

**De toegankelijkheid van
het socialebijstandsrecht
voor de kwetsbare burger**

Margot Van Leuvenhaege

Inhoud

Algemeen kader.....	8
Deel I: Concepten en onderzoeksvragen	12
1. Samenhangende concepten	13
2. Eerste kernconcept: kwetsbaarheid.....	17
2.1. Context.....	17
2.2. Armoede.....	19
2.3. Sociale uitsluiting.....	28
2.4. Bestaansonzekerheid	31
2.5. Onzelfredzaamheid of niet-zelfredzaamheid	33
2.6. Kwetsbaarheid.....	37
2.6.1. Kwetsbaarheid en armoede	37
2.6.2. Kwetsbaarheid en sociale uitsluiting.....	39
2.6.3. Kwetsbaarheid en bestaansonzekerheid	40
2.6.4. Kwetsbaarheid en onzelfredzaamheid.....	40
2.6.5. Kenmerken van kwetsbaarheid	42
2.6.5.1. Space of vulnerability.....	42
2.6.5.2. Interactief, cumulatief en dynamisch	43
2.6.6. Werkdefinitie	47
2.6.7. Kwetsbaarheid in het OCMW-recht	48
3. Tweede kernconcept: Access to justice	50
3.1. Access to justice als grondrecht	52
3.1.1. Op internationaal niveau	53
3.1.2. Op nationaal niveau.....	56
3.1.3. Access to justice en OCMW-recht: verbonden door menselijke waardigheid.....	57
3.1.3.1. Juridische betekenis van het recht op een menswaardig leven (Art. 23 Gw.)..	59
3.1.3.2. Juridische betekenis van het recht op een menswaardig leven (Art. 23 Gw.) toegepast op OCMW-zaken	67
3.2. Access to justice als wetenschappelijk concept	73
3.2.1. Access to justice. Access to what?	73
3.2.1.1. <i>Justice</i> als tegengestelde van <i>injustice</i>	74
3.2.1.2. <i>Justice</i> als synoniem voor <i>court</i>	75
3.2.1.3. <i>Justice</i> als synoniem voor <i>judge</i>	76
3.2.1.4. <i>Justice</i> als synoniem voor <i>law</i>	77
3.2.1.5. <i>Justice</i> met curatieve en preventieve kenmerken	79
3.2.1.6. <i>Justice</i> met een sociale component: <i>social justice</i>	80

3.2.1.7. Adequate justice als mogelijke oplossing	87
3.2.2. Access to justice: een historisch overzicht	92
3.2.2.1. De traditionele driegolvenmetafoor.....	92
3.2.2.2. Uitbreiding van de golvenmetafoor.....	96
3.2.2.3. Kritiek op de golvenmetafoor.....	98
3.2.2.4. Een recente golvenmetafoor	100
3.2.2.5. De golvenmetafoor en (de drempels tot) het OCMW-recht	104
3.3. Access to justice en verwante begrippen	107
3.3.1. Vraag en aanbod	107
3.3.1.1. De vraagzijde.....	108
3.3.1.2. De aanbodzijde	109
3.3.1.3. Kanttekening	110
3.3.2. Access to justice en de vijf/zeven B's	111
3.3.3. Drempels bij de toegang tot het recht.....	115
3.3.3.1. Sociale, culturele en psychologische barrières.....	116
3.3.3.2. Financiële, geografische en fysieke barrières.....	116
3.3.3.3. Drempels in verband met kennis en vaardigheden.....	117
3.3.3.4. Institutionele en procedurele drempels.....	118
3.3.3.5. Drempels ingevolge de aard van het rechtsprobleem.....	118
3.4. Schematische synthese van het <i>access to justice</i> -begrippenkader	121
4. Onderzoeksvragen voor het doctoraat.....	122
4.1. Selectie en afbakening van het onderwerp.....	122
4.2. Fasen in het onderzoek.....	124
Deel II: Rechtspraak en praktijk	126
VOORAF: Onderzoeksvragen voor deel II	127
1. Concrete uitwerking.....	128
1.1. Onderzoeksopzet.....	128
1.2. Methodologische verantwoording.....	132
1.3. Resultaten.....	135
2. Het profiel van de kwetsbare burger	136
2.1. Volgens de rechtspraakstudie	136
2.2. Volgens de focusgesprekken	152
3. Knelpunten in de toegankelijkheid van OCMW-dienstverlening.....	155
3.1. Eerste knelpunt: Motivering.....	157
3.1.1. Volgens de rechtspraakstudie	158
3.1.1.1. Probleemstelling.....	158
3.1.1.2. Bespreking.....	160
3.1.2. Volgens de focusgesprekken.....	162

3.1.2.1. Probleemstelling.....	162
3.1.2.2. Bespreking.....	166
3.1.3. Evaluatie.....	170
3.2. Tweede knelpunt: Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI).....	171
3.2.1. Volgens de rechtspraakstudie	175
3.2.1.1. Probleemstelling.....	175
3.2.1.2. Bespreking.....	178
3.2.2. Volgens de focusgesprekken.....	180
3.2.2.1. Probleemstelling.....	180
3.2.2.2. Bespreking.....	182
3.2.3. Evaluatie.....	195
3.3. Derde knelpunt: Bewijs.....	198
3.3.1. Voorafgaande kanttekeningen	202
3.3.1.1. Eigen schuld	202
3.3.1.2. Hulpverlening in de tijd.....	203
3.3.2. Volgens de rechtspraakstudie	206
3.3.2.1. Onvoldoende bestaansmiddelen of mensonwaardig bestaan (behoefte).....	206
3.3.2.2. Werkbereidheid.....	212
3.3.3. Volgens de focusgesprekken.....	227
3.3.3.1. Probleemstelling.....	227
3.3.3.2. Bespreking.....	228
3.3.4. Evaluatie.....	259
3.4. Vierde knelpunt: Dringende Medische Hulpverlening - DMH.....	266
3.4.1. Volgens de rechtspraakstudie	267
3.4.2. Volgens de focusgesprekken.....	272
3.4.2.1. Probleemstelling.....	272
3.4.2.2. Bespreking.....	274
3.4.3. Evaluatie.....	283
3.5. Vijfde knelpunt: Onthaal en communicatie	287
3.5.1. Volgens de rechtspraakstudie	288
3.5.1.1. Houding van de cliënt.....	288
3.5.1.2. Houding van het OCMW	292
3.5.1.3. Gedeelde verantwoordelijkheid.....	297
3.5.1.4. Houding van de burger ter zitting.....	299
3.5.2. Volgens de focusgesprekken.....	301
3.5.2.1. Probleemstelling.....	301
3.5.2.2. Bespreking.....	303

3.5.3.	Evaluatie.....	315
3.6.	Andere knelpunten	317
3.6.1.	Het referentieadres	317
3.6.1.1.	Wettelijk kader en problematiek.....	317
3.6.1.2.	Kanttekening: referentieadres versus territoriale bevoegdheid.....	319
3.6.2.	De terugvordering van steun	322
3.6.2.1.	Maatschappelijke integratie.....	322
3.6.2.2.	Maatschappelijke dienstverlening	323
3.6.2.3.	Procedure en knelpunten	324
4.	Slotbeschouwing over de (on)begrijpelijkheid van het OCMW-recht.....	327
4.1.	Probleemstelling: de beroepsprocedure is eenvoudig en toch complex	327
4.2.	Bespreking	330
4.3.	Evaluatie.....	337
4.3.1.	Over de toegang tot de rechtbank.....	337
4.3.2.	Over non-take-up van rechten	339
Deel III:	Een integrale benadering van de knelpunten	344
VOORAF:	Onderzoeksvragen voor deel III	345
Deel III/A:	Kwetsbaarheid en Recht	346
1.	Inleiding en probleemstelling.....	347
1.	Juridische context: de administratieve toekenningsprocedure.....	349
1.1.	De verschillende fasen	349
1.1.1.	Aanvraag	349
1.1.2.	Intake	351
1.1.3.	Sociaal onderzoek.....	353
1.1.4.	Eindbeslissing.....	355
1.2.	De bewijslastverdeling.....	355
1.2.1.	Algemene context.....	355
1.2.2.	Wederzijdse rechten en plichten.....	357
1.2.2.1.	Verplichtingen van het OCMW	357
1.2.2.2.	Verplichtingen van de burger	360
1.2.2.3.	De betekenis van het artikel 11 Handvest Sociaal Verzekerde.....	365
1.3.	De bewijslastverdeling tijdens de verschillende fasen.....	367
2.	Tussenconclusie	371
3.	Rechtssociologische context: het klovenmodel	372
3.1.	Theoretisch kader.....	372
3.1.1.	De gevoelskloof.....	373
3.1.2.	De kennis- en vaardigheidskloof.....	375
3.1.3.	De structurele kloof (participatiekloof).....	377

3.1.4.	De positieve-krachtenkloof	378
3.1.5.	Kanttekening	379
3.2.	Praktische toepassing	380
3.2.1.	De burger levert om financiële redenen ontoereikende informatie aan	380
3.2.1.1.	Context	380
3.2.1.2.	Verband met het klovenmodel	382
3.2.2.	De burger levert om externe redenen ontoereikende informatie aan	384
3.2.2.1.	Context	384
3.2.2.2.	Verband met het klovenmodel	387
3.2.3.	De burger levert om persoonlijke redenen ontoereikende informatie aan	389
3.2.3.1.	Context	389
3.2.3.2.	Verband met het klovenmodel	393
4.	Slotbeschouwing	396
Deel III/B: Sociaal Werk in Balans		398
1.	Inleiding en probleemstelling.....	399
2.	Discretionaire ruimte in het sociaal werk	401
2.1.	Omvang en aard van de discretionaire ruimte	401
2.2.	Onvermijdelijkheid en noodzaak van de discretionaire ruimte	405
2.3.	Spanningsvelden in het sociaal werk	407
2.3.1.	Schematisch overzicht.....	407
2.3.2.	Bespreking	409
2.3.1.1.	Afstand en nabijheid.....	409
2.3.1.2.	Paternalisme en zelfbeschikking/Afhankelijkheid en autonomie	412
2.3.1.3.	Begeleiden en controleren	415
2.3.1.4.	Herverdeling en erkenning (diversiteit)	417
2.3.1.5.	Algemeen belang en geheimhouding/vertrouwelijkheid/privacy.....	420
2.3.1.6.	Bureaucratie en laagdrempelige hulp	422
2.3.1.7.	Waarden en attitudes over het sociaal beleid.....	425
2.3.2.	Tussenconclusie	427
2.3.2.1.	Leefwereld en systeemwereld.....	428
2.3.2.2.	Zorgethiek en rechtenethiek	432
2.3.2.3.	Synthese	434
2.4.	Oordeel van de sociaal werker	436
2.4.1.	Management, lokaal beleid en bestuurlijke organisatie	437
2.4.2.	Attitudes en hulpverleningsrollen	442
2.4.2.1.	Welvaartsstaat- en armoedegerelateerde attitudes	442
2.4.2.2.	Hulpverleningsrollen.....	446
3.	Slotbeschouwing	449

Deel III/C: Onbegrijpelijk OCMW-recht	452
1. Inleiding en probleemstelling.....	453
2. De onbegrijpelijkheid van het OCMW-recht en het statuut van de samenwonende	456
2.1. Probleemschets.....	456
2.2. De inhoudelijke complexiteit van het statuut.....	458
2.2.1. Wonen onder hetzelfde dak	459
2.2.2. Hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden	460
2.2.2.1. De economische finaliteit als uitgangspunt.....	460
2.2.2.2. De economische finaliteit en het inkomen van de inwonenden	463
2.2.2.3. De economische finaliteit en wonen onder hetzelfde dak.....	470
2.2.2.4. De intentie tot samenwonen als bijkomende voorwaarde?	471
2.3. De bewijstechnische complexiteit van het statuut	473
Deel IV: Ruimere situering en aanbevelingen.....	478
1. Cappelletti's golvenmetafoor in het OCMW-recht.....	480
1.1. Eerste golf: rechtshulp	481
1.2. Tweede golf: diverse belangen en vereenvoudiging	483
1.3. Derde golf: ADR en klare taal.....	487
1.4. Vierde golf: preventie, e-justice en competitie	491
1.5. Vijfde golf: holisme en laagdrempeligheid	496
1.5.1. Decreet Lokaal Bestuur – Decreet Lokaal Sociaal Beleid	497
1.5.2. Automatische rechtentoekenning	502
2. Uitgangspunten voor een begrijpelijk(er) OCMW-recht	505
2.1. Aan de vraag- en de aanbodzijde	505
2.1.1. De vraagzijde.....	505
2.1.2. De aanbodzijde	509
2.2. Tussen one shotters en repeat players	512
3. Conclusie: zonder drempels naar het OCMW?.....	515
Bibliografie.....	521
Bijlagen	543

Algemeen kader

Dit doctoraat behandelt de vraag naar de toegankelijkheid van het socialebijstandsrecht voor de kwetsbare burger. Het socialebijstandsrecht is opgebouwd uit vijf deelgebieden: gewaarborgde gezinsbijslag, inkomensgarantie voor ouderen, uitkeringen aan personen met een handicap, maatschappelijke integratie en maatschappelijke dienstverlening.¹ De laatste twee gebieden vormen samen – en meer specifiek – *de sociale bijstand van het OCMW*.² Deze rechtstak is gericht op de realisatie van het recht op een menswaardig leven voor elke burger en komt dus pas op het voorplan wanneer iemand zich in een zeer precare leefsituatie bevindt. Men kan derhalve stellen dat de dienstverlening van het OCMW in veel gevallen van *fundamenteel (levens)belang* is voor de betrokken burgers. Het hoeft geen betoog dat een effectieve rechtstoegankelijkheid in dit domein bij uitstek essentieel is. Om deze reden wordt de focus van het doctoraat op rechtstoegankelijkheid voor kwetsbare burgers verder verfijnd tot het gebied van maatschappelijke integratie en maatschappelijke dienstverlening zoals verstrekt door het OCMW (hierna: ‘OCMW-recht’).

In het eerste deel zal blijken dat kwetsbaarheid, rechtstoegankelijkheid en OCMW-recht conceptueel nauw met elkaar verbonden zijn. Er wordt nagegaan wat onder toegankelijkheid moet worden begrepen en ten aanzien van wie deze toegankelijkheid moet worden gerealiseerd. Anders gesteld: wie is de *kwetsbare* burger (in het OCMW-recht) en wanneer heeft deze burger werkelijk toegang (of *access*) tot datgene wat men ‘het recht’ of ‘*justice*’ (opnieuw in de context van het OCMW-recht) pleegt te noemen? De bespreking wordt in essentie inhoudelijk en niet-juridisch opgevat: het juridisch kader komt in deze fase slechts op de achtergrond aan bod, ter verduidelijking van de concepten. Daarnaast worden een aantal begrippen aangehaald die men in verband kan brengen met het thema rechtstoegankelijkheid. Denk hierbij aan de vraag- en aanbodzijde van het recht, de B’s van toegankelijkheid en de drempels bij de toegang tot het recht. Ten slotte komt men op basis van dit conceptuele deel tot een aantal concrete onderzoeksvragen, met daarbij een bijzondere focus op de problematiek van *(on)begrijpelijk* (OCMW-) recht. Wat dit laatste betreft, worden verschillende argumenten aangehaald ter ondersteuning van de keuze voor *(on)begrijpelijkheid* als centraal thema.

Het tweede deel vangt aan met een verdere concretisering van de onderzoeksvragen in functie van een rechtspraak- en praktijkonderzoek. Dit onderzoek wordt opgebouwd aan de hand van vonnissen, arresten en focusgesprekken. Wat het rechtspraakgedeelte aangaat, steunt het doctoraat op een studie van ruim 350 vonnissen en 50 arresten inzake OCMW-recht, respectievelijk afkomstig van de Arbeidsrechtbank en het Arbeidshof te Antwerpen. Meer in het bijzonder wordt gekozen voor alle vonnissen van het kalenderjaar 2015, aangevuld met alle arresten van beroepen die tegen (een aantal

¹ X., *De sociale zekerheid. Alles wat je altijd al wilde weten*, Brussel, FOD Sociale Zekerheid, 2019, 177.

² *Ibidem*, 181.

van) de vonnissen werden ingesteld. In een volgende beweging worden de resultaten van de rechtspraakstudie afgetoetst aan de reële praktijk van het OCMW-recht. Dit gebeurt aan de hand van acht focusgesprekken met Antwerpse en Gentse professionals werkzaam in verschillende sectoren (sociaal werk en welzijn, advocatuur, magistratuur en ombuds, overheid en beleid, OCMW, rechtshulp, armoedeorganisaties). Aan de hand van de resultaten uit het rechtspraak- en praktijkonderzoek worden de belangrijkste knelpunten in de toegankelijkheid van het OCMW-recht besproken en in verband gebracht met Nederlandstalige en Franstalige rechtswetenschappelijke literatuur. Tot slot wordt nogmaals teruggekoppeld naar de thematiek van het *(on)begrijpelijk* (OCMW-)recht.

Het dient benadrukt dat voormeld tweede deel tegelijk het sterkste en het zwakste punt van het doctoraat betreft. Zo heeft deze *mixed method*-studie als belangrijk voordeel dat juridisch (objectieve en kwantitatieve) elementen worden gecombineerd met (subjectieve en kwalitatieve) elementen die eigen zijn aan de sociologische realiteit van de OCMW-dienstverlening. Door tegelijk de link te leggen met de wetenschappelijke literatuur ontstaat een degelijk beargumenteerd inzicht in de knelpunten van de sociaalwerkpraktijk. Bovendien is het onderzoek zowel wat het aantal onderzochte beslissingen als wat het aantal betrokken actoren betreft behoorlijk representatief voor de Antwerpse context. Terzelfdertijd wordt met dit laatste meteen duidelijk dat de studie zich in hoofdzaak beperkt tot het Antwerpse. De keuze voor deze focus is evenwel verantwoord, zowel vanuit praktische overwegingen, alsook omwille van de vele uitdagingen waarmee de stad wordt geconfronteerd op het vlak van diversiteit, woningbeleid en werkgelegenheid. Daarenboven worden inspanningen gedaan om het onderzoek aan te vullen met meer algemene literatuur en stemmen van andere niet-Antwerpse actoren om op die manier de representativiteit te vergroten. Niettemin is en blijft het een zekere beperking die men in het achterhoofd moet houden.

Het derde deel bouwt verder op het praktijkonderzoek in de zin dat wordt nagegaan op welke wijze men het bestaan van de knelpunten zou kunnen verklaren. Belangrijk is dat hier wordt gekozen voor een rechtssociologische – en niet zuiver juridische – benadering. De knelpunten manifesteren zich immers wanneer het OCMW-recht wordt toegepast op de sociologische realiteit van een leven in kwetsbaarheid. Het is met andere woorden een rechtssociologische kwestie over de werking van het recht in de samenleving. De keuze voor deze aanpak is overigens niet alleen wetenschappelijk verantwoord, maar laat ook toe om de problematiek meer *van op een afstand*, meer *integraal* te benaderen. Dit zou niet mogelijk zijn indien men zich zou beperken tot het juridische: OCMW-dienstverlening omvat - bij uitstek - veel meer dan het afvinken van wettelijke voorwaarden voor een recht op leefloon. Evenmin zou een zuiver sociologische benadering volstaan: OCMW-

dienstverlening speelt zich af in een juridische context die men niet zomaar kan negeren. De combinatie van juridische en sociologische elementen geeft zodoende een brede en vooral unieke kijk op de problematiek (en onrechtstreeks ook op de oplossingsmogelijkheden).

Om het overzicht in dit derde deel voldoende te bewaren wordt gebruik gemaakt van de tegenstelling tussen vraag en aanbod, zoals reeds besproken in het conceptuele deel. Vooreerst wordt aan de vraagzijde nagegaan in hoeverre de leefwereld van de kwetsbare burger een verklaring kan bieden voor het bestaan van de knelpunten. Verder wordt de invloed van de (complexe) positie van de sociaal werker aan de aanbodzijde onder de loep genomen. Het dient opgemerkt dat in deze beide hoofdstukken het juridische aspect eerder op de achtergrond speelt (maar vanzelfsprekend niet weg te denken is). Daarentegen spitst het laatste ‘integrale’ hoofdstuk zich toe op de juridische (*on*)begrijpelijkheid van het OCMW-recht met een bespreking van de bekende problematiek rond het statuut van de samenwonende. Interessant is dat deze nagenoeg zuiver juridische aangelegenheid toch duidelijke aanknopingspunten heeft met de sociologische context aan de vraag- en aan de aanbodzijde. Bijgevolg zijn de rechtssociologische elementen in dit derde deel telkens opnieuw, maar ook telkens op een verschillende wijze aanwezig.

Het doctoraat sluit af met een algemene situering van de voorstellen, praktijken en evoluties voor een beter toegankelijk OCMW-recht. Het moet worden benadrukt dat dit deel niet losstaat van de andere delen. Integendeel: de golvenmetafoor van Cappelletti (i.v.m. rechtstoegankelijkheid) uit het eerste deel wordt hier als basis genomen om bestaande initiatieven te duiden en enkele kanttekeningen te formuleren. Op die manier wordt de eerder theoretische insteek van Cappelletti’s werk praktisch toepasbaar gemaakt in het domein van de OCMW-dienstverlening. Tevens worden een aantal principes uit het integrale deel van het proefschrift meegenomen, aangevuld met de overwegingen van Galanter over de verhouding tussen *one shotters (in casu: de burger)* en *repeat players (in casu: het OCMW)*. Op basis van dit alles worden een aantal aanbevelingen uitgewerkt voor een beter toegankelijk OCMW-recht. Essentieel is dat deze aanbevelingen niet alleen in algemene termen worden geformuleerd, maar dat er ook een duidelijk standpunt wordt ingenomen ten aanzien van de in dit proefschrift besproken knelpunten. Het slothoofdstuk biedt met andere woorden niet alleen inzichten om (bestaande en toekomstige) evoluties in kaart te brengen, te verbeteren en uit te werken; tevens worden handvatten aangereikt om tot concrete oplossingen te komen voor de knelpunten die zich in de dagelijkse sociaalwerkpraktijk manifesteren.

Deel I: Concepten en onderzoeksvragen

1. Samenhangende concepten

De elementen kwetsbaarheid, rechtstoegankelijkheid en OCMW-recht zijn nauw met elkaar verbonden. Meer specifiek geldt het perspectief van de kwetsbare burger als een gemene deler, zowel voor het OCMW-recht als voor het thema rechtstoegankelijkheid. Een toelichting.

Vooreerst is er de centrale plaats van het OCMW-recht in het leven van kwetsbare personen. Inderdaad, het recht is meer dan ooit aanwezig in de samenleving. Zo ziet men een toename van het aantal juridische actoren (afgestudeerde juristen, maar ook meer algemeen mensen die betrokken zijn bij (de toepassing van) het recht) en van het aantal aanhangige zaken bij rechtbanken. Bovendien worden steeds meer aspecten van het dagelijks leven beheerst door het recht (huur, consumentenzaken, milieu...). In de literatuur wordt dit toegenomen belang van het recht in de samenleving samengevat in het concept *juridisering*.³ De dieperliggende oorzaak van juridisering kan gevonden worden in het rechtsinstrumentalisme: het fenomeen waarbij men aan het recht de capaciteit toedicht om een gewenste situatie tot stand te brengen.⁴ Hoewel men bij deze veronderstelling zeker een aantal kritische bedenkingen kan formuleren⁽⁵⁾, staat in elk geval vast dat de burger meer dan ooit met het recht wordt geconfronteerd. Een en ander geldt in het bijzonder ten aanzien van de kwetsbare burger die, rekening houdend met zijn multiproblematiek, op verschillende levensdomeinen met het recht in aanraking komt (zie *infra*). Denk hierbij onder meer aan wonen (huurrecht, nutsvoorzieningenrecht), verblijf (vreemdelingenrecht), inkomen en werk (sociaal recht, strafrecht) en gezin (familierecht).⁶ Wat opvalt, is dat veel van deze domeinen verband houden met het OCMW-recht.

Meer concreet is het OCMW-recht opgebouwd rond twee wetgevende bronnen, zijnde de Bestaansminimumwet van 1974⁷ (in 2002 vervangen door de RMI-wet⁸ en aangevuld met het RMI-besluit⁹) en de Organieke Wet betreffende de OCMW's (voorheen COO's) van 1976¹⁰. Deze wetten

³ K. VAN AEKEN, "Een rechtssociologische analyse van de juridisering van de samenleving" in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 67-84.

⁴ *Ibidem*, 74-75.

⁵ *Ibidem*.

⁶ B. HUBEAU, "Arm recht? Over de kansrijke relatie tussen recht en armoede" in CBR – CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN, *Arm recht? Kansarmoede en recht – Derde Antwerps Juristencongres*, Antwerpen, Maklu, 1997, 58-59.

⁷ Wet 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, BS 18 september 1974 (hierna: Bestaansminimumwet).

⁸ Wet 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, BS 31 juli 2002 (hierna: RMI-wet).

⁹ KB 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, BS 31 juli 2002 (hierna: RMI-besluit).

¹⁰ Organieke Wet 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, BS 5 augustus 1976 (hierna:

vormen een cruciaal breekpunt in de hedendaagse geschiedenis van de strijd tegen armoede.¹¹ Immers, het maatschappelijk project dat aan voormelde wetgevende initiatieven ten grondslag ligt, komt neer op de uitwerking van afdwingbare rechten als basis van maatschappelijke dienstverlening: het is de evolutie van *gunst* naar *recht*.¹² De wetgeving staat dan ook symbool voor de definitieve overgang van de traditionele vormen van maatschappelijke dienstverlening (*caritas*) naar een georganiseerde - en geïndividualiseerde - solidariteit ten aanzien van iedere behoeftige persoon.¹³ De verleende hulp kan daarbij verschillende vormen aannemen (cfr. artikel 60§ 1 OCMW-wet i.v.m. *de meest passende middelen*) die men kan onderverdelen in het (equivalent) leefloon, de periodieke financiële steun bovenop het (equivalent) leefloon, de voorlopige tussenkomsten in afwachting van een andere uitkering en tot slot allerlei vormen van materiële hulp, zoals een (eenmalige) toelage of steun in natura.¹⁴ In dit laatste geval gaat het bijvoorbeeld over een huurtoelage, de betaling van een huurwaarborg onder de vorm van een lening, een tussenkomst in medische kosten (met inbegrip van dringende medische hulpverlening, zie *infra*), voedselpakketten, schuldhulpverlening, sociale huisvesting, vervoersabonnementen en de toekenning van een referentieadres. Bijgevolg wordt het minimabeleid niet alleen gevoerd met betrekking tot het inkomen, maar ten aanzien van zeer verschillende levensdomeinen.¹⁵ Precies daarom is de doelstelling van het OCMW-recht, d.i. voor eenieder een menswaardig bestaan realiseren (cfr. artikel 1 OCMW-wet), erg breed geformuleerd en biedt deze rechtstak een antwoord op diverse problemen die de kwetsbare burger in zijn leven ervaart.

Volledigheidshalve dient benadrukt dat de geldelijke tussenkomst onder de vorm van een (equivalent) leefloon wel de meest gevraagde hulpvorm is. Immers, hoewel de strijd tegen armoede meer is dan de strijd om een menswaardig inkomen, is het inkomen toch een noodzakelijke voorwaarde om uit het armoedeweb te kunnen ontsnappen.¹⁶ Om deze reden wordt de rechtstreekse koppeling van het recht van eenieder op een menswaardig bestaan enerzijds en de toekenning van

OCMW-wet)

¹¹ D. LUYTEN, *OCMW en Armeezorg – Een sociologische studie van de grenzen van het recht op bijstand*, Leuven, Acco, 1993, 3.

¹² G. VAN MENXEL en L. NOTREDAME, “Het bestaansminimum als instrument voor armoedebestrijding. Naar een nieuw maatschappelijk project voor de 21^{ste} eeuw?”, *TSR* 1999, 441.

¹³ L. NOTREDAME, “Het OCMW op de drempel van de 21^{ste} eeuw” in J. VRANKEN, B. VANHERCKE, L. CARTON en G. VAN MENXEL (eds.), *20 jaar OCMW – Naar een actualisering van een maatschappijproject*, Leuven, Acco, 1998, 44 en 47.

¹⁴ G. VAN MENXEL en L. NOTREDAME, “Het bestaansminimum als instrument voor armoedebestrijding. Naar een nieuw maatschappelijk project voor de 21^{ste} eeuw?”, *TSR* 1999, 442.

¹⁵ D. GELDOF, D. LUYTEN, M VAN RUYMBEKE, “20 jaar OCMW’s – Een aanzet tot evaluatie van hun rol in de armoedebestrijding, met bijzondere aandacht voor het bijstandsbeleid” in J. VRANKEN, B. VANHERCKE, L. CARTON en G. VAN MENXEL (eds.), *20 jaar OCMW- Naar een actualisering van een maatschappijproject*, Leuven, Acco, 1998, 28.

¹⁶ B. D’HONDT – WELZIJNSZORG (2016), *Campagnedossier: Armoede is een verhaal van 1 op 7 – Samen tegen armoede*, <http://www.welzijnszorg.be>

een (equivalent) leefloon anderzijds beschouwd als een essentieel element in de ontwikkeling van de sociale verzorgingsstaat.¹⁷ In feite gaat het over de garantstelling van de overheid tegenover haar (kwetsbare) burgers om hen van een minimuminkomen te voorzien.¹⁸

Ten tweede is er de bijzondere plaats van rechts(on)toegankelijkheid in het leven van kwetsbare personen. Nieuwe wetten scheppen niet alleen nieuwe rechten, maar ook nieuwe procedures en een toegenomen vraag naar rechtshulp.¹⁹ Het ontstaan van meer rechten voor de maatschappelijk kwetsbare groepen door zogenaamde verzorgingswetgeving (waaronder dus het OCMW-recht) leidt er bijgevolg toe dat deze groepen worden geconfronteerd met nieuwe rechtsproblemen.²⁰ Bovendien speelt niet alleen de juridisering een rol; tevens zijn de verhoudingen tussen de betrokken actoren sterk veranderd en is men geëvolueerd van passieve naar actieve bijstand. Wat de verhoudingen betreft, kan onder meer verwezen worden naar een verstrengde controle op de OCMW's en een toenemende financiering door de hogere niveaus, vergezeld van een toenemend aantal voorwaarden die gekoppeld zijn aan deze financiering. Voorts ziet men op inhoudelijk vlak de trend naar meer verantwoordelijkheid voor het individu (cfr. de voorwaardelijkheid van de bijstand) en het gezin (cfr. de familiale solidariteit), in plaats van de overheid.²¹ Dit alles beschouwd in combinatie met de bijzondere kwetsbaarheid van de burger en de preciaire leefomstandigheden waarin hij verkeert, maakt dat de toegankelijkheid van het OCMW-recht allesbehalve evident is. Er spelen verschillende knelpunten of drempels, zowel aan de zijde van de burger, als aan de zijde van de rechtshulpverlener, maar ook omwille van de specifieke kenmerken van het rechtsprobleem (zie *infra*).²² Het ligt voor de hand dat deze drempels eveneens (gunstig of minder gunstig) kunnen worden beïnvloed door politieke beleidsbeslissingen, wat impliceert dat er regelmatig debatten plaatsvinden over de problematiek van rechtstoegankelijkheid voor kwetsbare personen.

Ter illustratie kan worden verwezen naar een protestactie van het *Platform Recht voor Iedereen* in

¹⁷ D. LUYTEN, *OCMW en Armoedezorg – Een sociologische studie van de grenzen van het recht op bijstand*, Leuven, Acco, 1993, 23.

¹⁸ *Ibidem*, 177.

Zie ook armoedeliteratuur waarin de armoededefinitie uitsluitend is opgebouwd rond een gebrek aan financiële en materiële middelen: K. DECANCQ, T. GOEDEME, K. VAN DEN BOSCH en J. VANHILLE, "The Evolution of poverty in the European Union: Concepts, measurement and data" in B. CANTILLON en F. VANDENBROUCKE, *Reconciling work and poverty reduction in Europe: How successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 60-93.

¹⁹ A. VAN BRAAM en H. SURIE, *Toestand en toekomst van de Nederlandse Balie, een organisatieverkenning*, Rotterdam, Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, 1972, 64.

²⁰ K. GROENENDIJK, C. SCHUYT en B. SLOOT, *De weg naar het recht: een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer, Kluwer, 1976, 291.

²¹ D. LUYTEN, "Verschuivingen in het bijstandsbeleid" in J. VRANKEN, D. GELDOF en G. VAN MENXEL (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 1994*, Leuven, Acco, 1995, 120.

²² K. GROENENDIJK, C. SCHUYT en B. SLOOT, *De weg naar het recht: een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer, Kluwer, 1976, 291.

2015. Zo'n honderdvijftig actievoerders uitten toen hun bezorgdheid over het Justitieplan van minister Koen Geens gericht op het efficiënter en rechtvaardiger maken van justitie.²³ Er werd gesteld dat kwetsbare groepen, als gevolg van de hervormingen, de grootste drempels zouden moeten overwinnen om hun rechten te realiseren. Bovendien zou het plan bijkomende drempels opwerpen, waaronder hogere gerechtskosten, de invoering van een remgeld, strengere criteria voor de tweedelijnsbijstand (o.a. de afschaffing van het vermoeden van onvermogen voor bepaalde categorieën van personen) en het doorschuiven van rechtszaken naar alternatieve vormen van geschillenoplossing.²⁴ Deze drempels werden tijdens het protest aanschouwelijk gemaakt met een muur van dozen die door de actievoerders symbolisch werd gesloopt.²⁵ Daarnaast uitten ook andere organisaties hun bezorgdheid over de hervormingsplannen en de Potpourriwetten van minister Geens.²⁶ In de eerste plaats werd aandacht gevraagd voor de reeds bestaande problemen in de toegankelijkheid van het recht, waaronder de duurtijd van de procedure, de emotionele belasting als gevolg van een rechtszaak en de complexiteit van de juridische vaktaal.²⁷ Ten tweede werd meer specifiek met betrekking tot de forfaitaire bijdrage aan pro deo-advocaten een procedure opgestart bij het Grondwettelijk Hof.²⁸ Het Hof oordeelde dat deze bijdrage in strijd was met (de *standstill*-verplichting van) het recht op juridische bijstand zoals gewaarborgd in artikel 23, derde lid, 2° van de Grondwet. Daarbij maakte het Hof de volgende overweging: *“Ook al heeft de wetgever de bestreden financiële bijdragen « bescheiden » of « symbolisch » genoemd, toch kan het bedrag ervan, dat tot 50 euro per bijdrage kan belopen en boven dat bedrag kan worden vermenigvuldigd volgens het aantal ingestelde procedures, aanzienlijk worden geacht voor de rechtzoekenden die vallen onder de volledig of gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand en die, per hypothese, slechts over weinig bestaansmiddelen beschikken. Er kan dus niet worden besloten dat de door de bestreden bepalingen veroorzaakte achteruitgang niet aanzienlijk is voor de betrokken rechtzoekenden.”*²⁹ Tot

²³ K. GEENS (2015), *Het Justitieplan: een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*, www.koengeens.be.

²⁴ KNACK (2018), *Kunnen burgers vandaag hun rechten nog verdedigen?*, <https://www.knack.be/nieuws/belgie/kunnen-burgers-vandaag-hun-rechten-nog-verdedigen/article-opinion-982777.html>

²⁵ NETWERK TEGEN ARMOEDE (2015), *150 Actievoerders voor toegang tot het recht*, <http://www.netwerktegenarmoede.be>

²⁶ Zie o.m. KNACK (2018), *Kunnen burgers vandaag hun rechten nog verdedigen?*, <https://www.knack.be/nieuws/belgie/kunnen-burgers-vandaag-hun-rechten-nog-verdedigen/article-opinion-982777.html> en PLATFORM RECHT VOOR IEDEREEN (2017), *Zwartboek: De hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand – Een schaakspel*, <http://www.laligue.be>

²⁷ STEUNPUNT TEGEN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2016), *Publieke diensten en armoede – Een bijdrage aan het politieke debat en politieke actie: Tweejaarlijks Verslag 2014-2015*, <http://www.armoedebestrijding.be>

²⁸ DE MORGEN (2018), *Regering sluit toegang tot justitie af voor armen*, <http://www.dewereldmorgen.be/artikel/2018/02/07/regering-sluit-toegang-tot-justitie-af-voor-armen> en DE MORGEN (2018), *Uw rechtsstaat is de onze niet*, <http://www.dewereldmorgen.be/artikel/2018/02/08/uw-rechtsstaat-is-de-onze-niet>.

²⁹ GwH 21 juni 2018, nr. 77/2018, <http://www.const-court.be>.

slot werd het uitgangspunt dat mensen het recht *overconsumeren* ernstig ter discussie gesteld.³⁰ Dit gebeurde niet in het minst gezien de gekende problematiek van non-take-up van rechten bij personen in armoede (zie *infra*). Het staat immers vast dat kansarmen niet of minder dan gemiddeld hun rechten opnemen en minder snel opkomen voor hun rechten, terwijl net zij het meeste risico lopen om met het (ge)recht in aanraking te komen.³¹ Een problematiek die samenhangt met verschillende drempels, zoals een gebrek aan kennis en vaardigheden, onaangepaste wetgeving, financiële en socio-culturele en psychologische obstakels.³²

Nu de conceptuele samenhang tussen kwetsbaarheid, rechtstoegankelijkheid en OCMW-recht duidelijk is, kan men overgaan tot een meer inhoudelijke bespreking. Daartoe worden kwetsbaarheid en rechtstoegankelijkheid (of access to justice) zowel algemeen als in het licht van de OCMW-context uitgebreid toegelicht.

2. Eerste kernconcept: kwetsbaarheid

2.1. Context

Kwetsbaarheid houdt nauw verband met andere verwante begrippen, in het bijzonder met *armoede*, *bestaansonzekerheid* en *sociale uitsluiting*. De titel van de alom bekende jaarboeken van Vranken³³ en de naam van de organisatie Steunpunt tot bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting maken die relatie duidelijk. Daarnaast zijn er verschillende studies waaruit de

³⁰ STEUNPUNT TEGEN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2016), *Publieke diensten en armoede – Een bijdrage aan het politieke debat en politieke actie: Tweejaarlijks Verslag 2014-2015*, <http://www.armoedebestrijding.be> en NETWERK TEGEN ARMOEDE (2017), *Hervorming rechtsbijstand schaaft rechten van mensen in armoede*, <http://www.netwerktegenarmoede.be>

³¹ B. HUBEAU, “Arm recht? Over de kansrijke relatie tussen recht en armoede” in CBR – CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN, *Arm recht? Kansarmoede en recht – Derde Antwerps Juristencongres*, Antwerpen, Maklu, 1997, 47.

³² M. DE CUYPERE en G. DE KERCHOVE, “Als je in armoede leeft, is de uitoefening van je rechten riskant” in STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING, *Armoede ineffectiviteit van rechten – non-take-up van rechten*, Brussel, die Keure, 2017, 13-16.

In dit verband werd in 2017 gestart met het zogenaamde ‘TAKE-project’ dat erop gericht is om de omvang en de determinanten van non-take-up in België beter in kaart te brengen, zodat het beleid hierop kan worden afgestemd.

(cfr. N. VAN MECHELEN en M. VAN DER HEYDEN, *De strijd tegen non-take up: een inventaris van beleidsmaatregelen en reflectie in het licht van wetenschappelijke literatuur en beleidservaringen in het VK en Zweden – TAKE Policy Brief Nr. 1/2017*, Antwerpen, Herman Deleeck Centrum voor Sociaal Beleid – Universiteit Antwerpen, 2017, 12p.).

³³ Cfr. *Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting* (<https://www.uantwerpen.be/nl/projecten/usab/onderzoek-usab/jaarboek-armoede/>)

samenhang tussen *kwetsbaarheid* en *armoede*³⁴, *kwetsbaarheid* en *sociale uitsluiting*³⁵, *armoede* en *bestaansonzekerheid*³⁶ en *bestaansonzekerheid* en *kwetsbaarheid*³⁷ blijkt. Tot slot kan men op bepaalde plaatsen een verband tussen *kwetsbaarheid* en *(on)zelfredzaamheid* aantreffen.³⁸

Er worden vanzelfsprekend nog tal van andere begrippen gebruikt om de preciaire leefsituatie van sommige burgers te omschrijven. Voorbeelden hiervan zijn *ongedocumenteerden* (mensen zonder documenten, doch niet volledig synoniem van het – op verschillende manieren ingevulde – begrip *illegalen*³⁹) en *maatschappelijk achtergestelden* (indien niet gebruikt als synoniem voor *kwetsbaarheid* en/of *sociale uitsluiting* wordt hiermee verwezen naar een objectieve situatie met betrekking tot bepaalde maatschappelijke terreinen⁴⁰). *Armoede*, *bestaansonzekerheid*, *sociale uitsluiting* en *onzelfredzaamheid/niet-zelfredzaamheid* komen evenwel vaker voor en zijn van groot belang om *kwetsbaarheid* beter te kunnen begrijpen. Door *kwetsbaarheid* als concept af te zetten tegen de andere begrippen wordt het een stuk eenvoudiger om tot een betekenisvolle omschrijving te komen.

³⁴ Zie o.m. S. CHAUDHURI, *Assessing vulnerability to poverty: concepts, empirical methods and illustrative examples*, Columbia, University of Columbia, 2003, 56p.; D. PHILIP en I. RAYHAN, *Vulnerability and poverty: what are the causes and how are they related?*, Bonn, Universität Bonn, 2004, 22p. en J. MORDUCH (2004), “Poverty and vulnerability”, *The American Economic Review* 1994, afl. 84, 221-225.

³⁵ Zie o.m. T. VAN REGENMORTEL (2009), “Empowerment als uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg”, *Journal of Social Intervention* 2009, afl. 18, 22-42; GEMEENTE UTRECHT (2010), *Zorg voor sociaal kwetsbaren*, <https://www.utrecht.nl>; W. SMITS en B. SPRUYT (2013), *Opgroeien in kwetsbare gezinnen: materiële deprivatie en participatief opvoedingsklimaat*, <http://www.steunpuntcultuur.be> en KIND EN GEZIN (2008), *Werken met maatschappelijk kwetsbare gezinnen*, <http://www.kindengezin.be>

³⁶ Zie o.m. STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID en SOCIALE UITSLUITING (2004), *Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek – actie – vorming*, www.armoedebestrijding.be en GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE (2014), *Vrouwen, bestaansonzekerheid en armoede in het Brussels Gewest*, <https://www.ccc-ggc.brussels/>

³⁷ Zie o.m. POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE (2006), *Solidair wonen - studie over de mogelijkheden voor de erkenning van het groepswonen voor mensen in een kwetsbare sociale toestand*, www.mi-is.be; S. BRACKE, “Het engagement van de kritiek: het denken van Judith Butler”, *Karakter* 2011, Leuven, 14 en T. VAN REGENMORTEL, B. DEMEYER, K. VANDENBEMPT en B. VANDAMME, *Zonder (t)huis*, Lannoo, Leuven, 2006, 33.

³⁸ Zie o.m. R. GOBBENS, S. HUPKENS en M. GOUMANS, *Het beloop van kwetsbaarheid en zelfredzaamheid van klanten van wijkwerkers van Laurens*, Rotterdam, Hogeschool Rotterdam, 2015, 38p. en P. BOTS – VAN ’T SPIJKER, C.D. WIERINK en C. DE BAAT, “Proactieve mondzorg voor onzelfredzame ouderen. Een toenemende verantwoordelijkheid”, *Ned. Tijdschr. Tandheelkunde*. 2006, afl. 113, 197-201.

³⁹ C. FORDER, “The Right to Legal Aid According to the European Court of Human Rights: A Study of the Rights of Undocumented Persons” in B. HUBEAU en A. TERLOUW (eds.), *Legal aid in the low countries*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 213-214.

⁴⁰ B. HUBEAU, “Arm recht? Over de kansrijke relatie tussen recht en armoede.” in CBR – CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN, *Arm Recht? Kansarmoede en recht*, Maklu, Antwerpen, 1997, 32.

2.2. Armoede

De in Vlaanderen bekendste definitie van armoede werd reeds jaren geleden ontwikkeld door Vranken en luidt als volgt:

*Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen.*⁴¹

Deze omschrijving is nadien in verschillende documenten opgedoken⁽⁴²⁾, ook in de communicatie vanuit de overheid⁽⁴³⁾. Doorgaans wordt de definitie integraal overgenomen, maar in andere gevallen is men genuanceerder. Zo vulde Van Regenmortel aan dat de kloof wel kan overbrugd worden *wanneer een beroep wordt gedaan op de kracht die mensen in armoede en hun omgeving bezitten, wanneer voorwaarden worden gecreëerd zodat mensen in armoede deze kracht kunnen aanwenden en wanneer aan iedereen gelijke kansen worden gegeven om aan alle aspecten van de samenleving deel te nemen.*⁴⁴ Verder werd in het Jaarboek Armoede van 2016 geopteerd voor een sterker accent op het gebrek aan inkomsten. In die optiek is *armoede een situatie waarin iemand een zodanig tekort heeft aan economische middelen in verhouding tot de algemene levensstandaard dat hij/zij sociaal uitgesloten raakt op meerdere levensdomeinen.* De kloof met de rest van de samenleving en de onmogelijkheid om deze kloof op eigen kracht te overbruggen bleven wel bewaard.⁴⁵

De achterliggende gedachte bij deze laatste omschrijving is dat een tekort aan geld leidt tot problemen van uitsluiting op tal van gebieden (bijvoorbeeld huisvesting en vrije tijd). Ook omgekeerd kan uitsluiting op bepaalde levensdomeinen (bijvoorbeeld wegens ziekte of discriminatie) leiden tot een geldtekort, waarna de uitsluiting zich verder verspreidt naar andere contexten. Hoewel armoede niet wordt gezien als een automatisch gevolg van het gebrek aan inkomen, speelt het dus meestal wel een centrale rol in de opeenstapeling van uitsluitingen.⁴⁶

⁴¹ J. VRANKEN en D. GELDOF, "Armoede: definities en cijfers" in J. VRANKEN en D. GELDOF (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 1991*, Leuven, Acco, 1992, 19.

⁴² RAAD BASISONDERWIJS (2013), *Advies over kinderen in armoede*, <http://www.vlor.be>; F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting*, Leuven, Acco, 2005, 28 en K. DRIESENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Lannoo, Leuven, 2006, 36.

⁴³ VLAAMSE OVERHEID (2010), *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014*, armoede.vlaanderen.be en LIESBETH HOMANS (2014), *Beleidsnota 2014-2019 Armoedebestrijding*, <http://www.vlaanderen.be>

⁴⁴ T. VAN REGENMORTEL, *Empowerment en Maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, Leuven, Acco, 2002, 197-198.

⁴⁵ J. COENE, T. GHYS, S. OOSTERLYNCK en P. RAEYMAECKERS, "Inleiding. Energiearmoede structureel bestrijden" in S. OOSTERLYNCK, P. RAEYMAECKERS, J. COENE, B. DELBEKE, P. DEBRUYNE en T. GHYS (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 2016*, Antwerpen, OASES, 2016, 11.

⁴⁶ *Ibidem*, 12.

Daarom wenste men dit aspect sterker te benadrukken in de definitie. Men ziet hierin overigens een verband met de economische benadering van armoede waarbij iemands financiële status centraal staat. Het inkomen is dan een belangrijke graadmeter, gevolgd door het consumptiepatroon en het vermogen waarover men beschikt.⁴⁷ Denk in het bijzonder aan de opvatting van John Stuart Mill die armoede definieerde als *de toestand waarin men de noodzakelijkheden van het leven niet kan betalen*.⁴⁸

Niettemin koos men in de daaropvolgende editie van het Jaarboek voor een aangepaste definitie, dit op basis van verschillende gesprekken met het Netwerk tegen Armoede. De vaststelling was immers dat het causaal verband tussen het gebrek aan geld enerzijds en het leven in armoede anderzijds geen bevestiging vindt in de leefwereld van mensen in armoede. Een hoger inkomen biedt per slot van rekening niet noodzakelijk een uitweg uit de sociale uitsluiting of een betere toegang tot de sociale grondrechten. Verder wenste men een nuancering van de zogenaamde ‘algemeen aanvaarde leefpatronen’, omdat er in deze superdiverse samenleving nog maar weinig consensus bestaat over wat dergelijke patronen moeten inhouden.⁴⁹ Rekening houdend met deze opmerkingen heeft men ervoor geopteerd om het concept *menselijke waardigheid* in de definitie te integreren en tegelijk het accent op de financiële middelen te schrappen. Zodoende wordt armoede omschreven als *een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het verhindert mensen in armoede om een leven te leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid. Deze kloof die in de samenleving wordt geproduceerd, kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen*.⁵⁰

Enkele beperkte aanpassingen daargelaten werd deze definitie – en in het bijzonder de keuze om het menswaardig leven centraal te plaatsen – meegenomen in de recentste jaarboeken van 2018 en 2019.⁵¹ Hoe dan ook blijft het een werk van voortschrijdend inzicht, niet in het minst omdat deze

⁴⁷ Zie o.m. D. JOHNSON, *Measuring Consumption and Consumption Poverty: Possibilities and Issues*, Washington, US Bureau of Labor Statistics, 2004, 31p.; B. GODERIS, S. HOFF, B. VAN HULST en J. WILDEBOER-SCHUT (2018), *Armoede in kaart*, <https://digitaal.scp.nl/> en H. WATTS, “An economic definition of poverty”, *Agricultural Economics Seminar* 1969, 58-69.

⁴⁸ Zoals beschreven door D. RAUHUT, *Economists and poverty: from Adam Smith to Amartya Sen*, New Delhi, Vedams e-books, 2005, 60.

⁴⁹ P. RAEYMAECKERS, C. NOËL, D. BOOST, C. VERMEIREN, J. COENE en S. VAN DAM, “Inleiding. Over armoede en lokaal sociaal beleid” in P. RAEYMAECKERS, C. NOËL, D. BOOST, C. VERMEIREN, J. COENE en S. VAN DAM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2017*, Leuven, Acco, 2017, 23-24.

⁵⁰ *Ibidem*, 25.

Merk de gelijkenissen op met de definitie van Adam Smith: *Er is sprake van armoede wanneer men de menselijke basisbehoeften ontbeert – dit is niet alleen wat nodig is om te kunnen (over)leven, maar ook alles wat in een land noodzakelijk is om waardig te leven. Aandacht gaat eveneens naar de sociale gevolgen van armoede, zoals schaamte en minderwaardigheidsgevoelens* (A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Chicago, University of Chicago Press, 1971, 479.)

⁵¹ P. RAEYMAECKERS, J. COENE en B. HUBEAU, “Inleiding. Over armoede en beleid” in J. COENE, P.

omschrijving evenzeer lacunes omvat. Zo is de verwijzing naar het concept *sociale uitsluiting* nogal ruim en vaag en daardoor moeilijk analytisch toepasbaar.⁵²

Een belangrijke meerwaarde van Vrankens' definitie is alleszins de brede invulling van armoede, maar zonder dat dit tot een inflatie van het begrip leidt. Concreet worden de elementen hoogte (in de zin van draagwijdte), breedte (verwijzend naar de multiaspectualiteit), diepte (d.i. de zogenaamde *poverty gap* die in een samenleving bestaat) en tijd (betrekking hebbend op het dynamische en reproductieve karakter) in zijn omschrijving meegenomen.⁵³ Verder verwijst *menselijke waardigheid* naar een ruimere invulling dan enkel de basisbehoeften die mensen in staat stellen om te overleven. Het gaat daarentegen over iemands werkelijke mogelijkheden of substantiële vrijheden om het leven te leiden dat hij of zij waardevol acht.⁵⁴

Deze werkelijke mogelijkheden worden door Sen – en nadien ook door Nussbaum⁽⁵⁵⁾ - met de term *capabilities* aangeduid.⁵⁶ Meer concreet heeft *capability* betrekking op twee zaken: enerzijds het tekort aan financiële middelen en anderzijds het niet-slagen in de ontwikkeling van een aantal mogelijkheden. Natuurlijk is iemands inkomen bepalend voor de mogelijkheden die hij heeft, maar Sen benadrukt dat dat niet het enige is (cfr. de recentste definitie van het Jaarboek). De verhouding tussen inkomen en mogelijkheden wordt immers ook sterk bepaald door persoonlijke kenmerken (leeftijd, handicap, geslacht...), omstandigheden (klimatologisch, economisch...), levensstandaard in een bepaald land e.d.m.⁵⁷ Armoede is aldus een gebrek aan het vermogen van mensen om mogelijkheden te creëren en zichzelf te ontwikkelen, waarbij de financiële middelen bepalend, maar niet allesomvattend zijn. Op die manier draagt het *capability*-denken tegelijk een economisch en een sociologisch aspect in zich.

RAEYMAECKERS, B. HUBEAU, T. GOEDEME, R. REMMEN en A. VAN HAARLEM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2018*, Leuven, Acco, 2018, 24-25 en K. PANIS, A. DHOEST en S. PAULUSSEN, “De representatie van armoede op televisie: individuele verhalen of structurele analyse?” in J. COENE, P. RAEYMAECKERS, B. HUBEAU, S. MARCHAL, R. REMMEN en A. VAN HAARLEM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2019*, Leuven, Acco, 2019, 266.

⁵² P. RAEYMAECKERS, J. COENE en B. HUBEAU, “Inleiding. Over armoede en beleid” in J. COENE, P. RAEYMAECKERS, B. HUBEAU, T. GOEDEME, R. REMMEN en A. VAN HAARLEM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2018*, Leuven, Acco, 2018, 25.

⁵³ D. DIERCKX, N. VAN HERCK en J. VRANKEN (eds.), *Poverty in Belgium*, Leuven, Acco, 2010, 20.

⁵⁴ P. RAEYMAECKERS, J. COENE en B. HUBEAU, “Inleiding. Over armoede en beleid” in J. COENE, P. RAEYMAECKERS, B. HUBEAU, T. GOEDEME, R. REMMEN en A. VAN HAARLEM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2018*, Leuven, Acco, 2018, 26.

⁵⁵ M. NUSSBAUM, “Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice”, *Feminist Economics* 2003, afl. 9, 33-34.

⁵⁶ A. SEN, *Social exclusion: concept, application, and scrutiny*, Philippines, Asian Development Bank, 2000, 4.

⁵⁷ A. SEN, “From income inequality to economic inequality”, *Southern Economic Journal* 1997, afl. 64, 385-386.

Verdergaand stelt Nussbaum dat het respect voor de menselijke waardigheid inhoudt dat burgers op tien levensdomeinen een zogenaamde *capability*-drempel kunnen bereiken.⁵⁸ Deze domeinen worden behoorlijk ruim omschreven (leven, gevoelens, lichamelijke en geestelijke gezondheid...) en behoeven dus enige verduidelijking.⁽⁵⁹⁾ Een manier om dat te doen is door een aantal grondrechten in de voormelde gebieden vast te stellen die op hun beurt de ‘drempelwaarde’ voor een menswaardig leven in het betreffende gebied definiëren.⁶⁰ Deze invulling sluit aan bij de *rechtenbenadering* van armoede en het menswaardig leven, omdat mensen over deze essentiële rechten (moeten) beschikken, louter en alleen als gevolg van hun mens-zijn. Tegelijk doet men hiermee een appèl op de collectieve verantwoordelijkheid van de samenleving om bij te dragen aan de realisatie van deze rechten.⁶¹

Wat dit laatste betreft, kan nog verwezen worden naar het Algemeen Verslag Armoede waarin men nadrukkelijk kiest voor een definitie van armoede als schending van de mensenrechten.⁶² Het is een omschrijving die voor het eerst werd geformuleerd door de Franse Sociaal-Economische Raad en waarin de link wordt gelegd met zogenaamde ‘samenhangende en langdurige onzekerheden’:
*Onzekerheid is de afwezigheid van een of meer van de zekerheden – en dan met name werk – die personen en gezinnen in staat stellen om, hun professionele, familiale en sociale verplichtingen na te komen en van hun basisrechten gebruik te maken. De onzekerheid die daaruit voortvloeit, kan groter of kleiner zijn en meer of minder ernstige en blijvende gevolgen hebben. Deze (bestaans)onzekerheid leidt tot extreme armoede wanneer ze zich manifesteert op verschillende terreinen wanneer ze zich manifesteert over een langere periode en wanneer de kansen om zelf uit de problemen te raken in de nabije toekomst klein zijn.*⁶³ Het Algemeen Verslag is bovendien het resultaat van een dialoogproces met verschillende betrokkenen op het vlak van armoede (met inbegrip van overheden, middenveld en de burgers zelf). Om deze reden ziet men het vandaag nog

⁵⁸ M. NUSSBAUM, *Mogelijkheden scheppen – Een nieuwe benadering van de menselijke ontwikkeling*, Amsterdam, Ambo, 2012, 36ev.

⁵⁹ Het is niettemin een van de meest concrete en toegepaste versies van de *capability*benadering (E. JANSEN, C. DEN BRABER en M. TIRIONS, “Kwaliteit van leven en de grondslagen van de *capability*benadering” in M. TIRIONS, W. BLOK en C. DEN BRABER, *De capabilitybenadering in het sociaal domein – Een praktijkgerichte kennismaking*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 2018, 41.)

⁶⁰ P. RAEYMAECKERS, C. NOËL, D. BOOST, C. VERMEIREN, J. COENE en S. VAN DAM, “Inleiding. Over armoede en lokaal sociaal beleid” in P. RAEYMAECKERS, C. NOËL, D. BOOST, C. VERMEIREN, J. COENE en S. VAN DAM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2017*, Leuven, Acco, 2017, 25-26.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID en SOCIALE UITSLUITING (1994), *Algemeen Verslag Armoede*, <http://www.armoedebestrijding.be>

⁶³ J. WRESINSKI (CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL), “Grande pauvreté et précarité économique et sociale”, *Journal Officiel de la République Française* 1987, 6. Vertaling en samenvatting door E. SMOUT (ATD VIERDE WERELD)(1989), *Grote armoede en sociaal-economische bestaansonzekerheid – Nederlandse vertaling van het rapport voorgesteld in naam van de Sociaal-Economische Raad van Frankrijk door mijnheer Joseph Wrésinski*, <https://www.joseph-wresinski.org/nl/>

steeds als een referentiepunt in de strijd tegen armoede, met als gevolg dat ook de (mensen)rechtenbenadering van armoede door velen wordt onderschreven.⁶⁴

Tegelijk is de vaststelling dat men in heel wat (inter)nationale wetenschappelijke literatuur toch vasthoudt aan de economische benadering of inkomensdrempel. Een en ander houdt uiteraard verband met de meetbaarheid en vergelijkbaarheid van de armoedecijfers. Zo heeft Van den Bosch het over *een situatie waarbij het mensen ontbreekt aan de economische middelen om een aantal basisfuncties (d.i. datgene wat mensen zelf aanwijzen als basisfuncties) te realiseren. (...) Een cruciaal aspect van armoede is dat zij wordt opgedrongen.*⁶⁵ Daarnaast spreekt men in het Nederlandse jaarrapport armoede en sociale uitsluiting over armoede *indien huishoudens duurzaam van een inkomen rond het sociaal minimum moeten leven en/of als zij door een samenspel van individuele en maatschappelijke oorzaken er structureel niet in slagen om van een minimuminkomen rond te komen.*⁶⁶ In het vierde rapport kwam het financiële aspect (nog meer) centraal te staan stellende dat armoede *primair slaat op de situatie van beperkte financiële mogelijkheden van een persoon of huishouden, waardoor men niet aan gangbare behoeften kan voldoen.*⁶⁷ Meer internationaal is er voorts nog het werk van Townsend die poneert dat iemand arm is *when his resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities.*⁶⁸ Townsend geldt overigens als inspiratiebron voor Storms, Goedemé en Van den Bosch en hun onderzoek naar *referentiebudgetten* om armoede in kaart te brengen. Aldus wordt een (inkomensgerelateerde) armoedegrens afgeleid van de vereiste levensstandaard om menswaardig te kunnen leven. Dit resulteert in referentiebudgetten op basis van een korf van goederen en diensten die noodzakelijk worden geacht om te kunnen participeren aan de gangbare leefpatronen (dit laatste in functie van het type gezin, de specifieke omstandigheden en locatie, alsook het moment van de meting).⁶⁹ Op deze manier wordt vergelijkend onderzoek tussen verschillende landen mogelijk gemaakt; iets wat

⁶⁴ B. HUBEAU (2018), *Sociaal werk is een sociale rechtvaardigheidsberoep - Acht opdrachten voor de toekomst*, <http://www.sociaal.net>; A. SENGUPTA, "Extreme armoede als een schending van de mensenrechten" in X., *Armoede, waardigheid, mensenrechten – 10 jaar samenwerkingsakkoord*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2008, 23 – 38 en K. DE BOYSER, "Een greep uit armoede en sociale uitsluiting", *Over-Werk Tijdschrift van het Steunpunt WAV* 2005, afl. 1, 122-125.

⁶⁵ K. VAN DEN BOSCH, *De meting van armoede, op basis van subjectieve en consensuele maatstaven*, CSB, Antwerpen, 1999, 2.

⁶⁶ G. ENGBERSEN, J. VROOMAN en E. SNEL, *De kwetsbaren: tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1997, 16.

⁶⁷ G. ENGBERSEN, J. VROOMAN en E. SNEL, *Armoede en verzorgingsstaat*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1999, 23.

⁶⁸ P. TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom – a survey of household resources and standard of living*, Penguin Books Ltd., England, 1979, 31.

⁶⁹ B. STORMS, T. GOEDEME en K. VAN DEN BOSCH, "De meting van armoede in de Europese Unie: een pleidooi voor de ontwikkeling van Europese referentiebudgetten", *Tijdschrift voor Sociologie* 2011, afl. 32, 470-496.

op Europees niveau doorgaans aan de hand van een vaste inkomensgrens gebeurt.⁷⁰

Tot slot vermelden we nog enkele andere grote namen in de internationale armoedeliteratuur: Rowntree (*Het armoedeconcept moet worden onderverdeeld in twee deelbegrippen, nl. primaire en secundaire armoede*),⁷¹ Alcock (*Armoede is het tekortkomen op materieel, sociaal en emotioneel gebied, het ontberen van mogelijkheden om aan zijn toekomst te werken*)⁷² en Nolan en Whelan (*Armoede is de onmogelijkheid om deel te nemen aan de samenleving als gevolg van een gebrek aan middelen*).⁷³ Het dient hierbij opgemerkt dat armoede doorgaans wordt beschouwd als een vast gegeven dat zich op een bepaald moment in de tijd manifesteert. Dit in tegenstelling tot het concept kwetsbaarheid dat meer dynamisch is en daarom ook de overgangen van armoede naar niet-armoede en omgekeerd omvat.⁷⁴ Toch is hier geen sprake van eensgezindheid: zo oppert een auteur dat armoede wel degelijk betrekking heeft op een proces; het is een dynamisch gebeuren.⁷⁵

Uit het voormelde volgt dat de afbakening van het armoedebegrip allesbehalve evident is. Soms is de definitie zodanig breed (of net zodanig smal) dat een groot (of net heel klein) deel van de bevolking eronder valt en dan krijgt men een overschatting (of een onderschatting) van het probleem (zie verder bij de subjectieve definitie van armoede).⁷⁶ Daarnaast wordt in bepaalde gevallen gekozen voor een inkomensgrens als criterium, terwijl elders een (soms vaag) concept als toetssteen wordt genomen (bv. 'levensstandaard', 'capabilities'...).⁷⁷ Ondanks deze variaties hanteert men in de literatuur doorgaans twee basistegenstellingen: absolute versus relatieve armoede en objectieve versus subjectieve armoede.

Absolute armoede betekent vooreerst dat men niet in staat is te voorzien in de elementaire levensbehoeften. Dat gaat dus over kleding, voedsel, onderdak en andere noodzakelijke producten zonder daarbij rekening te houden met externe factoren zoals welvaart, historische periode, technologische ontwikkelingen e.d.m. *Relatieve armoede* gaat daarentegen uit van een

⁷⁰ K. VAN DEN BOSCH, B. STORMS, N. VAN MECHELEN en T. GOEDEME, "Armoedegrenzen voor Europa" in J. VRANKEN, G. CAMPAERT, D. DIERCKX en A. VAN HAARLEM (eds.), *Arm Europa – Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*, Leuven, Acco, 2009, 195-197.

⁷¹ B. ROWNTREE, *Poverty, a study of town life*, London, MacMillan and co, 1908, 86-145.

⁷² P. ALCOCK, *Understanding poverty*, London, MacMillan Press, 1993, 3-18.

⁷³ B. NOLAN en C. WHELAN, *Resources, deprivation and poverty*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 188-193.

⁷⁴ M. LIPTON en S. MAXWELL, *The new poverty agenda: An overview*, Institute of Development Studies, Brighton, 1992, 10.

⁷⁵ M. PROWSE, *Towards a clearer understanding of 'vulnerability' in relation to chronic poverty*, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, 2003, 3.

⁷⁶ M. BOUVERNE-DE BIE, A. CLAEYS, A. DE COCK en J. VANHEE, *Armoede en participatie*, Gent, Academia Press, 2003, 3.

⁷⁷ R. LISTER, *Poverty*, Cambridge, Polity Press, 2004, 14-17.

maatschappelijk onaanvaardbare situatie, eerder dan een situatie tussen leven en dood. Het gaat over ongelijkheden in de samenleving tussen de onderste en de bovenste lagen en evolueert mee doorheen de tijd en naargelang de omstandigheden.⁷⁸

Verder handelt het *objectieve perspectief* over normatieve oordelen betreffende de betekenis van armoede en wat nodig is om er iets aan te doen. Experts die zelf niet tot de beoogde populatie behoren (zoals beleidsmakers en onderzoekers) bepalen dan wat armoede is.⁷⁹ Het voordeel is dat hiermee criteria worden aangereikt om armoede te definiëren, een aangepast beleid te voeren en de beleidseffecten ervan te meten. Daartegenover staat een *subjectieve invalshoek* die vertrekt vanuit het perspectief van de armen zelf.⁸⁰ Een huishouden is in deze benadering arm, indien het zelf aangeeft moeilijk of helemaal te kunnen rondkomen of als het feitelijk inkomen lager is dan het niveau dat door betrokkenen als minimaal noodzakelijk voor een bepaald huishoudtype wordt geacht. Het zijn dus de burgers zelf die bepalen wat armoede is. Deze benadering heeft natuurlijk een groot nadeel, nl. hoe valide zijn de antwoorden van de respondenten? De kans op overschatting van het probleem ligt hier beduidend hoger.⁸¹

Naast deze indeling zijn er nog diverse andere mogelijkheden om naar armoede te kijken. Zo kan men ook rekening houden met het soort armoede waarmee men te maken heeft. Denk bijvoorbeeld aan het fenomeen van energiearmoede (⁸²) dat verwijst naar *de situatie waarin een huishouden bijzondere moeilijkheden ondervindt om zich in de woning te voorzien van de energie die nodig is om aan de noodzakelijke behoeften te voldoen*.⁸³ Men maakt hierbij het onderscheid tussen gemeten, verborgen en subjectieve energiearmoede.⁸⁴ Verder kent men ook vervoersarmoede, omdat transport eveneens een gebied van het menselijke bestaan is dat een rol speelt op het vlak van sociale uitsluiting.⁸⁵ En daarnaast leest men, afhankelijk van de focus van het onderzoek, over

⁷⁸ B. PEPPER, *Social problems and modern society*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1998, 100.

⁷⁹ D. PHILIP en I. RAYHAN, *Vulnerability and poverty: what are the causes and how are they related?*, Bonn, Universität Bonn, 2004, 7.

⁸⁰ B. PEPPER, *Social problems and modern society*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1998, 106.

⁸¹ G. ENGBERSEN, J. VROOMAN en E. SNEL, *Balans van het armoedebelief : vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2000, 15.

⁸² Zie in dit verband: J. COENE, B. DELBEKE, K. DE SCHRIJVER, T. GOEDEME, B. HUBEAU, N. VALLET, G. VAN HAL, J. VANHILLE, J. VAN ROMPAEY, G. VERBIST en I. VERHAERT, *Armoede, energie en wonen: creatieve ideeën voor een toekomst zonder energiearmoede - Onderzoeksdag Universitaire Stichting Armoedebestrijding*, Antwerpen, UAntwerpen, 2017, 90p.

⁸³ F. HUYBRECHTS, S. MEYER, J. VRANKEN, G. CAMPAERT, H. MOUREAU en E. STORMS, *Energiearmoede in België – Finaal Rapport*, Antwerpen/Brussel, OASES/CEESE, 2011, 41-42.

⁸⁴ B. DELBEKE en S. MEYER, *Barometer Energiearmoede (2009-2013)*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2015, 3.

⁸⁵ T. VANOUTRIVE, "Minder inkomen, dus minder mobiel, dus minder kansen?" in J. COENE, P. RAEYMAECKERS, B. HUBEAU, T. GOEDEME, R. REMMEN en A. VAN HAARLEM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2018*, Leuven, Acco, 2018, 277-280.

woonarmoede, consumptiearmoede, communicatiearmoede, verzekeringsarmoede, onderwijsarmoede en meer recent nog klimaatarmoede.⁸⁶ Tot slot focussen sommige auteurs op het onderscheid tussen de binnenkant en de buitenkant van armoede (⁸⁷), structurele en conjuncturele armoede (⁸⁸) of structurele, interrelationele, sociaalpsychologische en intrapersonlijke armoedefactoren(⁸⁹). Bij dit laatste dient weliswaar opgemerkt dat het al meer gaat over de *oorzaken* van armoede (cfr. de zes perspectieven van Vranken⁹⁰) dan dat het een omschrijving of definitie betreft.

Het belangrijkste probleem in de zoektocht naar een goede definitie van het armoedebegrip (en tevens het grootste probleem bij het afbakenen van de oorzaken en gevolgen van armoede⁹¹) is dat – met de woorden van Alcock - *there is no one correct, scientific agreed definition because poverty is inevitably a political concept and thus inherently a contested one.*⁹² De kwestie is met andere woorden dat aan elke omschrijving van armoede een bepaald waardeoordeel is verbonden: het is de beoordeling van een situatie als onwenselijk en van die aard dat maatschappelijke actie nodig is.⁹³ Bovendien is de keuze voor een bepaalde definitie ook gelinkt aan de verklaringen en de mogelijke oplossingen die men ziet. Onenigheid over het probleem geeft bijgevolg onenigheid over de aanpak ervan.⁹⁴ Het hoeft dan ook niet te verbazen dat begrippen soms worden geselecteerd door belangengroepen (welzijnswerkers, armoedeverenigingen, politieke partijen...) om een bepaalde focus te leggen (d.i. het gebruikersvoordeel van een definitie). Denk bijvoorbeeld aan ‘nieuwe armoede’ als verwijzing naar middenklassers die in de jaren ’80 in de schulden raakten als gevolg van de economische crisis. Of ‘generatiearmoede’ om de tijdsdimensie van armoede (en de noodzaak van structurele maatregelen) te benadrukken.⁹⁵

⁸⁶ P. KERREMANS en K. VAN EETVELT (SERV), *Advies: alle stekkers uit ernalgiearmoede*, Brussel, SERV, 2016, 5 en M. DEBRUYNE, “Klimaatarmoede is zoveel meer dan te weinig hebben” in S. DIERCKX (ed.), *Klimaat en Sociale rechtvaardigheid*, Oud-Turnhout, Gompel&Svacina, 2019, 88.

⁸⁷ Zie o.m. K. DRIESSENS, T. VAN REGENMORTEL en K. VANSEVENANT, “Krachtgerichte hulpverlening in dialoog – Bind-Kracht in armoede”, *Maatwerk* 2010, afl. 3, 17-18; NETWERK TEGEN ARMOEDE (s.d.), *Veel gestelde vragen: Wat is armoede?*, <http://www.netwerktegenarmoede.be> en S. KERKAERT (s.d.), *Armoede: een gekende realiteit?*, <http://www.ikbeniemandniemand.be>

⁸⁸ Zie o.m. STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2001), *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede - eerste tweejaarlijks verslag*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, www.armoedebestrijding.be

⁸⁹ F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting*, Leuven, Acco, 2005, 28.

⁹⁰ J. VRANKEN, G. CAMPAERT, D. DIERCKX en A. VAN HAARLEM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2004*, Leuven, Acco, 2009, 40-41.

⁹¹ D. DIERCKX, N. VAN HERCK en J. VRANKEN (eds.), *Poverty in Belgium*, Leuven, Acco, 2010, 20.

⁹² P. ALCOCK, *Understanding Poverty*, London, MacMillan Press, 1993, 3.

⁹³ M. BOUVERNE-DE BIE, A. CLAEYS, A. DE COCK en J. VANHEE, *Armoede en participatie*, Gent, Academia Press, 2003, 3.

⁹⁴ R. LISTER, *Poverty*, Cambridge, Polity Press, 2004, 12 en P. ALCOCK, “Poverty and social exclusion” in P. ALCOCK, M. MAY en S. WRIGHT (eds.), *The Student’s Companion to Social Policy*, Sussex, John Wiley & Sons Ltd., 2012, 181.

⁹⁵ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN BESTAANSONZEKERHEID, ARMOEDE EN SOCIALE

Eenzelfde diversiteit ziet men ook op de verschillende bestuursniveaus. Zo verwijst men in het Federaal Armoedeplan van 2015 naar het Rapport van de Europese Unie over de gemeenschappelijke sociale waarden⁽⁹⁶⁾, waarin men op zijn beurt terugkoppelt naar een definitie uit het eerdere *Joint Report on Social Inclusion* ⁽⁹⁷⁾.⁹⁸ Het betreft een omschrijving met de focus op financiële armoede (“*People are said to be living in poverty if their income and resources are so inadequate as to preclude them from having a standard of living considered acceptable in the society in which they live*”), maar met tegelijk veel aandacht voor de multiaspectualiteit (“*Because of their poverty they may experience multiple disadvantage through unemployment, low income, poor housing, inadequate healthcare and barriers to lifelong learning, culture, sport and recreation.*”). Daarnaast verwijst men in het Armoedeplan nog naar de EU2020-indicator over armoede bestaande uit drie deelcomponenten (*inkomensarmoede, leven in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit en/of leven in een ernstig materieel gedepriveerd huishouden*)⁽⁹⁹⁾ om te komen tot concrete cijfers die de problematiek zichtbaar maken. Wanneer men de definitie van het Federaal Armoedeplan vervolgens vergelijkt met de omschrijving in het Vlaams Actieplan, dan valt op dat men in het laatste geval heeft geopteerd voor een integrale verwijzing naar de definitie van Vranken.¹⁰⁰ Men kan hieruit afleiden dat de concrete omschrijving weliswaar verschilt, maar dat er toch eensgezindheid bestaat over het feit dat armoede meer is dan een geldprobleem en dat men dus ook op de verschillende levensdomeinen (en overeenkomstige beleidsdomeinen) moet ingrijpen.

Volledigheidshalve hoort bij dit alles nog een bedenking over het concept *deprivatie*. Het dient benadrukt dat dit begrip geenszins als synoniem van armoede kan worden gezien, hoewel men de termen wel vaker samen ziet opduiken. Zo stelt Chaudhuri het volgende: *Poverty is an ex-post measure of a household's well-being (or lack thereof). It reflects a current state of deprivation, of lacking the resources or capabilities to satisfy current needs.*¹⁰¹ De belangrijkste ‘verantwoordelijke’ voor dit fenomeen is Townsend, omdat hij het idee van *relative deprivation* binnen de context van armoede heeft geïntroduceerd en uitgewerkt,¹⁰² zij het nog niet met de intentie om de

UITSLUITING (2001), *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede. Eerste twejaarlijks verslag*, <http://www.armoedebestrijding.be>

⁹⁶ F. BENNETT en S. RUXTON (2015), *Common social values in the European Union: stocktaking, with a focus on social inclusion and social protection - (Luxembourg Presidency of the Council of the European Union)*, <http://www.eu2015lu.eu/en/>

⁹⁷ EUROPESE COMMISSIE (2004), *Joint report on social inclusion*, <https://ec.europa.eu/social/>

⁹⁸ POD MI (2016), *Derde Federaal Plan Armoedebestrijding 2016-2019*, <https://www.mi-is.be>

⁹⁹ EUROSTAT (2018), *At risk of poverty or social exclusion (AROPE)*, <https://ec.europa.eu/eurostat/>

¹⁰⁰ VLAANDEREN (2015), *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019*, <https://www.vlaanderen.be>

¹⁰¹ S. CHAUDHURI, *Assessing vulnerability to poverty: concepts, empirical methods and illustrative examples*, Columbia, University of Columbia, 2003, 2.

¹⁰² P. TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom – a survey of household resources and standards of living*, Harmondsworth, Penguin, 1979, 915.

armoedeproblematiek in cijfers te kunnen vatten.¹⁰³ Pas later heeft men de eerste stappen gezet naar een zogenaamde *deprivatie-index* om het aantal mensen in armoede te kunnen tellen.¹⁰⁴ Het principe hierbij is dat men aan de hand van verschillende vragen (onder meer over het bezit van bepaalde consumptiegoederen, de activiteiten die men onderneemt en de levensstijl die men aanhoudt) probeert te meten wie arm is en wie niet. Centrale discussie is uiteraard welke elementen in de vragenlijst worden meegenomen en welke niet.¹⁰⁵ Afhankelijk daarvan krijgt men niet alleen verschillende resultaten; tevens ontstaan er verschillende definities van deprivatie, denk bijvoorbeeld aan *household deprivation*, *opportunity deprivation* en *mobility deprivation*.¹⁰⁶ Of, voortbouwend op Townsend, *relatieve, totale en enkelvoudige deprivatie*, naargelang de onderzochte huishoudens negatief scoren op respectievelijk twee, drie of één van de dimensies of sleutelfactoren van de armoedeproblematiek (zijnde consumptie, economische toestand en onderwijs).¹⁰⁷ Welke indeling men ook hanteert, uit onderzoek is duidelijk gebleken dat zo'n 30% van de mensen die wel tot de categorie *gedepriiveerden* behoort, niet in de statistieken komt wanneer een (beperkte) inkomens en/of consumptie-indicator wordt gebruikt.¹⁰⁸ Het is wellicht door de bredere invulling met aandacht voor verschillende aspecten van het dagelijks leven (cfr. de *multiaspectualiteit* van armoede) dat deprivatie aan belang wint. Toch dient opnieuw benadrukt dat *deprivatie* in de eerste plaats een indicator is en dus geen synoniem of verduidelijking van het armoedebegrip.

2.3. Sociale uitsluiting

Nu er ruimte is geweest om het armoedeconcept toe te lichten is het nuttig om ook het daarmee verwante begrip *sociale uitsluiting* (of *sociale exclusie*) te duiden.

Sociale uitsluiting ontstaat wanneer individuen, groepen of posities (= eenheden) hiërarchisch geordend zijn en wanneer daarbij tevens duidelijke breuklijnen optreden. Zo bestaan er relationele breuklijnen (tussen individuen), breuklijnen tussen sociale klassen, buurten en gemeenschappen en

¹⁰³ T. CALLAN, B. NOLAN en C. WHELAN, "Resources, deprivation and the measurement of poverty", *Journal of Social Policy* 1993, afl. 22, 143.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ J. BERGHMAN, R. MUFFELS, A. DE VRIES en M. VRIENS, *Armoede, bestaansonzekerheid en relatieve deprivatie*, Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant, 1988, 10-11.

¹⁰⁶ P. CLOKE, M. GOODWIN, P. MILBOURNE en C. THOMAS, "Deprivation, poverty and marginalization in rural lifestyles in England and Wales", *Journal of Rural Studies* 1995, afl. 11, 352-353 en de verwijzingen aldaar.

¹⁰⁷ A. STEVENS en J. VRANKEN, *Armoede: een kwalitatieve benadering*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1983, 33-34.

¹⁰⁸ S. KLASSEN, "Measuring poverty and deprivation in South Africa", *Review of Income and Wealth* 2000, afl. 1, 34.

maatschappelijke breuklijnen (op de arbeidsmarkt, in de politiek...).¹⁰⁹ In het geval van sociale uitsluiting gaat het om een structureel gebeuren waarbij de breuklijn niet alleen de vorm aanneemt van een sociale kloof, maar evenzeer die van een muur of een hoge drempel en dat op verschillende maatschappelijke domeinen (onderwijs, arbeidsmarkt, woonmarkt...).¹¹⁰

Vranken stelt voorts dat armoede een bijzondere vorm van sociale uitsluiting betreft: *Armoede bevat weliswaar alle kenmerken van sociale uitsluiting (ongelijkheid) en breuklijnen (sociale uitsluiting), maar bijkomend is er het netwerkachtige karakter of de multiaspectualiteit van armoede. Dat betekent concreet dat armoede te maken heeft met geringere deelname aan velerlei maatschappelijke goederen zoals inkomen, arbeid, onderwijs, wonen, gezondheid, rechtsbedeling, collectieve voorzieningen en cultuur. Het zijn terreinen die niet losstaan van elkaar.*¹¹¹ De multiaspectualiteit die eigen is aan armoede hoeft dus niet aanwezig te zijn bij sociale uitsluiting. En het is precies omdat sociale uitsluiting niet per se multiaspectueel is, dat het soms betrekking heeft op een enkel domein, zoals bij analfabeten en gevangenen¹¹² of in het geval van dakloosheid of discriminatie.¹¹³ Dan spreekt men ook wel over *wide exclusion*.¹¹⁴

Het is nuttig om hier opnieuw de omschrijving van Townsend aan te halen, gezien zowel armoede als sociale exclusie erin vervat zitten. Hij stelt dat iemand arm is *when his resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities.*¹¹⁵ Het grote verschil tussen armoede en sociale exclusie zit dus in het feit dat de problemen van iemand in armoede principieel te wijten zijn aan een tekort aan (materiële) middelen. Dat is niet noodzakelijk het geval voor sociale exclusie. Immers, (groepen van) personen die het relatief goed stellen op materieel vlak, kunnen toch het slachtoffer zijn van sociale exclusie (bijvoorbeeld door hun huidskleur, leeftijd of gezondheidstoestand).¹¹⁶ In feite is armoede in deze opvatting te beschouwen als een bijzondere vorm van sociale exclusie,

¹⁰⁹ J. VRANKEN, "Algemene inleiding. Jaarboek (13 jaar) kijkt terug op Verslag (10 jaar)" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2004*, Leuven, Acco, 2004, 48 en G. VAN HOOTEGEM, E. HENDERICKX, L. VANMARCKE en J. VRANKEN, *Het speelveld, de spelregels en de spelers?*, Leuven, Acco, 2013, 243-249.

¹¹⁰ *Ibidem*, 49-50.

¹¹¹ J. VRANKEN, D. GELDOLF en G. VAN MENXEL, *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 1999*, Leuven, Acco, 1999, 30.

¹¹² J. VRANKEN, "Algemene inleiding. Jaarboek (13 jaar) kijkt terug op Verslag (10 jaar)" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2004*, Leuven, Acco, 2004, 50.

¹¹³ J. VRANKEN, D. GELDOLF, G. VAN MENXEL, *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 1998*, Leuven, Acco, 1998, 33.

¹¹⁴ D. MILIBAND, *Social exclusion: the next steps forward*, London, Office of the Deputy Prime Minister, 2006, 5-9.

¹¹⁵ P. TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom – a survey of household resources and standard of living*, Penguin Books Ltd., England, 1979, 31.

¹¹⁶ G. ROOM, *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*, Bristol, Policy Press, 2004, 32.

namelijk die vorm die specifiek gekenmerkt wordt door het gebrek aan materiële middelen. Bij Townsend is het wel duidelijk zo dat mensen die bijvoorbeeld omwille van gezondheidsredenen of door een lage scholing niet deelnemen aan de ‘normale’ dagelijkse activiteiten niet als arm kunnen worden beschouwd, wanneer er geen gebrek aan materiële middelen is. Zij zijn dan het slachtoffer van sociale exclusie.¹¹⁷ Dit hoeft geen tegenstrijdigheid op te leveren met de omschrijving van Vranken. Immers, de multiaspectualiteit van armoede (in haar oorzaken én gevolgen) staat hoe dan ook centraal en het is dat wat in principe ontbreekt bij sociale exclusie. Anders gesteld: Vranken benadrukt de multiaspectualiteit van de gevolgen van armoede, terwijl Townsend de klemtoon legt op de oorzaken ervan. Voorts kan men niet ontkennen dat situaties van slechte gezondheid of lage scholing belangrijke risicofactoren zijn voor een leven in armoede.¹¹⁸ De overgang van sociale exclusie naar armoede is dus, helaas, relatief snel gemaakt.

Dit laatste verklaart wellicht waarom het onderscheid tussen beide fenomenen niet altijd behouden blijft.¹¹⁹ Zo ziet men dat sommige auteurs de begrippen tegelijk als elkaars oorzaak én gevolg beschouwen (¹²⁰); als één en onafscheidelijk (¹²¹), waardoor de kenmerken van armoede ook (en steeds vaker) naar voor komen in de context van sociale uitsluiting (i.h.b. de multiaspectualiteit, dynamiek en relationaliteit).¹²² Op het Europese niveau is er zelfs de trend om armoede als concept te vervangen door sociale exclusie.¹²³ Een mogelijke verklaring voor deze vaststelling is politiek van aard: sociale uitsluiting heeft een zekere semantische flexibiliteit die ervoor zorgt dat het concept bruikbaar is vanuit verschillende politieke invalshoeken. Hiermee wordt bedoeld dat het een minder beladen, ‘bedreigend’ begrip is dan armoede en dat het een meer hedendaags perspectief biedt. Sociale uitsluiting is breder, wijst op sociale processen en op een zekere complexiteit die verder gaat dan het louter financiële. Een relevante bedenking hierbij is wel dat exclusie bij uitstek een begrip is dat in de Westerse, geïndustrialiseerde landen werd ontwikkeld. In landen waar extreme armoede bestaat (vnl. derdewereldlanden), dreigt het gevaar dat sociale exclusie wordt aangewend om die armoede te verhullen.¹²⁴ Voorts mag het unieke gebruik van sociale exclusie niet

¹¹⁷ P. TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom – a survey of household resources and standard of living*, Penguin Books Ltd., England, 1979, 32.

¹¹⁸ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2015), *Feiten en cijfers*, <http://www.armoedebestrijding.be>

¹¹⁹ S. HOF en C. VROOMAN, *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011, 14-16.

¹²⁰ S. DION-LOYE, *Les pauvres et le droit in Que sais-je?*, Parijs, Presses Universitaires de France, 1997, 32-33.

¹²¹ R. LEVITAS, C. PANTAZIS e.a., *The multi-dimensional analysis of social exclusion*, Bristol, Bristol Institute for Public Affairs, 2007, 26-27.

¹²² J. MATHIESON, J. POPAY, E. ENOCH e.a., *Social Exclusion: meaning, measurement and experience and links to health inequalities – A review of literature*, UK, WHO, 2008, 12-13.

¹²³ G. ROOM, *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*, Bristol, Policy Press, 2004, 27.

¹²⁴ *Ibidem*, 9-10.

de indruk wekken dat uitsluiting en/of maatschappelijke vervreemding iets is wat losstaat van een laag inkomen of materiële tekorten. Dat is ook de reden waarom men er soms voor kiest om ‘armoede en sociale uitsluiting’ in één adem te vermelden.¹²⁵ Keerzijde van de medaille is wel dat het daardoor erg moeilijk wordt om wetenschappelijk onderzoek te voeren naar de fenomenen afzonderlijk. In dat geval rijst de vraag welke criteria voor welk concept in overweging moeten worden genomen. De keuze hiervoor hangt uiteraard af van de conceptuele invulling, maar ook, niet onbelangrijk, van hoe men de (causale) verhouding tussen armoede en sociale uitsluiting ziet.¹²⁶ En dat is allerminst voor de hand liggend.

2.4. Bestaansonzekerheid

Bestaansonzekerheid wordt soms gebruikt als een synoniem voor armoede⁽¹²⁷⁾ of als een vorm van armoede op het continuüm tussen *armoede als overleving en zichtbaar gebrek enerzijds en armoede als achterblijven ten opzichte van een gemiddelde maatschappelijke participatie* anderzijds⁽¹²⁸⁾. Tegelijk zijn er argumenten om het als een compleet afzonderlijk concept te beschouwen. Het meest voor de hand liggende is het bestaan van de organisatie Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Daarnaast zijn er ook meer wetenschappelijke redenen om het onderscheid te maken. Zo werd reeds eerder melding gemaakt van de definitie van de Franse Sociaal-Economische Raad in zijn rapport van 1987 met als titel: “Grote armoede en sociaal-economische bestaansonzekerheid”.¹²⁹ Daarin werd onder meer gesteld dat *bestaansonzekerheid leidt tot extreme armoede wanneer ze zich manifesteert op verschillende terreinen; wanneer ze zich manifesteert over een langere periode en wanneer de kansen om zelf uit de problemen te raken in de nabije toekomst klein zijn*.

Inderdaad, leven in grote armoede is ingrijpender dan leven in bestaansonzekerheid, gezien het eerste zich uitstrekt over verschillende levensdomeinen en de kansen op een verbetering in de toekomst hypothekeert.¹³⁰ Hoewel deze definitie dateert van 1987 wordt ze nog steeds overgenomen

¹²⁵ G. PALMER (s.d.), *Relative poverty, absolute poverty and social exclusion*, <http://www.poverty.org.uk>

¹²⁶ R. LEVITAS, “The concept and measurement of social exclusion” in C. PANTAZIS, D. GORDON en R. LEVITAS (eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Bristol, Policy Press, 2006, 126-127.

¹²⁷ R. VAN DAM en K. VAN DEN BOSCH, *Hoeveel armen zijn er in België? Resultaten van diverse studies*, Antwerpen, CSB, 1997, 8-9.

¹²⁸ J. BERGHMAN, R. MUFFELS, A. DE VRIES en M. VRIENS, *Armoede, bestaansonzekerheid en relatieve deprivatie*, Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant, 1988, 3.

¹²⁹ J. WRESINSKI, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, France, Conseil économique et social, 1987, 6.

¹³⁰ ATD VIERDE WERELD IN BELGIË (2015), *Visie – samen voor waardigheid*, <http://www.atd-vierdewereld.be>

in recente documenten, zoals een discussienota (2005) opgesteld door het Steunpunt in samenwerking met het Centrum voor Gelijkheid van Kansen, Gemeenschappen en Gewesten¹³¹ en ATD Vierde Wereld (nogmaals uitdrukkelijk erkend in 2015).¹³²

Fierens neemt deze definitie als uitgangspunt, maar stelt ook een nuance voor. Een opeenhoping van precare omstandigheden kan volgens hem inderdaad tot grote armoede leiden, maar dit betekent niet altijd dat de betreffende personen en gezinnen het genot van hun grondrechten zouden verliezen. In Westerse democratieën, en in het bijzonder in België, genieten armen heel wat rechten die voldoende erkend worden (uitgezonderd de rechten van vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verblijven). De uitoefening van deze rechten wordt evenwel belemmerd door bestaansonzekerheid en armoede. Dit theoretische onderscheid tussen genot en uitoefening mag echter niet worden verscherpt: feitelijke omstandigheden kunnen de uitoefening van een recht dermate bemoeilijken dat het genot ervan geen enkele zin meer heeft.¹³³ Dit laatste is naar mijn mening ook de reden waarom de nuancering van Fierens zelden wordt overgenomen. Sterker, het dient opgemerkt dat Fierens' omschrijving in de eerste plaats veel gelijkenissen vertoont met die van Vranken. Zo stelt Fierens dat er sprake is van armoede zodra de onzekerheid zich manifesteert op verschillende terreinen (multiaspectualiteit), over een langere periode (tijdselement) en wanneer de kansen om er zelf uit te geraken erg klein zijn (cfr. de kloof niet op eigen kracht kunnen overbruggen).

Tot slot kan hier nog verwezen worden naar het werk van Schuyt waarin wordt benadrukt dat wetenschappelijk onderzoek naar het onderscheid tussen armoede en bestaansonzekerheid niet evident is. Zo zullen mensen heel verschillend antwoorden op de vragen of zij 'het moeilijk hebben met hun inkomen', of zij 'kunnen rondkomen', dan wel of zij '(on)voldoende inkomsten' hebben. Hoe ondraaglijk zijn de leefomstandigheden in die gevallen écht? Duiden de antwoorden op dergelijke inkomensvragen op een ontevredenheid met het inkomen of op werkelijke armoede? Een objectieve maatstaf kan tot op zekere hoogte soelaas bieden, maar welk criterium kiest men dan om bestaansonzekerheid te meten? Een (financiële) *armoedegrens*?¹³⁴ Los van deze onderzoeksmatige complicaties is het hoe dan ook interessant om na te gaan hoe verschillend beide categorieën van

¹³¹ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2005), *Discussienota – Kennis en indicatoren 10 jaar na het algemeen verslag over de armoede*, <http://www.armoedebestrijding.be>

¹³² ATD VIERDE WERELD IN BELGIË (2015), *Visie – samen voor waardigheid*, <http://www.atd-vierdewereld.be>

¹³³ J. FIERENS, "De armen, hun advocaten en de hypomochlion" in X., *Armoede, waardigheid, mensenrechten – 10 jaar samenwerkingsakkoord*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2008, 49.

¹³⁴ C. SCHUYT, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden, Stenfert Kroese, 1991, 66.

mensen hun leefsituatie percipiëren.

2.5. Onzelfredzaamheid of niet-zelfredzaamheid

Het begrip zelfredzaamheid komt voor in zeer uiteenlopende contexten. Zo duikt het bijvoorbeeld op wanneer het gaat over de ontwikkeling van kinderen op school. In dat opzicht is zelfredzaamheid de *(ruime) ontwikkeling naar zelfstandigheid en onafhankelijkheid*.¹³⁵ Daarnaast kent het een belangrijk toepassingsgebied in de zorg (ouderen, gehandicapten...). Zelfredzaamheid slaat dan op *het vermogen van mensen om zichzelf te redden op alle levensterreinen (in het bijzonder op het gebied van persoonlijke verzorging en dagdagelijkse activiteiten) met zo min mogelijk professionele ondersteuning en zorg*.¹³⁶ In het kader van de Nederlandse WMO-wetgeving werd geopteerd voor een brede definitie: *het lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf voorzieningen te treffen die deelname aan het normale maatschappelijke verkeer mogelijk maken*.¹³⁷ Deze wet heeft als doelstelling om in de ruime betekenis de sociale samenhang en de leefbaarheid van de bevolking te bevorderen en kwetsbare burgers te ondersteunen.¹³⁸ Heel concreet komt het erop aan mensen (zowel gezonde mensen als mensen met psychische en/of fysieke problemen) zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen laten wonen en meedoen in de samenleving, al dan niet met de hulp van familie, vrienden of bekenden. Indien dat niet meer kan, moet de gemeente ondersteuning bieden aan bijvoorbeeld mantelzorgers.

Gelet op de talrijke toepassingen is het van belang om de juiste context voor ogen te houden, d.i. de context van integratie en participatie van burgers in de brede samenleving en het rechtssysteem. De betekenis van zelfredzaamheid kan hierbij twee kanten uitgaan: ofwel betekent het onafhankelijkheid ten aanzien van overheidssteun (de overheid trekt zich terug, bezuinigt), ofwel – omgekeerd - betreft het de vaardigheid om als burger tijdig hulp in te roepen (emancipatie van mensen om een eigen leven te leiden).¹³⁹ Het evenwicht vinden tussen deze benaderingswijzen is

¹³⁵ SCHOOLPORTAAL.BE (s.d.), *Zelfredzaamheid in de kleuterklas*, <http://www.schoolportaal.be/kleuteronderwijs>

¹³⁶ B. JANSEN (2013), *Handreiking zelfredzaamheid voor wijkverpleegkundigen*, <http://www.vilans.nl>; R. GOBBENS, S. HUPKENS en M. GOUMANS, *Het beloop van kwetsbaarheid en zelfredzaamheid van klanten van wijkwerkers van Laurens*, Rotterdam, Hogeschool Rotterdam, 2015, 38p.; G. KEMPEN, “Psychosociale aspecten van gezondheid en zelfredzaamheid bij ouderen: van determinanten naar interventie”, *Tijdschrift voor gerontologie en geriatrie* 2009, afl. 40, 253-261 en FOD SOCIALE ZEKERHEID -- DIRECTIE-GENERAAL PERSONEN MET EEN HANDICAP (s.d.), *Zelfredzaamheid*, <http://www.handicap.fgov.be>

¹³⁷ TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2005-2006), *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning) - nr. 65*, <http://www.overheid.nl>

¹³⁸ M. DE KLERK, R. GILSING en J. TIMMERMANS, *Op weg met de WMO. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2010, 7.

¹³⁹ MOVISIE (2013), *Kennisdossier 5: zelfregie, eigen kracht, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid*. De

een uitdagende beleidsoefening. Recent ziet men op dit punt een verschuiving naar de eerst vermelde opvatting: meer individuele verantwoordelijkheid, minder overheidstussenkomst.¹⁴⁰ Enkele voorbeelden kunnen deze beweging illustreren.

In het Nederlandse parlement werd het volgende gesteld: *Burgers (met inbegrip van leden van etnische minderheden) zijn zelfredzaam en autonoom, kiezen voor deze samenleving en zetten er zich met al hun talenten voor in. Zij realiseren zich dat bij elk recht een corresponderende plicht bestaat. Wie er ondanks eigen inspanning niet in slaagt, zijn burgerschap vorm te geven, mag op steun rekenen.*¹⁴¹ Heel concreet ziet men deze ‘voor-wat-hoort-wat-gedachte’ sterk terugkomen in de eveneens in Nederland ontwikkelde ‘Zelfredzaamheid-Matrix’ (*hierna: ZRM*). Het betreft een beleidsinstrument dat de zelfredzaamheid van burgers op een brede manier in beeld brengt. De ZRM toetst de zelfredzaamheid op verschillende gebieden: inkomen, dagbesteding, huisvesting, gezinsrelaties, geestelijke gezondheidszorg, fysieke gezondheid, verslaving, vaardigheden bij activiteiten van het dagelijks leven (ADL), sociaal netwerk en maatschappelijke participatie en justitie. Het niveau van zelfredzaamheid wordt per leefgebied afzonderlijk bepaald met eigen criteria en een eigen beschrijving.¹⁴² Zo worden mensen die niet zelfredzaam zijn op het vlak van inkomen gekenmerkt door *het spontaan of ongepast uitgeven van inkomsten, het onvoldoende beschikken over inkomsten en/of groeiende schulden hebben. Zij die niet of slechts beperkt zelfredzaam zijn in het maatschappelijk leven zijn zij die geïsoleerd leven en/of niet over sociale vaardigheden beschikken en/of een gebrek aan motivatie hebben om te kunnen deelnemen.*¹⁴³ De matrix is een concept dat werd overgenomen uit de Verenigde Staten, waar het ontwikkeld is om na te gaan of en hoe mensen uit armoede kunnen geraken. Door aandacht te hebben voor de verschillende leefgebieden heeft men getracht om de focus niet enkel op het inkomensaspect te leggen.¹⁴⁴ Hoewel de ZRM klaarblijkelijk een handig instrument is dat door de multiaspectuele aanpak verschillende toepassingsgebieden kent, is het tegelijk een goede illustratie van het feit dat het niet eenvoudig is om tot een eenduidige definitie van zelfredzaamheid te komen. De invulling ervan varieert immers heel sterk in functie van het leefgebied waarover het gaat.

begrippen ontward, <http://www.movisie.nl>

¹⁴⁰ S. KEINEMANS, E. DE JONGE, R. KLOPPENBURG, *Ethisch actorschap*, Delft, Eburon Uitgeverij, 2014, 51.

¹⁴¹ PARLEMENTAIRE MONITOR NEDERLAND (1998), *Kansen krijgen, kansen pakken, Integratiebeleid 1999-2002*, <http://www.parlementairemonitor.nl>

¹⁴² MOVISIE (2015), *De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM)*, <https://www.movisie.nl/tools/>

¹⁴³ A. JANSSEN, J. OSTE, J. VLIERHUIS e.a., *De zelfredzaamheid-matrix - Factsheet over het eenvoudig en gestandaardiseerd meten van zelfredzaamheid*, Amsterdam, GGD Amsterdam Cluster Epidemiologie, Documentatie en Gezondheidsbevordering (EDG), 2011, 6.

¹⁴⁴ C. SENTEIO, J. KHIYA, J. MARSHALL, E. RITZEN en J. GRANT, “Preventing Homelessness: An Examination of the Transition Resource Action Center”, *Journal of Prevention & Intervention in the Community* 2009, afl. 37, 106-107.

Een ander voorbeeld is het Vlaamse regeerakkoord van de regering Bourgeois I waarin het maximaal verhogen van de zelfredzaamheid centraal staat.¹⁴⁵ In het recentste akkoord van Jambon I (¹⁴⁶) vindt men in het kader van armoedebestrijding en participatie aan de samenleving gelijkaardige passages terug: *Om armoede te bestrijden en voorkomen, is het belangrijk dat we inzetten op het zelfredzaam maken van mensen en de structurele oorzaken van armoede aanpakken (p. 117) - Curatieve maatregelen voor de meest kwetsbare doelgroepen. Armoede is beter te voorkomen dan te genezen, het stimuleren van de zelfredzaamheid staat dan ook voorop in onze aanpak (...) (p. 119) - Het Vlaams inburgeringsbeleid legt de nadruk op economische en maatschappelijke zelfredzaamheid, de snelle verwerving van de Nederlandse taal en het zich eigen maken van de gedeelde normen en waarden van de publieke Vlaamse cultuur (p. 142).* Vanzelfsprekend is de verhoging van de zelfredzaamheid ook een belangrijk punt in de context van activering van (langdurig) werklozen.¹⁴⁷ Huyse ziet hierin gelijkenissen met het Nederlandse model, waarbij eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid op een lijn komen te staan. Ondersteuning wordt daardoor de uitzondering.¹⁴⁸ Als gevolg van de gelijkschakeling van zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid ontstaat het fenomeen van een *logic of equivalence* waarbij wordt gesteld dat het de verantwoordelijkheid van de burger is om zelfredzaam te zijn. Dat kan erg positief zijn, maar tegelijk mag men niet vergeten dat er heel wat verschillen in verlangens, belangen en zorgen van individuele burgers bestaan. Het risico met deze denkpiste is dan ook dat de sociale werkelijkheid al te zeer vereenvoudigd wordt.¹⁴⁹

Men moet voorts een duidelijk onderscheid maken tussen (on)zelfredzaamheid en aanverwante begrippen. Zo is er vooreerst een verschil tussen onzelfredzaamheid (vertaald als *the lack of self reliance*) en armoede, wat tot uiting komt in de theorie van de *self reliant poor*. Deze opvatting houdt zeer nauw verband met de eerder besproken *capability-approach* van Sen en Nussbaum, omdat het gaat over mensen die niet de *capabilities* hebben om een inkomen te genereren dat minstens gelijkstaat aan datgene wat nodig is om een sociaal aanvaarde levensstandaard (in overeenstemming met de menselijke waardigheid, zie *supra*) te handhaven.¹⁵⁰ Dit in tegenstelling tot een zuiver economische norm die meestal het uitgangspunt vormt voor de officiële armoedecijfers gebaseerd op de inkomensverdeling (zie ook *supra*).¹⁵¹ Bijgevolg is het mogelijk dat

¹⁴⁵ VLAAMSE REGERING (2014), *Regeerakkoord 2014-2019*, 9.

¹⁴⁶ VLAAMSE REGERING (2019), *Regeerakkoord 2019-2024*, 302p.

¹⁴⁷ FOD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE (2015), *De actieve insluiting van mensen die ver van de arbeidsmarkt staan, realiseren*, <http://www.mi-is.be> en VLAAMSE REGERING (2019), *Regeerakkoord 2019-2024*, 69.

¹⁴⁸ DE STANDAARD (2004), *Doe-het-zelf-samenleving*, http://www.standaard.be/cnt/dmf20140801_01201415.

¹⁴⁹ R. DE BRABANDER, *Wie wil nou niet zelfredzaam zijn?*, Antwerpen/Apeldoorn, Garant, 2014, 112-113.

¹⁵⁰ R. HAVEMAN en A. BERSHADKER, "The 'inability to be self-reliant' as an indicator of poverty: trends for the US (1975-97)", *Review of Income and Wealth* 2001, 335-336

¹⁵¹ FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE – STATISTICS BELGIUM (2015), *Armoede en Sociale*

self reliant-armoede anders evolueert dan officiële armoede. Uit onderzoek is bijvoorbeeld al gebleken dat kwetsbare groepen in de VS vaker *self reliant poor* zijn, terwijl zij het relatief beter doen in de officiële (economische) armoedecijfers.¹⁵² Verder moet men *non-reliance* (te vertalen als ‘onzelfredzaamheid’) onderscheiden van *non-resourcefulness*, eveneens een concept in de armoedeliteratuur. Dit laatste begrip verwijst naar een situatie van hulpeloosheid waarin een persoon niet in staat is om de moeilijkheden en uitdagingen van het leven zelf te dragen en te overwinnen. Er ontstaat dan een gevoel van stress met mogelijke risico’s op het vlak van gezondheid, zelfvertrouwen en emotioneel evenwicht. Een aandachtspunt hierbij is dat het gaat om problemen op korte termijn die de persoon normaal gezien zelfstandig (of mits wat (beperkte) hulp) kan overwinnen (dit alles in tegenstelling tot kwetsbaarheid en armoede).¹⁵³

Tot slot kan men voor de context van rechtstoegankelijkheid verwijzen naar een (Nederlands) onderzoeksrapport van Grootelaar e.a. De notie van zelfredzaamheid loopt als een rode draad doorheen deze studie. In lijn met de eerder beschreven evolutie naar meer individuele verantwoordelijkheid voor de burger, stelden de onderzoekers de vraag naar de zelfredzaamheid van de gemiddelde rechtszoekende burger. Men onderscheidde vervolgens vier beïnvloedende factoren: kennis (bekendheid met het recht en de rechtshulp), houding (omgaan met conflicten), digitale geletterdheid (bekendheid met digitale kanalen en internetvaardigheden) en taalvaardigheid.¹⁵⁴ Deze factoren werden toegekend aan verschillende ‘persona’ (fictieve personages), waarna men onderzocht welke gevolgen overheidsmaatregelen hebben op de positie van deze persona. Meer specifiek heeft men in dit onderzoek voor dezelfde situatie(s) gekeken naar de impact van een aantal maatregelen op de toegang die de rechtzoekende heeft tot informatie, begeleiding, overleg en onderhandeling en een neutrale bindende interventie.¹⁵⁵ De onderzoeksresultaten weerspiegelen een weerbarstige praktijk: een rechtzoekende is niet óf zelfredzaam, óf onzelfredzaam. Er bestaat een variëteit aan factoren die beïnvloedt hoe rechtzoekenden met hun problemen omgaan. Zo is persona X zeer zelfredzaam en vindt hij gemakkelijk zijn weg binnen het recht, maar is hij alsnog op zoek naar duiding en bevestiging van de grote hoeveelheid informatie die hij op internet heeft gevonden. In een andere situatie is persona Y genoodzaakt om een advocaat te zoeken en een proces te beginnen, ondanks het feit dat hij bereid is zijn probleem vriendschappelijk met zijn partner op te lossen. Tot

Uitsluiting in België 2014, <https://statbel.fgov.be>

¹⁵² R. HAVEMAN en A. BERSHADKER, “The ‘inability to be self-reliant’ as an indicator of poverty: trends for the US, 1975-97”, *Review of Income and Wealth* 2001, afl. 3, 354-355.

¹⁵³ E. TRĘBINSKA-SZUMIGRAJ, “(Non-)Self-Reliance and (Non-)Resourcefulness in Co-Dependency. Expanding Counselogy’s Reflection”, *Journal of counselogy* 2012, 248-249.

¹⁵⁴ H. GROOTELAAR, L. VENDERBOS, S. VROMEN en H. VAN HARTEN, *Toegang tot het recht: een actueel portret*, 2014, Utrecht, Montaigne Centrum, 37-38.

¹⁵⁵ *Ibidem*, 39-40.

slot is de capaciteit om het probleem op te lossen weliswaar van groot belang, maar minstens even bepalend is de houding van de rechtszoekende. Persona Z kan het wel, maar wil het niet en stelt zich daarom passief en afhankelijk (of onzelfredzaam) op.¹⁵⁶

Uit deze studie kan men twee vaststellingen meenemen: enerzijds gaat zelfredzaamheid in het recht niet alleen over kennis en vaardigheden (*capabilities*), maar ook over de houding van de betrokkene en anderzijds blijkt dat zelfredzaamheid geen zwart-wit-gegeven is, omdat verschillende factoren onder wisselende omstandigheden invloed uitoefenen op de acties die het individu (al dan niet) onderneemt.

2.6. Kwetsbaarheid

In hetgeen hierna volgt wordt het concept kwetsbaarheid vergeleken met de eerder besproken (aanverwante) begrippen om zo te komen tot een genuanceerde definitie. Bedoeling is ook om de uiteindelijke omschrijving af te stemmen op de specifieke context van het OCMW-recht.

2.6.1. Kwetsbaarheid en armoede

De essentie van kwetsbaarheid ligt in het gebrek aan macht, gezag en sociaal aanzien om invloed te hebben op de erkenning, formulering en operationalisering van het maatschappelijk waarden- en normenpatroon dat eigen is aan een bepaalde cultuur.¹⁵⁷ Hoewel het gebrek aan bezit vaak meespeelt, gaat kwetsbaarheid in de kern niet over het ontbreken van middelen en bezittingen. Het gaat eerder over blootstelling en weerloosheid,¹⁵⁸ over persoons- en groepskenmerken van mensen (zich niet kunnen verdedigen, onzekerheid, regelmatige blootstelling aan risico's en stress¹⁵⁹) die maken dat zij een hoger risico lopen om in een armoedesituatie terecht te komen.¹⁶⁰ Bijgevolg zijn kwetsbare personen niet altijd arm, terwijl mensen in armoede doorgaans wel tot de kwetsbaarsten van de

¹⁵⁶ *Ibidem*, 109.

¹⁵⁷ N. VETTENBURG, "Jeugd en maatschappelijke kwetsbaarheid" in J. HAZEKAMP e.a., *Jeugd in bijzondere situaties*, Hasselt, Provincie Limburg – Culturele Aangelegenheden, 1989, 5-6.

¹⁵⁸ R. CHAMBERS, "Poverty and livelihoods, whose reality counts?", *Environment and Urbanization* 1995, afl. 1, 175.

¹⁵⁹ R. CHAMBERS, "Vulnerability, coping and policy (editorial introduction)", *IDS Bulletin* 2006, afl. 4, 33 en Europese Commissie (1981), *Eindrapport van de Commissie aan de Raad betreffende het Eerste Programma van modelprojecten en studies ter bestrijding van de armoede*, <http://europa.eu>

¹⁶⁰ B. HUBEAU, "Arm recht? Over de kansrijke relatie tussen recht en armoede." in CBR – CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN, *Arm Recht? Kansarmoede en recht*, Maklu, Antwerpen, 1997, 32.

samenleving worden gerekend. In de visie dat kwetsbaarheid als concept dynamischer is dan armoede weerspiegelt het precies de beweging van kwetsbare personen ‘in en uit’ de armoede.¹⁶¹ Een en ander wordt nog ondersteund door de opvatting dat armoede en kwetsbaarheid als (afzonderlijke) concepten naast elkaar staan in een rij met andere verwante fenomenen, zoals *fysieke zwakte* en *isolement*. Het zijn elkaar wederzijds beïnvloedende kenmerken.¹⁶² Zo is er een duidelijke relatie tussen fysieke zwakte en armoede. Onderzoek heeft immers uitgewezen dat er een verband bestaat tussen handicap, armoede en gezondheid¹⁶³ (hoewel meer research op dit domein zeker wenselijk is¹⁶⁴). De kans om in een armoedesituatie te belanden is ook significant hoger voor zij die geografisch geïsoleerd wonen.¹⁶⁵ Hetzelfde geldt voor isolement ten opzichte van communicatie, informatie, sociaal contact e.d.m. Niet (of moeilijk) kunnen lezen en/of schrijven is hiervan een helder voorbeeld.¹⁶⁶ Kortom, de invloed van *kwetsbaarheid* op *armoede* is in heel wat studies een centraal thema (zgn. *vulnerability to poverty*-onderzoek).¹⁶⁷

Niettemin is armoede tegelijk een element dat iemands kwetsbaarheid kan beïnvloeden. Armoede maakt immers dat mensen minder mogelijkheden hebben om met moeilijke situaties om te gaan (*coping*) en dat zij hun rechten minder goed kunnen effectueren. Dat brengt hen tot een kwetsbare situatie.¹⁶⁸ In nog andere bewoordingen betreft armoede de actuele of potentiële waarschijnlijkheid dat een gezin plots of geleidelijk aan in een situatie terechtkomt die zij onmogelijk het hoofd kan bieden (d.i. de *kwetsbare* positie) met moeilijkheden op verschillende levensdomeinen tot gevolg.¹⁶⁹ In sommige literatuur worden personen in armoede, naast bijvoorbeeld personen met een fysieke of psychische beperking, ontheemden (migranten en vluchtelingen) of ouderen, daarom uitdrukkelijk vermeld als een risicogroep voor kwetsbaarheid.¹⁷⁰

¹⁶¹ C. MOSER, “The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies”, *World Development* 1998, afl. 26, 3.

¹⁶² R. CHAMBERS, *Rural development: putting the last first*, Harlow, Prentice Hall, 1983, 108-139 en R. CHAMBERS, “Poverty and livelihoods, whose reality counts?”, *Environment and Urbanization* 1995, afl. 1, 188-191.

¹⁶³ S. MITRA, A. POSARAC en B. VICK, *Disability and Poverty in Developing Countries: A Snapshot from the World Health Survey*, Washington, The World Bank, 2011, 61-62.

¹⁶⁴ N. GROCE, G. KEMBHAVI, S. WIRZ, R. LANG, J. TRANI en M. KETT, *Poverty and disability. A critical review of the literature in low and middle-income countries*, London, University College of London, 2011, 20-21.

¹⁶⁵ K. BIRD, A. MCKAY en I. SHINYEKWA, *Isolation and poverty. The relationship between spatially differentiated access to goods and services and poverty*, London, Overseas Development Institute, 2010, 5.

¹⁶⁶ R. CHAMBERS, “Poverty and livelihoods, whose reality counts?”, *Environment and Urbanization* 1995, afl. 1, 189.

¹⁶⁷ Zie o.m. M. PROWSE, *Towards a clearer understanding of 'vulnerability' in relation to chronic poverty*, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, 2003, 41p.; I. DUTTA, J. FOSTER en A. MISHRA, “On Measuring Vulnerability to Poverty”, *Social Choice and Welfare* 2011, afl. 37, 743-761 en S. CHAUDHURI, *Assessing vulnerability to poverty: concepts, empirical methods and illustrative examples*, Columbia, University of Columbia, 2003, 43p.

¹⁶⁸ P. KELLY en W. ADGER, “Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation”, *Climatic Change* 2000, afl. 47, 330-331

¹⁶⁹ D. HULME, K. MOORE en A. SHEPERD, *Chronic poverty: meanings and analytical frameworks - CPRC Working Paper 2*, Manchester, Institute for Development Policy and Management (University of Manchester), 2001, 9.

¹⁷⁰ M. SCHOLTE, “De opdracht van maatschappelijk werk” in A. SPRINKHUIZEN en M. SCHOLTE (eds.), *De sociale kwestie hervat – De WMO en sociaal werk in transitie*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 2012, 87.

Ten derde kan kwetsbaarheid ook worden beschouwd als een *onderdeel* van armoede. Dit komt heel sterk tot uiting in de definitie die de Wereldbank sedert haar rapport van 2000/2001 hanteert. Meer specifiek wordt daarin de traditioneel gehanteerde omschrijving (zoals uitgewerkt in het World Development Report van 1990¹⁷¹) verder uitgebreid en dit op zodanige wijze dat kwetsbaarheid (net als blootstelling aan risico's, machteloosheid en het gebrek aan inspraak) een onderdeel vormt van het overkoepelende armoedebegrip.¹⁷² In deze opvatting is kwetsbaarheid *meervoudig* van aard.¹⁷³ Meervoudige kwetsbaarheid is dan een gevolg van verschillende processen van sociale uitsluiting, wat – zoals reeds meermaals aangehaald – kenmerkend is voor armoede.¹⁷⁴

Op basis van het voorgaande moet men vaststellen dat kwetsbaarheid niet alleen een oorzaak en een gevolg is van armoede, maar ook een element dat er inherent deel van uitmaakt.¹⁷⁵ Hieruit vloeit tevens voort dat kwetsbaarheid geenszins een synoniem kan zijn van armoede.

2.6.2. Kwetsbaarheid en sociale uitsluiting

Sociale uitsluiting heeft betrekking op een maatschappelijk mechanisme en niet op de positie van een bepaalde groep in de samenleving. Sociale uitsluiting en kwetsbaarheid zijn in twee opzichten complementair ten opzichte van elkaar: enerzijds moet men nagaan hoe (macro)sociale structuren en mechanismen sociale uitsluiting mogelijk maken of uitlokken en anderzijds kan men aan de hand van het concept kwetsbaarheid onderzoek doen naar de kenmerken en processen die maken dat kwetsbare personen aan het sociale uitsluitingsmechanisme worden blootgesteld.¹⁷⁶

Overigens kan men ook eenvoudig terugkoppelen naar hetgeen eerder werd besproken om te besluiten dat sociale uitsluiting inderdaad geen synoniem is voor kwetsbaarheid. Zo was er het gegeven dat armoede op zichzelf een bijzondere vorm van sociale uitsluiting betreft. Tevens is het zeker dat armoede geen synoniem is van kwetsbaarheid. Uit deze feiten volgt dat kwetsbaarheid en

¹⁷¹ WORLD BANK (1990), *World Development Report 1990: Poverty*, <http://openknowledge.worldbank.org>

¹⁷² WORLD BANK (2001), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, <http://openknowledge.worldbank.org>

¹⁷³ D. BURSSSENS (2010), *De rijkdom van ervaringsdeskundigen in de armoede*, <http://www.de-link.net>

¹⁷⁴ CENTRUM ALGEMEEN WELZIJNSWERK (2006), *Werken aan verbinding. Onze visie op de kerntaken en de profilering van het CAW*, <http://www.kennisplein.be>

¹⁷⁵ M. PROWSE, *Towards a clearer understanding of 'vulnerability' in relation to chronic poverty*, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, 2003, 9.

¹⁷⁶ N. VETTENBURG, L. WALGRAVE en I. VAN WELZENIS, "Maatschappelijke kwetsbaarheid: een theorie over systematische delinquentie door jongeren" in P. GORIS en L. WALGRAVE (eds.), *Van kattenkwaad en erger – Actuele thema's in de jeugdcriminologie*, Leuven, Garant, 2002, 57-58.

sociale uitsluiting evenmin gelijk zijn, maar elkaar wel wederzijds versterken. Ten eerste geldt dat kwetsbaarheid het risico op sociale uitsluiting verhoogt (*vulnerability to social exclusion*).¹⁷⁷ Denk bijvoorbeeld aan minderheden¹⁷⁸, vrouwen¹⁷⁹ of mensen met een (psychische) aandoening¹⁸⁰ die, hoewel niet per se arm, lijden onder sociale uitsluiting in de maatschappij. Ten tweede werd reeds opgemerkt dat (meervoudige) kwetsbaarheid het gevolg kan zijn van sociale uitsluiting (zie *supra*).

2.6.3. Kwetsbaarheid en bestaansonzekerheid

Zoals reeds aangehaald is bestaansonzekerheid geen synoniem voor armoede. Wel is het, net als sociale uitsluiting, iets wat kwetsbare groepen vaak ervaren. Te denken valt aan de bestaansonzekerheid van vluchtelingen,¹⁸¹ zieken, eenoudergezinnen¹⁸²... die omwille van hun financieel en sociaal kwetsbare situatie te maken krijgen met een bestaansonzekere positie (d.i. de afwezigheid van zekerheid op een of meerdere levensdomeinen, zie *supra*).

Omgekeerd hoeft het geen betoog dat bestaansonzekerheid de kwetsbaarheid van mensen ernstig kan doen toenemen. Enkele jaren geleden werd dit nog door middenveldorganisatie Artsen Zonder Grenzen met zoveel woorden gesteld over de toestand van mensen zonder papieren in gesloten centra in België: (...) *Ook de vlucht uit het herkomstland, het langdurige illegale verblijf en de algemene bestaansonzekerheid verhogen de kwetsbaarheid nog.*¹⁸³

2.6.4. Kwetsbaarheid en onzelfredzaamheid

Onzelfredzaamheid en kwetsbaarheid staan ten slotte in een zeer nauwe relatie tot elkaar. Toch

¹⁷⁷ JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION, "The reality of social exclusion on housing estates", *Findings* 2000, 1 en J. BYNNER, *What are the causes of social exclusion affecting young children?*, London, Social Statistics Research Unit City University, 1998, 4.

¹⁷⁸ Zie o.m. G. LOURY, *Social exclusion and ethnic groups: the challenge to economics*, Boston, Boston University, 1999, 40p.

¹⁷⁹ Zie o.m. A. KANUNGO, "Social Exclusion of Women in India - A Step Towards Social Inclusion of Women in Mining Industry", *International Research Journal for Social Science and Corporate Excellence* 2013, 145-156.

¹⁸⁰ S. HAUWERT, R. METZE en P. SEDNEY, *Zelfregie van mensen in kwetsbare posities*, Amsterdam, Hogeschool Amsterdam, 2013, 7.

¹⁸¹ GROUP 484 e.a. (2011), *Access to free legal aid for displaced persons in the Western Balkans countries; Overview of the situation in Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia and Montenegro*, <http://reliefweb.int>

¹⁸² C. VANROELE, T. SMEETS en F. LOUCKX, *Nieuwe kwetsbare groepen in de Belgische gezondheidszorg*, Gent, Academia Press, 2004, 85.

¹⁸³ ARTSEN ZONDER GRENZEN (2007), *AZG klaagt hoge menselijke tol van de gesloten detentiecentra voor vreemdelingen aan*, <http://www.msf-azg.be>

bestaat er geen volledige overlap. Zo is het onjuist te stellen dat kwetsbare mensen niet zelfredzaam (zouden kunnen) zijn.¹⁸⁴ Een Nederlands opbouwwerker verwoordde het als volgt:¹⁸⁵

“De kwetsbaren, dat zijn de alcoholisten, dat zijn de huurders met financiële problemen, dat zijn de flexbewoners, dat zijn de nee-zeggers in plaats van de ja-zeggers. Die kwetsbaren zijn nu juist wel erg zelfredzaam. Zo ’n alcoholist is dan lastig voor zijn burens, maar die kan toch aardig zelfredzaam zijn als hij aan zijn ADL (Algemene Dagelijkse Levensverrichtingen) toekomt. Het is maar de vraag of ze volgens onze normen niet zelfredzaam zijn, volgens de normen van de burens. Of de normen van de huisbaas.”

Omgekeerd kan de zelfredzame burger op sommige momenten ook bijzonder onzelfredzaam zijn, wat hem dan weer kwetsbaar maakt. Zo kan de alcoholverslaafde in dit voorbeeld op verschillende domeinen ‘zijn plan trekken’, maar tegelijk geraakt hij door die verslaving wellicht moeilijker aan werk, kan hij niet goed met geld omgaan of heeft hij sociale problemen. Zodoende is iemand niet zonder meer kwetsbaar of onzelfredzaam; iemand is *in bepaalde situaties* kwetsbaar of onzelfredzaam.¹⁸⁶ Op beleidsmatig niveau, ten aanzien van de samenleving als geheel, wordt zelfredzaamheid evenwel beschouwd als een universeel kenmerk en niet als iets specifiek of contextafhankelijk.¹⁸⁷ Zo is het een feit dat de impact van het verminderen van overheidssteun in de regel altijd een aantasting van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers impliceert.¹⁸⁸ Bauman spreekt hier van *collateral damage* (onbedoelde schade) ten aanzien van kwetsbare burgers. Hij stelt dat het voornamelijk (niet altijd, vaak wel) de mensen uit de onderste lagen van de samenleving zijn die het slachtoffer worden van ‘onbedoelde schade’ (van een beleid). De auteur illustreert dit met het beeld van een hangbrug. Een brug zakt niet door op het moment dat het gewicht op de brug de *gemiddelde* draagkracht van de spankabels overschrijdt. De brug zakt wél door wanneer de *zwakste* kabel het gewicht niet meer kan dragen. Inderdaad, het zijn in de regel de zwaksten (of kwetsbaarsten) bij wie een negatieve gebeurtenis of maatregel het zwaarst doorweegt (en waardoor dus de zelfredzaamheid wordt aangetast). Deze vaak onschuldige en onzichtbare slachtoffers noemt hij *collateral victims*.¹⁸⁹ Onzelfredzaamheid en kwetsbaarheid hoeven dus in de feiten niet met elkaar overeen te stemmen, maar ze komen elkaar beleids- en onderzoeksmatig vaak wel tegen.

¹⁸⁴ RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING, *Kwetsbaar in kwadraat – krachtige steun aan kwetsbare mensen*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2001, 55.

¹⁸⁵ R. DE BRABANDER, *Wie wil er nou niet zelfredzaam zijn? De mythe van zelfredzaamheid*, Antwerpen/Apeldoorn, Garant, 2014, 89.

¹⁸⁶ *Ibidem*, 90.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ Zie o.m. het onderzoek naar de impact van het vernieuwde participatiebeleid van de stad Utrecht: M. BINNENDIJK, *Participeren gaat niet vanzelf - Een onderzoek naar zelfredzaamheid van kwetsbare burgers in een neoliberale, geïndividualiseerde Utrechtse samenleving*, Utrecht, Universiteit Utrecht, 2014, 63p.

¹⁸⁹ Z. BAUMAN, *Collateral Damage: social inequalities in a global age*, Cambridge, Polity Press, 2011, 1-9.

2.6.5. Kenmerken van kwetsbaarheid

De voorgaande toelichting over de verschillen tussen kwetsbaarheid en een aantal verwante concepten geeft een eerste aanzet voor de uitwerking van een zinvolle werkdefinitie. Tegelijk moet men voor deze definitie verder gaan dan een onderzoek naar wat kwetsbaarheid *niet* is. In hetgeen hierna volgt, zal daarom worden onderzocht welke positieve kenmerken men nog kan onderscheiden. Tot slot zal de verkregen omschrijving worden toegespitst op de context van het OCMW-recht.

2.6.5.1. Space of vulnerability

Vooreerst onderscheidde Chambers de interne (*defenseless, a lack of means to cope without damaging loss*) en de externe (*risks, shocks and stress to which an individual is subject to*) kant van kwetsbaarheid.¹⁹⁰ Wanneer men beide omschrijvingen samenvoegt, wordt kwetsbaarheid gedefinieerd als *exposure to contingencies and stress, and difficulty in coping with them*.¹⁹¹

Het betreft geen grondig uitgewerkte definitie, maar in verschillende wetenschappelijke bronnen geldt het wel als startpunt om het concept kwetsbaarheid verder te kunnen uitwerken.¹⁹² Zo stelden Watts en Bohle dat deze omschrijving in feite drie basiskenmerken of risico's van kwetsbaarheid bevat: *the risk of exposure to crises, stress and shocks; the risk of inadequate capacities to cope with stress, crises and shocks; the risk of severe consequences of, and the attendant risks of slow or limited poverty (resiliency) from, crises, risk and shocks*.¹⁹³

Deze kenmerken zijn samengevat in de begrippen *exposure, capacity en potentiality* die op hun beurt door Watts en Bohle werden ondergebracht in het overkoepelende concept 'space of vulnerability'. *Capacity en potentiality* zijn in deze benadering een onderdeel van het interne (coping-)aspect van kwetsbaarheid, terwijl *exposure* verwijst naar de externe kant.¹⁹⁴ Daarbij zijn de mogelijkheden die mensen hebben om zich aan een situatie aan te passen of om oplossingen te bedenken voor de

¹⁹⁰ R. CHAMBERS, "Vulnerability, coping and policy (editorial introduction)", *IDS Bulletin* 2006, afl. 4, 33. Dit artikel werd voor het eerst gepubliceerd in 1989 (R. CHAMBERS, "Vulnerability: How the Poor Cope", *IDS Bulletin* 1989, afl. 2, 1-7.)

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² Zie o.m. J. FREYSSINET, *How can social vulnerability be measured: a work in progress*, Busan, 3rd World Forum on Statistics, Knowledge and Policy, 2009, 4; H. BRAUCH, U. SPRING, C. MESJASZ, J. GRIN, P. KAMERI-MBOTE, B. CHOUROU, P. DUNAY en J. BIRKMANN, *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*, New York, Springer, 2011, 125 en K. BROWN, *Vulnerability and Young People: Care and Social Control in Policy and Practice*, Bristol, The Policy Press, 2015, 34.

¹⁹³ M. WATTS en H. BOHLE, "The Space of Vulnerability: The Causal Structure of Hunger and Famine", *Progress in Human Geography* 1993, afl. 17, 45.

¹⁹⁴ *Ibidem*, 52-54.

negatieve effecten van veranderingen afhankelijk van de bezittingen (*assets*) en de aanspraken (*entitlements*) waarover zij beschikken.¹⁹⁵ Maxwell en Smith onderscheidde hierin vijf deelaspecten: productief kapitaal, non-productief kapitaal, menselijk kapitaal en claims (vorderingen). Hoe minder men hiervan heeft, hoe moeilijker men het hoofd kan bieden aan nieuwe situaties (cfr. *coping*) en dus hoe kwetsbaarder de positie van de betrokkene.¹⁹⁶ In dezelfde zin stelden Watts en Bohle dat *the most vulnerable individuals, groups, classes and regions are those most exposed to perturbations, who possess the most limited coping capability, who suffer the most from crisis impact and who are endowed with the most circumscribed capacity for recovery.*¹⁹⁷ Deze visie op kwetsbaarheid vindt men tot slot ook terug in de officiële documenten van de Verenigde Naties (International Strategy on Disaster Reduction).¹⁹⁸

2.6.5.2. Interactief, cumulatief en dynamisch

In de zoektocht naar (positieve) kenmerken van kwetsbaarheid dient men alleszins aandacht te hebben voor wetgevende en beleidgerelateerde documenten. De wijze waarop de wetgever en de overheden het concept invullen en toepassen geeft immers een bepaald inzicht in de bredere maatschappelijke betekenis van kwetsbaarheid.

Wetgeving

In de eerste plaats heeft artikel 4 van de Wet betreffende de juridische bijstand¹⁹⁹ het over kwetsbaarheid in het kader van de oprichting van de commissies voor juridische bijstand:

Art. 4. In het tweede deel van hetzelfde [Gerechtigd] Wetboek, worden in een boek IIIbis (nieuw), met als opschrift "Juridische eerste- en tweedelijnsbijstand", de volgende bepalingen ingevoegd :

Art. 508/3. De commissie voor juridische bijstand heeft tot taak:(...)

3° te zorgen voor de verspreiding van informatie over het bestaan van en de toegangsvoorwaarden tot de juridische bijstand, in het bijzonder bij de sociaal meest kwetsbare groepen.

¹⁹⁵ C. MOSER, "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies", *World Development* 1998, afl. 26, 3-4.

¹⁹⁶ S. MAXWELL en M. SMITH, "Household food security: A conceptual review" in S. MAXWELL en T. FRANKENBERGER (eds), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements*, Rome en New York, IFAD en UNICEF, 1992, 16-17.

¹⁹⁷ *Ibidem.*

¹⁹⁸ H. BRAUCH, U. SPRING, C. MESJASZ, J. GRIN, P. KAMERI-MBOTE, B. CHOUROU, P. DUNAY en J. BIRKMANN, *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*, New York, Springer, 2011, 126.

¹⁹⁹ Wet 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand, *BS* 1998, 40.568.

In de parlementaire voorbereiding bij deze wet kan echter geen verdere toelichting worden teruggevonden.²⁰⁰ Dat hoeft niet te verwonderen, daar de meeste wetgevings(gerelateerde) teksten en beleidsdocumenten zich beperken tot een vermelding van het concept zonder meer. Kwetsbaarheid wordt dan ingezet om te verwijzen naar de meest uiteenlopende groepen van mensen: zij die in bestaansonzekerheid leven, een laag inkomen hebben, recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg, analfabeet zijn, laaggeschoold zijn en zelfs asielzoekers.²⁰¹ In het regeerakkoord van Jambon I is kwetsbaarheid bovendien een veelvuldig gebruikt, maar niet verder toegelicht adjectief bij onder meer jongeren, ouderen, vrouwen, gezinnen, patiënten en kinderen.²⁰² Soms wordt kwetsbaarheid op voet van gelijkheid geplaatst met de *binnenkant* van armoede (zie *supra*), waarbij het gaat over het feit dat men zijn leven niet (meer) in handen heeft en/of zich in een mensonwaardige of vernederende situatie bevindt.²⁰³ Soms is er echter wel een toelichting bij het begrip. Zo worden minderjarigen volgens de Salduzwet als kwetsbare rechtszoekenden beschouwd *omdat zij een groter risico lopen op schending van hun rechten, louter en alleen omdat ze tot een bepaalde leeftijdsgroep behoren*.²⁰⁴ Kwetsbaarheid wordt hier specifiek in verband gebracht met de schending van rechten, wat dus minder sterk refereert aan kwetsbaarheid als maatschappelijk fenomeen. Daarnaast leest men in artikel 458bis van het Strafwetboek betreffende het (medisch) beroepsgeheim dat *eenieder, die uit hoofde van zijn staat of beroep houder is van geheimen en hierdoor kennis heeft van een misdrijf zoals omschreven in de artikelen 372 tot 377, 392 tot 394, 396 tot 405ter, 409, 423, 425 en 426, gepleegd op een minderjarige of op een persoon die kwetsbaar is ten gevolge van zijn leeftijd, zwangerschap, een ziekte dan wel een lichamelijk of geestelijk gebrek of onvolwaardigheid kan, onverminderd de verplichtingen hem opgelegd door artikel 422bis, het misdrijf ter kennis brengen van de procureur des Konings (...)*. Kwetsbaarheid wordt hier gekoppeld aan specifieke persoonskenmerken. Hetzelfde geldt voor de wet van 26 november 2011 betreffende de strafrechtelijke bescherming van kwetsbare personen (²⁰⁵): *(...) De kwetsbare toestand waarin een persoon verkeert ten gevolge van zijn onwettige of precaire administratieve toestand, zijn precaire sociale toestand, zijn leeftijd, zwangerschap, een ziekte dan*

²⁰⁰ Voorstel van wet betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten, *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 549 / 8, 3.

²⁰¹ POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE (2012), *Federaal plan armoedebestrijding*, <http://www.mi-is.be> en POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE (2014), *Tweede federaal plan armoedebestrijding*, <http://www.mi-is.be>

²⁰² VLAAMSE REGERING (2019), *Regeerakkoord 2019-2024*, 302p.

²⁰³ VLAAMS NETWERK VAN VERENIGINGEN WAAR ARMEN HET WOORD NEMEN EN TEAM ARMOEDE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP (2004), *Vooruitgangs- en toekomstcongres Armoede – Eindverslag*, <http://www.departementwvg.be>

²⁰⁴ KINDERRECHTENCOALITIE VLAANDEREN (2015), *Position Paper Salduz-wetgeving*, <http://kinderrechtencoalitie.be>

²⁰⁵ Wet 26 november 2011 tot wijziging en aanvulling van het Strafwetboek teneinde het misbruik van de zwakke toestand van personen strafbaar te stellen, en de strafrechtelijke bescherming van kwetsbare personen tegen mishandeling uit te breiden, *BS* 23 januari 2012, 4.569.

wel een lichamelijk of een geestelijk gebrek of onvolwaardigheid (...) Met het wetsvoorstel van De Bethune werd voormelde mogelijkheid tot kennisgeving uitgebreid tot andere categorieën van personen die omwille van fysieke en/of psychische redenen lijden aan een verminderde zelfredzaamheid waardoor zij minder weerbaar zijn tegen de in het artikel bedoelde aantastingen van de fysieke en psychische integriteit.²⁰⁶ Men kan hierbij onder meer denken aan hulpbehoevende ouderlingen die het slachtoffer zijn van oudermishandeling.²⁰⁷ Sedert 1 maart 2013 behoren ook slachtoffers van partnergeweld tot de categorie van kwetsbare personen zoals bedoeld in artikel 458bis Sw.²⁰⁸

Het lijkt erop dat de wetgever in voormelde bepalingen een zeer duidelijke, rechtszekere invulling aan kwetsbaarheid heeft gegeven. Echter, uit een werkdocument van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin leest men tegelijk een tweetal belangrijke kanttekeningen. Zo is het ten eerste erg onduidelijk wat moet begrepen worden onder ‘lichamelijk of geestelijk gebrek’ en ‘onvolwaardigheid’. Daarover is nergens in de parlementaire voorbereidingen iets terug te vinden. Ten tweede is het niet vanzelfsprekend dat de in het artikel opgesomde oorzaken automatisch tot kwetsbaarheid zullen leiden. Dit geldt overigens in twee richtingen. Enerzijds is de stelling dat bijvoorbeeld een demente vrouw erg kwetsbaar is meer aannemelijk dan de stelling dat een zwangere vrouw dat is. Anderzijds zouden mensen met een fysieke beperking zich gevisieerd kunnen voelen wanneer zij automatisch als kwetsbaar worden aanzien.²⁰⁹

Zowel vanuit het standpunt van de medische beroepsbeoefenaars,²¹⁰ als op basis van de visie van het Steunpunt²¹¹ beveelt men daarom aan om de kwetsbaarheid in relatie tot het gepleegde misdrijf (en dus per geval) te beoordelen. Het feit dat er sprake is van een beschermingsregeling in het Burgerlijk Wetboek (zoals de verlengde minderjarigheid, de onbekwaamverklaring of het voorlopig bewind) doet weliswaar vermoeden dat het om een kwetsbare persoon gaat, maar ook hier hangt het af van de concrete omstandigheden.²¹² Zodoende biedt artikel 458bis Sw. wel enkele aanknopingspunten, maar de uiteindelijke (grote) verantwoordelijkheid ligt toch bij de zorgverlener. Een algemene (maatschappelijk relevante) betekenis van kwetsbaarheid kan hier bijgevolg niet in

²⁰⁶ Voorstel van wet 28 september 2010 tot uitbreiding van de strafrechtelijke bescherming van bijzonder kwetsbare personen tegen mishandeling en misbehandeling, *Parl. St.* Senaat 2010, nr. 5-191/1.

²⁰⁷ S. BECQ (2012), *Artikel 458bis Sw. – juridische implicaties*, <http://www.ordomedic.be>.

²⁰⁸ Wet 23 februari 2012 tot wijziging van artikel 458bis teneinde het uit te breiden voor misdrijven van huiselijk geweld, *BS* 26 maart 2012, 19.094.

²⁰⁹ J. PUT en A. TANS, *Het beroepsgeheim uitgehold? Een versoepeld meldrecht voor geheimplichtigen*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013, 12-14.

²¹⁰ S. BECQ (2012), *Artikel 458bis Sw. – juridische implicaties*, <http://www.ordomedic.be>.

²¹¹ J. PUT en A. TANS, *Het beroepsgeheim uitgehold? Een versoepeld meldrecht voor geheimplichtigen*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013, 14.

²¹² S. BECQ (2012), *Artikel 458bis Sw. – juridische implicaties*, <http://www.ordomedic.be>.

teruggevonden worden.

Hetzelfde geldt voor een schriftelijke vraag van 2012 aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in verband met onduidelijke formulieren en procedures:⁽²¹³⁾ *Begrijpbare formulieren en eenvoudige procedures zijn nodig om burgers te laten deelnemen aan de samenleving. Nog te vaak vormen papieren en procedures een hindernis en worden maatschappelijk kwetsbare mensen opnieuw achtergesteld. Vaak missen ze de vaardigheden, de middelen of het sociaal netwerk om hen de weg te wijzen. Stop Armoede. Nu vraagt dan ook dat de overheid eenvoudige formulieren voor de burgers opstelt. Dit betekent dat de kernboodschap van elk document in een begrijpbare taal wordt opgesteld; dat de kernboodschap gemakkelijk is terug te vinden in een document en dat de overheid meer gebruik maakt van bestaande kennis over duidelijke taal. Reeds in het Algemeen Verslag over de armoede (1994) wordt verwezen naar de 5 B's waaraan de rechtshulpinitiatieven dienen te worden getoetst, waaronder de begrijpelijkheid. Is de informatie en zijn adviezen in een heldere en eenvoudige taal uitgedrukt? (...). In plaats van een omschrijving van kwetsbaarheid werd hier gekozen voor een geheel van kenmerken (te weinig vaardigheden, middelen of sociaal netwerk) die in de regel ('vaak missen ze...') voorkomen bij mensen uit kwetsbare groepen.*²¹⁴

Wetenschappelijke literatuur

Bij gebrek aan duidelijkheid in de aangehaalde wetgevingsstukken is het zinvol om ook de literatuur over dit onderwerp te raadplegen. Interessant in dit verband is de bijdrage van Vettenburg over jeugddelinquentie.⁽²¹⁵⁾ Zij definieert de maatschappelijk kwetsbare als *diegene die het risico loopt om in zijn contact met de maatschappelijke instellingen telkens weer te maken te krijgen met de controlerende en sanctionerende aspecten, waardoor hij minder kan genieten van het positieve aanbod.*²¹⁶ Hierin komt kwetsbaarheid naar voor als een fenomeen *ten opzichte van de maatschappelijke inrichting zelf*. De confrontatie van deze bevolkingsgroep met de maatschappelijke instellingen veroorzaakt negatieve ervaringen, wat ertoe leidt dat deze mensen minder gebruik zullen maken van het bestaande (positieve) aanbod aan gemeenschapsvoorzieningen.²¹⁷

²¹³ Een vraag die overigens zeer duidelijk de relatie tussen kwetsbaarheid en het onbegrijpelijk recht in de verf zet.

²¹⁴ *Vr. en Antw.* Kamer, 20 september 2012, nr. 5-7077 (C. FRANSSEN).

²¹⁵ Zie in het verlengde hiervan: K. DRIESENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 35-37 waarin de maatschappelijke kwetsbaarheid in de context van jeugddelinquentie wordt gehanteerd om een eigen visie op armoede te ontwikkelen.

²¹⁶ N. VETTENBURG, "Jeugd en maatschappelijke kwetsbaarheid" in J. HAZEKAMP e.a., *Jeugd in bijzondere situaties*, Hasselt, Provincie Limburg, 1989, 4.

²¹⁷ N. VETTENBURG, L. WALGRAVE en J. VAN KERCKVOORDE, *Jeugdwerkloosheid, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid*, Antwerpen, Kluwer, 1984, 40.

Maatschappelijke kwetsbaarheid is overigens niet per se multiaspectueel van aard, dit in tegenstelling tot armoede. Het kan uiteraard wel spelen op verschillende domeinen (denk bijvoorbeeld aan de meervoudige kwetsbaarheid (zie *supra*)), maar veel kenmerkender voor kwetsbaarheid is het interactieve en cumulatieve karakter ervan. Interactief in de zin dat de burger (of bevolkingsgroep) steeds kwetsbaar is *voor iets* (fietsers zijn kwetsbaar in het verkeer, de patiënt is kwetsbaar in zijn relatie tot de arts ...). In dit geval betreft het de kwetsbaarheid van het individu ten opzichte van de maatschappelijke instellingen.²¹⁸ Cumulatief, omdat hij of zij steeds kwetsbaarder wordt. Na een kwetsing is men meer kwetsbaar bij elk daarop volgend contact. Men riskeert also terech te komen in een neerwaartse spiraal van toenemende maatschappelijke kwetsbaarheid. Merk op dat het niet om een finale toestand gaat, maar om een steeds weerkerend risico, een potentialiteit.²¹⁹

Daarenboven kan kwetsbaarheid zich op vier gebieden of dimensies (al dan niet gecombineerd) voordoen: fysiek (lichamelijke gezondheid en bewegingsvrijheid), psychisch (mentale gezondheid, niet eenzaam zijn en zelfvertrouwen), sociaal (onderdeel zijn van ruilrelaties en activiteiten ondernemen met anderen) en financieel (in zijn levensbehoeften kunnen voorzien).²²⁰ Tevens is er altijd een culturele of belevingsdimensie aan kwetsbaarheid verbonden. Het gaat dan over de mate waarin mensen zich kunnen identificeren met hun omgeving en de mate waarin zij greep hebben op hun situatie (cfr. coping).²²¹ Verder is kwetsbaarheid dynamisch van aard (zie *supra*). Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de *sociale klasse* waartoe iemand behoort⁽²²²⁾. In het laatste geval gaat het over gesloten categorieën gebaseerd op sociaal-economische verschillen in de samenleving.²²³ De *sociale klasse* is daardoor veel deterministischer dan kwetsbaarheid.²²⁴

2.6.6. Werkdefinitie

Het staat vast dat kwetsbaarheid een rijk begrip is met veel verschillende betekenissen en

²¹⁸ N. VETTENBURG (2009), *Maatschappelijke kwetsbaarheid op school – studiedag*, <http://www.welwijs.be>

²¹⁹ N. VETTENBURG, “Jeugd en maatschappelijke kwetsbaarheid” in J. HAZEKAMP e.a. (eds.), *Jeugd in bijzondere situaties*, Hasselt, Provincie Limburg, 1989, 4-5.

²²⁰ RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING, *Kwetsbaar in kwadraat – krachtige steun aan kwetsbare mensen*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2001, 56-57.

²²¹ *Ibidem*, 57.

²²² En ook in tegenstelling tot armoede, al bestaat daarover soms discussie (zie *supra*).

²²³ N. VETTENBURG, L. WALGRAVE en J. VAN KERCKVOORDE, *Jeugdwerkloosheid, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid*, Antwerpen, Kluwer, 1984, 41-44.

²²⁴ N. VETTENBURG, L. WALGRAVE en I. VAN WELZENIS, “Maatschappelijke kwetsbaarheid: een theorie over systematische delinquentie door jongeren” in P. GORIS en L. WALGRAVE (eds.), *Van kattenkwaad en erger – Actuele thema's in de jeugdcriminologie*, Leuven, Garant, 2002, 56.

toepassingen.²²⁵ Tegelijk behoudt het concept een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van andere verwante begrippen. Ondanks de grote diversiteit aan omschrijvingen kan men volgens Adger toch een aantal gemeenschappelijke elementen onderscheiden: *There are common terms across theoretical approaches: vulnerability is most often conceptualized as being constituted by a component that include exposure and sensitivity to perturbations or external stresses, and the capacity to adapt.*²²⁶

Wanneer deze gemeenschappelijke elementen worden aangevuld met een aantal bevindingen uit het eigen onderzoek, dan resulteert dit in een kwetsbaarheid die gekenmerkt wordt door een risico op blootstelling aan stress; shocks en negatieve ervaringen; de onmogelijkheid om aan deze gebeurtenissen het hoofd te bieden ('capacity to adapt', 'coping'); het potentieel om hiervan op langere termijn nadelige gevolgen te zullen ondervinden; de noodzakelijke interactie met maatschappelijke instellingen; het cumulatieve ('verergerende') karakter; het dynamische karakter en ook het feit dat kwetsbaarheid zich voordoet op één of meer gebieden (financieel, psychologisch, lichamelijk, sociaal). Uit dit laatste volgt dat kwetsbaarheid multiaspectueel kan zijn, maar dat dat geen noodzakelijke voorwaarde is (i.t.t. armoede). Niettemin staat vast dat kwetsbaren doorgaans wel met een samenloop aan problemen op verschillende levensgebieden geconfronteerd worden. Tot slot kwam het onderscheid ten opzichte van verwante begrippen als armoede, sociale uitsluiting, bestaansonzekerheid en onzelfredzaamheid ook uitgebreid aan bod.

2.6.7. Kwetsbaarheid in het OCMW-recht

De vraag rijst nu wat het voormelde betekent in de context van het OCMW-recht. In het bijzonder wat betreft de tegenstelling tussen kwetsbaarheid en armoede is een korte slotbeschouwing wenselijk. De uitbouw van het sociale bijstandsrecht wordt immers vaak gekoppeld aan de strijd tegen *armoede*, debatten over de omvang van het leefloon worden in verband gebracht met de Europese *armoedegrens* en sociaal werkers krijgen een opleiding in omgaan met de burger in *armoede*.²²⁷ Wat is dan de meerwaarde van (een werkdefinitie van) kwetsbaarheid ten opzichte van armoede in OCMW-kwesties?

In de eerste plaats staat vast dat armoede een complex fenomeen is: het vloeit voort uit een netwerk

²²⁵ S. CUTTER, *Hazards Vulnerability and Environmental Justice*, New York, Earthscan, 2006, 72-73.

²²⁶ N. ADGER, "Vulnerability", *Global Environmental Change* 2006, afl. 16, 269-270.

²²⁷ Zie o.m. M. JANS (2016), *Sociaal-cultureel werk in strijd tegen armoede en sociale uitsluiting*, <http://www.socius.be>

van sociale uitsluitingen en heeft betrekking op diverse aspecten van het individuele en collectieve bestaan. Daarnaast is kwetsbaarheid zeer nauw verbonden met armoede: het is een oorzaak, een gevolg en zelfs een inherent onderdeel van armoede (zie *supra*). De complexiteit van een leven in armoede is daarom steeds terug te brengen tot kwetsuren die men oploopt in verschillende levensdomeinen.²²⁸ Van Regenmortel zet dit nadrukkelijk in de verf door een deel van de klassieke armoededefinitie van Vranken te herwerken met (onder andere) deze passage: “(...) Zo krijgt iedereen gelijke kansen op niet-kwetsende sociale en maatschappelijke interacties en op volwaardige verbindingen met zichzelf, de anderen, de maatschappij en de toekomst.” (zie ook *supra*)²²⁹

Ten tweede legt men met kwetsbaarheid het accent op de doorwegende gevolgen van armoede en uitsluiting op de totale persoonlijkheidsstructuur van mensen.²³⁰ In deze benadering is kwetsbaarheid betekenisvol ten aanzien van verschillende doelgroepen, waaronder generatiearmen of mensen die in de loop van hun leven een tijdelijke, doch intense vorm van uitsluiting, isolement of armoede (hebben) ervaren. In alle gevallen zal een dergelijke periode van armoede, vernedering en moeilijk toegang krijgen tot dienst- en hulpverlening gepaard gaan met (*meervoudige*) *gekwetstheid*. Dit leidt op zijn beurt tot een ‘state of mind’ die gekenmerkt wordt door gevoelens van wantrouwen en machteloosheid, een moeizame communicatie en een gebrek aan verbinding (met zichzelf, betekenisvolle anderen en de bredere samenleving).²³¹ Het ligt dan ook voor de hand dat kwetsbaarheid, meer nog dan armoede, veelbetekenend is in de context van het OCMW-recht. Niet alleen omdat het verwijst naar diverse vormen van armoede en preciaire levensomstandigheden (waarin OCMW-klanten zich bevinden), maar ook – en vooral - omdat de gekwetstheid van een hulpvrager rechtstreeks doorwerkt in zijn relatie met de sociaal werker. Dit laatste wordt onder meer zichtbaar in de verbale en non-verbale communicatie, de uitwerking van (voorwaarden in) een individueel traject en de verwachtingen en (voor)oordelen van cliënt en hulpverlener ten op zichte van elkaar (zie *infra*).

²²⁸ P. HEYNDRICKX, H. DRIESEN, M. VAN ONGEVALLE en K. VANSEVENANT, *Meervoudig gekwetsten: contextuele hulpverlening aan maatschappelijk kwetsbare mensen*, Leuven, LannooCampus, 2005, 213.

²²⁹ T. VAN REGENMORTEL, *Empowerment en maatzorg: een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, Antwerpen, Acco, 2002, 197.

²³⁰ P. HEYNDRICKX, H. DRIESEN, M. VAN ONGEVALLE en K. VANSEVENANT, *Meervoudig gekwetsten: contextuele hulpverlening aan maatschappelijk kwetsbare mensen*, Leuven, LannooCampus, 2005, 55.

²³¹ *Ibidem*.

3. Tweede kernconcept: Access to justice

Toegang tot het recht of (het bredere) *access to justice* is een concept met een lange geschiedenis: het vormt al gedurende vele jaren het voorwerp van heel wat wetenschappelijke literatuur, met daarbinnen een aantal bekende klassieke werken.²³² Doorgaans wordt het ofwel vanuit juridisch-technisch oogpunt (met aandacht voor de grondrechtelijke betekenis) beschouwd, ofwel vanuit een inhoudelijk-conceptuele invalshoek. In beide gevallen kan er ook een duidelijk verband worden gelegd met de context van OCMW-dienstverlening. Een en ander wordt hierna toegelicht.

Eenzijds wordt *access to justice* door rechtsgeleerden beschreven als een (sociaal-economisch) grondrecht: het is het ultieme doel van alle juridische systemen in Europa die gebaseerd zijn op het principe van *the rule of law*. Dit principe veronderstelt dat burgers hun rechten moeten kunnen effectueren, zowel in relatie tot medeburgers, als ten aanzien van de overheid.²³³ Het grondrecht op rechtstoegankelijkheid is dermate van belang in een democratische samenleving dat het raakt aan de openbare orde.²³⁴ Bovendien vereist het een actieve overheidstussenkomst. Inderdaad, daar waar *access to justice* in het verleden werd gezien als een formeel recht dat zichzelf als het ware op natuurlijke wijze realiseerde, moet de overheid nu alle maatregelen nemen om drempels en sociale ongelijkheden die de toegankelijkheid belemmeren zoveel als mogelijk weg te werken.²³⁵ Dit is in het bijzonder van belang ten aanzien van kwetsbare burgers in de context van het OCMW-recht. De relatie tussen armoede en de moeilijke toegang tot justitie is immers een vicieuze cirkel: doordat armen geen (gerechtelijke) acties kunnen ondernemen via bestaande systemen, nemen hun kwetsbaarheid en de schendingen van hun rechten toe, terwijl die toenemende kwetsbaarheid precies een bijkomende hindernis vormt voor de toegang tot het (gerechtelijk) systeem.²³⁶ Het OCMW-recht als onderdeel van de sociale zekerheid raakt daarnaast zelf aan datgene wat minimaal noodzakelijk is voor mensen om een menswaardig leven te leiden (denk aan het leefloon, tussenkomsten inzake huur, gezondheidszorg en verschillende vormen van materiële hulp). De

²³² Zie o.m. M. CAPPELLETTI (ed.), *Access to justice and the welfare state*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1981, 365p.; H. GENN, *Paths to justice*, Oxford, Hart Publishing, 1999, 360p. en D. RHODE, *Access to justice*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 272p.

²³³ B. HUBEAU en A. TERLOUW, "Legal aid and access to justice: how to look and evaluate legal aid systems?" in B. HUBEAU en A. TERLOUW (eds.), *Legal aid in the low countries*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 3 en 6.

²³⁴ Cass. 25 april 2002, *Arr. Cass.* 2002, 1126, *FJF* 2003, 320, *Fiscoloog* 2002 afl. 849, 7, *Pas.* 2002, 1008, *RW* 2003-04, 994, noot L. VANDENBERGHE.

²³⁵ M. CAPPELLETTI en B. GARTH, "Access to justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective", *Buffalo Law Review* 1978, afl. 27, 183.

²³⁶ M. SEPULVEDA CARMONA (2015), *Access to justice and the fight against poverty - How access to justice can help reduce poverty*, *Proceedings of the Avocats Sans Frontières (ASF) - Justice 2015 Conference*, www.asf.be, aangehaald door F. TULKENS, "Justitie en armoede" in *Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*, Brugge, die Keure, 2017, 161.

toegankelijkheid van het recht, in het bijzonder het OCMW-recht, is dan ook van essentieel belang voor de kwetsbare doelgroep. Het hoeft derhalve niet te verbazen dat zowel het recht op een menswaardig leven als het recht op juridische en sociale bijstand grondwettelijk werden verankerd in artikel 23 van de Grondwet. In deel 3.1. wordt hier uitgebreid bij stilgestaan.

Anderzijds gaat het in de literatuur ook over de inhoudelijke betekenis van *access to justice*. De invulling van het concept is evolutief en onder meer afhankelijk van (variaties in) de doelgroep, de rol van juridische professies in de samenleving en bredere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals digitalisering en alternatieve geschillenbeslechting.²³⁷ Debatten over *access to justice* worden bovendien gekleurd door optimistische of pessimistische perspectieven: daar waar de ene nieuwe mogelijkheden ziet en gelooft in een versterkte positie van de rechtszoekende, zal de ander bijkomende obstakels ontwaren of de zelfredzaamheid van burgers in vraag stellen.²³⁸ Binnen deze laatste strekking had een auteur het over de moeilijk zichtbare deuren en digitale drempels tot justitie, de onduidelijke plaats van alternatieve methoden (commissies, mediators, arbiters...) en de invloed van financiële obstakels voor de gewone burger met een kleine beurs.²³⁹ Het dient hierbij benadrukt dat dergelijke debatten niet alleen theoretisch interessant zijn; ze zijn ook van fundamenteel belang voor de (beleids)praktijk. Immers, men kan slechts toegankelijkheid nastreven en eventuele knelpunten opsporen, wanneer het duidelijk is waartoe de toegang precies moet leiden, wanneer men met andere woorden goed weet wat *justice* inhoudt. Zonder hierover nu reeds in detail te treden staat vast dat *justice* een breed concept is dat naargelang de invalshoek van de auteur, wordt ingevuld als *access to law* (de wet of het wettelijk kader), *access to court* (de rechtbank of het gerechtelijk apparaat) of als *access to a fair en just solution* (een rechtvaardige uitkomst).²⁴⁰ In het bijzonder Cappelletti en Garth wezen erop dat verschillende problemen worden opgelost binnen de muren van een gerechtelijke instantie, maar dat ook diverse andere actoren hun bijdrage kunnen leveren, mogelijk op een meer informele wijze en voor een breder publiek.²⁴¹ Dit leidt tot twee bedenkingen: ten eerste moet het formele gerechtelijke pad blijven bestaan en toegankelijker worden gemaakt voor kwetsbare personen en ten tweede moet rekening worden gehouden met de uitgebreidere betekenis van ‘het recht’ in de moderne welvaartsstaat en de mate waarin dat recht daadwerkelijk

²³⁷ B. HUBEAU, A. TERLOUW en M. WESTERVELD, “How to look at access to justice?”, *Recht der Werkelijkheid* 2015, afl. 3, 3.

²³⁸ *Ibidem*, 3.

²³⁹ L. DE GROOT-VAN LEEUWEN, “Toegang tot de rechter: een elegie”, in I. OPDEBEEK, D. VERMEIR en E. VAN ZIMMEREN (eds.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, die Keure, 2018, 149.

²⁴⁰ B. HUBEAU, A. TERLOUW en M. WESTERVELD, “How to look at access to justice?”, *Recht der Werkelijkheid* 2015, afl. 3, 3

²⁴¹ B. HUBEAU, “The legacy and current relevance of Cappelletti and the Florence project on access to justice”, *Recht der Werkelijkheid* 2015, afl. 3, 6 en de verwijzing aldaar naar M. CAPPELLETTI en B. GARTH (eds.), *Access to justice: A World Survey (Boek I)*, Alphen aan de Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1978, vii-xviii.

tegemoetkomt aan de noden van de samenleving (*access to justice* als onderdeel van *social justice*).²⁴² Wat dit laatste betreft, kan men rechtstreeks de link leggen met het OCMW-recht. De toegang tot het OCMW-recht is specifiek gericht op de realisatie van een menswaardig leven voor iedereen. Omgekeerd wordt armoede (of een leven in zeer precaire omstandigheden) beschouwd als een schending van de menselijke waardigheid.²⁴³ Geredeneerd vanuit de noden van de kwetsbare burger die zichzelf de toegang tot het OCMW-recht wil verschaffen zou men dan ook kunnen spreken van *access to justice* in de betekenis van *access to human dignity*. De toegankelijkheid van het OCMW-recht is immers pas gerealiseerd wanneer de betrokkene daadwerkelijk in staat is een menswaardig leven te leiden. Dit menswaardig leven verbindt het OCMW-recht met het toegankelijkheidsvraagstuk en raakt tegelijk aan de vraag naar datgene wat sociaal rechtvaardig kan worden genoemd (*social justice / justice sociale*): *La pauvreté est avant tout affaire de justice sociale et un problème de justice tout court, d'accès au droit, d'accès à la justice. (...) L'accès au droit social, c'est aussi l'accès à l'argent, c'est l'accès à une certaine autonomie économique. (...) Les pauvres sont tenus à l'écart, non seulement des droits en tant que tels, mais même des droits fondamentaux c'est à dire des droits de l'homme (...): le droit à la dignité sous-tend tous les autres droits.*²⁴⁴ In hoofdstuk 3.2. wordt dit thema uitvoerig toegelicht.

3.1. Access to justice als grondrecht

In eerste instantie is de vraag gerezen naar het juridisch statuut van *access to justice*. Wat het Europese niveau betreft, waarborgen de artikelen 6 en 13 EVRM²⁴⁵, alsook het artikel 47 van het EU-Handvest²⁴⁶ het recht op een eerlijk proces en het recht op een effectief rechtsmiddel. Verder vindt men op internationaal vlak de artikelen 2, lid 3 en 14 van het BUPO-Verdrag²⁴⁷ alsook de artikelen 8 en 10 van het UVRM²⁴⁸ over het recht op daadwerkelijke rechtshulp en het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Tot slot is er in het nationale recht het artikel 23, derde lid, 2° van de Grondwet waarin het recht op juridische bijstand, als een onderdeel van het recht op een menswaardig leven, wordt beschermd.

²⁴² *Ibidem*, 6.

²⁴³ S. DION-LOYE, *Les pauvres et le droit in Que sais-je?*, Parijs, Presses Universitaires de France, 1997, 21.

²⁴⁴ X. DE BEYS, "L'administration et les pauvres: le point de vue d'une association", *Droit en Quart Monde* 1989, afl.4, 48.

²⁴⁵ Verdrag 4 november 1950 tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM).

²⁴⁶ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie 7 december 2000 (hierna EU-Handvest).

²⁴⁷ Internationaal Verdrag 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: BUPO-Verdrag).

²⁴⁸ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens 10 december 1948 (hierna: UVRM).

3.1.1. Op internationaal niveau

Op het internationale niveau onderscheidt men aldus het EVRM, het EU-Handvest, het BUPO-Verdrag en het UVRM. Het is een feit dat het EVRM, het BUPO-Verdrag en het UVRM eerder tot stand kwamen dan het Handvest. Dat maakt dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) met betrekking tot de bepalingen in het EVRM een weerslag heeft gehad op de inhoud van het ‘modernere’ Handvest.²⁴⁹ Daarnaast stelt artikel 53 van het Handvest dat aan de rechten van het Handvest die overeenkomen met deze van het EVRM dezelfde inhoud en reikwijdte wordt toegekend. Zodoende is het verantwoord om hier twee belangrijke cases van het EHRM inzake rechtstoegankelijkheid aan te halen:

In de eerste plaats is er het arrest *Golder* waarin het Hof het (grond)recht op toegang tot de rechter heeft afgeleid uit artikel 6 EVRM.²⁵⁰ De achterliggende gedachte is dat het niet mogelijk is om de materiële rechten van het Verdrag te realiseren zonder een recht op toegang tot de rechter. De organisatie *Avocats Sans Frontières* verwoordde het als volgt: “*Access to justice is the foundation for ensuring all human rights – economic, social cultural, political and civil [to everyone]. Without rule of law, decisions are decided arbitrarily, generally at the whim, and in favour, of those who hold the most power in society.*” Men spreekt in dit verband ook wel van *access to justice* als een zogenaamd *empowerment right*: een (basis)recht waarvan de uitoefening aan een persoon de mogelijkheid geeft om ook van de andere rechten te kunnen genieten.²⁵¹ Het recht op onderwijs is nog een voorbeeld.

Ten tweede wees het Hof er in het arrest *Airey* op dat het recht op toegang tot de rechter ook effectief moet zijn, wat impliceert dat de overheid stappen moet zetten om de effectieve rechtsgang te realiseren en drempels weg te werken.²⁵² Veelal komt dit neer op de uitbouw van een georganiseerd systeem van gefinancierde rechtsbijstand. Het betekent evenwel niet dat er een automatisch recht op kosteloze juridische bijstand bestaat: de overheid kiest in principe vrij wat het meest geschikte middel is om de toegang te garanderen. In bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld complexe procedures) vereist een effectieve toegang evenwel dat de burger zich kan laten bijstaan door een raadsman. Als dan blijkt dat hij deze raadsman niet zelf kan betalen, moet de overheid wel

²⁴⁹ T. BARKHUYSEN en A. BOS, “De betekenis van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voor het bestuursrecht”, *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus* 2011, 6.

²⁵⁰ EHRM 21 februari 1975, *Golder t. Verenigd Koninkrijk*, <http://www.echr.coe.int/echr>

²⁵¹ A. CHAPMAN en S. RUSSELL (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen, Intersentia, 2002, 219.

²⁵² EHRM 9 oktober 1979, *Airey t. Ierland*, <http://www.echr.coe.int/echr>.

tussenkomen en kosteloze bijstand aanbieden.²⁵³ Sommige auteurs zien hierin een verplichte kosteloze juridische bijstand voor minvermogenden.²⁵⁴ Zo merkte Cuypers op dat in bijna alle gevallen waarin deze bijstand niet was voorzien de lidstaten zijn veroordeeld wegens schending van artikel 6 EVRM.²⁵⁵ Anderen benadrukken dat per geval moet worden onderzocht of dergelijke bijstand noodzakelijk en onmisbaar is om het recht op toegang tot de rechter te verwezenlijken⁽²⁵⁶⁾ en dit meestal onder verwijzing naar het arrest *McVicar t. Verenigd Koninkrijk*.²⁵⁷ De vraag rijst uiteraard of het praktisch haalbaar is om deze noodzaak in elke concrete situatie afzonderlijk te beoordelen.

Het dient benadrukt dat beide arresten slechts gelden ten aanzien van het eerste lid van artikel 6 EVRM (d.i. *bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging*). De andere leden van artikel 6 EVRM zijn niet van toepassing in burgerlijke zaken en gelden enkel in het geval van een strafrechtelijke vervolging. In het bijzonder stipuleert artikel 6, derde lid, c) EVRM dat *eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd ten minste de volgende rechten heeft: het recht om zichzelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman naar zijn keuze, of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien het belang van de rechtspraak dit eist*. Uit deze bepaling vloeit duidelijk een recht op juridische bijstand in strafzaken voort. Deze bijstand hoort kosteloos te zijn indien aan de voorwaarden werd voldaan (d.i. onvoldoende middelen én vereist in het belang van de rechtspraak). Hiermee komt een inhoudelijk verschil naar voor tussen het eerste en het derde lid van artikel 6 EVRM. In bepaalde wetenschappelijke literatuur werd evenwel gewezen op rechtspraak van het EHRM waaruit volgt dat de waarborgen van het derde lid van artikel 6 EVRM in beginsel ook in burgerlijke zaken gelden. Deze waarborgen worden immers beschouwd als minimumeisen van de eerlijke behandeling, opgelegd door het eerste lid. Het enige verschil is dan nog dat de vereisten van de eerlijke behandeling in burgerlijke zaken niet noodzakelijk op identieke wijze worden uitgelegd en soms soepeler kunnen geïnterpreteerd worden dan in strafzaken.²⁵⁸ In elk geval mag nooit aan de kern van het recht worden geraakt.²⁵⁹ Merk op dat men

²⁵³ EHRM 9 oktober 1979, *Airey t. Ierland*, <http://www.echr.coe.int/echr>.

²⁵⁴ P. SCHOLLEN en B. VANGEEBERGEN, “Juridische bijstand”, *Jura Falconis* 2000-01, 409.

²⁵⁵ D. CUYPERS, “Het EHRM en het fundamentele recht op effectieve juridische bijstand” in D. CUYPERS, B. HUBEAU en S. GIBENS (eds.), *De stand van de rechtsbijstand*, Brugge, die Keure, 2002, 73-77.

²⁵⁶ M. PIDLISNI, *De geactualiseerde wetgeving inzake juridische bijstand getoetst aan de Grondwet en het Europees Recht (Meesterproef)*, Hasselt, Universiteit Hasselt, 2014, 18.

²⁵⁷ EHRM 7 mei 2002, *McVicar/Verenigd Koninkrijk*, <http://www.echr.coe.int/echr>.

²⁵⁸ P. SCHOLLEN en B. VANGEEBERGEN, “Juridische bijstand”, *Jura Falconis* 2000-01, 409 en de verwijzingen aldaar.

²⁵⁹ T. BARKHUYSEN en M. VAN EMMERIK, “Rechtsbescherming tegen de overheid en het EVRM”, *TMA* 2006, afl. 4 132-135.

in de toelichting bij artikel 47 van het Handvest geen onderscheid maakt in het toepassingsgebied van het recht op toegang tot de rechter: er geldt een brede toepassing op het recht van de hele Unie, omdat de Unie een ‘rechtsgemeenschap’ is.²⁶⁰ Hetzelfde geldt voor het recht om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen in alle geschillen (zonder onderscheid).²⁶¹ Hoe dan ook heeft voormelde rechtspraak een centrale plaats gekregen in de bewoordingen van artikel 47 van het Handvest: “*Eenieder (...) heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte (...). Rechtsbijstand wordt verleend aan diegenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.*” Dankzij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2009) werd bovendien bindende kracht verleend aan het Handvest waardoor ook dit artikel 47 rechtskracht heeft.

Naast artikel 6 EVRM verankert artikel 13 EVRM nog het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie om de schending van een verdragsbepaling te herstellen. Deze bepaling heeft slechts een beperkte toegevoegde waarde ten opzichte van artikel 6 EVRM, aangezien de meeste geschillen onder het toepassingsgebied van dit laatste artikel vallen. Voor bepaalde rechtsdomeinen, zoals het belastingrecht (cfr. Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM over het eigendomsrecht), is dat echter niet het geval en biedt artikel 13 EVRM wel een meerwaarde.²⁶² Verder betreft artikel 13 EVRM een in essentie (formeel) toegankelijkheidsrecht (tot de nodige rechtsmiddelen), eerder dan dat het ook in een recht op rechtsbijstand zou voorzien.²⁶³ Tot slot dient opgemerkt dat het recht op een effectief rechtsmiddel in deze bepaling strikt genomen geen recht op toegang tot een rechter impliceert. Immers, het begrip *nationale autoriteit* hoeft niet per se een rechterlijke instantie te zijn; het volstaat dat de beslissende autoriteit bevoegdheden heeft en waarborgen verleent die het rechtsmiddel effectief en praktisch maken.²⁶⁴

Artikel 14 van het BUPO-Verdrag vertoont daarnaast zeer grote gelijkenissen met artikel 6 EVRM. Het is in feite het equivalent van artikel 6 EVRM op het niveau van de Verenigde Naties. Wat het strafrecht betreft, zijn er een aantal bijkomende waarborgen in artikel 14 BUPO-Verdrag,²⁶⁵ maar voor de burgerlijke procedure is de meerwaarde miniem.²⁶⁶ Voor deze uiteenzetting is een

²⁶⁰ HvJ EG 23 april 1986, *Les Verts t. Europees Parlement*, <https://eur-lex.europa.eu>.

²⁶¹ T. BARKHUYSEN, M. VAN EMMERIK en J. GERARDS, *De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet – Behoeft de Nederlandse Grondwet aanvulling met een recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2009, 29.

²⁶² *Ibidem*, 27.

²⁶³ D. CUYPERS, “Het EVRM en het fundamentele recht op effectieve juridische bijstand” in D. CUYPERS, B. HUBEAU en S. GIBENS (eds.), *De stand van de rechtsbijstand*, Brugge, Die Keure, 2002, 71.

²⁶⁴ EHRM 25 april 1983, *Silver e.a. tegen Verenigd Koninkrijk*, <http://www.echr.coe.int/echr>.

²⁶⁵ K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling: een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 13-18.

²⁶⁶ P. SMITS, *Artikel 6 en de civiele procedure*, Deventer, Kluwer, 2008, 21-22.

afzonderlijke bespreking dan ook niet noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor de (niet-bindende) artikelen 8 en 10 van het UVRM. Daarin gaat het eveneens over een recht op effectieve toegang tot een nationale rechterlijke instantie met bijhorende procedurewaarborgen. Zowel de bepalingen in het BUPO-verdrag als in het UVRM dragen in elk geval wel bij tot de zichtbaarheid van rechtstoegankelijkheid in de (internationale) mensenrechtencatalogus.

3.1.2. Op nationaal niveau

Zoals reeds eerder aangehaald vermeldt artikel 23, derde lid, 2° van de Grondwet het recht op juridische bijstand, wat in feite een impliciete erkenning is van het recht op toegang tot de rechter (zie *supra*). Bovendien komt het recht op juridische bijstand hier voor in een opsomming van verschillende sociaaleconomische grondrechten, waaronder het recht op arbeid, het recht op sociale zekerheid en het recht op een behoorlijke huisvesting. Deze rechten vormen een concretisering van het meer algemene recht van eenieder om een menswaardig leven te leiden (artikel 23, eerste lid Grondwet). De opbouw van dit artikel veruitwendigt als het ware een compromis tussen een zeer algemene en haast principiële formulering van sociale grondrechten enerzijds en een meer concrete benadering met een echte (limitatieve) grondrechtencatalogus anderzijds.²⁶⁷ Tevens impliceert deze structuur dat de vermelde sociale grondrechten dienen te worden beschouwd *in het licht van* het recht op een menswaardig leven, wat een al te beperkende invulling van de vermelde grondrechten verhindert. Toegepast op het recht op juridische bijstand kan men een minimalistische of een maximalistische interpretatie hanteren. In de eerste visie beperkt het recht zich tot hulp en bijstand met het oog op de bescherming van mensen in nood. Het betreft dan in essentie de financiële toegankelijkheid van het (ge)recht.²⁶⁸ De maximalistische opvatting gaat verder en beschouwt het recht op juridische bijstand als een volwaardig, op zichzelf bestaand grondrecht. Het houdt in dat men een beroep kan doen op allerlei middelen om zijn rechtspositie te verdedigen of om toegekende rechten afdwingbaar te maken.²⁶⁹ Hierin ligt een belangrijke verantwoordelijkheid voor de overheid om verschillende financiële, culturele, sociale ... drempels weg te werken. Deze laatste visie verdient de voorkeur, rekening houdend met de algemene doelstelling (en plicht) van de wetgever om een menswaardig leven voor eenieder te realiseren.

²⁶⁷ G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 407.

²⁶⁸ B. HUBEAU, "Verhaalbaarheid van de kosten van verdediging en betaalbare rechtshulp: over transparante en behoorlijke prijsvorming (ook in de gezondheidszorg)" in F. EVERS, P. LEFRANC, K. CREYF, S. GIBENS, B. HUBEAU e.a. (eds.), *De verhaalbaarheid van de kosten van verdediging: en wat met de toegang tot de rechter?*, Brugge, die Keure, 2006, 69.

²⁶⁹ *Ibidem*, 70-71.

3.1.3. Access to justice en OCMW-recht: verbonden door menselijke waardigheid

Op basis van het voormelde stelt men vast dat het recht op juridische bijstand een onderdeel is van het ruimere recht op toegang tot de rechter, dat op zijn beurt werd erkend als een mensenrecht van de tweede generatie. Daarnaast is het recht op juridische bijstand rechtstreeks gekoppeld aan het recht op menselijke waardigheid (cfr. artikel 23 Grondwet). Hieruit vloeit voort dat de gehele problematiek van rechtstoegankelijkheid - of *access to justice* - moet worden gezien als een onderdeel van eenieders grondwettelijk recht om een menswaardig leven te leiden.²⁷⁰ Omgekeerd staat een gebrekkige rechtstoegankelijkheid gelijk met de schending van het recht op een menswaardig leven.²⁷¹ Naar analogie met deze vaststelling dragen ook de andere grondrechten in artikel 23 van de Grondwet bij aan de realisatie van het menswaardig leven, denk in het bijzonder aan het recht op sociale bijstand (artikel 23, derde lid, 2° Grondwet). Het is dan ook niet verwonderlijk dat het recht op een menswaardig bestaan uitdrukkelijk werd vermeld in artikel 1 van de OCMW-wet (als onderdeel van het sociale bijstandsrecht). Volgens de parlementaire stukken is de inhoudelijke betekenis van menselijke waardigheid alleszins hetzelfde in de Grondwet en de OCMW-wet.²⁷²

De juridische afdwingbaarheid ('rechtskracht') is daarentegen wel verschillend, gezien artikel 1 OCMW-wet directe werking kent, maar artikel 23 van de Grondwet niet (zie *infra*). Verder staat vast dat, hoewel een menswaardig leven naar de letter van de wet aan *eenieder* toekomt, het toch mogelijk is om bepaalde rechten voor te behouden aan specifieke doelgroepen. De inhoud van de in artikel 23, derde lid Grondwet vermelde rechten is daarbij doorslaggevend. Aldus is het recht op sociale zekerheid voorzien voor zij die bijdragen aan het systeem, zijnde de werkende bevolking (al dan niet met een onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen). Hoewel deze koppeling er in principe niet is voor het recht op sociale bijstand, leest men in de OCMW-wetgeving wel een impliciete connectie. Zo stelt artikel 3, 5° RMI-wet dat het recht op een leefloon slechts toekomt aan degene die zich werkbereid toont. Op een gelijkaardige manier laat artikel 60 §3 OCMW-wet

²⁷⁰ W. VAN GERVEN, "Met twee voeten op de aarde" in F. EVERS, P. LEFRANC, K. CREYF, S. GIBENS, B. HUBEAU e.a. (eds.), *De verhaalbaarheid van de kosten van verdediging: en wat met de toegang tot de rechter?*, Brugge, die Keure, 2006, 157-158 onder verwijzing naar B. HUBEAU, "Verhaalbaarheid van de kosten van verdediging en betaalbare rechtshulp: over transparante en behoorlijke prijsvorming", *o.c.*

²⁷¹ B. HUBEAU en A. TERLOUW, "Legal Aid and Access to Justice: How to look at and evaluate legal aid systems?" in B. HUBEAU en A. TERLOUW (eds.), *Legal aid in the low countries*, Cambridge, Intersentia, 2014, 6-7. en B. HUBEAU, "Arm recht? Over de kansrijke relatie tussen armoede en recht" in CBR – CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN, *Arm recht? Kansarmoede en recht – Derde Antwerps Juristencongres*, Antwerpen, Maklu, 1997, 58-67.

²⁷² "De bescherming (...) van de menselijke waardigheid in de betekenis die er, *mutatis mutandis*, aan wordt gegeven in artikel 1 OCMW-wet." -- Verklarend Memorandum van het voorstel tot Herziening van titel II van de Grondwet door Invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten door de heren LALLEMAND en TAMINIAUX, *Parl. St.* Senaat BZ 1991-92, no. 100-2/2°, 2.

de mogelijkheid open om het werkbereidheidsvereiste als voorwaarde voor maatschappelijke dienstverlening aan te nemen – wat in de praktijk ook stelselmatig gebeurt.²⁷³ De sociale grondrechten gelden derhalve niet absoluut: beperkingen zijn mogelijk voor zover een en ander verantwoord is in het algemeen belang en met respect voor het gelijkheidsbeginsel.²⁷⁴ Bovendien kunnen de in artikel 23 Grondwet vermelde rechten geen effect hebben *contra legem*, veronderstellen zij steeds een afweging tegenover andere (grond)rechten en belangen en moet men rekening houden met de overeenkomstige verplichtingen van de belanghebbende (zie *infra*).²⁷⁵

Hoewel de lijst van te beschermen sociaal- economische grondrechten in artikel 23 Grondwet bijzondere aandacht verdient, is het kernpunt van deze bepaling toch de proclamatie van de menswaardigheid als fundamenteel basisbeginsel.²⁷⁶ Het recht om een menswaardig leven te leiden is in feite de bron en het doel van *alle* grondrechten, zowel van de burgerlijke en politieke als van de sociale en economische grondrechten. Er wordt gezegd dat het recht op een menswaardig bestaan de grondrechten overstijgt en ze tegelijk samenvat.²⁷⁷ Of nog: het is het *matrixgrondrecht van de sociale staat*.²⁷⁸ Het gevolg van deze erkenning als matrixgrondrecht is dat artikel 23, lid 1 van de Grondwet een zelfstandig rechtsbestaan verkrijgt, wat impliceert dat er geen nood is aan verdere wettelijke concretisering om er afdwingbare rechten uit te putten.²⁷⁹ Dat is een belangrijk element, nu eerder werd aangenomen dat het artikel louter programmatorisch zou zijn en dus geringe juridische relevantie zou hebben.²⁸⁰ Het dient evenwel benadrukt dat grondrechten zelf geen subjectieve rechten kunnen scheppen: het recht op een menswaardig bestaan heeft dan ook geen directe werking.²⁸¹ Toch is er wel degelijk een bepaalde rechtskracht nu de juridische betekenis van een (grond)wetsartikel niet kan worden herleid tot het al dan niet toekennen van subjectieve rechten.²⁸² In de parlementaire stukken leest men dan ook dat het artikel *een zekere*

²⁷³ M. DISPERSYN, "Le droit à la sécurité sociale dans l'article 23 de la Constitution" in R. ERGEC, M. BERTRAND e.a. (eds.), *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution: actes du colloque tenu ... les 21 et 22 décembre 1994*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 216-217.

²⁷⁴ G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 412.

²⁷⁵ H. FUNCK, "L'article 23 de la Constitution, à travers la jurisprudence des cours et tribunaux" in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten – Artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Anthemis, 2010, 100-104.

²⁷⁶ G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 409.

²⁷⁷ G. MAES, "Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet. Overzicht van de doctrine." in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten - Les droits économiques et sociaux*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 158-159.

²⁷⁸ M. RIGAUX, "Algemene conclusie: artikel 23 Gw. – Het recht om een menswaardig leven te leiden zoals gewaarborgd door artikel 23 Gw., hoeksteen van een adequate rechtsbescherming van de kansarme?" in CBR – CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN, *Arm recht? Kansarmoede en recht – Derde Antwerps Juristencongres*, Antwerpen, Maklu, 1997, 442-443.

²⁷⁹ G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 450.

²⁸⁰ M. STROOBANT, "De sociale grondrechten naar Belgisch recht" in M. STROOBANT (ed.), *Sociale Grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 73.

²⁸¹ D. CUYPERS en B. DE VOS, "De menselijke waardigheid en de arbeidsgerechten", *TSR* 1999, afl.3, 508.

²⁸² W. PAS en J. VAN NIEUWENHOVE, "Het recht een menswaardig leven te leiden: een vergelijking van de

*positiefrechtelijke werking [heeft], zonder evenwel onmiddellijk (door de individuele burger of rechtspersoon) opeisbaar te zijn.*²⁸³ Daarmee houdt men het midden tussen de maximalistische opvatting met het menswaardig leven als autonoom grondrecht van zwaarwichtig gehalte enerzijds en de minimalistische benadering als een loutere beginselverklaring anderzijds.²⁸⁴ Wat dit concreet betekent wordt hierna uitgebreid toegelicht.

3.1.3.1. Juridische betekenis van het recht op een menswaardig leven (Art. 23 Gw.)

Op het vlak van regelgeving en beleid

De wetgevende en uitvoerende macht zijn gebonden door artikel 23 Gw. bij het uitwerken van het beleid en de totstandkoming van regelgeving.²⁸⁵ Dit gebeurt in de eerste plaats onder de vorm van een negatieve verplichting voor de overheid om geen wetgeving of reglementaire bepalingen uit te vaardigen in strijd met de menselijke waardigheid. Het recht fungeert dan als zogenaamd *afweerrecht*.²⁸⁶ In feite wordt artikel 23 Grondwet hier aangewend als een klassiek grondrecht, zijnde een bepaling die aan het individu een bepaalde vrijheid garandeert (vrijheidsrecht), terwijl de overheid in principe niet mag optreden, tenzij dat in het algemeen belang (en met respect voor de redelijkheid en de proportionaliteit) noodzakelijk is (d.i. een non-interventierecht).²⁸⁷

Een belangrijke rol is hier weggelegd voor het zogenaamde *standstillbeginsel*. Aldus staat in de parlementaire voorbereiding bij artikel 23 van de Grondwet te lezen dat *het erkennen van de sociaal-economische grondrechten met zich meebrengt dat die als het ware in de Grondwet verankerd worden. Rechten die reeds erkend waren in de interne wetgeving kunnen niet meer afgebouwd*

grondwetsbepalingen in België en Duitsland” in Interuniversitair Centrum Mensenrechten, *Mensenrechten - Jaarboek 1994*, Antwerpen, Maklu, 1995, 119.

²⁸³ Verklarend Memorandum van het voorstel tot Herziening van titel II van de Grondwet door Invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten door de heren STROOBANT en TAMINIAUX, *Parl. St. Senaat BZ 1991-92*, no. 100-2/3°, 9.

²⁸⁴ B. HUBEAU, “Het recht op wonen als sociaal grondrecht: internationale bronnen en inbedding in de Belgische rechtsorde” in B. HUBEAU en R. DE LANGE (eds.), *Het grondrecht op wonen – De grondwettelijke erkenning van het recht op huisvesting in Nederland en België*, Antwerpen, Maklu, 1995, 74.

²⁸⁵ M. RIGAUX, “Algemene conclusie: artikel 23 Gw. Het recht om een menswaardig leven te leiden, zoals gewaarborgd door art. 23 Gw., hoeksteen van een adequate rechtsbescherming van de kansarme?” in CBR – CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN, *Arm recht? Kansarmoede en recht – Derde Antwerps Juristencongres*, Antwerpen, Maklu, 1997, 442-443.

²⁸⁶ W. PAS en J. VAN NIEUWENHOVE, “Het recht een menswaardig leven te leiden: een vergelijking van de grondwetsbepalingen in België en Duitsland” in Interuniversitair Centrum Mensenrechten, *Mensenrechten - Jaarboek 1994*, Antwerpen, Maklu, 1995, 121.

²⁸⁷ G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 450 en 454.

worden zonder overtreding van de Grondwet. (...) ²⁸⁸ Daar overeenkomstig dit beginsel geen afbreuk mag worden gedaan aan het bestaand beschermingsniveau gaat het *de facto* over de werking van de Grondwetsbepaling als afweerrecht: het is de (negatieve) verplichting voor de overheid om bepaalde handelingen *niet* te stellen. ²⁸⁹ Sommigen zien hierin een subjectief recht waarop de individuele burger zich voor een rechtbank kan beroepen. ²⁹⁰ De betrokkene kan dan weliswaar niet de volwaardige inhoud van de betreffende norm afdwingen, maar wel eisen dat de bepaling die reeds door nadere regelgeving werd uitgewerkt wordt beschermd tegen intrekking. ²⁹¹ Vanuit die gedachtegang wordt het gebrek aan directe werking gecompenseerd door een duidelijke verplichting voor de overheid om rekening te houden met het beginsel van *standstill*. ²⁹² Anderen wijzen erop dat de *standstillwerking* thuishoort in het objectief contentieux bij de beoordeling van de legaliteit van wetten, decreten en ordonnances en reglementaire besluiten. De vraag naar directe werking wordt in dit contentieux in principe niet gesteld: het betreft de beoordeling van de overeenstemming van twee objectieve normen van objectief recht. Rekening houdend met zijn bevoegdheid kan de rechter de nationale regel dan buiten toepassing laten of vernietigen. Er bestaat in elk geval geen subjectief recht op het behoud van de bestaande regelgeving. ²⁹³

Los van de juridisch-technische betekenis van het *standstillprincipe* staat vast dat het beginsel nog heel wat ruimte laat aan de overheid om haar beleid vorm te geven. Deze discretionaire beoordelingsruimte wordt evenwel beperkt tot beslissingen die *geen aanzienlijke achteruitgang* in het beschermingsniveau impliceren (tenzij hiervoor een redelijke rechtvaardiging in het algemeen belang bestaat). ²⁹⁴ In alle andere gevallen kan een schending van het grondrecht worden ingeroepen.

Daartegenover werkt het *standstillbeginsel* ook in de andere richting: er wordt van de overheid een actief optreden verwacht om de doelstellingen die in de sociale grondrechten vervat zitten te realiseren. ²⁹⁵ Er bestaat aldus een positieve verplichting om uitvoeringsmaatregelen te nemen die

²⁸⁸ STROOBANT en TAMINIAUX, *Parl. St.* Senaat BZ 1991-92, no. 100-2/3°, 13.

²⁸⁹ G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 461.

²⁹⁰ J. WRESINSKI, "Dignité humaine et droits économiques, sociaux et culturels", *Droits en Quart Monde* 2000, afl. 27, 23.

²⁹¹ J. CLEMENT en M. VANDEPUTTE, "De in de Grondwet uitdrukkelijk genoemde economische, sociale en culturele rechten" in Interuniversitair Centrum Mensenrechten, *Mensenrechten - Jaarboek 1994*, Antwerpen, Maklu, 1995, 158.

²⁹² M. DISPERSYN, "Le droit à la sécurité sociale dans l'article 23 de la Constitution" in R. ERGEC, M. BERTRAND e.a. (eds.), *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution: actes du colloque tenu ... les 21 et 22 décembre 1994*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 227.

²⁹³ G. MAES, "Sociale grondrechten in de Belgische Grondwet" in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in Groothoekperspectief - Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 195.

²⁹⁴ GwH 27 november 2002, nr. 169/2002, B.6.6., www.const-court.be en GwH 19 juli 2018, nr. 101/2018, B.16.2., www.const-court.be.

²⁹⁵ W. PAS en J. VAN NIEUWENHOVE, "Het recht een menswaardig leven te leiden: een vergelijking van de grondwetsbepalingen in België en Duitsland" in Interuniversitair Centrum Mensenrechten, *Mensenrechten - Jaarboek 1994*, Antwerpen, Maklu, 1995, 121.

afdwingbaar worden in het subjectief contentieus met het oog op de realisatie van deze doelstellingen.²⁹⁶ Men spreekt soms ook over de oriënterende werking van sociale grondrechten: door de aanneming van deze rechten is de overheid verplicht om zich in te zetten voor de bevordering en de concrete uitwerking van de beginselen waarop de grondrechten gebaseerd zijn.²⁹⁷ Het betreft hier dan niet zozeer een kwestie van rechtskracht, als wel gaat het over de politieke en morele verantwoordelijkheden van de overheid. In sommige literatuur spreekt men daarom ook over de ideologische en staatsburgerlijk-opvoedende waarde van de opname van (sociale) grondrechten in de Grondwet: zowel naar de burger als naar de omringende landen wordt het belang van een aantal fundamentele (sociale) beginselen benadrukt.²⁹⁸ De beleidsvrijheid is hier in elk geval bijzonder ruim, daar de wetgever naar eigen inzicht en na afweging van verschillende belangen zelf beoordeelt hoe de grondrechten op de meest adequate wijze worden gewaarborgd.²⁹⁹

Bijgevolg is de beoordelingsmarge van de *standstillverplichting* naar beneden toe (negatieve werking) beperkter dan naar boven toe (positieve werking), gezien de rechter enkel in het eerste geval sanctionerend kan optreden.³⁰⁰ Met betrekking tot de positieve verplichtingen gelden ‘zachtere’ internationale controlemechanismen, zoals bijvoorbeeld de landenrapporten van het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten bij het ECOSOC-verdrag.³⁰¹

Bij de toepassing van andere (grond)rechten en open normen

Daarnaast werkt het recht op een menswaardig leven *onrechtstreeks* door als toepassingscriterium bij een (grond)recht dat wel juridisch afdwingbaar is, alsook in combinatie met open of vage normen en beginselen van behoorlijk bestuur.³⁰²

²⁹⁶ GwH 27 november 2002, nr. 169/2002, B.6.6, www.const-court.be

²⁹⁷ M. STROOBANT en W. RAUWS, “Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet. Overzicht van de doctrine.” in M. STROOBANT en W. RAUWS (eds.), *Sociale en economische grondrechten - Les droits économiques et sociaux*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 156.

²⁹⁸ E. BREMS, “De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet en hun verhouding tot het Internationale, inzonderheid het Europese Recht”, *TBP* 1995, 632.

²⁹⁹ GwH 27 november 2002, nr. 169/2002, B.6.6, www.const-court.be.

³⁰⁰ E. HIRSCH BALLIN, “Werking en verwerkelijking van grondrechten” in L. HEYDE, J. LEYTEN, T. MERTENS en B. VERMEULEN (eds.), *Begrensde vrijheid, opstellen over mensenrechten aangeboden aan prof. dr. D.F. Scheltens*, Zwolle, 1989, 139.

³⁰¹ Als basis voor de evaluaties in de landenrapporten ontwikkelt het Comité zogenaamde *Algemene Commentaren* waarin de artikelen van het ECOSOC-Verdrag worden gepreciseerd. Deze precisering gebeurt aan de hand van de traditionele indeling van verplichtingen, zijnde *the obligation to respect, to protect and to fulfill* (Zie o.m.: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment n° 19 –The Right to Social Security (art. 9), <https://www.refworld.org>)

³⁰² M. RIGAUX, “Algemene conclusie: artikel 23 Gw. Het recht om een menswaardig leven te leiden, zoals gewaarborgd door art. 23 Gw., hoeksteen van een adequate rechtsbescherming van de kansarme?” in CBR – CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN, *Arm recht? Kansarmoede en recht – Derde Antwerps Juristencongres*, Antwerpen, Maklu, 1997, 442-443.

Men verwijst hiermee in de eerste plaats naar de interpretatieve werking van artikel 23 Grondwet. Meer specifiek impliceert de grondwetsconforme interpretatie, in lijn met het Cassatiearrest *Waleffe*, dat wanneer wetten en verordeningen voor verschillende interpretaties vatbaar zijn, de rechter verplicht is om de interpretatie te volgen die met de Grondwet verenigbaar is.³⁰³ Het rechtssubject beroept zich op de schending van de rechtstreeks afdwingbare, doch vage of open, wetskrachtige norm en deze wordt vervolgens gelezen *in het licht van* het grondrecht op een menswaardig leven.³⁰⁴ In OCMW-zaken gaat het dan bijvoorbeeld over de interpretatie van artikel 57 §2 OCMW-wet inzake het recht op dringende medische hulpverlening (zie *infra*). Daarnaast is er ook een combinatie mogelijk met het non-discriminatiebeginsel in de Grondwet.³⁰⁵ Aldus oordeelde de arbeidsrechter te Brussel dat artikel 23 van de Grondwet geen direct opeisbare rechten instelt, tenzij in samenlezing met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (zie ook *infra*).³⁰⁶ Rekening houdend met de beperkte toetsingsmogelijkheden resulteert dit voor het Grondwettelijk Hof in twee mogelijke benaderingen: een autonome toepassing (d.i. een samenlezing van het menswaardig leven met het gelijkheidsbeginsel) of een contextuele toepassing (d.i. samenlezing van het menswaardig leven met het gelijkheidsbeginsel én een ander grondrecht).³⁰⁷

Naast de interpretatieve werking kan het recht op een menswaardig leven indirect doorwerken in horizontale relaties tussen burgers via open normen, zoals de uitvoering te goeder trouw en de (buiten)contractuele aansprakelijkheid.³⁰⁸ De menswaardigheid is immers een sociaal, communicatief en commutatief gegeven, wat impliceert dat werkgevers, verhuurders, zorg- en dienstverstrekkers evenzeer dit recht moeten respecteren bij hun contacten (en *contracten*) met werknemers, huurders, consumenten, zorg- en dienstontvangers.³⁰⁹ Aldus werd op basis van het recht op een menswaardig bestaan en het recht op behoorlijke huisvesting van artikel 23 Grondwet

³⁰³ Cass. 20 april 1950, *Arr. Cass.* 1950, 517.

³⁰⁴ M. STROOBANT en W. RAUWS, “Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet. Overzicht van de doctrine.” in M. STROOBANT en W. RAUWS (eds.), *Sociale en economische grondrechten - Les droits économiques et sociaux*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 155.

³⁰⁵ W. PAS en J. VAN NIEUWENHOVE, “Het recht een menswaardig leven te leiden: een vergelijking van de grondwetsbepalingen in België en Duitsland” in Interuniversitair Centrum Mensenrechten, *Mensenrechten - Jaarboek 1994*, Antwerpen, Maklu, 1995, 121-122 en E. BREMS, “De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet en hun verhouding tot het Internationale, inzonderheid het Europese Recht, *TBP* 1995, 632.

³⁰⁶ Arbrb. Brussel 7 oktober 2004, *Soc. Kron.* 2005, 160.

³⁰⁷ B. HUBEAU, “Het recht op wonen als sociaal grondrecht: internationale bronnen en inbedding in de Belgische rechtsorde” in B. HUBEAU en R. DE LANGE (eds.), *Het grondrecht op wonen – De grondwettelijke erkenning van het recht op huisvesting in Nederland en België*, Antwerpen, Maklu, 1995, 77.

³⁰⁸ M. RIGAUX, “Algemene conclusie: artikel 23 Gw. Het recht om een menswaardig leven te leiden, zoals gewaarborgd door art. 23 Gw., hoeksteen van een adequate rechtsbescherming van de kansarme?” in CBR – CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN, *Arm recht? Kansarmoede en recht – Derde Antwerps Juristencongres*, Antwerpen, Maklu, 1997, 443.

³⁰⁹ M. STROOBANT en W. RAUWS, “Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet. Overzicht van de doctrine.” in M. STROOBANT en W. RAUWS (eds.), *Sociale en economische grondrechten - Les droits économiques et sociaux*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 157.

geoordeeld dat niet de ontbinding van de huurovereenkomst, doch wel de toekenning van een afbetalingsplan voor de huurschuld op zijn plaats was.³¹⁰ De rechter verwees in dit verband naar de passage *rekening houdend met de overeenkomstige plichten* in het tweede lid van artikel 23 Grondwet om te besluiten dat de verhuurder verplicht was om de last van het afbetalingsplan te dragen. Daarenboven vloeit uit de parlementaire voorbereiding voort dat deze verplichtingen veel ruimer gelden ten aanzien van alle burgers. Aldus staat te lezen *dat het individu in het bekomen van de sociaal economische en culturele rechten een eigen plicht tot medewerking heeft aan de realisatie ervan*. En ook *dat de sociale, economische en culturele rechten (...) geen opdracht inhouden voor alleen maar de overheid, maar voor 'eenieder' en voor alle samenwerkingsverbanden die gestalte geven aan de samenleving*.³¹¹ Toch kan men discussiëren over de vraag of het hier werkelijk gaat over een horizontale werking. Immers, gezien de horizontale werking in principe samenhangt met de afwezigheid van directe werking van grondrechten betekent dit dat de rechten die bestaan door opneming in de Grondwet slechts aanleiding kunnen geven tot afdwingbare horizontale verbintenissen in de mate dat zij door de wetgever werden geconcretiseerd (bij wet, decreet of ordonnantie).³¹² In die zin bestaan de rechten wel, maar kan de burger er niet mee aan de slag. Logischerwijze vloeien er dan ook geen *overeenkomstige plichten* uit voort.³¹³ In sommige literatuur maakt men daarom nadrukkelijk het onderscheid tussen de verplichtingen van burgers ten opzichte van elkaar (horizontale werking) en de verplichtingen van burgers ten aanzien van de maatschappij en de medeburgers (als het ware bij wijze van tegenprestatie). Daar waar dit laatste element onbetwist voortvloeit uit de bewoordingen van artikel 23 Grondwet, zou de horizontale werking eerder beperkt blijven tot een onthoudingsplicht tussen burgers. Discussiepunt blijft in dat geval wel nog of de negatieve verplichting impliceert dat burgers bepaalde lasten moet dragen, opdat anderen hun grondrecht zouden kunnen realiseren (zie ook *supra*). Sommigen antwoorden negatief, omdat men anders te ver gaat in horizontale doorwerking van grondrechten (want daarvoor is principieel een tussenkomst van de wetgever vereist, zie *supra*)³¹⁴ Anderen redeneren positief vanuit de idee dat het net de bedoeling is dat eenieder meewerkt aan de realisatie van elkaars grondrechten. Zo mag de opneming van deze rechten geen afbreuk doen aan bijvoorbeeld de burgerrechtelijke onderhoudsverplichting tussen echtgenoten of familie in de rechte lijn.³¹⁵ Aangezien het recht op

³¹⁰ Vred. Ukkel 15 februari 1995, *T. Vred.* 1997, 164, noot.

³¹¹ ARTS en NELIS, *Parl. St.* Senaat BZ 1991-92, no. 100-2/4°, 17.

³¹² M. STROOBANT, "De sociale grondrechten naar Belgisch recht: een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 Gw." in M. Stroobant (ed.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 74.

³¹³ M. DISPERSYN, "Le droit à la sécurité sociale dans l'article 23 de la Constitution" in R. ERGEC, M. BERTRAND e.a. (eds.), *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution: actes du colloque tenu ... les 21 et 22 décembre 1994*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 226.

³¹⁴ Y. TRILLET, "Vers une nouvelle effectivité des droits économiques, sociaux et culturels? (Art. 23 de la Constitution)", *Droit en Quart Monde* 2000, afl. 27, 7.

³¹⁵ G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 423.

een menswaardig leven door elk rechtscollege kan worden toegepast, hangt het af van de appreciatie van de rechter hoe ver de particuliere aanspraken uiteindelijk zullen reiken.³¹⁶ Teinende de rechtszekerheid te bewaken en geen valse verwachtingen te wekken bij de burger is een omstandige motivering bij de toepassing van het menswaardig leven alleszins wel aan te bevelen (i.h.b. voor de hoogste rechtscolleges).³¹⁷

De horizontale werking kan van groot belang zijn op vele domeinen in het leven van de kwetsbare burger, zoals op het vlak van wonen (huur) en werk. Wanneer het evenwel gaat over sociale bijstand, meer bepaald het OCMW-recht, dan speelt de horizontale doorwerking een minder grote rol, gezien deze rechtstak niet zozeer een kwestie is van verhoudingen tussen burgers onderling, maar wel van de relatie tussen de kwetsbare burger en de openbare dienst. Binnen die relatie krijgen de *overeenkomstige verplichtingen*, waarvan sprake in artikel 23, tweede lid Grondwet, wel een centrale plaats. Sedert het einde van de 20^{ste} eeuw is het ‘voor-wat-hoort-wat’-idee (ook wel de ‘activeringsgedachte’) immers een steeds grotere rol gaan spelen binnen de sociale zekerheid.³¹⁸ Inderdaad, de sociale, economische en culturele rechten komen toe aan vrije, maar evenzeer verantwoordelijke burgers.³¹⁹ Funck schreef in dit verband dat het recht op maatschappelijke dienstverlening niet onvoorwaardelijk kan zijn, omdat het niet losstaat van de fundamentele plichten van het individu ten opzichte van de gemeenschap. De menselijke waardigheid kan aldus niet losgekoppeld worden van de individuele verantwoordelijkheid.³²⁰

Hoewel de achterliggende bedoeling van deze *overeenkomstige verplichtingen* moreel verdedigbaar is, is het geen eenvoudige oefening in de praktijk. De wetgever is er tenslotte toe gehouden om het recht op een menswaardig leven in zijn kern (‘noyau dur’) te waarborgen, om alleszins het *minimum minimorum* van de sociale grondrechten te garanderen.³²¹ Het gegeven dat de grondrechten niet onvoorwaardelijk zijn en dat de burger dus ook plichten heeft, doet niets af aan deze fundamentele

³¹⁶ W. PAS en J. VAN NIEUWENHOVE, “Het recht een menswaardig leven te leiden: een vergelijking van de grondwetsbepalingen in België en Duitsland” in Interuniversitair Centrum Mensenrechten, *Mensenrechten - Jaarboek 1994*, Antwerpen, Maklu, 1995, 136.

³¹⁷ *Ibidem*, 137.

³¹⁸ M. JAMBOULLE, “L'article 23 de la Constitution belge dans ses relations avec les droits sociaux fondamentaux, le droit du travail et la sécurité sociale” in G. VAN LIMBERGHEN en K. SALOMEZ (eds.), *Sociale grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht: liber amicorum professor Maxime Stroobant*, Gent, Mys en Breesch, 2001, 131.

³¹⁹ M. STROOBANT en W. RAUWS, “Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet. Overzicht van de doctrine.” in M. STROOBANT en W. RAUWS (eds.), *Sociale en economische grondrechten - Les droits économiques et sociaux*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 158.

³²⁰ H. FUNCK, “A chacun selon ses besoins, de chacun selon ses capacités. La logique des régimes du minimax et de l'aide sociale au travers de la jurisprudence récente au sujet des conditions de leur octroi” in G. BENOIT, H. FUNCK en P. JADOUL (eds.), *Les missions des centres publics d'aide sociale*, Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis, 1996, 139 en 143.

³²¹ I. HACHEZ, “L'effet de standstill: le pari des droits économiques, sociaux et culturels?”, *APT* 2000, 38.

taak. Het is aan de wetgever om een passend evenwicht te vinden tussen beide, maar het recht komt in elk geval vòòr de plicht.³²² De overheid mag aldus het genot van deze sociale rechten beperken, maar niet zodanig dat hun inschrijving in de Grondwet geen relevantie meer heeft.³²³ Meer specifiek voor wat het OCMW-recht betreft, klinken de *overeenkomstige plichten* van artikel 23, tweede lid Grondwet het duidelijkst door in de artikelen 3, 4^o en 5^o RMI-wet waarin wordt gesteld dat er onvoldoende bestaansmiddelen moeten zijn en dat de betrokkene een zekere mate van werkbereidheid aan de dag moet leggen.³²⁴ Zoals vermeld gelden deze vereisten naar analogie voor het recht op maatschappelijke dienstverlening (cfr. artikelen 1 en 60 §3, tweede lid van de OCMW-wet). Derhalve is het in de OCMW-context niet zozeer de vraag welke verplichtingen de burger heeft (of aan welke voorwaarden hij moet voldoen), maar eerder hoe deze *in concreto* worden ingevuld en toegepast. Of nog: wanneer is er sprake van een mensonwaardige of behoeftige situatie en welke mate van werkbereidheid mag van de betrokkene worden verwacht? Een en ander leidt tot zeer specifieke en talrijke rechtspraak op het niveau van de arbeidsgerechten (zie *infra*).

In het geval van een conflicterend beginsel

Volledigheidshalve moet nog gewezen worden op een andere niet-OCMW-gerelateerde toepassingsmogelijkheid van het eerste lid van artikel 23 Gw. *In casu* oordeelde het Hof van Cassatie dat de totale kwijtschelding van schulden in het kader van een collectieve schuldenregeling (cfr. artikel 1675/13bis Ger.W.) ook betrekking kan hebben op de schulden die het gevolg zijn van de veroordeling tot een strafrechtelijke boete, nu artikel 1675/13 §3 Ger.W. deze mogelijkheid niet expliciet uitsluit. Daarenboven verleent artikel 110 van de Grondwet aan de rechter de bevoegdheid om de door rechters uitgesproken straffen kwijt te schelden of te verminderen. Zodoende besloot het Hof dat *geen enkele wetsbepaling, noch het algemeen beginsel van de scheiding der machten, de rechter van de collectieve schuldenregeling verbiedt om een kwijtschelding te verlenen voor de schulden die het gevolg zijn van veroordelingen tot een strafrechtelijke boete wanneer die maatregel nodig is om de betrokkene en diens gezin een leven te laten leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid*.³²⁵

³²² Y. TRILLET, “Vers une nouvelle effectivité des droits économiques, sociaux et culturels? (Art. 23 de la Constitution)”, *Droit en Quart Monde* 2000, afl. 27, 9.

³²³ M. STROOBANT, “De sociale grondrechten naar Belgisch recht: een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 Gw.” in M. Stroobant (ed.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 77.

³²⁴ G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 422.

³²⁵ Cass. 18 november 2013, AR nr. S.12.0138.F, www.cass.be

Vooreerst staat vast dat de scheiding der machten op zichzelf geen positief recht is, in de zin dat het niet als dusdanig in de Grondwet is terug te vinden. Daarentegen wordt het beschouwd als een algemeen normatief beginsel dat bepalend is geweest bij de keuze van de manier waarop de staatsmachten moeten worden uitgeoefend, zoals men kan terugvinden in de artikelen 25, 26, 29 en 30 van de Grondwet, alsook in talrijke andere Grondwetsbepalingen die de exclusieve bevoegdheden van deze machten verder preciseren.³²⁶ In een noot bij dit arrest redeneert Fierens daarop verder in de zin dat de menselijke waardigheid eigenlijk evenzeer kan worden beschouwd als ‘een beginsel van constitutionele rang’ (³²⁷) dat aan de Grondwet voorafgaat. Het wordt dan – net als de scheiding der machten – opgevat als een leidend principe dat potentiële antinomieën in de wetstoepassing helpt voorkomen.³²⁸ Een en ander vindt inderdaad aansluiting bij de argumentatie van het Hof: *aangezien de wet een kwijtschelding van schulden niet verbiedt wanneer deze wordt gerechtvaardigd door het recht op een menswaardig leven, is zij ook niet in strijd met het beginsel van scheiding der machten.*

Het is belangrijk om hierbij te benadrukken dat deze benadering geen afbreuk hoeft te doen aan de eerder besproken toepassingsmogelijkheden van artikel 23, eerste lid Gw. Of met de woorden van Brems en Vrieling: *de verschillende functies van een recht of principe op menselijke waardigheid sluiten elkaar niet uit en komen in de praktijk vaak samen voor, hetzij omdat de grondwetgever dit heeft gewild of de functies vaag heeft gelaten, hetzij door jurisprudentiële interpretatie.*³²⁹ Bovendien kunnen de functies ook door elkaar lopen: zo kan men niet beletten dat de menselijke waardigheid als grondslagbepaling tegelijk interpretatief doorwerkt.³³⁰ De wijze waarop het recht of principe wordt geformuleerd en de precieze plaats van het artikel in een wet zal weliswaar bepaalde toepassingsmogelijkheden vergemakkelijken of bemoeilijken, maar het is zeker geen doorslaggevend criterium.³³¹

³²⁶ F. SWAELEN, “De scheiding der machten”, *Jura Falc.* 1992-93, 27.

³²⁷ Wat overigens niet hetzelfde is als een algemeen rechtsbeginsel als een materiële bron van recht.

³²⁸ J. FIERENS, “Existe-t-il un principe général du droit du respect de la dignité humaine?”, noot onder Cass. 18 februari 2013, *RCJB* 2015, afl. 4, 382.

³²⁹ E. BREMS en J. VRIELINK, *Menselijke waardigheid in de Nederlandse Grondwet? Voorstudie ten behoeve van de Staatscommissie Grondwet (2009)*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2010, 27.

³³⁰ *Ibidem*, 30.

³³¹ *Ibidem*, 27.

3.1.3.2. Juridische betekenis van het recht op een menswaardig leven (Art. 23 Gw.) toegepast op OCMW-zaken

De juridische betekenis van het menswaardig leven in artikel 23, eerste lid Grondwet bleek tweeledig: de werking als afweerrecht (met inbegrip van de *standstillverplichting*) en de interpretatieve doorwerking. Zodoende is dit *matrixgrondrecht*, ondanks het gebrek aan directe werking, toch een belangrijke bron van subjectieve rechten, niet in het minst gezien de interdependentie met verschillende mensenrechtenverdragen. Immers, artikel 23, eerste lid van de Grondwet versterkt en maakt de sociale grondrechten die vervat zitten in de rest van artikel 23 en in diverse grondrechtenverdragen afdwingbaar in het licht van de menselijke waardigheid.³³² Dit geldt dus ook voor het in artikel 23, derde lid, 2^o van de Grondwet vermelde recht op sociale bijstand, met inbegrip van het OCMW-recht.

In hetgeen hierna volgt, wordt aan de hand van enkele illustraties uit de rechtspraak op zoek gegaan naar de concrete betekenis van het grondrecht op een menswaardig leven voor OCMW-zaken. Telkens wordt aangegeven welke (grond)rechten meespelen en op welke manier het menswaardig leven betekenisvol is voor de voorliggende casus. Hiermee wordt aangetoond dat de menselijke waardigheid als bron en doelstelling van alle (grond)rechten niet alleen een verband legt tussen het OCMW-recht en *access to justice*, maar dat het bovendien een effectieve rol speelt in het leven van de kwetsbare burger.

In de eerste plaats kan worden verwezen naar een Cassatiearrest in verband met de Regularisatiewet van 22 december 1999 (³³³). Kandidaat-geregulariseerden zijn strikt genomen illegaal in het land waardoor zij in principe slechts aanspraak kunnen maken op de beperkte maatschappelijke dienstverlening van artikel 57 §2 OCMW-wet (dringende medische hulpverlening). De Regularisatiewet verandert niets aan hun illegale statuut, maar verhindert wel dat zij gedwongen worden uitgezet. Zij zijn derhalve niet-illegaal, zonder evenwel legaal te zijn.³³⁴ Het Hof van Cassatie oordeelde in het arrest van 17 juni 2002 dat het recht op maatschappelijke dienstverlening niet mag worden beperkt voor vreemdelingen die, conform artikel 14 Regularisatiewet, niet van het grondgebied kunnen worden verwijderd.³³⁵ Het Hof steunde deze redenering onder meer op het recht op een menswaardig leven in artikel 23, lid 1 Grondwet en het recht op sociale bijstand in het

³³² G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 450.

³³³ Wet 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk, *BS* 10 januari 2000, 578.

³³⁴ Arbrb. Verviers 28 maart 2000, *J. dr. Jeun.* 2000, 37, noot B. VAN KEIERSBILCK.

³³⁵ Cass. 17 juni 2002, *RRD* 2002, afl. 103, 249, noot M. DUMONT.

derde lid van dezelfde bepaling. Aldus interpreteerde het Hof artikel 57 §2 OCMW-wet in het licht van de betreffende grondwetsbepaling, wat uiteraard niet hetzelfde is als de rechtstreekse toetsing aan de Grondwet of de directe doorwerking van artikel 23 Grondwet. Sterker, daar het personele toepassingsgebied van artikel 57 §2 OCMW-wet manifest onduidelijk bleek, was de rechter in feite genoodzaakt om deze onduidelijkheid te verlichten en een oplossing te bieden. Dit kan bij uitstek door gebruik te maken van de grondwetsconforme interpretatietechniek.³³⁶ Vanuit een formeel-technische benadering spreken sommigen ook wel van de werking van artikel 23 Grondwet als *een afweerrecht met rechtstreekse gevolgen voor de rechtsorde, zonder er subjectieve rechten uit af te leiden*.³³⁷ Zoals eerder aangehaald is de werking als afweerrecht typisch voor de klassieke grondrechten en bij uitbreiding ook voor de sociale- en economische grondrechten. Het betreft in feite een *objectieve* directe werking.³³⁸ In hetzelfde jaar kwam een rechter van het Arbeidshof te Luik tot dezelfde conclusie, stellende dat het recht op een menswaardig leven van artikel 23, eerste lid Grondwet op zichzelf geen directe werking heeft, maar dat er wel een *standstilleffect* van uitgaat dat aan de wetgever verbiedt het beschermingsniveau ten aanzien van de betreffende categorie vreemdelingen te verlagen.³³⁹ Gelet op de controverse rond het Cassatiearrest van 2002 kwam het Hof van Cassatie twee jaar later weliswaar tot dezelfde uitkomst, maar het baseerde zich dit keer wel op een andere, meer voorzichtige juridische argumentatie, los van de (al dan niet directe) doorwerking van artikel 23 Grondwet.³⁴⁰

De tweede toepassing betreft een beslissing van 2014 waarin het Grondwettelijk Hof artikel 12 van de wet van 19 januari 2012⁽³⁴¹⁾ vernietigde.³⁴² Dit gebeurde niet wegens schending van het *standstillprincipe*, maar op grond van een strijdigheid met het discriminatieverbod. Deze bepaling liet aan de OCMW's toe om dringende medische hulp te weigeren aan EU-onderdanen en hun familieleden gedurende de drie eerste maanden van hun verblijf in België. Rekening houdend met het vrije verkeer van personen in de EU mocht de wetgever ervan uitgaan dat hij zich kon beroepen

³³⁶ G. MAES, "Grondwetsstoetsing of afweerrecht: art. 23 Gw. en het recht op maatschappelijke dienstverlening voor personen die een regularisatieaanvraag indienden", noot onder Cass. 7 juni 2004, *RW* 2005, afl. 27, 1061-1062.

³³⁷ G. MAES, "Sociale grondrechten in de Belgische Grondwet" in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief – Liber Amircorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 191-193.

³³⁸ G. MAES, "Grondwetsstoetsing of afweerrecht: art. 23 Gw. en het recht op maatschappelijke dienstverlening voor personen die een regularisatieaanvraag indienden", noot onder Cass. 7 juni 2004, *RW* 2005, afl. 27, 1062

³³⁹ Arbh. Luik 5 maart 2002, *J.dr.jeun.* 2002, afl. 215, 26, nr. 29.696/01.

Meer algemeen verhindert het *standstillprincipe* dat de overheid de bestaande sociale bescherming (leefloon en maatschappelijke dienstverlening) zonder meer zou kunnen afbouwen (zie W. PAS en J. VAN NIEUWENHOVE, "Het recht een menswaardig leven te leiden: een vergelijking van de grondwetsbepalingen in België en Duitsland" in Interuniversitair Centrum Mensenrechten, *Mensenrechten - Jaarboek 1994*, Antwerpen, Maklu, 1995, 121).

³⁴⁰ Cass. 7 juni 2004, *RW* 2005, afl. 27, 1058.

³⁴¹ Wet 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers, *BS* 17 februari 2012, 11.422.

³⁴² GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, www.const-court.be

op artikel 24, lid 2 van Richtlijn 2004/38/EG⁽³⁴³⁾ om deze maatregel in te voeren. Aangezien de bestreden regel in de tijd is beperkt, doet een dergelijke achteruitgang van de sociale bescherming in beginsel niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de betrokken personen. Bijgevolg is er principieel geen probleem met het *standstillbeginsel* van artikel 23 Grondwet. Het is echter niet uitgesloten dat er burgers van de Unie zijn die gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf noch onder de Belgische ziekteverzekering vallen, noch onder die van hun land van herkomst, noch over een verzekering beschikken die de ziektekosten in het land volledig dekt. Wanneer zij een beroep doen op het sociale bijstandstelsel, kan er in de artikel 42bis, § 1, Vreemdelingenwet⁽³⁴⁴⁾ bedoelde gevallen een einde worden gesteld aan hun verblijfsrecht en kunnen zij, overeenkomstig art. 14 van de Richtlijn 2004/38/EG, het voorwerp uitmaken van een verwijderingsmaatregel. Aldus verschilt hun situatie niet fundamenteel van die van de vreemdelingen die illegaal in het Rijk verblijven. Luidens art. 57, § 2, OCMW-wet is de taak van het OCMW ten aanzien van die categorie van vreemdelingen beperkt tot het verlenen van dringende medische hulp. Ten gevolge van de bestreden bepaling blijven burgers van de Unie gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf daarentegen verstoken van die dringende medische hulp. Dit verschil in behandeling is niet redelijk verantwoord en dus werden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden.

De derde uitspraak is afkomstig van de arbeidsrechtbank te Brussel.³⁴⁵ Aldus oordeelde de rechter dat het stopzetten van sociale bijstand (maatschappelijke dienstverlening) ten aanzien van een verzoekster die beroep had aangetekend bij de Raad van State tegen een bevel om het grondgebied te verlaten disproportioneel was. Aldus woog de doelstelling van de wetgever om een gecontroleerd immigratiebeleid te voeren niet op tegen het feit volgt dat de dame in kwestie, moeder van twee zeer jonge kinderen, in extreme armoede werd gedwongen. De verschillende behandeling ten overstaan van Belgen en van andere vreemdelingen die niet het bevel hebben ontvangen om het grondgebied te verlaten, had zodoende tot gevolg dat het principe van standstill werd verbroken. Een principe dat volgens de rechter samengaat met artikel 23 van de Grondwet dat aan eenieder het recht toekent om een leven te leiden dat strookt met de menselijke waardigheid, onder meer inzake sociale bijstand (maatschappelijke dienstverlening).

³⁴³ Richtl. 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad 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, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, *Pb. L.* 30 april 2004, 229/35.

³⁴⁴ Wet 5 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS* 31 december 1980, 14.584.

³⁴⁵ Arbrb. Brussel 24 september 1997, *Rev. Dr. Étr.* 1997, 388.

In een vierde toepassing besliste het Arbitragehof in 2002 dat niet in strijd is met het standstill-beginsel de maatregel waarbij maatschappelijke dienstverlening in contanten voor kandidaatvluchtelingen wordt vervangen door maatschappelijke dienstverlening in natura.³⁴⁶ Het principe betreft immers geen verbod om te raken aan de modaliteiten van deze dienstverlening: zolang de wettelijke tussenkomst geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau tot gevolg heeft, is het aan de wetgever om te oordelen over de meest adequate wijze waarop het recht verzekerd kan worden. Bijgevolg werd geen schending vastgesteld van de artikelen 10 en 11 (gelijkheidsbeginsel), in samenhang gelezen met artikel 23 (menselijke waardigheid en sociale bijstand) van de Grondwet.

Een vijfde voorbeeld betreft opnieuw een uitspraak van het Arbitragehof.³⁴⁷ Zo wees het Hof er in 2004 op dat de toepassing van de artikelen 10 en 11 Grondwet verplichten tot een vergelijking van de situatie van twee verschillende categorieën van personen en niet van de situatie van eenzelfde categorie van personen onder de gelding van de vroegere en de nieuwe wetgeving. Deze redenering geldt evenwel niet wanneer de betrokken bepalingen in samenhang met de schending van het standstilleffect van artikel 23 van de Grondwet worden aangevoerd. Dat effect verbiedt immers, wat het recht op maatschappelijke dienstverlening betreft, de bescherming die de wetgevingen boden op het ogenblik van de inwerkingtreding van artikel 23 Grondwet aanzienlijk te verminderen. Hieruit vloeit logischerwijze voort dat, om over de eventuele schending door een wettelijke norm van het standstilleffect van artikel 23 Grondwet te oordelen, het Hof de situatie van de normadressanten moet vergelijken met hun situatie onder de gelding van de vroegere wetgeving. *In casu* betrof het de afschaffing van de categorie van gehuwden in de context van het leefloon. In de plaats daarvan werd één enkel basisbedrag voor alle samenwonenden voorzien. Daar echtgenoten onder de bestaansminimumwet recht hadden op het dubbele bedrag van hetgeen elk van de samenwonenden genoot, verminderd met de bestaansmiddelen van beide leden van het paar, leidde deze wetswijziging niet tot een vermindering van het bedrag. Voorts werden de categorieën van vreemdelingen met recht op een leefloon verder uitgebreid. Iedere persoon die gemachtigd is zich in het Rijk te vestigen kan sedert de wet van 2002 aanspraak maken op een leefloon. Het gevolg is dat de echtgenoot van een Belg of van een vreemdeling die voldoet aan de voorwaarden inderdaad beschikt over het recht op een leefloon wanneer hij is ingeschreven in het bevolkingsregister. Bijgevolg is er geen sprake van een achteruitgang in strijd met artikel 23 Grondwet. Tot slot leidt het feit dat beide echtgenoten ertoe gehouden zijn individueel stappen te zetten om het leefloon te

³⁴⁶ GwH 27 november 2002, nr. 169/2002, www.const-court.be

³⁴⁷ GwH 14 januari 2004, nr. 5/2004, www.const-court.be

verkrijgen en dat zij daarbij ook afhankelijk zijn van de andere echtgenoot niet tot een achteruitgang in de toekenning van het recht op het leefloon, aangezien dit geen onoverkomelijke hindernis is om het recht te verkrijgen.

De zesde illustratie betreft een arrest van het Arbeidshof te Luik in verband met de samenhang tussen artikel 23 Grondwet, artikel 1 OCMW-wet en artikel 57 §1 OCMW-wet. Daar waar de Grondwetsbepaling in essentie verwijst naar het recht voor eenieder om een menswaardig leven te leiden, gaat artikel 1 van de OCMW-wet uit van een recht op sociale bijstand met het oog op de realisatie van dat (grondwettelijk gewaarborgd) menswaardig leven. Deze bijstand wordt in artikel 57 §1 OCMW-wet verder omschreven als een taak voor de OCMW's om preventieve of curatieve hulp te verstrekken die zowel materieel, sociaal, geneeskundig, sociaal-geneeskundig als psychologisch van aard kan zijn. Aldus werd hieruit het individueel en persoonlijk (niet: patrimoniaal) karakter van het recht op sociale bijstand als toepassing van het grondwettelijk recht op menselijke waardigheid afgeleid. *In casu* had de betrokkene die uit zijn rechten werd ontzet, met uitzondering van zijn persoonlijke rechten, nog steeds de mogelijkheid om zijn recht op sociale bijstand te benutten. Derhalve kon deze persoon ook in eigen naam beroep aantekenen tegen de beslissing van het OCMW in zijn dossier.³⁴⁸

In een zevende voorbeeld achtte de rechter het strijdig met de menselijke waardigheid om van een dame met recht op maatschappelijke dienstverlening (tussenkost in medische kosten) te verlangen dat zij iedere maand een nieuwe aanvraag zou indienen.³⁴⁹ De betrokkene leefde al verschillende jaren in dezelfde wankele sociale, medische en financiële situatie zonder veel kansen op verbetering. Bovendien was haar toestand zeer goed gekend en niet betwist door het OCMW.³⁵⁰ In dezelfde zin besliste een andere rechter dat de toekenning van sociale bijstand uitgaat van de concrete leefomstandigheden van de aanvrager en in principe geldt voor onbepaalde duur. Slechts wanneer de omstandigheden wijzigen is een aanpassing (of afschaffing) van de verleende hulp aan de orde. Deze toekenning voor een onbepaalde tijd in de toekomst vloeit voort uit de doelstelling van OCMW-hulp, zijnde de realisatie van een menswaardig leven, eveneens voor een onbepaalde periode, zolang aan de voorwaarden is voldaan.

³⁴⁸ Arbh. Luik 11 januari 2005, *Soc. Kron.* 2006, 197 en *J.dr.jeun.* 2005, afl. 245, 35.

³⁴⁹ Arbrb. Brussel 22 januari 2004, AR 66.029/03, *onuitg.*, aangehaald door X., noot onder Arbrb. Namen 14 oktober 2005, *Soc. Kron.* 2006, afl. 4, 211-212.

³⁵⁰ Arbrb. Namen, 14 oktober 2005, *Soc.Kron.* 2006, afl. 4, 210, noot.

Als achtste toepassing wordt verwezen naar een uitspraak van de arbeidsrechtbank te Brussel.³⁵¹ Daarin werd onderzoek gedaan naar de wettelijkheid van de aanwijzing van een verplichte plaats van inschrijving, zoals voorzien in artikel 57ter, eerste lid OCMW-wet. *In casu* zou het verblijf in het aangewezen opvangcentrum verzoekster sterk verwijderen van de instellingen waar haar drie oudste dochters waren geplaatst. Dit zou leiden tot een aanzienlijke verlenging van de duur van de trajecten die verzoekster moest afleggen om haar dochters te bezoeken. Tevens gaf het aanleiding tot allerlei complicaties voor haar dochters om zich geleidelijk opnieuw te integreren in de woning van hun moeder. Naast een schending van het recht op eerbiediging van het gezinsleven van verzoekster en van haar kinderen (cfr. artikel 22 Grondwet en artikel 8 EVRM) stelde de rechter vast dat deze aanwijzing afbreuk deed aan het aan het recht van verzoekster en van haar dochters om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid zoals gewaarborgd in de artikelen 1 OCMW-wet en 23 Grondwet.

Tot slot vindt men nog een toepassing in de rechtspraak van het Arbitragehof. Voorafgaand dient voor deze casus te worden gewezen op het bestaan van de zogenaamde Dublinconventie⁽³⁵²⁾. Deze conventie regelt asielaanvragen op Europees niveau. Meer specifiek geldt als uitgangspunt dat slechts één lidstaat bevoegd is om een asielaanvraag te behandelen. De conventie bevat een aantal criteria op basis waarvan de enig verantwoordelijke lidstaat wordt vastgesteld, wat in ons land werd overgenomen in artikel 51/5 van de Vreemdelingenwet. De Dienst Vreemdelingenzaken onderzoekt de bevoegdheid en tegen de eventuele beslissing dat België niet verantwoordelijk is, kan de betrokkene een beroep tot nietigverklaring instellen bij de Raad van State.³⁵³ Aldus rees de vraag voor het Arbitragehof of uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen tijdens deze procedure voor de Raad van State nog recht hebben op de gewone maatschappelijke dienstverlening, dan wel op de beperktere dringende medische hulp. Zonder hierbij in detail te treden over de argumenten ten gronde⁽³⁵⁴⁾ oordeelde het Hof dat de dringende medische hulpverlening kon volstaan, omdat dit niet strijdig was met de artikelen 23 (het menswaardig leven) en 191 van de Grondwet in samenhang beschouwd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.³⁵⁵

³⁵¹ Arbrb. Brussel 19 januari 2007, *Rev.dr.étr.* 2007, afl. 142, 33 en *Soc.Kron.* 2008, afl. 4, 245.

³⁵² Overeenkomst van Dublin van 15 juni 1990.

³⁵³ S. BOUCKAERT, *Documentloze vreemdelingen: grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985*, Antwerpen, Maklu, 2007, 648-649.

³⁵⁴ Dit omwille van de juridisch-technische complexiteit van de materie die voor het overige niet relevant is voor het doctoraat.

³⁵⁵ GwH 17 mei 2000, nr. 57/2000, www.const-court.be.

3.2. Access to justice als wetenschappelijk concept

Access to justice is het voorwerp van bijzonder veel en gevarieerde wetenschappelijke documentatie. Ondanks dit gegeven is er weinig duidelijkheid over de invulling en de exacte betekenis ervan. Enerzijds wordt er soms helemaal geen omschrijving gegeven en anderzijds zijn er ook heel veel verschillende definities te ontdekken. Ten slotte wordt in sommige gevallen gekozen voor een heel ander concept, zoals *legal needs*, dat enkel verwijst naar het – gelimiteerde – aanbod aan mogelijkheden om zijn rechten te effectueren. Dit in tegenstelling tot *access to justice* dat een meer substantiële benadering van het rechtssysteem impliceert.³⁵⁶ Gezien in de meeste gevallen toch wordt uitgegaan van het *access to justice*-begrip, zal dit concept worden meegenomen voor het vervolg van het doctoraat.

3.2.1. Access to justice. Access to what?

Een eerste belangrijke vraag is deze naar de betekenis van *justice*. Waartoe willen wij immers de toegankelijkheid garanderen? Stein en Cook verwoordden deze kwestie treffend als volgt:³⁵⁷

When there are no commonly believed and articulated principles of justice that infuse our system, and that are intelligible to citizens, it becomes much easier to focus on the efficiency of our legal institutions as an end rather than simply as a means... What is the pressing need for a more accessible legal system that pushes to the forefront an ongoing and intelligible conversation about justice and its meanings?(...) To recapture this legitimacy, we must redefine and rearticulate the roles and norms of our legal system to reflect shared understandings of the meaning of justice. We cannot improve access to what we do not understand and articulate. It is our concept of justice that provides the defining principle in functional legal frameworks, but our concepts of justice are often fundamentally contested. Even more important, they are unarticulated.

In hetgeen hierna volgt, wordt uitgebreid stilgestaan bij de verschillende betekenissen van *justice*.

³⁵⁶ L. SCHETZER, R. BUONAMANO en J. MULLINS, *Access to justice & legal needs. A project to identify legal needs, pathways and barriers for disadvantaged people in NSW- Background Paper*, Australië, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2002, 5-7.

³⁵⁷ J. STEIN en A. COOK, "Speaking the language of justice: a new legal vernacular" in J. BASS, F. ZEMANS en W. BOGART (eds.), *Access to justice for a new century: the way forward*, Toronto, Law Society of Upper Canada, 2005, 166.

3.2.1.1. *Justice* als tegengestelde van *injustice*

Access to justice is een krachtig concept. Het spreekt aan in een politiek discours, omdat het een veruitwendiging is van het fundamentele principe dat alle mensen gelijk (moeten) zijn voor de wet; een principe waarin de meesten zich wellicht ook kunnen vinden. Tegelijk geeft *access to justice* meteen de indruk dat het mogelijk is om de onrechtvaardigheden (*injustice*) in de wereld weg te werken door middel van het recht. In een dergelijke opvatting wordt *justice* beschouwd als de tegenstelling van *injustice*: de ultieme rechtvaardigheid, de correctie van datgene wat onrechtvaardig is.³⁵⁸ In een dergelijke benadering krijgt men logischerwijze een eindeloze stroom aan problemen en onrechtvaardigheden die moeten worden rechtgezet. Onrecht is immers niet te vatten in een bepaalde hoeveelheid of een getal. Het is een oneindig concept dat steeds groter wordt naarmate mensen meer weten (wetenschap en techniek³⁵⁹), er meer risico's opduiken, er meer rechten en plichten in het leven worden geroepen enzovoort. Of nog: de tegenstelling *justice* – *injustice* is geen 'zero-sum game'. De aanwezigheid van beide fenomenen blijft groeien en de wereld zal hoe langer hoe meer *justice* bevatten en tegelijk steeds meer *injustice* kennen.³⁶⁰ Ironisch genoeg blijken dus net de menselijke mogelijkheden en vaardigheden die oplossingen voor problemen bieden ook nieuwe noden en onrechtvaardigheden te creëren.³⁶¹ Bovendien is het huidige rechtssysteem alleen maar (min of meer) leefbaar te houden, omdat niet iedereen de weg tot het recht vindt. Wanneer kost en complexiteit geen beletsel meer vormen, moet er dus in elk geval iets komen wat een ongebreidelde toegang tot het rechtssysteem verhindert om het evenwicht te bewaren. Er moeten bijgevolg grenzen en barrières blijven bestaan, uiteraard op voorwaarde dat deze in overeenstemming zijn met het gelijkheidsprincipe.³⁶²

Interessant voor dit debat is de opvatting van Bahdi in de context van kwetsbare vrouwen. Zij hanteert een substantieve invalshoek (zie ook *infra*), wat inhoudt dat patronen van ongelijkheid en benadeling in de samenleving moeten worden erkend en meegenomen in het politieke discours en de rechtspraak. *Justice* is hier geen synoniem voor het bestrijden van elke sociale onrechtvaardigheid. Wel verwijst het, voor wat de rechter betreft, naar een verantwoordelijkheid om aandacht te hebben voor de kwetsbare situatie van burgers in een concrete casus en, voor wat de beleidsmaker betreft, om te trachten zoveel als mogelijk drempels weg te werken via sociaal

³⁵⁸ R. SACKVILLE, "Law and Justice: Do They Meet? Some Personal Reflections", *UNSW Law Journal* 2014, afl. 37, 1142-1143.

³⁵⁹ L. FRIEDMAN, *Total justice*, New York, Russell Sage Foundation, 1985, 70-72.

³⁶⁰ M. GALANTER, "Access to Justice in a World of Expanding Social Capability", *Fordham Urban Law Journal* 2009, afl. 37, 126.

³⁶¹ *Ibidem*, 124-126.

³⁶² D. RHODE, *Access to justice*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 6.

beleid.³⁶³ Dit creëert natuurlijk al een veel haalbaarder idee over rechtstoegankelijkheid.

Volledigheidshalve moet worden vermeld dat dit alles ook zeer sterk verband houdt met het ruimere debat over de mate waarin recht en rechtvaardigheid samengaan. Hoewel het niet realistisch is om elke onrechtvaardigheid (middels het recht) uit de wereld te helpen, blijft er wel nog de kwestie of het recht uit zichzelf steeds rechtvaardige oplossingen moet/kan voortbrengen. En wat wordt dan begrepen onder die rechtvaardigheid?³⁶⁴ Een zeer interessant vraagstuk dat evenwel niet verder wordt behandeld in het doctoraat, daar het te ver zou afwijken van het centrale thema.

3.2.1.2. *Justice* als synoniem voor *court*

Wanneer men de grondrechtelijke context bekijkt, dan blijkt dat internationale verdragen (al dan niet impliciet) voornamelijk focussen op een *access to court*-benadering (cfr. onder meer artikel 6 EVRM). De betekenis van *access to justice* reikt echter veel verder: een louter procedurele invalshoek kan niet volstaan, omdat hiermee geen rekening wordt gehouden met de precare positie van de kwetsbare burger en de doelstelling van *access to justice* om bij te dragen aan de realisatie van het recht op een menswaardig leven (zie *supra*).

Sackville wijst in dit verband op het invloedrijke rapport dat Lord Woolf opstelde in 1996 betreffende de *access to justice*-problematiek in het Verenigd Koninkrijk. Woolf onderscheidde daarin een aantal basisprincipes die volgens hem noodzakelijk waren om *access to justice* te waarborgen in het burgerlijke rechtssysteem (bijvoorbeeld: een faire behandeling van de zaak en de partijen binnen een redelijke termijn en tegen een redelijke kostprijs, verstaanbaarheid van het systeem, juridisch correcte uitkomsten e.d.m.).³⁶⁵ Sackville merkt terecht op dat de auteur zichzelf tegenspreekt door later in het rapport melding te maken van (sociale) rechtshulp en alternatieve geschillenbeslechtingstechnieken om *access to justice* te versterken.³⁶⁶ Op die manier treedt Woolf duidelijk buiten de eigen procedurele benadering van het probleem wat aantoonde dat een dergelijke benadering geenszins volstaat.

³⁶³ R. BAHDI, *Background Paper on Women's Access to Justice in the MENA Region*, Caïro (Egypte), IDRC – WRC – MERO en MENA, 2007, 27-28.

³⁶⁴ B. HUBEAU, "Recht en rechtvaardigheid : naar een recht van de mensen door de mensen van het recht", *CEDER* 2014, afl. 3, 25-26.

³⁶⁵ L. WOOLF (1996), *Final Report: Access to Justice*, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/>

³⁶⁶ J. SACKVILLE, "Some thoughts on access to justice", *New Zealand Journal of Public and International Law* 2004, afl. 2, 87.

Tegelijk kan ook worden gewerkt aan de positie van de rechtszoekende, zodanig dat hij meer autonomie vergaart en zelf tot oplossingen kan komen, mogelijk ook onafhankelijk van de rechtbank. Inderdaad, onderzoek naar fenomenen als *empowerment*³⁶⁷, *legal consciousness*³⁶⁸, *vertrouwen*³⁶⁹ en *non-take-upgedrag*³⁷⁰ laten toe dat de burger op een geïnformeerde wijze in staat wordt gesteld om zelf het nodige initiatief te nemen, weliswaar steeds met de minimale inzet van hulpverleners, overheden en andere actoren aan de aanbodzijde van het rechtssysteem (zie *infra*). Daarenboven staat vast dat voor heel wat geschillen ook oplossingen worden aangereikt buiten de werking van de klassieke rechtbanken om. Denk daarbij aan de bijzondere procedures en instanties voor consumentengeschillen of problemen in het domein van energie en telecommunicatie (met inbegrip van ombudsdiensten en andere alternatieve oplossingen).³⁷¹

We kunnen derhalve concluderen dat *justice* niet zozeer te maken heeft met de beslechting van een geschil binnen de muren van *the court*. Het gaat eerder om het vinden van ‘de juiste match’ tussen het forum, het geschil zelf en de partijen: de partijen moeten het forum eenvoudig kunnen raadplegen en het forum moet aangepast zijn aan het type geschil dat voorligt.³⁷² Het moet tot slot gezegd dat *access to court* op zichzelf weinig of niets bijdraagt voor de individuele burger die het slachtoffer is van (systematische) socio-economische uitsluiting in de samenleving. De rechtbank is immers niet de eerste instantie waar kwetsbare personen een oplossing gaan zoeken (zie *infra*). Om *justice* te realiseren moet daarom voor een bredere opvatting worden gekozen die meer substantieel van aard is en waarbij bepaalde waarden en doelen worden nagestreefd met het recht als middel.³⁷³

3.2.1.3. *Justice* als synoniem voor *judge*

Een andere mogelijke invulling van *access to justice* is *access to (a) judge*. In heel wat opzichten vertoont deze omschrijving gelijkenissen met *access to court*, maar er bestaat wel degelijk een (klein) verschil in betekenis. Zo heeft *access to (a) judge* betrekking op het recht van de burger om zijn

³⁶⁷ Zie o.m. K. VAN DOORN, *Empowerment: over laten en doen*, Delft, Eburon Uitgeverij, 2004, 72p.

³⁶⁸ Zie o.m. S. SILBEY, “After legal consciousness”, *Annual Review of Law and Social Science* 2005, afl. 1, 323-368.

³⁶⁹ Zie o.m. S. PLEYSIER, L. PAUWELS en A. VAN DAMME (eds.), *Beelden van vertrouwen in politie en justitie*, Mechelen, Kluwer, 2010, 48p.

³⁷⁰ Zie o.m. W. VAN OORSCHOT, *Realizing rights: a multi-level approach to non-take-up of means-tested benefits*, Aldershot, Avebury, 1995, 383p.

³⁷¹ Zie o.m. VLAAMSE OVERHEID, *Consumentenrecht, consumentenbescherming en bemiddeling bij geschillen*, <http://www.vlaanderen.be>; OMBUDSDIENST VOOR ENERGIE, <http://www.ombudsmanenergie.be> en OMBUDSDIENST VOOR TELECOMMUNICATIE, <http://www.ombudsmantelecom.be>.

³⁷² M. GALANTER, “Justice in many rooms” in M. CAPPELLETTI (ed.), *Access to justice and the welfare state*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1981, 147-149.

³⁷³ J. MCBRIDE, *Access to justice for migrants and asylum-seekers in Europe*, Straatsburg, European Committee on Legal Co-operation, 2009, 7.

rechten voor een magistraat te verdedigen en dit in de schoot van burgerlijke of strafrechtelijke rechtbanken.³⁷⁴ *Access to court* is iets ruimer, in die zin dat het gaat over een instantie met volledige rechtsmacht waarbij niet alleen de effectieve toegang tot de rechter verzekerd is, maar ook het recht om een beslissing over het voorgelegde geschil te verkrijgen.³⁷⁵ Los van het feit dat het recht op toegang tot een rechter niet realistisch kan zijn als het niet evenzeer het recht op een beslissing omvat, moet toch worden aangenomen dat de focus van *access to a judge* eerder ligt op de materiële en formele voorwaarden die nodig zijn om een zaak aan een rechter te kunnen voorleggen. Het gaat dus niet zozeer om het doel van de rechtszoekende om een (afdwingbare) uitkomst van de rechter te verkrijgen, maar wel om de middelen die voorhanden zijn om de weg daar naartoe te vinden.³⁷⁶

In de grondrechtelijke context leest men, zoals eerder aangehaald, voornamelijk over het recht op toegang tot de rechtbank (*access to court*). Men moet evenwel ook rekening houden met de rechtspraak van het EHRM waarin met betrekking tot artikel 6 EVRM uitdrukkelijk een recht op toegang tot de rechter werd erkend (*Golder t. Verenigd Koninkrijk*, zie *supra*). Dit is evenwel niet gebeurd voor artikel 13 EVRM. Deze laatste bepaling beschermt het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, wat duidelijk ruimer is dan het recht op toegang tot een rechter. Immers, het rechtsmiddel hoeft niet per se door een rechter (en strikt genomen zelfs niet door een rechtbank, cfr. ‘*nationale instantie*’) geboden te worden. Tevens zit er een recht op uitvoering van juridische beslissingen in het artikel 13 EVRM vervat.³⁷⁷

3.2.1.4. *Justice* als synoniem voor *law*

Een laatste optie is om *justice* gelijk te stellen aan *law*. *Law* (eenvoudig vertaald als ‘recht’) wordt daarbij omschreven als (informatie over) het geheel van rechten en plichten van de burger, met de toevoeging dat het *ook* de informatie betreft die handelt over de mogelijkheden om zijn rechten te effectueren (en dit niet alleen voor de rechtbanken).³⁷⁸

Er zijn evenwel een aantal bezwaren bij deze gelijkenschakeling van *justice* en *law*. Parker

³⁷⁴ A. LEJEUNE, “Accès au droit, accès à la justice ou accès au juge? L'activité judiciaire dans les maisons de justice et du droit” in B. LAPEROU en V. DONIER, *Accès au juge: quelles évolutions?*, Brussel, Bruylant, 2013, 434.

³⁷⁵ X., “Propos introductifs” in B. LAPEROU en V. DONIER, *Accès au juge: quelles évolutions?*, Brussel, Bruylant, 2013, 34.

³⁷⁶ *Ibidem*, 36.

³⁷⁷ *Ibidem*, 35.

³⁷⁸ A. LEJEUNE, “Accès au droit, accès à la justice ou accès au juge? L'activité judiciaire dans les maisons de justice et du droit” in B. LAPEROU en V. DONIER, *Accès au juge: quelles évolutions?*, Brussel, Bruylant, 2013, 434.

formuleerde het bondig als volgt: *Access to justice is the availability of suitable arrangements or processes for people to claim justice, not just to use the law*.³⁷⁹

Law is volgens deze auteur te beperkt en wel om twee redenen. In de eerste plaats is het niet altijd efficiënt en effectief voor het doel dat men ermee wil bereiken (daar kunnen verschillende redenen voor zijn, bijvoorbeeld inzake handhaving³⁸⁰). Ten tweede is het recht soms niet het meest wenselijke middel om *justice* te realiseren: het recht is uit de eigen aard erg dwingend en stringent en tegelijk ook zeer vatbaar voor misbruik door ‘sterke’ partijen (cfr. one-shotters vs. repeat-players, zie *infra*).³⁸¹

Pepper werkte voormelde argumenten van Parker meer in detail uit. Zo stelt hij vooreerst dat *justice* in de betekenis van *law* wordt opgevat als *alles wat het rechtssysteem en het volledige juridisch apparaat voortbrengen*. Al wat ‘het systeem’ en ‘het recht’ (dat het systeem regelt) afleveren is met andere woorden gelijk aan *justice*, want *justice* en *law* zijn synoniemen. Hoewel het recht op verschillende plaatsen een rechtsbeschermende functie uitoefent, zijn er toch ook heel wat gevallen waarin de toepassing van het recht niet tot een situatie heeft geleid die als *justice* wordt ervaren. Het voorbeeld bij uitstek is het strafrecht. Hoewel deze rechtstak haar rechtsbeschermende taak al meermaals heeft bewezen, zijn er toch nog mensen die onterecht veroordeeld of onredelijk zwaar gestraft worden. Inderdaad, in het individuele geval blijkt dat *access to law* niet altijd resulteert in *access to substantive justice*.³⁸² Een tweede bedenking is dat deze discussie zich al snel op het ethisch-filosofisch domein zal (moeten) afspelen. *Law* tegenover *justice* plaatsen gaat er precies over dat ondanks het feit dat iemand het recht heeft om iets te doen, het niet altijd moreel aanvaardbaar is dat die persoon dat doet. Hoewel we met *justice* misschien niet de intentie hebben om dit pad van moreel goed en kwaad te betreden, kunnen we deze denkpijpe toch niet zomaar aan de kant schuiven. *Justice* mag dan wel formeler, systematischer en meer algemeen bedoeld zijn dan moraal; een dergelijke nuance hoeft volgens Pepper niet gemaakt te worden om vast te stellen dat er een belangrijk verschil bestaat tussen *law* aan de ene kant en *justice* en *morality* aan de andere kant. De beoefening van het recht (*law*) mag aldus geen blinde bezigheid zijn. Men moet zich bewust blijven van datgene waar men mee bezig is en trachten de kloof tussen *law* en *justice* zoveel als mogelijk te dichten.³⁸³

³⁷⁹ C. PARKER, *Just Lawyers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 41.

³⁸⁰ C. BILLIET, L. DEBEN en K. VAN AEKEN, “Handhaafbaarheid als aandachtspunt bij de totstandkoming van regelgeving” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Antwerpen, Acco, 2012, 381-430.

³⁸¹ C. PARKER, *Just Lawyers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 56.

³⁸² S. PEPPER, “Access to what?”, *J. Inst. for Study Legal Ethics* 1999, 273.

³⁸³ *Ibidem*.

In wezen komt Pepper met zijn redenering terug tot de eerder aangehaalde tweedeling tussen *procedural* (~ law) en *substantive* (~ justice). Meteen wordt ook duidelijk waarom Rhode in de gelijkschakeling van *law* en *justice* het risico van een al te procedurele invalshoek ziet opduiken.³⁸⁴

3.2.1.5. *Justice* met curatieve en preventieve kenmerken

Het voorgaande zou – onterecht – kunnen doen uitschijnen dat het streven naar *justice* voornamelijk te maken heeft met het streven naar geschillenoplossing, naar de aanpak van juridische problemen. Dat is echter niet helemaal juist. Zo legt Susskind, naast het curatieve aspect, ook de nadruk op de preventieve functie van het recht (zgn. *access to legal guidance* – zie *infra*).³⁸⁵ Vooreerst stelt hij dat niet alleen rechtsbeoefenaars, maar ook ‘gewone’ burgers een bepaalde mate van ‘juridisch inzicht’ in de vingers moeten krijgen, zodat geschillen voorzienbaar en bijgevolg ook beter vermijdbaar worden. Ten tweede heeft een algemene kennis over (de werking van) het recht in combinatie met goed toegankelijke beslechtsmechanismen een afschrikkend effect ten aanzien van individuen die onrechtmatig handelen. De complexiteit en ontoegankelijkheid van het recht maken immers dat zulke mensen vrij hun gang kunnen gaan. Tot slot wijst Susskind erop dat het recht de leefsituatie van mensen op veel vlakken kan verbeteren, onafhankelijk van het voorkomen of oplossen van geschillen. Het rechtssysteem voorziet immers in tal van voordelen,⁽³⁸⁶⁾ verbeteringen en gunstregimes waarvan mensen gebruik kunnen maken, maar waarvan men natuurlijk wel op de hoogte moet zijn. In deze benaderingswijze krijgt *access to justice* de bijkomende betekenis van *access to opportunities that the law creates*.

³⁸⁴ X., *Equal justice under Law*, Californië, Santa Clara University – Markkula Center for Applied Ethics, 2014, <https://www.scu.edu/ethics>

³⁸⁵ R. SUSSKIND, *The end of lawyers? Rethinking the nature of legal services*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 230-232.

³⁸⁶ Zie over de voordelen van juridisering in het bijzonder K. VAN AEKEN, “Een rechtssociologische analyse van de juridisering van de samenleving” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 77-78.

3.2.1.6. *Justice met een sociale component: social justice*

Social justice in de literatuur

Een eerste stap in de ontwikkeling van het begrip *social justice* (letterlijk: sociale rechtvaardigheid) werd gezet met de publicatie van het klassieke werk van Cappelletti e.a. Het concept vormt in die bijdrage de ultieme doelstelling: juridische procedures moeten gericht zijn op het effectueren en beschermen van de rechten van *gewone* burgers. Dat is te weinig het geval voor de gangbare (formele) manier van werken, waarbij de correcte toepassing van de wet en het rechtszekerheidsbeginsel voorop staan. Door *justice* breed te bekijken (cfr. de derde golf, zie *infra*) en maatregelen te nemen die zich niet beperken tot het verhelpen van de financiële barrière, zou het mogelijk worden om *social justice* te bereiken.³⁸⁷

In het verlengde hiervan merkt Sommerlad op dat er een verband bestaat tussen het realiseren van *equal access to justice* en *social inclusion*. Het aanwenden van het recht wordt dan gezien als een middel om armoede te bestrijden, om volwaardig burgerschap voor iedereen mogelijk te maken. Het biedt handvatten voor het empoweren van mensen en om sociale participatie van kwetsbare groepen te realiseren.³⁸⁸ Interessant is om hierbij een duidelijk onderscheid te maken tussen *social justice* en *equal justice*. *Social justice* beantwoordt aan de individuele noden van een persoon. Dergelijke noden zijn niet voor iedereen gelijk. De bedoeling van *social justice* is dus in hoofdzaak om een antwoord te bieden op de specifieke behoeften van eenieder. *Equal justice* gaat daarentegen uit van gelijke mogelijkheden voor iedereen.³⁸⁹

De benadering van Cappelletti betreft precies de realisatie van *social justice* via *equal access*. Deze *equal access to social justice*-opvatting leeft trouwens vandaag nog verder en dit zelfs tot ver buiten de Europese grenzen. Zo vormt het bereiken van deze doelstelling een van de pijlers van het huidige justitieel beleid in Thailand³⁹⁰ en het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van vreemdelingen in Maleisië.³⁹¹ Dichter bij huis schreef de Engelse advocaat-onderzoeker Hudson dat het nastreven van

³⁸⁷ M. CAPPELLETTI en B. GARTH, "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective", *Buffalo Law Review* 1978, afl. 27, 240-241.

³⁸⁸ H. SOMMERLAD, "Some Reflections on the Relationship between Citizenship, Access to Justice, and the Reform of Legal Aid", *Journal of Law and Society* 2004, afl. 31, 350.

³⁸⁹ D. MAGUIRE, "Religious influences on Justice Theory" in M. REISCH (ed.), *The Routledge International Handbook of Social Justice*, Verenigd Koninkrijk, Routledge, 2014, 33-34.

³⁹⁰ K. KITTAYARAK, "Community justice in Thailand: partnership in treatment of offenders and enhancement of community quality of life", *Resource material series* 2011, afl. 84, 89.

³⁹¹ UNITED NATIONS – GENERAL ASSEMBLY (2013), *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review*, <http://www.ohchr.org>.

equal access to social justice essentieel is om een ‘just society’ te kunnen realiseren.³⁹² Belangrijk is in elk geval om dit niet als een evidentie te beschouwen. Immers, het juridisch systeem gaat zelf principieel uit van de onafhankelijke en onpartijdige toepassing van regels om zo de naleving van rechten en plichten te garanderen. Daardoor zorgt het recht in beginsel voor de instandhouding van de bestaande socio-economische ordening en een algemene legitimatie van ongelijkheid.³⁹³ Met het *social justice*-discours tracht men deze werking enigszins te corrigeren. Of, anders gezegd, *social justice* legt de nadruk op de substantieve in plaats van op de procedurele invalshoek. Deze beide invalshoeken kwamen eerder reeds aan bod, maar werden nog niet ten gronde toegelicht.

Met het eerste *procedurele aspect* wordt bedoeld dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden en ongelijke gevallen ongelijk. Dit gebeurt volgens vaste regels en procedures die de consistentie moeten waarborgen, wat sterk doet denken aan de werking van het gerecht/rechtssysteem. Echter, deze aanpak garandeert geen ‘sociaal rechtvaardige’ uitkomsten.³⁹⁴ Het is in het bijzonder dankzij het werk van Galanter (met een recente update van Henskens³⁹⁵) dat deze onrechtvaardigheid erg duidelijk naar voor is gekomen. Zo benadrukte hij de rol van factoren als geld, ervaring en kennis om formele rechten te effectueren in juridische beslissingen. Ook maakt de relatie tussen de partijen dat de winnaar in de rechtszaal niet altijd een winnaar is in het leven na de zaak: expertise en (langetermijn)bedoelingen van partijen spelen zeker mee. Ten slotte kan men niet ontkennen dat de eigen aard van de rechten, de structuur van de juridische procedures en de houding van de rechters eveneens hun invloed zullen hebben.³⁹⁶ Rhode heeft onder verwijzing naar dit onderzoek nog benadrukt dat het steeds de meest kwetsbaren zijn die het sterkst benadeeld worden.³⁹⁷

De bedenkingen die hierboven aan bod kwamen bij de procedurele invalshoek hebben vervolgens geleid tot de ontwikkeling van een meer *substantieve benadering* met aandacht voor het wegwerken van sociale ongelijkheid.³⁹⁸ De idee is dat *justice* – en bij uitbreiding *access to justice* – zowel procedurele als substantieve aspecten bevat. Vanuit een procedureel oogpunt heeft het, zoals reeds vermeld, betrekking op een onpartijdige juridische geschilbeslechting en de mogelijkheid om ieders belangen vertegenwoordigd te zien in die procedure. Wat het substantieve element betreft, komt de

³⁹² A. HUDSON (s.d.), *Power*, <http://www.alastairhudson.com/wordsandconcepts>

³⁹³ H. SOMMERLAD, “Some Reflections on the Relationship between Citizenship, Access to Justice, and the Reform of Legal Aid”, *Journal of Law and Society* 2004, afl. 31, 347.

³⁹⁴ W. ROBISON en L. REESER, *Ethical decision making in social work*, Toronto, Allyn & Bacon, 2000, 196-198.

³⁹⁵ C. HENSKENS, “One-shotters en repeat-players. De rechtssociologische ‘theorie’ van Marc Galanter revisited”, *Panopticon* 2014, afl. 35, 392-405.

³⁹⁶ Zie M. GALANTER, “Why the “Haves” Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change”, *Law & Society Review* 1974, afl. 9, 95-160.

³⁹⁷ D. RHODE, “Whatever Happened to Access to Justice”, *Loyola of Los Angeles Law Review* 2009, afl. 42, 872-873.

³⁹⁸ GLOBAL ALLIANCE AGAINST TRAFFIC IN WOMEN (GAATW) (s.d.), *Access to justice programme*, <http://www.gaatw.org/>

nadruk meer te liggen op het bereiken van een juiste, rechtvaardige oplossing voor de schending van zijn rechten. Hoe de procedurele en substantieve toegankelijkheid gewaarborgd worden, hangt af van de specifieke situatie: het type van geschil, de drempels die in het bijzondere geval opspelen en de context waarin het probleem opduikt.³⁹⁹ Cappelletti verwoordde dit samenspel tussen het procedurele en substantieve aspect als volgt:

*The words access to justice are admittedly not easily defined, but they serve to focus on two basic purposes of the legal system – the system by which people vindicate their rights and/or resolve their disputes under the general auspices of the state. First, the system must be equally accessible to all; second, it must lead to results that are individually and socially just.*⁴⁰⁰

Een mooi principe dat echter snel op verzet stuitte. Belangrijkste punt van kritiek was dat deze benadering geen rekening houdt met de beperkte capaciteiten van het recht om (*social*) *justice* en, meer algemeen, sociale hervormingen te bewerkstelligen.⁴⁰¹ Een duidelijk spoor hiervan kan men terugvinden in het werk van Grossman, Austin en Sarat:

*The problematic aspect of access to justice is often overlooked. Access is a necessary but not a sufficient condition for obtaining justice through the legal system. Courts cannot provide solutions for all social problems, vindicate all claims of individual right, resolve disputes in a universally satisfactory manner, and, at the same time, effectively control social behavior. Access to justice, in short, suffers from a bad case of semantic overload.*⁴⁰²

Inderdaad, zij die erin geslaagd zijn om hun zaak tot voor een rechter te brengen en daar hun verhaal te doen conform allerlei procedurele voorschriften, hebben niet automatisch het gevoel dat rechtvaardigheid is geschied.⁴⁰³ Men mag bijgevolg niet denken dat *social justice* kan worden gerealiseerd door het juridisch systeem voor eenieder *equally accessible* te maken, precies omdat de oorzaken van *injustice* zo divers zijn. Deze spelen zich af op tal van domeinen, waaronder het juridische, maar ook op het economische, politieke, sociale en culturele vlak. Of nog: individuele rechtszaken kunnen niet teruggaan naar de eerste oorzaken van een structureel probleem of vooruitlopen op de ultieme remedies.⁴⁰⁴

³⁹⁹ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL (2012), *Panel Discussion on Access to Justice for Indigenous Peoples*, www.ohchr.org

⁴⁰⁰ M. CAPPELLETTI en B. GARTH, "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective", *Buffalo Law Review* 1978, afl. 27, 181.

⁴⁰¹ M. PINEDO, "Access to justice as hope in the dark in search for a new concept in European law", *International Journal of Humanities and Social Science* 2011, afl. 1, 17.

⁴⁰² J. GROSSMAN en A. SARAT, "Access to justice and the limits of law", *Law and Policy* 1981, 129.

⁴⁰³ D. RHODE, *Access to justice*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 6.

⁴⁰⁴ H. ARTHURS, "More Litigation, More Justice? The Limits of Litigation as a Social Justice Strategy" in J. BASS, W. BOGART en F. ZEMANS (eds.), *Access to Justice for a New Century*, Australië, The Federation Press, 2005, 249 en 253.

En toch. *Social justice* speelt wel degelijk een rol van betekenis in de klassieke gerechtelijke context. De verklaring hiervoor ligt in een tweetal maatschappelijke trends. Zo is er in de eerste plaats een toegenomen industrialisatie, technologische vooruitgang en wereldwijde handel. Het heeft ertoe geleid dat de levensstandaard van velen sterk is verbeterd. Tegelijk zijn er grote groepen van mensen die geen of slechts heel moeilijk toegang hebben tot de voordelen van de welvaartsstaat, bijvoorbeeld als gevolg van ongeletterdheid, generatiearmoede of immigratie. De kloof tussen arm en rijk is daardoor veel groter geworden.⁴⁰⁵ Ten tweede is er nog het fenomeen van juridisering (zie ook *infra*). Reeds eerder werd erop gewezen dat lagere sociale klassen meer dan gemiddeld met het recht in aanraking komen en dit op verschillende levensdomeinen. Bovendien zijn zij vaak niet op de hoogte van hun basisrechten en de mogelijkheden om hulp te vinden (cfr. *non-take-up*). Daardoor dreigen de problemen nog te escaleren en veel complexer (en duurder) te worden. Het maakt mensen opnieuw erg kwetsbaar voor sociale ongelijkheid en – verdergaand - sociale uitsluiting.⁴⁰⁶

Men leert hieruit dat de juridische problemen van kwetsbare groepen talrijk zijn, divers zijn en meer dan ooit een sociale dimensie bevatten. Ondanks de tekortkomingen eigen aan het rechtssysteem blijft de juridische weg daarom nog van groot belang om correcties aan te brengen op de processen van sociale uitsluiting in de samenleving.⁴⁰⁷ Om deze reden kwamen initiatieven om een betere toegankelijkheid te realiseren aanvankelijk neer op een nogal enge access to *court*-benadering waarbij voornamelijk werd ingezet op juridische bijstand en maatregelen om de procedure te vereenvoudigen.⁴⁰⁸ Vervolgens kwamen Cappelletti en Garth tot de vaststelling dat men het beste kon streven naar een combinatie van juridische en niet-juridische methodes die de focus van *access to justice* zouden verleggen naar een meer ‘*citizen-centered and community focussed justice system*’, gericht op de realisatie van sociale inclusie. Alleen zo zou men de preciaire leefsituatie van kwetsbare personen kunnen aanpakken.⁴⁰⁹ Deze benadering is overigens beter bekend als de *access to justice-approach*, als onderdeel van de derde golf in Cappelletti’s werk (zie *infra*).

⁴⁰⁵ E. HURTER, “Access to justice: to dream the impossible dream?”, *Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 2011, afl. 3, 416-417.

⁴⁰⁶ P. PLEASENCE, N. BALMER en R. SANDEFUR, *Paths to justice: a past, present and future roadmap*, London, UCL Centre for Empirical Legal Studies, 2013, 99.

⁴⁰⁷ E. HURTER, “Access to justice: to dream the impossible dream?”, *Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 2011, afl. 3, 416-417.

⁴⁰⁸ M. PINEDO, “Access to justice as hope in the dark in search for a new concept in European law”, *International Journal of Humanities and Social Science* 2011, afl. 1, 17.

⁴⁰⁹ B. GARTH en M. CAPPELLETTI, “Access to justice: the newest wave in the worldwide movement to make rights effective”, *Buffalo Law Review* 1978, 222-223 en E. HURTER, “Access to justice: to dream the impossible dream?”, *The comparative and international law journal of Southern Africa* 2011, afl. 44, 419.

Social justice en het OCMW-recht: verbonden door de menselijke waardigheid

De doelstelling van *social justice* om sociale ongelijkheden weg te werken en armoede te bestrijden sluit naadloos aan bij de OCMW-context waarbinnen kwetsbare burgers worden ondersteund om een menswaardig leven te kunnen leiden. Tegelijk kan men ook vanuit een meer theoretisch-conceptuele redenering komen tot een rechtstreeks verband tussen *social justice* en het OCMW-recht. Opnieuw speelt de menselijke waardigheid (*human dignity*) hierin een centrale rol.

Meer bepaald is er een sterke samenhang tussen de begrippen *human dignity*, *social dignity* en *social justice*. Men kan hiervoor aansluiting zoeken bij het proefschrift van Moons.⁴¹⁰ Zo ontwaart hij op een zeker moment verschillende inconsistenties in het concept *human dignity*, wat hem vervolgens aanzet om in de plaats daarvan te kiezen voor het begrip *social dignity* (⁴¹¹). Hierna volgt een beknopte weergave van zijn redenering.

Vooreerst stelt Moons vast dat menswaardigheid vanuit diverse invalshoeken (o.a. de leer van Kant) een inherent onderdeel is van het mens-zijn; het maakt ons tot mensen. Zodoende is het enigszins vreemd om het recht op menswaardigheid te verankeren in een wettekst. Waarom moet men immers recht hebben op iets wat eigen is aan het menselijk bestaan? Moons besluit dat beide betekenissen naast elkaar bestaan en soms door elkaar worden gebruikt: *human dignity* lijkt inzetbaar als bron en als doel van alle mensenrechten.⁴¹² Ten tweede biedt het recht op een menswaardig leven mogelijkheden om bestaande rechten ruimer in te vullen en aldus een bredere rechtsbescherming te realiseren: het is een katalysator voor andere rechten.⁴¹³ In de context van het OCMW-recht past het om terug te verwijzen naar deel 3.1.3.2. met verschillende toepassingen van het grondrecht op een menswaardig leven in artikel 23, eerste lid Grondwet.⁴¹⁴ Tegelijk wijst Moons op de omgekeerde – minder positieve – werking van de menselijke waardigheid. Zo wordt het soms gebruikt als een toetssteen om beperkingen op andere grondrechten (i.h.b. de grondrechten in het derde lid van artikel 23 Grondwet) te beoordelen. Wanneer het menswaardig leven evenwel wordt beschouwd als het absolute minimum dat – als gevolg van een beperkende maatregel – van een fundamenteel recht moet ‘overblijven’, dan wordt een grondrecht mogelijk veel enger geïnterpreteerd dan aanvankelijk de bedoeling was. Bovendien is deze invulling als *minimum minimorum* totaal tegengesteld aan de menselijke waardigheid als ultiem streefdoel voor alle burgerlijke, politieke, sociale, economische

⁴¹⁰ N. MOONS, *The right to housing in Flanders-Belgium: International human rights law and concepts as stepping stones to more effectiveness (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 327p.

⁴¹¹ Zie hierover ook N. MOONS en B. HUBEAU, “Conceptual and Practical Concerns for the Effectiveness of the Right to Housing”, *Oñati Socio-legal Series* 2016, afl. 3, 668-669.

⁴¹² *Ibidem*, 73-75.

⁴¹³ *Ibidem*, 77.

⁴¹⁴ Denk onder meer aan een bredere invulling van het recht op dringende medische hulpverlening ten aanzien van mensen zonder papieren op basis van de grondwetsconforme interpretatie.

en culturele grondrechten.⁴¹⁵ Tot slot hangt de inhoud van *human dignity* ook af van de vraag of men een subjectieve, dan wel een objectieve invalshoek hanteert. Kort gesteld gaat de eerste categorie over wat de individuele burger als menswaardig ziet, hoe hij met andere woorden zijn persoonlijke menswaardigheid ervaart. Daarnaast is objectieve waardigheid meer algemeen wat in een bepaalde samenleving als menswaardig wordt aanzien.⁴¹⁶ Hoewel een objectieve invulling in het kader van principes als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid meer voor de hand ligt, is deze allerm minst onproblematisch. Het gaat er immers niet alleen over hoe objectief waardigheid eigenlijk kan zijn, tevens rijst de vraag wat er gebeurt wanneer de objectieve opvatting in conflict komt met de subjectieve waardigheid van een persoon. Moons verwijst hiervoor naar het bekende arrest Wackenheim (in verband met dwergwerpen),⁴¹⁷ waarbij de individuele autonomie in strijd was met datgene wat door de samenleving in het algemeen als menswaardig wordt beschouwd. In de Kantiaanse opvatting over menselijke waardigheid is de persoonlijke autonomie een onmiskenbaar onderdeel van het menswaardig leven. Bijgevolg is het contradictorisch om (objectieve) menswaardigheid te willen realiseren, als men daarvoor terzelfdertijd afbreuk moet doen aan de individuele keuzevrijheid (als deel van de subjectieve menswaardigheid).⁴¹⁸

Gelet op deze bekommernissen introduceert Moons het concept *social dignity* in plaats van *human dignity*. Dit betekent echter niet dat *human dignity* waardeloos of overbodig zou zijn: het gaat om twee volwaardig naast elkaar bestaande vormen van waardigheid.⁴¹⁹

In essentie wordt *social dignity* gerealiseerd in de interactie tussen individuen, groepen en samenlevingen. Er bestaan twee types: *dignity-of-self* en *dignity-in-relation*. De eerste vorm heeft te maken met zelfrespect en eigenwaarde en wordt in verband gebracht met kenmerken als zelfvertrouwen, integriteit en waardig gedrag. *Dignity-in-relation* verwijst dan weer naar de manieren waarop respect en waarden worden gerealiseerd door individueel en collectief gedrag. Het omvat ook de meer traditionele invulling van waardigheid gekoppeld aan status of plaats op de sociale ladder. Opvattingen over wat *social dignity* inhoudt, variëren naar locatie en tijdstip. Het is dus een contextgebonden concept. Bovendien is *social dignity* contingent, wat betekent dat het geen inherent gegeven is, daar het niet ‘uit zichzelf’ bestaat. Derhalve kan deze waardigheid worden

⁴¹⁵ N. MOONS, *The right to housing in Flanders-Belgium: International human rights law and concepts as stepping stones to more effectiveness (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 78.

⁴¹⁶ *Ibidem*, 81.

⁴¹⁷ EHRM 16 oktober 1996, nr. 29961/96, www.echr.coe.int

⁴¹⁸ N. MOONS, *The right to housing in Flanders-Belgium: International human rights law and concepts as stepping stones to more effectiveness (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 82-83.

⁴¹⁹ N. JACOBSON, “A taxonomy of dignity: a grounded theory study”, *BMC International Health and Human Rights* 2009, afl. 9, 3.

gemeten en gecreëerd, maar ook worden geschonden. Daartegenover is *human dignity* het abstracte, universele kenmerk van elke mens, dat eenvoudigweg bestaat bij gratie van het mens-zijn. Het komt toe aan groepen en individuen, het is onmeetbaar en kan niet worden gecreëerd of vernietigd. Tegelijk is *human dignity* de grondslag voor *social dignity*: het laatste is een gevolg van de erkenning van het eerste.

Social dignity staat op zijn beurt in rechtstreeks verband met de ontwikkeling van (meer) *social justice*. Dit geldt zowel op individueel als op collectief vlak. Enerzijds creëert *social dignity* op het individuele niveau verplichtingen tussen mensen om elkaar met zorg en respect te behandelen. Deze verplichtingen kunnen verankerd worden in rechten of grondrechten, denk bijvoorbeeld aan het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven (artikel 8 EVRM) dat ook in horizontale relaties doorwerkt. Anderzijds doet *social dignity* verplichtingen ontstaan ten aanzien van collectiviteiten, zoals organisaties, gemeenschappen en overheden. Zij moeten zich inzetten om meer gelijkheid en rechtvaardigheid tussen mensen te verzekeren. Aldus zijn zij ertoe gehouden om door middel van een gelijke toegang tot basisbehoeften een waardig leven voor eenieder te garanderen. Men kan hierbij denken aan de toepassing van het non-discriminatiebeginsel, de uitbouw van het (grond)recht op wonen (artikel 22 Grondwet) en de uitwerking van een socialezekerheidsstelsel, met inbegrip van de sociale bijstand en het OCMW-recht.⁴²⁰

Ondertussen is het duidelijk geworden dat (menselijke en sociale) waardigheid ook hier weer de verbindende factor is tussen toegankelijkheid (in dit geval: access to *social justice*) en het OCMW-recht. Tegelijk rijst de vraag hoe *social justice* in de concrete praktijk kan gerealiseerd worden. Immers, zelfs wanneer men in de wetenschap verkeert van al het voorgaande, blijft het moeilijk te preciseren wat *social justice* precies inhoudt en hoe het bereikt kan worden. Dat is deels te wijten aan de substantieve benadering die het debat veel verder opentrekt, maar ook als men zou uitgaan van een procedurele invulling blijft het een heikele kwestie. Wanneer is er bijvoorbeeld sprake van noodzakelijke juridische hulp en hoeveel is voldoende? Voor wie (niet)? Komen enkel echt arme burgers in aanmerking (voor zover men die groep al op een objectieve manier kan afbakenen) of breidt men de dienstverlening uit naar al wie redelijkerwijze niet in staat is een (goede) advocaat te betalen? En daaraan voorafgaand: hoeveel *claiming* en *blaming* wil en kan men als maatschappij ondersteunen? Hoeveel middelen stelt men ter beschikking en wie beslist daarover? Of met de bekende woorden van Rhode: *who gets access, to what, how much and who decides?*⁴²¹ Het antwoord ligt mogelijk in het concept *adequate justice*.

⁴²⁰ N. JACOBSON, "Dignity and health: a review", *Social Science & Medicine* 2007, afl. 64, 296-297.

⁴²¹ D. RHODE, *Access to justice*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 6

3.2.1.7. Adequate justice als mogelijke oplossing

Men kan stellen dat *justice* een zeer rijk, doch geen eenduidig begrip is. Het bevat preventieve, curatieve, procedurele en substantieve componenten en het wordt afhankelijk van de context en de auteur ingevuld als *equal*, *social* of zelfs *total justice*⁽⁴²²⁾. Rhode bevestigt de complexiteit van het concept en concludeert dat *justice* vaak een onwaarschijnlijk (en dus moeilijk te realiseren) ideaal is. In plaats daarvan legt zij de focus op het meer praktijkgerichte *adequate access to justice*: rechtbanken, balies, scholen die opleidingen in het recht aanbieden, rechtshulpverleners en middenveldorganisaties horen in deze benadering samen te werken om het aanbod aan juridische dienstverlening te optimaliseren. Concreet gaat het erom het aanbod aan (dure) professionele bijstand te verminderen en een meer algemene bijstand te voorzien voor wie te weinig middelen heeft.⁴²³

Merk op dat in deze pragmatische visie geen echte definitie van *justice* wordt gegeven: men stapt over naar een omschrijving van datgene wat nodig is om een betere toegankelijkheid te realiseren. Daarbij is het geenszins de bedoeling om de traditionele gerechtelijke weg ‘armer’ te maken, maar wel om het recht in de brede betekenis toegankelijk te maken voor eenieder, met inbegrip van ‘de armen’.⁴²⁴ Dit sluit aan bij de eerder besproken gedachte van Cappelletti e.a. om in te zetten op niet-juridische interventies, zonder evenwel de traditionele rechtsgang overboord te gooien.

Op gelijkaardige wijze laat ook Lejeune in haar werk een ruime, maar bovenal concrete benadering naar voor komen:⁴²⁵ *L'accès à la justice renvoie (...) à tous les dispositifs et politiques mis en oeuvre pour favoriser ou faciliter la mobilisation, par les citoyens ou les organisations, de l'institution judiciaire dans leur problèmes de la vie de tous les jours, en levant les barrières symboliques, économiques ou culturelles qui en entravent l'accès*. Lejeune kiest er met deze omschrijving voor om de mobilisering van *l'institution judiciaire* (de rechtsmacht) aan te wenden als middel om *access to justice* te verwezenlijken. Het is van belang deze *institution judiciaire* voldoende breed te bekijken in het licht van de trend naar meer alternatieve geschillenbeslechting

⁴²² *Total justice* verwijst naar een zeer brede invulling van het concept *justice* en gaat uit van het volgende: *Medical, technical, and social developments during our own century have created a very different set of expectations about life, again reflected in our legal culture. The idea is that we are moving towards a general expectation of total justice, of recompense for all injuries and losses that are not the victim's fault. And the expansion of legal rights and protections in turn creates fresh expectations, a cycle of demand and response.*

(Zie in het bijzonder L. FRIEDMAN, *Total Justice*, New York, Russell Sage Foundation 1985, 176p.)

⁴²³ D. RHODE, “Equal Justice Under Law: Connecting Principle to Practice”, *Washington University Journal of Law and Policy* 2003, 61.

⁴²⁴ E. HURTER, “Access to justice: to dream the impossible dream?”, *Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 2011, afl. 3, 427.

⁴²⁵ A. LEJEUNE, “Accès au droit, accès à la justice ou accès au juge? L'activité judiciaire dans les maisons de justice et du droit” in B. LAPEROU en V. DONIER, *Accès au juge: quelles évolutions?*, Brussel, Bruylant, 2013, 434.

of andere moderne manieren van conflictoplossing (zoals *e-justice*). Er is bijgevolg pas sprake van *justice* wanneer de burger, rekening houdend met de eigen mogelijkheden en beperkingen, in staat is om antwoorden te vinden op de juridische problemen in zijn leven. Dit vraagt gelijktijdige inspanningen op diverse domeinen van het recht, met inbegrip van de vereenvoudiging van het juridisch kader (met inbegrip van het taalgebruik), de ontwikkeling van zelfhulpinitiatieven, laagdrempelige procesvertegenwoordiging, intensieve samenwerking tussen professionals uit verschillende sectoren (sociaal werk, advocatuur, huurdersverenigingen...) en een degelijk evenwicht tussen formele en informele geschillenbeslechting.⁴²⁶ Uit de bijdrage van Susskind (zie *supra*) leert men verder dat dit moet worden aangevuld met preventieve juridische informatieverstrekking en het ontwikkelen van een zekere mate van *legal awareness* onder de bevolking. Een dergelijke brede benadering (waarbij *justice* in feite versmelt met *accessibility*) wordt ook wel holistisch genoemd (zie ook *infra*). Men doelt dan op een geïntegreerde, multiaspectuele aanpak die rekening houdt met de noden van de verschillende rechtszoekenden, en in het bijzonder met de behoeften van zij die het meest kwetsbaar zijn (voor juridische problemen).⁴²⁷

Deze aandacht voor de specifieke behoeften van bepaalde doelgroepen houdt overigens sterk verband met het *capability*denken van Sen en Nussbaum (zie ook *supra*). Zo verwijst Sen in de eerste plaats naar de theorie van Rawls over *justice* en *fairness*. Rawls' basisgedachte is dat eenieder aanspraak moet maken op zogenaamde *primary goods*, wat neerkomt op een pakket aan zaken die elk rationeel denkend mens wordt geacht te willen hebben in het licht van een menswaardig leven. Rawls vermeldt als primaire sociale goederen onder meer *rights, liberties, powers, opportunities, income, wealth* en *self-respect*.⁴²⁸ Daarnaast benoemt hij primaire natuurlijke goederen, zoals *intelligence, imagination, health* en *vigor*.⁴²⁹ Teneinde meer gelijkheid tussen mensen te creëren (en op die manier *justice* te realiseren) is het de taak van de samenleving om te komen tot een herverdeling van de eerstvermelde categorie primaire goederen ("the principle of redress") en zodoende de natuurlijke ongelijkheden (d.i. de tweede categorie primaire goederen) te compenseren.⁴³⁰ Men kan immers niet verantwoordelijk worden gesteld voor zijn lot minder begaafd of begoed te zijn, een minder goede gezondheid te hebben of beperkte talenten te bezitten. Deze compensatie of herverdeling kan onder meer gebeuren via grondrechten (zie ook *supra* over

⁴²⁶ D. RHODE, "Equal Justice Under Law: Connecting Principle to Practice", *Washington University Journal of Law and Policy* 2003, 61.

⁴²⁷ C. COUMARELOS, D. MACCOURT, J. PEOPLE, H. MACDONALD, Z. WEI, R. IRIANA en S. RAMSEY, *Legal Australia-Wide Survey: Legal Need in Australia*, Australia, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2012, 206.

⁴²⁸ J. RAWLS, *A theory of justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971, 62.

⁴²⁹ *Ibidem*.

⁴³⁰ *Ibidem*, 100-101.

de rechtenbenadering).⁴³¹ Voor alle duidelijkheid: een en ander staat los van wat mensen uiteindelijk doen met hun sociale en natuurlijke *primary goods*. Men wordt immers geacht in staat te zijn de eigen wensen en verlangens te kennen en te kunnen realiseren. Bijgevolg is eenieder zelf verantwoordelijk voor de (al dan niet ‘sociaal nuttige’) richting die hij aan het leven geeft.⁴³²

In vergelijking met Rawls verdedigt Sen eveneens een recht op primaire sociale goederen met daarbij een onpartijdige houding ten aanzien van een diversiteit aan levensplannen. Daartegenover stelt hij dat het opheffen van de primaire inkomensgelijkheid tussen mensen onvoldoende is om echte *social justice* te realiseren.⁴³³ Meer concreet pleit hij ervoor om niet zozeer te kijken naar de primaire goederen die een persoon bezit, maar naar de vrijheden en de werkelijke mogelijkheden (*capabilities*) die de betrokkene heeft om het leven te leiden dat hij zelf wenst en waardevol vindt.⁴³⁴ Nussbaum volgt deze gedachte, weliswaar met de opmerking dat voormeld ‘perspectief van vrijheden’ op zichzelf te ruim en te vaag is. Niet alle vrijheden of *capabilities* zijn immers even belangrijk. Sterker, sommige zijn nadelig, omdat zij de vrijheden van anderen beperken of omdat zij slechts triviaal zijn ten opzichte van andere vrijheden. Zij pleit daarom voor de afbakening van een set van *capabilities* als de meest essentiële die minimaal moeten worden beschermd.⁴³⁵ Een en ander resulteert in de eerder besproken tien levensdomeinen waarvoor men als burger een zekere *capabilitydrempel* moet bereiken om menswaardig te kunnen leven.⁴³⁶ Dit in tegenstelling tot Sen die opteert voor een publieke dialoog over de belangrijkste *capabilities* in een bepaalde samenleving. De onderliggende gedachte hierbij is dat ieder mens anders is en ook andere voorkeuren zal hebben. Het democratisch proces geeft dan de kans om deze voorkeuren kenbaar te maken.⁴³⁷ Ondanks dit verschil vertonen de bijdragen van Sen en Nussbaum nog steeds grote overeenkomsten.⁴³⁸ Zo wordt de *capabilitybenadering* voor beiden gesitueerd tussen enerzijds gelijkheid in primaire goederen

⁴³¹ K. RAES, “Individuele grondrechten, politieke verantwoordelijkheden en collectieve voorzieningen” in S. PARMENTIER (ed.), *Mensenrechten tussen retoriek en realiteit (Tegenspraak Cahier 14)*, Gent, Mys en Breesch, 1994, 325.

⁴³² J. RAWLS, “Fairness to goodness”, *The Philosophical Review* 1975, afl. 84, 553.

⁴³³ K. RAES, “Individuele grondrechten, politieke verantwoordelijkheden en collectieve voorzieningen” in S. PARMENTIER (ed.), *Mensenrechten tussen retoriek en realiteit (Tegenspraak Cahier 14)*, Gent, Mys en Breesch, 1994, 328.

⁴³⁴ A. SEN, *The standard of living*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, 36.

⁴³⁵ M. NUSSBAUM, “Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice”, *Feminist Economics* 2003, afl. 9, 46-47.

⁴³⁶ M. NUSSBAUM, *Mogelijkheden scheppen – Een nieuwe benadering van de menselijke ontwikkeling*, Amsterdam, Ambo, 2012, 36ev.

⁴³⁷ A. SEN, *The idea of justice*, Harvard, Harvard University Press, 2009, 241-243.

⁴³⁸ E. JANSEN, C. DEN BRABER en M. TIRIONS, “Kwaliteit van leven en de grondslagen van de capabilitybenadering” in M. TIRIONS, W. BLOK en C. DEN BRABER (eds.), *De capabilitybenadering in het sociaal domein – Een praktijkgerichte kennismaking*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 2008, 40.

(o.a. van inkomsten) en anderzijds gelijkheid van resultaten (⁴³⁹).⁴⁴⁰

Aldus verwijst de *capability*benadering naar de voorwaarden die nodig zijn om alle burgers gelijke kansen (*equal opportunities*) op een menswaardig leven te geven. Hoewel het wegwerken van de primaire inkomensongelijkheid daartoe onvoldoende is (zie *supra*), is een bepaalde overheidstussenkomst wel vereist om de belangrijkste materiële ongelijkheden weg te werken en verdere marginalisering tegen te gaan (cfr. de sociale welvaartsstaat).⁴⁴¹ Sen verwoordde de relatie tussen het inkomen en de ontwikkeling van *capabilities* als volgt:

*In dealing with poverty in the richer countries, we have to take note of the fact that many of those who are poor in terms of income and other primary goods also have characteristics – age, disability, disease-proneness - that make it more difficult for them to convert primary goods into basic capabilities, e.g. being able to move about, to lead a healthy life, to take part in the life of the community.*⁴⁴²

Om deze redenen is het armoedebeleid, waarbinnen de hulpverlening van het OCMW uiteraard een plaats heeft, opgebouwd uit een heel pakket aan maatregelen, waarbij men inspeelt op de vele aspecten van het leven in kwetsbaarheid met aandacht voor de individuele mogelijkheden en beperkingen (*capabilities*) en de wensen en doelen (*functionings*) van de burger. De betrokkene wordt immers beschouwd als iemand die op verschillende levensdomeinen belangrijke vrijheden en kansen mist (cfr. *multiple capability deprivation* - multiaspectualiteit)⁽⁴⁴³⁾ waardoor hij niet in de mogelijkheid verkeert om het leven te leiden dat hij zelf waardevol acht. Zowel op het vlak van OCMW-regelgeving als in de praktijk van het sociaal werk ziet men de *capability*-opvatting duidelijk naar voor komen. Een toelichting.

Ten eerste vertoont het proces om tot een waardevol leven te komen grote gelijkenissen met het recht op een menswaardig leven in artikel 1 van de OCMW-wet. Het moet echter benadrukt dat de inhoud van het recht - om pragmatische redenen - niet (uitsluitend) wordt bepaald door de individuele wensen over wat men wil zijn en doen (cfr. *functionings*)⁽⁴⁴⁴⁾. Op dit punt ziet men een

⁴³⁹ Zie ook het doctoraatsthesis van Moons waarin hij de *capability*-benadering toepast op het grondrecht op wonen: N. MOONS, *The right to housing in Flanders-Belgium: International human rights law and concepts as stepping stones to more effectiveness (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 87-90.

⁴⁴⁰ A. SEN, *Inequality reexamined*, New York, Russell Sage Foundation, 1992, 81.

⁴⁴¹ N. MOONS en B. HUBEAU, “Conceptual and Practical Concerns for the Effectiveness of the Right to Housing”, *Oñati Socio-legal Series* 2016, afl. 3, 671-672.

⁴⁴² A. SEN, *Inequality reexamined*, New York, Russell Sage Foundation, 1992, 82.

⁴⁴³ S. ALKIRE, “Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty” in N. KAKWANI en J. SILBER (eds.), *The Many Dimensions of Poverty*, Verenigd Koninkrijk, Palgrave MacMillan, 2007, 89-91.

⁴⁴⁴ M. TIRIONS, P. RAEYMAECKERS, A. CORNILLE, S. GIBENS, J. BOXTAENS en Y. POSTMA, *#sociaalwerk*, Leuven, Acco, 2019, 342.

interessant verschil tussen Sen en Nussbaum: waar Sen de klemtoon legt op de individuele voorkeuren en ideeën over een waardevol leven, oordeelt Nussbaum dat de *functionings* worden beoordeeld aan de hand van een ethische evaluatie over wat menswaardig is in de samenleving.⁴⁴⁵ Aangezien Nussbaum deze menselijke waardigheid ook beschouwt als het grondbeginsel voor de lijst met essentiële *capabilities* (zie *supra*) onderstreept zij tegelijk het belang van het concept *dignity* voor de sociale welvaartsstaat (met inbegrip van het socialezekerheidsrecht).⁴⁴⁶ Los daarvan is er nog de link tussen de *capability*benadering en de koppeling van het leefloon aan een verplichte integratieovereenkomst (zie *infra* over het GPMI). Daarin hoeft het niet (alleen) te gaan over activering en participatie; het document kan ook afspraken bevatten over budgetbeheer, psychologische begeleiding en de zoektocht naar een woning.⁴⁴⁷ De concrete inhoud wordt op maat vastgesteld. Meer algemeen rust op het OCMW de verplichting om per geval de leefsituatie te onderzoeken en op die basis de *meest passende middelen* voor te stellen die het menswaardig leven van de burger helpen realiseren (cfr. artikel 60 §3 OCMW-wet). Met deze regels vindt men zodoende aansluiting bij het opheffen van materiële ongelijkheden (het leefloon als financiële tussenkomst – cfr. *primary goods*) alsook bij de overweging van Sen dat het versterken van *capabilities* nog talrijke andere maatregelen op meerdere levensdomeinen veronderstelt (zie *supra*).

Ten tweede is de *capability*benadering ook erg nuttig voor de praktijk van het sociaal werk. Zo zet het de maatschappelijk werker aan om als professional genuanceerd te kijken naar (zijn kritische blik op) de praktijk en zijn eigen aandeel in de hulpverleningsrelatie.⁴⁴⁸ Deze vaststelling werd nog geconcretiseerd door Den Braber, die de relevantie van het *capability*denken voor het sociaal werk op drie niveaus van het professionele handelen situeert.⁴⁴⁹ Zo biedt het vooreerst een handelingskader waarbinnen de maatschappelijk werker zijn werkwijze kan aftoetsen aan de principes en uitgangspunten van de benadering. Ook omgekeerd kan hij nagaan in welke mate zijn omgang met cliënten overeenstemt met de ideeën van het *capability*denken. Verder kan het dienen als een normatief kader dat zijn handelen legitimeert, zowel ten aanzien van de individuele burger

⁴⁴⁵ R. CLAASSEN, “Human Dignity in the Capability Approach” in M. DÜWELL, J. BRAARVIG, R. BROWNSWORD en D. MIETH (eds.), *The Cambridge Handbook of Human Dignity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 241.

⁴⁴⁶ N. MOONS en B. HUBEAU, “Conceptual and Practical Concerns for the Effectiveness of the Right to Housing”, *Oñati Socio-legal Series* 2016, afl. 3, 671-672

⁴⁴⁷ J. DEPAUW, L. MEHAUDEN, K. DRIESSENS en A. FRANSSEN, *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*, Brussel, KdG Hogeschool/Université Saint-Louis, 2015, 60

⁴⁴⁸ E. JANSEN, A. BRUMMEL en L. VERHAREN, “De capabilitybenadering en het sociaal werk: wederkerige partners?” in M. TIRIONS, W. BLOK en C. DEN BRABER (eds.), *De capabilitybenadering in het sociaal domein – Een praktijkgerichte kennismaking*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 2018, 81.

⁴⁴⁹ C. DEN BRABER, “The introduction of the Capability approach in social Work across a neoliberal Europe”, *Journal of Social Intervention: theory and practice* 2015, 71.

(micro), de organisatie of het OCMW (meso) alsook in relatie tot de ruimere samenleving (macro). Tot slot kan de *capability*benadering worden ingezet als evaluatie-instrument voor het sociaal beleid om te verifiëren of het werkelijk een meerwaarde biedt voor het welzijn van de burger.

3.2.2. Access to justice: een historisch overzicht

3.2.2.1. De traditionele driegolvenmetafoor

Nadat de betekenis van het *justice*-begrip werd onderzocht (*Wat wil men bereiken? Waartoe wil men toegang verlenen?*) wordt in dit deel nagegaan hoe de toegang tot het recht gerealiseerd kan worden, wat met andere woorden de draagwijdte van het concept *access* is.

Rechtstoegankelijkheid vormt reeds vele jaren het voorwerp van heel wat rechtssociologisch onderzoek met als voornaamste werk de bijdrage van Cappelletti e.a. Aan de hand van de zogenaamde ‘golvenmetafoor’ wordt daarin een beeld geschetst van de *access to justice*-ontwikkelingen die zich (min of meer chronologisch) sinds 1965 hebben voltrokken en dit – in de eerste plaats - in de Verenigde Staten van Amerika.⁴⁵⁰

De eerste golf

De eerste golf betreft de opkomst van rechtshulp (‘legal aid’) voor minderbedeelden. Deze rechtshulp kan verschillende vormen aannemen die men traditioneel onderverdeelt in het *charity*, het *judicare* en het *welfare* bijstandsmodel. Vooreerst verwijst *charity* naar de (morele) verplichting van advocaten om gratis juridische dienstverlening te bieden aan kwetsbare personen. Er bestaan in dat model geen toelatingscriteria voor wie in aanmerking komt en de overheid draagt evenmin financieel bij. Het *judicare* model is daarentegen meer georganiseerd (en wordt daarom ook de opvolger van het *charity* model genoemd): advocaten worden door de overheid vergoed om hun diensten aan te bieden aan rechtszoekenden die voldoen aan de - door de overheid bepaalde – toelatingscriteria. Tot slot is er nog het *welfare* of *public salaried* model. Daarin wordt juridische bijstand toevertrouwd aan juristen in dienst van een (door de overheid gesubsidieerde) organisatie.

⁴⁵⁰ M. CAPPELLETTI en B. GARTH, “Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective”, *Buffalo Law Review* 1978, afl. 27, 196.

Binnen deze organisatie biedt men enerzijds juridische dienstverlening aan (individuele) rechtszoekenden en anderzijds draagt men ook bij aan een meer democratische en egalitaire samenleving.⁴⁵¹

Daar waar het *judicare* model vooral steunt op conflictbeslechting via de procedurele weg (tweede lijn), wil het *welfare* of *public salaried* model eerder emancipatorisch zijn, met aandacht voor preventieve rechtshulpverlening (eerste lijn).⁴⁵² In sommige literatuur vermeldt men nog het *every day-life* model, onder verwijzing naar een nulde (zeer laagdrempelige) rechtshulplijn als eerste oriëntatiepunt voor juridische problemen van elke dag (zie ook *infra*).⁴⁵³ Wat dit laatste betreft, kan men specifiek denken aan vormen van ambulante rechtshulp georganiseerd in meerdere wijkcentra of aan mobiele brigades die de kansarme groepen opzoeken waar ze leven.⁴⁵⁴ Overigens treft men in de praktijk vaak gemengde vormen aan (*mixed models*), dit onder invloed van allerlei maatschappelijke veranderingen, budgettaire beperkingen en politieke voorkeuren.⁴⁵⁵

Volledigheidshalve dient opgemerkt dat rechtshulpsystemen ook kunnen worden beoordeeld naargelang het aantal rechtszoekenden – ten opzichte van de totale populatie - dat ervoor in aanmerking komt (hoe *generous* de rechtshulp is) en de omvattendheid van de aangeboden dienstverlening (hoe *comprehensive* de rechtshulp is).⁴⁵⁶

De tweede golf

In een tweede beweging werd getracht om de beperkingen van de eerste rechtshulpgolf aan te pakken. Het is immers zo dat rechtshulp weliswaar een belangrijke pijler van de rechtstoegankelijkheid uitmaakt, doch gaat het in hoofdzaak om het verbeteren van de juridische dienstverlening en niet zozeer over een aanpassing van het recht en de juridische procedures als

⁴⁵¹ S. GIBENS en J. VAN HOUTTE, “Towards a more effective legal aid in Belgium” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE, J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 796-797.

⁴⁵² B. HUBEAU, “Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk” in B. HUBEAU, J. GOORDEN en J. MERTENS (eds.), *Recht op recht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 23.

⁴⁵³ B. HUBEAU, “Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk” in B. HUBEAU, J. GOORDEN en J. MERTENS (eds.), *Recht op recht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 26.

⁴⁵⁴ S. GIBENS en B. HUBEAU, “Dragen de justitiehuisen bij tot een meer toegankelijke, humane en efficiënte justitie?” in X, *10 jaar justitiehuisen: Balans en perspectieven - Congresverslagboek*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2010, 175.

⁴⁵⁵ S. GIBENS en B. HUBEAU, “Naar een maatschappelijk verantwoorde rechtshulpverlening: juridische bijstand in België aan een grondige herziening toe?”, *Panopticon* 2013, afl. 34, 174.

⁴⁵⁶ F. REGAN, “Why do legal aid services vary between societies” in F. REGAN, A. PATERSON, T. GORIELY en D. FLEMING (eds.), *The transformation of legal aid. Comparative and historical studies*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 190-193.

dusdanig. Het verhelpt met andere woorden niet de gebreken van het rechtssysteem zelf.⁴⁵⁷ Precies daarom werd met de tweede golf ingezet op het veranderen van het recht, de rechtbankprocedures en de juridische praktijk. Procedures werden vereenvoudigd, de openbare bureaucratie meer gestroomlijnd en in het politieke beleid werd getracht om meer rekening te houden met de impact van het rechtssysteem op alle burgers, ongeacht hun socio-economische status.⁴⁵⁸ Men trachtte also de structurele ongelijkheden *binnen* het rechtssysteem weg te werken.⁴⁵⁹

Cappelletti e.a. hebben het in dit verband voornamelijk over de bescherming van diffuse en gefragmenteerde belangen van specifieke doelgroepen, zoals consumenten, milieuactivisten, minderheidsgroepen en arme of kwetsbare rechtszoekenden. Een belangrijke nieuwigheid hierbij is de invoering van een collectief actierecht. Tevens werden gespecialiseerde organen opgericht om deze bijzondere regelgeving af te dwingen en burgers te beschermen (het aantal officiële instanties werd m.a.w. uitgebreid). Ten slotte werden de voorwaarden waaronder onderzoeksdaden konden worden gesteld aangepast, evenals de regels over de verdeling van de gerechtskosten.⁴⁶⁰

De derde golf

In de jaren 1970 werd met de derde golf afgeweken van de traditionele (formele) weg van geschillenbeslechting, zoals deze in de voormelde golven centraal werd gesteld. Uit onderzoek was immers gebleken dat het klassieke gerechtelijke pad niet altijd voor een efficiënte en toegankelijke rechtsgang zorgde (zie ook *supra*).⁴⁶¹ De derde golf zou de toegankelijkheid van het recht daarom ruim opvatten en tegelijk meer inzetten op de informele behandeling van geschillen (Alternative Dispute Resolution, *hierna*: ADR). In deze visie kon de oplossing voor een juridisch probleem zowel binnen als buiten de muren van de rechtbank worden gevonden, zowel in een publieke als in een private context en zowel via preventieve als curatieve kanalen. Ook de verdere vereenvoudiging en verduidelijking van het recht past in deze beweging. Cappelletti e.a. gebruiken de term *access to justice-approach*, vanwege de brede aanpak gericht op alle mogelijke instellingen en procedures om geschillen te behandelen en zo mogelijk zelfs te voorkomen.⁴⁶² Mistelis spreekt dan weer over *de*

⁴⁵⁷ C. PARKER, *Just Lawyers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 35.

⁴⁵⁸ R. MACDONALD, "Access to civil justice" in P. CANE en H. KRITZER (eds.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 505.

⁴⁵⁹ L. AKIN, *Improving Access to Justice Through Alternative Dispute Resolution: the Role of Community Legal Centres in Victoria, Australia*, Australia, Faculty of Law and Management of the La Trobe University, 2010, 12.

⁴⁶⁰ M. CAPPELLETTI en B. GARTH, "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective", *Buffalo Law Review* 1978, afl. 27, 196.

⁴⁶¹ Zie o.m.: M. CAPPELLETTI, "Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World Wide Access to Justice Movement", *The Modern Law Review* 1993, afl. 56, 282-296.

⁴⁶² M. CAPPELLETTI en B. GARTH, "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make

golf van liberalisering en privatisering van publieke diensten, omwille van de variatie aan beslechtingmogelijkheden die vanaf dat moment werd aangeboden.⁴⁶³

Meer algemeen werd met deze derde golf getracht om het geschil en de behandeling ervan beter op elkaar af te stemmen. Disputen kunnen immers in die mate van elkaar verschillen dat erg diverse hindernissen bij de toegankelijkheid van het recht worden ervaren, alsook kan de oplossing meer of minder voor de hand liggend zijn naar gelang de complexiteit van de kwestie die voorligt. Verder zijn de mate van controversie die rond een geschil bestaat en de impact van het probleem op de betrokken partijen (en mogelijk op de hele samenleving) erg bepalend.⁴⁶⁴ Dit laatste element hangt overigens zeer nauw samen met de zogenaamde ‘relational distance-theorie’ van Black (die eveneens door Cappelletti werd aangehaald). Zo stelt Black dat partijen die met elkaar op langere termijn (moeten) samenwerken en/of een ingewikkelde relatie hebben met elkaar, de klassieke wijze van procesvoering uit de weg zullen gaan. Bemiddeling is dan wellicht een interessantere optie.⁴⁶⁵

Minstens even interessant in dit verband is wel de bedenking van Abel. Hij schreef dat men bij elke stap richting een betere toegankelijkheid steeds voor ogen moet houden waartoe men precies toegang wil verschaffen. Immers, bepaalde bewegingen (waaronder deze derde golf met een accent op informele conflictbeslechting) lijken eerder te leiden tot *access to peace* dan tot *access to justice*. Daarmee bedoelt de auteur dat veel burgers via deze alternatieve wegen weliswaar tot bevredigende oplossingen komen, maar dat de uitkomst soms toch minder optimaal is dan datgene wat men via het formele, officiële systeem had kunnen krijgen. Door de trend naar het informele loopt men met andere woorden het risico om aan de waarden en het belang van het juridisch formalisme voorbij te gaan.⁴⁶⁶ Hoe dan ook blijft het belangrijk om steeds alle opties in overweging te nemen en *access to justice* ruimer op te vatten dan het strikte (en eerder aan het formele systeem gelinkte) *access to court* of –daaraan gerelateerde– *access to law*.⁴⁶⁷

Rights Effective”, *Buffalo Law Review* 1978, afl. 27, 222-223.

⁴⁶³ L. MISTELIS, “ADR in England and Wales: a successful case of public private partnership”, *ADR Bulletin* 2003, afl. 6, 1.

⁴⁶⁴ M. CAPPELLETTI en J. GORDLEY, “Legal Aid: Modern Themes and Variations”, *Stanford Law Review* 1972, afl. 24, 347.

⁴⁶⁵ D. BLACK, *The behavior of law*, London, Academic Press, 1976, 40 ev.

⁴⁶⁶ K. ECONOMIDES, “A Justice Odyssey”, *Victoria University of Wellington Law Review* 2003, afl. 34, 12.

⁴⁶⁷ C. PARKER, *Just Lawyers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 36-37.

3.2.2.2. Uitbreiding van de golvenmetafoor

De vierde golf

Parker voegt aan deze drie golven nog een vierde en zelfs een vijfde golf (⁴⁶⁸) toe.⁴⁶⁹ Dit hoeft niet te verwonderen nu haar bijdrage dateert van 1999, ruim vijftien jaar na het werk van Cappelletti e.a.

Met de vierde golf beschrijft Parker de periode tussen de jaren 1980 en 1990 waarin een meer competitief beleid ten aanzien van het rechtssysteem werd gevoerd. Meer competitiviteit in de markt van de juridische dienstverlening (zowel formeel als informeel) werd immers nodig geacht om de efficiëntie (en kwaliteit) ervan te verhogen en de prijs van de dienstverlening voor de burgers verder te verlagen. Zo verwijst de auteur naar verschillende onderzoeken waaruit blijkt dat meer competitie ervoor zorgt dat de gewone burger de weg tot het recht beter vindt. Een concreet voorbeeld daarvan is de vermindering van restricties op het voeren van reclame door juridische dienstverleners waardoor de prijzen dalen en de kwaliteit verbetert.⁴⁷⁰

Het is zeker zo dat de dienstverlening uit de tweede en derde golf (recht voor het grote publiek en informele conflictbeslechtingsmogelijkheden) door de marktwerking toegankelijker is geworden, precies omdat de traditionele advocatuur niet langer het monopolie heeft in deze sector.⁴⁷¹ Bovendien staat vast dat niet alleen de juridische dienstverlening in de brede zin toegankelijker en gevarieerder is geworden, maar dat ook de juridische professie (advocatuur, notariaat, magistratuur...) op zichzelf sterk is gediversifieerd. Onderzoek heeft immers uitgewezen dat de rechtenopleiding toegankelijker is dan ooit ingevolge de democratisering van het onderwijs.⁴⁷² Deze vierde golf is aldus een stap in de goede richting, maar het dient opgemerkt dat er ook een aantal risico's aan verbonden zijn. Zo zorgen de marktwerking en de daarmee gepaard gaande specialisatie niet altijd voor een verlaging van de tarieven (zie *infra*). Tevens is gebleken dat het toelaten van reclame tussen juridische dienstverleners weliswaar leidt tot een prijsdaling, maar dat de impact op de kwaliteit ervan onzeker blijft.⁴⁷³ En zelfs in het beste geval leidt meer competitie niet tot een bredere toegankelijkheid voor de meerderheid van de burgers. In het bijzonder ten aanzien van

⁴⁶⁸ In sommige literatuur wordt deze vijfde golf evenwel niet als dusdanig benoemd, omdat het eerder om een 'toekomstproject' gaat dan dat het een actueel zich voltrekkende evolutie betreft. Zie o.m. J. SACKVILLE, "Some thoughts on access to justice", *New Zealand Journal of Public and International Law* 2004, afl. 2, 90.

⁴⁶⁹ C. PARKER, *Just Lawyers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 38-40.

⁴⁷⁰ *Ibidem*, 40 en de verwijzing aldaar naar een onderzoek gevoerd door Mc Chesney (1979).

⁴⁷¹ C. PARKER, *Just Lawyers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 40.

⁴⁷² L. HUYSE en H. SABBE, "De juristen in België: een groepsfoto" in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 308-309.

⁴⁷³ *Ibidem*, 40 en de verwijzing aldaar naar een onderzoek gevoerd door Cox (1989).

kwetsbare groepen is de toegankelijkheid door een sterkere marktwerking geenszins verzekerd (zie *infra*).⁴⁷⁴ Het moet echter worden erkend dat Parker in haar uiteenzetting zelf reeds aangaf dat de wetten van vraag en aanbod weliswaar een meerwaarde kunnen bieden, maar dat deze in geen geval tot de ‘ultieme oplossing’ zouden leiden.⁴⁷⁵

Volledigheidshalve wordt nog gewezen op de bijdrage van Economides waarin eveneens sprake is van een vierde golf. Hij benoemt deze beweging als ‘*lawyers (met een ruime interpretatie, nl. eenieder die deel uitmaakt van de juridische dienstverlening) access to justice*’. Heel concreet wordt de vraag gesteld hoe de juridische dienstverlener, die deel uitmaakt van het rechtssysteem en er dus dagdagelijks in functioneert, een voldoende diepgaande (lees: zowel juridische als sociale) opvatting kan hebben over *justice*. Hoe kan die professional de toedracht van *access to justice* begrijpen wanneer hij zelf deel uitmaakt van het systeem? Bedoeling van de vierde golf is volgens Economides dan ook om de ethische en politieke aspecten van *justice* meer naar het voorplan te brengen, zowel in het kader van de juridische opleiding als op het vlak van de professionele verantwoordelijkheid van de rechtsbeoefenaars. Volgens de auteur moet er een verschuiving gebeuren van een methodologische invalshoek gericht op *access* naar nieuwe epistemologische vragen over *justice*. Hij noemt dit ook wel een overgang van de vraagzijde (‘demand side’) naar de aanbodzijde (‘supply side’) van *access to justice*, precies omdat de aandacht uitgaat naar elementen die het aanbod van juridische dienstverlening bepalen (opleiding, professionals...) (zie *infra*).⁴⁷⁶

Wat de benadering van Economides gemeen heeft met de theorie van Parker is de uitgebreide aandacht voor de juridische professie. De aanbodzijde (‘supply side’) van de juridische dienstverlening blijft hiermee centraal staan. Wat duidelijk wel verschilt, is de focus op de rol en de betekenis van *justice*. Ook is deze vierde golf voor Economides de laatste (en dus de meest recente), wat bij Parker niet het geval is (zie *infra*).

De vijfde golf

Zoals reeds aangekondigd stelt Parker dat er nog een vijfde hervormingsgolf bestaat. Deze laatste beweging is in feite een door de auteur ontwikkelde toekomstvisie die de tekortkomingen van de vorige vier golven moet compenseren. Immers, alle inspanningen ten spijt is het recht nog altijd niet tot de leefwereld van de individuele burger doorgedrongen. Dit betekent niet dat het recht geen rol

⁴⁷⁴ *Ibidem*, 41.

⁴⁷⁵ C. PARKER, *Just Lawyers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 41.

⁴⁷⁶ K. ECONOMIDES, “A Justice Odyssey”, *Victoria University of Wellington Law Review* 2003, afl. 34, 12-13.

zou spelen in het dagelijkse leven binnen familie, school, werk, burenrelaties e.d.m., maar het imago van het formele, ontoegankelijke legalisme en de dominante advocatuur is nog altijd sterk aanwezig. Daardoor zien slechts weinig burgers zichzelf in staat om de weg naar het recht te vinden. De vijfde golf van Parker is er dan ook op gericht om deze feitelijke ontoegankelijkheid weg te werken en dit in de eerste plaats binnen de eerder vernoemde organisaties en contexten waarmee mensen regelmatig in contact komen. Concreet gaat het erom dat werkgevers, scholen, publieke diensten ... de rechtstoegankelijkheid vergroten door middel van zelfregulering. Zij worden als het ware verplicht om hun eigen *access to justice* te ontwikkelen. Ondertussen worden overheidsmiddelen en beleidsinitiatieven ingezet om de eerste vier golven beter af te stemmen op kleine organisaties, gezinnen en individuele (kwetsbare) rechtszoekenden. Denk bijvoorbeeld aan de uitwerking van regels die moeten verhinderen dat rechtsbeoefenaars al te dominant aanwezig zijn in de samenleving (o.m. door bepaalde taken ook door lokale administraties te laten uitoefenen of door af te stappen van het pleitmonopolie van de advocaat).⁴⁷⁷

3.2.2.3. Kritiek op de golvenmetafoor

Een theoretisch model is vaak het voorwerp van enkele kritische bedenkingen en dat is hier niet anders. Zo werden vooreerst vragen gesteld over de mate waarin de golvenmetafoor ook geldt voor de Europees-continentale context (de ontwikkelingen in de VSA vormen immers het uitgangspunt van Cappelletti's benadering). Blankenburg en Reifner stelden dat het golvenmodel geen historisch accurate weergave is van de hervormingen in alle Westerse landen.⁴⁷⁸ Niettemin wordt aangenomen dat de VSA de eerste plaats is geweest waar deze evoluties zich hebben voorgedaan en dat de bewegingen zich later ook (zij het niet overal op dezelfde wijze) in het Westen hebben voltrokken.⁴⁷⁹

Voorts was er onduidelijkheid over de uitwerking in de tijd van de golven. In het bijzonder rees de vraag of de golven elkaar horen op te volgen, dan wel of de derde golf (met een nieuwe visie op *access to justice*) wordt geacht de twee voorgaande te vervangen.⁴⁸⁰ Later is in de literatuur duidelijk gesteld dat de verschillende golven elkaar opvolgen, maar elkaar zeker niet uitsluiten en elkaar zelfs

⁴⁷⁷ C. PARKER, *Just Lawyers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 174 e.v.

⁴⁷⁸ E. BLANKENBURG en U. REIFNER, "Conditions of legal and political culture limiting the transferability of access-to-law innovations" in M. CAPPELLETTI (ed.), *Access to justice and the welfare state*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1981, 217 ev.

⁴⁷⁹ N. ALEXANDER, "Global Trends in Mediation: riding the third wave" in N. ALEXANDER (ed.), *Global Trends in Mediation (2nd edition)*, Nederland, Kluwer Law International, 2006, 5.

⁴⁸⁰ M. CAPPELLETTI en B. GARTH, "Introduction" in M. CAPPELLETTI (ed.), *Access to justice and the welfare state*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1981, 4-5.

wederzijds beïnvloeden. Zo is ADR (derde golf) een element dat de klassieke vormen van geschillenbeslechting niet uitsluit (eerste en tweede golf) en zelfs niet moet gezien worden als een onafhankelijk conflictoplossingsmechanisme. Het gaat daarentegen verder dan het traditionele model en staat tegelijk in een *interdependente* relatie tot dat model. Een goed voorbeeld hiervan is de gerechtelijke bemiddeling waarbij het formele en het informele kader elkaar ontmoeten.⁴⁸¹ Verder spreken De Palo en Cominelli nog van de zgn. *co-existentiële rechtvaardigheid* van het informele systeem als tegengewicht voor de traditionele rechtvaardigheid geleverd door de klassieke hoven en rechtbanken. Het is een rechtvaardigheid die meer gebaseerd is op principes van redelijkheid en billijkheid.⁴⁸² Tot slot werd eerder in deze uiteenzetting reeds vermeld dat de eerste *legal aid*-beweging steeds is blijven bestaan en evolueren.

Een derde aandachtspunt (hetwelk sterk gerelateerd is aan de eerste bedenking) staat gekend als het *golven-transplantatieprobleem*. Het vestigt de aandacht op de praktische moeilijkheden die opduiken wanneer de hervormingsgolven met bijhorende concrete maatregelen in verschillende landen (met verschillende achtergronden en culturen) ten uitvoer moeten worden gebracht.⁴⁸³ Deze kwestie gaat terug naar een gekende discussie over de mate waarin het recht al dan niet een cultuurspecifiek fenomeen is. Sommige auteurs gaan uit van een principiële *non-transferability* van het recht, omdat elk juridisch systeem uniek is en in verhouding staat tot de samenleving waarin het ontwikkeld werd.⁴⁸⁴ Friedman stelt daar echter een meer technische opvatting tegenover. Hij betoogt dat in moderne gemeenschappen het recht niet langer een geheel is met de maatschappelijke ontwikkelingen die er zich afspelen. Net zoals productieprocessen, medische technieken en kennis transplanteerbaar zijn, geldt dat ook voor het recht.⁴⁸⁵ Voorts is het golvenmodel in de eerste plaats gericht op het schetsen van enkele hoofdlijnen met de bedoeling om van daaruit concrete hervormingsmogelijkheden te kunnen voorstellen.⁴⁸⁶ Een voorbeeld in deze context is de ‘transplantatie’ van het Scandinavische systeem van ombudsdiensten naar de meest uiteenlopende

⁴⁸¹ N. ALEXANDER, “Global Trends in Mediation: riding the third wave” in N. ALEXANDER (ed.), *Global Trends in Mediation (2nd edition)*, Nederland, Kluwer Law International, 2006, 6.

⁴⁸² M. CAPPELLETTI, “Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World Wide Access to Justice Movement”, *The Modern Law Review* 1993, afl. 56, 287.

⁴⁸³ M. CAPPELLETTI en B. GARTH, “Introduction” in M. CAPPELLETTI (ed.), *Access to justice and the welfare state*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1981, 6-7 en E. BLANKENBURG en U. REIFNER, “Conditions of legal and political culture limiting the transferability of access-to-law innovations” in M. CAPPELLETTI (ed.), *Access to justice and the welfare state*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1981, 217 ev.

⁴⁸⁴ Zie o.m. R. SEIDMAN: ‘The law of non-transferability of law’ (R. SEIDMAN, *The state, law and development*, London, Croom Helm, 1978, 29 ev.); L. FRIEDMAN, “Access to justice: social and historical context” in M. CAPPELLETTI en J. WEISNER, *Access to justice: promising institutions (Book I)*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1978, 28-29.

⁴⁸⁵ L. FRIEDMAN, “Access to justice: social and historical context” in M. CAPPELLETTI en J. WEISNER (eds.), *Access to justice: promising institutions (Book I)*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1978, 28-29.

⁴⁸⁶ R. ABEL en P. LEWIS, *Lawyers in society: comparative theories*, Washington DC, Beard Books, 47.

landen in Europa en de Verenigde Staten. De verdere ontwikkelingen kunnen dan wel verschillen; het hoofddoel blijft hetzelfde: bijdragen aan meer *access to justice*. Een ander voorbeeld is de opkomst van *class actions* in de VSA. Hoewel dit model niet integraal werd overgenomen in Europa is het wel een bron van inspiratie gebleken voor tal van hervormingsmaatregelen gericht op het verbeteren van de toegankelijkheid.⁴⁸⁷

Tot slot moet worden opgemerkt dat Cappelletti en Garth zich bij het uitwerken van hun klassieke werk reeds bewust waren van een aantal beperkingen. Zo waren zij zelf sceptisch over de mogelijkheden van het *access to justice*-discours in *fundamental unjust societal orders*. Juridische en procedurele hervormingen kunnen, in het bijzonder in dergelijke samenlevingsvormen, geen afdoende vervanging zijn voor politieke en sociale veranderingen. Een voorbeeld is de situatie van zeer kwetsbare groepen. Hoe toegankelijk het rechtssysteem ook moge zijn, zolang deze mensen uitgesloten worden van het (algemene) maatschappelijke leven heeft meer *access to justice* slechts weinig betekenis voor deze groep. Tegelijk is het essentieel om de kwaliteit van de rechtsgang te bewaken. Meer toegang tegen een lagere prijs mag met andere woorden geen afbreuk doen aan de traditionele waarden en normen van het rechtssysteem. Daarnaast moet men erover waken dat meer specialisatie en alternatieve geschillenbeslechtingstechnieken niet ten koste gaan van een overzichtelijk georganiseerd en transparant rechtstelsel. En tot slot stonden de auteurs ook stil bij het eerder vermelde ‘transplantatie-vraagstuk’.⁴⁸⁸

3.2.2.4. Een recente golvenmetafoor

Een andere benadering van de golvenmetafoor werd geïntroduceerd door MacDonald. Er werd opnieuw gekozen voor vijf golven, maar deze keer met een strikte(re) afbakening van periodes en met een ietwat verschillende invulling.⁴⁸⁹ Bovendien is deze bijdrage recenter dan Cappelletti’s werk, wat verklaart waarom de auteur spreekt van een *update* van het golvenmodel.⁴⁹⁰

MacDonald situeert de eerste golf tussen 1960-1970 en verwijst hiermee naar het openstellen van

⁴⁸⁷ M. CAPPELLETTI en B. GARTH, “Introduction” in M. CAPPELLETTI (ed.), *Access to justice and the welfare state*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1981, 6-7.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, 120-124.

⁴⁸⁹ R. MACDONALD, “Access to justice in Canada Today: Scope, Scale and Ambitions” in J. BASS, F. ZEMANS en W. BOGART (eds.), *Access to justice for a new century: the way forward*, Toronto, Law Society of Upper Canada, 2005, 19-23.

⁴⁹⁰ R. MACDONALD, “Access to civil justice” in P. CANE en H. KRITZER (eds.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 504-508.

het recht voor de armen. Net zoals bij Cappelletti legt de auteur de nadruk op rechtshulpinitiatieven die ervoor zorgen dat de problemen van kostprijs en onduidelijkheid van het recht prioritair worden aangepakt.

Daarnaast heeft de tweede golf in de periode 1970-1980 betrekking op diverse institutionele hervormingen. Inhoudelijk werd hier ingezet op een collectief vorderingsrecht, eenvoudiger regels om onderzoeksdaden uit te voeren en aparte procedures voor de zogenaamde ‘geringe vorderingen’ (*small claims*). Merk op dat het, net als bij de andere golven, om een algemene tendens gaat die niet per se overal (in dezelfde mate) vast te stellen is. Zo is er in België bijvoorbeeld geen specifieke procedure voor kleine vorderingen, omdat de gemeenrechtelijke procedure voldoende eenvoudig wordt geacht. Dit in tegenstelling tot Nederland waar men wel bijzondere regels terzake kan terugvinden.⁴⁹¹

In een derde beweging (1980-1990) wordt de nadruk gelegd op *access to justice* als iets wat doorgaans onbegrijpelijk (en daardoor ontoegankelijk) is voor de gewone burger. Het komt om er dan ook op aan om het recht minder ‘mysterieus’ te maken (cfr. *demystificatie van het officiële recht*), bijvoorbeeld door meer transparante en gestroomlijnde procedures. Men maakt hiervoor gebruik van *case management*-technieken (d.i. een verzamelnaam voor de processen, technologieën en methoden die worden gebruikt om zaken of geschillen van begin tot eind te beheren⁴⁹²), zoals geautomatiseerd archiveren en video-opnames van zittingen. Verder gaat de aandacht uit naar alternatieve beslechtingsmethoden (ADR), zowel binnen publieke als private organisaties (denk aan ombudsdiensten en arbitrage-instellingen). En tot slot impliceert begrijpelijk recht ook toegankelijke informatie voor het brede publiek in een klare taal, onder andere aan de hand van afbeeldingen, pictogrammen, brochures, korte video’s en FAQ’s.⁴⁹³

De vierde golf (1990-2000) focust vervolgens op ‘preventief recht’: het voorkomen en/of zeer vroegtijdig aanpakken van (potentieel) juridische conflicten. ADR speelt hierbij opnieuw een belangrijke rol, weliswaar opgevat als preventief middel om de officiële gerechtelijke weg te vermijden. Tevens benadrukt men de meerwaarde van burgerparticipatie bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving om op die manier toepassingsproblemen in de praktijk te voorkomen. Parallel

⁴⁹¹ EUROPA.EU (2013), *De Europese procedure voor geringe vorderingen is bedoeld om grensoverschrijdende geschillen met een waarde van niet meer dan EUR 2000 eenvoudiger en sneller te regelen*, <https://e-justice.europa.eu>

⁴⁹² COMMISSION FOR CASE MANAGER CERTIFICATION (s.d.), *Definition and Philosophy of Case Management*, <http://ccmcertification.org/>

⁴⁹³ R. MACDONALD, “Access to civil justice” in P. CANE en H. KRITZER (eds.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 506-507.

aan deze evolutie komt er meer aandacht voor alternatieve vormen van recht, d.i. onofficieel recht, opgesteld en toegepast door niet-publieke instanties. Tot slot ligt er in deze preventieve golf opnieuw een sterk accent op meer kennis en informatie voor de burger, in het bijzonder wat de ‘alledaagse’ rechtstakken aangaat (familierecht, consumentenrecht, arbeidsrecht...).⁴⁹⁴ Wat dit laatste betreft, hoeft het trouwens niet te verwonderen dat men met de vierde golf een antwoord wilde bieden op de tekortkomingen van de klassieke advocatuur die onvoldoende zou zijn afgestemd op de problemen van gewone mensen.⁴⁹⁵

MacDonald sluit de metafoor af met een vijfde evolutie (2000-...) gekenmerkt door een brede interpretatie van *access to justice*. De voorgaande golven hebben immers aangetoond dat rechtstoegankelijkheid betrekking heeft op verschillende aspecten (institutioneel, regelgevend, sociaal, beleidsmatig ...) die niet in één oplossing te vatten zijn. Tegelijk stelt men vast dat de reeds voorgestelde juridische strategieën (reactief of proactief, officieel of onofficieel) niet volstaan om *access to justice*-problemen van de kwetsbare rechtszoekende aan te pakken. Dit laatste houdt verband met de multiaspectualiteit van armoede en kwetsbaarheid: de burger ervaart moeilijkheden op meerdere levensdomeinen en deze problemen zijn ook onderling met elkaar verbonden (zie *supra*). *Access to justice* betreft zodoende niet alleen het juridische luik, maar evenzeer de sociale, economische en politieke context van de rechtszoekende. De auteur pleit met deze vijfde golf dan ook voor een holistische benadering waarbij de sociale exclusie binnen verschillende sectoren van het maatschappelijk leven (onderwijs, juridische beroepen, politie, overheidsdiensten...) wordt aangepakt. In verband met dit laatste element legt MacDonald nog de link met het zogenaamde *paths to justice*-onderzoek waaruit blijkt dat kwetsbare groepen bijzonder vatbaar zijn voor rechtsgerelateerde problemen die elkaar opvolgen en versterken. De bijkomende problemen zijn dan niet zozeer het gevolg van de initiële kwetsbaarheid, maar van de *verhoogde* kwetsbaarheid als gevolg van eerdere onopgeloste - en zeer uiteenlopende - problemen.⁴⁹⁶ Daarom is het van belang om de problemen tijdig en in hun context aan te pakken, onder andere door een samenwerking tussen juridische en niet-juridische professionals. Tevens omvat deze holistische invalshoek een streven naar sociale inclusie van kwetsbare personen in maatschappelijk relevante instellingen. Men erkent hiermee zeer nadrukkelijk de link tussen een gebrek aan *access to justice* voor de kwetsbare doelgroep enerzijds en (het risico op) sociale en maatschappelijke uitsluiting anderzijds.⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ *Ibidem*, 507.

⁴⁹⁵ N. HULS, “Over rechtshulpgolven en andere dingen die voorbijgaan... Een voorstudie ten behoeve van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)”, *Rechtshulp* 2004, afl. 11-12, 11-12.

⁴⁹⁶ P. PLEASENCE, A. BUCK, N. BALMER, A. O’GRADY, H. GENN en M. SMITH, *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*, Verenigd Koninkrijk, Legal Services Commission, 2004, 107.

⁴⁹⁷ *Ibidem*.

Wanneer men voormelde benadering vergelijkt met Cappelletti's werk, dan blijkt dat het basismodel in elk geval behouden is gebleven. De eerste en tweede golf zijn exact hetzelfde. De derde golf overlapt wat de alternatieve geschilbeslechtingmethoden en de initiatieven ter verduidelijking en vereenvoudiging van procedures betreft. Daarentegen kwam de toepassing van hedendaagse technologieën voor een meer transparante en gestructureerde rechtsgang – logischerwijze – nog niet aan bod in Cappelletti's bijdrage. Ook is de aandacht voor de *plain language movement* van recentere aard. De vierde golf met aandacht voor burgerparticipatie en informatieverstrekking vindt men bij Cappelletti niet meteen terug. De preventieve werking van ADR komt daarnaast slechts zeer voorzichtig aan bod in zijn derde golf. De vijfde golf bevat tot slot een holistische benadering die Cappelletti ook in zijn derde golf wilde aanhalen (cfr. *access to justice-approach*), maar die door MacDonald veel verder werd uitgebreid tot alle domeinen van het maatschappelijk leven.

Volledigheidshalve wordt nog verwezen naar recente suggesties in de literatuur om de golvenmetafoor verder aan te vullen en te verfijnen. Zo pleit een auteur voor de uitbreiding van het golvenmodel (i.h.b. de derde golf) tot het strafrechtelijk contentieux. Er moet dan bijvoorbeeld nagedacht worden over initiatieven om de verdachte in een strafproces te helpen de procedure beter te begrijpen. Taal en cultuur zijn vaak grote drempels, in het bijzonder ten aanzien van kwetsbare personen.⁴⁹⁸ Daarnaast speelt Van Aeken met een moderne vierde golf in op recente ontwikkelingen inzake technologisering en digitalisering. Hij ziet de mogelijkheid om via *e-justice* en *online dispute resolution* (ODR) een antwoord te bieden op nieuwe, complexe problemen, maar ook om tegemoet te komen aan kleinere, eerder dagdagelijkse *injustices*. Of nog: *e-justice* kan nieuwe uitdagingen aanpakken en tegelijk het dagelijkse recht toegankelijker maken, in de zin van minder formeel, beter betaalbaar en sterk vereenvoudigd (mits enkele kanttekeningen ten aanzien van kwetsbare groepen⁴⁹⁹).⁵⁰⁰

Men kan aldus besluiten dat de zoektocht naar manieren om het recht toegankelijker te maken onverminderd blijft doorgaan: het beeld van de golven is vandaag nog steeds relevant en zal dat in de toekomst ook blijven. Immers:⁵⁰¹

(...) *the waves do form a useful heuristic of the ways in which reformers and government have*

⁴⁹⁸ A. CURRIE, *Riding the Third Wave: Rethinking Criminal Legal Aid within an Access to Justice Framework*, Canada, Research and statistics division (Department of Justice Canada), 2004, 9-10.

⁴⁹⁹ A. CURRIE, "The Legal Problems of Everyday Life" in X., *Legal Aid: A New Beginning? International Legal Aid Group Conference 6-8 June 2007: conference photographs, reports and papers*, Antwerpen, International Legal Aid Group, 2007, 280.

⁵⁰⁰ Zie o.m. K. VAN AEKEN, "E-justice in the low countries" in A. TERLOUW en B. HUBEAU (eds.) *Legal aid in the low countries*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 326-327.

⁵⁰¹ C. PARKER, *Just Lawyers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 32.

sought to overcome the discretion of charity by assigning responsibility to institutions of either the state (wave one), social movement politics (wave two), face-to-face community (wave three), or the market (wave four) in attempts to make access to justice secure. Moreover, in at least some parts of the world, this has been the order in which the different waves have momentarily dominated the access to justice reform stage.

Een en ander houdt tevens verband met het eerder vermelde feit dat men altijd op zoek moet naar (nieuwe) manieren om *justice* te realiseren (of *injustice* te bestrijden). Of nog:⁵⁰²

There is not a fixed sum of injustice in the world that is diminished by every achievement of justice. The sphere of perceived injustice expands dynamically with the growth of human knowledge, with advances in technical feasibility, and with rising expectations of amenity and safety.

Om deze redenen vindt men in de literatuur verschillende werken waarin de golven een bruikbaar referentiekader vormen om bepaalde cruciale fases in het academische en politieke denken over *access to justice* te duiden.⁵⁰³ Hierna wordt aangetoond dat de metafoor in de context van een beter toegankelijk OCMW-recht eveneens een relevante rol kan spelen.

3.2.2.5. De golvenmetafoor en (de drempels tot) het OCMW-recht

Elke golfbeweging in de *access to justice*-literatuur verwijst naar een aantal drempels of problemen die men moet overwinnen om het recht toegankelijk(er) te maken.⁵⁰⁴ Een en ander kan als volgt worden samengevat:⁵⁰⁵

De eerste (rechtshulp)golf is er gekomen om economische barrières (zowel financieel als op het vlak van tijd en complexiteit⁵⁰⁶) te overwinnen. Door de financiële drempels tot juridische informatie (eerstelijnsbijstand) en juridische vertegenwoordiging (tweedelijnsbijstand) weg te werken -of in

⁵⁰² L. FRIEDMAN, *Total Justice*, New York, Russell Sage Foundation 1985, 70-72.

⁵⁰³ Zie o.m.: K. ECONOMIDES, "A Justice Odyssey", *Victoria University of Wellington Law Review* 2003, afl. 34, 12 en D. TRUBEK, "Critical moments in access to justice theory: the quest for the empowered self" in A. HUTCHINSON (ed.), *Access to civil justice*, Toronto, Carswell, 1990, 107-128.

⁵⁰⁴ J. BAILEY, J. BURKELL en G. REYNOLDS, "Access to justice for all: towards an 'expansive' vision of justice and technology", *Windsor Yearbook of Access to Justice* 2013, afl. 31, 184.

⁵⁰⁵ N. ALEXANDER, "Global Trends in Mediation: riding the third wave" in N. ALEXANDER (ed.), *Global Trends in Mediation (2nd edition)*, Nederland, Kluwer Law International, 2006, 5.

⁵⁰⁶ J. MOSHER, "Lessons in Access to Justice: Racialized Youths in Ontario's Safe Schools", *Osgoode Hall Law Journal* 2008, afl. 46, 817.

elk geval af te zwakken- heeft men de toegankelijkheid van het recht in belangrijke mate verhoogd. Ook de opkomst van de rechtsbijstandsverzekeringen past binnen deze ontwikkeling.

De tweede golf verwijst daarnaast naar de zogenaamde organisatorische obstakels. Het gaat erom dat individuen moeilijk hun rechten kunnen effectueren wanneer diffuse en/of collectieve belangen spelen. De economische omstandigheden van de huidige samenleving maken dat productie, distributie en consumptie letterlijk *massaal* plaatsvinden. Tegelijk zijn er heel wat sociale rechten ontstaan ter bescherming van de zwakkeren. Echter, het is bijzonder moeilijk voor kinderen, vrouwen, ouderen, minderheden... om op individuele basis gebruik te maken van dergelijke rechten. Het individu (niet per se arm of kwetsbaar) is immers niet in staat om zelf een procedure op te starten tegen een vervuilende producent, een discriminerend bedrijf, een schadeveroorzakende distributeur enzovoort. In dit verband spreekt Cappelletti van ‘organisatorische armoede’; een nieuwere vorm van armoede die bewijst dat het voorzien van rechten op zichzelf niet voldoende is. De uitwerking van een collectief actierecht staat vanzelfsprekend centraal in deze beweging, maar ook allerlei andere initiatieven om een gerechtelijke procedure toegankelijker te maken (lagere gerechtskosten, weinig formalisme voor de gedingleidende akte...) dragen hieraan bij.

Verder wordt de derde golf in verband gebracht met procedurele obstakels. In bepaalde omstandigheden (specifieke geschillen, partijen, relaties tussen partijen...) is het aangewezen om niet de klassieke manier van procederen te volgen. Zoals reeds vermeld wordt hier gedoeld op alternatieve, informele vormen van geschilbeslechting (ADR).⁵⁰⁷ Daarnaast zijn er initiatieven om het recht in het algemeen te verduidelijken (cfr. *plain language-movement*) en men wil zowel officiële als niet-officiële procedures transparanter en meer gestroomlijnd maken (zie *supra*).

Wat de vierde en vijfde golf betreft, kan men aanknopingspunten vinden met alle voormelde obstakels. Zo heeft de vierde golf van Parker - in verband met competitie en marktwerking - tot doel om de betaalbaarheid van rechtshulp te verbeteren en de dienstverlening efficiënter (en dus beter toegankelijk) te maken zodat burgers beter op de hoogte zijn van hun rechten en mogelijkheden. De alternatieve opties komen ook meer tot hun recht wanneer het monopolie van de juridische professies (en de klassieke procedure die zij volgen) wordt afgezwakt. Dit alles uiteraard rekening houdend met een aantal kanttekeningen (zie *supra*).

In de opvatting van MacDonald ligt de focus van de vierde golf daarentegen op preventie, zowel

⁵⁰⁷ M. CAPPELLETTI, “Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement”, *The Modern Law Review* 1993, afl. 56, 282-283.

wat de alternatieve oplossingsmethoden betreft, als inzake burgerparticipatie en breed toegankelijke educatie en juridische informatie voor de burger. Net zoals de visie van Parker kan men deze invalshoek in verband brengen met economische, organisatorische én procedurele drempels. Het gaat immers tegelijk over de alternatieven ten opzichte van de klassieke weg (preventief in plaats van curatief werken), het verbeteren van de positie van de rechtszoekenden (door meer kennis en toegankelijke informatie) alsook over het afzwakken van de complexiteit van het systeem door burgers te betrekken bij de uitwerking van regels en procedures. Merk op dat MacDonald hiermee nadrukkelijk inzet op de vraagzijde (= de rechtszoekende), terwijl Parker vooral het aanbod (= de juridische dienstverlening) wil beïnvloeden.

Daarnaast ziet Van Aeken in zijn vierde golf mogelijkheden op het vlak van digitalisering en *e-justice*. Hij doelt daarmee niet alleen op websites met juridische informatie (cfr. nulde lijn), maar ook op online dispute resolution (ODR) als alternatieve beslechtingsmethode en de digitalisering van allerlei administratieve handelingen (bijvoorbeeld vooraf ingevulde formulieren). Dit alles creëert zowel een uitbreiding van het aanbod als een beter geïnformeerde burger aan de vraagzijde: opnieuw speelt deze beweging in op verschillende drempels tegelijk.

Tot slot ziet men overeenkomsten tussen de vijfde golf van Parker en Macdonald en de vierde golf van Economides. Zo pleit Parker voor meer zelfregulering binnen organisaties (zoals ondernemingen, scholen, werkgevers ...), aangevuld met overheidstussenkomst voor minder bereikbare groepen. Ze wil hiermee inzetten op een brede aanpak van de toegankelijkheidsproblematiek met een focus op de instellingen en rechtsdomeinen waarmee de (kwetsbare) rechtszoekende dagdagelijks in contact komt. Parker verwijst hiervoor onder meer naar Galanter die stelde dat het niet vanzelfsprekend is om de regels en het beleid 'van bovenaf' te laten doorwerken tot op het niveau van de rechtszoekende: een aanpak 'van onderuit' is vaak efficiënter (zie *infra*). Verder vraagt Economides aandacht voor de niet-juridische aspecten van rechtshulpverlening, waaronder ethische en sociale elementen. De auteur stelt voor om *justice* voldoende ruim in te vullen en pleit in dat verband voor een samenwerking tussen juridische en niet-juridische professionals (iets wat men ook terugvindt in de *access to justice-approach* als aanvulling op de derde golf van Cappelletti, zie *supra*). Een en ander sluit overigens naadloos aan bij MacDonald's vijfde golf over de holistische benadering van *access to justice*. Zodoende lijkt het gepast om de Economides' visie op *justice* samen te nemen met de *access to justice-approach* van Cappelletti en de holistische benadering van MacDonald in één toekomstgerichte vijfde beweging.

Elke evolutie of golf verwijst dus naar maatregelen, vernieuwingen, initiatieven gericht op het

wegwerken van een of meerdere drempels in de toegang tot het recht. Soms is de hervorming gericht op alle rechtszoekenden (bijvoorbeeld ADR), terwijl men in andere gevallen focust op de kwetsbaren in de samenleving (bijvoorbeeld rechtshulp). Wat dit laatste betreft, ziet men meteen de link met de kwetsbare doelgroep in het OCMW-recht. Bijgevolg biedt het golvenmodel een duidelijk kader om na te gaan welke ideeën kunnen helpen om de knelpunten of drempels in de toegankelijkheid van het OCMW-recht op te lossen. Een en ander komt uitgebreid aan bod in de afsluitende beschouwing van dit doctoraat.

3.3. Access to justice en verwante begrippen

Naast het beeld van de golven in de geschiedenis van *access to justice* zijn er nog een aantal andere concepten die regelmatig met dit onderwerp in verband worden gebracht. De voor dit doctoraat meest relevante leerstukken komen in dit deel ter sprake. Het betreft achtereenvolgens de vraag- en aanbodzijde, de toegankelijkheidsB's en de indeling in soorten drempels. Dit alles wordt vervolgens samengebracht in een samenvattende tabel op basis waarvan de centrale onderzoeksvragen worden uitgewerkt.

3.3.1. Vraag en aanbod

De vraagzijde (*demand side*) handelt over de juridische noden (cfr. *legal needs*) van het publiek (in de ruime zin).⁵⁰⁸ De aanbodzijde (*supply side*) legt daarentegen de nadruk op de verschillende opties die er bestaan om geschillen op te lossen (formeel of informeel, goedkoop of duur(der)). Het gaat met andere woorden over het geheel van de juridische diensten (rechtbanken, hulporganisaties, beroepen...) dat voorhanden is.⁵⁰⁹ Belangrijk is om deze aanbodzijde voldoende ruim op te vatten. Zo stelde de Commissie Burger, Recht en Samenleving in een rapport van 2001 dat *de toegankelijkheid moet gegarandeerd worden, ook tot andere, soms buitengerechtelijke, vormen van conflictregeling die deel uitmaken van de rechtsbedeling. Eveneens inbegrepen zijn de vele vormen*

⁵⁰⁸ R. MACDONALD, "Access to civil justice" in P. CANE en H. KRITZER (eds.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 502.

In een andere opvatting ligt de nadruk op het wegnemen van barrières veroorzaakt door procedure- en bewijsregels en een al te enge invulling van de taak van de rechter. (J. STEINBERG, "Demand Side Reform in the Poor People's Court", *Connecticut Law Review* 2015, afl. 47, 788.) Omdat de focus van deze studie ligt op het verbeteren van de situatie binnen de muren van de rechtbank, is dit niet de omschrijving die voor het doctoraat als uitgangspunt wordt genomen.

⁵⁰⁹ AUSTRALIAN GOVERNMENT – ATTORNEY-GENERAL'S DEPARTMENT (2009), *A Strategic Framework for Access to Justice in the Federal Civil Justice System (a guide for future action)*, <https://www.ag.gov.au/LegalSystem/>

van rechtshulp waarover burgers kunnen beschikken. Verder is er de algemene informatie over het recht en de rechtsbedeling. Spreken over de toegang tot de wereld van het recht is dus spreken over al deze aspecten.”⁵¹⁰

3.3.1.1. De vraagzijde

Wat de vraagzijde betreft, is het niet helemaal duidelijk welke de juridische noden van rechtszoekenden zijn. Natuurlijk zijn er reeds verschillende onderzoeken gevoerd naar onder andere het vertrouwen van burgers in justitie,⁵¹¹ naar de wijze waarop burgers omgaan met geschillen⁵¹² en naar de ontevredenheden die er zijn ten aanzien van het (ge)recht.⁵¹³ Echter, de groep van rechtszoekenden is zeer divers (niet iedereen is bijvoorbeeld (financieel) kwetsbaar) en dé weg naar het recht bestaat niet. Het is daarom niet mogelijk om alle krachten in kaart te brengen die de vraag naar juridische dienstverlening bepalen.⁵¹⁴ Toch moet worden benadrukt dat het versterken van de vraagzijde essentieel is om het recht toegankelijker te maken. Concreet wordt hiermee bedoeld dat de positie van de (vragende) rechtszoekende moet worden verbeterd. Dat impliceert een bottom-up benadering waarbij o.m. paralegals worden ingezet om burgers te *empoweren* door middel van opleiding, informatie en communicatie over het recht. Bedoeling is om de kennis en vaardigheden van burgers over het rechtssysteem te vergroten en hen zo in staat te stellen ‘hun’ weg naar het recht te vinden⁽⁵¹⁵⁾.⁵¹⁶ Dat is immers erg nodig, want enerzijds is er weliswaar sprake van een groeiende juridisering van de samenleving (⁵¹⁷), maar anderzijds is er een duidelijk gebrek aan toegang tot

⁵¹⁰ COMMISSIE BURGER, RECHT EN SAMENLEVING, *Het recht van de mensen – Naar een kwaliteitsvolle verhouding tussen burger, recht en samenleving*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2001, 81.

⁵¹¹ Zie o.m. P. LEMMENS en M. STORME, *Vertrouwen in het gerecht – Confiance dans la justice*, Brussel, Bruylant, 1995, 147p. en E. VAN DEN BERG, G. HOEKENDIJK en B. NIEMEIJER, *Vertrouwen in de rechtsstaat*, Den Haag, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012, 60p.

⁵¹² Zie o.m.: P. PLEASENCE, N. BALMER en R. SANDEFUR, *Paths to justice: a past, present and future roadmap*, London, Centre for Empirical Legal Studies, 2013, 74p.

⁵¹³ Zie o.m.: STUDIEBUREAU PHONECOM, *Vierde Justitiebarometer 2014*, Brussel, Hoge Raad voor de Justitie, 2014, 46p.

⁵¹⁴ C. ALBISTON en R. SANDEFUR, “Expanding the empirical study of access to justice”, *Wisconsin Law Review* 2013, afl. 101, 117.

⁵¹⁵ Let wel: empowerment staat niet gelijk aan het doorschuiven van alle verantwoordelijkheid naar de burger (cfr. T. VAN REGENMORTEL, “Empowerment als uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg”, *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 2009, afl. 18, 29. – zie *infra*).

⁵¹⁶ C. HACKMANN, “Legal empowerment of the poor and its relation to pro-poor growth” in OECD, *Poverty reduction and pro-poor growth – the role of empowerment*, Paris, OECD Publishing, 2012, 205 en 215.

⁵¹⁷ Zie o.m. K. VAN AEKEN, “Een rechtssociologische analyse van de juridisering van de samenleving” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 67-84 en W. VAN DER BURG “Juridische professies en de instrumentalisering van het recht” in J. KOLE en D. DE RUYTER (eds.), *Werkzame idealen: ethische reflecties op professionaliteit*, Assen, Van Gorcum, 2007, 104-113 en S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 6.

procedures en juridische informatie in klare taal.⁵¹⁸ In het bijzonder ten aanzien van kwetsbare burgers komt de ontoegankelijkheid – zoals reeds meermaals aangehaald - sterk tot uiting (getuige hiervan de gevarieerde nationale en internationale belangstelling voor deze problematiek⁵¹⁹). Tegelijk dient men rekening te houden met de precaire leefomstandigheden, de vele (negatieve) levenservaringen en de belangrijke rol van traditie en cultuur in hoofde van de kwetsbare doelgroep. Deze – en nog heel wat andere factoren - kunnen ertoe leiden dat goedbedoelde maatregelen niet (meteen) het gewenste effect hebben. Denk bijvoorbeeld aan de plaats van de vrouw in het gezin, een hoge kinderlast, ongeletterdheid, gebrekkige taalvaardigheid of een groot wantrouwen tegenover diensten en hulpverleners (cfr. het klovenmodel, zie *infra*).

3.3.1.2. De aanbodzijde

De aanbodzijde is de laatste jaren het voorwerp geweest van tal van evoluties en hervormingen. Traditioneel waren het de advocatenkantoren die het werkkterrein van de juridische dienstverlening domineerden, maar voorgaande bespreking over de juridische hervormingsgolven toont aan dat het aanbod ondertussen bijzonder veel groter en gediversifieerder is geworden.⁵²⁰ Dat is op zichzelf een positief gegeven. Immers, het blijkt dat advocaten vaak zeer gefocust zijn op het bieden van een *juridische* oplossing, terwijl cliënten in de regel te maken hebben met een *sociaal-juridische* problematiek die erg contextafhankelijk is. Dit is meteen de reden waarom wordt opgeroepen om het *access to justice*-onderzoek ook te laten gebeuren door andere actoren dan enkel juristen en advocaten. Alleen zo kan men vatten wat toegankelijk recht werkelijk betekent voor een burger.⁵²¹ Echter, door al deze extra spelers wordt de advocaat als juridisch dienstverlener evenzeer aan de marktwerking onderworpen (zie *supra*). Het gaat dan niet alleen over de opkomst van andere rechtshulpverleners, maar ook over veranderingen binnen de eigen beroepsgroep (van de advocaat, notaris, gerechtsdeurwaarder...) en de grotere rol van rechtsbijstandsverzekeraars, online oplossingen en internationale rechtsbedeling.⁵²² Naast verschillende types van dienstverleners heeft

⁵¹⁸ S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 40-42.

⁵¹⁹ Zie o.m. VZW DROITS QUOTIDIENS, www.droitsquotidiens.be; VZW WABLIEFT, www.wabliefert.be; PLAIN LANGUAGE MOVEMENT, www.plainlanguage.gov en HUMAN DYNAMICS (2014), *Access to Justice for Poor and Vulnerable Groups through Support of Legal and Civil Society Organisations and the Judiciary in Punjab*, <http://www.humandynamics.org/opportunity/access-justice-poor-and-vulnerable-groups-through-support-legal-and-civil-society>

⁵²⁰ M. ROHLOF, “Nieuwe vormen van juridisch advies”, *Legal Success* 2011, 15.

⁵²¹ B. GARTH, “Comment: a revival of access to justice to research?” in R. SANDEFUR (ed.), *Access to justice (sociology of crime, law and divance)*, Verenigd Koninkrijk, Emerald Group Publishing, 2012, 258.

⁵²² M. TER VOERT en S. PETERS, *Tendrapportage advocatuur 2006: Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening*, Meppel, Boom Juridische Uitgevers, 2008, 20.

de aanbodzijde dus evenzeer betrekking op het ruime arsenaal aan mogelijkheden die bestaan om juridische problemen en/of geschillen op te lossen: informatie, advies en (rechts)bijstand, interne klachtenmechanismen, ombudsdiensten, ADR, *e-justice* en uiteindelijk ook de ‘klassieke’ hoven en rechtbanken.⁵²³ Bedoeling is uiteraard om een bepaalde complementariteit tussen de dienstverleners te realiseren, maar tegelijk kan men een zekere mate van concurrentie niet wegdenken. Dit is positief, in de zin dat dienstverleners worden gedwongen om efficiënter te werken en zich te onderscheiden van anderen door bijvoorbeeld in te zetten op een betere kwaliteit of meer specialisatie. Het kan ook de onderlinge samenwerking bevorderen en het debat over de afschaffing van het pleitmonopolie openhouden.⁵²⁴ Daartegenover zijn er echter ook risico’s. Zo kan specialisatie evenzeer leiden tot een verhoging van de tarieven, terwijl de meeste cliënten gewoon op zoek zijn naar een eenvoudig (betaalbaar) antwoord op een juridisch relatief eenvoudige vraag. Zeer bijzondere vragen rijzen slechts in zeer bijzondere omstandigheden en alleen in die gevallen is specialisatie een must.⁵²⁵ Verder moet men rekening houden met de informatiekloof tussen de cliënt en de dienstverlener, waardoor de cliënt door een gebrek aan kennis de kwaliteit van de dienstverlening niet kan beoordelen. Dan dreigt de concurrentiestrijd enkel nog te gaan over de tarieven: een lage prijs, voor een lage kwaliteit. Nog een mogelijk gevolg is dat dienstverleners die slechts een lage of gemiddelde kwaliteit leveren toch de gangbare tarieven kunnen aanrekenen, omdat de cliënten de kwaliteitsverschillen niet kunnen opmerken (zgn. *free rider-gedrag*).⁵²⁶ Dit geldt vooral ten aanzien van niet-frequente gebruikers, zoals individuele klanten en huishoudens.⁵²⁷ Net zoals dat aan de vraagzijde het geval was, dienen initiatieven aan de aanbodzijde dus ook met de nodige voorzichtigheid en nuancering te worden beschouwd.

3.3.1.3. Kanttekening

Het onderscheid tussen vraag en aanbod is niet altijd strikt te maken, omdat knelpunten aan de ene zijde een probleem aan de andere zijde kunnen doen ontstaan of versterken. Zo versterkt de moeilijke juridische taal die eigen is aan het rechtssysteem het probleem van een gebrek aan kennis van het recht bij de burger om daarvan gebruik te kunnen maken. Tevens zorgt een complexe of

⁵²³ AUSTRALIAN GOVERNMENT – ATTORNEY-GENERAL’S DEPARTMENT (2009), *A Strategic Framework for Access to Justice in the Federal Civil Justice System*, <https://www.ag.gov.au/LegalSystem>

⁵²⁴ J. BARENDRECHT en W. WETERINGS, “Rechtshulp: een groot goed met schadelijke bijwerkingen”, *Advocatenblad* 2000, afl. 80, 450-451.

⁵²⁵ M. KNAPEN, “Het wordt druk op de markt van juridische dienstverlening - Advocatenkantoren onder druk”, *Advocatenblad* 2014, afl. 14, 3.

⁵²⁶ M. TER VOERT en S. PETERS, *Tendrapportage advocatuur 2006: Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening*, Meppel, Boom Juridische Uitgevers, 2008, 16-17.

⁵²⁷ *Ibidem*.

formalistische procedure ervoor dat de zwakke partij (one shotter) nog meer nadelen ondervindt ten opzichte van zijn tegenpartij (repeat player). Deze vaststelling hoeft evenwel niet problematisch te zijn, daar het beeld van vraag en aanbod in samenhang met andere concepten tot een theoretisch raamwerk leidt dat een grote meerwaarde heeft voor dit onderzoek (zie *infra*).

3.3.2. Access to justice en de vijf/zeven B's

De verschillende hervormingsgolven hebben aangetoond dat de toegankelijkheid van het recht doorheen de tijd sterk is geëvolueerd. Om zich een beeld te kunnen vormen van de impact van datgene wat reeds is gebeurd en van de uitdagingen die er nog zijn, is het van belang om na te gaan hoe het momenteel met de toegankelijkheid van het recht is gesteld. Om dat te kunnen beoordelen maakt men doorgaans gebruik van de toegankelijkheidscriteria zoals ontwikkeld door Hubeau en Parmentier.⁵²⁸ Deze criteria staan beter bekend als 'de vijf B's': bereikbaarheid, beschikbaarheid, betaalbaarheid, bruikbaarheid, begrijpelijkheid. Later werden hieraan (in het kader van een verdere verfijning) nog twee B's toegevoegd, nl. betrokkenheid en bekendheid.⁵²⁹ Een korte toelichting bij elk van de B's maakt een en ander duidelijk.

Vooreerst moet de *bereikbaarheid* van het recht worden beschouwd als de bereikbaarheid van de *rechtshulp*. De mate waarin de rechtshulp bereikbaar is, bepaalt voor een groot deel hoe bereikbaar het recht in het algemeen is. Het recht is op zichzelf immers erg complex en kan maar toegankelijk zijn voor de (kwetsbare) burger wanneer er een goed georganiseerd rechtshulpsysteem bij hoort.⁵³⁰ Zowel de nulde, eerste als tweede lijn maken er deel van uit.⁵³¹ De bereikbaarheid heeft verder ook te maken met de eerder praktische bereikbaarheid: geraken rechtszoekenden tot bij de betreffende instanties (op het vlak van mobiliteit)?⁵³² Het gaat m.a.w. om een evenwichtige spreiding van het rechtshulpaanbod in de nabijheid van de rechtszoekende.⁵³³ Voor de nulde lijn kan dit impliceren

⁵²⁸ B. HUBEAU en S. PARMENTIER, "Preadvies Rechtshulp", *Aanbevelingen voor het armoedebestrijdingsbeleid* 1991, 57-91.

⁵²⁹ B. HUBEAU, "Recht en rechtvaardigheid : naar een recht van de mensen door de mensen van het recht", *CEDER* 2014, afl. 3, 36.

⁵³⁰ A. TERLOUW en B. HUBEAU, "Stepping Stones towards a Sound Legal Aid System in the Future: Concluding Remarks" in A. TERLOUW en B. HUBEAU (eds.) *Legal aid in the low countries*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 333-334.

⁵³¹ B. HUBEAU, "Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk" in B. HUBEAU, J. GOORDEN en J. MERTENS (eds.), *Recht op recht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 9-10 en 26-28.

⁵³² VVSG (2010), *Handleiding bij de toegankelijkheidsscan en het charter toegankelijke lokale dienst- en hulpverlening*, www.vvsg.be

⁵³³ S. GIBENS en B. HUBEAU, "10 jaar justitiehuisen – Atelier 4: Dragen de justitiehuisen bij tot een meer toegankelijke, humane en efficiënte justitie?" in X., *10 jaar justitiehuisen – Balans en Perspectieven*, Brussel, FOD Justitie, 2000, 176-177.

dat wijkcentra of mobiele brigades worden georganiseerd die de kansarme groepen opzoeken waar ze leven.⁵³⁴ Wat dit laatste betreft, spreekt men ook wel van *outreaching werken*, d.i. het proactief opsporen en benaderen van gerechtigden, als onderdeel van het bredere concept *proactief handelen* (zie *infra*).⁵³⁵

Verder is het een kwestie om de aangeboden diensten voldoende *beschikbaar* te maken voor de rechtszoekende. Dit betekent heel concreet: redelijke openingstijden (eventueel met vaste spreekuren), niet al te veel formaliteiten (beperkte bureaucratie), efficiënte behandeling van de vraag en een vertrouwensrelatie met de juridische dienstverlener.⁵³⁶

De *betaalbaarheid* van het recht heeft voorts te maken met de financiële tussenkomsten die de overheid doet om de kwetsbare burger tegemoet te komen. Dit heeft voornamelijk te maken met de organisatie van de juridische (tweedelijns)bijstand en ook met de regeling rond de verhaalbaarheid van de gerechtskosten.⁵³⁷ Nulde- en eerstelijnsbijstand hoort gratis te zijn. Voor bepaalde serviceverlening (telefoon, postzegels...) kan gewerkt worden met een (redelijke) kostprijs volgens vaste tarieven en met een plafond.⁵³⁸

Vervolgens houdt de *bruikbaarheid* van het recht verband met de aanwezigheid van juiste (eventueel gespecialiseerde) juridische informatie die nuttig is voor de betreffende casus. Tegelijk gaat het over het realistisch oplossen van problemen, een cliëntgerichte benadering, verdere opvolging en monitoring, respect voor de sociale positie van de cliënt en aandacht voor timing en mogelijkheden.⁵³⁹ In het bijzonder ten aanzien van kwetsbare groepen dient men een aanpak uit te werken waarbij ook rekening wordt gehouden met niet strikt juridische problemen en met de concrete leefomstandigheden van de hulpvrager.⁵⁴⁰

De *begrijpelijkheid* wordt daarnaast bepaald door de rechtstaal, de heersende rechtscultuur en het

⁵³⁴ *Ibidem*, 175.

⁵³⁵ S. GIBENS, *Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk? (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 76.

⁵³⁶ A. TERLOUW en B. HUBEAU, "Stepping Stones towards a Sound Legal Aid System in the Future: Concluding Remarks" in A. TERLOUW en B. HUBEAU (eds.) *Legal aid in the low countries*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 335.

⁵³⁷ Zie o.m.: F. EVERS en P. LEFRANC (eds.), *De verhaalbaarheid van de kosten van verdediging: en wat met de toegang tot de rechter? – Rechtshulp op de helling*, Brugge, Die Keure, 2006, 160p.

⁵³⁸ S. GIBENS en B. HUBEAU, "10 jaar justitiehuisen – Atelier 4: Dragen de justitiehuisen bij tot een meer toegankelijke, humane en efficiënte justitie?" in X., *10 jaar justitiehuisen – Balans en Perspectieven*, Brussel, FOD Justitie, 2000, 175.

⁵³⁹ A. TERLOUW en B. HUBEAU, "Legal Aid and Access to Justice: How to Look at and Evaluate Legal Aid Systems?" in A. TERLOUW en B. HUBEAU (eds.) *Legal aid in the low countries*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 14.

⁵⁴⁰ S. GIBENS en B. HUBEAU, "10 jaar justitiehuisen – Atelier 4: Dragen de justitiehuisen bij tot een meer toegankelijke, humane en efficiënte justitie?" in X., *10 jaar justitiehuisen – Balans en Perspectieven*, Brussel, FOD Justitie, 2000, 175.

formalisme in het algemeen.⁵⁴¹ Het gaat erom dat men zich bedient van een gewoon, helder taalgebruik, standaard lettertypes en overzichtelijke informatie over de stappen die voor de behandeling van de casus zullen worden gezet. Een en ander komt neer op informatie en advies in overeenstemming met het niveau van de (juridische) kennis van de burger.⁵⁴² Tussentijds moet een – bij voorkeur schriftelijke - samenvatting worden gemaakt van datgene wat reeds gebeurd is en datgene wat nog komen zal. Tevens moet de cliënt zoveel als mogelijk in de procedure betrokken worden en zich kunnen verstaan met de dienstverlening waarnaar hij op zoek is.⁵⁴³

Een ander element is de *betrokkenheid* (soms ingevuld als de *betrouwbaarheid*) van het recht en de rechtshulp. Dit criterium speelt een rol in het rechtstreeks contact met de burger. Wanneer de rechtszoekende gebruik wil maken van het recht, dan verwacht hij een snelle, vriendelijke, deskundige en transparante behandeling van zijn probleem. Dit impliceert tevens dat naar hem geluisterd wordt, dat hij inspraak heeft en op de hoogte wordt gehouden. Hij vertrouwt er ook op dat zijn vraag ernstig wordt behandeld en wanneer hij achteraf toch ontevreden zou zijn, moet de mogelijkheid openstaan om een klacht in te dienen die in elk geval grondig onderzocht wordt.⁵⁴⁴ Betrouwbaarheid gaat verder over het imago van het recht ten opzichte van de burger (die niet per se in contact is gekomen met het (ge)recht). Het rechtssysteem hoort goed georganiseerd te zijn, efficiënt te werken en daarover op een transparante wijze te communiceren (d.i. de burger *betrekken* bij de werking van het (ge)recht).⁵⁴⁵

Tot slot slaat de *bekendheid* op het feit dat mensen moeten weten welke juridische hulpinstanties aanwezig zijn in hun omgeving en waarvoor zij daar terecht kunnen.⁵⁴⁶ Dit geldt zowel voor de preventieve als voor de curatieve rechtsbedeling.⁵⁴⁷ Daarnaast is er de bekendheid van het recht zelf (wat ruimer is dan de bekendheid van de juridische dienstverlening). Het recht is vandaag de dag redelijk bekend: nagenoeg iedereen is op de hoogte van het bestaan van het recht en het recht is ook meer dan ooit aanwezig in ons dagelijks leven, in de media... Echter, slechts weinig mensen zijn bekend *met* het recht (d.w.z. *vertrouwd* met het recht). In die betekenis gaat het eerder over het

⁵⁴¹ S. GIBENS, *Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk? (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 346.

⁵⁴² *Ibidem*, 163.

⁵⁴³ S. GIBENS en B. HUBEAU, “10 jaar justitiehuisen – Atelier 4: Dragen de justitiehuisen bij tot een meer toegankelijke, humane en efficiënte justitie?” in X., *10 jaar justitiehuisen – Balans en Perspectieven*, Brussel, FOD Justitie, 2000, 175.

⁵⁴⁴ VVSG (2010), *Handleiding bij de toegankelijkheidsscan en het charter toegankelijke lokale dienst- en hulpverlening*, www.vvsg.be

⁵⁴⁵ VVSG (2013), *Lokale besturen kunnen werken aan toegankelijkheid van zorg en preventie*, <http://www.vvsg.be>

⁵⁴⁶ VVSG (2010), *Handleiding bij de toegankelijkheidsscan en het charter toegankelijke lokale dienst- en hulpverlening*, <http://www.vvsg.be>

⁵⁴⁷ VVSG (2013), *Lokale besturen kunnen werken aan toegankelijkheid van zorg en preventie*, <http://www.vvsg.be>

gekend zijn van het recht, het op de hoogte zijn van de inhoud van het recht, van zijn rechten en plichten. Dat is veel minder het geval en houdt sterk verband met de *begrijpelijkheid* van het recht.

Volledigheidshalve dient opgemerkt dat er op sommige plaatsen nog een achtste B in overweging wordt genomen. Veelal gaat het om de B van *begrip(vol)(heid)*,⁵⁴⁸ maar men leest soms ook over de B van *bestuurbaarheid*.⁵⁴⁹

Daarbij verwijst *begrip(vol)(heid)* naar de mate waarin rechtshulpverleners en juridische instanties optreden met een open geest en een positieve ingesteldheid. Het gaat ook over de vraag of men voldoende inzicht heeft in de drempels die burgers ervaren en hoe men daarop inspeelt. Tevens verwijst het naar de vraag of rechtshulpverleners over de nodige communicatieve en sociale vaardigheden beschikken om met de doelgroep in overleg te gaan, of zij tactvol en menselijk tussenkomen.⁵⁵⁰ Tot slot spelen ook zaken als wederzijds respect, de afwezigheid van vooroordelen en stereotypen en een gezonde nieuwsgierigheid naar de ander een belangrijke rol.⁵⁵¹

De *bestuurbaarheid* van het rechtssysteem heeft voorts betrekking op het feit dat de verschillende overheden erover moeten waken dat zij effectieve beleidsmaatregelen treffen en dat zij initiatieven nemen om de gebreken en excessen van de huidige regelgeving weg te werken.⁵⁵²

De begripvolheid wordt meegenomen in het verdere verloop van het doctoraat, omdat het een belangrijk kenmerk is van rechtshulpverlening die aansluit bij de leefwereld van de burger. Het gaat verder dan betrokkenheid: begrip voor andermans situatie impliceert een sterke mate van inleving, daar men zich moet kunnen verplaatsen in de gedachten en bezorgdheden van de ander om zo het ‘waarom’ van diens handelen (of niet-handelen) te vatten. Daarentegen lijkt de bestuurbaarheid weinig meerwaarde te hebben, gezien het gaat over de aanpak van problemen die onder de andere B’s opduiken. Of nog: een actief bestuur grijpt in om het recht overzichtelijker (begrijpelijker) en efficiënter (bruikbaar, bereikbaar, beschikbaar) te maken. Bestuurbaarheid is dan ook niet

⁵⁴⁸ J. DE METS, *Van eiland naar wij-land. Inspiratiegids voor een goede samenwerking tussen ouders en secundaire scholen*, Gent, Integratiedienst van de Stad Gent (Steunpunt Diversiteit en Leren), 2013, 16 en BEWEGEN OP VERWIJZING (VLAAMS INSTITUUT GEZOND LEVEN)(2018), *Inspiratie om het beweegaanbod laagdrempeliger te maken*, <http://www.gezondleven.be>

⁵⁴⁹ VIBOSO, VLAAMS NETWERK VAN VERENIGINGEN WAAR ARMEN HET WOORD NEMEN, PRISO, VLAAMSE OMBUDSDIENST (2004), *Charter voor een grondrecht op energie*, <http://www.energieenarmoede.net/>

⁵⁵⁰ J. DE METS, *Van eiland naar wij-land. Inspiratiegids voor een goede samenwerking tussen ouders en secundaire scholen*, Gent, Integratiedienst van de Stad Gent (Steunpunt Diversiteit en Leren), 2013, 16.

⁵⁵¹ BEWEGEN OP VERWIJZING (VLAAMS INSTITUUT GEZOND LEVEN)(2018), *Inspiratie om het beweegaanbod laagdrempeliger te maken*, <http://www.gezondleven.be>

⁵⁵² VIBOSO, VLAAMS NETWERK VAN VERENIGINGEN WAAR ARMEN HET WOORD NEMEN, PRISO, VLAAMSE OMBUDSDIENST (2004), *Charter voor een grondrecht op energie*, <http://www.energieenarmoede.net/>

zozeer een kenmerk van het rechtssysteem of van de rechtshulpverlening zelf; het betreft eerder een opdracht van de overheid om het recht op allerlei manieren toegankelijker te maken.

3.3.3. Drempels bij de toegang tot het recht

Om de toegankelijkheid van het rechtssysteem te beoordelen is het volgens het UNDP⁵⁵³ essentieel om een zogenaamde *empowermentanalyse* te doen. Aldus moet men enerzijds nagaan wie het grootste nadeel ondervindt van de ontoegankelijkheid van het systeem en anderzijds met welke drempels deze mensen te maken krijgen. Pas daarna kunnen initiatieven worden uitgewerkt die bijdragen aan een verbetering van de positie van de rechtszoekenden.⁵⁵⁴ Bovendien zorgt deze werkwijze ervoor dat enkel inspanningen worden gedaan voor werkelijk bestaande problemen, zonder verspilling van middelen.⁵⁵⁵

Wanneer men de *empowermentanalyse* uitvoert, blijkt vooreerst dat men van het recht veel heil verwacht op domeinen waar armoede en kwetsbaarheid een belangrijke rol spelen (denk o.m. aan de grondrechten op onderwijs, een behoorlijke huisvesting, een behoorlijke gezondheidsstandaard, arbeid en uiteraard ook de sociale bijstand).⁵⁵⁶ Een ontoegankelijk rechtssysteem, in het bijzonder wat het socialezekerheids- en socialebijstandsrecht betreft, werkt daarom vooral in het nadeel van zij die maatschappelijk kwetsbaar zijn.⁵⁵⁷ Deze groep rechtszoekenden is bovendien het vaakst geneigd om een passieve houding aan te nemen in het geval van een (rechts)probleem of conflict. Dit als gevolg van verschillende drempels, bijvoorbeeld op het vlak van technische en sociale vaardigheden of om financiële redenen.⁵⁵⁸ Een overzicht.

⁵⁵³ UNDP is een organisatie die deel uitmaakt van de Verenigde Naties en tot doel heeft om landen te helpen ontwikkelen. De Rule of Law vormt een van de pijlers waarop het werk van de UNDP steunt. In het verlengde daarvan werd onder andere de United Nations Rule of Law Website opgericht, met het oog op het promoten en informeren van het werk dat de VN verricht op het vlak van de Rule of Law. Men tracht hiermee ook de werkzaamheden en initiatieven van de UNDP te coördineren. (<http://www.undp.org>)

⁵⁵⁴ R. SUDARSHAN, *Rule of Law and Access to Justice: Perspectives from UNDP Experience*, Brussel, UNDP, 2003, 2.

⁵⁵⁵ J. MCBRIDE, *Access to justice for migrants and asylum-seekers in Europe*, Straatsburg, European Committee on Legal Co-operation, 2009, 4.

⁵⁵⁶ B. HUBEAU, “Verhaalbaarheid van de kosten van verdediging en betaalbare rechtshulp: over transparantie en behoorlijke prijsvorming (ook in de gezondheidszorg)” in F. EVERS en P. LEFRANC (eds.), *De verhaalbaarheid van de kosten van verdediging: en wat met de toegang tot de rechter? – Rechtshulp op de helling*, Brugge, Die Keure, 2006, 51-52.

⁵⁵⁷ A. PAZ-FUCHS, “Social security and social welfare: barriers and retrograde policies, but cause for optimism?”, *Recht der Werkelijkheid* 2015, afl. 3, 141.

⁵⁵⁸ S. MERCELIS, *De legitimiteit van de Belgische justitie als openbare dienst – proefschrift*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 206-208.

3.3.3.1. Sociale, culturele en psychologische barrières

Wat de sociale, culturele en psychologische drempels betreft, gaat het vaak over een van de volgende zaken: angst voor onzekerheid en/of sancties ingevolge (juridische) procedures, angst voor stigma (bijvoorbeeld door diepgewortelde discriminatie en stereotypes die bestaan in een samenleving), algemeen wantrouwen/negatief beeld ten opzichte van justitie en ‘het recht’, een laag zelfbeeld (al dan niet ingegeven door sociale onderdrukking), cultureel bepaalde terughoudendheid, de neiging om zelf zijn problemen te willen oplossen, anderstaligheid of andere gewoonten/gebruiken.⁵⁵⁹

3.3.3.2. Financiële, geografische en fysieke barrières

Financiële drempels (kosten van de procedure, het inwinnen van juridische informatie, de bijstand van een advocaat...) zijn het voorwerp van een grote hoeveelheid wetenschappelijke literatuur.⁵⁶⁰ Verschillende organisaties (waaronder de Justitiehuisen, CAW's, OCMW's) melden dat deze belemmering het sterkst speelt bij zwakkere groepen in de samenleving. Consumentenorganisaties benadrukken daarnaast dat het financiële aspect zeker *ook* speelt voor burgers uit de middenklasse. In het bijzonder de categorie burgers die *nét* niet in aanmerking komt voor een pro deo advocaat wordt benadeeld.⁵⁶¹ Inderdaad, de prijs van de tweedelijnsbijstand is en blijft voor vele burgers klaarblijkelijk te hoog (zie *infra* in verband met de hervormingen van minister Geens).⁵⁶²

Naast financiële drempels zijn er nog de geografische barrières. Deze spelen wellicht minder in de Belgische context, maar op het internationaal (mensenrechtelijk) terrein komen ze zeker aan bod.⁵⁶³

⁵⁵⁹ Zie onder meer B. HUBEAU, “Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk” in B. HUBEAU, J. GOORDEN en J. MERTENS (eds.), *Recht op recht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 9-10 en 57, 65-74 en 79; M. SEPÚLVEDA CARMONA en K. DONALD, *Access to justice for persons living in poverty: a human rights approach*, Finland, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2014, 13-29; P. LEMMENS en M. STORME, *Vertrouwen in het gerecht – Confiance dans la justice*, Brussel, Bruylant, 1995, 147p. en E. VAN DEN BERG, G. HOEKENDIJK, B. NIEMEIJER, *Vertrouwen in de rechtsstaat*, Den Haag, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012, 6-8.

⁵⁶⁰ Zie o.m.: F. EVERS en P. LEFRANC (eds.), *De verhaalbaarheid van de kosten van verdediging: en wat met de toegang tot de rechter? – Rechtshulp op de helling*, Brugge, Die Keure, 2006, 160p.; B. HUBEAU, S. MERCELIS, J. VAN HOUTTE en S. GIBENS, “Over vrienden en advocaten: de gevolgen van de weigering van juridische tweedelijnsbijstand voor de oplossing van het geschil”, *Panopticon* 2014, afl. 5, 443 – 457 en S. GIBENS en J. VAN HOUTTE, “Towards a more effective legal aid in Belgium” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 795-816.

⁵⁶¹ Zie in dit verband B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS en J. VAN HOUTTE, “Over vrienden en advocaten: de gevolgen van de weigering van juridische tweedelijnsbijstand voor de oplossing van het geschil”, *Panopticon* 2014, afl. 5, 443-457.

⁵⁶² B. HUBEAU, “Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk” in B. HUBEAU, J. GOORDEN en J. MERTENS (eds.), *Recht op recht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 21 en 57.

⁵⁶³ M. SEPÚLVEDA CARMONA en K. DONALD, *Access to justice for persons living in poverty: a human rights approach*, Finland, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2014, 16-17.

Het gaat er in de eerste – en meest voor de hand liggende – plaats om dat mensen mogelijk te ver wonen en dus een mobiliteitsprobleem ervaren. Ten tweede houden fysieke drempels verband met de lichamelijke toestand van de betrokkene. In het bijzonder ervaren ouderen, mindervaliden en zieken hier een belangrijk nadeel.

3.3.3.3. Drempels in verband met kennis en vaardigheden

Een gebrek aan bureaucratische vaardigheden om in het algemeen de weg naar de overheid, administraties of dienstverleners te vinden is zeer kenmerkend voor kwetsbare burgers. Vaak worden zij daarbij geconfronteerd met het zogenaamde *Matteüeffect*. Dit effect houdt in dat een gemeenschapsvoorziening voor iedereen eerder kloofverbredend dan kloofversmallend werkt tussen de maatschappelijk redzame en de maatschappelijk minder redzame groepen.⁵⁶⁴ Of nog: de bevolkingslagen voor wie overheidsdiensten en –uitgaven in de eerste plaats bestemd zijn profiteren er minder van dan de meer welstellende groepen. Op die manier worden kwetsbare personen gesterkt in hun gevoel niet gehoord te worden en geen gepaste hulp te vinden.⁵⁶⁵

Er speelt in essentie een tekort aan *legal awareness/consciousness* waardoor mensen niet weten welke rechten zij hebben en hoe zij deze kunnen effectueren.⁵⁶⁶ Anders gesteld gaan burgers niet over tot de mobilisering van het recht, precies omdat zij het proces van *naming-blaming-claiming* niet (volledig) kunnen doorlopen.⁵⁶⁷ De moeilijkheden om voormelde stappen te zetten zijn het grootst bij kwetsbare burgers, niet in het minst omdat zij geconfronteerd worden met een veelheid aan uiteenlopende problemen (cfr. *multiproblematiek*, zie *supra*). Merk op dat deze vaststelling ook geldt voor de preventieve werking van het recht. Susskind had het in dit verband over het verkrijgen van juridische begeleiding (cfr. *legal guidance*) die niet uitsluitend betrekking heeft op geschilbeslechting. Daarbij worden de voormelde stappen als volgt ingevuld: de eerste stap is de (h)erkenning van een bepaald probleem als zijnde juridisch relevant (*recognition*, vergelijkbaar met *naming*); ten tweede moet de rechtzoekende een vorm van juridische begeleiding kiezen die aansluit bij zijn juridische noden (*selection*) en tot slot is er de begeleiding zelf, de dienstverlening waarbij

⁵⁶⁴ B. HUBEAU, “Wie klaagt bij de ombudsman en wat zijn de effecten van zijn werk?” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 268.

⁵⁶⁵ M. ELCHARDUS, *Sociologie: een inleiding*, Amsterdam, Pearson Education Benelux, 2007, 50.

⁵⁶⁶ Zie in het bijzonder de literatuur van M. HERTOOGH (bijvoorbeeld: M. HERTOOGH, “Wat weten en vinden burgers van het recht?” in M. HERTOOGH en H. WEYERS (eds.), *Recht van onderop – Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2011, 287-293).

⁵⁶⁷ W. FELSTINER, R. ABEL, A. SARAT, “The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming...”, *Law and Society Review* 1980-81, afl. 15, 631-654.

de burger de informatie verkrijgt die hij nodig heeft (*service*).⁵⁶⁸

3.3.3.4. Institutionele en procedurele drempels

Institutionele drempels zijn drempels die voortvloeien uit de werking van het rechtssysteem. Voorbeelden hiervan zijn beperkte werkingsmiddelen, lange wachttijden en een personeelstekort.⁵⁶⁹ Het gebrek aan transparantie en efficiëntie van het rechtssysteem speelt daarnaast ook een rol.

Procedurele barrières sluiten hier nauw bij aan met als belangrijkste verschil dat deze voornamelijk betrekking hebben op de procedure en de toepassing van het recht in praktijk. Voorbeelden zijn de onduidelijkheid en de complexiteit van het recht (moeilijke taal, ingewikkelde regelgeving) en een nogal formalistische procesvoering.⁵⁷⁰ Het juridisch formalisme en de traagheid van het gerecht maken dat snelle en adequate oplossingen voor sociaal urgente situaties moeilijk verkrijgbaar zijn. Bugnon stelt dat op die manier het rechtssysteem zelf een bron van sociale uitsluiting kan vormen ten aanzien van de meest kwetsbare burgers in de samenleving.⁵⁷¹

Volledigheidshalve dient nog opgemerkt dat de (rechts)positie van de betrokkene mee de intensiteit van de drempels bepaalt. Zo is een *one shotter* (doorgaans een burger) tijdens een gerechtelijke procedure in het nadeel ten opzichte van een *repeat player* (het OCMW), bijvoorbeeld wat betreft kennis, vaardigheden en financiële draagkracht (zie *infra*).⁵⁷²

3.3.3.5. Drempels ingevolge de aard van het rechtsprobleem

Schuyt, Groenendijk en Sloot brengen de drempels tot het recht onder in drie categorieën, zijnde de drempels die verband houden met *kenmerken van de rechts(hulp)zoekenden* (d.i. de vraagzijde), *kenmerken van de rechts(hulp)verleners* (d.i. de aanbodzijde), alsook met obstakels die voortvloeien uit *de aard van het rechtsprobleem*.⁵⁷³ Het achterliggende idee van deze laatste categorie is dat door

⁵⁶⁸ R. SUSSKIND, *The end of lawyers? Rethinking the nature of legal services*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 232-235.

⁵⁶⁹ M. SEPÚLVEDA CARMONA en K. DONALD, *Access to justice for persons living in poverty: a human rights approach*, Finland, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2014, 22.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, 25.

⁵⁷¹ C. BUGNON, "Vulnerabilité et accès au juge: l'accès au juge de l'aide sociale" in V. DONIER en B. LAPEROUSCHENEIDER (eds.), *L'accès au juge. Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Brussel, Bruylant, 2013, 476.

⁵⁷² M. GALANTER, "Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change", *Law & Society Review* 1974, afl. 9, 95-160 en C. SCHUYT, K. GROENENDIJK en B. SLOOT, *De weg naar het recht*, Deventer, Kluwer, 1976, 158-163.

⁵⁷³ C. SCHUYT, K. GROENENDIJK en B. SLOOT, *De weg naar het recht*, Deventer, Kluwer, 1976, 284-290.

een toename van wet- en regelgeving er meer rechten, meer procedures en bijgevolg meer behoefte aan rechtshulp is ontstaan. Dit wordt geïllustreerd door o.m. te verwijzen naar de totstandkoming van (beschermende) wetgeving (bijvoorbeeld inzake huurrecht, arbeidsongevallen, consumentenrecht) en bijhorende specifieke procedureregels. Burgers die deze rechten voorheen niet hadden, worden nu uitgenodigd om van de nieuwe regels gebruik te maken (zie ook *infra*). Een en ander veronderstelt een bepaald kennis- en vaardigheidsniveau waarover de burger niet per se beschikt. Het spreekt bijgevolg voor zich dat er op die manier ook meer vraag komt naar gepaste rechtshulp om de toegankelijkheid van dat nieuwe recht te realiseren⁵⁷⁴

Het voormelde kan aangevuld worden met een aantal bevindingen uit de Geschillenbeslechtingdelta.⁵⁷⁵ Zo bepaalt de aard van het rechtsprobleem ook welke officiële procedures openstaan en welke niet. In de eerste plaats wordt hiermee verwezen naar de aparte rechtsgang voor burgerrechtelijke- en administratiefrechtelijke problemen. Daarnaast gaat het over de mogelijkheid om al dan niet een buitengerechtelijke oplossing te zoeken. Geschillencommissies of ombudsdiensten staan immers meestal open voor specifieke rechtsproblemen. Bepaalde geschillen duwen rechtszoekenden derhalve in een bepaalde richting tijdens hun zoektocht naar een oplossing. In dit verband wordt soms verwezen naar het concept ‘rechtsnoodzaak’, zoals geïntroduceerd door Klijn e.a.: wanneer de rechtszoekende vanwege het soort probleem geen of nauwelijks keuzeruimte heeft om al dan niet een gerechtelijke procedure te volgen (en in feite ook genoodzaakt is om juridische bijstand in te roepen), dan is de rechtsnoodzaak erg groot. Dit is bij uitstek het geval voor strafzaken.⁵⁷⁶ Anders gesteld geeft het concept aan in welke mate alternatieve geschillenbeslechtingmethoden al dan niet realistisch zijn.

Merk evenwel op dat de aard van het rechtsprobleem als bepalende factor op het eerste gezicht vernieuwend is, maar dat men tegelijk heel wat elementen kan onderbrengen in een van de twee overige categorieën. Zo verwijst de aard van het probleem onrechtstreeks naar gekende barrières, zoals een tekort aan kennis en vaardigheden, complexe regelgeving of institutionele beperkingen inzake alternatieve beslechtingmethoden. Voor dit doctoraat wordt daarom de voorkeur gegeven aan de werkelijke (achterliggende) oorzaken. De aard van het rechtsprobleem is een meer algemene categorie, die slechts uitzonderlijk zal worden aangewend.

⁵⁷⁴ *Ibidem*, 284-285.

⁵⁷⁵ B. VAN VELTHOVEN en M. TER VOERT, *Geschilbeslechtingdelta 2003: over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag, Boom Uitgevers, 2004, 241p.

⁵⁷⁶ A. KLIJN, J. VAN DER SCHAAF en G. PAULIDES, *De rechtsbijstandsubsidie herzien. Een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de rechtsbijstand*, Den Haag, WODC, 1998, 161p.

Hetzelfde geldt overigens met betrekking tot andere verwante concepten in de literatuur. Denk bijvoorbeeld aan het onderscheid tussen operationele en structurele obstakels. In het eerste geval gaat het om drempels gerelateerd aan de efficiëntie en de effectiviteit van het rechtssysteem, zoals de hoge kosten van de procedure en het gebrek aan duidelijkheid over de verschillende beschikbare diensten. Daarnaast gaan structurele obstakels veel verder dan het rechtssysteem zelf. Men kan hierbij denken aan het feit dat sommige burgers sociaal uitgesloten zijn waardoor zij niet snel het initiatief durven nemen. En ook de beperkte *legal awareness* van heel wat kwetsbare rechtszoekenden geldt als een structureel probleem.⁵⁷⁷ Het is echter meteen duidelijk dat men ook deze drempels kan terugvoeren naar concrete problemen aan de vraag- (kenmerken van de rechtszoekende) of aan de aanbodzijde (kenmerken van de rechtshulpverlener) van het recht.

⁵⁷⁷ R. VAN PUymbroEck, *Comprehensive Legal and Judicial Development - Towards an Agenda for a Just and Equitable Society in the 21st Century*, Washington, The World Bank, 2001, 57-59.

3.4. Schematische synthese van het *access to justice*-begrippenkader

Probleemanalyse	DREMPELS		Overeenkomstige B's
	Vraagzijde <i>Kenmerken vd rechtszoekenden</i>	Gebrek aan financiële middelen om hulp in te schakelen	Betaalbaarheid
		Gebrek aan kennis over het recht en de rechtshulp	Bekendheid, begrijpelijkheid
Hervormingsvoorstellen	Aanbodzijde <i>Kenmerken vh rechtssysteem</i>	Gebrek aan bureaucratische vaardigheden om 'zijn weg te vinden'	Bekendheid, begrijpelijkheid, beschikbaarheid
		Psychologische en socio-culturele terughoudendheid, wantrouwen	Bekendheid, begrijpelijkheid, betrokkenheid/betrouwbaarheid, begripvolheid
	Zwakkere positie tegenover de tegenpartij (OS-RP)	Bruikbaarheid, begrijpelijkheid	
	Op het vlak van regelgeving en procesvoering	Bruikbaarheid, betrokkenheid/betrouwbaarheid, begrijpelijkheid	
	Regelgeving met een (te) specifiek toepassingsgebied Regelgeving die inadequaat/inefficiënt is (niet wordt nageleefd) Regelgeving die complex en moeilijk te begrijpen is + trage, formalistische procesvoering		
GOLVEN			
Eerste golf	Rechtshulp (zgn. <i>legal services for the poor</i>)		
Tweede golf	Openstellen van de gerechtelijke weg voor het grote publiek: class actions, vereenvoudigde procedures en kostenregelingen, specifieke regels voor beschermde groepen (consumentenzaken, milieukwesties... - zgn. <i>fragmented interests</i>)		
Derde golf	Informeel/alternatieve geschillenbeslechting (ADR), verduidelijking van het recht (zgn. <i>plain language-movement</i>), transparante en gestroomlijnde procedures		
Vierde golf	Preventie (ADR, burgerparticipatie, kennis en informatie), marktwerking in het aanbod, nieuwe technologieën (als vorm van rechtshulp, informatiekanaal, preventie door automatisering, alternatieve beslechtingmogelijkheid - ODR...)		
Vijfde golf	Brede <i>access to justice</i> -approach, <i>holistische</i> benadering in de hulpverlening, ruimere opvatting van <i>justice</i> , aanpak van onderuit (o.a. zelfregulering)		

4. Onderzoeksvragen voor het doctoraat

4.1. Selectie en afbakening van het onderwerp

Het centrale onderzoeksthema van dit doctoraat is de toegankelijkheid, afgebakend tot de *begrijpelijkheid*, van het OCMW-recht voor de kwetsbare burger. Hierna volgt een toelichting.

In de eerste plaats werd gekozen voor het OCMW-recht, de kwetsbare burger en *access to justice* als kernconcepten. Zowel de inhoudelijke betekenis als de onderlinge samenhang tussen deze begrippen werden reeds eerder uitvoerig uiteengezet. Daarbij is ook aandacht besteed aan de menselijke waardigheid als verbindend beginsel, grondrecht en zelfs ultiem doel van de OCMW-dienstverlening. Bij de beoordeling van het toegankelijkheidsvraagstuk zal het menswaardig leven daarom steeds als leidend principe voor ogen worden gehouden.

Ten tweede blijkt een uitdrukkelijke focus op de *begrijpelijkheid* van het recht. Het betreft een keuze voor één van de eerder vermelde ‘toegankelijkheidsB’s’, waarvoor verschillende redenen zijn:

Zo staat vooreerst vast dat er een verschuiving plaatsgrijpt in de *vraag* naar rechtshulp. Waar voorheen werd verzocht om bijstand voor het voeren van (ingewikkelde en kostelijke) juridische procedures, is er nu voornamelijk behoefte aan informatie over rechten en plichten, over rechtspleging in het algemeen, alsook aan advies en begeleiding bij het oplossen van problemen en conflicten.⁵⁷⁸ Er is met andere woorden vraag naar duidelijkheid over de inhoud van het recht en deze vraag is verhoudingsgewijs groter in die rechtsgebieden waar heel wat nieuwe rechten werden gecreëerd voor minder vermogende bevolkingsgroepen (kwetsbare burgers).⁵⁷⁹

Tegelijk kan de preventieve rol van het recht (voorkomen van geschillen, ontraden van misbruik, bevorderen van take-up van rechten, zie *supra* – Susskind) slechts volwaardig tot uiting komen wanneer de burger toegang vindt tot gepaste juridische begeleiding (cfr. *access to legal guidance*). Begrippen als *empowerment* en *legal awareness* (d.i. kennis, besef van (de inhoud van) het recht)⁵⁸⁰ spelen hierbij zeker een belangrijke rol.

⁵⁷⁸ C. SCHUYT, K. GROENENDIJK en B. SLOOT, *De weg naar het recht*, Deventer, Kluwer, 1976, 283.

⁵⁷⁹ *Ibidem*, 284

⁵⁸⁰ R. SUSSKIND, *The end of lawyers? Rethinking the nature of legal services*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 238-239.

Law is a profession of words. Dit zijn de woorden waarmee Mellinkoff zijn bekende werk ‘The Language and the Law’ begint.⁵⁸¹ Taal is een gereedschap en in het bijzonder voor rechtsbeoefenaars is het een zeer belangrijk gereedschap. Immers, ook de meest tastbare bronnen van het recht bestaan uit taal: wetboeken, rechtspraak en rechtsleer. Soms is die taal begrijpelijk voor iedereen, maar vaak gaat het om een specifieke vaktaal die erg ontoegankelijk is. Daardoor worden taalbarrières opgeworpen die voor buitenstaanders moeilijk te overbruggen zijn.⁵⁸² Het streven naar duidelijke taal in het recht is meer dan ooit een actuele problematiek. Voorbeelden daarvan zijn initiatieven als vzw Wablieft, vzw Droits Quotidiens (en de meer recente Vlaamse tegenhanger vzw Helder Recht), het in het voorjaar van 2015 gepresenteerde Radio 1- programma van Jan Hautekiet (met de betrokkenheid van verschillende politieke prominenten), de bijzondere aandacht voor de relatie tussen recht en taal in de Vlaamse Juristenvereniging⁵⁸³ en een exclusief aan dit onderwerp gewijd themanummer van *Ad Rem*.⁵⁸⁴ De kennis van het recht gaat evenwel verder dan het louter taalkundige. Het brengt ons bij het meer fundamentele vraagstuk over kennis en vaardigheden om het recht te kunnen *mobiliseren*.⁵⁸⁵ Evenzeer betreft het (open) communicatie over het recht, waarvan het belang duidelijk blijkt uit de Justitiebarometer die peilt naar het vertrouwen van burgers in justitie.⁵⁸⁶

Onbekend maakt onbemind, zo werd reeds aan het einde van 19^{de} eeuw door Picard en Larcier over het recht gesteld.⁵⁸⁷ Vandaag ruim 150 jaar later behoeft deze stelling enige nuancering. Immers, het recht speelt een steeds grotere rol in verslaggeving, televisieprogramma’s en het dagdagelijkse leven van de individuele burger (echtscheidingen, burenrudies, ombudsdiensten voor consumenten, telecommunicatie ...). De samenleving is meer dan ooit gejuridiseerd,⁵⁸⁸ het recht is niet langer de grote onbekende. Tegelijk zorgt deze juridisering, deze verwettelijking⁵⁸⁹ ook voor een toename van de complexiteit van het recht waardoor kennis en vaardigheden om het recht daadwerkelijk aan te wenden niet voor de hand liggend zijn. Het recht is derhalve beter *bekend* onder burgers,⁵⁹⁰ maar

⁵⁸¹ D. MELLINKOFF, *The Language of the Law*, Boston, Little, Brown & Co., 1963, vii.

⁵⁸² J. NOLTA, *Taal in toga – over toegankelijke (straf)rechtstaal*, Deventer, Kluwer, 1997, 5.

⁵⁸³ Zie o.m. F. JUDO, “De manke taalman. Klacht van een liefhebber van oprechte kromtaal”, *Ad Vocare* 2001, afl. 1, 23-26.

⁵⁸⁴ X., “Themanummer Rechtstaal”, *Ad Rem* 2009, speciale editie.

⁵⁸⁵ D. VAN TOL, *Grensgeschillen - een rechtssociologisch onderzoek naar het classificeren van euthanasie en ander medisch handelen rond het levenseinde*, Groningen, Rijksuniversiteit Groningen, 2005, 11.

⁵⁸⁶ HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE (2014), *Vierde Justitiebarometer*, <http://www.hrij.be>

⁵⁸⁷ E. PICARD en F. LARCIER, “Au lecteur”, *Le journal des tribunaux* 1881, afl. 1, 1-2.

⁵⁸⁸ K. VAN AEKEN, “Een rechtssociologische analyse van de juridisering van de samenleving” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 67-84.

⁵⁸⁹ L. HUYSE en H. SABBE, “De juristen in België: een groepsfoto” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 321.

⁵⁹⁰ Al is dit natuurlijk nog geen afgerond werk, te denken valt aan de vraag naar meer transparantie over de werking ervan.

gekend is het allerminst (zie *supra*). De inhoud, de rechten en mogelijkheden die worden geboden zijn vaak niet *gekend*, en dit in het bijzonder ten aanzien van kwetsbare burgers, zij die de positieve werking en beschermende kracht van het recht eigenlijk het meest nodig hebben.

Volgend citaat maakt tot slot op een krachtige wijze duidelijk waarom de focus op *begrijpelijkheid* in dit doctoraat een verantwoorde keuze is:⁵⁹¹

“Lack of comprehension is perhaps the greatest single barrier to justice. A failure to understand the system, the law or the language of legal proceedings renders justice incomprehensible at best. At worst, it can result in severe injustice. Those who do not understand the law cannot know when they have run afoul of it, or when their rights have been violated. Those who do not understand the legal process are poorly equipped to make choices about how they can resolve their disputes, or whether they require the assistance of counsel to do so.”

4.2. Fasen in het onderzoek

Het gekozen onderwerp wordt in drie fasen onderzocht.

In de eerste fase wordt nagegaan welke knelpunten (of drempels) de kwetsbare burger ervaart wanneer hij een beroep doet op het OCMW-recht. Het onderzoek naar deze drempels betreft enkel de zaken die verband houden met de (on)begrijpelijkheid van het OCMW-recht. Deze onbegrijpelijkheid wordt tegelijk beperkend en ruim ingevuld. Beperkend in de zin dat de begrijpelijkheid van het rechtssysteem zou kunnen slaan op de volledige toegankelijkheidsproblematiek. Vanuit deze invalshoek bekeken is onbegrijpelijk recht gelijk aan ontoegankelijk recht. Of nog: het recht is onbegrijpelijk, *omdat* het onbereikbaar, onbruikbaar, onbetaalbaar... is. Begrijpelijkheid wordt voor dit onderzoek echter opgevat als (slechts) één van de ‘toegankelijkheidsB’s, niets minder, maar zeker ook niets meer. De andere B’s komen in principe niet aan bod. Tegelijk is het toch ook een ruim begrip, omdat de begrijpelijkheid niet enkel wordt gezien als een taalkwestie. Het gaat immers evenzeer over de vraag naar welke kennis en vaardigheden noodzakelijk zijn. Tevens betreft het de transparantie van het recht (in wetgeving, procesvoering, communicatie in het algemeen), alsook verwijst het naar de vele

⁵⁹¹ COMMISSION ON THE FUTURE OF THE CALIFORNIA COURTS (1993), *Justice in the balance 2020*, <https://www.courts.ca.gov/>

initiatieven, evoluties die erop gericht zijn om het recht dichterbij de burger te brengen door de begrijpelijkheid te verbeteren.

In een tweede beweging wordt gezocht naar een ‘rode draad’ langsheen de knelpunten, naar dieperliggende verklaringen voor de gevonden problemen en dit volgens de tegenstelling tussen vraag en aanbod. Wat de vraagzijde betreft, wordt uitgegaan van de positie van de kwetsbare burger. Of nog: op welke manier oefent de leefsituatie van de rechtszoekende een invloed uit op de gevonden knelpunten? Daarentegen kan de aanbodzijde – naargelang het geval - verschillend worden omschreven. Denk bijvoorbeeld aan ‘het OCMW’, ‘de maatschappelijk werker’, ‘het gerecht’, ‘de advocatuur’, ‘de wetteksten inzake OCMW-hulpverlening’, ‘de rechtshulp’ en zelfs ‘de samenleving in het algemeen’. Bedoeling is om hier te focussen op de centrale actor binnen de OCMW-dienstverlening, zijnde de sociaal werker. De werker is onderhevig aan invloeden van onder andere het OCMW als instelling, het beleid, de wetgeving, zijn collega-maatschappelijk werkers, de cliënt en de ruimere samenleving. Regelmatig bevindt hij zich op een spanningsveld tussen twee of meerdere van deze invloeden. Hij moet ook een antwoord vinden op verschillende ethische dilemma’s. Het resultaat van deze evenwichtsoefening vindt men in het sociaal verslag waarin hij, binnen de grenzen van zijn discretionaire ruimte, een standpunt moet innemen over de voorliggende casus. Het zal blijken dat deze complexe positie van de sociaal werker aan de aanbodzijde evenzeer een belangrijke verklarende factor is voor de aanwezigheid van knelpunten.

Tot slot wordt in het derde en laatste deel ingezet op (de beoordeling van) hervormingen en verbetervoorstellen om de begrijpelijkheid van het OCMW-recht te versterken. Een en ander gebeurt aan de hand van Cappelletti’s golvenmetafoor.

Samengevat kunnen de beschreven fasen worden omgezet in drie onderzoeksvragen die telkens overeenkomen met een afzonderlijk deel van het doctoraat.

Deel II	Welke drempels ervaart de kwetsbare burger met betrekking tot de begrijpelijkheid, als onderdeel van de toegankelijkheid, van het OCMW-recht?
Deel III	Hoe kan men deze drempels vanuit rechtssociologisch oogpunt verklaren?
Deel IV	Op welke wijzen kan men aan voormelde drempels verhelpen en zodoende de begrijpelijkheid van het OCMW-recht vergroten?

Deel II: Rechtspraak en praktijk

VOORAF: Onderzoeksvragen voor deel II

Het eerste deel van dit doctoraat eindigde met de formulering van drie onderzoeksvragen. Elke vraag wordt behandeld in een afzonderlijk deel. Onderhavig deel II komt overeen met de eerste onderzoeksvraag:

“Welke drempels ervaart de kwetsbare burger met betrekking tot de begrijpelijkheid, als onderdeel van de toegankelijkheid, van het OCMW-recht?”

Deze vraag wordt verder onderverdeeld in een drietal elkaar opeenvolgende deelvragen:

“Wie is de kwetsbare burger in de context van het OCMW-recht?”

“Welke drempels (op het vlak van begrijpelijkheid) ervaart deze kwetsbare burger in een gerechtelijke procedure inzake OCMW-recht?”

“Hoe beoordelen verschillende betrokken actoren in het domein van het OCMW-recht de vastgestelde drempels en wat kan men hieruit afleiden voor de drempels inzake OCMW-recht in het algemeen?”

Voormelde deelvragen worden onderzocht aan de hand van een praktijkgericht onderzoek, opgebouwd uit vonnissen, arresten en focusgesprekken. De bijhorende methodologie wordt hierna toegelicht.

1. Concrete uitwerking

1.1. Onderzoeksopzet

Wanneer men onderzoek doet naar de drempels die een kwetsbare burger ervaart, lijkt het logisch om te starten bij de burger zelf. De basisgedachte was dan ook om een aantal mensen te volgen op hun weg naar het OCMW-recht. Daardoor zouden de drempels inzake onbegrijpelijkheid vanzelf duidelijk worden. Dit opzet bleek evenwel niet realistisch: gesprekken met een vertegenwoordiger van het Netwerk tegen Armoede en enkele medewerkers van Samenlevingsopbouw resulteerden in de vaststelling dat het volgen van kwetsbare burgers weinig zekerheid biedt over de uitkomst van het onderzoek. Dit werd ook bevestigd door verschillende medewerkers van vzw Filet Divers die tenslotte ruime ervaring hebben in het begeleiden van mensen in een uiterst precaire leef- en verblijfssituatie. De reden hiervoor is dat de doelgroep met talrijke en diverse problemen wordt geconfronteerd waardoor men vaak niet in de mogelijkheid verkeert of de moed vindt om stappen te zetten. Soms zoeken burgers wel hulp, maar haken zij - om diverse redenen - ‘onderweg’ af. Dat is menselijk en begrijpelijk, maar te onzeker voor wetenschappelijk onderzoek. Los daarvan is het als individueel onderzoeker niet evident om een voldoende grote (representatieve) groep kwetsbare burgers te betrekken.

Aldus werd nagegaan of er een manier bestaat om meer compleet en objectief materiaal te verzamelen. Immers, zodra men over dergelijke feitelijke gegevens beschikt, kan naderhand nog een verband worden gezocht met meer subjectieve informatie, met persoonlijke ervaringen en kanttekeningen. De objectieve elementen gelden dan als het ware als een ‘leidraad’ voor andere, meer gefragmenteerde en gekleurde informatie.

Wanneer het gaat over rechtstoegankelijkheid is het niveau van de rechtbank het eerste niveau waarop men dergelijk inhoudelijk objectief materiaal kan terugvinden. Uiteraard, en dat kan niet genoeg worden benadrukt, is dit *niet* de vorm van rechtshulp die de burger als eerste inroept. Integendeel, slechts weinig mensen vinden de weg naar de rechtbank en dat geldt *a fortiori* voor kwetsbare burgers. Echter, vonnissen (en arresten) bieden wel een duidelijke houvast, een beeld over veelvoorkomende knelpunten, mogelijke drempels en ook een profiel van de kwetsbare burger die kennelijk de weg tot de rechtbank heeft gevonden. Op die basis kunnen vervolgens hypothesen worden geformuleerd en vaststellingen worden gedaan die worden afgetoetst bij tal van spelers ‘onder’ het niveau van de rechtbank. Men kan bijvoorbeeld denken aan sociaal werkers, armoedeorganisaties en

beleidsmedewerkers die in nauw contact staan met de kwetsbare rechtszoekende. Door het samenstellen van focusgroepen bestaande uit die verschillende actoren wordt onderzocht in hoeverre de bevindingen in het kader van een gerechtelijke procedure ook gelden voor het sociale veld. Precies omdat deze gesprekken worden voorafgegaan door een objectieve studie van vonnissen en arresten kan men gerichter vragen stellen en vermijdt men een debat met boeiende ideeën maar zonder focus.

Deze nieuwe piste werd besproken met verschillende medewerkers van de arbeidsrechtbank Antwerpen (arbeidsauditeur, hoofdgriffier, voorzitter ...). In onderling overleg werd geopteerd voor een vonnissenstudie van de twaalfde kamer van voormelde rechtbank in het kalenderjaar 2015. In deze kamer wordt uitspraak gedaan over OCMW-dossiers (RMI-wetgeving, Maatschappelijke dienstverlening – inclusief dringende medische hulpverlening), cases in verband met de opvang van asielzoekers en conflicten over de weigering van tweedelijns juridische bijstand. Een *dossierstudie* (in plaats van een *vonnissenstudie*) zou voor deze kamer weinig meerwaarde bieden, aangezien de voorzitter steeds uitstekend geformuleerde vonnissen aflevert met een overzichtelijke structuur. Op basis van het vonnis kan men dan ook zeer duidelijk afleiden welke argumenten werden aangehaald, op welke gronden dat gebeurde, of en welke bewijsstukken werden voorgelegd en hoe de rechter met al deze elementen is omgegaan. Dit alles maakte het mogelijk om op relatief korte tijd betrekkelijk veel informatie te vergaren. Inderdaad, het totaal aantal uitspraken van het jaar 2015 kwam neer op 378, wat ‘verwerkbaar’ is binnen een periode van één maand.

De praktische uitwerking van deze studie gebeurde in drie fasen. Zo werd in de eerste fase elk vonnis grondig doorgenomen op de griffie van de Arbeidsrechtbank te Antwerpen. Er werden (gemiddeld) twee A4-pagina’s aantekeningen per vonnis gemaakt in een Wordbestand. Dat is voldoende om het verhaal achteraf behoorlijk te kunnen reconstrueren. Vervolgens werden al deze notities grondig doorgenomen en gecodeerd. Dit betekent concreet dat aan diverse belangrijke elementen (leeftijd, voorwerp van de vordering, uitkomst van het geding...) een code werd toegekend. Zodoende kon men zeer snel achterhalen welke problemen zich in welke vonnissen voordeden. Tevens werd het mogelijk om cijfermateriaal te verzamelen dat nadien kon worden omgezet in grafieken. De codes zijn tijdens het verwerken regelmatig gewijzigd: sommige zaken bleken achteraf gezien geen meerwaarde, terwijl andere –ontbrekende- elementen net wel in het overzicht thuishoorden. Tot slot is in de laatste fase met de codes aan de slag gegaan om knelpunten te detecteren, hypotheses te formuleren en het profiel van de kwetsbare burger (voor de arbeidsrechtbank) te schetsen. Om een en ander te kaderen is op verschillende momenten rechtsleer geraadpleegd. Het weze wel opgemerkt dat geen uitvoerig

bronnenonderzoek heeft plaatsgevonden: er werd slechts gebruik gemaakt van enkele basiswerken en bijkomende online informatie om de bevindingen te situeren.

Naast de vonnissen werden verder nog een aantal arresten onderzocht. Meer bepaald is nagegaan tegen welke vonnissen hoger beroep werd ingesteld en van de arresten die daaruit voortvloeiden is inzage gevraagd op het arbeidshof te Antwerpen. De praktische uitwerking van de arrestenstudie verliep volledig analoog aan de vonnissenstudie, met als enig verschil dat er geen onderzoek naar de knelpunten meer nodig was: de resultaten konden immers volledig worden ingepast in de knelpunten die reeds aan de hand van de vonnissenstudie werden vastgesteld. In totaal betrof het 50 arresten en 2 verwijzingen naar het Arbeidshof (zonder dat het tot een arrest is gekomen), gespreid over een periode van twee jaar (2015-2016).

In een volgende beweging werden de resultaten van de rechtspraakstudie afgetoetst aan de reële praktijk van het OCMW-recht. Dit gebeurde aan de hand van acht focusgesprekken met Antwerpse en Gentse professionals werkzaam in verschillende sectoren (sociaal werk en welzijn, advocatuur, magistratuur en ombuds, overheid en beleid, OCMW, rechtshulp, armoedeorganisaties). Door de deelnemers per sector uit te nodigen is ervoor gezorgd dat zij ervaringen konden delen, elkaar konden aanvullen, maar toch ook kritisch konden zijn over de eigen aanpak. Wanneer de beschikbaarheden het niet anders toelieten, werden deelnemers uit verschillende sectoren op eenzelfde moment samengebracht, maar wel zo dat volledig tegenstelde belangen (en mogelijke conflicten) werden vermeden. Er is gestreefd naar groepen van vier à vijf sprekers, maar opnieuw omwille van praktische redenen is soms afgeweken van dit aantal en werden kleinere groepsgesprekken of zelfs individuele gesprekken georganiseerd. De beperkte omvang van deze groepen werd gecompenseerd door de verslagen van eerdere focusgroepen in het gesprek te betrekken of door de mondelinge input van wie niet aanwezig kon zijn te vervangen door schriftelijke commentaar. Daarnaast verliep elk gesprek volgens eenzelfde structuur opgebouwd rond vijf cases die de vijf voornaamste knelpunten uit de rechtspraak in een praktijkverhaal samenbrachten. Telkens werden daarbij richtinggevende vragen gesteld die logisch voortvloeiden uit de cases. Deze aanpak betekende een grote meerwaarde voor de vergelijkbaarheid van de resultaten. Tegelijk werden de sprekers niet al te zeer afgeremd in hun verhaal. Zo antwoordden sommigen zeer precies, terwijl anderen de voorkeur gaven aan het delen van ervaringen.

Rekening houdend met de uitermate precaire positie van vreemdelingen in illegaal verblijf werd tot slot nog een bijzondere achtste bijeenkomst georganiseerd rond het thema ‘dringende medische

hulpverlening'. Deze ontmoeting vond plaats in samenwerking met vzw Filet Divers op de Verzetsdag tegen Armoede in oktober 2017. Alle andere gesprekken gingen door in de periode april – september 2017 op de Stadscampus van de Universiteit Antwerpen, met uitzondering van één gesprek met de voorzitter van de OVB te Brussel. Een overzicht van de gesprekken vindt men in onderstaande tabel.

Focusgesprek 1 - Maandag 24 april 2017	Welzijnsorganisaties en sociale advocatuur (vier deelnemers)
Focusgesprek 2 - Donderdag 11 mei 2017	Beleidsorganisaties en sociale advocatuur (drie deelnemers)
Focusgesprek 3 – Maandag 22 mei 2017	Geschillenbeslechting (formeel en informeel) (vijf deelnemers)
Focusgesprek 4 - Woensdag 14 juni 2017	OCMW en CAW (beleid) (vier deelnemers)
Focusgesprek 5 – Vrijdag 16 juni 2017	Sociale kruidenier (één deelnemer)
Focusgesprek 6 – Maandag 19 juni 2017 (Brussel)	Orde van Vlaamse Balies (één deelnemer)
Focusgesprek 7 - Donderdag 22 juni 2017	VVSG en POD MI (beleid) (twee deelnemers)
Focusgesprek 8 - Maandag 18 september 2017	Sociaal werk (vijf deelnemers)

Het dient opgemerkt dat in dit onderzoek bewust werd gekozen voor de Antwerpse context en wel om verschillende redenen. Zo staat in de eerste plaats vast dat het aantal inwoners van de stad stijgt, veelal als gevolg van de toenemende migratie. Antwerpen kent bovendien een multiculturele samenleving met ruim 170 nationaliteiten, maar ook met heel wat werklozen en voortijdige schoolverlaters.⁵⁹² Er heerst verder een problematiek rond betaalbare woningen en onderwijs voor iedereen (met inbegrip van anderstaligen). Het aantal Antwerpenaars dat onder de armoedegrens leeft, wordt geschat op 20%, waarvan het merendeel behoort tot een kansengroep. Het blijkt dat vooral kinderen en etnisch culturele minderheden in een armoedesituatie belanden.⁵⁹³ Een en ander maakt dat Antwerpen voor grote uitdagingen staat op het vlak van kansen voor kwetsbare burgers. Dit heeft eveneens tot gevolg dat beslissingen over het sociaal beleid in de stad regelmatig aandacht krijgen in de media. Denk bijvoorbeeld aan de discussie over het inschakelen van een privébedrijf om onroerende bezittingen van mensen met een leefloon te controleren.⁵⁹⁴ Dit laatste sluit op zijn beurt aan bij de perceptie dat het

⁵⁹² STAD ANTWERPEN (2019), *Stad in cijfers – databank*, <https://stadincijfers.antwerpen.be/>

⁵⁹³ OVERLEG ANTWERPSE SOCIALE ONDERNEMINGEN (OASO) (2012), *Antwerpen kleur sociaal: een visie op sociaal beleid in Antwerpen*, <https://www.staten-generaal-antwerpen.be/>

⁵⁹⁴ VRT NWS (2017), *Antwerpse OCMW wil privébedrijven inschakelen om leefloners strenger te controleren*, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/09/26/sociale-fraude-antwerpen/> en DE MORGEN (2018), *Antwerps OCMW mag geen privébedrijf inzetten voor vermogensonderzoek in buitenland*, <https://www.demorgen.be/politiek/antwerps-ocmw-mag-geen-privebedrijf-inzetten-voor-vermogensonderzoek-in-buitenland~bcea72d9/>

Antwerpse OCMW bijzonder streng is en vooral inzet op controle en fraudebestrijding, eerder dan op hulpverlening (cfr. focusgesprekken).

Tegelijk staat vast dat Antwerpen niet de enige plaats is waar het OCMW-recht een belangrijke rol speelt. Opdat het onderzoek ook buiten Antwerpen betekenisvol zou zijn, werden de rechtspraakstudie en de uitkomsten van de focusgesprekken afgetoetst aan de reeds bestaande juridische en rechtssociologische literatuur. Aanvullend werden studiedagen en workshops bijgewoond om de werking van andere arbeidsgerechten en OCMW's te begrijpen. Aldus is gebleken dat de meeste knelpunten aansluiting konden vinden bij niet-Antwerpse rechtspraak. Dit belet evenwel niet dat er grote verschillen bestaan tussen verschillende OCMW's en zelfs tussen de beslissingen van sociaal werkers onderling. De verklaring hiervoor ligt zeker bij bepaalde beleidskeuzes, maar tegelijk spelen ook andere factoren, in het bijzonder de discretionaire ruimte van de sociaal werker een grote rol (zie *infra*, Deel III/B). Tot slot moet worden vermeld dat het OCMW van Gent eveneens vertegenwoordigd is in een aantal focusgroepen en dat op die manier een rechtstreekse vergelijking met de praktijk in Antwerpen werd mogelijk gemaakt.

1.2. Methodologische verantwoording

Het empirisch onderzoek omvat een kwantitatief en een kwalitatief luik, respectievelijk de rechtspraakstudie en de focusgesprekken. Onderstaande tabel illustreert waarom voor deze onderzoeksmethoden werd gekozen.⁵⁹⁵

⁵⁹⁵ Gebaseerd op de tabel in B. BAARDA, *Dit is onderzoek! Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten, Noordhoff Uitgevers, 2014, 23.

Kwantitatief - Rechtspraakstudie (vonnissen en arresten)	Kwalitatief - Focusgesprekken
<p>Gesloten onderzoeksvragen, o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoeveel vonnissen inzake OCMW-recht (en ingedeeld per thema, zoals leefloon, dringende medische hulp ...) werden in het kalenderjaar 2015 uitgesproken door de arbeidsrechtbank te Antwerpen? - Hoe vaak werd bij het arbeidshof te Antwerpen beroep aangetekend tegen deze vonnissen (d.i. hoeveel arresten vloeiden hieruit voort) en wie tekende beroep aan? - Hoeveel burgers waren man/vrouw, in een bepaalde leeftijdscategorie, beroepssituatie, gezinssituatie? - Hoe vaak verloor of won de burger (geheel of gedeeltelijk) de zaak? - Wat waren de meest voorkomende redenen (knelpunten) voor het verlies? 	<p>Open onderzoeksvragen, o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wordt u in uw eigen praktijk geconfronteerd met onbegrijpbare beslissingen ingevolge een gebrek aan afdoende motivering? Is dit volgens u een reëel probleem? Waarom wel/niet? - Weet u waarom burgers de schending van de motiveringsverplichting zelden aanvoeren, terwijl de slaagkans wel bijzonder groot is? - Wat is uw ervaring met gevallen waarin jonge mensen wegens een moeilijke thuissituatie zelfstandig gaan wonen en om die reden een leefloon aanvragen? - Heeft u de indruk dat de burger de inhoud van het GPMI goed begrijpt? Ervaart hij het als een hulpmiddel of eerder als een sanctionerend instrument en waarom? Geloof u zelf in de gelijkwaardigheid van de contractpartijen bij het GPMI, is er inspraak mogelijk en wordt er voldoende rekening gehouden met de concrete leefomstandigheden van de aanvrager? - Geldt het fenomeen van <i>non-take-up</i> volgens u in dezelfde mate ten aanzien van leefloon als ten aanzien van maatschappelijke dienstverlening in de brede betekenis? - Welke concrete initiatieven worden binnen uw organisatie genomen om burgers meer 'tot hun recht' te laten komen?
<p>De onderzoeksvragen liggen vast.</p>	<p>De onderzoeksvragen kunnen tijdens de gesprekken worden aangepast, in functie van de input van de deelnemers en de focus die zij binnen hun organisatie leggen.</p>
<p>Doel is vooral het beschrijven en toetsen van vooraf vastgelegde ideeën, fenomenen of hypothesen.</p>	<p>Doel is vooral het ontwikkelen van nieuwe ideeën door de ervaringen van verschillende betrokken partijen.</p>
<p>De dataverzameling gebeurt volgens één standaardsysteem: rechtspraak consulteren, een korte samenvatting maken en coderen.</p>	<p>De dataverzameling gebeurt op verschillende manieren: casussen of wetenschappelijke bronnen om een gesprek richting te geven, ruimte laten voor 'lossere' discussies, participerende observatie bij kwetsbare burgers van Filet Divers vzw, deelname aan de organisatie van de Verzetsdag tegen Armoede, telefoongesprekken, mailverkeer, groeps- en individuele gesprekken...</p>
<p>Het resultaat is cijfermateriaal dat op statistische wijze verwerkt kan worden (grafieken, tabellen...).</p>	<p>Het resultaat bestaat uit observatie- en gespreksverslagen en wetenschappelijk materiaal dat door de gecontacteerde actoren is aangeleverd. Dit materiaal wordt gelabeld en per thema gestructureerd.</p>

Deze combinatie van methoden wordt in de literatuur *mixed methods research* genoemd en heeft verschillende voordelen.⁵⁹⁶ Specifiek voor dit thema draagt het bij tot een verhoging van de relevantie van het onderzoek, alsook tot betrouwbare resultaten. Zo doen de kwantitatieve gegevens verschillende kwalitatieve (waarom-)vragen opduiken: de rechtspraakstudie levert concrete knelpunten op waarvan men de context en de achterliggende redenen wil onderzoeken. Het kwalitatieve deel geeft inzicht in de onderlinge samenhang van oorzaken en beïnvloedende factoren en het maakt de mensen achter de cijfers beter zichtbaar.⁵⁹⁷ Dit laatste is niet onbelangrijk voor een doctoraat waarin het perspectief van de kwetsbare persoon als uitgangspunt wordt genomen.

Daarnaast is het rechtspraakonderzoek op zichzelf te beperkt om de onderzoeksvraag afdoende te beantwoorden. De hulpvrager van OCMW-steun ervaart immers een hoge drempel tot de (arbeids)gerechten en is dus niet geneigd om de gerechtelijke weg als een optie te beschouwen. Het dient bovendien benadrukt dat de toegang tot welzijnsvoorzieningen in het algemeen al behoorlijk wat drempels opwerpt ten aanzien van de doelgroep.⁵⁹⁸ Hetgeen voortvloeit uit de rechtspraak moet bijgevolg in een breder niet-strikt juridisch perspectief worden geplaatst, wat voor dit onderzoek gebeurde aan de hand van focusgesprekken.

Merk op dat deze gesprekken niet alleen geleid hebben tot een *verklaring* van de kwantitatieve resultaten, maar dat daarmee ook *geheel nieuwe informatie* aan het onderzoek werd toegevoegd. Het is immers gebleken dat bepaalde aandachtspunten of knelpunten niet aan bod kwamen in de rechtspraakstudie, terwijl deze wel sterk leven op het terrein (denk bijvoorbeeld aan de problematiek rond referentieadressen). Verdergaand werd met de gesprekken ook nagegaan of de onderzoeksresultaten in overeenstemming waren met de praktijk, of er (andere) concrete voorbeelden bestonden en of er misschien tegenstrijdigheden konden worden vastgesteld. Een en ander sluit onmiddellijk aan bij de vijf doelstellingen van *mixed method research* zoals beschreven voor Greene et al..⁵⁹⁹

⁵⁹⁶ D. MORTELMANS, *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, Leuven, Acco, 2013, 371-373.

⁵⁹⁷ K. DRIESSENS, "Recherche qualitative dans l'aide sociale" in J. DELVILLE, X. DIJON, M. MERCIER, R. TONGLET en B. VAN DER LINDEN (eds.), *La connaissance des pauvres*, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant, 1996, 315.

⁵⁹⁸ Zie L. SANNEN, *Drempels naar welzijnsvoorzieningen: de cliënt aan het woord*, Leuven, HIVA, 2003, 256p.

⁵⁹⁹ J. GREENE, V. CARACELLI en W. GRAHAM, "Toward a Conceptual Framework for Mixed-Method Evaluation Designs", *Educational Evaluation and Policy Analysis* 1989, afl. 11, 259.

Triangulation	Seeking convergence, corroboration, correspondence of results from the different methods
Complementarity	Seeking elaboration, enhancement, illustration, clarification of the results from one method with the results from the other method
Development	Seeking to use the results from one method to help develop or inform the other method, where development is broadly construed to include sampling and implementation, as well as measurement decisions.
Initiation	Seeking the discovery of paradox and contradiction, new perspectives of frameworks, the recasting of questions or results from one method with questions or results from the other method.
Expansion	Seeking to extend the breadth and range of inquiry by using different methods for different inquiry components.

Tot slot werd gekozen voor een sequentieel (en geen parallel) onderzoeksdesign, waarbij het kwantitatief onderzoek werd opgevolgd door (en niet parallel verliep naast) de kwantitatieve benadering.⁶⁰⁰ Het staat ook bekend als *two-phase design* en heeft als belangrijk voordeel dat de resultaten vanuit verschillende perspectieven worden onderzocht (en dus meer diepgang bieden), terwijl het toch de meest eenvoudige vorm van *mixed method onderzoek* is (zonder veel complicaties of aandachtspunten).⁶⁰¹

1.3. Resultaten

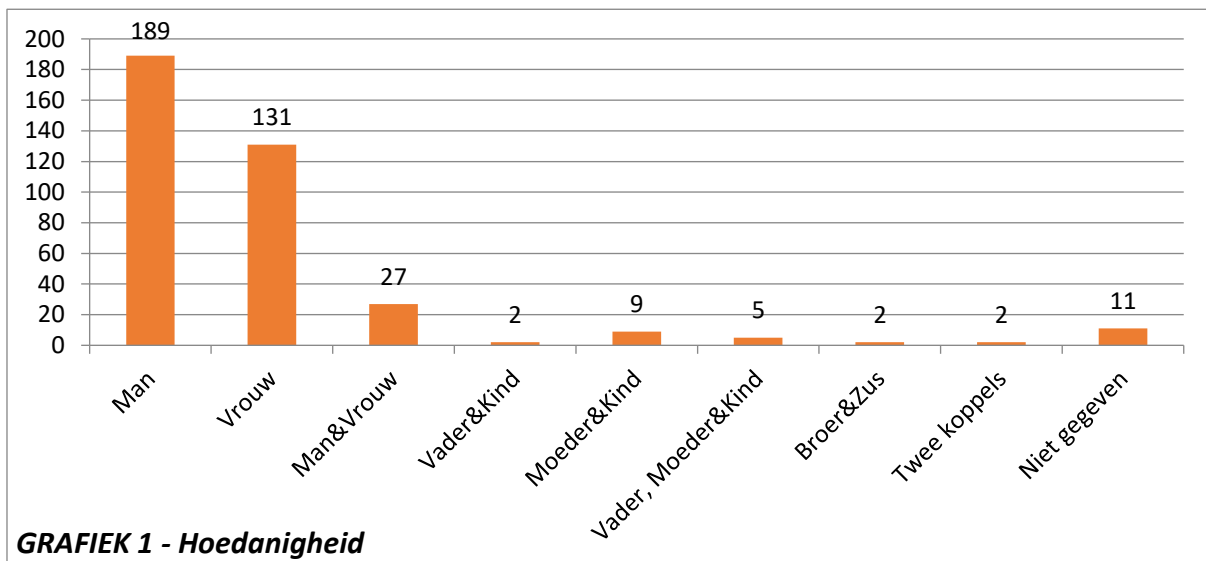
In de hierna volgende hoofdstukken worden de onderzoeksresultaten in detail besproken. Aldus wordt achtereenvolgens ingegaan op het profiel van de kwetsbare burger (met inbegrip van een aantal kenmerken van de gevoerde procedures) en de knelpunten in de toegankelijkheid van het OCMW-recht, enerzijds volgens de rechtspraakstudie (vonnissen én arresten) en anderzijds volgens de focusgesprekken. Er wordt geëindigd met een slotbeschouwing over de verkregen resultaten en de betekenis hiervan voor de centrale onderzoeksvraag.

⁶⁰⁰ D. MORTELMANS, *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, Leuven, Acco, 2013, 378.

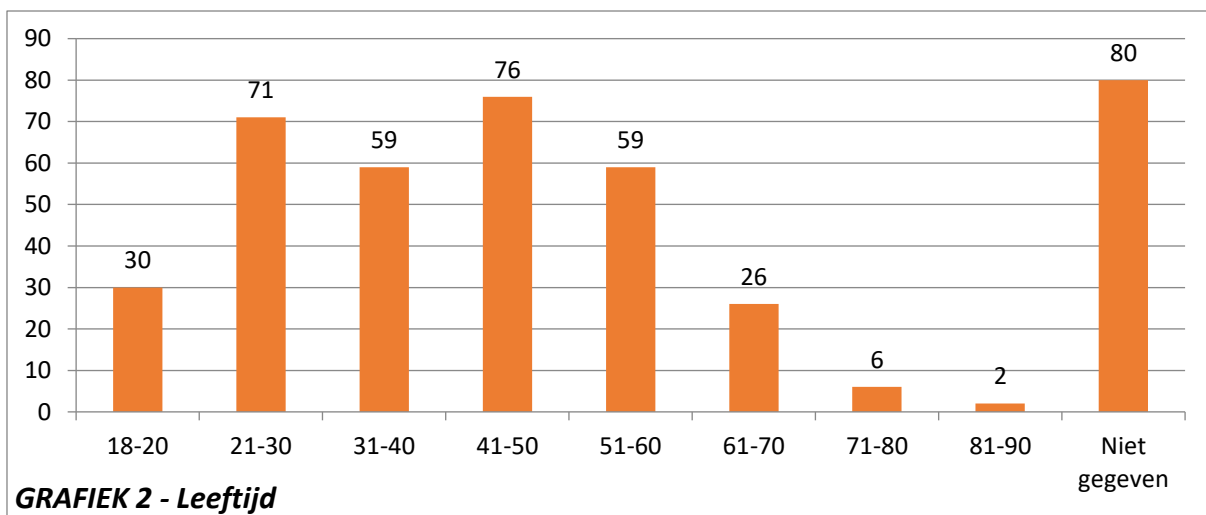
⁶⁰¹ A. TASHAKKORI en C. TEDDLIE, *Mixed Methodology – Combining Qualitative and Quantitative Approaches*, Californië, Sage Publications, 1998, 46-47.

2. Het profiel van de kwetsbare burger

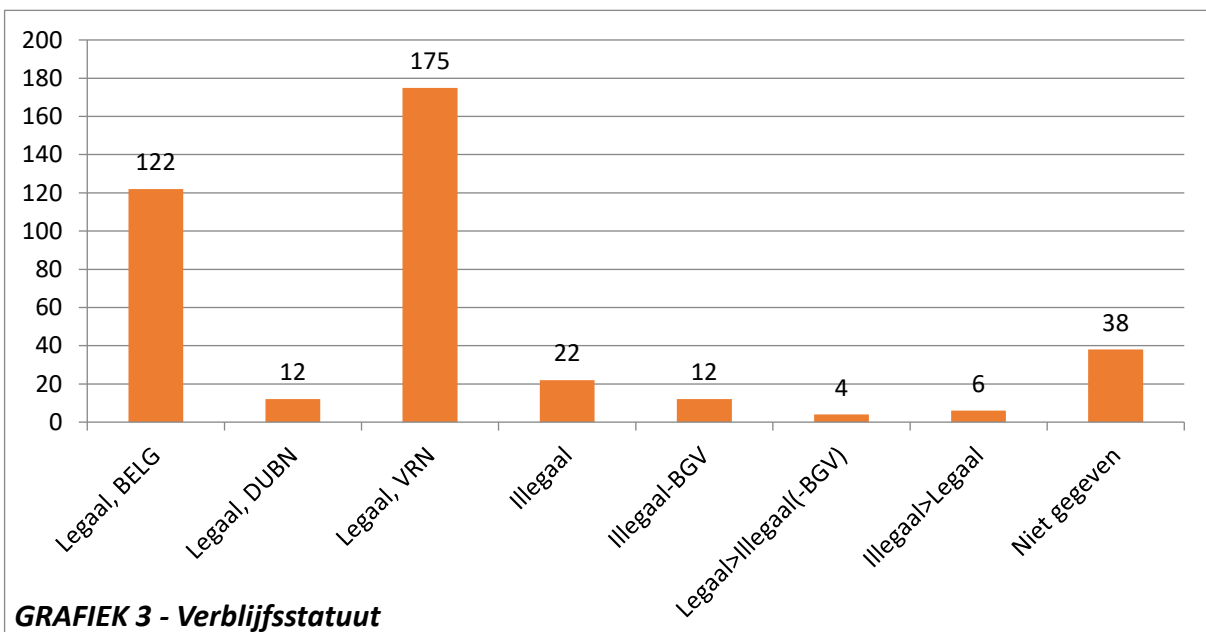
2.1. Volgens de rechtspraakstudie



GRAFIEK 1 - Hoedanigheid



GRAFIEK 2 - Leeftijd



GRAFIEK 3 - Verblijfsstatuut

Over grafiek 1-2-3

In 11 dossiers was het niet duidelijk wie heeft opgetreden. Uit de 367 overige zaken kon men wel afleiden welke burger betrokken was. Zo ging het in 189 gevallen om een alleen procederend man, tegenover 131 vrouwen die alleen een vordering instelden, wat resulteert in een opmerkelijk groot verschil van 58. Voorts telt men 27 koppels, 2 keer een vader die vordert met (en voor) zijn kind, 9 keer een moeder die vordert met (en voor) haar kind, 5 beslissingen waarin beide ouders vorderen met (en voor) hun kind en ook 2 situaties waarin broer en zus een gezamenlijke vordering instelden. Merk op dat er in 2 gevallen ook 2 koppels tegelijk vorderden: enerzijds een kwestie rond de onderhoudsverplichting van twee kinderen (en hun partners) ten opzichte van de ouders (⁶⁰²) en anderzijds een zaak betreffende de opheffing van code 207 *no show* in het kader van de opvang van asielzoekers(⁶⁰³). Beide vorderingen werden afgewezen: de eerste zaak was onontvankelijk wegens onbevoegdheid (doorverwijzing naar de vrederechter), de tweede zaak was zonder voorwerp daar ondertussen een bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend.

Wat de tweede grafiek betreft, dient voorafgaand opgemerkt dat de optelsom van de aantallen het totaal aantal vonnissen overstijgt. De reden is dat niet elke zaak overeenkomt met één betrokken burger (cfr. grafiek 1, waarin ook koppels of gezinnen optreden). Het gaat daarentegen over de leeftijden van alle burgers die in de 378 zaken op de ene of de andere manier optraden.⁶⁰⁴ Van 80 personen (alleenoptredend of met/voor iemand anders) was de leeftijd niet bekend. Men stelt vast dat de leeftijden van alle andere, wel bekende burgers, evenwichtig verdeeld zijn over de verschillende categorieën tussen 21 en 60 jaar. De best vertegenwoordigde groepen zitten in de categorieën 21-30 jaar en 41-50 jaar. Merk op dat zowel het jongere als het oudere doelpubliek de weg naar de rechtbank (in meerdere of mindere mate) kon vinden.

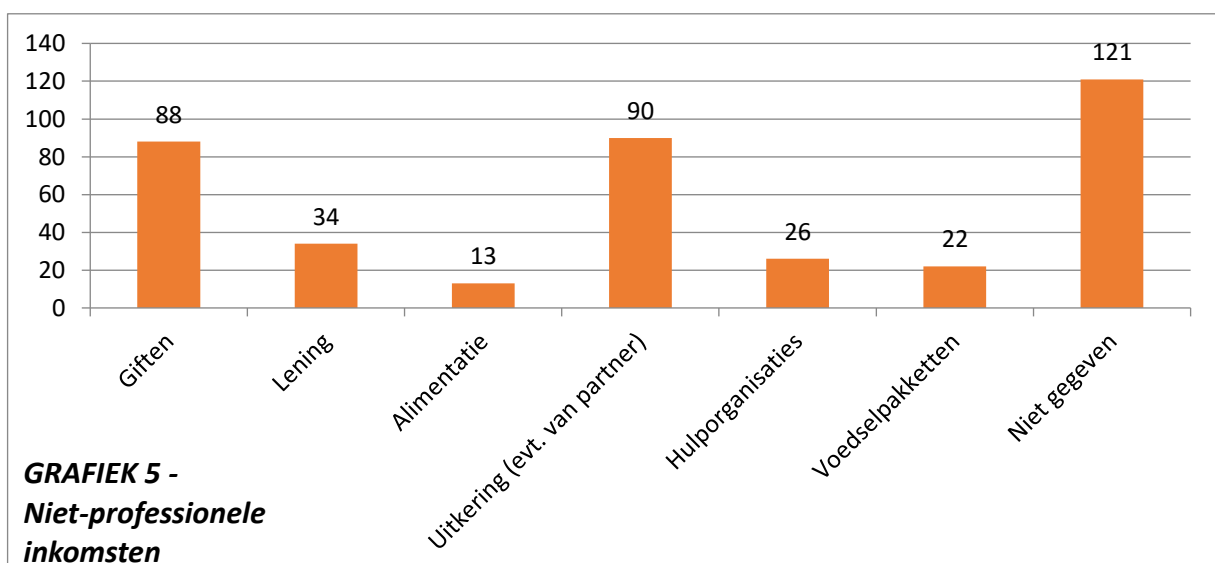
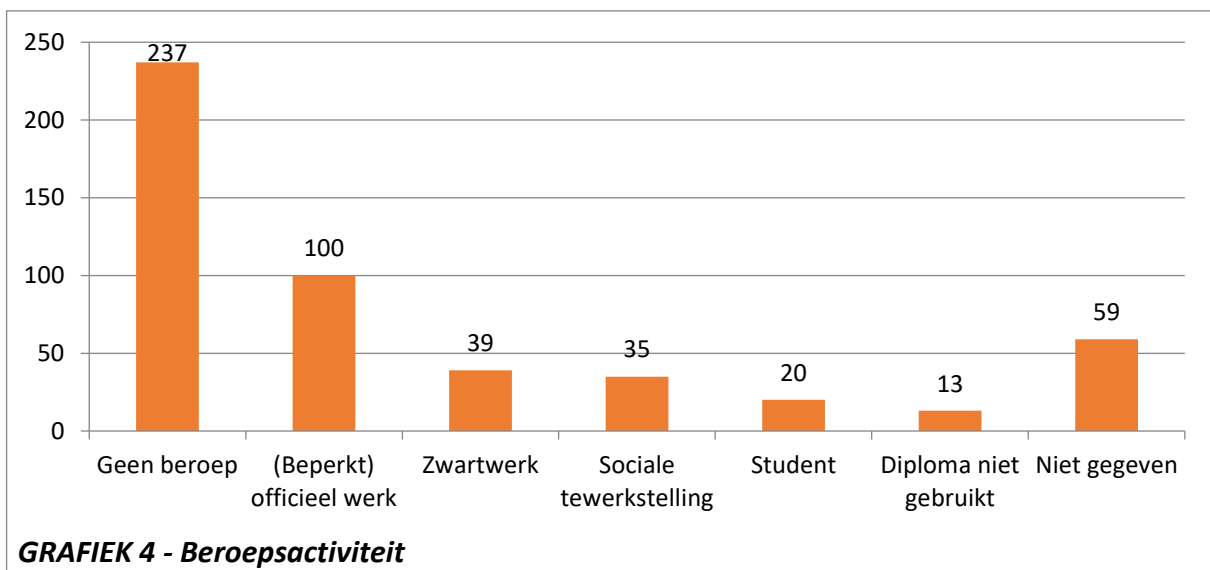
Grafiek 3 focust eveneens op de betrokken personen en staat bijgevolg ook niet in een één-op-één-relatie tot het aantal vonnissen. Uit de cijfers leidt men af dat het merendeel van de rechtszoekenden een vreemde nationaliteit heeft, maar wel legaal op het grondgebied verblijft. Dit verblijfsstatuut kan tijdelijk of permanent zijn. In 12 gevallen had die burger *ook* de Belgische nationaliteit. Op de tweede plaats zijn het vooral Belgen die in een

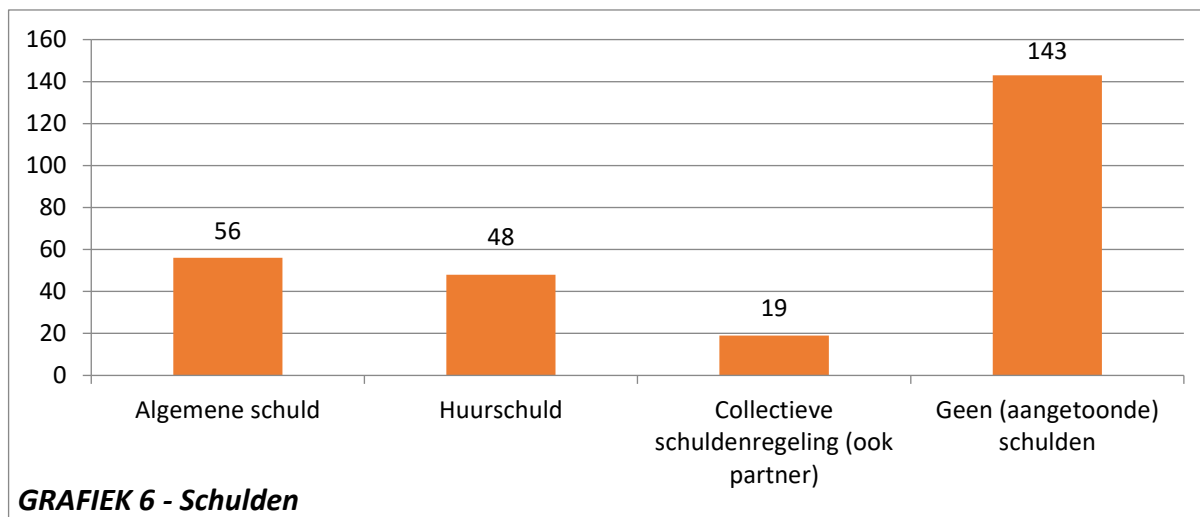
⁶⁰² Arbrb. Antwerpen 1 oktober 2015, AR nr. 15/2455/A, *onuitg.*

⁶⁰³ Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/87/A, *onuitg.*

⁶⁰⁴ Deze opmerking geldt naar analogie voor de volgende grafieken in verband met persoonskenmerken (verblijfsstatuut, beroep, financiële middelen...).

socialebijstandsprocedure betrokken raken. Regelmatig gaat het om personen met een migratieachtergrond die uiteindelijk de Belgische nationaliteit hebben verworven. In een minderheid van de gevallen heeft de procedure betrekking op mensen zonder papieren, al dan niet met een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV). Het hoofdstuk over dringende medische hulpverlening gaat hier verder op in (zie *infra*). Tot slot is er de categorie burgers met een ingewikkelde verblijfsituatie. Het zijn mensen die na veel omzwervingen eindelijk een beslissing krijgen over hun verblijfsstatuut (legaal of illegaal). Vaak zijn zij verwickeld in procedures voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en worden ze (tijdelijk) opgevangen in een opvangcentrum. Wanneer in die precare omstandigheden een vraag naar steun wordt geformuleerd is het een hele uitdaging om de juiste verblijfsstatus vast te stellen en op die basis rechten toe te kennen. Soms worden negatieve beslissingen achteraf alsnog vernietigd, waardoor retroactief steun kan worden toegekend. In dat geval moet men het (moeilijke) bewijs leveren dat men in een periode in het verleden voldeed aan de voorwaarden (zie *infra*).





Over grafiek 4-5-6 Het is weinig verrassend dat de meerderheid van de burgers geen beroep heeft. Werk is de belangrijkste bron van inkomsten en dus is de RMI-wetgeving in de eerste plaats gericht op het verhogen van de kansen op de arbeidsmarkt. Dit idee hangt samen met de heersende activeringsgedachte en het heeft ook geleid tot een (ondertussen opgeheven) wetsartikel dat de gemeenschapsdienst voor leefloners mogelijk maakt (zie *infra*).

Daarnaast is er een groep mensen die wel officieel werk heeft (of had), maar slechts in beperkte mate. Meestal gaat het om tijdelijke contracten of over iemand die in het verleden langere tijd heeft gewerkt, maar dat werk om de ene of de andere reden heeft stopgezet. Vaak was de periode van tewerkstelling te kort om een voldoende recht op (werkloosheids)uitkeringen te openen en teert men dus op de laatste spaargelden die men door de beroepsuitoefening heeft opgebouwd.⁶⁰⁵

Verder zien we een beperkt aantal burgers voor wie zwartwerk een bron van inkomsten vormt. Het gaat hier zowel om *bewezen* zwartwerk als om de gevallen met *een sterk vermoeden* van zwartwerk. Naar alle waarschijnlijkheid is dit cijfer een onderschatting van de realiteit, omdat zwartwerk nu eenmaal niet zichtbaar is. Bovendien is het voor kwetsbare groepen (al dan niet in illegaal verblijf) vaak de enige manier om aan inkomsten te geraken.

Daarnaast heeft het OCMW in een aantal gevallen een (al dan niet geslaagde) sociale tewerkstelling aangeboden. Dit is mogelijk conform artikel 60 §7 OCMW-wet. Het moet wel benadrukt dat deze tewerkstelling in essentie een tijdelijk karakter heeft. Uiteraard kan de burger hiermee een aantal arbeidsvaardigheden ontwikkelen, maar een van de voornaamste

⁶⁰⁵ Zie o.m. Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 13/7244/A en 13/7279/A, *onuitg.*

doelstellingen is toch om de betrokkene toe te laten volledige sociale zekerheidsprestaties te verkrijgen.⁶⁰⁶

Naast inkomsten uit arbeid proberen burgers op tal van andere manieren aan bestaansmiddelen te geraken. In de eerste plaats gaat het over uitkeringen, al dan niet van de partner: het betrof 72 keer een eigen uitkering en 18 keer een uitkering van de partner. Men kan hierbij denken aan tussenkomsten wegens ziekte of invaliditeit of een werkloosheidsuitkering waarmee de partner het gezin ondersteunt. De 20 burgers van wie de uitkering (tijdelijk) werd geschorst (om welke reden ook) zijn in het eindcijfer bewust niet meegeteld, omdat enkel wordt rekening gehouden met de werkelijk ontvangen gelden. Bijna even vaak als een uitkering ontvangt de burger giften of bijstand van vrienden en onderhoudsplichtige familieleden. Meestal wordt gevraagd naar uittreksels om deze ontvangsten te bewijzen, maar dat blijkt niet altijd evident, o.m. omdat deze steun niet steeds via bankoverschrijving gebeurt. Hetzelfde probleem geldt overigens voor leningen. Vaak beweert de burger te leven van een lening en legt hij daartoe een verklaring voor van de uitlener. Dat volstaat op zichzelf evenwel niet als bewijs. Daarnaast nemen de meest kwetsbaren ook hun toevlucht tot hulporganisaties en de voedselbedeling. Opnieuw moet men een bewijs hebben dat men daar effectief is langs geweest. Deze reflex om van alle inkomsten bewijsstukken te verzamelen is echter niet voor de hand liggend voor kwetsbare groepen, waardoor zij vaak falen in de bewijslast (zie *infra*). Tot slot ontvangt een absolute minderheid van de burgers alimentatie van de partner. Het gaat hier over de *effectief uitbetaalde* alimentatie en niet over een louter *recht op alimentatie*. De praktijk leert immers dat veel onderhoudsplichtige ex-partners hun betalingsverplichtingen niet nakomen.

Tot slot is er nog de categorie van studenten met een leefloon: het gaat dan vooral over jongeren die de ouderlijke woonst hebben verlaten of die zijn opgegroeid in een instelling. Daarmee verwant zijn de burgers die in het land van herkomst hebben gestudeerd, daar een diploma hebben behaald, maar met het betreffende diploma niet aan de slag kunnen in België.

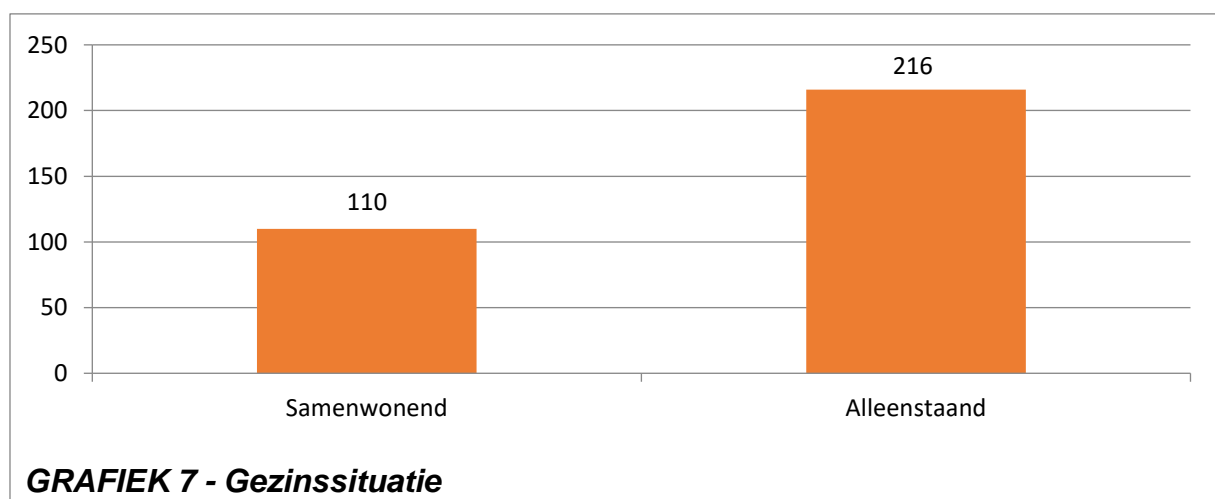
Uit het voormelde volgt dat de kwetsbare burger op verschillende manieren inkomsten tracht te verwerven, maar dat het in de meeste gevallen onbekend is waarvan hij leeft. Deze onduidelijkheid kan ertoe leiden dat een sociaal onderzoek moeilijk of zelfs onmogelijk wordt,

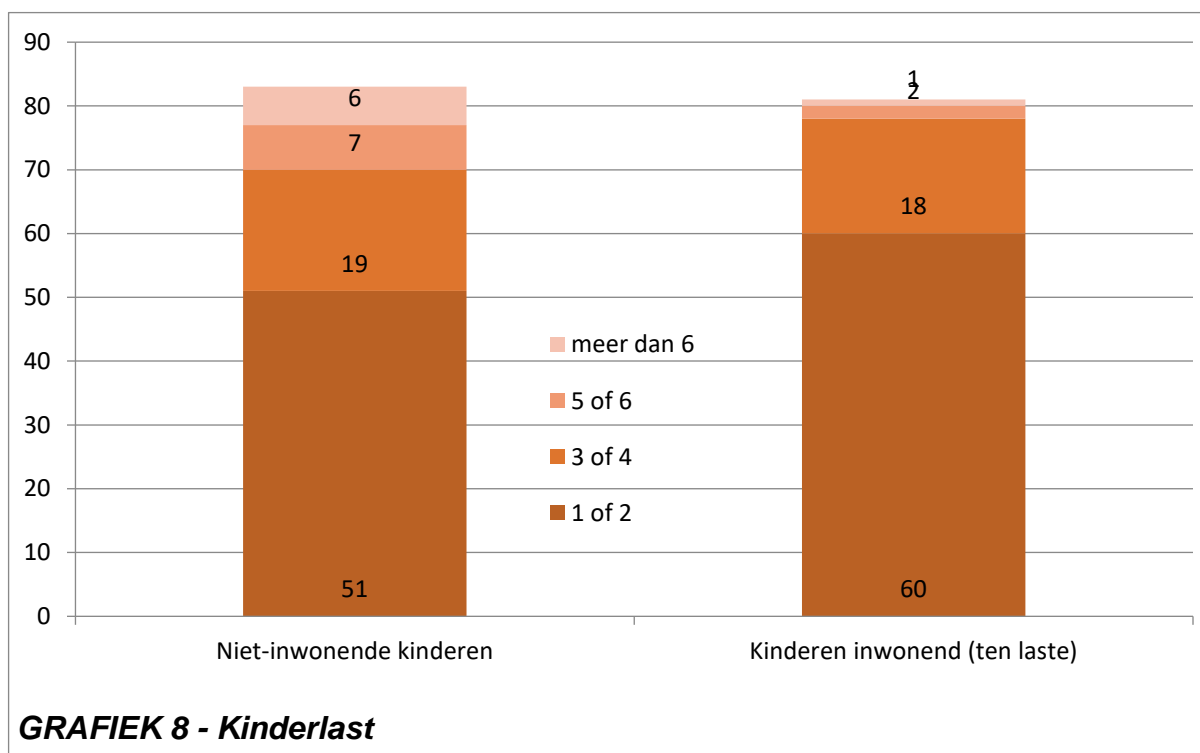
⁶⁰⁶ F. DE KEERSMAECKER, "Tewerkstelling als dienstverlening", *Jura Falconis* 1980-81, afl. 4, 547-548.

waardoor de hulpvraag niet of slechts beperkt kan worden beantwoord. In liefst 63 vonnissen (!) was onduidelijkheid over de leefsituatie de hoofdreden voor een negatieve uitkomst.

Onzekerheid over de inkomsten hangt bovendien samen met een grote(re) kans op schulden. Zo was er in meer dan 100 beslissingen sprake van een *bewezen* schuldenlast. Het gaat dan in de eerste plaats om een ‘algemene schuld’, waarmee wordt verwezen naar de samenloop van een aantal veel voorkomende schulden, zoals telecommunicatie, nutsvoorzieningen en schoolkosten. Verder werd een afzonderlijke categorie ‘huurschuld’ gevormd, omdat het duidelijk bleek dat huurschulden op zichzelf nagenoeg even problematisch zijn als alle algemene schulden samen. Tot slot waren 14 burgers toegelaten tot de procedure collectieve schuldenregeling. Daarbij komt dat 5 andere burgers op het punt stonden om toegelaten te worden en dat 1 persoon mee in de problemen was gekomen omdat de partner in de collectieve schuldenregeling zat. In totaal betrof het dus 20 burgers die op de ene of de andere manier in contact kwamen met deze procedure, wat toch duidt op een reële problematiek.

Het dient opgemerkt dat de schulden in 143 cases niet bewezen waren. Soms ging het over zaken waarin de schuldenlast niet (meer) relevant was (bijvoorbeeld omdat aan de andere voorwaarden van het leefloon niet werd voldaan), terwijl de schuld elders onvoldoende kon worden aangetoond. Wat dit laatste betreft, kan men op basis van de rechtspraak niet achterhalen of er in die gevallen werkelijk geen schuld was, dan wel of het bewijsmateriaal ontoereikend bleek. Hoe dan ook staat vast dat het bewijs van een schuld niet evident is, omdat men als burger al over behoorlijke vaardigheden moet beschikken om de juiste documenten te verzamelen. Niet alles is geldig als bewijs en bovendien moeten de stukken betrekking hebben op de specifieke betwiste periode (zie *infra* voor een uitgebreide toelichting).





Over grafiek 7-8 Het aantal samenwonende burgers met een hulpvraag bedraagt ongeveer de helft van het aantal alleenstaanden. In de groep alleenstaanden zitten ook 14 personen die alleenstaand zijn geworden door een verhuis en 11 mensen die alleenstaande zijn door het verblijf in een instelling. Dit is de toestand *aan het begin van* de gerechtshandeling. In een aantal zaken is het immers net een discussiepunt onder welk statuut de burger thuishoort. Zo stond het statuut in 18 zaken ter discussie. Daarbij werd in 9 gevallen besloten tot een bewezen samenwonen (in plaats van alleenstaande), terwijl het samenwonen in 5 situaties niet werd aanvaard (en de betrokkene het statuut van alleenstaande dus kon behouden). In de resterende 4 zaken betrof het situaties waarin men was uitgegaan van samenwonen en waarbij de rechter dit statuut is bijgetreden.

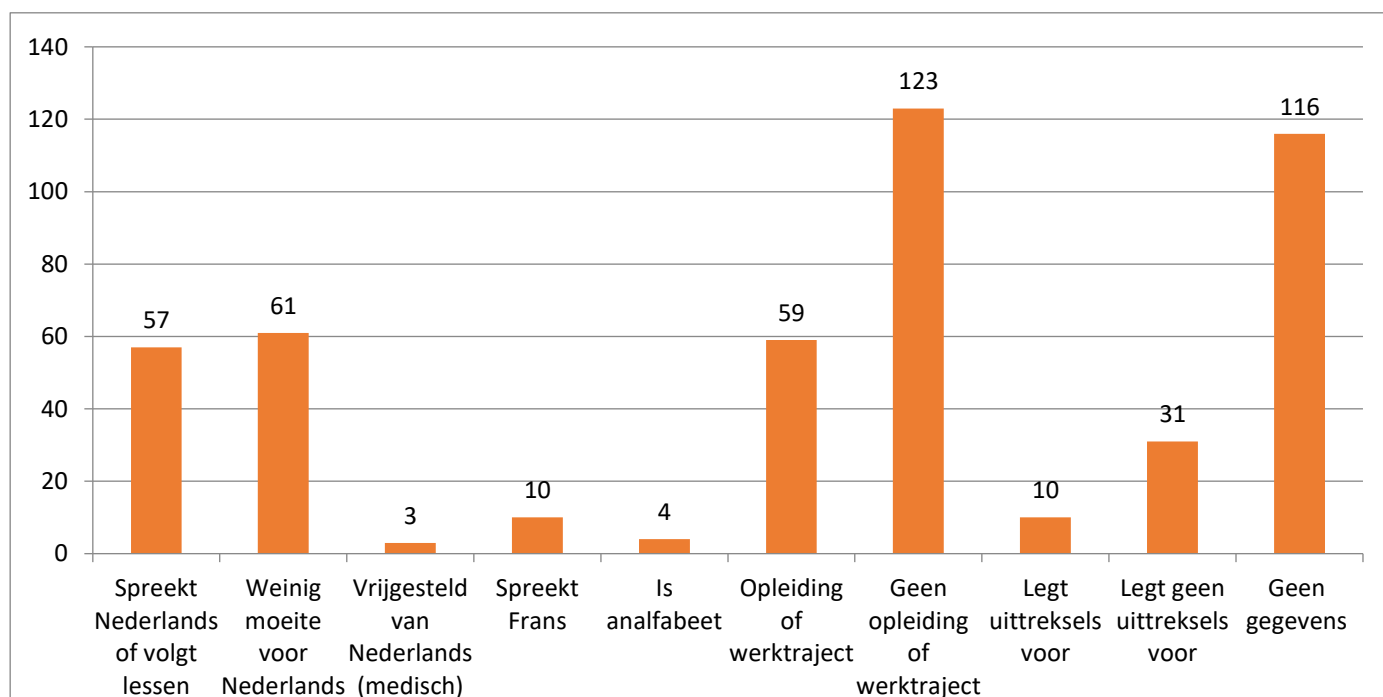
Verhuis en verblijf in een instelling zijn voorbeelden van omstandigheden die het moeilijker maken om te achterhalen welk statuut van toepassing is, maar ook woonwageneigenaren of mensen die veelvuldig van woonplaats veranderen zijn niet eenvoudig onder te brengen in categorieën.⁶⁰⁷ Het feit dat kwetsbare burgers inderdaad in dergelijke precare en wisselende omstandigheden leven blijkt uit de cijfers: 32 personen gaven aan ‘her en der’ voor korte of langere tijd bij vrienden of familie in te wonen. Verder zijn er bijna net zoveel gehuwden als

⁶⁰⁷ Gelet op de omvang en de actualiteit van de problematiek wordt het debat over de leeflooncategorieën (met inbegrip van knelpunten omtrent het samenwonen) in deel III/C uitgebreid toegelicht.

gescheiden hulpvragers (respectievelijk 64 tegenover 58). Dit laatste doet vermoeden dat er een zekere wisselwerking bestaat tussen kwetsbaar leven en (de kans op) echtscheiding.

Tot slot vormt het hebben van kinderen voor velen een belangrijk aspect van het gezinsleven en dat is voor kwetsbare burgers niet anders. Wanneer men de cijfers bekijkt, ziet men 83 situaties met niet-inwonende en 81 situaties met inwonende kinderen. Op dit totaal van 164 'kindsituaties' was er 12 keer een combinatie van inwonende en niet-inwonende kinderen. Verder stelt men vast dat zeer grote gezinnen (meer dan 4 kinderen) duidelijk in de minderheid zijn. Het merendeel van de burgers heeft immers 1 of 2 kinderen ten laste, slechts af en toe in combinatie met nog 1 of 2 (meestal meerderjarige) niet-inwonende kinderen.

Volledigheidshalve dient te worden gewezen op 53 gevallen waarin helemaal geen informatie over de woon- of gezinssituatie voorhanden was. Dit om reden dat het niet relevant was voor de rechtszaak, maar nog vaker omdat de burger er geen duidelijkheid over kon of wou geven.

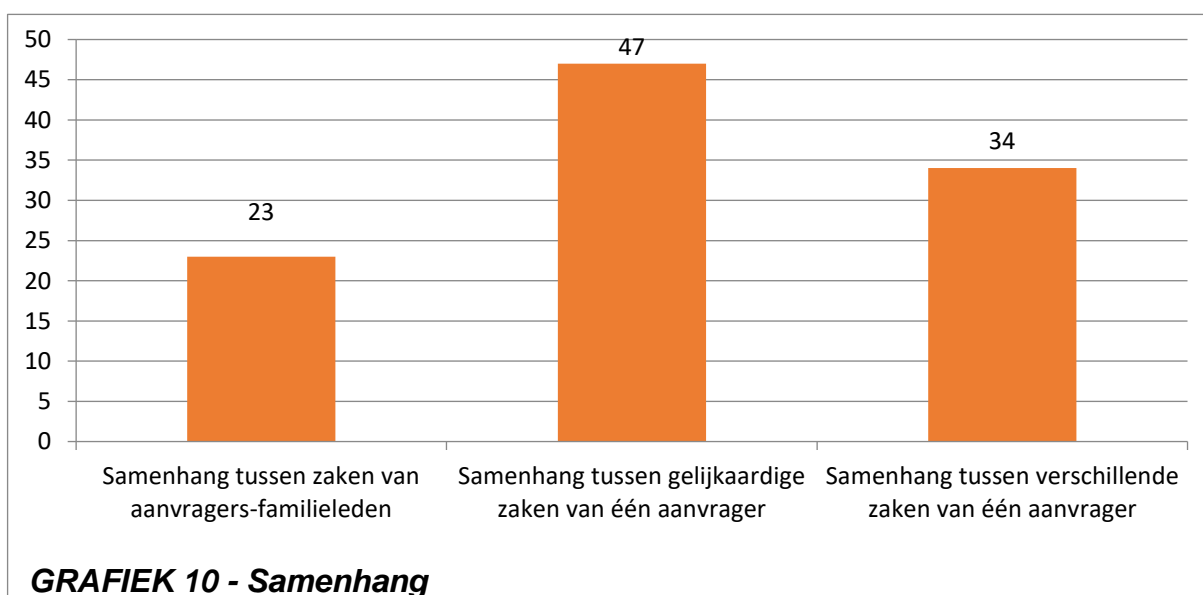


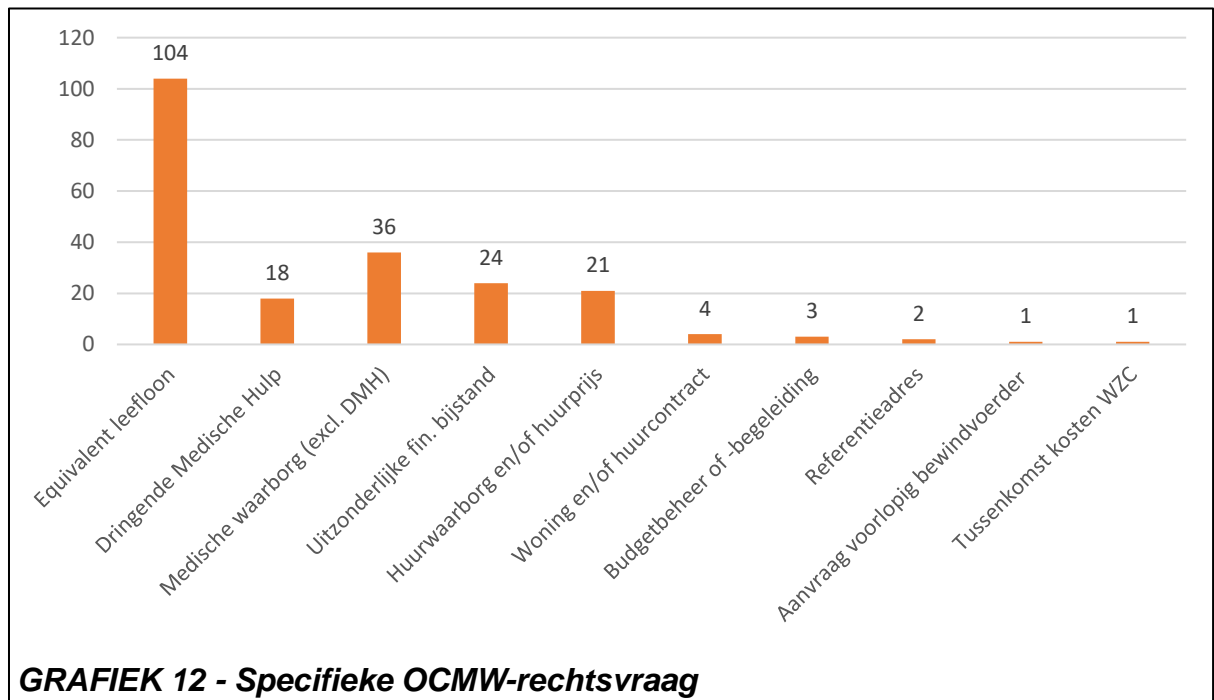
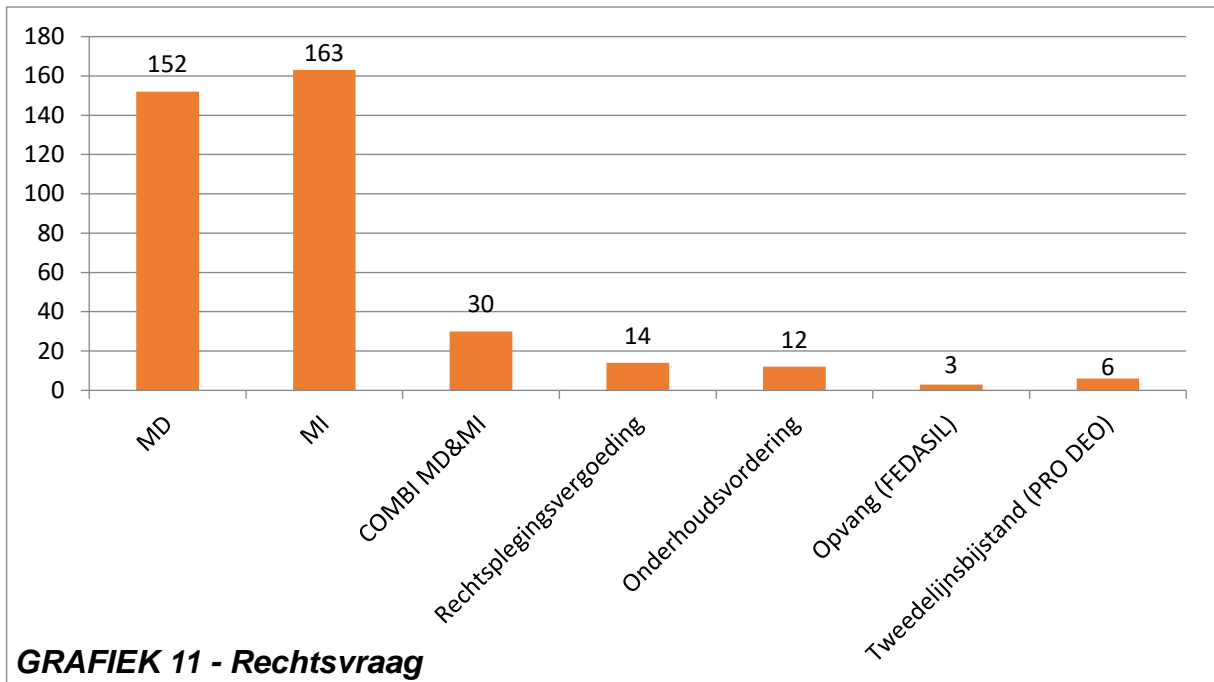
GRAFIEK 9 - Taal, opleiding, stukken

Over grafiek 9 Essentieel voor het onderzoek naar het al of niet bestaan van een recht op OCMW-steun zijn de voorwaarden van werkbereidheid en het gebrek aan bestaansmiddelen (zie *infra*). Werkbereidheid wordt steeds gekoppeld aan de bereidheid om Nederlands te leren, actief opleidingen te volgen en werk te zoeken. Daarnaast is het voorleggen van de nodige documenten (sollicitaties, reacties van de werkgever, aanmaningen, onbetaalde facturen, uittreksels) van zeer groot, vaak doorslaggevend belang.

Het blijkt dat bijna evenveel burgers wel en geen moeite doen om Nederlands te leren. Het volgt niet duidelijk uit de rechtspraak wat de reden hiervoor is. In sommige situaties wordt verwezen naar de kinderlast, maar dat wordt steeds van de hand gewezen wanneer de aanvrager niet kan bewijzen dat al het mogelijke werd gedaan om kinderopvang te vinden. Ook medische redenen worden zelden of nooit aanvaard: slechts in 3 gevallen verkreeg de betrokkene een vrijstelling voor het volgen van Nederlandse les wegens gezondheidsproblemen.

Het is in elk geval positief dat de verzoekende burger slechts zelden analfabeet is, weliswaar met als bedenking dat deze bijzonder kwetsbare groep mogelijk onvoldoende de weg tot de rechtbank vindt. Voorts blijkt dat een meerderheid van de burgers te weinig inspanningen op het vlak van opleiding en werk kan aantonen. Hetzelfde geldt in verband met de (beperkte) gegevens rond het voorleggen van documenten en uittreksels: de burger bezorgt de gevraagde stukken vaker niet dan wel. Tot slot werden medische redenen als uitzondering op de werkbereidheidseis liefst 150 keer aangehaald, maar slechts zelden aanvaard. Het valt op dat in al deze gevallen de problematiek rond het verzamelen van stukken opnieuw zeer duidelijk op de voorgrond komt (zie *infra*).





Over grafiek 10-11-12 Informatie over de samenhang tussen rechtsvragen van eenzelfde aanvrager en/of rechtsvragen van familieleden onderling geeft inzicht in de leefsituatie van de kwetsbare burger. In net iets meer dan 100 gevallen is sprake van (een vorm van) samenhang. Meestal gaat het over samenhang tussen (gelijkaardige of verschillende) rechtsvragen van eenzelfde aanvrager. Dit wijst op een *multiproblematiek* (zie *supra*). Men kan bijvoorbeeld denken aan de rechtszoekende die niet alleen een (equivalent) leefloon aanvraagt, maar ook tussenkost voor de huurwaarborg of voor medische kosten. Of de burger die voor

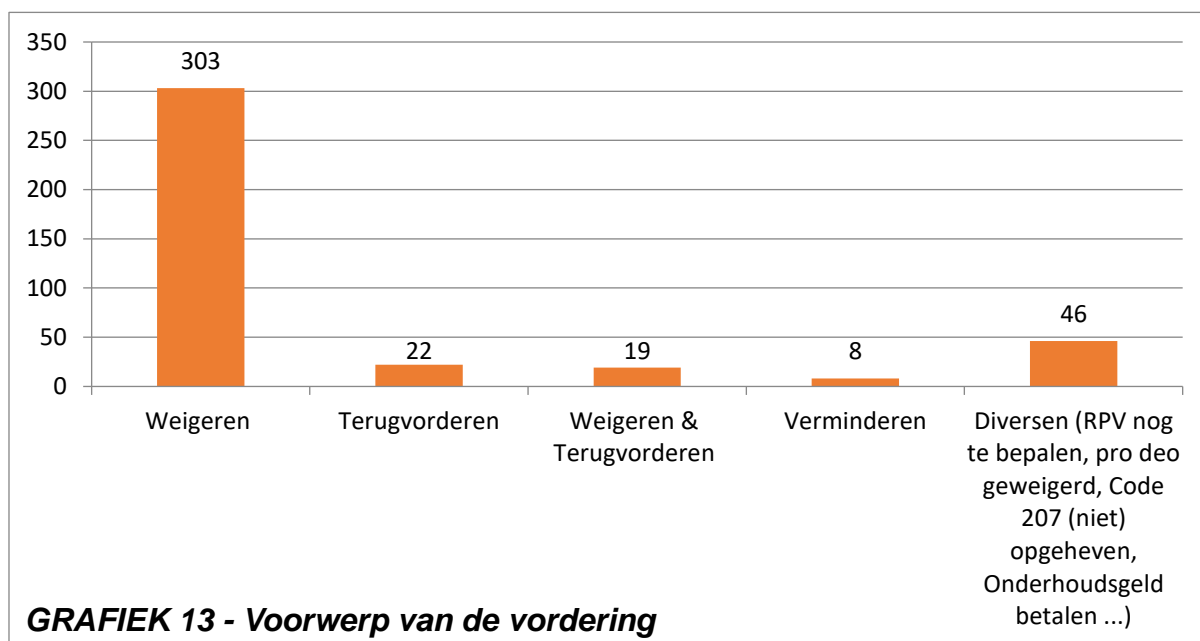
verschillende (opeenvolgende) periodes steun vraagt, maar slechts voor een aantal periodes effectief hulp krijgt. Hij beslist dan om beroep aan te tekenen tegen de negatieve beslissingen. Daarnaast verwijst samenhang tussen aanvragen van verschillende familieleden naar het feit dat kwetsbaarheid en armoede vaak van generatie op generatie worden doorgegeven en dat het bijgevolg heel moeilijk is om eruit te geraken.⁶⁰⁸

Voorts blijkt dat de rechtsvraag inhoudelijk bijna even vaak betrekking heeft op maatschappelijke integratie als op maatschappelijke dienstverlening. Ook werden 30 combinatie-aanvragen geformuleerd. Denk bijvoorbeeld aan de combinatie van een leefloon met een tussenkomst in de huurwaarborg.⁶⁰⁹ Voor het overige zijn er cases in verband met een rechtsplegingsvergoeding, een onderhoudsvordering (steeds afgewezen wegens onbevoegdheid – cfr. artikel 591, 14° Gerechtelijk Wetboek over de bevoegdheid van de vrederechter), een opvangkwestie (in samenspraak met FEDASIL) en de aanstelling van een *pro deo*-advocaat (BJB). Merk op dat het rechtsgebied niet per vonnis, maar wel *per vorderende burger* wordt beschouwd.

Wanneer men daarnaast de categorie *maatschappelijke dienstverlening* meer in detail bestudeert, dan verkrijgt men de resultaten zoals weergegeven in grafiek 12. Aldus blijkt dat betwistingen inzake maatschappelijke dienstverlening vooral handelen over het equivalent leefloon. Vervolgens valt op dat het aantal verzoeken in verband met dringende medische hulpverlening opvallend laag ligt. Het cijfer bedraagt bovendien precies de helft van het aantal zaken over medische waarborgen (voor mensen die wel legaal op het grondgebied verblijven). Wellicht leidt de onzekere verblijfssituatie tot een nog grotere terughoudendheid voor burgers zonder papieren om zich op juridisch vlak te manifesteren (zie *infra* over dringende medische hulpverlening). Voorts lijkt het OCMW zich bewust van de hoge huurprijzen en de moeilijkheden van kwetsbare burgers om aan een kwaliteitsvolle woning te geraken. Een vergoeding voor de woonkosten lijkt op het eerste gezicht dan ook voor een eerder beperkt (doch niet te negeren) aantal disputen te zorgen. Mogelijk zit hier nog een link met het thema samenwonen waarbij mensen proberen om kostendelende oplossingen uit te werken (zie *infra*). Tot slot zien we slechts 2 zaken in verband met het referentieadres. Het is voorlopig onduidelijk of dit cijfer overeenkomt met de realiteit in de dagelijkse praktijk van het sociaal werk.

⁶⁰⁸ L. WARMENBOL en L. GOOSSENS, *Aandacht in 't kwadraat*, Leuven, Acco, 2006, 49.

⁶⁰⁹ Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 13/7995/A, *onuitg.*



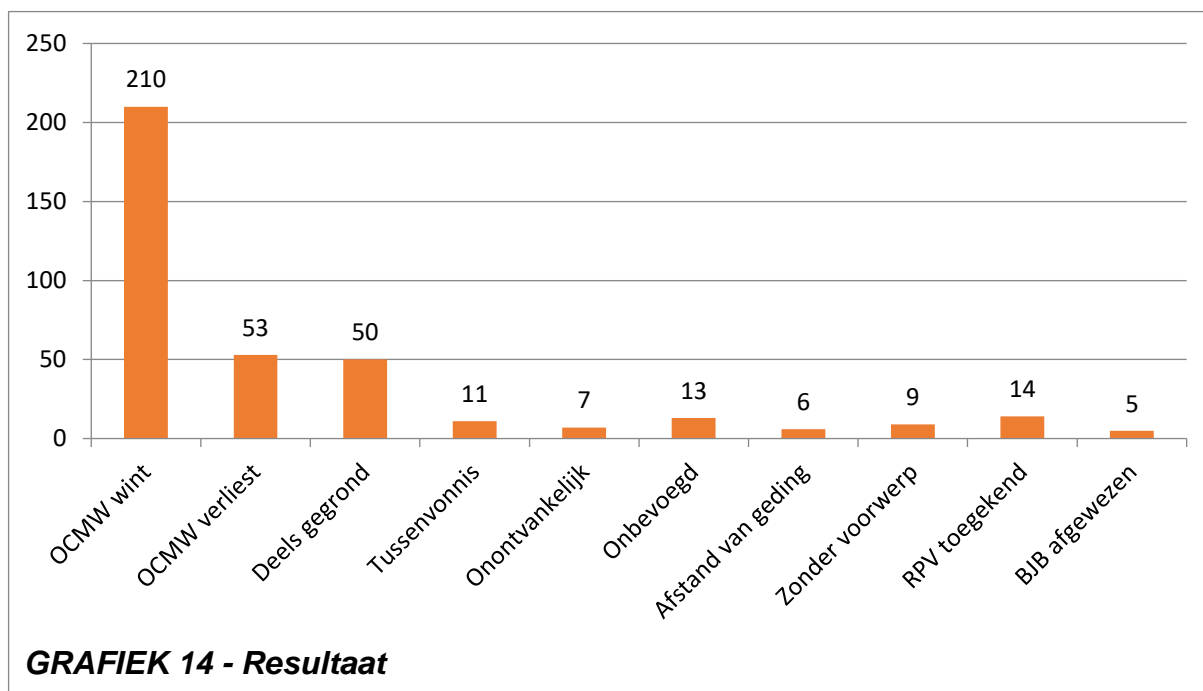
Over grafiek 13 Grafiek 13 geeft meer informatie over het voorwerp van de vordering. Het valt meteen op dat in de overgrote meerderheid van de gevallen (meer dan 300) een zaak is begonnen naar aanleiding van een afgewezen steunvraag. Daarnaast ging het in 14 situaties over het terugvorderen van steun. Het OCMW heeft conform artikel 60§3 OCMW-wet immers de mogelijkheid om materiële hulp te verstrekken *in de meest passende vorm* en dus ook bij wijze van een lening. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij de toekenning van een huurwaarborg. De arbeidsrechter stelde het als volgt.⁶¹⁰

Hierdoor [d.i. door het toekennen van een lening] wordt de aanvrager zelf verantwoordelijk gesteld voor het betalen van de huur en het onderhoud van de woning. Als hij zelf tijdig huur betaalt en geen schade toebrengt, zal hij na het beëindigen van de huur de waarborg terugkrijgen.

In een beperkt aantal gevallen betrof de betwisting een combinatie van weigerings- en terugvorderingsbeslissingen. Slechts 8 keer hield de aangevochten beslissing een vermindering van de steun in, iets wat zich bijvoorbeeld voordoet wanneer de burger van de gezinssituatie ‘alleenstaande’ naar ‘samenwonende’ is geëvolueerd.

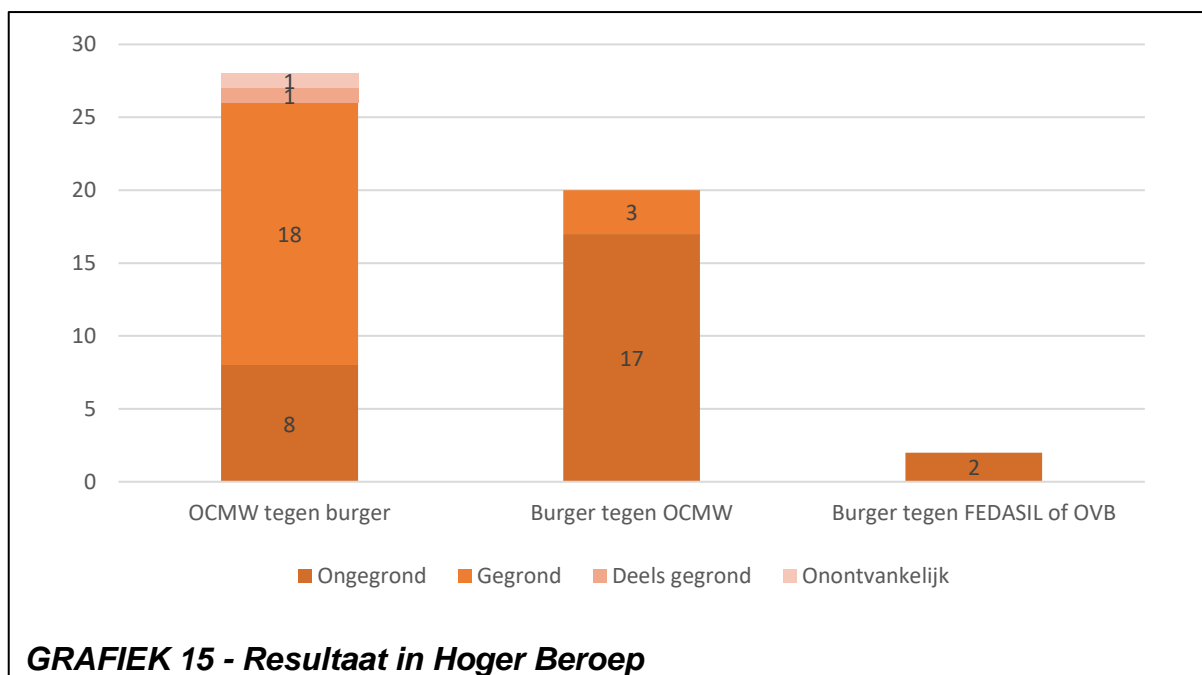
⁶¹⁰ Arbrb. Antwerpen 23 april 2015, 14/6549/A, *onuitg.*

Alle overige kwesties die niet rechtstreeks aan de OCMW-dienstverlening gerelateerd zijn (tweedelijnsbijstand, rechtsplegingsvergoedingen, opvang (in samenspraak met FEDASIL) en onderhoudsvorderingen) werden ondergebracht in de categorie ‘diversen’. Opnieuw zijn de cijfers van deze grafiek gelinkt aan de betrokken partijen en niet aan het aantal onderzochte vonnissen.



Over grafiek 14 Op basis van grafiek 14 stelt men vast dat geschillen vaak in het voordeel van het OCMW worden beslecht: in liefst 210 gevallen komt het Centrum als ‘winnaar’ uit de bus. Slechts 53 keer is de beslissing over de hele lijn gunstig voor de burger. Daarnaast zijn er nog 50 uitspraken waarbij het resultaat verdeeld is. Op dit totaal van 313 zaken *ten gronde* met betrekking tot het *OCMW-recht*, verkrijgt men een succesratio van 67% (210 op 313) voor het OCMW tegenover 16,9% (53 op 313) voor de burger. De deels gegronde zaken werden hierbij buiten beschouwing gelaten. Immers, naargelang de omstandigheden zal de ene partij in die dossiers meer voordeel behaald hebben dan de andere, maar geen van beide wordt volledig in het gelijk gesteld, hoewel het ‘ongelijk’ soms zeer klein en het ‘gelijk’ zeer groot kan zijn.

Alle overige beslissingen zijn niet bijzonder relevant voor dit onderzoek, maar werden volledigheidshalve wel weergegeven. Zodoende klopt het totaal van 378 beslissingen.



Over grafiek 15 Vervolgens werd tegen deze vonnissen 52 keer hoger beroep aangetekend: 24 keer door de burger en 28 keer door het OCMW. In 2 zaken is het nooit tot een arrest gekomen, wegens afstand van hoger beroep (⁶¹¹) en wegens ambtshalve weglating na verwijzing naar de bijzondere rol bij gebrek aan verder initiatief van de partijen (⁶¹²). Merk op dat het in beide gevallen een zaak van de burger tegen het OCMW betrof. Bijgevolg zijn er 22 afgewerkte beroepszaken op verzoek van de burger tegenover 28 zaken van het OCMW, wat resulteert in een totaal van 50 werkelijk ingestelde procedures. Wanneer men rekening houdt met het grote verschil tussen de burger en het OCMW in termen van ‘winst’ en ‘verlies’ in eerste aanleg, dan blijkt dat het OCMW relatief gezien veel vaker in beroep gaat dan de burger. Zo stelde het Centrum 28 keer beroep in voor een totaal van 103 zaken. Van deze 103 zaken had het OCMW in eerste aanleg 53 keer verloren en 50 keer deels verloren. Het hoger beroepspercentage komt neer op 27,2%. Daarnaast stelde de burger 22 keer beroep in voor een totaal van 265 zaken. Van deze 265 zaken verloor de burger 209 keer van het OCMW, 1 keer van FEDASIL en 5 keer van de OVB, alsook werd de zaak 50 keer deels in zijn nadeel beslecht. Het hoger beroepspercentage voor de burger komt dan neer op slechts 8,3%.

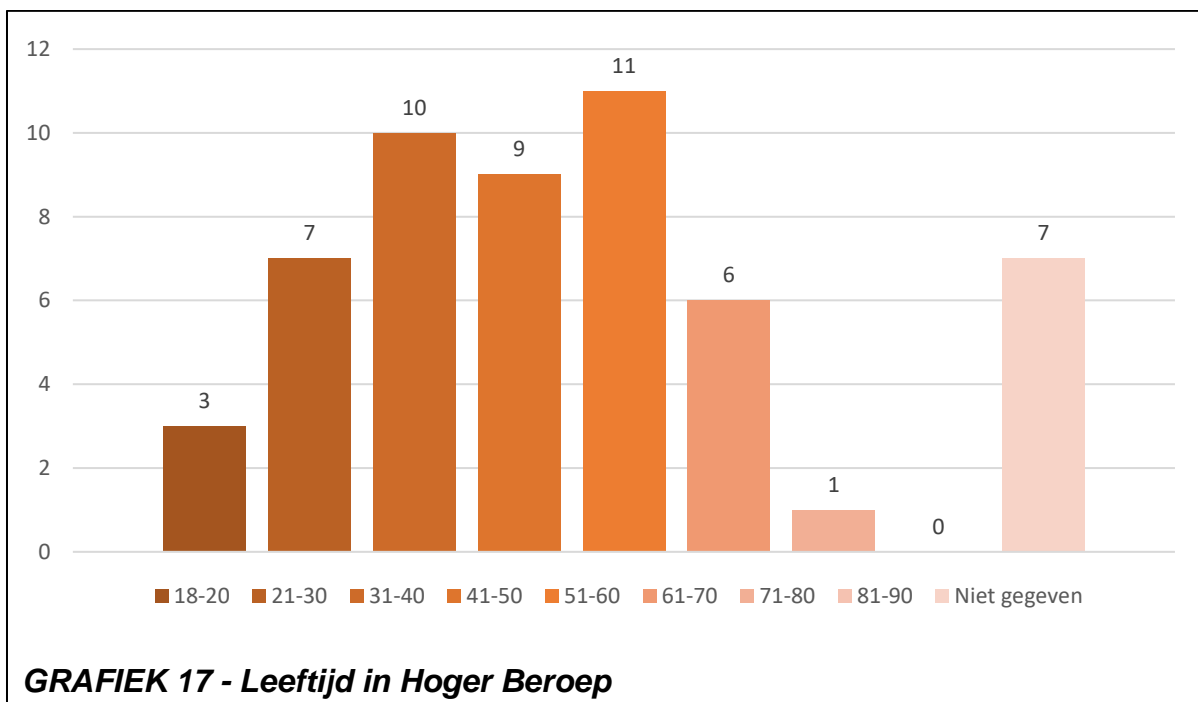
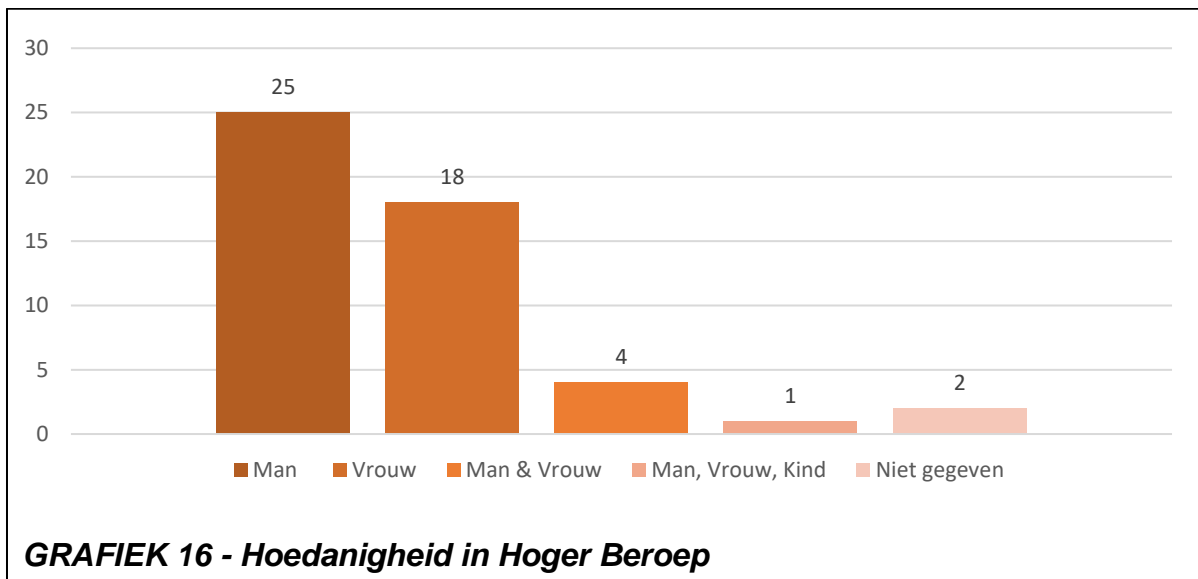
Voorts bleken de rechtszaken in beroep uiteindelijk 27 keer ongegrond, 21 keer gegrond, 1 keer deels gegrond en 1 keer onontvankelijk (grafiek 15). Het valt op dat wanneer de procedure is ingeleid door het OCMW de uitkomst doorgaans gunstiger is. Zo leidden de 28 beroepszaken van het Centrum tot 18 gegronde en 1 deels gegrond resultaat. De andere vorderingen werden

⁶¹¹ Arbrb. Antwerpen 21 mei 2015, AR 14/6737/A, *onuitg.*

⁶¹² Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR 14/7614/A, *onuitg.*

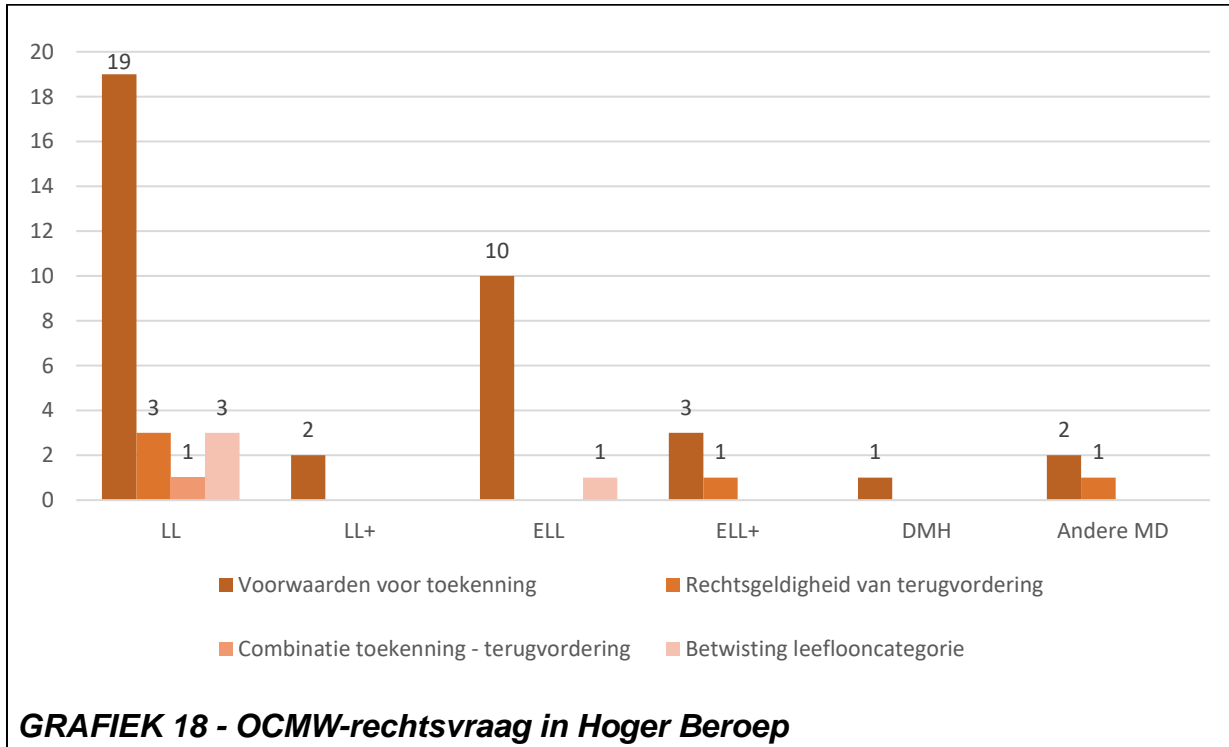
8 keer ongegrond en 1 keer onontvankelijk verklaard. Dit resulteert in een successratio voor het OCMW van 19 op 28 of 67,9%. Daarentegen bleken de 22 door de burger ingeleide beroepszaken slechts 3 keer gegrond. Van de 19 ongegronde zaken werden er 17 verloren tegen het OCMW, 1 tegen FEDASIL en 1 tegen de OVB. De successratio voor de burger bedraagt dus slechts 3 op 22 of 13,6%.

Merk op dat deze percentages heel sterk aansluiten bij de cijfers in eerste aanleg, zijnde 67% voor het OCMW en 16,9% voor de burger.



Over grafiek 16 – 17 Hoewel de absolute aantallen in beroep veel lager liggen, valt het op dat het profiel van de burger nagenoeg gelijk is. Zo was de verdeling tussen mannen en vrouwen in eerste aanleg respectievelijk 50% (189 op 378) en 34,7% (131 op 378). Het overblijvend percentage werd verdeeld over andere samenstellingen, waaronder koppels, koppels met een kind en een onbekende restgroep. In hoger beroep ziet men bijna exact hetzelfde: 50% mannen (25 op 50) en 36% vrouwen (18 op 50).

Wat daarnaast de verdeling over de verschillende leeftijdscategorieën betreft, zou men een groot verschil kunnen opmerken met de leeftijdscategorie 41-50 (die in er in eerste aanleg werkelijk ‘tussenuit’ springt). Vanuit relatief oogpunt is dat echter niet het geval. Voor de arbeidsrechtbank betrof het 76 op 378 burgers (20%) en voor het arbeidshof 9 op 50 (18%). Ook het feit dat de categorie 21-30 in eerste aanleg nadrukkelijker aanwezig is (71 op 378 tegenover 7 op 50) kan men relativeren door de percentages naast elkaar te leggen: 18,8% en 14,4%. We mogen derhalve vaststellen dat er geen echte noemenswaardige verschillen zijn: beide grafieken lijken een klassieke normaalverdeling te benaderen en hoe groter de aantallen, des te sterker deze verdeling zichtbaar wordt.



Over grafiek 18

Wanneer we de procedures *ten gronde* bekijken (dus met uitzondering van het onontvankelijk beroep) en enkel rekening houdend met *OCMW-gerelateerde* dossiers (dus met uitzondering van de beroepen tegen FEDASIL en de OVB) dan verkrijgt men op het totaal van 47 de verdeling zoals weergegeven in grafiek 16. In de meeste gevallen betreft de betwisting een ‘zuiver’ (equivalent) leefloon (19 +10). Daarnaast zijn er ook een aantal situaties waarbij het (equivalent) leefloon gecombineerd wordt met andere vormen van maatschappelijke dienstverlening (bijvoorbeeld een waarborg). Het betreffen betrekkelijk lage absolute aantallen (2 beroepen bij LL+ en 3 + 1 beroepen bij ELL +) waaruit men geen grote conclusies kan trekken. Met de grootste voorzichtigheid zou men kunnen suggereren dat de combinatie van een equivalent leefloon met andere vormen van maatschappelijke dienstverlening wat meer voor de hand ligt, omdat het daarbij gaat over personen in het ultieme vangnet van de sociale zekerheid, in mensonwaardige omstandigheden (cfr. artikel 1 OCMW-wet) en met een minder gunstige verblijfpositie dan onder de RMI-wet.

Daarnaast handelt het merendeel van de betwistingen in beroep over de voorwaarden voor de ene of de andere vorm van maatschappelijke dienstverlening (met inbegrip van de dringende medische hulp). Meer concreet gaat het om 37 (= 19 + 2 + 10 + 3 + 1 + 2) op 47 beroepsdossiers. Op de tweede en derde plaats staan respectievelijk de geschillen met betrekking tot de terugvordering van verleende steun (5 cases) en het statuut van de samenwonende (4 zaken). In één dossier was sprake van een gecombineerde discussie over de voorwaarden van OCMW-dienstverlening en de terugvordering van steun. Merk tot slot op dat slechts één dossier inzake dringende medische hulpverlening het beroepsniveau heeft bereikt. Het betrof een casus ingeleid door de burger, maar afgewezen wegens een gebrek aan behoefte.⁶¹³

2.2. Volgens de focusgesprekken

Het profiel van de klager voor de arbeidsgerechten lijkt op het eerste gezicht niet zo sterk te verschillen van de kwetsbare burger in een ruimere OCMW-context. Inderdaad, sociaal werkers en advocaten verklaren contact te hebben met mannen en vrouwen uit verschillende leeftijdscategorieën en vaak met een problematische beroepssituatie (aanhoudende werkloosheid, zwartwerk, in de tijd beperkte sociale tewerkstelling, moeilijkheden om werk te

⁶¹³ Arbh. Antwerpen 30 april 2015, AR 14/5674/A, *onuitg.* en Arbh. Antwerpen 17 februari 2016, AR 2015/AA/428, *onuitg.*

vinden wegens gebrek aan diploma of een slechte gezondheid ...). Wel zien we in de dagelijkse praktijk een sterkere vertegenwoordiging van een aantal specifieke doelgroepen.

Zo is er in de eerste plaats een forse toename van het aantal studenten met een leefloon. Meer concreet waren er in 2016 16.140 studerende leefloners tussen 18 en 25 jaar, terwijl het in 2006 om slechts 7.816 studenten ging. Daarnaast is het aandeel studenten met een leefloon ten opzichte van de totale leefloonpopulatie veel groter dan het aandeel van de 18 tot 25 jarigen in de totale Belgische populatie. Anders gesteld: het aantal studenten met een leefloon is niet alleen verdubbeld in de laatste tien jaar, deze groep vertegenwoordigt ook een uitzonderlijk groot aandeel in de groep van leefloners.⁶¹⁴ De evolutie van het aantal studenten is bovendien seizoensgebonden. Zo is er een voortdurende stijging tijdens het schooljaar met een piek in juni en een dieptepunt tijdens de zomervakantie (in verband met het einde van de studies en de start van vakantiejobs in het kader van de werkbereidheidsvoorwaarde).⁶¹⁵

Daarnaast zijn er steeds meer hulpvragers met een zelfstandigenstatuut. In deze groep kan men globaal gesproken twee ‘types van kwetsbaarheid’ onderscheiden (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Vooreerst gaat het over *financieel* kwetsbare personen, zonder dat deze kwetsbaarheid per definitie gepaard gaat met een gebrek aan kennis en vaardigheden of administratieve ongeletterdheid. Denk hierbij aan mensen met een eigen zaak die door omstandigheden in financiële moeilijkheden zijn geraakt. Vervolgens is er ook een groep zelfstandigen, schijnzelfstandigen, die wel weer kwetsbaar zijn op meerdere levensdomeinen. Men kan dan denken aan kranten- en pakjesbezorgers, bouwvakkers, uitbaters van snackbars en nachtwinkels of schoolverlaters werkzaam in een carwash (onder de vorm van een spookvennootschap). Zij zijn vaak de taal onvoldoende machtig en hebben weinig ervaring met het Belgische (socialezekerheids)recht. Veelal is men zich niet bewust van het eigen statuut, met alle (financiële) risico’s van dien. De wetgever heeft evenwel geen bijzondere aandacht besteed aan de zelfstandige in het OCMW-recht. Om deze reden werkte de POD MI een informatiebrochure uit met handvatten om de regels rond het leefloon op zelfstandigen in moeilijkheden toe te passen (zie *infra*).⁶¹⁶

⁶¹⁴ POD MI (2017), *Leefloonpopulatie groeide in 2016 aan tot maandelijks 124.748 personen*, <https://www.mi-is.be/>

⁶¹⁵ POD MI (2016), *Focusnota nr. 16: studenten en het leefloon*, <https://www.mi-is.be/>

⁶¹⁶ POD MI (2014), *Handleiding voor OCMW's: hulp aan zelfstandigen in moeilijkheden*, <https://www.mi-is.be/>

Ten derde is er op het niveau van de rechtbank een sterke ondervertegenwoordiging van de personen in illegaal verblijf. Deze groep is omwille van de uitzonderlijk preciaire leefsituatie (nog) minder geneigd om zich te manifesteren en voor zijn rechten op te komen. Bovendien is het recht op OCMW-hulp ten aanzien van hen beperkt tot het verstrekken van dringende medische hulpverlening. Zodoende speelt het grootste gedeelte van deze problematiek zich af op het niveau van de (eerste lijn van de) gezondheidszorg, hulpverleningsorganisaties (zoals vzw Filet Divers, zie *infra*) en het sociaal werk.⁶¹⁷

Vanzelfsprekend zijn de hier besproken groepen van burgers op zichzelf geen ‘probleem’ of ‘knelpunt’. Vanuit hun kwetsbare situatie zijn zij echter wel bijzonder vatbaar voor de knelpunten in de toegang tot het OCMW-recht. Wat studenten betreft, is er bijvoorbeeld de link met het GPMI (in het kader van studievoortgang) en het bewijs (van behoeftigheid wanneer zij het ouderlijk huis verlaten of van werkbereidheid in de combinatie met een studentenjob). Daarnaast geeft het gebrek aan een wettelijke regeling voor zelfstandigen eveneens verschillende uitdagingen ten aanzien van het bewijs van behoeftigheid en werkbereidheid. Tot slot raakt de problematiek van verblijf zonder papieren aan de dringende medische hulpverlening, een thema dat op zichzelf samenhangt met een heel aantal problemen. Daarom worden deze categorieën van burgers meegenomen in de bespreking van de diverse knelpunten.

Naast de achtergrond van de aanvrager is ook het onderwerp van de hulpvraag soms verschillend. Uiteraard gaat het in de OCMW-praktijk, net zoals in de rechtspraak, veelal over een vraag naar (equivalent) leefloon. Niettemin komen sociaal werkers vaker in contact met problemen in verband met het referentieadres (⁶¹⁸) en de terugvordering van steun (in de brede betekenis) (⁶¹⁹). Om deze redenen worden voormelde thema's als afzonderlijke knelpunten in het OCMW-recht beschouwd en besproken.

⁶¹⁷ KCE – Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (2015), *Welke gezondheidszorg voor personen zonder wettig verblijf?*, <https://kce.fgov.be/>

⁶¹⁸ Het bleek alleszins duidelijk uit al de feitenrelazen in de onderzochte rechtspraak dat het referentieadres een instrument is dat miskend blijft en waarover veel verwarring blijft bestaan, zowel bij de verschillende administraties als bij de aanvragers. Ook dient herhaald te worden dat de gevallen die voor de arbeidsrechtbank terechtkomen slechts het topje van de ijsberg zijn. STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2018), *Het referentieadres bij een OCMW: Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*, <http://www.armoedebestrijding.be/>

⁶¹⁹ D. TORFS (2017), *Terugvordering en sancties bij leefloon en maatschappelijke dienstverlening (lezing op de studienamiddag 'OCMW-Dienstverlening anno 2017')*, <https://www.diekeure.be/>

3. Knelpunten in de toegankelijkheid van OCMW-dienstverlening

Een opvallende vaststelling is dat de winstkansen voor de burger tijdens de gerechtelijke procedure bijzonder laag liggen. Bovendien valt op dat het succespercentage voor het OCMW nagenoeg stabiel blijft in eerste aanleg en in beroep (van 67,9% naar 67%), terwijl dit cijfer voor de burger toch wat sterker achteruit gaat (16,9% naar 13,6%). De vraag rijst nu welke factoren en drempels hiervoor verantwoordelijk zijn.

Op basis van het empirisch onderzoek kan men in dit verband vijf knelpunten onderscheiden: de motiveringsplicht, het GPMI, de bewijsvoering, het leerstuk van de dringende medische hulpverlening en het onthaal en de communicatie binnen het OCMW. Deze knelpunten worden, zoals reeds aangekondigd, verder aangevuld met twee bijkomende problemen die rechtstreeks voortvloeien uit de praktijk van het sociaal werk: het referentieadres en de terugvordering van steun. Alvorens over te gaan tot een grondige bespreking, zullen de verschillende knelpunten worden ingepast in de overzichtstabel uit het eerste (conceptuele) deel van dit doctoraat. Daarmee wordt duidelijk dat zij thuishoren in het deel ‘probleemanalyse’, met elementen aan de vraag- en aan de aanbodzijde en met een duidelijke link naar de *onbegrijpelijkheid* van het OCMW-recht als focus in dit doctoraat.

Probleemanalyse

DREMPELS		Overeenkomstige B's
Vraagzijde <u>Kenmerken vd rechtszoekenden</u>	<p>Gebrek aan financiële middelen om hulp in te schakelen</p> <p>Gebrek aan kennis over het recht en de rechtshulp <i>En breder: niet op de hoogte zijn van verwachtingen, plichten, afspraken.</i> MOTIVERINGSPLICHT (knelpunt 1) GPMI (knelpunt 2) ONTHAAL EN COMMUNICATIE (knelpunt 5) NON-TAKE-UP (slotbeschouwing)</p> <p>Gebrek aan bureaucratische vaardigheden om 'zijn weg te vinden' BEWIJSVOERING (knelpunt 3) DRINGENDE MEDISCHE HULP (knelpunt 4) ONTHAAL EN COMMUNICATIE (knelpunt 5) NON-TAKE-UP (slotbeschouwing)</p> <p>Psychologische en socio-culturele terughoudendheid, wantrouwen ONTHAAL EN COMMUNICATIE (knelpunt 5)</p> <p>Zwakkere positie tegenover de tegenpartij (OS-RP) BEWIJSVOERING (knelpunt 3)</p>	<p>Betaalbaarheid</p> <p>Bekendheid, begrijpelijkheid</p> <p>Bekendheid, begrijpelijkheid, beschikbaarheid</p> <p>Bekendheid, begrijpelijkheid, betrokkenheid/betrouwbaarheid, begripvolheid</p> <p>Bruikbaarheid, begrijpelijkheid</p>
Aanbodzijde <u>Kenmerken vh rechtssysteem</u>	<p>Op het vlak van regelgeving en procesvoering</p> <p>Regelgeving met een (te) specifiek toepassingsgebied</p> <p>Regelgeving die inadequaar/inefficiënt is (niet wordt nageleefd)</p> <p>Regelgeving die complex en moeilijk te begrijpen is + trage, formalistische procesvoering</p> <p>BEWIJSVOERING (knelpunt 3) DRINGENDE MEDISCHE HULP (knelpunt 4) HET REFERENTIEADRES en DE TERUGVORDERING VAN STEUN (Andere knelpunten)</p>	<p>Bruikbaarheid, betrokkenheid/betrouwbaarheid, begrijpelijkheid</p>

3.1. Eerste knelpunt: Motivering

Het OCMW is verplicht om de beslissingen inzake het recht op leefloon en maatschappelijke dienstverlening te motiveren. Met betrekking tot maatschappelijke dienstverlening wordt daarvoor in principe teruggegrepen naar artikel 62bis OCMW-wet en voor maatschappelijke integratie geldt artikel 21 RMI-wet.

Het dient opgemerkt dat deze laatste bepaling strikt genomen enkel betrekking heeft op beslissingen over ingediende aanvragen. Inderdaad, de RMI-wet bevat geen algemeen artikel met richtlijnen voor alle soorten beslissingen over dit rechtsdomein.⁶²⁰ Dit ondanks het feit dat de artikelen 1, 2 en 3 van de Wet Motivering Bestuurshandelingen (⁶²¹) wel een dergelijke algemene motiveringsplicht voor administratieve beslissingen vooropstellen. Andere relevante bepalingen vindt men terug in het Handvest Sociaal Verzekerde. Daar waar artikel 13 een relatief beperkte bijdrage levert (“beslissingen moeten met redenen omkleed worden”), stipuleert artikel 6 dat *instellingen van sociale zekerheid zich in hun betrekkingen met de sociaal verzekerde (...) in een voor het publiek begrijpelijke taal dienen uit te drukken*.⁶²² Dit laatste biedt duidelijk een ruimer perspectief en ondersteunt de tendens naar juridisch correcte, maar vooral ook *klare* taal in het sociaal werk.⁶²³ Kort gesteld moet de motivering de burger in staat stellen om te begrijpen wat er is beslist en waarom (zowel feitelijk als juridisch). Op basis van deze informatie moet hij weloverwogen kunnen kiezen om al dan niet in beroep te gaan.⁶²⁴

⁶²⁰ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 237.

⁶²¹ Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991, 19.976.

⁶²² D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 237.

⁶²³ Zie o.m.: OCMW Antwerpen, *SOS klare taal*, <http://www.klaretalrendeert.be> en <https://www.diversiteitspraktijk.be>

⁶²⁴ M. DE RUE, “La procédure administrative” in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brussel, die Keure, 2011, 549.

3.1.1. Volgens de rechtspraakstudie

3.1.1.1. Probleemstelling

De motiveringsplicht is een vormvoorschrift van externe legaliteit, opgelegd in het belang van de rechtsonderhorige die de schending ervan dus in principe zelf moet opwerpen.⁶²⁵ Indien inderdaad tot een schending van de motiveringsverplichting wordt besloten, dan wordt de betreffende beslissing vernietigd en stelt de rechter zich in de plaats van de administratieve overheid (“substitutie”). Hij gaat na of aan de toekenningsvoorwaarden voor het recht op maatschappelijke dienstverlening/integratie werd voldaan en neemt aldus een nieuwe beslissing op basis van de voorliggende feiten.⁶²⁶

In deze studie werd de schending in totaal 29 keer aangevoerd. De rechter is hier in 26 gevallen ook in gevolgd. Deze cijfers houden geen rekening met de situaties waarin ambtshalve werd beslist dat de verjaringstermijn voor beroep tegen een beslissing tot terugvordering niet was ingegaan bij gebrek aan de nodige vermeldingen conform het Handvest Sociaal Verzekerde (openbare orde).⁶²⁷ Dit laatste is in zeker opzicht eigenlijk ook een vorm van onjuist motiveren.

Het cijfer van 26 schendingen kan op twee manieren worden benaderd. Enerzijds is het een betrekkelijk laag cijfer in het licht van het totaal aantal beslissingen ten gronde (meer dan 300), terwijl het anderzijds een hoog cijfer is in vergelijking met het aantal keer dat een schending van de motiveringsverplichting werd aangevoerd (26 op 29 = 90%). De laatste strekking lijkt de meest aannemelijke. De problematiek van een al te summiere motivering is immers al langer het voorwerp van discussie. Zo staat in de notulen van de Antwerpse OCMW-raad van 5 maart 2015 te lezen dat *het OCMW reeds herhaaldelijk door de arbeidsrechtbank op de vingers werd getikt wegens ontoereikende schriftelijke motivatie van beslissingen en dat ook het jaarverslag*

⁶²⁵ Omz. VI. 20 juni 1995 over de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

⁶²⁶ De rechter stelt zich overigens alleen in de plaats voor de beoordeling van de toekenningsvoorwaarden. Dit gebeurt niet automatisch bij de vernietiging van een beslissing waarbij een sanctie werd opgelegd, gelet op het beginsel van scheiding der machten en de discretionaire bevoegdheid van de OCMW's (zie D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, losbl., 242 en Arbrb. Antwerpen 2 april 2015, AR nr. 14/6214/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 14/7184/A en 15/2185/A, *onuitg.*)

⁶²⁷ Zie Arbrb. Antwerpen 5 februari 2015, AR nr. 14/4574/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR nr. 14/7616/A en 15/194/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 23 april 2015, AR nr. 14/6650/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 28 mei 2015, AR nr. 14/2048/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/2595/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3188/A, *onuitg.*

van de Antwerpse ombudsvrouw het gebrek aan heldere communicatie met de cliënt als aanhoudend pijnpunt aanstipt.⁶²⁸ Verder moet worden opgemerkt dat de beslissingen die werden vernietigd wegens schending van het motiveringsbeginsel inhoudelijk niet erg veel verschillen van andere beslissingen waarbij de burger de schending niet heeft opgeworpen. Ter illustratie ziet men volgende motiveringen zowel in niet-vernietigde als in wel-vernietigde beslissingen terugkomen:

*“Geen recht op leefloon. Waarom? Uit ons onderzoek blijkt dat uw inkomen hoger is dan het leefloon. We kunnen u financieel niet helpen.”*⁶²⁹

*“Geen medische waarborg. Waarom? U voldoet niet aan de voorwaarden.”*⁶³⁰

*“Geen recht op leefloon. Waarom? U krijgt financiële steun op bepaalde voorwaarden. Uit ons onderzoek blijkt dat u deze voorwaarden niet hebt nageleefd.”*⁶³¹

*“Geen recht op leefloon. Waarom? U toont uw werkbereidheid onvoldoende aan.”*⁶³²

*“Geen recht op leefloon. Waarom? Uit ons onderzoek blijkt dat u onvoldoende meewerkte aan het sociaal onderzoek.”*⁶³³

Tegelijk vindt men op diverse plaatsen ook voorbeelden van afdoende motivering. Merk op dat *afdoende* hier niet per se gelijkstaat met *uitvoerig*: kort en bondig kan volstaan.⁶³⁴ Hierna volgen enkele voorbeelden ter illustratie.

“Geen recht op leefloon. Waarom? RMI in de vorm van LL alleenstaande wordt u geweigerd van 12 maart 2014 tot en met 31 maart 2014 om reden dat u geschorst bent door RVA wegens het missen van een uitnodiging van VDAB. Vervolgens kreeg u een brief van RVA met de oproep voor een gesprek. Deze ontving u eveneens niet. U verklaart vervolgens dat u de beslissingsbrief van de RVA waarop de schorsing bekend gemaakt werd niet of laattijdig ontving. Het OCMW

⁶²⁸ RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN (2015), *Notulen openbare zitting van 5 maart 2015*, <https://www.antwerpen.be/socialecentra/>

⁶²⁹ Vernietigd in Arbrb. Antwerpen 2 april 2015, AR nr. 14/6082/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 15/1028/A, *onuitg.* Behouden in Arbrb. Antwerpen 23 april 2015, AR nr. 14/5590/A en 14/5591/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 23 april 2015, AR nr. 14/6044/A, *onuitg.*

⁶³⁰ Vernietigd in Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1086/A, *onuitg.* Behouden in Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/3865/A en 14/3867/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 28 mei 2015, AR nr. 14/6928/A, *onuitg.*

⁶³¹ Vernietigd in Arbrb. Antwerpen 23 april 2015, AR nr. 14/4317/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/2098/A, *onuitg.* Behouden in Arbrb. Antwerpen 30 april 2015, AR nr. 14/5911/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 21 mei 2015, AR nr. 15/86/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7628/A, *onuitg.*

⁶³² Vernietigd in Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/1993/A, *onuitg.* Behouden in Arbrb. Antwerpen 12 november 2015, AR 15/4546/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1400/A, *onuitg.*

⁶³³ Vernietigd in Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/245/A, *onuitg.* en 15/1645/A. Behouden in Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/1917/A, *onuitg.*

⁶³⁴ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 240 en de verwijzing aldaar.

kan hiermee geen rekening houden om met terugwerkende kracht leefloon toe te staan. U diende op 14 april uw aanvraag in, dus wij kunnen slechts vanaf 1 april inwilligen."⁶³⁵

"Geen recht op leefloon. Waarom? U verzaakte door verhuis naar ons land aan uw uitkering en bracht uzelf dus in een situatie van onvermogen."⁶³⁶

"Geen recht op equivalent leefloon. Waarom? U heeft een geldige hangende asielaanvraag lopende. U kreeg hierbij een toewijzing aan FEDASIL (code 207). OCMW Antwerpen is onbevoegd."⁶³⁷

"Geen recht op equivalent leefloon. Waarom? Uit ons onderzoek blijkt dat uw verblijfspapieren niet geldig zijn."⁶³⁸

Tot slot geldt het feit dat de motiveringsverplichting in beroep veel minder vaak aan bod komt. Het OCMW lijkt zich niet te verzetten tegen vonnissen waarin een schending werd vastgesteld. In één geval besteedde de beroepsrechter er wel bijzondere aandacht aan, terwijl de arbeidsrechter de motiveringskwestie niet eerder had behandeld: de gebrekkige motivering werd in beroep voor het eerst vastgesteld.⁶³⁹ In een ander geval werd de schending van de motiveringsverplichting uitdrukkelijk bevestigd, ook zonder dat het OCMW zich tegen dit deel van het vonnis had verzet. De voorzitter overwoog dat *indien toch beroep zou zijn aangetekend tegen dit onderdeel, er wordt vastgesteld dat de motiveringsverplichting inderdaad geschonden is.*⁶⁴⁰ In een derde zaak stelde de voorzitter eenvoudig vast dat er geen beroep was aangetekend tegen de schending en dat de onvolledige motivering zodoende werd bevestigd.⁶⁴¹

3.1.1.2. Bespreking

Uit het voormelde blijkt vooreerst dat de burger op verschillende momenten de kans laat liggen om een schending van het motiveringsbeginsel aan te halen. Het is niet helemaal helder waarom hij dat doet. De meest waarschijnlijke verklaring is dat de rechter bij een schending van de motiveringsplicht de oorspronkelijke beslissing van het OCMW zal vernietigen en zelf de

⁶³⁵ Arbrb. Antwerpen 3 december 2015, AR nr. 15/3604/A, *onuitg.*

⁶³⁶ Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/1622/A, *onuitg.*

⁶³⁷ Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/1694/A, *onuitg.*

⁶³⁸ Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/1695/A, *onuitg.*

⁶³⁹ Arbh. Antwerpen 14 oktober 2015, AR 2015/AA/106, *onuitg.*

⁶⁴⁰ Arbh. Antwerpen 9 maart 2016, AR 2015/AA/539, *onuitg.*

⁶⁴¹ Arbh. Antwerpen 22 juni 2016, AR 2015/AA/694, *onuitg.*

toekenningsvoorwaarden van de wet zal nagaan. Wanneer men daarentegen rechtstreeks de beslissing aanvecht (en niet eerst de schending van de motiveringsplicht aankaart) zal de rechter onmiddellijk inhoudelijk toetsen, wat in feite op hetzelfde neerkomt. Om dezelfde reden vecht het OCMW een vastgestelde schending van de motiveringsverplichting nagenoeg nooit aan in beroep (zie *supra*). Een voorbeeld maakt dit duidelijk:

In de eerste zaak voert de burger de schending van de motiveringsplicht aan. De rechter oordeelt dat de motivering ‘u toont uw werkbereidheid onvoldoende aan’ inderdaad niet afdoende is en vernietigt de beslissing. Vervolgens kijkt hij alle toekenningsvoorwaarden van de wet opnieuw, met specifieke aandacht voor de werkbereidheid (omdat dat het duidelijke twistpunt was).⁶⁴² In de tweede zaak wordt een burger met een zeer gelijkaardige motivering geconfronteerd (‘u stelt zich niet bereid om te werken’), maar hij vecht de summiere bewoording ervan niet aan. De rechter focust meteen op datgene waar het om te doen is: de werkbereidheid.⁶⁴³

Een andere denkpiste is dat de burger geen schending aanvoert, simpelweg omdat hij de beslissing voldoende begrijpt. Men dient daarbij in het achterhoofd te houden dat de kwetsbare burger in deze rechtspraakstudie reeds de toegang tot de rechtbank heeft gevonden. Aangezien de hoofddoelstelling van een degelijke motivering is dat de burger in staat wordt gesteld om zijn beroepskansen in te schatten, heeft hij die afweging wellicht reeds gemaakt (al dan niet met de steun van rechtshelpers/sociaal werkers) en voelt hij niet langer de nood om de schending van het motiveringsbeginsel aan te voeren.

Tegelijk is er de vaststelling dat het OCMW op verschillende momenten wél helder (en soms zelfs zeer precies) motiveert. Hoe komt het dan toch dat men nog zo vaak zijn toevlucht neemt tot standaardformuleringen? Vermoedelijk heeft dit te maken met de hoge werklast die OCMW's ervaren en die reeds verschillende jaren een stijgende trend volgt.⁶⁴⁴ Dit neemt echter niet weg dat vele beslissingen inhoudelijk erg gelijklopend zijn (i.h.b. inzake werkbereidheid, behoeftigheid, samenwonen...), waardoor een zeker evenwicht tussen standaardisering en personalisering haalbaar moet zijn.

⁶⁴² Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/1993/A, *onuitg.*

⁶⁴³ Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1400/A, *onuitg.*

⁶⁴⁴ POD MI (2014), *Rapport Werklastmeting Sociale Diensten*, <http://www.mi-is.be/>

3.1.2. Volgens de focusgesprekken

3.1.2.1. Probleemstelling

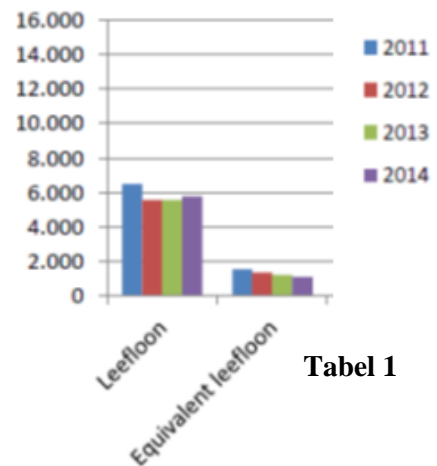
De summiere motivering in de voorgelegde casus (⁶⁴⁵) werd door verschillende deelnemers als een ‘schoolvoorbeeld’ gezien van de huidige manier van werken (zie o.m. *Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*). Een advocaat stelde: “Ik vind de voorgelegde casus erg realistisch. Hoewel de motivering verschilt per OCMW is de Antwerpse toestand schrijnend. Er zit geen moeite in. Bij sommige burgers klopt het zelfs niet, de link tussen de motivering en de uiteindelijke beslissing. Zo herinner ik me een cliënt die zijn verhaal kwam vertellen en ik kon het op geen enkele manier koppelen aan de twee zinnen die ik in de motivering terugvond.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Een collega-raadsman bevestigde dit en vulde aan met de ervaring dat een motivering soms onvolledig is, in die zin dat achteraf, na het opvragen van het sociaal verslag, blijkt dat er heel wat meer redenen zijn dan enkel datgene wat wordt vermeld in de beslissing (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Hoewel de burger steeds de mogelijkheid heeft om het sociaal verslag op te vragen, doet hij dat meestal niet. Hiervoor zijn verschillende verklaringen te bedenken, maar één ervan is alleszins onwetendheid. Daarom stelde een CAW-medewerker dat het zinvol zou zijn om aan het sociaal verslag een grotere rol van betekenis te geven, niet in het minst omdat dit verslag in het merendeel van de gevallen gevolgd wordt door het bijzonder comité. Zo zou men de motivering kunnen opbouwen uit tekststukken die rechtstreeks uit het sociaal verslag afkomstig zijn. Minstens moet in de beslissing melding worden gemaakt van het recht om het sociaal verslag op te vragen (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*).

Uit een recent inspectieverslag van de POD MI blijkt overigens dat de wijze van kennisgeving idealiter in zijn geheel moet worden herzien. Een en ander werd als volgt verwoord: “Er werden tal van opmerkingen gegeven bij de controles uitgevoerd in 2013 én 2014 betreffende de kennisgevingsbrieven die opgestuurd worden naar de begunstigden. De brieven zoals die gezien werden tijdens deze controle verschillen niet of nauwelijks van deze uit het verleden. De kennisgeving is het eindproduct van al het voorafgaande afgeleverde sociaal onderzoekswerk, wat op zichzelf vaak uitstekend is. De kennisgevingsbrief als eindproduct zou het orgelpunt moeten zijn van dit uitgevoerde werk, maar het is kennelijk het zwakste punt in heel de

⁶⁴⁵ Cfr. *Casus 1*: “Geen recht op leefloon. Waarom? * U krijgt financiële steun op bepaalde voorwaarden. Uit ons onderzoek blijkt dat u deze voorwaarden niet hebt nageleefd. * U toont uw werkbereidheid onvoldoende aan.”

leefloonprocedure binnen het OCMW. Het is volgens de inspectie aangewezen om in de toekomst te opteren voor een totaal andere aanpak, zodat er een kennisgevingsbrief ontstaat die leesbaar is voor de klant en waarin de correcte data vermeld worden.”⁶⁴⁶

De reden waarom de kennisgevingsbrief vaak onvoldoende helder gemotiveerd wordt, is niet eenduidig vast te stellen. Vanuit het OCMW Antwerpen wordt in de eerste plaats verwezen naar het computersysteem dat niet zou toelaten om uitgebreider te motiveren. Het systeem werkt met vaste sjablonen en vertrekt vanuit een aantal standaardopties waarbij het niet mogelijk is om open tekstvelden in te vullen. Dit geautomatiseerde proces geeft de kans om het toenemend aantal leefloonaanvragen op een efficiënte manier te verwerken, maar verhindert helaas een individuele motivering op maat (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Een ombudspersoon liet zich evenwel ontvallen dat het mits enkele kleine (technische) aanpassingen toch mogelijk moet zijn om onder dezelfde omstandigheden een behoorlijke motivering uit te werken: er is immers al een uitgebreid sociaal verslag waarop men zich kan baseren (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*). Bij wijze van *best practices* werd hiervoor verwezen naar het OCMW Gent, waar het aantal (equivalent) leefloonaanvragen weliswaar lager ligt dan in Antwerpen (Tabel 1⁶⁴⁷), maar waar men eveneens gebruik maakt van computersoftware om beslissingen te genereren.



Tabel 1

Een beleidsmedewerker gaf toelichting: “De reden ‘u toont uw werkbereidheid onvoldoende aan’ wordt bij ons aangevuld met concrete aanwijzingen, zoals ‘u diende x aantal sollicitaties binnen te brengen en dat deed u niet’. Het computerprogramma laat toe om dat zo te verfijnen.” (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Hoewel eerder werd gesuggereerd dat een rechtstreekse link naar het sociaal verslag interessant zou kunnen zijn, is voormelde verfijning niet opgevat als een ‘copy-paste’ uit het verslag. Het betreft eerder een aanvulling naar de feiten toe, een toelichting bij de formele motivering. “Rechtstreeks overnemen uit het sociaal verslag kan mogelijk helpen, maar het zou de objectiviteit en de juridische correctheid van de beslissing volgens mij niet ten goede komen”, aldus een sociaal werker bij het OCMW Gent. Sociaal

⁶⁴⁶ POD MI (2016), *Inspectieverslagen 2015 – Inspectieverslag Antwerpen*, <https://www.mi-is.be/>

⁶⁴⁷ OCMW GENT (2015), *Jaarverslag 2014*, <https://www.ocmwgent.be/>

werkers uit het Antwerpse OCMW zagen echter minder problemen in een (beperkte) copy-paste-oefening (*Focusgesprek 8, 18 september 2017*). Voorts werd gesteld dat de schending van de motiveringsverplichting binnen de Gentse rechtspraak niet zo vaak wordt aanvaard als in Antwerpen, wat impliceert dat de motivering er meestal wel afdoende is. Tevens blijft het OCMW Gent werken aan verbetering, onder andere door het toevoegen van een begeleidende brief bij de beslissing met algemene informatie over de mogelijkheden om in beroep te gaan. De brief werd voorgelegd aan een klankbordgroep van kwetsbare mensen met het oog op het uitwerken van een zo helder mogelijke tekst (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*).

Hoewel het OCMW Antwerpen wel degelijk werkt aan een (technische) oplossing voor het motiveringsprobleem klinkt het vanuit een aantal focusgroepen dat er wellicht nog andere verklarende factoren zijn. Zo wordt gesteld dat uitgebreider motiveren ook meer aanleiding geeft tot het opstarten van een beroepsprocedure, omdat mogelijk betwistbare redenen dan duidelijker zichtbaar zijn. Er gaat, anders gezegd, een (al dan niet beleidsmatig geïnspireerd) ‘afschrik-effect’ uit van deze werkwijze in de hoop dat burgers geen beroep zullen aantekenen (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017 – Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017 - Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017 – Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017, Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017, Schriftelijke reactie 1, dd. 13 juni 2017*). Daarnaast zou er de ‘traditie’ bestaan onder sociaal werkers om deze manier van motiveren van generatie op generatie door te geven (*Schriftelijke reactie 1, dd. 13 juni 2017*). Een sociaal werker van het OCMW Antwerpen getuigde in dit verband: “De motivering wordt eigenlijk bijna automatisch gegenereerd. Je leert hoe het werkt en dat neem je dan over. Ik breng zelf zelden aanpassingen aan, terwijl ik dat misschien beter wel zou doen, voor het geval de burger in beroep zou willen gaan. Bovendien merk ik ook dat mensen vaak geen contact meer opnemen om toelichting te krijgen. In het bijzonder wanneer je met daklozen werkt, gebeurt het dikwijls dat je niets meer van hen hoort.” De meest gehoorde reden is evenwel de werkdruk, het gebrek aan tijd om grondiger te motiveren. “Tijd is het voornaamste probleem. Dat hoor ik van mensen op het terrein. Het is zeker niet altijd onwil, maar gewoon de tijd die nodig is om de doelgroep te kunnen begeleiden. En uiteraard zijn er grote lokale verschillen. Dat heeft te maken met het aantal dossiers, maar zeker ook met een bepaalde beleidslijn”, aldus een medewerker van de organisatie Welzijnsschakels (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Het feit dat de motivering bij een aantal beslissingen wel afdoende is gebleken (cfr. rechtspraakstudie) doet inderdaad vermoeden dat er doorgaans te weinig gelegenheid is om uitgebreider te argumenteren (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*). Sociaal werkers gaven

daarbij nog de volgende aanvulling: “De werklast die we hebben is eigenlijk moeilijk meetbaar. Eén dossier staat niet gelijk met één persoon en één bepaalde tijdsinvestering. Nu hebben we per werker iets minder dossiers dan vroeger, maar het blijft natuurlijk veel. Het gaat ook over een zeer kwetsbare groep mensen. Het vraagt veel tijd en uitleg om hen wegwijs te maken in de afspraken met het OCMW.” De cijfers uit het recentste jaarverslag bevestigen inderdaad een toename van het aantal aanvragen in Antwerpen (Tabel 2⁶⁴⁸).

Tabel 2	Aantal unieke klanten met een leefloon of equivalent leefloon				
	2011	2012	2013	2014	2015
Leefloon	7 823	7 501	7 648	7 901	8 879
Equivalent leefloon	4 445	4 018	3 305	2 642	2 448

Overigens is tijdsgebrek geen geïsoleerd fenomeen binnen het OCMW Antwerpen. Een ombudspersoon getuigde hierover als volgt: “Ook in Brussel ziet men heel vaak de invloed van een hoge werkdruk bij sociaal werkers. Het gaat om stedelijke metropolen waar veel kwetsbare burgers wonen. Gent is wat dat betreft iets vooruitstrevender, maar het heeft ook minder dossiers. Je ziet dat eigenlijk terugkomen in alle beleidsdomeinen. In landbouwgemeenten is er wat meer marge, omdat er meer mensen en middelen zijn in verhouding tot het aantal aanvragers. Energie wordt er om die reden minder snel afgesloten dan in een grootstad bijvoorbeeld” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*).

En toch is daarmee niet alles verklaard. Immers: “Belangrijker dan de werkdruk als oorzaak voor de gebrekkige motivering lijkt toch wel het gebrek aan sanctionering. Nagenoeg geen enkele beslissing van het OCMW Antwerpen voldoet aan de motiveringsplicht en dat probleem houdt aan. In de praktijk maakt het echter niet zoveel uit, want wanneer een dergelijke beslissing tot bij de rechtbank komt, dan stelt de voorzitter zich toch in de plaats van het OCMW en overloopt hij alle voorwaarden. Meestal komt het dan tot een ongegrondverklaring, omdat de burger zijn werkbereidheid of behoefte niet kan aantonen. Om diezelfde reden voeren advocaten de schending minder vaak aan en zullen rechters minder geneigd zijn om het motiveringsgebrek ambtshalve op te werpen”, aldus een magistraat (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*). Een spreker noemt het ook wel een ‘pyrrusoverwinning’ voor de burger (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Daarbij komt nog het gegeven dat een onduidelijke of al

⁶⁴⁸ OCMW Antwerpen, *Jaarverslag 2015 – Financiële hulp*, <https://www.antwerpen.be/socialecentra/>

te summere motivering voor mensen nooit een voldoende reden is om een advocaat te raadplegen. Een medewerker van vzw Welzijnsschakels verduidelijkt: “Mogelijk zijn burgers ontevreden of gefrustreerd over de weigering van het leefloon, maar de motivering van die beslissing zullen zij op zichzelf niet in vraag stellen. Ofwel legt men zich dan neer bij de situatie, ofwel, als de ontgoocheling ‘groot genoeg’ is, zullen de eerste stappen gezet worden. Maar dit laatste geldt zeker niet voor het merendeel van de OCMW-klanten met een negatief bericht.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*).

3.1.2.2. Bespreking

Hoewel het vaststaat dat de motivering van beslissingen beter kan, bestaat er tevens een strekking die het belang van een (meer uitgebreide) schriftelijke argumentatie enigszins afzwakt. Zo is er de ervaring dat mensen ‘meestal niet uit de lucht vallen’ wanneer zij de beslissing ontvangen. Immers: “Als het leefloon wordt geweigerd, dan is de betrokkene reeds gehoord door het comité. Naar aanleiding van die hoorzitting krijgt hij ook inzage in zijn sociaal verslag. Na de hoorzitting volgt dan de beslissing die wij als sociaal werker zullen toelichten. Men vermeldt het trouwens uitdrukkelijk dat de persoon vanaf een bepaald moment contact mag opnemen met zijn maatschappelijk assistent om meer uitleg te krijgen. Die ontmoeting kan meestal de dag zelf nog doorgaan. We kunnen dan meteen terugkoppelen naar de redenen waarom negatief is beslist en we praten ook over hoe de betrokkene in de toekomst wél aan de voorwaarden zou kunnen voldoen. Men mag zeker niet vergeten dat we al langer met die klant samenwerken en dat we dus al eerder in het proces aangeven of het dossier veel of weinig kansen maakt en waarom”, zo lichtte een sociaal werker toe. Een collega vulde dit als volgt aan: “Het is inderdaad zo dat de samenwerking met de klant een langer proces beslaat. Dat wil uiteraard niet zeggen dat de motivering beperkt mag blijven tot één enkele zin, want daardoor ontstaat net meer verwarring bij mensen. Er staat bijvoorbeeld ‘u bent niet werkbereid’, terwijl de betrokkene wel gesolliciteerd heeft, maar niet voldoende. Het zou dus zeker positief zijn mocht er een beetje meer uitleg bijstaan. Al moeten we wel realistisch blijven: ons cliënteel is de taal meestal niet goed machtig en heeft moeite om zijn administratie bij te houden. Bijgevolg moet je er ook geen half blad uitleg aan kleven, want dat gaat voor deze doelgroep uiteindelijk geen bijzondere meerwaarde bieden” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*) Ook vanuit het OCMW Gent klinkt het dat de uiteindelijke beslissing meestal geen verrassing is. “De burger

weet in het merendeel van de gevallen perfect wat er gaande is en waarom, want de werker heeft daarvoor de nodige contacten gelegd en toelichting gegeven”, aldus een beleidsmedewerker (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Een CAW-medewerker gaat zelfs nog een stap verder door de summiere motivering (type ‘u toont uw werkbereidheid onvoldoende aan’) als voldoende en in overeenstemming met het motiveringsprincipe te beschouwen. “De burger moet mijns inziens in staat kunnen zijn om hieruit af te leiden waarom de beslissing is genomen. In de praktijk gaat er immers een heel proces van besluitvorming aan vooraf, wat niet meteen zichtbaar is in de vermeldingen van de beslissing zelf, maar wat er dus wel is. Op basis van een regelmatig contact met de assistent en een uitnodiging om gehoord te worden op de zitting van de raad of het comité lijkt het me voldoende duidelijk waarover het gaat”, zo werd gesteld (*Schriftelijke reactie 1, dd. 13 juni 2017*). Tot slot benadrukte een ombudspersoon weliswaar het belang van de formele motiveringswet, maar tegelijk is hij van oordeel dat men daar niet ‘koste wat het kost in alle omstandigheden op moet inzetten’. Hij stelde het als volgt: “Het is niet nodig om beslissingen te vernietigen wanneer het inhoudelijk overduidelijk een correcte beslissing is (cfr. materiële motivering). Bovendien moet je rekening houden met de doelgroep. Zo kunnen we de taal nog heel veel vereenvoudigen, maar op een zeker moment is er toch een grens bereikt. Er zal altijd een onoverbrugbare kloof blijven. En daarbij is dan een belangrijke rol weggelegd voor intermediairen, omdat zij een brugfunctie vervullen tussen het OCMW en de burger.” (*Focusgesprek 3, 22 mei 2017*)

En toch, hoewel eenieder het eens is over de cruciale rol van de sociaal werker in het communicatieproces met de burger is het om redenen van rechtszekerheid alsnog essentieel om een geschreven document te hebben. “In het belang van de cliënt zet je best zoveel mogelijk toch zwart op wit. Hij kan wel praten met de sociaal werker, maar die mondelinge communicatie geeft niet veel houvast. Als de burger er uiteindelijk voor kiest om de beslissing aan te vechten, dan heeft de betrokken advocaat of hulpverlener er alle belang bij om te kunnen teruggrijpen naar de argumentatie van het OCMW en te bekijken of het beroep zinvol is. En dat staat eigenlijk los van het feit dat de burger die geschreven versie meestal niet goed begrijpt. Voor een bijkomend woordje uitleg kan hij altijd nog bij zijn sociaal assistent terecht”, aldus een Gents sociaal werker (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Dit werd ook bevestigd door een advocaat die veelvuldig met het OCMW-recht in contact komt: “Het OCMW Boom motiveert bijvoorbeeld zeer goed. Het is daar heel helder wat de reden van de negatieve beslissing is geweest en daardoor heb je als advocaat ook meteen inzicht in de procedurekansen.

Je kan dan relatief eenvoudig aangeven wanneer het (niet) zinvol is om in beroep te gaan. Nu kruipt er net heel veel tijd in het verzamelen van informatie die het mogelijk maakt om bij de cliënt toe te lichten waarom je wel of geen beroep zou aantekenen. In feite is beroep instellen op dit moment makkelijker: je moet er minder voor doen en de rechter stelt zich dan wel in de plaats. Het is alleen jammer dat achteraf heel vaak blijkt dat er inhoudelijk te weinig in het dossier zat om positief te werken voor de cliënt. Daarin zou je als advocaat beter moeten kunnen filteren.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

Bovendien dient men erover te waken dat een beknopte motivering niet onrechtstreeks leidt tot een verzwaring van de bewijslast voor de burger. Vanuit Filet Divers klonk het als volgt: “Door zodanig summier te motiveren dat er slechts één of twee zinnen in de beslissing staan, laat je het eigenlijk aan de mensen zelf over om te achterhalen wat de werkelijke reden is. Dat kan niet de bedoeling zijn. Daar waar we in het vreemdelingenrecht zien dat de DVZ telkens een uitvoerige, bladzijden lange motivering aflevert bij een negatieve beslissing, zien we hier het compleet tegenovergestelde. En dat terwijl het leefloon ook een essentieel element in het leven van mensen uitmaakt. Precies omdat het zoveel energie vraagt om te achterhalen wat er werkelijk speelt, raden we mensen aan om nieuwe gegevens te verzamelen, zodat een nieuwe beslissing kan worden uitgelokt in plaats van verder te gaan op hetgeen er al is. Maar ook dat veronderstelt uiteraard de nodige begeleiding om te weten hoe je die nieuwe elementen kan bewijzen.” (*Focusgesprek , dd. 16 juni 2017*)

Tot slot gebeurt het wel vaker dat mensen niet aanwezig zijn tijdens de hoorzitting en dat zij ook na de negatieve beslissing niet meer langsgaan bij de sociaal werker voor bijkomende toelichting. De reden hiervoor is niet altijd duidelijk. Een sociaal werker stelde dat mensen het wellicht moeilijk vinden om uitleg te komen vragen aan de persoon die er in feite voor heeft gezorgd dat het leefloon werd geweigerd (cfr. de ‘dubbel pet’ van de sociaal werker, zie *infra*) (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Daarnaast speelt ook de overtuiging bij burgers dat zij er toch niets aan kunnen veranderen (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Met betrekking tot de hoorzitting gelden voorts een aantal specifieke obstakels die nauw verband houden met het geldende juridisch kader. Volgende principes zijn daarbij van belang:

Het bijzonder comité van het OCMW beslist binnen een termijn van dertig dagen over een steunaanvraag (art. 21, §1, eerste lid RMI-wet).

Alvorens een beslissing te nemen dient het comité de betrokkene te horen over zijn dossier (art.

20, eerste lid RMI-wet).

De aanvrager kan zich tijdens de zitting laten bijstaan of vertegenwoordigen door een persoon naar keuze (artikel 7, derde lid RMI-wet).

In de praktijk blijkt het allerm minst evident om zich binnen voormelde periode van dertig dagen een volledig beeld te vormen van de leefsituatie van betrokkene (cfr. sociaal onderzoek – art. 19 RMI-wet) en op die basis tot een definitieve beslissing te komen. Dit heeft veelal tot gevolg dat aanvragers zeer kort voor de datum van de eigenlijke hoorzitting een oproepingsbrief ontvangen waardoor zij te weinig tijd hebben om zich goed te organiseren. Een advocaat lichtte het als volgt toe: “In Antwerpen is er de regel dat iedereen in principe wordt opgeroepen. Daartoe ontvangt de betrokkene één à twee dagen voor de zitting een brief. Dat is erg laat, dus het is moeilijk om binnen die tijdsperiode voldoende voorbereidingen te treffen en een advocaat te raadplegen. Nochtans is het belangrijk om bijstand te krijgen, omdat de context waarin de hoorzitting plaatsvindt erg overweldigend is voor de klant. Mensen voelen zich heel klein en ervaren het niet als iets positiefs om daar te zijn. Dat zorgt er trouwens ook voor dat burgers later minder geneigd zijn om juridische stappen te zetten. Ze denken dat het niets voor hen is.” Het is tegen deze achtergrond dat vanuit het arbeidsauditoraat Antwerpen een concreet voorstel werd gedaan om over te gaan tot de oprichting van een permanentiedienst van advocaten die OCMW-klanten kunnen bijstaan tijdens de hoorzitting van het bijzonder comité. Het zou moeten gaan om twee advocaten per zitting en dit op zes momenten per week, wat dus resulteert in een wekelijks totaal van twaalf advocaten. Deze advocaten dienen uiteraard voldoende opgeleid en geëngageerd te zijn. Er moet ook een praktische omkadering komen met afzonderlijke gespreksruimtes waar de cliënt en zijn advocaat elkaar voorafgaandelijk kunnen ontmoeten. En tot slot, indien zou blijken dat er achteraf een negatieve beslissing komt, dan is het een meerwaarde wanneer de burger de keuze kan maken om met diezelfde advocaat verder te werken (*Verslag 1, dd. 2 juni 2017*).

3.1.3. Evaluatie

Op basis van voorgaande uiteenzetting is gebleken dat de motiveringsproblematiek kan worden beschouwd vanuit twee onderscheiden invalshoeken. Enerzijds is er het meer formele aspect dat verwijst naar “de wettelijke verplichting van het OCMW om zijn beslissingen afdoende te motiveren, wat betekent dat de motivering betrekking heeft op alle feitelijke en juridische elementen.” (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*). Op de website van de POD MI kan men in dit verband een aantal inspiratieformulieren terugvinden, waaronder het sjabloon voor een weigeringsbeslissing met daarin aandacht voor alle belangrijke wettelijke elementen.⁶⁴⁹ Anderzijds heeft de sociaal werker ook de taak om een en ander toe te lichten. Ten aanzien van zeer kwetsbare groepen zal deze mondelinge toelichting een essentieel element zijn in het proces, precies omdat het schriftelijk stuk – hoe goed gemotiveerd het ook moge zijn – in belangrijke mate *onbegrijpelijk* blijft. Vanuit de focusgroep geschilbeslechting stelde men het als volgt: “Zelfs als deze intermediair de tijd zou vinden om de beslissing uitvoerig toe te lichten, dan blijft het nodig (de fundamentele rechten in het achterhoofd) dat de beslissing op zichzelf duidelijk is en in klare taal wordt gesteld. Hoewel dit voor sommige burgers mogelijk nog steeds niet zal volstaan, hebben zij dan toch de gelegenheid om de hulp in te roepen van iemand die de taal wel machtig is en in staat is om begrijpend te lezen. Dat is bijzonder belangrijk in gevallen waarin het sociaal verslag afwijkt van de uiteindelijke beslissing van het OCMW en ook wanneer er een beroepsmogelijkheid wordt overwogen. Het blijft aldus noodzakelijk om tijdens elke gerechtelijke procedure de eventuele schending van de formele motivering op te werpen; al was het maar om een blijvend signaal te geven dat dit echt een essentieel punt is.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*)

⁶⁴⁹ POD MI, *Recht op Maatschappelijke Integratie – Wet van 26 mei 2002 – Inspiratieformulier weigeringsbeslissing*, <http://www.mi-is.be/>

3.2. Tweede knelpunt: Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI)

Het uitgangspunt van de RMI-wet is dat eenieder recht heeft op maatschappelijke integratie (artikel 2 RMI-wet). Dit moet in de eerste plaats gebeuren door inschakeling in het *beroepsleven* en pas wanneer dat (voorlopig) buiten het bereik ligt van de aanvrager komt een integratie in de *maatschappij* voorop te staan.⁶⁵⁰ Om een en ander concreet uit te werken werd aan het OCMW de bevoegdheid toegekend om een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI) af te sluiten met de aanvrager. Het betreft een contract dat door de aanvrager wordt ondertekend en waaruit zijn wil tot integratie (in het beroepsleven of de maatschappij) blijkt.⁶⁵¹ De opmaak van een dergelijk project is verplicht in vier gevallen: voor studenten (artikel 11§2 a.), voor meerderjarigen jonger dan 25 jaar die niet onmiddellijk hun plaats kunnen vinden op de arbeidsmarkt (artikel 11§2 b. *juncto* artikel 6§2), wanneer het OCMW het initiatief neemt (artikel 11 §1, eerste lid) en wanneer de betrokken persoon dit zelf vraagt (artikel 11 §1, eerste lid).

Sinds 1 november 2016 zijn de regels rond het GPMI evenwel gewijzigd.⁶⁵² Vooral de uitbreiding van het toepassingsgebied naar personen ouder dan 25 jaar is opvallend. Op basis van de parlementaire voorbereidingen bij deze wetwijziging worden de grote lijnen van de hervorming hierna kort weergegeven.⁶⁵³

Vooreerst moet het GPMI verplicht worden opgesteld voor alle nieuwe dossiers van aanvragers die de laatste drie maanden geen recht op maatschappelijke integratie hebben genoten. Dit geldt voor personen jonger dan 25, maar ook voor de -potentieel grote- doelgroep van 25-plussers. Aan deze regel werd een gedeeltelijke retroactiviteit toegekend in die zin dat het GPMI ook verplicht wordt voor alle dossiers waarin het OCMW besliste leefloon toe te kennen in de periode van 1 mei 2016 tot 31 oktober 2016, voor zover de cliënt geen leefloon kreeg drie maanden voor de beslissing en hij tegelijk na 1 november 2016 nog steeds een leefloon krijgt.

⁶⁵⁰ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 166.

⁶⁵¹ D. CUYPERS en D. TORFS, “Leefloonwet: vernieuwing of continuïteit?” in R. JANVIER, A. VAN REGENMORTEL en V. VERVLIEET (eds.), *Actuele problemen van het sociaalzekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2007, 593.

⁶⁵² Wet 21 juli 2016 houdende de wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *BS* 2 augustus 2016, 47.094.

⁶⁵³ Wetsontwerp houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Parl. St. Kamer* 2016, nr. 1864/001.

De mogelijkheid tot het invoeren van een uitzondering om gezondheids- of billijkheidsredenen blijft behouden en behoort tot de appreciatiemarge van de OCMW's. Merk overigens op dat het in deze verplichte gevallen eigenlijk niet meer over een contract in de burgerrechtelijke betekenis van het woord gaat (cfr. contractvrijheid en wilsautonomie).⁶⁵⁴

Vervolgens moet het GPMI worden afgesloten binnen drie maanden na de *beslissing* dat de persoon voldoet aan de in artikel 3 en 4 RMI-wet gestelde voorwaarden. Aanvankelijk had men drie maanden de tijd vanaf de datum van de *aanvraag* om een GPMI op te stellen. Tijdens deze drie maanden moest het OCMW bijgevolg niet enkel nagaan of de algemene voorwaarden van artikel 3 en 4 van de RMI-wet vervuld waren; tevens moest in het kader van het GPMI worden onderzocht welke verwachtingen, vaardigheden, bekwaamheden en behoeften de betrokkene had en op welke manier het Centrum daaraan kon tegemoet komen. Met de nieuwe wetgeving is er dus wat meer tijd vrijgekomen om de situatie van de aanvrager te bekijken en passende afspraken te maken.

Voorts dient opgemerkt dat er een nieuw artikel 3/1 RMI-wet werd ingevoerd stellende dat de werkbereidheidseis van artikel 3,5° RMI-wet kan blijken uit het aanvaarden van gemeenschapsdienst. Artikel 11 RMI-wet werd eveneens aangevuld met de mogelijkheid voor de aanvrager om gemeenschapsdienst op vrijwillige basis te aanvaarden als onderdeel van het GPMI. In een arrest van 5 juli 2018 heeft het Grondwettelijk Hof de bepalingen in verband met de gemeenschapsdienst echter vernietigd. Volgens het Hof was er sprake van bevoegdheidsoverschrijding door de federale wetgever, aangezien artikel 6, § 1, IX, 2°/1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bevoegdheid inzake tewerkstelling van personen met maatschappelijke integratie heeft toebedeeld aan de gewesten.⁶⁵⁵ Het arrest heeft tot gevolg dat de artikelen 3/1 en 11§5, vijfde lid RMI-wet worden geacht nooit te hebben bestaan en dit vanaf de publicatiedatum van het arrest in het Belgisch Staatsblad (zijnde 1 augustus 2018). Verder is artikel 14/1 van het Koninklijk Besluit inzake maatschappelijke integratie (⁶⁵⁶) ook opgeheven, daar het niet mogelijk is om uitvoering te geven aan artikelen die gebaseerd zijn op wetsartikelen die geen deel meer uitmaken van de rechtsorde. Ten slotte is de algemene

⁶⁵⁴ D. CUYPERS en D. TORFS, "Maatschappelijke integratie en OCMW-dienstverlening" in J. PUT en V. VERDEYEN (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2006-2011 (wetgeving – rechtspraak)*, Brugge, die Keure, 2011, 764.

⁶⁵⁵ GwH 5 juli 2018, AR nr. 86/2018, www.const-court.be

⁶⁵⁶ Koninklijk Besluit 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *BS* 31 juli 2002, 33.622 (hierna: RMI-KB).

omzendbrief van 27 maart 2018 betreffende de RMI-wet op verschillende punten aangepast (o.a. wat betreft het Hoofdstuk 2.3.6. De Gemeenschapsdienst). Vanzelfsprekend moeten de bestaande GPMI's met gemeenschapsdienst worden herzien en mag de gemeenschapsdienst in de toekomst niet meer integraal deel uitmaken van een GPMI. De uitvoering ervan kan dan ook niet langer in aanmerking worden genomen bij de evaluatie van het contract.⁶⁵⁷ Merk wel op dat deze rechtspraak van het Grondwettelijk Hof betrekking heeft op een bevoegdheidskwestie en dat de gemeenschapsdienst in het GPMI dus niet *principieel* wordt afgewezen. Het debat over de wenselijkheid van de gemeenschapsdienst in een OCMW-context blijft bijgevolg relevant.

Eveneens van belang is het sanctiemechanisme bij niet-naleving van het GPMI. Dit werd op twee punten bijgewerkt. Aanvankelijk kon de (gehele of gedeeltelijke) schorsing van het leefloon ten vroegste ingaan de eerste dag van de tweede maand volgend op de beslissing. Dat werd als erg laat ervaren en dus kan de sanctie nu reeds ingaan de dag volgend op de kennisgeving van de beslissing aan de betrokkene en uiterlijk op de eerste dag van de derde maand volgend op die beslissing. Tevens is het mogelijk om de schorsing met uitstel op te leggen, net zoals dat in het strafrecht ook kan. Indien de voorwaarden verbonden aan het toegekende uitstel geschonden worden, dan kan de sanctie uitgevoerd worden ten laatste op de eerste dag van de zesde maand volgend op de beslissing waarin het uitstel werd toegekend.

Tot slot heeft de wetgever erkend dat dit alles een belangrijke werklastverhoging voor de OCMW's tot gevolg zal hebben. Daarom wordt voorzien in een bijkomende toelage van 10% van het uitgekeerde leefloonbedrag om de kosten van begeleiding en activering te dekken. Uiteraard is deze subsidiëring aan een aantal voorwaarden verbonden. Zo is er, behoudens uitzonderingen, slechts recht op subsidie gedurende één kalenderjaar vanaf de eerste dag van de maand waarin het GPMI werd ondertekend en kan de toelage slechts één keer in het leven van de gerechtigde worden aangevraagd.

Het uitgangspunt van deze wetswijziging is de activeringsgedachte, nl. het idee dat werk (in de brede betekenis) de beste hefboom is om de vicieuze cirkel van armoede te doorbreken. Het is een discours dat de laatste jaren sterk in opmars is, zowel binnen de sociale zekerheid (sector

⁶⁵⁷ Omz. POD MI van 26 juli 2018 naar aanleiding van het arrest nr. 86/2018 van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de gemeenschapsdienst, <https://www.mi-is.be/>

werkloosheid) als in de sociale bijstand. In de praktijk blijkt het evenwel niet zo vanzelfsprekend om kwetsbare burgers, waaronder dus ook mensen met een leefloon, aan het werk te krijgen, onder meer omwille van het beperkte aantal arbeidsplaatsen en de complexe leefsituatie van deze burgers. Tegelijk is het wel zo dat activering bijkomende ondersteuning en begeleiding impliceert, wat een goede manier kan zijn om burgers een sterker verantwoordelijkheidsgevoel te geven, zodat zij hun kansen meer gaan benutten.⁶⁵⁸

De wetgever is hoe dan ook overtuigd van de positieve effecten van activering en vindt daarvoor steun in een relatief recente studie van de POD MI waaruit blijkt dat de Belgische OCMW's de activeringsgedachte eveneens onderschrijven.⁶⁵⁹ Het dient evenwel opgemerkt dat niet iedereen dezelfde definitie van activering aanhangt en dat er ook verschillende visies zijn over de concrete uitwerking ervan.⁶⁶⁰ Wat dit laatste punt betreft, gaat het niet alleen over de voor- en nadelen van gemeenschapsdienst; ook over de uitbreiding van het GPMI naar andere doelgroepen zijn de meningen sterk verdeeld.

Zo steunen de voorstanders onder meer op deze argumenten: de mogelijkheid om met het GPMI duidelijkheid te scheppen rond rechten en verplichtingen, een garantie voor de gelijke behandeling en opvolging van alle cliënten, de bijkomende aandacht dankzij het GPMI voor de meest kwetsbare burgers en het gegeven dat voor bepaalde groepen gebruikers dankzij het GPMI een positieve beslissing inzake toekenning van steun kan worden verkregen.⁶⁶¹ Tegenstanders vinden deze verdere contractualisering van de relatie tussen de burger en het OCMW echter niet gepast, in het bijzonder wanneer het gaat om (zeer) kwetsbare groepen. De vertrouwensband blijft immers het allerbelangrijkste en meer nog dan druk en dwang is motivatie de sleutel tot succes.⁶⁶² Andere argumenten houden verband met de ongelijke verhouding tussen de contracterende partijen en de idee dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan het 'ultieme vangnet-karakter' van de sociale bijstand.⁶⁶³

⁶⁵⁸ D. CUYPERS en D. TORFS, "De werkbereidheidseis in de werkloosheidsreglementering, de RMI-wet en de OCMW-wet" in A. VAN REGENMORTEL, L. DE MEYER en V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 477 en 479.

⁶⁵⁹ J. DEPAUW, L. MEHAUDEN, K. DRIESSENS en A. FRANSSEN, *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*, Brussel, KdG Hogeschool/Université Saint-Louis, 2015, 144p.

⁶⁶⁰ *Ibidem*, 58-59.

⁶⁶¹ *Ibidem*, 89.

⁶⁶² *Ibidem*.

⁶⁶³ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 192-193.

In bepaalde rechtsleer leest men een genuanceerde opvatting. Zo betekent de formalisering een taakverzwaring voor de sociaal werker, maar tegelijk bieden de papieren afspraken houvast en transparantie, zowel in de samenwerking met de burger als wanneer het tot een gerechtelijke procedure zou komen. Daartegenover kan niet worden ontkend dat de aanvrager nog steeds de zwakke partij is. Toch vereist het GPMI minstens zijn toestemming, wat betekent dat hij als subject (en niet als object) deelneemt aan de samenwerking. Ondanks het feit dat het niet feilloos is, leidt het GPMI tot een betere dienstverlening in vergelijking met een meer eenzijdige bestuursrechtelijke benadering.⁶⁶⁴

3.2.1. Volgens de rechtspraakstudie

3.2.1.1. Probleemstelling

Ondanks het feit dat de meningen over het GPMI sterk uiteenlopen, kan men uit de vonnissenstudie geen massaal aanvechten van het GPMI afleiden. In totaal waren 17 beslissingen op de ene of de andere manier gerelateerd aan een GPMI. 10 keer werd er effectief een GPMI afgesloten (doch 5 keer had de discussie geen betrekking op het GPMI⁶⁶⁵), terwijl de rechter in de overige 7 gevallen oordeelde dat het gezien de omstandigheden wenselijk was geweest om met een GPMI te werken. Wat dit laatste betreft, was er 2 keer sprake van een aanvrager jonger dan 25 jaar, waardoor de ondertekening van het GPMI zelfs verplicht was.⁶⁶⁶ In 1 geval werd het GPMI wel aangeboden, maar wenste de aanvrager er niet op in te gaan.⁶⁶⁷ Uiteindelijk werden 6 van de vermelde 7 dossiers zonder GPMI ten gronde behandeld, wat resulteerde in 3 beslissingen ten voordele van de burger (⁶⁶⁸), 2 verdeelde resultaten (⁶⁶⁹) en 1

⁶⁶⁴ D. CUYPERS en D. TORFS, “Maatschappelijke integratie en OCMW-dienstverlening” in J. PUT en V. VERDEYEN (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2006-2011 (wetgeving – rechtspraak)*, Brugge, die Keure, 2011, 766-767.

⁶⁶⁵ De betrokkene voldeed niet aan de andere wettelijke voorwaarden voor een recht op leefloon (i.h.b. de werkbereidheid, onvoldoende bestaansmiddelen, verblijf in België) en dus kwam het GPMI niet ter sprake (Arbrb. 29 juni 2015, AR nr. 15/159/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 5 november 2015, AR nr. 15/3182/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 19 november 2015, AR nr. 15/3491/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/2595/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3188/A, *onuitg.*)

⁶⁶⁶ Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR nr. 14/7616/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 14/7184/A, *onuitg.*

⁶⁶⁷ Arbrb. Antwerpen 5 maart 2015, AR nr. 14/1288/A, *onuitg.* (onontvankelijk)

⁶⁶⁸ Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR nr. 14/7617/A – AR nr. 14/7618/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 14/7184/A, *onuitg.* en Arbrb. 25 juni 2015, AR nr. 15/1389/A., *onuitg.*

⁶⁶⁹ Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR nr. 14/7616, A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr.

beslissing in het voordeel van het OCMW.⁶⁷⁰ Mits enige voorzichtigheid gezien de lage absolute aantallen, kan men hieruit afleiden dat het GPMI inderdaad voor alle betrokkenen een meerwaarde is. Zo is het document er niet alleen om de burger te begeleiden en een gunstig sanctiemechanisme aan te reiken; het Centrum heeft evenzeer belang bij de duidelijke afspraken die men erin kan opnemen om op die manier misverstanden te vermijden.

Wat de geschillen specifiek met betrekking tot een GPMI betreft, ziet men dat de burger in 4 van de 5 dossiers aan het langste eind trok,⁽⁶⁷¹⁾ waarvan 3 keer omwille van de niet-naleving van het bijzondere sanctiemechanisme door het OCMW (⁶⁷²) en 1 keer wegens een miscommunicatie.⁽⁶⁷³⁾ In het vijfde geval werd het OCMW in het gelijk gesteld, nu de rechter kon vaststellen dat het sanctiemechanisme correct werd toegepast.⁶⁷⁴

Ondanks de beperkte absolute cijfers valt het hoe dan ook te verwachten dat, rekening houdend met de uitbreiding van het toepassingsgebied van het GPMI, het aantal dossiers zonder GPMI nog verder zal dalen. Tegelijk zullen er in het algemeen mogelijk meer betwistingen over afgesloten GPMI's rijzen. Het is alleszins relevant om de toekomstige rechtspraak terzake verder op te volgen.

Tot slot dient vastgesteld dat tegen slechts twee vonnissen rond dit thema hoger beroep werd ingesteld. Opmerkelijk is dat de arresten telkens tot een tegengesteld resultaat leidden:

In de eerste casus waren beide rechters (zowel in eerste aanleg als in beroep) het erover eens dat het bijzonder sanctiemechanisme van het GPMI niet werd gerespecteerd. Ook de motiveringsverplichting werd geschonden. Om deze redenen is de beslissing van het OCMW vernietigd en stelde de rechter zich (zowel in eerste aanleg als in beroep) in de plaats van het Centrum. Terwijl men in eerste aanleg overwoog dat de andere voorwaarden van de RMI-wet wel werden vervuld, en dat er dus een recht op leefloon bestond, kwam men in hoger beroep tot een tegengestelde visie. Zo stelde de arbeidsrechter dat het volgen van lessen Nederlands en

15/1400/A, *onuitg.*

⁶⁷⁰ Arbrb. Antwerpen 8 oktober 2015, AR nr. 15/969, A, *onuitg.*

⁶⁷¹ Arbrb. Antwerpen 2 april 2015, AR nr. 14/6214/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/2098/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 5 november 2015, AR nr. 15/3181/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7546/A, *onuitg.*

⁶⁷² Arbrb. Antwerpen 2 april 2015, AR nr. 14/6214/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/2098/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 5 november 2015, AR nr. 15/3181/A, *onuitg.*

⁶⁷³ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7546/A, *onuitg.*

⁶⁷⁴ Arbrb. Antwerpen 1 juni 2015, AR nr. 15/565/A, *onuitg.*

een cursus Maatschappelijke Oriëntatie, alsook een aangepaste werkhouding, deel uitmaakten van de afspraken in het GPMI. Problemen op die vlakken dienden dus via het sanctiemechanisme van het GPMI bestraft te worden. Voor het overige zag de rechter geen punten om het leefloon af te schaffen. In beroep werd daarentegen een gebrek aan medewerking vastgesteld: het verblijf van de burger op Antwerps grondgebied (en de daaruitvolgende bevoegdheid van het OCMW) werd in vraag gesteld, evenals zijn werkbereidheid. Merk op dat de discussie hier dus niet zozeer betrekking heeft op de interpretatie van het GPMI, als wel op de invulling van de wettelijke voorwaarden voor een recht op steun.⁶⁷⁵

De tweede kwestie betrof een burger die een opleiding moest volgen, zoals beschreven in zijn GPMI. Het bleek evenwel dat de betrokkene maar weinig gemotiveerd was om zich aan deze afspraak te houden. Het leefloon werd afgeschaft. Beide rechters oordeelden dat de aanwezigheid van een GPMI niet belet dat men zich nog wel aan de algemene voorwaarden van de RMI-wet moet houden, in het bijzonder de werkbereidheid (de behoefte stond hier immers niet ter discussie). Volgens de eerste rechter vormde de afspraak in het GPMI een precisering van de werkbereidheidseis, waardoor het stopzetten van de opleiding en het daaropvolgend ontslag konden worden gezien als een gebrek aan werkbereidheid in de zin van artikel 3, 5° RMI-wet. Bovendien werd vastgesteld dat de betrokkene zich na het ontslag weliswaar onmiddellijk had ingeschreven bij VDAB en dat hij met taallessen was begonnen, maar dat deze elementen allerminst volstaan om de werkbereidheid aan te tonen. Het feit dat hij bijzonder hulpbehoevend was, werd voorts niet als een verschoningsgrond aangenomen. De beslissing tot afschaffing van het leefloon werd derhalve niet beschouwd als een sanctie voor de niet-naleving van het GPMI (in dat geval zou men enkel mogen schorsen), maar als een reactie op het gebrek aan werkbereidheid in het algemeen. De beroepsrechter zag de problemen rond de opleiding echter als een schending van een afspraak in het GPMI die men enkel kon sanctioneren door het leefloon te schorsen. Als het OCMW het leefloon wilde stopzetten, dan moest worden aangetoond dat aan de andere voorwaarden niet langer werd voldaan. In casu oordeelde de voorzitter dat de mislukte opleiding het enige echte probleem was. Voor het overige werd de betrokkene begeleid door het JAC, volgde hij Nederlandse lessen, kreeg hij woonbegeleiding en gold de verzachtende omstandigheid dat hij bijzonder kwetsbaar was en

⁶⁷⁵ Vergelijk Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/2098/A, *onuitg.* (Burger in het gelijk gesteld) en Arbh. Antwerpen 9 maart 2016, AR 2015/AA/539, *onuitg.* (OCMW in het gelijk gesteld).

veel hulp nodig had. Bijgevolg werd de beslissing van het OCMW beschouwd als een afschaffing van het leefloon naar aanleiding van de opleiding, wat in strijd is met het sanctiemechanisme bij het GPMI. Deze rechtspraak raakt aan de soms moeilijke verhouding tussen het GPMI en de andere voorwaarden in de RMI-wet (zie *infra*).⁶⁷⁶

3.2.1.2. Bespreking

In de eerste plaats gaat de aandacht uit naar de gevallen waarin een GPMI werd afgesloten. Het GPMI is voor de sociaal verzekerde een toekenningsvoorwaarde en dus kan de rechter de inhoud ervan afdtoetsen. De inhoudelijke juridische toets zal gebeuren aan de hand van de algemene principes van artikel 11 §1 RMI-wet. De sanctie wegens niet-naleving zal daarnaast worden gecontroleerd conform artikel 30 §2 RMI-wet.⁶⁷⁷

Een aspect dat bij deze rechterlijke toets vaak een rol speelt, is de wisselwerking tussen het GPMI en de overige toekenningsvereisten van de RMI-wet. Dit komt op verschillende manieren tot uiting:

Eenzijds wordt het GPMI veelal ingezet om de werkbereidheidseis van artikel 3, 5° RMI-wet te concretiseren (zie *infra*). In die context is het een middel om de burger duidelijk te maken wat van hem verwacht wordt op het vlak van werkbereidheid, bijvoorbeeld inzake weekendwerk, het vereiste aantal sollicitaties en het volgen van een opleiding. Dat ziet men trouwens heel specifiek ten aanzien van studenten.⁶⁷⁸ In de gevallen waarin inderdaad sprake is van een GPMI als concretisering van artikel 3,5° RMI-wet wordt de werkbereidheid beoordeeld in het licht van het opgestelde GPMI en niet in relatie tot het algemene artikel 3, 5° RMI-wet.⁶⁷⁹ Omgekeerd is het evenwel niet duidelijk in hoeverre een vrijstelling van werkbereidheid gekoppeld is aan een vrijstelling van het GPMI.⁶⁸⁰

⁶⁷⁶ Vergelijk Arbrb. Antwerpen 1 juni 2015, AR nr. 15/565/A, *onuitg.* (OCMW in het gelijk gesteld) en Arbh. Antwerpen 2 maart 2016, AR 2015/AA/432, *onuitg.* (Burger in het gelijk gesteld).

⁶⁷⁷ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 195-197.

⁶⁷⁸ D. CUYPERS en D. TORFS, “De werkbereidheidseis in de werkloosheidsreglementering, de RMI-wet en de OCMW-wet” in A. VAN REGENMORTEL, L. DE MEYER en V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 528.

⁶⁷⁹ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7546/A, *onuitg.*

⁶⁸⁰ J. DEPAUW, L. MEHAUDEN, K. DRIESSENS en A. FRANSSEN, *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*, Brussel, KdG

Anderzijds kan het contract, naargelang de behoeften van de persoon, ook betrekking hebben op de integratie in de maatschappij (artikel 11 §1, derde lid RMI-wet). Dit is meestal aangewezen voor burgers die om de ene of de andere reden nog niet klaar zijn voor beroepsinschakeling. Zo kan bijvoorbeeld worden gevraagd om een aantal administratieve en financiële vaardigheden te ontwikkelen (⁶⁸¹) of om een bepaalde medische therapie te volgen (⁶⁸²). Belangrijk is dat het bestaan van een GPMI principieel niets afdoet aan de geldigheid van de overige toekenningsvereisten voor leefloon.⁶⁸³ Zo dient de aanvrager nog steeds zijn behoeftigheid aan te tonen en de eventueel voorhanden zijnde familiale solidariteit te benutten.⁶⁸⁴ Tevens is het mogelijk dat de burger nog steeds zijn werkbereidheid in de zin van artikel 3,5° RMI-wet moet bewijzen, indien blijkt dat het GPMI niet bedoeld was als concretisering van dat vereiste.⁶⁸⁵

Hiermee wordt meteen duidelijk dat het GPMI een zeer interessant instrument kan zijn om bepaalde zaken te verduidelijken, maar dat tegelijk de scheidingslijn tussen het *preciseren van bestaande voorwaarden* en het *creëren van bijkomende voorwaarden* erg moeilijk waarneembaar is.⁶⁸⁶ Een dergelijk risico bestaat in het bijzonder ten aanzien van ‘de wil om te integreren’. Dit is strikt genomen geen toekenningsvoorwaarde en dus kan het OCMW hierover enkel afspraken maken in het kader van een GPMI én bij wijze van concretisering van de werkbereidheidseis. Omgekeerd betekent dit ook dat wanneer de aanvrager niet aan de werkbereidheidseis hoeft te voldoen (wegens gezondheids- of billijkheidsredenen) het OCMW niet kan verlangen dat hij stappen zet om zich te integreren. Zo kan aan een 65-jarige niet de voorwaarde worden opgelegd om Nederlands te leren.⁶⁸⁷

Hogeschool/Université Saint-Louis, 2015, 67.

⁶⁸¹ Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/159/A, *onuitg.*

⁶⁸² Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1389/A, *onuitg.*

⁶⁸³ Arbrb. Antwerpen 5 november 2015, AR nr. 15/3182/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 19 november 2015, AR nr. 15/3491/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/2595/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3188/A, *onuitg.*

⁶⁸⁴ Respectievelijk Arbrb. Antwerpen 19 november 2015, AR nr. 15/3491/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR nr. 14/7616/A - 15/194/A, *onuitg.*

⁶⁸⁵ Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/159/A, *onuitg.*

⁶⁸⁶ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 196.

⁶⁸⁷ D. CUYPERS en D. TORFS, “De werkbereidheidseis in de werkloosheidsreglementering, de RMI-wet en de OCMW-wet” in A. VAN REGENMORTELE, L. DE MEYER en V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 516 en de verwijzing aldaar naar Arbrb. Brugge 14 mei 2003, AR nr. 112.198, *onuitg.*

Daarnaast wordt vastgesteld dat de burger meestal zijn gelijk haalt wanneer blijkt dat het OCMW het sanctiemechanisme van artikel 30§2 RMI-wet niet heeft gerespecteerd. Belangrijke aandachtspunten – conform de wetswijziging van 1 november 2016 - bij dit mechanisme zijn: vooraf met een aanmaning de aanvrager op de hoogte brengen van de niet-naleving; een schorsing van het leefloon (geen afschaffing) voor maximaal één maand en bij herhaling binnen het jaar voor maximaal drie maanden; aanvang van de sanctie ten vroegste op de dag volgend op de kennisgeving van de beslissing en ten laatste op de eerste dag van de derde maand volgend op de beslissing van het Centrum; verplichte motivering van de beslissing (dit is een bestuurshandeling in de zin van de Wet Motivering Bestuurshandelingen, cfr. ‘motiveringsplicht’). Artikel 30 §5 RMI-wet bepaalt voorts dat de sanctie geheel of gedeeltelijk met uitstel kan worden toegekend. Op basis van deze nieuwe mogelijkheid is het evenwel nog steeds niet toegestaan om sancties retroactief op te leggen; iets wat het OCMW in een aantal van voormelde beslissingen ten onrechte wel heeft gedaan.

Tot slot zijn er nog 7 situaties waarin geen sprake was van een GPMI, maar waarbij de rechter oordeelde dat het een meerwaarde zou zijn geweest om een project af te sluiten. 4 keer betrof het een zeer kwetsbare burger: dakloos, psychisch ziek en zwakbegaafd, onder medische begeleiding met opname, alsook een persoon met ernstige psychische problemen die een sociale tewerkstelling onmogelijk maakten. Voor het overige ging het om een onontvankelijke vordering en 2 keer handelde de beslissing over een burger jonger dan 25 jaar aan wie eigenlijk wel een GPMI moest worden aangeboden. Zoals uit de argumenten *pro* GPMI is gebleken kan het contract dus zeker een meerwaarde zijn voor burgers met een bijzondere kwetsbaarheid (zie *supra*).

3.2.2. Volgens de focusgesprekken

3.2.2.1. Probleemstelling

Het GPMI is een samenwerking tussen het OCMW en de leefloongerechtigde, mogelijk met tussenkomst van een derde partij, waarbij aan de toekenning van het leefloon wederzijdse verbintenissen voor de contractpartijen worden gekoppeld. De verbintenissen hebben betrekking op de inschakeling in het beroepsleven of, wanneer dit niet (onmiddellijk) mogelijk

is, op de integratie in de maatschappij.⁶⁸⁸ Ingevolge de wetswijziging van 2016 is het ondertussen verplicht om een GPMI op te stellen voor alle nieuwe dossiers, terwijl dit voorheen enkel het geval was ten aanzien van personen jonger dan 25 jaar en studenten (zie *supra*). Vanuit de POD MI werd de precieze betekenis van het GPMI in de relatie burger – OCMW als volgt toegelicht: “Het GPMI dient te worden opgevat als een begeleidings- en opvolgingsinstrument op maat dat erop gericht is om de OCMW-gerechtigde stappen te laten zetten richting zelfstandigheid en een volwaardige deelname aan de samenleving. Het is dus van belang dat in de periode voorafgaand aan het afsluiten van het GPMI ruim de tijd wordt genomen om een relatie op te bouwen met de burger en na te gaan welke verwachtingen, bekwaamheden en vaardigheden hij heeft. Het opvolgingsaspect heeft daarnaast betrekking op regelmatige contacten die moeten plaatsvinden en waarbij wordt nagegaan welke stappen nog kunnen worden gezet.” (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*). De praktijk leert evenwel dat een en ander niet altijd gerealiseerd wordt.

Zo blijkt uit de eerder vermelde studie over het GPMI dat cliënten wel overtuigd zijn van het belang om afspraken te maken, mogelijk in de vorm van een contract, maar de manier waarop het nu gebeurt, wordt als weinig doeltreffend ervaren. De druk om te ondertekenen is erg groot en (zeer) kwetsbare/kansarme groepen hebben slechts weinig inzicht in de draagwijdte van de afspraken.⁶⁸⁹ Dit hangt wellicht ook samen met de werkdruk die sociaal werkers ondervinden. Tijdens een afspraak van 15 à 20 minuten moet de werker een grote hoeveelheid informatie verstrekken én vergaren waardoor maatwerk voor elke individuele burger erg moeilijk wordt.⁶⁹⁰ Het Netwerk tegen Armoede vult aan met het gegeven dat een aantal dwingende afspraken in het contract soms niet haalbaar blijken en dat burgers ingevolge het sanctionerend karakter van het project een sterk wantrouwen ontwikkelen tegenover hulpverleners.⁶⁹¹ Tot slot is gebleken dat de vorm en het taalgebruik van het GPMI vaak erg problematisch zijn, in het bijzonder voor anderstaligen en mensen met beperkte lees- en schrijfvaardigheden. Sommige passages of termen zijn onduidelijk geformuleerd en sociaal werkers ondervinden zelf moeite om de

⁶⁸⁸ M. MASSCHELEIN, “Recente wijzigingen aan de RMI-wet”, *T. Gem.* 2017, afl. 2, 72.

⁶⁸⁹ J. DEPAUW, L. MEHAUDEN, K. DRIESSENS en A. FRANSSEN, *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*, Brussel, KdG Hogeschool/Université Saint-Louis, 2015, 71 en 84.

⁶⁹⁰ N. MONDELAERS, “Samen drempels tot sociale grondrechten wegwerken – Brusselse sociale werkers geven het voorbeeld”, *Opbouwwerk Brussel* 2014, afl. 112, 23.

⁶⁹¹ NETWERK TEGEN ARMOEDE (2016), *Contract en gemeenschapsdienst voor leefloners dreigt onze bijstand verder uit te hollen*, <http://www.netwerktegenarmoede.be/>

voortgang bij de opgevolgde cliënten in duidelijke taal of cijfers uit te drukken.⁶⁹² Ook de VVSG uitte reeds zijn bezorgdheid over de leesbaarheid en het *op maat*-karakter van het GPMI.⁶⁹³

3.2.2.2. Bespreking

In de focusgroepen onderscheidde men enkele thema's die in de context van het GPMI bijzondere aandacht verdienen. Achtereenvolgens gaat het om de verhouding tussen de burger en het OCMW (in de persoon van de sociaal werker), de redactie en de begrijpelijkheid van het GPMI en het GPMI voor studenten. Tot slot zijn er ook een tweetal fundamentele punten over de voorwaardelijkheid van het GPMI en over de tegenstelling tussen sanctionering en hulpverlening. Deze zaken worden hierna toegelicht.

Verhouding burger - OCMW

Een punt dat door de sprekers vrijwel onmiddellijk werd aangehaald is de ongelijke (machts)verhouding tussen de sociaal werker en de aanvrager. Een beleidsmedewerker van het Netwerk tegen Armoede formuleerde het als volgt: “Meestal verloopt het opstellen van een GPMI als volgt: De burger bevindt zich in een zeer precaire situatie en vraagt financiële hulp om het hoofd te bieden aan diverse problemen (wonen, kinderlast, schulden, echtscheiding...). Vanuit die vragende, afhankelijke positie wordt een GPMI aangeboden dat moet worden ondertekend alvorens de gevraagde steun kan worden toegekend. Die burger ondertekent dat natuurlijk gewoon. Hij zegt ‘ja’ op eender wat.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Ook binnen andere focusgroepen werd het signaal gegeven dat er in feite geen echte gelegenheid tot onderhandelen bestaat en dat er een grote druk ligt op de burger om het document te ondertekenen (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017 – Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017*).

De wetgever anticipeerde evenwel op deze wanverhouding door een aantal beschermingsmechanismen in te bouwen:

⁶⁹² J. DEPAUW, L. MEHAUDEN, K. DRIESSENS en A. FRANSSEN, *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*, Brussel, KdG Hogeschool/Université Saint-Louis, 2015, 109-110.

⁶⁹³ VVSG (2015), *VVSG is belangenbehartiger van lokaal beleidsniveau*, <http://www.vvsg.be/>

In de eerste plaats leest men in artikel 6 §3 RMI-wet dat de aanvrager zich kan laten bijstaan door een persoon van zijn keuze wanneer hij met het OCMW onderhandelt over het GPMI. Tevens beschikt hij over een bezinningstermijn van vijf kalenderdagen voor de ondertekening van het GPMI en hij kan ook verzoeken om te worden gehoord door de Raad. De persoon die de betrokkene bijstaat, mag in feite eender wie zijn: een advocaat, een vertegenwoordiger van een armoedevereniging, een vakbondslid, een buurtwerker enzovoort. Een aantal maatschappelijk werkers is evenwel niet erg enthousiast over deze mogelijkheid, omdat zij oordelen dat de aanwezigheid van een derde persoon de vertrouwensrelatie met de werker in de weg staat. Men lijkt er immers al op voorhand van uit te gaan dat sociaal werkers niet te vertrouwen zijn. Bovendien is de aanstelling van bijvoorbeeld een advocaat minder aangewezen, omdat die de relatie mogelijk te sterk juridisch zal kleuren wat evenmin gunstig is voor een goede samenwerking (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*). Het blijkt evenwel dat mensen zich slechts zelden beroepen op voormelde rechten, wat het gevolg is van een gebrek aan kennis en ook de terughoudendheid die bestaat om zich te manifesteren ten aanzien van het OCMW (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017 – Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017*).

Een ander wettelijk beschermingsmechanisme is de bijzondere sanctieregeling van artikel 30§2 RMI-wet. Essentieel uitgangspunt daarbij is dat de aanvrager die de verplichtingen van het GPMI niet nakomt slechts gesanctioneerd kan worden onder de vorm van een tijdelijke schorsing van het leefloon (één maand of drie maanden in het geval van herhaling). Opvallend is dat deze regeling voor het ene OCMW een verstrenging van de bestaande praktijk betekende, terwijl het voor het andere bestuur net een versoepeling impliceerde. Zo paste het OCMW Gent dit sanctiemechanisme altijd al toe, terwijl het OCMW Antwerpen stelselmatig voor de afschaffing in plaats van de schorsing van het leefloon koos (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*). Bovendien is het zo dat in het GPMI steeds uitgebreid aandacht wordt besteed aan voormeld sanctiemechanisme: sociaal werkers stellen dat ongeveer een derde van het contract gewijd is aan de gevolgen van niet-naleving. Dit is enerzijds positief, omdat de betrokkene dan ingelicht wordt over het voor hem gunstigere regime, maar anderzijds komt zo de nadruk wel sterk op het sanctionerende aspect te liggen. Overigens leert de praktijk dat aanvragers, ondanks de uitgebreide toelichting, vaak toch nog onvoldoende bekend zijn met het systeem (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2018*). Daarnaast volgt uit de rechtspraakstudie dat het OCMW Antwerpen in een aantal gevallen wel nog kiest voor de afschaffing, meestal met de argumentatie dat de sanctie anders te mild zou zijn. Een dergelijke redenering is evenwel niet geoorloofd en de

rechtspraak wijst het OCMW dan ook stelselmatig terecht. Ter illustratie verwees een magistraat naar de casus van een jongeman die werd opgeroepen voor het bijzonder comité, omdat zijn stageperiode in het kader van een GPMI niet goed was verlopen. Hij had de oproepingsbrief niet ontvangen (naar eigen zeggen omwille van een vakantieperiode) en was dus niet aanwezig ter zitting om toelichting te geven bij het voorval. Daarop werd het leefloon onmiddellijk afgeschaft in plaats van geschorst. Een dergelijke sanctie is evenwel niet in overeenstemming met de regeling van artikel 30§ 2 RMI-wet en dus werd de beslissing terecht vernietigd (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*). Het dient evenwel benadrukt dat de meeste kwetsbare burgers deze stap niet zetten, wat doet vermoeden dat er wellicht heel wat burgers – om welke reden dan ook – geen beroep aantekenen tegen een onwettige sanctiebeslissing (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). De juridische dienst van het OCMW Antwerpen heeft het probleem reeds verschillende malen aangekaart bij het Bijzonder Comité, maar het is uiteraard de taak van het Comité om hieraan gevolg te geven (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*).

Een magistraat voegde hieraan toe dat de sanctieregeling voor burgers ook niet zo eenvoudig begrijpelijk is als lijkt. Men moet immers al een bepaald inzicht hebben in de verhouding van de afspraken vastgelegd in het GPMI ten aanzien van de algemene leefloonvoorwaarden: “Het dient benadrukt dat de sanctie uitsluitend geldt voor afspraken gemaakt in het GPMI. Neem bijvoorbeeld het werkbereidheidsvereiste van artikel 3 §5 RMI-wet en de concretisering van die voorwaarde in het GPMI. In een dergelijk geval is de werkbereidheid niet langer een loutere toekenningsvoorwaarde, maar wel een ‘plicht’ die werd opgenomen in het GPMI en waarvoor dus het bijzondere sanctiemechanisme geldt. Dit in tegenstelling de toekenningsvoorwaarde van onvoldoende bestaansmiddelen waarvoor de sanctieregeling van artikel 30§ 2 RMI-wet niet geldt, omdat daarover geen afspraken werden gemaakt in het GPMI. Ook het samenwonen, wat een feitelijk en objectief gegeven is dat voor iedereen op dezelfde wijze geldt, is niet aan de bijzondere sanctionering onderhevig. In het geval er op het vlak van samenwoont een onregelmatigheid wordt vastgesteld, kan het leefloon dus wel worden afgeschaft.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*).

Redactie en begrijpelijkheid van het GPMI

Conform artikel 17 RMI-wet is het OCMW verplicht om aan elke persoon *uit eigen beweging* alle bijkomende informatie te verschaffen die nodig is voor de behandeling van zijn aanvraag of het behoud van zijn rechten. De POD MI benadrukt dat de maatschappelijk assistent ertoe gehouden is om de wederzijdse rechten en verplichtingen toe te lichten aan de betrokkene *alvorens* het GPMI wordt ondertekend (cfr. art. 11§2 RMI-besluit) (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*). Daarnaast worden er ook maatregelen genomen om het GPMI verder te verduidelijken en gebruiksvriendelijker te maken, in het bijzonder nu het toepassingsgebied ervan zo sterk is uitgebreid. Zo verspreidde de POD MI twee interactieve GPMI-formulieren: enerzijds een document om informatie in te voeren die nodig is om het GPMI-contract op te stellen en anderzijds het eigenlijke GPMI-contract dat op een meer juridische, doch heldere manier werd uitgewerkt. Er hoort tevens een handleiding bij waarin wordt uitgelegd hoe de formulieren moeten worden ingevuld en opgevolgd.⁶⁹⁴ Sommige OCMW's ontwikkelden daarnaast eigen modellen, vaak met specifieke aandacht voor het opheffen van de ongelijkwaardigheid in de relatie tussen het OCMW en de cliënt.⁶⁹⁵

Nog een alternatief is de samenwerking met zogenaamde *klankbordgroepen*, zoals dat in Antwerpen en Gent al het geval is. Een Antwerps sociaal werker getuigt het volgende: “We hebben nu een gebruiksvriendelijk en behoorlijk gestructureerd standaarddocument van een drietal pagina's dat we kunnen aanpassen aan de concrete situatie van de aanvrager.” En nog: “Sinds het GPMI verplicht is voor iedereen heeft ons OCMW meer tijd geïnvesteerd in het overzichtelijker en duidelijker maken van het document. Ik kan er zelf ook beter mee werken, omdat de structuur toelaat om het samen met de klant te volgen.” (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Daarnaast startte het OCMW Gent met een werkgroep klantenparticipatie om de stem van de gebruiker systematisch te horen en mee te nemen in het beleid. Doelstelling is om de dienstverlening maximaal te laten aansluiten bij de noden van de gebruikers. Bijgevolg werd ook het GPMI uitgebreid besproken in de groep (cfr. *Schriftelijke communicatie met dhr. Peter Bruyland, dd. 3 september 2019*). Uit deze gesprekken kwamen een vijftal aandachtspunten naar voor: meer autonomie voor de burger om het GPMI in te vullen, het controlerende en verplichtende aspect van het GPMI zoveel mogelijk vervangen door vertrouwen (i.h.b.

⁶⁹⁴ POD MI (2016), *Tools OCMW – Formulieren GPMI*, <http://www.mi-is.be/>

⁶⁹⁵ J. DEPAUW, L. MEHAUDEN, K. DRIESSENS en A. FRANSSEN, *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*, Brussel, KdG Hogeschool/Université Saint-Louis, 2015, 110.

vermijden dat het GPMI wordt ondertekend louter omdat men er afhankelijk van is; het GPMI ter overdenking meegeven aan de gebruiker), niet alleen de rechten en plichten van de aanvrager benadrukken, maar ook die van het OCMW (ook het OCMW kan falen en gesanctioneerd worden!), duidelijk, begrijpelijk, niet-dwingend taalgebruik en participatieve hulpverlening, waarbij de hulpverlener de randvoorwaarden creëert om de cliënt zoveel mogelijk te begeleiden naar eigen inbreng, met aandacht voor de drempels die men daarbij kan ervaren.⁶⁹⁶ Een en ander leidde in Gent tot een geheel nieuwe aanpak onder de naam ‘Traject op Maat’. Hierbij werd veel aandacht besteed aan de gelijkwaardigheid van de contractanten en het gebruik van klare taal. Men probeert er op deze manier alles aan te doen om van het GPMI een *empowerend* instrument te maken.⁶⁹⁷

Tegelijk moet men zich niet alleen bewust zijn van de mogelijkheden, maar zeker ook van de beperkingen van alle hervormingsinitiatieven. Zo is (en blijft) het GPMI in de eerste plaats een juridisch-administratief document waarin afspraken en sancties worden vermeld en waarmee (kwetsbare) burgers zich akkoord moeten verklaren. Een sociaal werker getuigde: “De uitbreiding van het toepassingsgebied zorgt weer voor meer papieren die overigens een erg sanctionerende taal bevatten, waardoor het GPMI in heel wat gevallen de hulpverlening in de weg staat en zelfs vervreemdend werkt.” Collega-werkers konden zich hierin vinden en voegden eraan toe dat de beperkte tijd die ze hebben nu in belangrijke mate wordt besteed aan uitleg geven over het GPMI: “De volledige drie bladzijden grondig uitleggen aan iemand die de taal nog niet helemaal machtig is, kost gemiddeld een halfuur van de tijd en zo blijft er niet veel meer over voor andere gespreksthema’s” (*Focusgroep 8, dd. 18 september 2018*). Dit laatste hangt overigens nauw samen met het feit dat het OCMW als Vlaamse bestuurlijke overheid verplicht is om alle communicatie met de burger principieel in het Nederlands te laten verlopen.⁶⁹⁸ Het GPMI moet dus in het Nederlands worden gesteld, naast het gegeven dat het sowieso een betrekkelijk formeel document is. Precies om deze redenen wordt de meeste informatie daarom mondeling aan de burger overgedragen (*Schriftelijke reactie 1, dd. 13 juni*

⁶⁹⁶ E. VANDEVIVERE en P. BRUYLAND, “Het gebruikersperspectief bij de invoering van het GPMI in OCMW Gent”, *Panopticon* 2016, afl. 37, 444-445.

⁶⁹⁷ OCMW GENT (2015), *Het Geïndividualiseerd Traject Maatschappelijke Integratie: Hoe van het GPMI een instrument maken dat bijdraagt in het proces van empowerment?*, <http://www.ocmwgent.be>

⁶⁹⁸ Artt. 4, 30 en 129§1 Grondwet; Wetten 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 2 augustus 1966, 7.799 en Decr. 30 juni 1981 houdende aanvulling van de artikelen 12 en 33 van de bij koninklijk besluit van 16 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken wat betreft het gebruik van de talen in de betrekkingen tussen de bestuursdiensten van het Nederlandse taalgebied en de particulieren, *BS* 10 november 1981, 14.149.

2017). Toch blijkt ook dat niet evident: “In het bijzonder ten aanzien van vreemdelingen (anderstaligen) is het GPMI problematisch. Je probeert het document eerst te vertalen naar ‘mentsentaal’, waarmee ik bedoel van juridisch naar eenvoudig begrijpelijk Nederlands en vervolgens moet je dan nog echt ‘vertalen’ van de ene taal naar de andere taal. Natuurlijk hebben wij een aantal tolken in dienst, maar de vraag is dan hoe genuanceerd die tolk alles overbrengt. Overigens wordt voor het louter ondertekenen van een GPMI meestal geen beroep gedaan op vertaaldiensten”, aldus een sociaal werker van het OCMW Antwerpen (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Het hoeft dan ook niet te verbazen dat veel mensen, ondanks de uitgebreide toelichting, de draagwijdte van het GPMI onvoldoende kunnen vatten. Zo stelde een sociaal werker het volgende: “Ik betwijfel of het GPMI echt zijn doel bereikt. Ik denk eerlijk gezegd dat het voor onze doelgroep zo maar een papiertje is. Je investeert de tijd om het uit te leggen en de burger begrijpt dat hij ‘iets’ moet doen om geld te krijgen van het OCMW en dat dat in het document staat. Maar zodra we dan samenkomen om te evalueren hebben ze meestal geen idee meer waarover het gaat.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Een magistraat bevestigde dat hij ter zitting regelmatig ziet dat burgers niet weten wat er is afgesproken in het GPMI en wat er van hen concreet verwacht wordt (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*).

Een voor de hand liggende kwestie om dit punt mee af te sluiten is in hoeverre het nog haalbaar is om het GPMI als een echt begeleidingsinstrument op maat in te zetten. Een sociaal werker vertelde daarover het volgende: “Je begint altijd met een soort van basistekst. Wij leggen als OCMW in die eerste tekstversie sowieso een aantal zaken op: Nederlandse lessen volgen en werk zoeken bijvoorbeeld. Behoudens medische redenen of een hoge kinderlast moeten mensen deze voorwaarden aanvaarden. In het geval het gaat om een jongere die wil gaan studeren, kunnen we uiteraard die piste bewandelen en de nodige stappen zetten, maar voor de meeste burgers starten we met een basispakket dat dan later kan worden aangepast als er nieuwe ideeën zijn.” Een CAW-medewerker bevestigde dat de voorwaarden in het GPMI inderdaad meestal het *minimum minimorum* omvatten, deels ook vanuit het idee dat de burger ze dan makkelijker kan realiseren. Daartegenover versterkt dit wel het gevoel bij de aanvrager dat het GPMI gewoon een noodzakelijke voorwaarde is om steun te krijgen, eerder dan een hulp tot re-integratie. “Echte inspraak is eerder formeel en zeker niet inhoudelijk”, zo werd zelfs gesteld (*Schriftelijke reactie 1, dd. 13 juni 2017*). Een spreker van de POD MI benadrukte evenwel dat een dergelijke werkwijze lijnrecht ingaat tegen de wettelijke invulling van het GPMI, nl. dat

het project dient uit te gaan van de verwachtingen, vaardigheden, bekwaamheden en behoeften van de betrokkene (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*). Een medewerker van het OCMW Gent stelde in dezelfde lijn dat het GPMI in elk geval moet vertrekken vanuit de capaciteiten van de burger, dat het op maat moet worden gesteld, precies omdat het een *persoonlijk* traject is. In die optiek zou het GPMI langzaam tot stand moeten komen, op basis van een trajectbegeleiding die steeds verder wordt opgebouwd. Daarop repliceerde een Antwerps sociaal werker als volgt: “Dat is juist, maar het is eveneens een realiteit dat we de mensen in die eerste fase nog onvoldoende kennen om al individueel te kunnen werken. Je hebt totaal geen idee wie er voor je zit en welke capaciteiten die persoon heeft. Daarom starten we dus met de afspraken die echt essentieel zijn, wat er in de praktijk inderdaad wel op neerkomt dat het project in die eerste fase gewoon te nemen of te laten is.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Vanuit de organisatie Welzijnsschakels klonk het dat een dergelijke werkwijze in de gegeven omstandigheden begrijpelijk is, maar dat men toch waakzaam moet blijven: “Nederlands leren is vaak erg belangrijk, maar als iemand in een complexe situatie zit met problemen op verschillende levensdomeinen, dan is het niet aangewezen om de betrokkene meteen naar school te sturen. Mensen in armoede leven nu eenmaal in een context met véél problemen: schulden, de zorg om kinderen, een ongezonde woning, een moeilijk contact met de partner... Soms speelt ook nog een verslavingsproblematiek... Dan kan je toch niet vragen om in de eerste plaats Nederlands te gaan leren?” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Vanuit het Steunpunt vreest men bovendien dat ingevolge de recente uitbreiding van het toepassingsgebied van het GPMI de druk om met standaardformules te werken nog zal verhogen (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*).

Men zal bijgevolg een evenwicht moeten vinden tussen de individuele aanpak (‘op maat’) en de dagelijkse realiteit van het sociaal werk, zonder daarbij afbreuk te doen aan de achterliggende doelstellingen van het GPMI. Tevens moet men ruimte laten aan mensen om zich te ontwikkelen en hun weg te zoeken. Dit geldt bijvoorbeeld specifiek ten aanzien van jongeren met een plaatsingsverleden die het gewend zijn om tijdens de minderjarigheid voor zichzelf te zorgen en dan op de leeftijd van 18 jaar worden onderworpen aan de regels en voorwaarden van het OCMW.⁶⁹⁹ Bijgevolg is het van groot belang om op regelmatige basis contact te houden met de doelgroep van het GPMI en eventuele feedback ter harte te nemen.

⁶⁹⁹ A. CLE, *Sur ma Route – Samen op zoek naar een beter parcours van jeugdhulp naar zelfstandigheid*, Anderlecht, Cachet vzw, 2015, 99.

Immers, door kwetsbare personen te betrekken bij de totstandkoming van de regels en afspraken kunnen zij wegen op de inhoud van het document en specifieke klemtonen leggen. Een en ander draagt bij aan het verkleinen van de kloof tussen het recht en de burger (zie *infra*).⁷⁰⁰ Het idee van klantenparticipatie is daarom een waardevolle stap in de goede richting (zie *supra*).

GPMI voor studenten

Rekening houdend met hetgeen reeds werd besproken zou men kunnen vermoeden dat de toepassing van het GPMI eenvoudiger is ten opzichte van studenten. Iemand die het plan heeft opgevat om te gaan studeren komt tenslotte al met een duidelijk project naar het OCMW en beschikt wellicht ook over de vaardigheid om het GPMI te begrijpen. Zowel binnen het OCMW Antwerpen als binnen het OCMW Gent wordt deze veronderstelling bevestigd, in die zin dat men eerder positief staat ten aanzien van mensen met een studieplan. In het bijzonder wanneer het gaat over personen jonger dan 25 jaar ligt een studie relatief voor de hand. Zelfs indien de sociaal werker niet helemaal zeker is over de capaciteiten van de betrokkene wordt in dergelijke gevallen meestal het voordeel van de twijfel gegund. Ook de vrijheid om zelf een studiekeuze te maken wordt in de meeste gevallen gerespecteerd, aangezien het bezit van een diploma nagenoeg altijd leidt tot verbeterde kansen op de arbeidsmarkt. In Gent vormen studenten met een leefloon zelfs een zeer belangrijke en in verhouding omvangrijke doelgroep waar sterk op wordt ingezet (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2016*).

Hoewel het geloof in een studie dus niet meteen problematisch is, blijkt het bewijs van een relatiebreuk of een onleefbare thuissituatie wel moeilijker te liggen. Vaak wordt een verstoorde gezinsrelatie aangehaald als argument om alleen te kunnen gaan wonen, te studeren en daarvoor een leefloon te ontvangen. Aan de hand van een sociaal onderzoek moet het OCMW dan *in concreto* nagaan wat de precieze leefomstandigheden zijn en of de gezinssituatie inderdaad dermate verstoord is dat samenleven onmogelijk is geworden. Het gebeurt dat daardoor ook dieperliggende oorzaken naar boven komen, zoals verwaarlozing of verslaving van (een van) de ouders (*Schriftelijke reactie 1, dd. 13 juni 2017*). De praktijk leert echter dat het niet evident is om familiale problemen aan te tonen, ondanks het feit dat de bewijslast wel bij het OCMW en niet bij de burger ligt (zie *infra*). Zo is zelfs een plaatsingsverleden voor veel OCMW's geen

⁷⁰⁰ X. DIJON, "L'écart entre le droit et les pauvres", *RRD* 1986, 230.

afdoende reden om een verstoorde relatie te aanvaarden en van het inkomensonderzoek bij de ouders af te zien.⁷⁰¹

Daarnaast kunnen ook burgers ouder dan 25 jaar geïnteresseerd zijn om een (nieuwe) studie aan te vatten. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de betrokkene nooit eerder de kans heeft gekregen om te gaan studeren en daardoor slechts voor een beperkt aantal (meestal preciaire) jobs in aanmerking komt. Tevens gebeurt het dat men wel reeds werkervaring heeft opgedaan of een diploma heeft behaald, maar dat dit niet is wat men eigenlijk had willen doen, omdat het bijvoorbeeld een ‘opgelegde’ keuze is geweest. Of nog: de situatie waarin de burger (in zijn land van herkomst of in België) een diploma heeft behaald dat op zichzelf weinig arbeidskansen biedt of dat een bepaalde vervolgopleiding veronderstelt om werkelijk inzetbaar te kunnen zijn. Ten aanzien van al deze categorieën van mensen blijkt de aanpak van de OCMW’s nogal uiteen te lopen (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Zo stelde een CAW-medewerker dat de piste om te gaan studeren niet altijd in overweging wordt genomen voor personen ouder dan 25 jaar: “De focus ligt voor die doelgroep heel nadrukkelijk op werk, niet alleen in het Antwerpse, maar ook in kleinere gemeenten. Dit ondanks het feit dat men in het sociaal verslag soms ziet dat mensen melding hebben gemaakt van een bepaald studieplan. Uiteraard is het ook een verhaal van inschatten van kansen. Mogelijk ziet de sociaal werker niet meteen een succesvol studietraject. Toch verhoogt een diploma in vele gevallen de kansen op werk en daardoor ook de kans om op een duurzame manier uit de armoede te blijven.” Vanuit het OCMW Antwerpen klonk het dat een opleiding wel degelijk in overweging wordt genomen, maar dan eerder als aanvulling bij een hoofdberoep (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). De focus op werk is hier dus duidelijk aanwezig. Daartegenover staat de iets soepelere benadering van het OCMW Gent: “Als je iemand met een concreet studiedoel gaat tegenhouden, in het bijzonder wanneer het gaat om een opleiding die echt kansen verhoogt, dan is het belangrijk om op lange termijn te denken en te beseffen dat de maatschappij er baat bij heeft dat die persoon doet wat hij echt graag doet. We moeten erover waken dat we dergelijke kansen voldoende geven”, aldus een beleidsmedewerker (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Een spreker van het CAW verwees in dit verband nog naar een belangrijke groep kwetsbare burgers die zelfs niet in het bezit zijn van een diploma secundair onderwijs. Door de mogelijkheid van tweedekansonderwijs aan te bieden zou men daarvoor al een groot verschil op de arbeidsmarkt kunnen maken

⁷⁰¹ A. CLE, *Sur ma Route – Samen op zoek naar een beter parcours van jeugdhulp naar zelfstandigheid*, Anderlecht, Cachet vzw, 2015, 31.

(*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Ook een beleidsmedewerker van VVSG kon zich in deze redenering vinden: “Studeren vergroot gewoon de kansen op de arbeidsmarkt. Dat is altijd het uitgangspunt. Zelfs wanneer iemand iets totaal anders wil gaan doen, dan is dat op zichzelf geen reden om de studieplannen tegen te houden. Bovendien kan de sociaal werker in geval van twijfel altijd nog een derde inschakelen. Denk aan de studiebegeleidingsdienst van een hogeschool of universiteit of het CLB. OCMW-medewerkers zijn immers geen onderwijspecialisten, maar door een beroep te doen op de expertise van andere organisaties moeten de mogelijkheden van de betrokkene toch wel zichtbaar worden.” (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*)

Tot slot werd door armoedeorganisaties gevraagd om in het bijzonder ten aanzien van studenten aandacht te hebben voor de achterliggende filosofie van het GPMI als begeleidingsdocument. Een spreker van Welzijnsschakels verwoordde het als volgt: “Sedert de uitbreiding van het GPMI is het de bedoeling om voor *eenieder*, ongeacht de leeftijd, een individueel traject uit te bouwen. Het behalen van een diploma is dus een element dat in de hulpverleningsrelatie aan bod zou moeten komen, mogelijk zelfs op initiatief van de sociaal werker.” En nog: “Het uitgangspunt is de wens van de betrokkene. Wat wil die persoon doen met zijn traject? Het is niet omdat jij als werker vindt dat iemand bijvoorbeeld vrijwilligerswerk moet gaan doen, dat dat ook de beste oplossing is. Je kan het altijd nog aangeven wanneer een bepaald idee onrealistisch is, maar het principe is toch dat we de klant centraal stellen. Als de betrokkene wil gaan studeren, dan moet dat dus ernstig in overweging worden genomen.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

Enkele fundamentele discussies in de context van het GPMI

Voorwaardelijkheid

Interessant is dat dit debat over het GPMI ook een aantal fundamentele discussies heeft opgeleverd over de voorwaardelijkheid van OCMW-steun. Hoewel nagenoeg iedereen het erover eens is dat het louter toekennen van financiële steun zonder voorwaarden geen oplossing biedt voor mensen in armoede, is deze steun wel absoluut noodzakelijk om zich op verschillende levensdomeinen te kunnen verbeteren. Daarom oefenen sommige organisaties en advocaten kritiek uit op wat ook wel een “doorgedreven voor-wat-hoort-wat-cultuur” wordt

genoemd, of nog: “een verschuiving van rechten en plichten naar gunsten en plichten” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017 – Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Het Netwerk tegen Armoede overwoog dat “aan mensen de gelegenheid moet worden gegeven om zoekende te zijn en misschien zelfs een tijdlang onrealistische dromen te koesteren zonder daaraan financieel ten onder te gaan.” Het hoeft uiteraard geen betoog dat deze laatste opvatting niet door iedereen ondersteund wordt, maar tegelijk is het duidelijk dat er discussie mogelijk is over de voorwaarden die aan een leefloon kunnen worden gekoppeld. In een meer juridische betekenis zou men zich alzo kunnen afvragen in hoeverre een rechterlijk toezicht op de inhoud van het GPMI mogelijk (en wenselijk) is.

Volgens (streng) rechtspraak van het Hof van Cassatie in het kader van de werkloosheidsreglementering is het niet aan de rechter om na te gaan of de contractsbepalingen inhoudelijk aanvaardbaar zijn. Hij kan enkel controleren of de afspraken voldoen aan de wettelijke voorwaarden. Concreet zou dit in het kader van de OCMW-wetgeving betekenen dat de rechter de bedingen van het GPMI enkel *prima facie* kan toetsen aan de algemene principes van artikel 11 §1 RMI-wet. Daarnaast dient de rechter ook na te gaan of er geen bijkomende (buitenwettelijke) voorwaarden werden gekoppeld aan het recht op leefloon. Volgens deze rechtspraak zou een GPMI met bijzonder strenge, doch wel ‘wettige’ voorwaarden niet kunnen worden aangevochten, daar het niet aan de rechter is om een verregaande inhoudelijke toets door te voeren (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*).⁷⁰²

Dit thema is overigens erg relevant in het licht van de uitbreiding van het GPMI, aangezien hierdoor aan heel wat mensen een overeenkomst zal worden voorgelegd, ook wanneer zij niet meer aan het werkbereidheidsvereiste dienen te voldoen. Precies omdat het GPMI in de meeste gevallen een verfijning vormt van de werkbereidheidseis – en de daarmee verband houdende voorwaarde om Nederlandse les te volgen – rijst de vraag welke rol het document voor deze mensen nog kan spelen. En meer bepaald ook hoe men vermijdt dat de afspraken in het GPMI strenger zijn dan datgene wat wettelijk werd vooropgesteld. Een voorzitter gaf volgend voorbeeld: “Stelt men zich de situatie voor van een 59-jarige vrouw uit Syrië die nooit een opleiding heeft genoten en niet kan lezen of schrijven in de eigen taal. Het betreft dus iemand uit de (groeierende) categorie ‘uitgeleerden’ of ‘niet-toeleidbare’ mensen. Men zou deze dame

⁷⁰² Cass. 9 juni 2008, *JTT* 2008, 446, aangehaald door D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.* 195-196.

kunnen vrijstellen van het werkbereidheidsvereiste op grond van billijkheidsredenen. Maar is het dan nog mogelijk om in het GPMI een voorwaarde voor het volgen van Nederlandse les vast te leggen, bij wijze van integratiemaatregel? Of een afspraak over het verrichten van (zeer beperkt) vrijwilligerswerk? En belangrijker: kan men de niet-naleving van dit vereiste dan ook sanctioneren of koppelen aan het behoud van een leefloon nu mevrouw in principe niet werkbereid hoeft te zijn?” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*).

Vanuit de POD MI werd aangegeven dat het wel degelijk mogelijk is om afspraken te maken in het GPMI met het oog op integratie in de samenleving, ook wanneer er geen rechtstreeks verband is met een toekenningsvoorwaarde. Het GPMI is immers bedoeld om mensen stappen te laten zetten om hun leefsituatie te verbeteren. Dit werd als volgt geformuleerd: “De billijkheidsreden om geen GPMI te hebben is een andere dan de billijkheidsreden om de werkbereidheid uit te schakelen. Je kan perfect zeggen dat je afwijkt van de werkbereidheid en dan toch een GPMI afsluiten, omdat dat nog steeds een meerwaarde kan zijn voor die persoon. De afspraken in het GPMI staan dan los van de werkbereidheid en kunnen op maat gesanctioneerd worden.” (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*) Een beleidsmedewerker bij het CAW Gent uitte hierover haar bezorgdheid: “Wanneer men probeert om met mensen aan de slag te gaan door een begeleidingsplan op te stellen, dan lijkt het inderdaad mogelijk om afspraken te maken rond Nederlandse les of een andere activiteit als middel om zich sociaal te ontplooien, om contact te maken met anderen. Dat kan zeker een meerwaarde zijn, maar men dient dan wel zeer voorzichtig om te gaan met het koppelen van sancties aan de niet-naleving van afspraken wanneer die burger werd vrijgesteld van het vereiste om werkbereid te zijn.” (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*) Gezien de uitbreiding van het GPMI naar alle aanvragers van relatief recente aard is, werd de Antwerpse magistratuur nog niet geconfronteerd met gelijkaardige rechtsgeschillen (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*). Voorts kan deze discussie in de praktijk omzeild worden wanneer men voor een benadering opteert die het begrip ‘werkbereidheid’ voldoende ruim invult. Meer concreet kan verwezen worden naar de werkwijze van het OCMW Gent waarbij men werkbereidheid niet alleen ziet als de bereidheid om te werken in het normale economisch circuit, maar waarbij het begrip ook verwijst naar allerlei andere (kleine) initiatieven die gericht zijn op activering in de brede betekenis. Het betreft dan bijvoorbeeld ook de activiteiten die erop gericht zijn om het sociaal netwerk van de betrokkene uit te breiden en/of zijn persoonlijke vaardigheden en attitudes te verbeteren. Men kan daarbij concreet denken aan een ondersteunende taak in een lokale buurtwinkel of enkele

uren per week zorgen voor het onthaal binnen een armoedeorganisatie. Een beleidsmedewerker preciseerde het als volgt: “Wie niet in het normale economisch circuit kan werken, zetten we op een andere plek van de activeringsladder en als men daar pertinent niet aan meewerkt, dan geven we uiteraard sancties. Iedereen moet in de ene of de andere vorm van activering zitten, precies omdat we werkbereidheid zodanig ruim interpreteren dat er allerlei vormen van integratie bij horen.” (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*) Er werd benadrukt dat hoe dan ook voorzichtig wordt omgegaan met sancties ten aanzien van deze aangepaste vormen van activering. Een CAW-medewerker onderstreepte dat dit laatste overigens niet alleen belangrijk is voor de burger, maar ook voor de organisatie die de werkplek aanbiedt. Immers: “Als de samenwerking met de organisatie niet goed verloopt, dan wil die organisatie dat ook eerlijk kunnen melden aan het OCMW, zonder de vrees dat de burger door deze melding zijn leefloon onmiddellijk zal verliezen. Een dergelijke sanctie is te zwaar voor iemand die sowieso al niet inzetbaar is op de reguliere arbeidsmarkt.” (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*)

Controleren versus begeleiden

Een tweede fundamenteel aandachtspunt betreft het feit dat het OCMW enerzijds een hulpverlenende en ondersteunende en anderzijds een bestraffende en controlerende instantie is. Deze tegengestelde taken komen samen in de persoon van de sociaal werker en worden tastbaar gemaakt in het GPMI dat voor twee derde betrekking heeft op begeleiding en voor een derde op sanctionering (zie *supra*). Vanuit VVSG werd duidelijk gemaakt dat de sociaal werker daardoor vaak ‘tussen hamer en aambeeld’ zit: “Hij moet uitgaan van de kwaliteiten van zijn cliënt en daarin een hulpverlenende rol spelen, maar tegelijk oefent hij controle uit op de voorwaardelijkheid van die hulp. En dit laatste wordt uiteraard in grote mate bepaald door beleidskeuzes, maatschappelijke tendensen en politieke opvattingen. Elke jonge, pas afgestudeerde sociaal werker moet daarom ook gezien worden als het product van de tijdsgeest waarbij bepaalde opvattingen horen over de rol van het OCMW en de rechten en plichten van de burger.” (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*) Het is in dit verband passend om te verwijzen naar de (gewijzigde) werking van vzw Filet Divers, omdat men binnen deze organisatie bewust heeft gekozen voor een aanpak waarbij sanctionering en hulpverlening van elkaar zijn losgekoppeld. Dit heeft een positieve invloed gehad op de vertrouwensrelatie tussen hulpverlener en hulpvrager in die zin dat de communicatie opener verloopt en er geen sprake (meer) is van agressie of ongepast gedrag (zie ook *infra*). Een beleidsmedewerker stelde dat de

spanning tussen hulp verlenen en sanctioneren duidelijk merkbaar was binnen de vorige structuur van Filet Divers. Immers: “Mensen willen open zijn over hun situatie en begrijpen dat het nodig is om een inkijk te geven in hun persoonlijk leven. Ze weten dus dat medewerking belangrijk is, maar tegelijk zijn ze zich ervan bewust dat het resultaat van de samenwerking bepalend is voor het antwoord op de hulpvraag. In het geval van het OCMW gaat het dan nog om een erg cruciale hulpvraag die betrekking heeft op essentiële financiële steun. Dit legt een enorme druk op de relatie met de hulpverlener en het maakt een constructieve begeleiding niet vanzelfsprekend.” (*Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017*)

Zodoende blijkt duidelijk dat de spanning tussen hulp verlenen en sanctioneren niet alleen in het GPMI tot uiting komt, maar tegelijk kenmerkend is voor de hele relatie tussen de burger en de sociaal werker. Op de achtergrond speelt daarbij nog het (sanctie-)beleid van het OCMW waar de sociaal werker tewerkgesteld is. Gelet op het belang van dit thema voor de kwetsbare hulpvrager volgt verderop nog een grondige bespreking (zie *infra – Deel III/B*)

3.2.3. Evaluatie

Als conclusie geldt dat er een duidelijke spanning bestaat tussen enerzijds het theoretische uitgangspunt van het GPMI en anderzijds de praktische toepassing ervan. Deze vaststelling sluit bovendien aan bij eerdere wetenschappelijke bevindingen.⁷⁰³ Zo is gebleken dat liefst 75% van de respondenten (sociaal werkers) overtuigd is van de filosofie van het GPMI als document om de burger te begeleiden en hem te helpen om bepaalde doelstellingen te bereiken, maar dat precies hetzelfde percentage het GPMI in de eerste plaats ervaart als een ‘van bovenaf opgelegde standaardprocedure’.⁷⁰⁴ Voorts werd aangetoond dat tijdsgebrek en te weinig middelen voor een adequate begeleiding belangrijke obstakels zijn om het GPMI betekenisvol toe te passen. De doelgroep heeft bovendien zeer uiteenlopende behoeften, omdat het gaat over mensen met een heel verschillende achtergrond en leefsituatie. Dat is moeilijk te verzoenen met de administratieve belasting die de toepassing van het GPMI met zich meebrengt.⁷⁰⁵ Ook

⁷⁰³ J. DEPAUW, L. MEHAUDEN, K. DRIESSENS en A. FRANSSEN, *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*, Brussel, KdG Hogeschool/Université Saint-Louis, 2015, 144p.

⁷⁰⁴ *Ibidem*, 30.

⁷⁰⁵ *Ibidem*, 12.

binnen de rechtspraak ziet men soms dat OCMW's er niet in geslaagd zijn om een GPMI op te stellen, terwijl dat toch wettelijk verplicht is (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*).

In bepaalde (veelal landelijke) OCMW's lukt het kennelijk wel om een aangepaste begeleiding te voorzien, maar voor het Antwerpse OCMW met bijzonder veel aanvragen ligt dat al een stuk moeilijker. Vanuit het OCMW Gent wordt ook erkend dat de uitbreiding van het GPMI niet eenvoudig is en voor een enorme verhoging van de werklast zorgt, maar men wil er alleszins "het beste van maken door ervoor te zorgen dat het document zo gestructureerd en efficiënt mogelijk in elkaar zit." (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*)

Zoals eerder vermeld werden in Antwerpen en in Gent reeds initiatieven genomen om het GPMI gebruiksvriendelijker te maken. Voorts is men binnen het OCMW Gent op dit moment op zoek naar een nieuwe, meer toegankelijke benaming voor het GPMI, zodat de burger beter kan begrijpen waarover het gaat. Tevens wordt verder gewerkt aan de inhoudelijke verfijning. Een beleidsmedewerker lichtte het als volgt toe: "We moeten ervoor zorgen dat alle levensdomeinen van de burger in het GPMI aan bod komen. Werk is daar één element van, maar ook vrije tijd, wonen en familierelaties zijn voorbeelden van domeinen waarbinnen we samen met de klant stappen moeten zetten. Vanzelfsprekend kunnen we niet voorbij aan het sanctiemechanisme, dat overigens in hoofdzaak gekoppeld is aan de werkbereidheid. Het is een uitdaging om dat allemaal helder te formuleren, maar we moeten er hoe dan ook tijd in blijven investeren." (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*).

Sommigen zien een (gedeeltelijke) oplossing voor deze uitdagingen in een samenwerking met andere partners. Een CAW-medewerker stelde het als volgt: "Er heerst een tekort aan tijd en middelen om de aanvrager op te volgen; men is overbevraagd. Dit ondanks het feit dat de doelgroep intensieve begeleiding nodig heeft om het GPMI tot een goed einde te kunnen brengen. Naast investeren in mensen moeten we daarom vaker in de richting van samenwerking met externe partners gaan kijken, al geef ik toe dat veel van die diensten vandaag ook al overbevraagd zijn." (*Schriftelijke reactie 1, dd. 13 juni 2017 – Het belang van intensieve begeleiding, mogelijk in samenwerking met partners werd eveneens benadrukt door VVSG, Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*).

Op basis van het voorgaande is in elk geval duidelijk dat de OCMW's en hun sociaal werkers intensief met het GPMI aan de slag gaan. Wellicht leidt dit tot creatieve, diverse en soms erg uiteenlopende oplossingen, nu elk Centrum gekenmerkt wordt door eigen middelen, mensen, doelstellingen en (groot)stedelijke of eerder landelijke problematieken. Deze verschillen in aanpak – en de gevolgen daarvan voor de burgers - komen verderop nog uitgebreid aan bod (zie *infra – Deel III/B*).

3.3. Derde knelpunt: Bewijs

De toekenningsvoorwaarden voor het recht op maatschappelijke integratie vindt men terug in de artikelen 2, 3 en 4 RMI-wet. Artikel 3 vermeldt zes voorwaarden: een verblijfplaats in België hebben, meerderjarig of daarmee gelijkgesteld zijn, de Belgische nationaliteit hebben (en bij uitbreiding ook burgers van de EU en familieleden die hen begeleiden of zich bij hen voegen en een verblijfsrecht hebben van meer dan drie maanden, personen die als vreemdeling in het bevolkingsregister zijn ingeschreven, staatlozen, erkende vluchtelingen en – vanaf 1 november 2016 – ook vreemdelingen met het statuut van subsidiaire bescherming), niet over toereikende bestaansmiddelen beschikken en ook niet in staat zijn om deze te verwerven, werkbereid zijn (behoudens gezondheids- en billijkheidsredenen), het uitputten van zijn recht op sociale uitkeringen.

Verder preciseert artikel 4 RMI-wet dat van de aanvrager kan worden gevraagd dat hij zijn rechten laat gelden op onderhoudsgeld vanwege de daartoe gehouden personen, nl. de echtgenoot of, in voorkomend geval, de ex-echtgenoot, de ascendenten en descendenten in de eerste graad, de adoptant en de geadopteerde.

Uit de rechtspraakstudie blijken twee voorwaarden stelselmatig bewijsproblemen op te leveren voor de burger: het gebrek aan voldoende bestaansmiddelen (artikel 3, 4° RMI-wet) en de voorwaarde van werkbereidheid (artikel 3,5° RMI-wet). Zo gaat het in de vonnissenstudie liefst 138 keer over werkbereidheid en ook 138 keer over de behoeftige toestand. Soms betreft het de beide voorwaarden in één uitspraak, soms in afzonderlijke beslissingen. Daarnaast zijn er meer dan 150 vonnissen waarin er onduidelijkheid bestaat over de leef- en woonsituatie, wat heel vaak ook betrekking heeft op een gebrek aan informatie over de bestaansmiddelen en/of de inspanningen voor werk (zie *infra*). In hoger beroep ziet men overigens hetzelfde: in 18 gevallen betreft het de werkbereidheid, 13 keer is er discussie over de behoeftigheid en in nog 3 dossiers worden beide voorwaarden tegelijk behandeld. Merk op dat rechters er soms voor kiezen om slechts één van de voorwaarden te bekijken waarna zij, na een negatieve conclusie ten aanzien van het afgetoetste criterium, besluiten dat verder onderzoek naar het andere vereiste niet meer nodig is.⁷⁰⁶ De problematiek geldt bovendien in gelijke mate voor

⁷⁰⁶ Zie o.m. Arbh. Antwerpen 16 december 2015, AR 2015/AA/162, *onuitg.* en Arbh. Antwerpen 2 december 2015, AR 2015/AA/309, *onuitg.*

maatschappelijke integratie en maatschappelijke dienstverlening. Niettemin moet men rekening houden met de volgende aandachtspunten.

Vooreerst vermeldt de OCMW-wet niet het *gebrek aan bestaansmiddelen*, maar wel de *mensonwaardige leefsituatie* als criterium (cfr. artikel 1 OCMW-wet). Men spreekt in het laatste geval ook over een *toestand van behoeftigheid* als maatstaf om te bepalen of iemand al dan niet menswaardig leeft.⁷⁰⁷ Tegelijk leert de praktijk dat de inkomenstoestand van de betrokkene in de OCMW-wet eveneens als basis wordt genomen voor de beoordeling van een hulpvraag. Daarmee wordt aan het op zichzelf moeilijk toepasbare concept van *menselijke waardigheid* een concrete invulling gegeven.⁷⁰⁸ Bijgevolg staat vast dat de onderscheiden voorwaarden in de RMI- en OCMW-wetgeving verder naar elkaar toegroeien, wat overigens ook blijkt uit de rechtspraakstudie.⁷⁰⁹

En toch is een (minstens vanuit theoretisch oogpunt) interessante nuance hier op zijn plaats. Zo worden de bestaansmiddelen in de RMI-wet beschouwd als de optelsom van een aantal inkomsten, daarbij rekening houdend met de berekeningsregels en uitzonderingen die in het RMI-KB zijn opgenomen (cfr. artikel 16 RMI-wet *juncto* artikelen 22 – 35 RMI-KB). Daartegenover wordt de behoeftige toestand (waardoor men geen menswaardig leven kan leiden) in de OCMW-wet veelal gelijkgesteld met de aanwezigheid van schulden die verband houden met de basisbehoeften (wonen, voeding, kleding, energie ...).⁷¹⁰ Er bestaat een duidelijke subsidiaire werking van de maatschappelijke dienstverlening ten opzichte van de maatschappelijke integratie: wanneer blijkt dat er *voldoende bestaansmiddelen* zijn in de zin van de RMI-wet, dan kan men zijn toevlucht zoeken tot de *behoefte* in de OCMW-wet om binnen dat kader zijn rechten te effectueren. Het ligt derhalve voor de hand dat de *behoefte* breder gaat, niet in het minst omdat het gekoppeld is aan het ruime criterium van de menselijke waardigheid. Bijgevolg kan het over veel meer gaan dan enkel geld en schuldopbouw, denk

⁷⁰⁷ V. FLOHIMONT, E. DERMINE, M. DE BERNARD DE FAUCONVAL en J. PRUD'HOMME, "Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening" in J. PUT en Y. STEVENS (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016 (wetgeving – rechtspraak)*, Brugge, die Keure, 2016, 698.

⁷⁰⁸ V. DOOMS, "Commentaar bij artikel 1 OCMW-wet" in D. CUYPERS, D. TORFS en Y. WERBROUCK (eds.), *Wet en duiding sociale bijstand*, Brussel, Larcier, 2014, 40-41.

⁷⁰⁹ Zie o.m. Arbrb. Antwerpen 5 januari 2015, AR nr. 14/4436/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 5 januari 2015, AR nr. 14/4408/A, *onuitg.* – Respectievelijk betreffende maatschappelijke dienstverlening en maatschappelijke integratie en in beide gevallen verwijzend naar de (on)mogelijkheid om menswaardig te leven.

⁷¹⁰ F. BOUQUELLE, P. LAMBILLON en K. STANGHERLIN, "L'absence de ressources et l'état de besoin" in F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE, P. HUBERT e.a. (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale: Le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 253.

bijvoorbeeld aan de mate waarin men een beroep kan doen op sociale voordelen, op hulp van een vereniging in de zoektocht naar werk of een woonst, de toegang tot een sociale kruidenier, gunsttarieven inzake belastingen of het gebruik van openbaar vervoer.⁷¹¹ Om dezelfde reden wordt de *behoefte*, in tegenstelling tot de *bestaansmiddelen* van de RMI-wet, niet verder geconcretiseerd in een lijst met principes en uitzonderingen: tal van inkomstenbronnen kunnen bijdragen aan het menswaardig leven en moeten dus worden meegenomen in het onderzoek (zie *supra*). Deze vaststellingen kunnen evenwel tot problemen leiden wanneer bepaalde inkomsten van de berekening in de RMI-wet worden uitgesloten, terwijl men ze onder de OCMW-wet wel meeneemt.⁷¹² Dan zou een aanvrager van maatschappelijke dienstverlening immers slechter af zijn. Denk bijvoorbeeld aan de ‘gunstregeling’ van artikel 35 §1 RMI-KB met een (gedeeltelijke) vrijstelling van socio-professionele inkomsten. Omgekeerd zijn er gevallen waarin het OCMW constateert dat de burger reeds meerdere maanden schuldevrij weet te leven, terwijl er toch geen concrete bestaansmiddelen kunnen worden aangetoond. In die situatie is het aangewezen om een gebrek aan behoefte op te werpen teneinde te bewijzen dat er wel voldoende middelen zijn.⁷¹³

Ondanks voormelde nuancering leert de praktijk dat een analoge beoordeling van de financiële toestand van de aanvrager in de RMI-wet en de OCMW-wet voor weinig problemen zorgt. Het overzicht van bestaansmiddelen in de RMI-regelgeving is voor beide stelsels zeer bruikbaar en ook de aanwezigheid van schulden blijkt in alle gevallen een belangrijk criterium. Een en ander is bovendien te begrijpen vanuit de vaststelling dat de bedragen van het leefloon en het equivalent leefloon nagenoeg altijd gelijk zijn.⁷¹⁴ Rekening houdend met het feit dat de maatschappelijke dienstverlening werd opgevat als een vangnet ten opzichte van de maatschappelijke integratie is het echter wel aangewezen om de doelstelling van een menswaardig leven voor eenieder steeds in het achterhoofd te houden. Of nog: menselijke waardigheid (en daaraan gekoppeld de behoeftige toestand) is voor iedereen anders en moet dus nauwgezet per geval worden beoordeeld. Zo is een internetverbinding mogelijk niet noodzakelijk om menswaardig te leven (hoewel, maatschappelijke evoluties worden

⁷¹¹ *Ibidem*, 248 en 253.

⁷¹² *Ibidem*, 284-285.

⁷¹³ Met dien verstande dat het principe van de gedeelde bewijslast bewaard moet blijven en dat men dus niet bij het minste vermoeden van verdoken middelen tot een omkering van de bewijslast kan besluiten (zie *infra*). (*Ibidem*, 251-253.)

⁷¹⁴ *Ibidem*, 285.

meegenomen⁷¹⁵), maar dat kan wel het geval zijn voor een alleenwonende burger met een beperking die zijn woning niet kan verlaten.⁷¹⁶ Hetzelfde geldt voor de tenlasteneming van dierenartskosten wanneer het gaat over de hond van een alleenstaande oudere dame met een beperkt netwerk van vrienden en kennissen.⁷¹⁷ Tegelijk is het niet de bedoeling om eenieder de vrije keuze te laten: OCMW-hulp is niet aan de orde wanneer het gaat over levenskeuzes die de drempel van het menswaardig leven overstijgen. Denk bijvoorbeeld aan de kosten voor een aanvullende studie wanneer men al een diploma hoger onderwijs heeft (⁷¹⁸) of de kosten voor een specifiek dieet wanneer daar geen medische noodzaak voor is (⁷¹⁹). Het is aan de sociaal werker om telkens opnieuw af te wegen in hoeverre een bepaalde levensstijl beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Daarnaast speelt het vereiste van werkbereidheid een rol voor het recht op maatschappelijke dienstverlening. Artikel 60 §3, tweede lid OCMW-wet bepaalt dat de financiële hulpverlening door een beslissing van het Centrum kan worden onderworpen aan de voorwaarde vermeld in artikel 3, 5° RMI-wet. Toch wordt de werkbereidheid meestal standaard, en dus zonder bijzondere beslissing, als een toekenningsvoorwaarde beschouwd. Men leidt dan uit artikel 1 OCMW-wet af dat het uitgangspunt niet is dat de aanvrager een *mensonwaardig leven leidt*, maar wel dat hij *niet in de mogelijkheid is om menswaardig te leven*. En die mogelijkheid kan in de eerste plaats benut worden door arbeid te verrichten.⁷²⁰ Overigens zou het ook onlogisch zijn om een burger die geen enkel initiatief aan de dag legt maatschappelijke dienstverlening toe te kennen, terwijl de aanvrager van een leefloon wel aantoonbare inspanningen moet leveren.⁷²¹ Deze visie wordt tevens ondersteund door de rechtsleer (⁷²²) en de rechtspraak.⁷²³

⁷¹⁵ L. VENY, I. CARLENS, P. GOES en B. WARNEZ, *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, Brussel, POD MI, 2014, 87-88.

⁷¹⁶ Arbh. Luik 4 maart 2008, *Soc. Kron.* 2009, 428.

⁷¹⁷ Arbh. Luik 27 juni 2000, AR nr. 28.663/2000, *onuitg.*, aangehaald door A. HAVENITH, “Conditions d’octroi de l’aide sociale” in M. DUMONT (ed.), *Actualités de la sécurité sociale*, Brussel, Larcier, 2004, 61.

⁷¹⁸ “La notion de dignité humaine ne doit en effet pas être confondre avec les aspirations intellectuelles, si légitimes soient-elles, de chaque individu” (Arbrb. Dinant 14 februari 2006, AR nr. 69.575, *onuitg.*, aangehaald door P. VERSAILLES, “Les Roms face au droit à l’aide sociale, au droit scolaire et au droit du logement” in J. FIERENS (ed.), *Les Roms face au droit en Belgique*, die Keure, Brussel, 2012, 237.)

⁷¹⁹ Arbrb. Namen 28 oktober 1994, AR nr. 82.136, *onuitg.*, aangehaald door P. VERSAILLES, “Les Roms face au droit à l’aide sociale, au droit scolaire et au droit du logement” in J. FIERENS (ed.), *Les Roms face au droit en Belgique*, die Keure, Brussel, 2012, 237.

⁷²⁰ D. CUYPERS en D. TORFS, “De werkbereidheidseis in de werkloosheidsreglementering, de RMI-wet en de OCMW-wet” in A. VAN REGENMORTEL, L. DE MEYER en V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 530.

⁷²¹ *Ibidem*, 530-531.

⁷²² D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 324-325.

⁷²³ Zie o.m. Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/1912/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 2 februari 2015, AR

3.3.1. Voorafgaande kanttekeningen

3.3.1.1. Eigen schuld

Doorheen het OCMW-recht geldt als principe dat de eigen schuld van de aanvrager geen rol mag spelen bij de boordeling van de steunaanvraag. Zo oordeelde de Raad van State dat het irrelevant is dat de burger door eigen toedoen in een mensonwaardige toestand is geraakt. Bijgevolg mag men geen rekening houden met vergissingen, onkunde, onwetendheid, nalatigheid of foutief handelen in hoofde van de betrokkene.⁷²⁴ Deze stelling werd nadien nog bevestigd in de rechtspraak van het Hof van Cassatie.⁷²⁵ Niettemin stelt men vast dat de individuele verantwoordelijkheid toch een belangrijke rol speelt, in het bijzonder met betrekking tot de criteria van behoeftigheid en werkbereidheid. Het betreft dan een element in de appreciatie van de leefsituatie door de sociaal werker. Denk hierbij aan de inspanningen die de burger levert om werk te zoeken (artikel 3, 5° RMI-wet), om zijn rechten op sociale uitkeringen (artikel 3, 6° RMI-wet) of onderhoudsgelden (artikel 4 RMI-wet) te effectueren, teneinde zich in de mogelijkheid te stellen om een menswaardig leven te leiden (artikel 1 OCMW-wet). Deze verantwoordelijkheid speelt ook mee wanneer het bijvoorbeeld gaat over de kosten die redelijkerwijze door het OCMW ten laste kunnen worden genomen voor de huur van een (te) duur appartement of voor de staat waarin een sociale woning door de aanvrager werd achtergelaten.⁷²⁶ Hetzelfde geldt voor de omstandigheden waarin een jobaanbod wordt geweigerd en de mate waarin de betrokkene bereid is om iets aan zijn verslavingsproblematiek te doen om alzo zijn jobkansen te vergroten.⁷²⁷

Op basis van voormelde rechtspraak van de Raad van State en het Hof van Cassatie zal de eigen schuld of verantwoordelijkheid in de periode *voor* de aanvraag nog niet zozeer een rol spelen (⁷²⁸), maar de onwil om mee te werken (in de brede zin) in de periode *nadien* kan wel een

nr. 14/5781/A - 14/7098/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 5 februari 2015, AR nr. 14/3848/A - 14/4461/A, *onuitg.* en Arbh. Antwerpen 18 mei 2016, AR 2015/AA/636, *onuitg.*

⁷²⁴ RvS 15 februari 1990, *Arr. RvS* 1990, nr. 34.059, <http://www.raadvst-consetat.be/>

⁷²⁵ Cass. 10 januari 2000, *RW* 1999-2000, 1136.

⁷²⁶ H. FUNCK, "A chacun selon ses besoins, de chacun selon ses capacités – La logique des régimes du minimex et de l'aide sociale ordinaire au travers de la jurisprudence récente au sujet des conditions de leur octroi" in G. BENOIT, H. FUNCK en P. JADOUL (eds.), *Les missions des centres publics d'aide sociale*, Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis, 1996, 147-148 en de verwijzingen aldaar naar diverse rechtspraak.

⁷²⁷ *Ibidem.*

⁷²⁸ Behalve in het geval waarin men zich met bedrieglijk opzet onvermogen heeft gemaakt ("Fraus Omnia Corruptit") (Cass. 10 januari 2000, *RW* 1999-2000, 1136).

invloed hebben op de omvang of de modaliteiten van de steun. Zo zou de omvang kunnen worden beperkt of (een deel van) de financiële steun kan worden omgezet in hulp in natura wanneer de betrokkene niet in staat blijkt om zijn geld te beheren.⁷²⁹ Tevens kunnen bepaalde omstandigheden aanleiding geven tot vermoedens van voldoende bestaansmiddelen (bijvoorbeeld het bezit van een wagen of luxegoederen) of een gebrek aan werkbereidheid (bijvoorbeeld de weigering om consequent te solliciteren voor jobs in verschillende sectoren) (zie *infra*), wat kan leiden tot een omkering (en dus verzwaring) van de bewijslast in hoofde van de burger. Daardoor komt de realisatie van de toekenningsvoorwaarden (en onrechtstreeks ook de toekenning van de steun) mogelijk in het gedrang (zie *infra*).

3.3.1.2. Hulpverlening in de tijd

Alvorens tot een grondige bespreking van deze twee toekenningsvoorwaarden over te gaan, moet men zich realiseren dat de wettelijke voorwaarden steeds worden beschouwd ten aanzien van een bepaalde periode in de tijd. Zo is het mogelijk dat het OCMW voor een aantal maanden wel leefloon heeft toegekend, maar voor een andere periode besluit om het leefloon te weigeren. Indien deze laatste negatieve beslissing wordt aangevochten in een procedure voor de arbeidsrechtbank, dan is het een kwestie om te bewijzen dat de burger wel aan de toekenningsvoorwaarden voldeed *gedurende die specifieke tijdsperiode*. Dit kan soms verwarrend werken en dat merkt men ook in de bestudeerde rechtspraak. Zo heeft de rechtszoekende weleens de neiging om zijn huidige inspanningen op het vlak van werkbereidheid te onderstrepen, terwijl de betwisting een periode in het verleden betreft.⁷³⁰ Of de betrokkene bezorgt in verband met zijn bestaansmiddelen een factuur van vòòr de betwiste periode, zonder aanmaningen tijdens die periode (het is dan onzeker of de schuld ondertussen is opgelost), aangevuld met een verklaring van een lening die achteraf werd opgesteld, zonder controleerbare stortingen in de betwiste periode.⁷³¹ De situatie wordt vanzelfsprekend nog ingewikkelder naarmate de eigenlijke procedure langer op zich laat wachten en/of wanneer er

⁷²⁹ D. CUYPERS en B. DE VOS, “Subjectief recht op maatschappelijke dienstverlening: overzicht van rechtspraak 1994-1998”, *TSR* 1999, 593.

⁷³⁰ Zie o.m. Arbrb. Antwerpen 19 februari 2015, AR nr. 14/2506/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 12 maart 2015, AR nr. 14/7627/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/2585/A - 15/2586/A, *onuitg.*

⁷³¹ Arbh. Antwerpen 1 juni 2016, AR 2015/AA/639, *onuitg.*

in tussentijd bijkomende nieuwe aanvragen voor (dezelfde of andere) vormen van OCMW-hulpverlening worden gedaan.

Daarnaast ligt het voor de hand dat de uiteindelijke beslissing van het OCMW meestal in meerdere of mindere mate terugwerkt in de tijd, precies omdat een sociaal onderzoek tijd vraagt. Globaal gesproken kan men drie situaties van retroactieve werking onderscheiden:

In een eerste hypothese is de beslissing van het OCMW positief: er wordt dan (logischerwijze) geen beroep aangetekend door de burger. Hij verkrijgt de (financiële) steun *vanaf het moment waarop de aanvraag werd ingediend*.

In een tweede hypothese is beslissing van het OCMW negatief. Deze wordt aangevochten bij de arbeidsrechtbank en vervolgens omgezet in een positieve beslissing. In dat geval wordt de steun eveneens vanaf het moment van de aanvraag (terugwerkend) toegekend. De juridische basis voor dit principe is, voor wat het recht op maatschappelijke integratie betreft, te vinden in artikel 21 §5 RMI-wet. Met betrekking tot het recht op maatschappelijke dienstverlening oordeelde het Hof van Cassatie in 2007 en 2009 dat de steun kan worden toegekend voor een periode in het verleden (*in casu* tussen de aanvraag en het vonnis) wanneer de burger erin slaagt te bewijzen dat hij toen niet menswaardig kon leven.⁷³² In sommige rechtspraak maakt men daarbij een onderscheid tussen gerichte en permanente dienstverlening: het eerste type kan retroactief worden toegekend, terwijl dat voor het tweede type enkel mogelijk is indien er op het moment van de beslissing nog een impact is op het leven van de burger.⁷³³ Hoewel dit punt dus nog niet geheel vrij is van discussie (⁷³⁴), sluit de arbeidsrechtbank van Antwerpen zich duidelijk wel aan bij de gevestigde Cassatierechtspraak.⁷³⁵

In een derde hypothese is de beslissing opnieuw negatief. Deze wordt aangevochten bij de

⁷³² Cass. 17 december 2007, *J. dr. Jeun.* 2008, 51; *JLMB* 2008, 452 en Cass. 9 februari 2009, *JTT* 2009, 209; *Soc. Kron.* 2010, 65 en *T. Vreemd.* 2009, 214.

⁷³³ Arbh. Luik 20 november 2012, AR nr. 2012/AN/61, www.juridat.be, aangehaald door V. FLOHIMONT, E. DERMINE, M. DE BERNARD DE FAUCONVAL en J. PRUD'HOMME, "Bijstandsrecht : de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening" in J. PUT en Y. STEVENS (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016 (wetgeving – rechtspraak)*, Brugge, die Keure, 2016, 698.

⁷³⁴ Zie o.m. F. BOUQUELLE, P. LAMBILLON en K. STANGHERLIN, "L'absence de ressources et l'état de besoin" in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brussel, die Keure, 2011, 314-315 en de verwijzingen aldaar.

⁷³⁵ Zie o.m. Arbrb. Antwerpen 5 januari 2015, AR nr. 14/4436/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 12 februari 2015, AR nr. 14/4171/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 2 april 2015, AR nr. 14/6179/A, *onuitg.*

arbeidsrechtbank en er wordt gevraagd om de steun (terugwerkend) toe te kennen voor een periode die aan de aanvraag voorafgaat. Deze optie is niet mogelijk voor het recht op maatschappelijke integratie, daar de wet duidelijk stelt dat de beslissing houdende toekenning van een leefloon uitwerking heeft op de datum van ontvangst van de aanvraag (cfr. artikel 21 §5 RMI-wet)⁷³⁶). Wat het recht op maatschappelijke dienstverlening betreft, oordeelde het Grondwettelijk Hof daarentegen dat uit artikel 1, eerste lid OCMW-wet volgt *dat het recht op maatschappelijke dienstverlening ontstaat zodra een persoon zich in een situatie bevindt die hem niet in staat stelt een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid, zodat niets het OCMW belet om, op grond van zijn nieuwe beslissing, die dienstverlening toe te kennen aan de persoon die daarop recht heeft, voor de periode die ingaat op de dag waarop het beroep, dat is gericht tegen de eerste (laattijdige) beslissing.*⁷³⁷ Ondanks het feit dat deze rechtspraak in de praktijk weinig toepassingen kent, is er toch een interessant en relatief recent arrest van het Arbeidshof te Luik. *In casu* betrof het een man die ambtshalve werd geschrapt uit de bevolkingsregisters en die daardoor zijn recht op een werkloosheidsvergoeding verloor dd. 5 augustus 2017. Hij merkte dit pas op aan het einde van de maand, omdat de uitkering dan gewoonlijk wordt gestort. Vervolgens deed hij op 8 september 2017 een aanvraag voor maatschappelijke dienstverlening. De rechter oordeelde dat niets het OCMW belet om maatschappelijke dienstverlening toe te kennen voor de periode die aan de aanvraag voorafgaat. Voor dit geval was een retroactieve tussenkomst wenselijk, nu de betrokkene zijn aanvraag binnen een redelijke termijn (na kennisname van de stopzetting van de werkloosheidsuitkering) had ingediend.⁷³⁸ Deze redelijkheid is overigens een belangrijk punt: de aanvrager heeft een eigen verantwoordelijkheid en mag de zaak niet nodeloos rekken om dan uiteindelijk alle ‘gemiste’ sommen achteraf te kunnen opeisen. Dit past tevens binnen de medewerkingsverplichting van de verzoeker (zie *infra*). Het is bijgevolg een kwestie om het evenwicht te vinden tussen een al te naïeve (en milde) toepassing van de wet enerzijds en een excessief wantrouwen ten opzichte van de aanvrager anderzijds. Binnen dat spectrum lijkt de retroactieve tussenkomst behoorlijk wat ‘menswaardige’ toepassingen mogelijk te maken.

⁷³⁶ De voorzitter van het Arbeidshof Antwerpen leek evenwel een kleine opening te laten voor gevallen van overmacht. Zo werd gesteld dat het leefloon conform artikel 21 §5 RMI-wet pas vanaf de datum van de aanvraag kan worden toegekend, maar ook *dat er geen sprake kan zijn van overmacht wanneer het OCMW op 2 januari gesloten bleek, waarna de burger zich op een verkeerd adres had aangeboden. (...) Bij gebrek aan overmacht was enkel 6 januari de datum van aanvraag.* Het bestreden vonnis werd derhalve bevestigd voor zover een leefloon werd toegekend vanaf 6 januari 2015 (Arbh. Antwerpen 3 februari 2016, AR 2015/AA/645, *onuitg.*).

⁷³⁷ GwH 14 mei 2009, *JTT* 2009, afl. 1051, 424 en *Soc.Kron.* 2010, afl. 2, 113.

⁷³⁸ Arbh. Luik 20 november 2018, *JTT* 2019, 88-90.

Volledigheidshalve dient nog vermeld dat vorderingen voor steun in de toekomst principieel worden afgewezen.⁷³⁹ Dit lijkt op het eerste gezicht vanzelfsprekend, ware het niet dat men soms al kan voorspellen dat de burger binnen zeer afzienbare tijd in een behoeftige toestand zal terechtkomen. De tijd die verstrijkt tussen een pas binnengekomen factuur (waarvan men weet deze niet te kunnen betalen) en een aantal aanmaningen voor die (ondertussen achterstallige) factuur kan bijvoorbeeld erg kort zijn, maar het eerste is geen officiële schuld en het tweede wel.⁷⁴⁰ Dit toont meteen aan dat de juridische realiteit soms ver verwijderd is van datgene wat de burger zelf als (on)rechtvaardig ervaart.

3.3.2. Volgens de rechtspraakstudie

3.3.2.1. Onvoldoende bestaansmiddelen of mensonwaardig bestaan (behoefte)

Onduidelijke leefsituatie

De voorwaarde van onvoldoende bestaansmiddelen werd in de wet als volgt geformuleerd:

Niet over toereikende bestaansmiddelen beschikken, noch er aanspraak kunnen op maken, noch in staat zijn deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven.
(artikel 3,4° RMI-wet)

Het potentieel verwerven van bestaansmiddelen verwijst hier niet (alleen) naar datgene wat men kan verkrijgen door werk of door het uitputten van zijn sociale rechten (cfr. artt. 3, 5° en 3, 6° RMI-wet). Anders oordelen zou deze voorwaarde immers volledig overbodig maken en dat was zeker niet de bedoeling van de wetgever.⁷⁴¹ Een hypothese waarin de autonome betekenis van de bepaling goed tot uiting komt, is deze waarin de aanvrager van een leefloon in de betwiste periode alle kosten kan betalen en toch stelt niet over enig inkomen te beschikken waardoor er twijfels rijzen over zijn financiële problemen. Indien hierover geen bijkomende informatie wordt gegeven, kan de vraag naar leefloon worden afgewezen omdat sociaal onderzoek

⁷³⁹ Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/3032/A, *onuitg.*

⁷⁴⁰ Arbrb. Antwerpen 5 januari 2015, AR nr. 14/4462/A –14/4463/A - 14/4464/A, *onuitg.*

⁷⁴¹ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 25 en de verwijzing aldaar naar Verslag over het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Parl. St.* Kamer 2001-2002, nr. 1603/004, 28.

onmogelijk is, waardoor het OCMW artikel 3,4° RMI-wet niet kan toetsen.⁷⁴² Uit de studie van vonnissen blijkt dit overigens minder hypothetisch te zijn dan men zou denken nu in 35 gevallen werd geoordeeld dat onduidelijkheid over de leef- en werksituatie de *hoofdreden* was voor het ongegronde karakter van de vordering.

Eenzelfde vaststelling geldt in de context van de OCMW-wet. Dit betekent concreet dat indien het OCMW kan bewijzen dat de aanvrager in de actueel realiseerbare mogelijkheid is om in een inkomen te voorzien dat hem toelaat om zijn behoeftige toestand op te heffen en een menswaardig bestaan te leiden (bijvoorbeeld door werk of via zijn onderhoudsplichtigen), de maatschappelijke dienstverlening kan geweigerd worden.⁷⁴³ In 24 vonnissen was onduidelijkheid hierover de *hoofdreden* om de aanvraag ongegrond te verklaren. In 4 zaken die zowel maatschappelijke integratie als maatschappelijke dienstverlening betroffen, kwam de rechter tot dezelfde uitkomst.

Tegelijk dient hierbij opgemerkt dat er nog verschillende andere beslissingen waren waarin eveneens sprake was van onduidelijkheid over de leefsituatie van de aanvrager, maar niet in die mate dat het een doorslaggevende invloed had op de einduitspraak. Zo oordeelde de rechter dat het twijfelachtig was of de betrokkene menswaardig kon leven, maar het totaal gebrek aan werkbereidheid bleek wel zodanig flagrant dat de hoofdreden vormde om hem het recht op maatschappelijke dienstverlening te ontzeggen.⁷⁴⁴ In een ander geval gaf de aanvrager te weinig informatie over zijn financiële toestand (schulden, inkomsten...): hij weigerde pertinent om de nodige stukken voor te leggen. Tegelijk was er de vaststelling dat betrokkene nog inwoonde bij zijn ouders, waardoor werd vermoed dat de familiale solidariteit voldoende kon spelen en leefloon aldus niet verschuldigd was.⁷⁴⁵ Een laatste voorbeeld handelt over een dame die de samenwoont met haar partner trachtte te verbergen voor het OCMW. De Dienst Inspectie kwam de feiten echter op het spoor, waarna het leefloon gedurende een zekere periode werd afgeschaft. Uiteindelijk besliste de rechter dat deze bewust gecreëerde onduidelijkheid over haar leefsituatie niet tot de afschaffing van het leefloon mocht leiden, daar mevrouw psychische problemen had en ernstig onder druk stond van haar partner om de situatie te verbergen. Het leefloon werd wel herleid tot het bedrag samenwoner (⁷⁴⁶).

⁷⁴² *Ibidem*.

⁷⁴³ *Ibidem*, 323.

⁷⁴⁴ Arbrb. Antwerpen 5 januari 2015, AR nr. 14/4436/A, *onuitg*.

⁷⁴⁵ Arbrb. Antwerpen 4 juni 2015, AR nr. 10/3673/A, *onuitg*.

⁷⁴⁶ Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3468/A, *onuitg*.

Een onduidelijke leefsituatie kan tot slot ook in de hand worden gewerkt door andere fenomenen, in het bijzonder zwartwerk en wanneer er sprake is van zogenaamde luxebezittingen of -uitgaven. Enkele toepassingen kunnen dit duidelijk maken.

Vooreerst hangt de onduidelijkheid over de leefsituatie soms samen met de uitoefening van *zwartwerk*. Inderdaad, in 15 vonnissen bleek zwartwerk een bepalend element in de beslissing tot ongegrondheid, omdat dat sterk bijdroeg aan de onduidelijkheid over de leefsituatie. Daartegenover werd in 25 andere beslissingen eveneens melding gemaakt van (een vermoeden van) zwartwerk, maar niet in die mate dat de aanvraag werd afgewezen op grond van een onduidelijke leefsituatie. Zo besliste de rechter dat een jonge vrouw die alleen ging wonen zonder (aantoonbare) inkomsten wellicht kon overleven door zwartwerk en steun van haar ouders (familiale solidariteit), waardoor zij kennelijk over voldoende bestaansmiddelen kon beschikken.⁷⁴⁷ Zwartwerk creëert dus wel onduidelijkheid over de precieze inkomsten van de betrokkene, maar het leidt niet per se tot de ongegrondheid van de aanvraag. In veel gevallen is zwartwerk immers de enige (mogelijke) bron van inkomsten voor kwetsbare burgers. Het is dan aan het OCMW – en later mogelijk ook aan de rechter – om te bepalen of uit het geheel van de feiten het mensonwaardig bestaan kan worden afgeleid en of het zwartwerk daarbij een overlevingsdaad betreft, eerder dan een verdoken manier van inkomstenverwerving.

Eveneens denkbaar is de situatie waarin de aanvrager op de ene of de andere manier inkomsten kan verwerven uit een *onroerend goed*. Dit bleek in een 9-tal beslissingen inderdaad zo te zijn. Het bezit van een woonst hoeft in principe geen belemmering te zijn om aanspraak te kunnen maken op leefloon of maatschappelijke dienstverlening. Zo leest men in de artikelen 25-26 RMI-KB hoe de bestaansmiddelen worden berekend in het geval de aanvrager een onroerend goed bezit. Daarnaast stipuleert artikel 101 OCMW-wet dat het OCMW de terugbetaling van de kosten van maatschappelijke dienstverlening kan waarborgen door een wettelijke hypotheek te nemen op zijn onroerende goederen. Hoewel de wetgever klaarblijkelijk rekening hield met het bezit van een onroerend goed, hoeft het echter geen betoog dat het in die hypothese moeilijker is om zijn behoeftigheid aannemelijk te maken. In de onderzochte rechtspraak gaat het daarom vaker over inkomsten uit een ondertussen verkochte woonst (⁷⁴⁸) of blijkt een

In beroep werd dit vonnis (gunstig) hervormd: de burger verkreeg gedurende een periode het leefloon samenwoner, gevolgd door een periode met het leefloon alleenstaande (Arbh. Antwerpen 22 juni 2016, AR 2016/AA/25, *onuitg.*) (zie ook *infra*).

⁷⁴⁷ Arbrb. Antwerpen 8 januari 2015, AR nr. 14/3661/A, *onuitg.*

⁷⁴⁸ Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/3721/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR nr.

onderhoudsplichtig kind dergelijke inkomsten te genereren (⁷⁴⁹). Veelal is er dan onduidelijkheid over de precieze omvang van deze inkomsten waardoor de vordering op basis van onduidelijkheid over de leefsituatie ongegrond wordt verklaard.⁷⁵⁰ Slechts in twee gevallen was er een gunstige afloop voor de eisende partij met een onroerend goed. In een eerste casus woonde de aanvrager in een zeer bescheiden woning. Ze had de woonst vervolgens verkocht en een nieuwe, bescheiden woning aangekocht. Alles bij elkaar betrof het een nuloperatie waardoor leefloon behouden kon blijven.⁷⁵¹ In het andere geval was het duidelijk dat de zoon die pas een onroerend goed had verkocht zijn vader niet zou kunnen onderhouden, daar de opbrengst van het goed integraal naar zijn schuldeisers was gegaan.⁷⁵²

Een fenomeen dat voorts wel vaker voorkomt in de rechtspraak is het bezit van een *wagen*. 26 keer is gebleken dat de aanvrager over een wagen beschikte. Ook dit is in principe niet verboden, zij het dat het opnieuw het bewijs van het gebrek aan bestaansmiddelen of mensonwaardig bestaan ernstig kan bemoeilijken. De rechtbank stelt het als volgt:⁷⁵³

“Geen enkele bepaling verbiedt het bezit van een auto. Het kan dus op zich geen reden zijn om het leefloon af te schaffen. Het vergroot zelfs de kans op een job. Er moet wel nagegaan worden hoe een persoon die leeft van een leefloon de kosten kan betalen. Als er zwaarwichtige vermoedens zijn dat hij meer inkomsten heeft dan hij aangeeft kan het leefloon worden afgeschaft in afwachting van opheldering.”

In een meerderheid van de gevallen (20 op 25) werd het bezit van een wagen geacht onverzoenbaar te zijn met de door het OCMW verleende hulp. Een van deze casussen betrof een situatie die op financieel vlak bijzonder onduidelijk was.⁷⁵⁴ In hoger beroep bleek de burger echter toch de nodige bewijsstukken te kunnen aanbrengen, onder andere in verband met het bezit en de verzekering van de wagen. Daardoor werd de gebrekkige medewerking aan het sociaal onderzoek alsnog rechtgezet, wat resulteerde in een arrest ten gunste van de

14/7079/A – 14/7080/A – 14/7081/A – 14/7082/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/4515/A – 15/5929/A, *onuitg.*

⁷⁴⁹ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7633/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/1451/A, *onuitg.*

⁷⁵⁰ Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/3721/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR nr. 14/7079/A – 14/7080/A – 14/7081/A – 14/7082/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 14/4481/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/2972/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/4515/A – 15/5929/A, *onuitg.*

⁷⁵¹ Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/1241/A, *onuitg.*

⁷⁵² Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/1451/A, *onuitg.*

⁷⁵³ Arbrb. Antwerpen 28 mei 2015, AR nr. 6738/A, *onuitg.*

⁷⁵⁴ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR 13/7244/A – 13/7279/A, *onuitg.*

betrokkene.⁷⁵⁵ Een ander geval handelde over een man met een vennootschap die reeds jarenlang verlieslatend was. Hij had een wagen op naam van de vennootschap. De kwestie was echter niet zozeer het bezit van de wagen, als wel de weigering van de betrokkene om het faillissement aan te vragen.⁷⁵⁶ Wat betreft de resterende 5 op 26 vonnissen bleek de aanwezigheid van de wagen geen probleem te zijn. Zo beschikte een aanvrager over een wagen van 16 jaar oud, aangekocht met een lening voor 850 euro en de verzekering werd betaald door een familielid. De kostprijs van benzine kon nog redelijkerwijze gedekt worden met eigen middelen.⁷⁵⁷ In twee andere situaties was de auto aangekocht in betere tijden en stond het voertuig op het moment van de hulpvraag reeds te koop. Er waren in die gevallen andere meer doorslaggevende elementen die de aandacht van de rechter trokken (⁷⁵⁸). De twee resterende vonnissen hadden ten slotte niet rechtstreeks betrekking op het bezit van een auto: het betrof een tussenvonnis (⁷⁵⁹) en een beslissing over de terugvordering van leefloon (⁷⁶⁰).

Het laatste aandachtspunt betreft een aantal voorbeelden van burgers die een of meerdere keren *naar het buitenland* zijn gereisd. In 29 vonnissen kwam dit ter sprake, waarvan 15 beslissingen ongegrond, 6 gegrond en 8 deels gegrond. Bovendien ligt in slechts 3 van de ongegronde uitspraken het reizen zelf aan de basis van de negatieve uitkomst.⁷⁶¹ Er bestond dan onduidelijkheid over hoe de aanvrager de reis heeft kunnen financieren. In de overige gevallen betrof het eerder een probleem van werkbereidheid. Reizen blijkt in de praktijk dus minder problematisch dan men zou vermoeden en dat heeft wellicht te maken met het feit dat hierover een (duidelijke) wettelijke regeling bestaat (artikel 38 RMI-KB).

Verband met de familiale solidariteit

Een thema dat naadloos aansluit bij de problematiek van onvoldoende bestaansmiddelen en behoefte is dat van de familiale solidariteit. Zo bepaalt artikel 203 BW dat er tussen ouders en kinderen een wederkerige onderhoudsverplichting bestaat en daarnaast voorzien de artikelen

⁷⁵⁵ Arbh. 16 december 2015, AR 2015/AA/233, *onuitg.*

⁷⁵⁶ Arbrb. Antwerpen 30 april 2015, AR nr. 14/5833/A, *onuitg.*

⁷⁵⁷ Arbrb. Antwerpen 28 mei 2015, AR nr. 14/6738/A, *onuitg.*

⁷⁵⁸ Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/1241/A, *onuitg.* (hervormd door Arbh. Antwerpen 11 mei 2016, AR 2015/AA/538, *onuitg.*) en Arbrb. Antwerpen 26 maart 2015, AR nr. 14/5867/A, *onuitg.*

⁷⁵⁹ Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1086/A, *onuitg.*

⁷⁶⁰ Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 15/1257/A, *onuitg.*

⁷⁶¹ Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/1327/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 5 maart 2015, AR nr. 14/4517/A – 14/6803/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 30 april 2015, AR nr. 14/4844/A, *onuitg.*

205-207 BW in een ruimere levenslange wederkerige familiale steunplicht. In de context van maatschappelijke integratie worden in artikel 4 RMI-wet volgende personen als onderhoudsplichtig aangeduid: de echtgenoot en in voorkomend geval de ex-echtgenoot, de ascendenten en descendenten in de eerste graad, de adoptant en de geadopteerde. Merk op dat het aanspreken van deze onderhoudsplichtigen slechts een facultatief karakter heeft. Daarmee wenste de wetgever te voorkomen dat de familiale banden in het gedrang zouden komen of zelfs verbroken zouden worden. Het OCMW mag dus ook niet zomaar doorverwijzen naar de onderhoudsplichtigen: eerst moet een grondig sociaal onderzoek worden gevoerd naar de mogelijkheden.⁷⁶² Hetzelfde geldt overigens met betrekking tot het recht op maatschappelijke dienstverlening, nu artikel 60§3, tweede lid OCMW-wet de mogelijkheid openlaat om de financiële hulpverlening te onderwerpen aan de voorwaarde van artikel 4 RMI-wet.

In de rechtspraakstudie kwam de kwestie van de onderhoudsplicht 30 keer aan bod. In 4 gevallen oordeelde de rechter dat de familiale solidariteit reeds voldoende werd benut. In de overige 26 situaties werd het tegenovergestelde beslist. De redenen die aan deze negatieve beslissingen ten grondslag lagen zijn evenwel niet zo bijzonder: jonge mensen die nog de kans krijgen om thuis te blijven wonen horen dat te doen tot ze op eigen benen kunnen staan (komt relatief vaak voor⁷⁶³), de optelsom van de inkomsten van alle leden van het gezin is niet problematisch en evenmin wordt het mensonwaardig bestaan aangetoond (⁷⁶⁴) en zonder voldoende medewerking van de aanvrager om inzicht te krijgen in de inkomsten van potentiële onderhoudsplichtigen kan geen steun worden toegekend (⁷⁶⁵).

Het wordt evenwel een stuk moeilijker wanneer de aanvrager wel informatie wil bezorgen over de inkomsten van de steunplichtigen, maar wanneer deze laatsten niet wensen mee te werken aan het onderzoek. Dat zou ertoe kunnen leiden dat betrokkene de dupe wordt van de onwil van zijn familieleden. In een dergelijk geval moet het OCMW de werkelijke oorzaak van het

⁷⁶² V. FLOHIMONT, E. DERMINE, M. DE BERNARD DE FAUCONVAL en J. PRUD'HOMME, "Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening" in J. PUT en Y. STEVENS (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016 (wetgeving – rechtspraak)*, Brugge, die Keure, 2016, 705.

⁷⁶³ Zie o.m. Arbrb. Antwerpen 8 januari 2015, AR nr. 14/3661/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7625/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7626/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/2117/A, *onuitg.*

⁷⁶⁴ Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 15/1028/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 15 oktober 2015, AR nr. 15/1796/A – 15/1804/A, *onuitg.*

⁷⁶⁵ Arbrb. Antwerpen 12 maart 2015, AR nr. 14/2906/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 3 december 2015, AR nr. 15/3028/A, *onuitg.*

probleem trachten te achterhalen,⁷⁶⁶ maar als dat niet lukt, kan helaas geen steun worden verleend. Zo werd aan een koppel principieel het recht op leefloon samenwoner voor elke partner toegekend, maar het precieze bedrag kon niet worden vastgesteld nu de zoon en de schoondochter van het koppel geen duidelijkheid gaven over hun inkomsten.⁷⁶⁷ In een andere situatie moest een vrouw inzicht geven in de inkomsten van haar ex-man om op die manier de omvang van de steun (equivalent leefloon) voor haar minderjarige dochter te kunnen bepalen. Dat deed ze niet, omdat haar ex naar eigen zeggen niet wou meewerken. Om onduidelijke redenen stelde ze ook geen onderhoudsvordering in tegen hem, waardoor de rechten voor haar kind onvoldoende waren uitgeput. Het is onduidelijk wat hier werkelijk heeft gespeeld, maar het gevolg was wel dat geen steun kon worden toegekend.⁷⁶⁸

3.3.2.2. Werkbereidheid

Werkbereidheid in de algemene betekenis

De activeringsladder: van hulpverlening tot solliciteren

Het uitgangspunt is dat de aanvrager werkbereid moet zijn, tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is. Zoals eerder aangehaald geldt dit vereiste zowel voor het recht op maatschappelijke integratie als voor het recht op maatschappelijke dienstverlening. Bovendien hangt deze voorwaarde nauw samen met de (on)mogelijkheid om over voldoende bestaansmiddelen te beschikken. Zo heeft de arbeidsrechter zich 138 keer uitgesproken over het criterium van *onvoldoende bestaansmiddelen* of het *mensonwaardig leven* en het antwoord was in slechts 42 gevallen positief. Het criterium van werkbereidheid is daarnaast bepalend geweest in precies dezelfde 138 uitspraken. In een overgrote meerderheid van 101 vonnissen besloot de rechter dat de aanvrager onvoldoende werkbereid was. De hoofdreden waarom het op dit punt misloopt zijn (op basis van de eigen rechtspraakstudie en de rechtsliteratuur⁷⁶⁹) in

⁷⁶⁶ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 54.

⁷⁶⁷ Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/1451/A, *onuitg.*

⁷⁶⁸ Arbrb. Antwerpen 26 maart 2015, AR nr. 14/5149/A, *onuitg.*

⁷⁶⁹ Zie o.m. F. BOUQUELLE en P. LAMBILLON, “La disposition au travail” in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 322-330 en D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D.

essentie terug te voeren tot het gebrek aan initiatief om: Nederlandse lessen te volgen, op actieve wijze opleidingen te volgen, (al dan niet tegelijk met het volgen van lessen/een opleiding) werk te zoeken en op actieve wijze het (gevonden of middels sociale tewerkstelling toegekende) werk uit te oefenen.

De *actieve* houding van de burger wordt behoorlijk streng geïnterpreteerd. Zo volstaat het niet dat hij reageert op een vacature; hij moet dat ook *adequaat* doen. *In casu* was de aanvrager aanwezig op alle aangeboden infosessies, maar op één moment had hij nagelaten zich vooraf aan te melden en op een ander infomoment was hij te laat. De rechter oordeelde dat de betrokkene zich slecht had voorbereid en dat dit, in combinatie met een gebrek aan eigen initiatief om te solliciteren, gelijkstond met de afwezigheid van werkbereidheid.⁷⁷⁰ Voor het overige oordeelde de rechter ruim 50 keer dat de betrokkene te weinig inspanningen had geleverd voor het volgen van Nederlandse les en in meer dan 90 uitspraken kwam de burger tekort op het vlak van opleiding en zoeken naar werk.

Merk op dat de werkbereidheidseis duidelijk méér omvat dan enkel het zoeken naar werk. Het betreft een ruimer pakket aan acties gericht op het activeren van de aanvrager. Om die reden voegt het taalvereiste of het volgen van opleidingen geen voorwaarde toe aan de wet; het zit inherent vevat in de verplichting om zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt.⁷⁷¹ En het is precies tegen deze achtergrond dat het OCMW Gent een zogenaamde ‘activeringsladder’ heeft uitgewerkt (zie ook *supra*). Aan de hand van dit instrument wordt per geval de afstand van de persoon tot de arbeidsmarkt bepaald, waarna een activering op maat wordt aangeboden.⁷⁷² Aldus is naast activering in de betekenis van werk bijvoorbeeld ook taalactivering, sociale activering of (voorafgaande) hulpverlening mogelijk. Een en ander wordt hierna schematisch weergegeven:

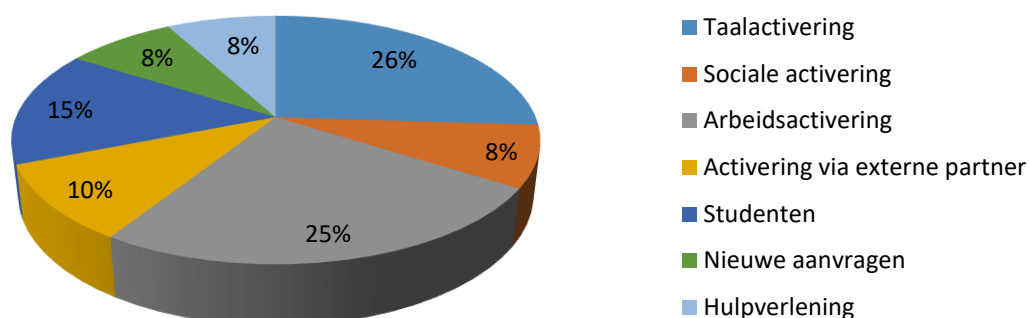
SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 31-36 en de verwijzingen aldaar.

⁷⁷⁰ Arbrb. Antwerpen 21 mei 2015, AR nr. 14/6564/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 1 juni 2015, AR nr. 15/574/A, *onuitg.*

⁷⁷¹ D. TORFS (2016), *Werkbereidheid en het leefloon (lezing op de studienamiddag ‘OCMW-Dienstverlening anno 2016’)*, <https://www.diekeure.be/>

⁷⁷² A. VINCENT (2016), *Overzicht nieuwe wetgeving met aandacht voor verplicht karakter GPMI, de mogelijkheid van gemeenschapsdienst en de toets naar de praktijk (lezing op de studienamiddag ‘OCMW-Dienstverlening anno 2016’)*, <https://www.diekeure.be/>

Activeringsladder OCMW Gent



Uit het voormelde volgt tegelijk dat activering niet alleen een zaak is van de burger, maar ook van het OCMW. Het is een evenwichtsoefening waarbij de burger niet mag verwachten dat het OCMW alles zal oplossen (⁷⁷³), maar evenmin mag het OCMW van de burger eisen dat hij steeds het initiatief neemt.⁷⁷⁴ Dit uitgangspunt is uiteraard van bijzonder belang in relatie tot de kwetsbare burger. Immers, kwetsbare burgers zijn soms zo ver van de arbeidsmarkt verwijderd dat zij niet onmiddellijk gebaat zijn bij jobcoaching of arbeidsbegeleiding, maar eerst behoefte hebben aan zorgverlening, waarna mogelijk taalactivering en/of sociale activering kan worden voorgesteld. Daartoe is een goed evenwicht tussen initiatief van de burger en initiatief van het OCMW van cruciaal belang. Dat ziet men trouwens ook in de rechtspraak van de arbeidsrechtbank. Zo werd een leefloon geweigerd wegens gebrek aan werkbereidheid, omdat de aanvrager door zijn ongepaste houding op de werkvloer een aangeboden job verloor. Hij toonde evenwel aan initiatief te willen nemen en sprak ook voldoende Nederlands. Daarop oordeelde de rechter dat het wellicht nog te vroeg was om de focus op de arbeidsmarkt te leggen. Eerder was er nood aan attitudetraining en psychotherapie.⁷⁷⁵ In een ander geval werd beslist dat niet van de burger kon worden verwacht dat zij zelf veel initiatief aan de dag zou leggen in de zoektocht naar een tewerkstelling. De betrokkene reageerde weliswaar zeer enthousiast op het idee om werk te zoeken, maar door tal van psychische moeilijkheden (druggebruik, verhoogde prikkelgevoeligheid, beperkte draagkracht...) bleek de drempel nog te hoog en was een effectieve tewerkstelling voorlopig niet aangewezen. Er was overigens ook geen concrete

⁷⁷³ Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 14/6500/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/2110/A, *onuitg.*

⁷⁷⁴ D. CUYPERS en D. TORFS, "De werkbereidheidseis in de werkloosheidsreglementering, de RMI-wet en de OCMW-wet" in A. VAN REGENMORTELE, L. DE MEYER en V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 504 en de verwijzing aldaar naar *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1603/001, 13.

⁷⁷⁵ Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3975/A, *onuitg.*

sociale tewerkstelling voorgesteld, zodat een gebrek aan werkbereidheid hier absoluut niet aan de orde was.⁷⁷⁶

Precies omdat het activeringsproces erg persoonlijk is en aandacht vraagt voor de individuele noden van de betrokkene, kan het GPMI een handig instrument zijn om concrete afspraken hieromtrent te maken (zie ook *supra*). Merk nogmaals op dat het afsluiten van een GPMI *niet* betekent dat de aanvrager niet meer moet voldoen aan de werkbereidheidseis: het is opgevat als een middel om dit vereiste verder te specificeren, te concretiseren.⁷⁷⁷ Dit impliceert tegelijk dat hetgeen niet in het GPMI werd afgesproken ook niet meer kan gevraagd worden in het kader van artikel 3,5° RMI-wet. Aldus volstaat het voor de werkbereidheidseis dat een studente zich inzet voor haar studies en vakantiewerk doet in de zomermaanden, maar dat zij geen weekendwerk opneemt. Dat laatste was immers niet overeengekomen in het GPMI.⁷⁷⁸

Het sluitstuk van het activeringsproces is uiteraard de zoektocht naar werk en de daaruit voortvloeiende effectieve tewerkstelling. Het principe is dat niet het *vinden* van werk wordt beoordeeld, maar wel het *zoeken* ernaar.⁷⁷⁹ Men dient aan te tonen dat men in de betwiste periode *voortdurend* en *intensief* op zoek is gegaan naar werk.⁷⁸⁰ Deze zoektocht wordt beoordeeld in het licht van de concrete mogelijkheden en de persoonlijke inspanningen van de aanvrager, rekening houdend met zijn specifieke situatie, leeftijd, opleiding, gezondheid en opvoeding.⁷⁸¹ Echter, zoals uit de cijfers is gebleken, is het voor de burger niet altijd eenvoudig om hiervan de nodige bewijsstukken voor te leggen. Vaak loopt het mis op een van de volgende punten: te weinig sollicitaties (⁷⁸²); vacatures in plaats van sollicitaties (⁷⁸³); sollicitaties allemaal versturen op een beperkt aantal dagen of in welbepaalde periodes en/of niet gedateerd (⁷⁸⁴); volstaan met een inschrijving bij VDAB of interimkantoren zonder verdere actie (⁷⁸⁵); niet ingaan op aangeboden vacatures of een oproep van de arbeidsbegeleiding (⁷⁸⁶); te selectief zijn

⁷⁷⁶ Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3824/A, *onuitg.*

⁷⁷⁷ Arbrb. Antwerpen 1 juni 2015, AR nr. 15/565/A, *onuitg.*

⁷⁷⁸ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7546/A, *onuitg.*

⁷⁷⁹ Arbrb. Antwerpen 23 april 2015, AR nr. 14/5788/A – 14/7302/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 19 november 2015, AR nr. 15/2963/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3650/A, *onuitg.*

⁷⁸⁰ Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 15/1169/A, *onuitg.*

⁷⁸¹ Omz. POD Maatschappelijke Integratie 17 juni 2015 over de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, <http://www.mi-is.be>

⁷⁸² Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/3048/A – 15/4247/A, *onuitg.*

⁷⁸³ Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 14/5935/A, *onuitg.*

⁷⁸⁴ Arbrb. Antwerpen 2 april 2015, AR nr. 12/6953/A – 14/5544/A, *onuitg.*

⁷⁸⁵ Arbrb. Antwerpen 5 maart 2015, AR nr. 14/4517/A – 14/6803/A, *onuitg.*

⁷⁸⁶ Arbrb. Antwerpen 5 november 2015, AR nr. 15/3206/A, *onuitg.*

bij het solliciteren: zich beperken tot een bepaalde sector of een specifieke sector vermijden (meestal schoonmaak⁷⁸⁷), bepaalde uren (bijvoorbeeld enkel deeltijds werk⁷⁸⁸) of jobs die aansluiten bij een specifiek diploma waarover men net wel of net niet beschikt (⁷⁸⁹).

Uitzondering 1: gezondheidsredenen

Artikel 3,5° RMI-wet bepaalt dat gezondheidsredenen de aanvrager kunnen ontslaan van zijn plicht tot werkbereidheid. Bijgevolg kan een gebrek aan werkbereidheid onrechtstreeks worden vastgesteld wanneer de betrokkene er niet in slaagt om de uitzondering op die eis (nl. een slechte gezondheid) te bewijzen. Uit de rechtspraakstudie volgt dat gezondheidsredenen in 49 gevallen door de rechter werden onderzocht (exclusief vonnissen inzake DMH). Verder zijn er nog enkele tientallen andere uitspraken waarin medische redenen door de burger werden aangevoerd, maar waarop niet is ingegaan bij gebrek aan enig bewijsstuk. Op het totaal van voormelde 49 ‘ernstige’ aanvragen werden medische redenen 22 keer aanvaard en 27 keer geweigerd. In de gevallen van aanvaarding leidde dit 11 keer tot een gegrondverklaring van de vordering, 7 keer deels gegrond en 4 keer ongegrond. De vaststelling is aldus dat medische redenen veel vaker worden ingeroepen dan uiteindelijk aanvaard en dat heeft uiteraard te maken met de bewijslast die op de burger rust. Hij dient een medisch attest af te leveren voor de betwiste periode, daarbij rekening houdend met een aantal aandachtspunten. Zo heeft het attest vooreerst geen absolute waarde, maar eerder de waarde van een feitelijk vermoeden waarvan het gewicht afhangt van de omstandigheden waarin het is opgesteld.⁷⁹⁰ Een attest opgesteld in opdracht / op vraag van de aanvrager of in vage bewoordingen wordt daarom meestal niet aanvaard. Het vermelden van *klachten* in plaats van een *werkelijke ongeschiktheid om te werken* wordt evenmin geaccepteerd. Daarnaast mag het OCMW de aanvrager onderwerpen aan een medisch onderzoek, uitgevoerd door een geneesheer van het Centrum, ook al ligt er reeds een medisch attest voor. Tevens kan het Centrum een aantal voorbehouden formuleren indien uit het attest blijkt dat de gezondheidsredenen niet gelden voor bepaalde specifieke sectoren van de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld zwaar werk). Tot slot moet de aanvrager *voor* en *na* de periode van ongeschiktheid zijn volledige werkbereidheid opnieuw kunnen aantonen.

⁷⁸⁷ Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/2585/A – 15/2586/A, *onuitg.*

⁷⁸⁸ Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3650/A, *onuitg.*

⁷⁸⁹ Arbrb. Antwerpen 19 februari 2015, AR nr. 14/2768/A, *onuitg.*

⁷⁹⁰ Arbrb. Dendermonde 24 november 1981, *Soc. Kron.* 1982, 205, aangehaald door D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 44.

In casu werd het medisch attest van een aanvrager niet aanvaard om de volgende redenen: het werd voor het verleden opgesteld zonder voldoende aanwijzingen dat eisende partij ook effectief onderzocht was in de periode van ongeschiktheid, er werden enkel medische klachten geattesteerd en geen concrete ongeschiktheid, er werden geen testresultaten of verslagen bijgevoegd om deze klachten te staven en de betrokkene werd door de geneeskundige dienst van het OCMW geschikt bevonden voor het uitoefenen van arbeid onder een aantal voorwaarden (geen zware lasten dragen). Verder bleek de betrokkene er niet in te slagen voor de overige periodes voldoende werkbereidheid aan te tonen, in hoofdzaak bij gebrek aan inspanningen om Nederlands te leren en wegens een al te grote selectiviteit bij het solliciteren.⁷⁹¹

Uitzondering 2: billijkheidsredenen

Naast gezondheidsredenen vormen billijkheidsredenen een andere uitzondering op het principe van werkbereidheid. Dergelijke redenen moeten het uitoefenen van arbeid bijzonder bezwaarlijk maken en het verloop en de uitwerking ervan moet van de eigen wil van de aanvrager onafhankelijk zijn.⁷⁹² Het OCMW kan een vrijstelling verlenen om welke billijkheidsreden dan ook en dit steeds rekening houdend met de concrete omstandigheden waarin de individuele aanvrager zich bevindt.⁷⁹³ Kennelijk geven de billijkheidsredenen weinig aanleiding tot betwisting voor de arbeidsrechtbank. Net zoals uit andere rechtspraak ook blijkt, worden o.m. het benaderen van de pensioenleeftijd (⁷⁹⁴) en de periode van zwangerschap en bevalling als geldige billijkheidsredenen aanvaard (⁷⁹⁵).⁷⁹⁶ Tevens werd de verhuis naar en het verblijf in een opvangcentrum met twee jonge kinderen als billijkheidsredenen aangenomen (⁷⁹⁷). Merk op dat het loutere gegeven van kinderlast geen voldoende reden is.⁷⁹⁸

⁷⁹¹ Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/2585/A – 15/2586/A – 15/3741/A, *onuitg.*

⁷⁹² D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 45.

⁷⁹³ D. CUYPERS en D. TORFS, “De werkbereidheidseis in de werkloosheidsreglementering, de RMI-wet en de OCMW-wet” in A. VAN REGENMORTELE, L. DE MEYER en V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 504 en de verwijzing aldaar naar *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1603/001, 502.

⁷⁹⁴ Arbrb. Antwerpen 4 juni 2015, AR nr. 14/6216/A, *onuitg.*

⁷⁹⁵ Arbrb. Antwerpen 12 maart 2015, AR nr. 34/3616/A, *onuitg.*

⁷⁹⁶ F. BOUQUELLE en P. LAMBILLON, “La disposition au travail” in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 333-339 en de verwijzingen aldaar en D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 45 en de verwijzingen aldaar.

⁷⁹⁷ Arbrb. Antwerpen 12 maart 2015, AR nr. 34/3616/A, *onuitg.*

⁷⁹⁸ Cass. 28 mei 2001, *JTT* 2002, 157.

Een aparte categorie binnen de billijkheidsredenen vormen de redenen die verband houden met een studie. Artikel 11, § 2 a) RMI-wet voorziet expliciet in de mogelijkheid voor het OCMW om op grond van billijkheidsredenen te aanvaarden dat de betrokkene met het oog op een verhoging van zijn inschakelingskansen in het beroepsleven een studie met voltijds leerplan aanvat, hervat of voortzet in een door de Gemeenschappen erkende, georganiseerde of gesubsidieerde onderwijsinstelling. Deze studie moet met het diploma van secundair onderwijs of een eerste universitair diploma of diploma van hoger onderwijs worden afgesloten.⁷⁹⁹ In principe kiest de student zelf de studierichting die hij wil volgen, met dien verstande dat het OCMW de haalbaarheid van de studie vooraf in overweging neemt.⁸⁰⁰ Tevens impliceert de zinsnede ‘met het oog op een verhoging van zijn inschakelingskansen in het beroepsleven’ dat het OCMW de bevoegdheid heeft om de studiekeuze te beoordelen in een economisch perspectief. Inderdaad, studies kunnen slechts een billijkheidsreden zijn indien blijkt dat zij de kansen op de arbeidsmarkt aanzienlijk zullen verhogen, er een redelijke kans op slagen is en de student de nodige ernst aan de dag legt om de studie tot een goed einde te brengen.⁸⁰¹ Tot slot wordt door het OCMW toezicht uitgeoefend op de studievoortgang van de student. Wanneer een student niet slaagt, dan zullen de sociaal werker en de student dus samen de oorzaken moeten bekijken en nagaan op welke manier verbetering mogelijk is.⁸⁰² Merk op dat de evaluatie van de studievoortgang minder evident is dan vroeger, in het bijzonder ingevolge de maatregelen rond flexibilisering van het hoger onderwijs.⁸⁰³ De student is hoe dan ook niet onderworpen aan een resultaatsverbintenis om te slagen, maar hij moet wel de lessen regelmatig volgen, deelnemen aan examens en alle noodzakelijke inspanningen doen om te slagen. Afwijken van deze verplichtingen kan enkel om gezondheids- of billijkheidsredenen.⁸⁰⁴

In totaal hadden 21 vonnissen rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking op een student. Twee daarvan vertoonden geen enkele relevantie voor deze bespreking (in verband met een Erasmus-

⁷⁹⁹ Omz. POD Maatschappelijke Integratie 3 augustus 2004 over de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie – studenten en het recht op leefloon, <http://www.mi-is.be>

⁸⁰⁰ D. CUYPERS en D. TORFS, “De werkbereidheidseis in de werkloosheidsreglementering, de RMI-wet en de OCMW-wet” in A. VAN REGENMORTEL, L. DE MEYER en V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 504 en de verwijzing aldaar naar *Parl.St. Kamer 2001-02*, nr. 1603/001, 525.

⁸⁰¹ N. DEBAST, “Studenten en het recht op leefloon: geen rozen zonder doornen”, *Lokaal* 2003, afl. 16, 18.

⁸⁰² *Ibidem*.

⁸⁰³ D. CUYPERS en D. TORFS, “De werkbereidheidseis in de werkloosheidsreglementering, de RMI-wet en de OCMW-wet” in A. VAN REGENMORTEL, L. DE MEYER en V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 504 en de verwijzing aldaar naar *Parl.St. Kamer 2001-02*, nr. 1603/001, 525.

⁸⁰⁴ Omz. POD Maatschappelijke Integratie 3 augustus 2004 over de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie – studenten en het recht op leefloon, <http://www.mi-is.be>

student⁸⁰⁵ en een vraag naar tenlasteneming van inschrijvingsgelden⁸⁰⁶). In de overblijvende rechtspraak kan men globaal genomen drie groepen student-verzoekers onderscheiden:

Een eerste type verwijst naar de student die een discussie heeft over het leefloon, maar *niet over de werkbereidheidseis* (bijvoorbeeld over onvoldoende bestaansmiddelen, een terugvordering of (vermeende) samenwoning⁸⁰⁷)

Vervolgens is er de student die *geen beroep (meer) doet (of wil doen) op de familiale solidariteit* en die dus op eigen benen wil staan. Dit kan enkel worden toegestaan in het geval de relatie met de onderhoudsplichtigen zodanig verstoord is dat er geen andere uitweg mogelijk blijkt.⁸⁰⁸

Tot slot is er de student die de *billijkheidsreden van studie als uitzondering op de werkbereidheidseis* wil inroepen. Dit verzoek werd door het OCMW terecht afgewezen ten aanzien van de student die wilde starten met een vierjarige studie op de leeftijd van 27 jaar in plaats van te zoeken naar werk,⁸⁰⁹ alsook ten aanzien van de student die zijn studie niet ernstig nam.⁸¹⁰ Daarentegen wees het OCMW verschillende studenten onterecht af en wel om de volgende redenen: omdat het OCMW reeds eerder billijkheidsredenen aanvaardde voor de bacheloropleiding Rechten, maar dat niet langer deed voor de masterstudie, terwijl het een logische, arbeidsmarktgerichte voortzetting van de basisopleiding is;⁸¹¹ omdat aanvrager op eigen initiatief een vierjarige studie ‘ervaringsdeskundige in armoede’ was gestart, blijkt had gegeven van een voortreffelijke studiehouding en anders niet makkelijk ingezet kon worden op de arbeidsmarkt;⁸¹² op basis van een enkele miscommunicatie, terwijl aanvrager een uitstekende studente was die steeds alle afspraken naleefde⁸¹³ en ook omdat aanvrager ernstige studieachterstand had opgelopen omwille van aangetoonde gezondheidsproblemen, maar zich

⁸⁰⁵ Arbrb. Antwerpen 12 februari 2015, AR nr. 14/3508/A – 14/4273/A, *onuitg.*

⁸⁰⁶ Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/2107/A, *onuitg.*

⁸⁰⁷ Arbrb. Antwerpen 12 februari 2015, AR nr. 14/3508/A – 14/4273/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 12 februari 2015, AR nr. 14/4068/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 26 maart 2015, AR nr. 14/5773/A – 15/433/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR nr. 14/7616/A – 15/194/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 1 juni 2015, AR nr. 15/763/A – 15/764/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 15/1257/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 5 november 2015, AR nr. 15/3182/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3738/A, *onuitg.*

⁸⁰⁸ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7625/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7626/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 4 juni 2015, AR nr. 14/6796/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR 15/1081/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 19 november 2015, AR 15/3470/A, *onuitg.*

⁸⁰⁹ Arbrb. Antwerpen 19 februari 2015, AR nr. 14/2768/A, *onuitg.*

⁸¹⁰ Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/3062/A, *onuitg.*

⁸¹¹ Arbrb. Antwerpen 28 mei 2015, AR nr. 14/6380/A – 15/1162/A – 15/1466/A, *onuitg.*

⁸¹² Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1139/A, *onuitg.*

⁸¹³ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7625/A, *onuitg.*

bijzonder inspande om het diploma te behalen en het diploma voor de arbeidsmarkt nog steeds waardevoller was dan meteen alles stop te zetten. De rechtbank bood deze laatste betrokkene een ultieme kans onder de voorwaarde dat hij minstens twee derde van de studiepunten zou behalen.⁸¹⁴

Volledigheidshalve moet nog worden toegevoegd dat billijkheidsredenen ten aanzien van de kwetsbare burger een goede piste kunnen zijn om een (meer) persoonlijke aanpak te bieden. In de rechtspraakstudie kan men wat dat betreft echter niet veel voorbeelden terugvinden. Het is dus mogelijk dat het OCMW zijn beoordelingsbevoegdheid op een gepaste wijze uitoefent. Meer concreet is het in de eerste plaats aan de sociaal werker om binnen de grenzen van zijn discretionaire ruimte een advies op maat te geven, daarbij rekening houdend met omstandigheden die een ‘billijke houding’ verantwoorden (zie *infra* – *Deel III/B*).

Werkbereidheid voor het leefloon met gezin ten laste

Een ander element in deze context is de bijzondere bewijsregeling voor aanvragers van een leefloon met gezinslast. Het verschil tussen het statuut van de samenwonende en het statuut met gezinslast is de aanwezigheid van een minderjarig kind.⁸¹⁵ Artikel 14 §1, 3°, derde en vijfde lid bepaalt dat het bedrag met gezin ten laste meteen ook het recht van de eventuele echtgeno(o)t(e) of levenspartner dekt. De levenspartner is de persoon met wie de aanvrager een feitelijk gezin vormt. Tevens wordt in het laatste lid bepaald dat de Koning vastlegt in hoeverre de echtgeno(o)t(e) of levenspartner de in artikel 3 RMI-wet bedoelde voorwaarden moet vervullen. Specifiek voor wat de werkbereidheidseis betreft, leest men in artikel *2bis*, tweede lid RMI-besluit dat de echtgeno(o)t(e) of levenspartner hieraan moet voldoen indien hij over eigen inkomsten beschikt die lager zijn dan het bedrag van het leefloon samenwoner. De werkbereidheidseis waaraan deze partner moet voldoen is inhoudelijk precies dezelfde als voor de hoofdaanvrager.⁸¹⁶ Dit impliceert dat er gelijke verwachtingen worden gesteld (Nederlands leren, opleiding volgen enz.), maar tegelijk betekent het ook dat rekening wordt gehouden met

⁸¹⁴ Arbrb. Antwerpen 2 februari 2015, AR nr. 14/7070/A, *onuitg.*

⁸¹⁵ K. STANGHERLIN, “Les catégories de bénéficiaires” in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 398.

⁸¹⁶ D. CUYPERS en D. TORFS, “De werkbereidheidseis in de werkloosheidsreglementering, de RMI-wet en de OCMW-wet” in A. VAN REGENMORTEL, L. DE MEYER en V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 504 en de verwijzing aldaar naar *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1603/001, 517-518.

de feitelijke omstandigheden. Zo kunnen billijkheids- of gezondheidsredenen eveneens leiden tot een (beperkte) vrijstelling van de verplichting tot werkbereidheid van de partner.⁸¹⁷ Indien vastgesteld wordt dat een van de partners niet werkbereid is, wordt het tarief van het leefloon gezinslast slechts voor de helft uitbetaald (en dus beperkt tot de categorie leefloon samenwoner).⁸¹⁸

In de onderzochte rechtspraak is dit thema 11 keer aan bod gekomen, waarvan 1 tussenvonnis.⁸¹⁹ Binnen de overige 10 eindbeslissingen werd het leefloon gezinslast 4 keer afgewezen, omdat de ene partner zijn werkbereid wel kon bewijzen, terwijl de andere dat niet kon.⁸²⁰ 1 keer werd een van de partners vrijgesteld wegens medische redenen, al kon de andere partner helaas te weinig bewijs voorleggen om de eigen werkbereidheid aan te tonen.⁸²¹ In de overige 5 gevallen kon geen van beide partners voldoende stukken voorleggen.⁸²²

Het probleem ontstaat in die gevallen waarin een van de partners faalt in het bewijs. Dan daalt het leefloon met de helft en dat is uiteraard ook in het nadeel van de minderjarige kinderen in het gezin die daar in feite niets mee te maken hebben. Om deze reden kiezen niet alle OCMW's ervoor om het leefloon te laten dalen tot het leefloon samenwoner: sommige Centra behouden het leefloon gezin ten laste of opteren voor het bedrag van de alleenstaande (zie *infra*).

Werkbereidheid voor de aanvrager-zelfstandige

Een niet te vergeten element in deze discussie rond werkbereidheid is de positie van de aanvrager-zelfstandige. De vaststelling is dat noch de OCMW-wet, noch de RMI-wet de zelfstandige in moeilijkheden uitsluit, maar dat er tegelijk ook geen bijzondere aandacht aan wordt besteed. Maatschappelijke integratie aan de zelfstandige kan aldus evenzeer bestaan in het uitkeren van een leefloon, terwijl maatschappelijke dienstverlening een equivalent leefloon,

⁸¹⁷ *Ibidem*.

⁸¹⁸ Arbh. Antwerpen 3 februari 2014, AR/2013/AA/463, <https://www.agii.be/arbeidshof-van-antwerpen-03-02-2014>

⁸¹⁹ Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1086/A, *onuitg.*

⁸²⁰ Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/3312/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 12 februari 2015, AR nr. 14/4438/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 12 november 2015, 15/4546/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 19 november 2015, AR nr. 15/2963/A, *onuitg.*

⁸²¹ Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/1622/A, *onuitg.*

⁸²² Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/3678/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 2 februari 2015, AR nr. 14/5781/A -14/7098/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 2 april 2015, AR nr. 14/3266/A – 14/4549/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 15 oktober 2015, AR nr. 14/6666/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/3061/A, *onuitg.*

adviesverlening en/of financiële hulp omvat (bijvoorbeeld de tenlasteneming van bijdragen om de sociale zekerheid in orde te brengen). Ook de criteria van *ontoereikende bestaansmiddelen* (RMI-wet) en *mensonwaardig leven* (OCMW-wet) zijn integraal van toepassing op de zelfstandige.⁸²³ In de praktijk wordt men echter geconfronteerd met een aantal obstakels:

In de eerste plaats is het niet evident om inzicht te krijgen in de bestaansmiddelen van een zelfstandige. Dit is in hoofdzaak te wijten aan zijn variabel inkomen, wat samenhangt met het feit dat hij pas kan factureren na een volledig afgewerkte prestatie (vaak nadat hijzelf eerst nog bedragen heeft moeten voorschieten) en zonder de zekerheid dat die facturen ook onmiddellijk betaald worden. Uiteraard speelt het economisch klimaat hier een doorslaggevende rol. Dit in tegenstelling tot een werknemer waarvan het inkomen meestal een vast bedrag per maand vertegenwoordigt.⁸²⁴

Voor wat het vereiste van werkbereidheid betreft, hangt de beoordeling voorts af van diverse feitelijke omstandigheden, zoals de rendabiliteit, de mogelijkheden tot verbetering en de kansen van de aanvrager als werknemer op de reguliere arbeidsmarkt (eventueel na bijscholing).⁸²⁵ In de praktijk betekent dit een *inkomensbereidheid* voor de *globale* arbeidsmarkt, wat onder meer impliceert dat het uitoefenen van een zelfstandig (verlieslatend) hoofdberoep of de bereidheid tot het uitoefenen slechts één bepaalde functie gelijkstaat met een schending van artikel 3,5° RMI-wet.⁸²⁶ Het OCMW mag daarom vragen dat de betrokkene zijn beroepsloopbaan anders oriënteert en zijn capaciteiten aanwendt in een arbeidsovereenkomst.⁸²⁷ Uiteraard kan ook hier beslist worden om (tijdelijk) af te zien van het vereiste van werkbereidheid onder verwijzing naar billijkheidsredenen. Op die manier biedt men de zelfstandige de kans om zijn zaak weer rendabel te maken. Dit laatste wordt evenwel zeer strikt geïnterpreteerd, zowel door de

⁸²³ R. MARYNISSEN (2016), *Hoe gaat het OCMW Gent om met het toekennen van leefloon en maatschappelijke dienstverlening aan zelfstandigen?*, <http://www.diekeure.be>

⁸²⁴ M. MASSCHELEIN (2016), *Leefloon en maatschappelijke dienstverlening voor zelfstandigen – Bespreking van het juridisch kader (lezing op de studienamiddag ‘OCMW-Dienstverlening anno 2016’)*, <https://www.diekeure.be/> en de verwijzing aldaar naar Arbh. Brussel 13 februari 2014, AR 2013/AB/327, *onuitg.*

⁸²⁵ EFREM, TUSSENSTAP, CED-W, CED-COM (2015), *Handleiding voor OCMW’s: hulp aan zelfstandigen in moeilijkheden*, <http://www.dyzo.be>

⁸²⁶ M. MASSCHELEIN (2016), *Leefloon en maatschappelijke dienstverlening voor zelfstandigen – Bespreking van het juridisch kader, (lezing op de studienamiddag ‘OCMW-Dienstverlening anno 2016’)*, <https://www.diekeure.be/> en de verwijzing aldaar naar Arbrb. Brugge 9 april 2003, AR nr. 111.954, *onuitg.*; Arbrb. Dendermonde 2 december 2003, AR nr. 64.965, *onuitg.* en Arbrb. Oudenaarde 20 maart 2014, AR nr. 13/551, *onuitg.*

⁸²⁷ M. MASSCHELEIN (2016), *Leefloon en maatschappelijke dienstverlening voor zelfstandigen – Bespreking van het juridisch kader, (lezing op de studienamiddag ‘OCMW-Dienstverlening anno 2016’)*, <https://www.diekeure.be/> en de verwijzing aldaar naar Arbh. Brussel 13 februari 2014, AR 2013/AB/327, *onuitg.*

OCMW's als door de rechtspraak.⁸²⁸ Om toch voldoende maatwerk te kunnen bieden, heeft het OCMW Gent een systeem uitgebouwd met verschillende categorieën van zelfstandigen, telkens met een eigen benadering van de werkbereidheidseis en bijhorende uitzonderingen. Het betreft een indeling naargelang de toestand van de zelfstandige activiteit: discontinuïteit, continuïteit en bedreigde continuïteit. Deze manier van werken garandeert in elk geval de gelijke behandeling van de aanvragers.⁸²⁹

Om dit thema te kunnen kaderen in de context van de kwetsbare burger moet men terugkoppelen naar het rechtspraakonderzoek. In 17 uitspraken kwam de uitoefening van een zelfstandige activiteit op de ene of de andere manier aan bod. Precies de helft van de cases betrof het een aanvrager die in financiële moeilijkheden was gekomen na een mislukte werkzaamheid als zelfstandige.⁸³⁰ Eén burger was het slachtoffer geworden van een arbeidsongeval waardoor hij zijn zaak moest opgeven (⁸³¹), terwijl een andere een tijdlang ingeschreven stond als (schijn)zelfstandige, maar uiteindelijk stopte wegens medische problemen (⁸³²). In 3 gevallen werd de zelfstandige activiteit om onduidelijke redenen stopgezet waarna korte tijd later een hulpvraag aan het OCMW werd geformuleerd.⁸³³ In een andere casus werd zowel door de aanvrager-zelfstandige als door zijn partner te weinig informatie gegeven over de verdiensten uit de zelfstandige activiteit. Daardoor waren de criteria van werkbereidheid en onvoldoende bestaansmiddelen beide problematisch in de beoordeling van het leefloon met een gezin ten laste.⁸³⁴ Opmerkelijk is nog de casus waarin verzoekster plannen had om een zelfstandige activiteit te beginnen om op die manier aan het vereiste van werkbereidheid te voldoen. Na verschillende malen ontslagen te zijn geweest, zette ze haar zinnen op de oprichting van een schoonmaakbedrijf. Noch het OCMW, noch de rechter vonden dit echter een verstandige keuze,

⁸²⁸ M. MASSCHELEIN (2016), *Leefloon en maatschappelijke dienstverlening voor zelfstandigen – Bespreking van het juridisch kader*, (lezing op de studienamiddag 'OCMW-Dienstverlening anno 2016'), <https://www.diekeure.be/>

⁸²⁹ R. MARYNISSEN (2016), *Hoe gaat het OCMW Gent om met het toekennen van leefloon en maatschappelijke dienstverlening aan zelfstandigen?*, <http://www.diekeure.be>

⁸³⁰ Arbrb. Antwerpen 5 januari 2015, AR nr. 14/4408/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/3678/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 12 februari 2015, AR nr. 14/4438/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 26 maart 2015, AR nr. 14/5867/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 4 juni 2015, AR nr. 14/6043/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 14/6500/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 1 oktober 2015, AR nr. 14/6656/A – 14/6657/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 12 november 2015, AR nr. 15/1388/A – 15/4530/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3975/A, *onuitg.*

⁸³¹ Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR nr. 14/7674/A, *onuitg.*

⁸³² Arbrb. Antwerpen 4 juni 2015, AR nr. 14/6190/A, *onuitg.*

⁸³³ Arbrb. Antwerpen 4 juni 2015, AR nr. 14/6216/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, 15/1086/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/4515/A – 15/5929/A, *onuitg.*

⁸³⁴ Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/3061/A, *onuitg.*

gezien de financiële risico's van de geplande activiteit. Omdat ze ondertussen was blijven solliciteren voor deeltijds werk werd haar werkbereidheid nog wel aanvaard. De rechter raadde aan om naar de toekomst duidelijke afspraken te maken in een GPMI.⁸³⁵ Tot slot was er een casus over een aanvrager-zelfstandige met een vennootschap die reeds drie opeenvolgende jaren sterk verlieslatend was. De betrokkene had zware schulden, in het bijzonder belastingschulden, maar leefde in de overtuiging dat hij deze nog kon aanvechten. Hij trachtte een onderscheid te maken tussen zijn privévermogen en dat van de vennootschap om op die manier een leefloon te kunnen krijgen voor privédoeleinden. De vraag werd evenwel afgewezen. Het verzoek van het OCMW om zijn rechten uit te putten (namelijk stoppen met de zaak, de faillissementsverzekering aanspreken en een collectieve schuldenregeling aanvragen) werd door de rechtbank als legitiem beoordeeld, omdat de man op die manier op zoek zou kunnen gaan naar voltijds werk in loondienst, wat veel betere toekomstperspectieven bood.⁸³⁶

Op basis van het voorgaande is er vooreerst de vaststelling dat een aantal burgers in een kwetsbare positie terechtkomt nadat de uitoefening van een zelfstandige activiteit om de ene of de andere reden mislukte. Tegelijk is er ook een (beperkte) categorie aanvragers die blijft vasthouden aan een verlieslatende onderneming. Dat is precies wat het OCMW Gent bedoelt met 'ondernemingen in discontinuïteit'. Deze burgers voldoen niet aan het werkbereidheidsvereiste, wanneer zij consequent weigeren stappen te ondernemen, omdat zij zich op die manier niet beschikbaar stellen voor de globale arbeidsmarkt. Tot slot is er nog de burger die zijn geloof in het vinden van werk in dienstverband heeft opgegeven en daarom zelf een activiteit wenst op te starten. Hierbij geldt wel de (terechte?) bezorgdheid of deze burgers over voldoende capaciteiten beschikken om die activiteit draaiende te houden.

Werkbereidheid: sociale zekerheid versus sociale bijstand

Een belangrijke vaststelling is dat het vereiste van werkbereidheid niet alleen relevant is in het kader van de RMI- en OCMW-wetgeving, maar ook binnen de werkloosheidsreglementering. Zo bepaalt artikel 56§1 Werkloosheidsbesluit dat volledig werklozen beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt. Zij dienen actief en spontaan naar werk te zoeken. Dit in tegenstelling tot de werkbereidheid binnen de sociale bijstand, waar de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt

⁸³⁵ Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1400/A, *onuitg.*

⁸³⁶ Arbrb. Antwerpen 30 april 2015, AR nr. 14/5833/A, *onuitg.*

en de zoekplicht naar werk veel minder evident is.⁸³⁷ Het OCMW heeft immers een sterke begeleidingsplicht met daaraan gekoppeld een ruime beoordelingsmarge voor elke individuele situatie. In het bijzonder in de recentere werkloosheidsreglementering ligt de focus daarentegen veel meer op de plichten van de werkloze, alsook werd op zeer gedetailleerde wijze vastgelegd hoe de werkbereidheid kan worden beoordeeld en getoetst.⁸³⁸ Precies omwille van dit verschil ontstaat steeds vaker een doorschuiven van cliënteel van de RVA naar het OCMW. Voor een bepaald deel van de bevolking (lees: de kwetsbare burger) is het dikwijls moeilijk om te begrijpen wat precies gevraagd wordt, waardoor hij meer dan gemiddeld moeite ondervindt om te voldoen aan de -stringente- vereisten van het Werkloosheidsbesluit. Het voormeld doorschuifeffect dat hieruit voortvloeit heeft uiteraard een zwaardere werkbelasting voor de OCMW's tot gevolg, maar het is dan ook de enige manier om deze categorie burgers van het vereiste maatwerk te voorzien.⁸³⁹

In de praktijk ontstaat dus regelmatig een wisselwerking tussen de sociale zekerheid en sociale bijstand, waarbij burgers starten bij werkloosheidsuitkeringen, naar leefloon doorschuiven en weer terug.⁸⁴⁰ Dit is in het bijzonder het geval voor de situatie van de geschorste werkloze. Gelet op de eigenheid van beide reglementeringen is het enkele feit dat de burger geschorst werd door de RVA (wegens gebrek aan werkbereidheid) niet voldoende om een leefloon te weigeren. Het is slechts één element in de beoordeling die door het OCMW moet gebeuren (zie ook *infra*).⁸⁴¹ Tevens moet het recht op steun worden bekeken in het licht van alle inspanningen die verzoeker levert. Hij mag niet - zoals dat binnen de werkloosheidsreglementering wel kan – afgerekend worden op basis van één enkel foutief handelen. Het OCMW moet *in concreto* de inspanningen nagaan en hanteert daarbij in elk geval een minder strenge invulling van de werkbereidheidseis.⁸⁴² Tegelijk mag de beoordeling in het kader van de RMI- of OCMW-wet

⁸³⁷ D. CUYPERS en D. TORFS, “De werkbereidheidseis in de werkloosheidsreglementering, de RMI-wet en de OCMW-wet” in A. VAN REGENMORTELT, L. DE MEYER en V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 487.

⁸³⁸ F. BOUQUELLE en P. LAMBILLON, “La disposition au travail” in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 326-328.

⁸³⁹ D. CUYPERS en D. TORFS, “De werkbereidheidseis in de werkloosheidsreglementering, de RMI-wet en de OCMW-wet” in A. VAN REGENMORTELT, L. DE MEYER en V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 532-533.

⁸⁴⁰ D. TORFS (2016), *Werkbereidheid en het leefloon (lezing op de studienamiddag ‘OCMW-Dienstverlening anno 2016’)*, <http://www.diekeure.be>

⁸⁴¹ *Vr. en Antw.* Senaat, Vr. nr. 5-177, 20 september 2010 (G. DE PADT).

⁸⁴² D. CUYPERS en D. TORFS, “De werkbereidheidseis in de werkloosheidsreglementering, de RMI-wet en de OCMW-wet” in A. VAN REGENMORTELT, L. DE MEYER en V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 512-513.

ook weer niet te soepel zijn, gezien op die manier de sanctie opgelegd door de ene socialezekerheidssector *de facto* door de andere wordt uitgehold.⁸⁴³

De rechtspraakstudie leert dat de aanvrager in 20 beslissingen te maken heeft gekregen met een schorsing of uitsluiting door de RVA. Een vijftal uitspraken wordt evenwel niet meegerekend voor deze bijdrage en wel om de volgende redenen: het betrof een laattijdige – en dus onontvankelijke – vordering;⁸⁴⁴ het ging om een tussenvonnis en geen definitieve eindbeslissing;⁸⁴⁵ het voorwerp van de vordering had niets te maken met het vereiste van werkbereidheid (⁸⁴⁶) en de aanvrager had ondertussen een recht op andere uitkeringen geopend waardoor de behoefte niet langer kon bewezen worden (⁸⁴⁷). Binnen de overblijvende 15 uitspraken werd de aanvraag tot steun liefst 11 keer afgewezen bij gebrek aan werkbereidheid.⁸⁴⁸ Daarnaast was er nog een ongegronde aanvraag wegens een totaal gebrek aan duidelijkheid over de leefsituatie van de betrokkene.⁸⁴⁹ Slechts 2 keer kon de geschorste werkloze wel voldoende bewijs voorleggen.⁸⁵⁰ In een laatste situatie werd de aanvrager vrijgesteld van de bewijsplicht, daar hij ondertussen medische redenen kon aanvoeren.⁸⁵¹

Kennelijk slaagt de door de RVA geschorste of uitgesloten burger er dus niet zo eenvoudig in om zijn werkbereidheid binnen de sociale bijstand afdoende aan te tonen. Deze burger valt dan zelfs door de mazen van het ultieme vangnet. Het is een aandachtspunt dat verderop zeker nog wordt hernomen.

⁸⁴³ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 40.

⁸⁴⁴ Arbrb. Antwerpen 5 maart 2015, AR nr. 14/1288/A, *onuitg.*

⁸⁴⁵ Arbrb. Antwerpen 1 juni 2015, AR nr. 15/487/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/2972/A, *onuitg.*

⁸⁴⁶ Arbrb. Antwerpen 5 november 2015, AR nr. 14/454/A, *onuitg.*

⁸⁴⁷ Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 14/6248/A – 15/309/A, *onuitg.*

⁸⁴⁸ Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/3721/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 19 februari 2015, AR nr. 14/2616/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 19 februari 2015, AR nr. 14/2958/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 21 mei 2015, AR nr. 14/1651/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 14/5935/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/1607/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 15 oktober 2015, AR nr. 15/1651/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 3 december 2015, AR nr. 15/3336/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 3 december 2015, AR nr. 15/3604/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 10 december 2015, AR nr. 15/3608/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3823/A, *onuitg.*

⁸⁴⁹ Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/3099/A, *onuitg.*

⁸⁵⁰ Arbrb. Antwerpen 15 oktober 2015, AR nr. 15/2980/A – 15/2981/A, *onuitg.* en Arbrb. 19 november 2015, AR nr. 15/2963/A, *onuitg.*

⁸⁵¹ Arbrb. Antwerpen 5 november 2015, AR nr. 15/1699/A – 15/3637/A, *onuitg.*

3.3.3. Volgens de focusgesprekken

3.3.3.1. Probleemstelling

Het volgt uit de rechtspraakstudie dat precies de voorwaarden van onvoldoende bestaansmiddelen/mensonwaardig leven en werkbereidheid in de praktijk voor heel wat problemen zorgen. Een voorzitter bevestigde het als volgt: “Het OCMW-verhaal op het niveau van de rechtbank komt in feite neer op de werkbereidheid en de behoefte, en dan daar de bewijsstukken van. Dat is de belangrijkste verklaring voor het feit dat ik gemiddeld gesproken slechts in twee van de twintig dossiers de burger in het gelijk kan stellen. Natuurlijk is er een ongelofelijke variëteit aan zaken, maar uiteindelijk is dat toch wel de kern van het probleem.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*)

Dat de problematiek rond het verzamelen van stukken niet voor het eerst bij de rechtbank opduikt, blijkt daarnaast uit de gesprekken met andere betrokkenen. Een sociaal werker van het OCMW Antwerpen getuigde: “Het aanvoeren van bewijsmateriaal zie je soms al van bij de aanvraag van het leefloon mislopen. Je vraagt aan mensen die behoeftig zijn om papieren te bezorgen, maar tegelijk weet je dat ze niet de capaciteiten hebben om dat te doen: ze worden eigenlijk op dat moment al afgeschrikt.” Een Gentse collega vervolgde: “Ja, dat is zo. Ik zie dat in het onthaal ook heel vaak. Je moet dan echt afwegen of die persoon in staat is om de documenten bij elkaar te krijgen. Als dat niet zo is, probeer ik een aanvraag al *pro forma* op te nemen. Dat is echter niet zo aangenaam voor de maatschappelijk werker, want die heeft dan wel heel weinig materiaal om mee te starten. Maar goed, soms kan het gewoon niet anders.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*)

Een korte blik op de website van het OCMW Antwerpen geeft inderdaad aan dat vanaf de allereerste intake al enkele stukken worden opgevraagd met het oog op het opstarten van de aanvraagprocedure. Het gaat over volgende zaken: een kopie van de identiteitskaart, een overzicht van de inkomsten (strookje/uittreksel van de kinderbijslag, loonfiches van de laatste drie maanden, attest van de vakbond/hulpkas inzake werkloosheidsuitkeringen, strookje/uittreksel van het pensioen, strookje/uittreksel van de ziektevergoeding, kopie van het vonnis en stortingsbewijs van onderhoudsgeld, spaargelden, eigendomsbewijs van kadastraal inkomen), inschrijving bij VDAB als werkzoekende, huurcontract en betalingsbewijs huur,

uittreksels van de laatste drie maanden en bewijs van schorsing door de RVA.⁸⁵² Daarbij komt dat sommige goedbedoelde initiatieven nog een bijkomende verzwarende van de bewijslast kunnen inhouden. Meer concreet geldt in Antwerpen sinds kort de regel dat men een conformiteitsattest dient voor te leggen alvorens een huurwaarborg kan worden toegekend. Het idee is om huisjesmelkerij tegen te gaan en ervoor te zorgen dat de waarborgen enkel worden aangewend voor woningen die aan bepaalde kwaliteitsnormen voldoen. Kwetsbare groepen kunnen echter niet anders dan goedkopere en minder kwalitatieve woningen huren, waardoor zij slechts zelden in het bezit komen van een dergelijk certificaat en daardoor moeilijker aanspraak kunnen maken op een huurwaarborg (*Focusgesprek 8, 18 september 2017*).

3.3.3.2. Bespreking

Een Gents sociaal werker suggereerde om samen met de burger stukken op te vragen of dat zelfs in de plaats van die persoon te doen. Een collega uit het Gentse reageerde evenwel dat dit aan het onthaal niet haalbaar is, wegens te weinig tijd en personeel. Er worden wel inspanningen geleverd om zo uitgebreid mogelijk toelichting te geven over de plaatsen waar burgers de stukken kunnen terugvinden. Een Antwerps maatschappelijk werker getuigde: “Ik overloop heel uitgebreid per document wat het is en hoe men het kan verkrijgen. Voor mensen lijkt dat soms onoverkomelijk, maar mits wat uitleg kan je hier goed bij helpen.” Toch blijkt zelfs in latere fases, tijdens overlegmomenten tussen burger en sociaal werker, dat bepaalde papieren bijzonder moeizaam of zelfs helemaal niet bijgebracht worden. “Een typisch pijnpunt zijn de rekeninguittreksels. Er wordt gevraagd om uittreksels te bezorgen van de laatste drie maanden, maar die krijg je bijna nooit bij elkaar. Mensen houden dat niet bij of weten niet hoe ze eraan moeten geraken. Het merendeel onder hen heeft trouwens een internetrekening, omdat dat gratis is, maar ze hebben niet de vaardigheid om gebruik te maken van internetbankieren. Ik vraag dan soms om de bankkaart mee te brengen en het aanmeldtoestelletje. Wanneer dat lukt, moet je meestal nog een account activeren, omdat er nooit eerder werd ingelogd... Die hele digitale wereld vormt voor mensen nog een bijkomende drempel. Daarnaast leven zij regelmatig van leningen van vrienden, maar dat gebeurt dan onofficieel in cashgeld en wordt dus niet weergegeven in een bankverrichting. Je kan hen natuurlijk een verklaring laten ondertekenen, maar dat betekent eigenlijk niets. Ik ga dus vaak gewoon voort op wat er wel is. Alleen als ik

⁸⁵² OCMW ANTWERPEN, *Financiële hulp - Leefloon*, <https://www.antwerpen.be/socialecentra/>

merk dat er echt iets niet klopt of ik vermoed bijvoorbeeld een andere inkomstenbron, dan vraag ik wel heel erg door”, aldus een maatschappelijk assistent van het OCMW Antwerpen. Een collega vervolgde: “Je bekijkt inderdaad het totaalpakket. Iemand die alles kan verzamelen, behalve zijn uittreksels... Dat is wat vreemd. Maar als het gaat over iemand die op alle fronten administratief zwak staat, dan kijk je daar heel anders tegenaan. We handelen ook op een manier die grondig verschilt van de werkwijze van een rechtbank, we werken meer vanuit een aanvoelen.” Een andere collega wenste daarbij nog de koppeling te maken met het vereiste van werkbereidheid: “De behoefte is één ding, maar de werkbereidheid is ook altijd een heel gedoe. Ik merk dat als ik vraag om sollicitatiebewijzen binnen te brengen. Ik krijg dan vaak de vraag terug wat solliciteren juist is en hoe die bewijzen eruit zien. Bovendien solliciteren kwetsbare mensen vaak op een voor ons enigszins ‘achterhaalde’ manier: zij gaan recht op iemand af om te vragen of die persoon misschien werk heeft. Dat is niet het solliciteren zoals wij dat vandaag kennen. Overigens heb je daar dan helemaal geen bewijzen van. Ik ben dus al erg tevreden als mensen hun sollicitatie-inspanningen op de ene of de andere manier kunnen aantonen. Daarom ben ik ook tevreden met spontane sollicitaties, ondanks het feit dat dat meestal als ‘minderwaardig’ wordt beschouwd (omdat je je cv in principe overal naartoe kan sturen). Als je de doelgroep kent, moet je niet te veeleisend zijn.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*)

Daarnaast is het een feit dat bewijsgeving niet alleen verband houdt met de kennis en capaciteiten van burgers, maar ook met de maatschappelijke context, met inbegrip van de toestand op de arbeidsmarkt. Een Gents sociaal werker getuigde hierover als volgt: “Mensen in armoede zijn meestal laaggeschoold, vaak anderstalig en dus niet vlot inzetbaar in het normale arbeidscircuit. De kans dat zij werk vinden is echt heel klein. Bovendien wordt het hele kader rond sociale tewerkstelling in de toekomst wellicht minder toegankelijk voor deze groep, omdat het integraal deel zal uitmaken van de zogenaamde ‘tijdelijke werkervaring’.⁸⁵³ Toch moeten

⁸⁵³ Cfr. Decr. VI. 9 december 2016 betreffende de tijdelijke werkervaring, het regelen van stages en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming, BS 17 januari 2017, 2.775.

De OCMW's beschikken met Artikel 60§7 over een instrument om leefloongerechtigden via tewerkstelling rechten in de sociale zekerheid te laten opbouwen. Dit instrument was echter aan vernieuwing toe. Meer en meer wordt er op de arbeidsmarkt de focus gelegd in termen van loopbanen, competenties en competentieprofielen, elders verworven competenties en –ervaringen, (werkplek)leren... Bovendien was de overdracht tussen de OCMW's en de VDAB van het activeringstraject op het einde van het Artikel 60§7 contract vaak niet optimaal, wat de motivatie van de leefloongerechtigde kon bekoelen. Na de zesde staatshervorming werd besloten om de tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 enkel mogelijk te maken met toelagen in het stelsel van Tijdelijke Werkervaring (TWE). Het traject TWE richt zich naar werkzoekenden en leefloongerechtigden die door een gebrek aan werkervaring en arbeidsattitudes niet onmiddellijk aan de slag kunnen in het normaal economisch circuit. Tijdens de duur van het traject tijdelijke werkervaring wordt er naar gestreefd dat de werkzoekende voldoende competenties verwerft zodoende dat hij/zij na afloop van het traject kan uitstromen naar het Normaal Economisch Circuit (NEC). Indien tewerkstelling in de reguliere arbeidsmarkt niet haalbaar blijkt, wordt bekeken of een ander passend aanbod of stelsel meer

mensen sollicitatiebewijzen verzamelen en dus worden interimkantoren overspoeld met vragen om attesten af te leveren die de inspanningen van de burger bevestigen. Er zijn ondertussen al heel wat kantoren die dat niet meer doen, omdat het toch niets uithaalt. Mensen raken ook gedemotiveerd bij gebrek aan enig uitzicht op (vast) werk.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*) Een advocaat probeert hierop in te spelen door aftekenbladen te maken waarmee mensen kunnen langsgaan bij interimkantoren en potentiële werkgevers (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Ook zijn er burgers die met een zelfgeschreven lijst rondgaan bij werkgevers om handtekeningen te verzamelen. Een hulpverlener sprak in dit verband over ‘een papier dat erg lijkt op een soort van petitie’ (*Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017*). In de rechtspraak wordt soms rekening gehouden met deze concrete omstandigheden, maar het blijft eerder uitzonderlijk. Het is immers niet het vinden van werk dat telt, maar wel het zoeken ernaar, ook wanneer dat zoeken misschien weinig oplevert. Een voorzitter stelde het als volgt: “Het bewijs is de grote beperking van de rechtspraak. Wij mogen ons enkel uitspreken over wat aan ons wordt voorgelegd. We weten wel dat er daarnaast heel wat randproblemen zijn, maar we moeten steunen op de stukken. Men kan de zaak niet blijven uitstellen als de stukken niet komen. We weten ook niet wat de context is, wat er voordien en nadien gebeurt. Als mensen ter zitting komen, dan kan dat af en toe verhelderend werken, maar het is niet evident. De anderstaligheid speelt natuurlijk ook. Soms begrijpt men jou wel en doet men alsof, maar vaak begrijpt men jou helemaal niet. Je weet het nooit echt zeker, omdat je het verhaal niet kent.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*) Daarnaast spelen ook meer persoonlijke zaken, zoals bij het verzamelen van stukken voor het aantonen van behoeftigheid: “Het is ontzettend moeilijk voor mensen om aan de huisbaas een attest te gaan vragen dat bewijst dat er al verschillende maanden huurachterstal is opgebouwd. Die man of vrouw durft men vaak niet onder ogen te komen.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*)

Tot slot kunnen de vereisten van behoeftigheid en werkbereidheid elkaar ook (negatief) beïnvloeden, wat het bewijs nog een stuk moeilijker maakt. Een advocaat illustreerde het treffend als volgt: “Vanuit de principes van objectiviteit en rechtszekerheid wordt abstractie gemaakt van de realiteit. Dit leidt soms tot vreemde situaties. Zo moeten mensen werk zoeken, maar ze hebben geen vervoer waardoor ze enkel in de eigen regio kunnen zoeken. In dat geval

aangewezen is, zoals onder andere tewerkstelling in de sociale economie. (A. DE COEN, D. VALSAMIS en V. VANOETEREN, *Activering van leefloongerechtigden via tijdelijke werkervaring*, Brussel, IDEA Consult, 2018, 4.)

solliciteren ze te beperkt. Beschikken ze echter over een auto, dan zijn ze mogelijk niet meer ‘behoefstig genoeg’ voor OCMW-steun.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

Tijdens de focusgesprekken bleek dat de bewijsproblematiek zich ten aanzien van vier thema’s zeer duidelijk manifesteert: de werkbereidheid, de familiale solidariteit, het zelfstandig beroep en de leeflooncategorie van de samenwonende. Deze thema’s worden hierna uitgebreid toegelicht.

Werkbereidheid

Sociale Zekerheid versus Sociale Bijstand

Zoals vermeld gebeurt het dat burgers bij gebrek aan werkbereidheid geschorst worden binnen het kader van de werkloosheidsreglementering en dat zij vervolgens terechtkomen in het OCMW-recht. Met het oog op het verkrijgen van een leefloon dient dan opnieuw aan het vereiste van werkbereidheid te worden voldaan (cfr. 3, 5° RMI-wet), zij het dat de invulling van het concept wel enigszins anders is. In het antwoord op een schriftelijke vraag van voormalig senator De Padt leest men hierover het volgende:

*De werkbereidheid, één van de wettelijke voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op het recht op maatschappelijke integratie, wordt niet op dezelfde manier beoordeeld als in de werkloosheidsreglementering. De criteria van toepassing in de laatstgenoemde reglementering mogen immers niet zonder meer worden overgenomen aangezien aan de door de wet van 26 mei 2002 gestelde voorwaarden geen andere voorwaarden mogen worden toegevoegd. Het behoort tot de opdracht van het Openbaar Centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) om voor elk individueel geval de werkbereidheid van de hulpaanvrager te beoordelen aan de hand van de concrete mogelijkheden en de persoonlijke inspanningen van de betrokkene. Er moet rekening gehouden worden met zijn specifieke situatie, met zijn leeftijd, zijn opleiding, zijn gezondheid, zijn opvoeding. De eventuele schorsing door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) is op zich dan ook niet doorslaggevend bij de beslissing van het OCMW, maar vormt één element naast mogelijke andere elementen die in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de werkbereidheid.*⁸⁵⁴

⁸⁵⁴ *Vr. en Antw. Senaat, Vr. nr. 5-177, 20 september 2010 (G. DE PADT).*

Vanuit de POD MI werd dit uitgangspunt als volgt geconcretiseerd: “In de werkloosheidsreglementering is alles heel duidelijk in kleine regels geformuleerd. Het zijn strenge, algemene regels waaraan iedereen moet voldoen om aanspraak te kunnen maken op een werkloosheidsuitkering. Het fundamentele verschil is dat binnen het OCMW een aanpak op maat geldt met aandacht voor de individuele leefsituatie. Je kunt als OCMW bijvoorbeeld geen regel stellen op basis waarvan iedereen minstens tien sollicitaties per week moet doen. De sociaal werker moet de betrokkene begeleiden en helpen in de zoektocht naar werk. Dat is veel meer dan gewoon vragen om een aantal stukken voor te leggen. In een bepaald OCMW had men enkele jaren geleden de regel ingevoerd dat leefloners zich elke dag moesten aanbieden om zwartwerk of vakantieperiodes te controleren; enigszins gelijkaardig aan de oude regeling binnen de werkloosheid. Deze werkwijze heeft men uiteraard moeten bijstellen. Naast de voorwaarden die men stelt, zijn er ook belangrijke verschillen in de wijze van sanctioneren. Sinds kort is er een duidelijke mogelijkheid voor het OCMW om sneller te sanctioneren, zodat er een merkbare link blijft bestaan tussen de houding van de betrokkene en de sanctie die erop volgt. Het OCMW heeft echter ook alle middelen om een sanctie níet te gebruiken. De sanctie moet immers passen binnen de filosofie van een menswaardig leven en om de betrokkene uit zijn situatie te helpen. Soms is een sanctie dan gepast, maar soms ook niet.” (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*) Het OCMW Gent geeft er in deze context de voorkeur aan om relatief snel een leefloon toe te kennen en vervolgens uitgebreid de tijd te nemen om de voorwaarden (waaronder dus ook het werkbereidheidsvereiste) grondig te overlopen. Zodra duidelijk is waar de betrokkene zich op de activeringsladder situeert, worden afspraken gemaakt en pas in laatste instantie kan een sanctie op maat aan de orde zijn. Zo is sociale activering als meest zwakke vorm van werkbereidheid in principe sanctioneerbaar, maar in de praktijk komt het zelden zo ver, omdat het vaak niet wenselijk is. Het gaat dan ook over de allereerste stappen binnen het proces van activering, waar mensen leren om op tijd te komen of om eenvoudige taken uit te voeren. Dit is zelfs nog behoorlijk ver verwijderd van een artikel 60-tewerkstelling. (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017 – Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017*). In sommige andere OCMW’s wordt getracht om aan de geschorste werkloze zo snel als mogelijk een sociale tewerkstelling aan te bieden. Wanneer de betrokkene dat weigert, is er een concrete aanwijzing dat de wil om te werken niet aanwezig is (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*).

In elk geval staat vast dat het onderscheid tussen het sociale zekerheids- en het sociale bijstandsrecht binnen de overgrote meerderheid van de OCMW’s wel degelijk wordt

gerespecteerd (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*). Toch geeft men soms een dusdanig ruime invulling aan artikel 3, 5° RMI-wet dat men kan spreken van een ‘naar elkaar toegroeien’ van de voorwaarden. Deze vaststelling houdt tevens verband met het activeringsbeleid dat voor beide stelsels wordt gevoerd en wat men ten aanzien van de sociale bijstand onder meer terugziet in de uitbreiding van het GPMI, de hervorming van de artikel 60-tewerkstelling en de mogelijkheid om gemeenschapsdienst overeen te komen met de burger ⁽⁸⁵⁵⁾.⁸⁵⁶ Een advocaat getuigde daarover als volgt: “Ik heb ervaring met situaties waarin gesanctioneerde werklozen problemen hebben met het vervullen van de werkbereidheid voor het verkrijgen van een leefloon. Binnen de RMI-wet wordt het werkbereidheidsvereiste niet uitgebreid toegelicht, met als achterliggende bedoeling om deze voorwaarde zoveel als mogelijk op maat van de betrokkene uit te werken. Echter, daardoor hebben OCMW’s een ruime discretionaire bevoegdheid om er een invulling aan te geven en op die manier ook bepaalde grenzen af te tasten. Het is dan aan de burger om tijdig beroep aan te tekenen bij de arbeidsrechtbank, maar dat gebeurt meestal niet.” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*) Een sociaal werker had het daarnaast over de moeilijkheid van dergelijke dossiers: “Binnen het OCMW Antwerpen zijn er regelmatig mensen met een sanctie van de RVA die wij alsnog steun verlenen. Soms vraag ik me zelfs af of burgers voldoende het belang van die werkbereidheid inzien. Dan probeer ik hen duidelijk te maken om écht wel te solliciteren, om écht werk te zoeken, want na het OCMW is er niets meer.” Een werker uit het Gentse vulde dit nog verder aan: “Naast de categorie van mensen die bijkomende inspanningen zouden moeten leveren, is er ook een toenemende groep waarvan je aanvoelt dat ze gewoon niet werkbekwaam zijn. Bij daklozen heb je dat bijvoorbeeld vaak. Het gaat om mensen waarvan je weet dat ze niet kunnen functioneren binnen het systeem van de RVA. Je weet dat ze geschorst zullen worden en naar het OCMW zullen doorschuiven.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*)

Dit ‘doorschuiven’ van het ene naar het andere stelsel ziet men vandaag ook duidelijk in de toepassing van artikel 60-tewerkstellingen. Hoewel het de bedoeling is dat een dergelijke tewerkstelling naar een duurzame job in het normaal economisch circuit leidt, is dat in de praktijk slechts zelden het geval. Een sociaal werker lichtte het als volgt toe: “Er is een steeds

⁸⁵⁵ De invoering van de gemeenschapsdienst werd voorlopig wel teruggedraaid door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wegens bevoegdheidsoverschrijding (zie *supra* in “Het GPMI”).

⁸⁵⁶ M. MASSCHELEIN, “Recente wijzigingen aan de RMI-wet”, *T. Gem.* 2017, afl. 2, 71-77 en STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING, *Sociale bescherming en armoede - Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie (Verslag december 2013)*, <http://www.armoedebestrijding.be/>

groter wordende groep mensen die ontoeleidbaar zijn. Daartegenover staat dat er minder jobs zijn voor laaggeschoolden en dat tegelijk de toegankelijkheid van aangepast werk, zoals arbeidszorg, is verminderd (o.a. door bijkomende voorwaarden op het vlak van slaagkansen). Ondanks het feit dat een artikel 60-tewerkstelling om verschillende redenen positief kan zijn, is de doorstroom naar de arbeidsmarkt gewoon heel moeilijk. Daardoor is het eerder een brug naar de werkloosheidsreglementering. Aangezien het evenwel nog altijd over diezelfde mensen gaat, die nog steeds even ongeschikt zijn om werk te vinden, is het een kwestie van tijd vooraleer zij weer geschorst worden en bij het OCMW terechtkomen.” Een Antwerpse collega bevestigde deze redenering: “Er zijn inderdaad steeds meer mensen die al verschillende keren een artikel 60 hebben gedaan. Ondanks de mogelijke (tijdelijke) pluspunten op het vlak van zelfbeeld en eigenwaarde is het op het eind van de rit toch weer helemaal opnieuw beginnen.” (*Focusgesprek 8, 18 september 2017*) Een advocaat getuigde dat deze manier van werken voor velen dan ook bijzonder verwarrend overkomt: “Mensen begrijpen niet wat er gebeurt. Het lijkt alsof zij werk hebben, maar na een zekere tijd zijn ze dan toch weer werkloos, omdat ze kunnen doorstromen naar de werkloosheid. Dit terwijl de meesten eigenlijk heel graag een inkomen willen verwerven om op die manier onafhankelijk te zijn van het OCMW” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*).

Tegen deze achtergrond wordt door het OCMW Gent vaker gescreend op het vlak van kansen binnen het normale arbeidscircuit alvorens een artikel 60-tewerkstelling aan te vatten. Daarmee wil men vermijden dat mensen herhaaldelijk terug komen aankloppen bij het OCMW. Keerzijde van de medaille is wel dat een zekere doelgroep steeds minder kans maakt op een sociale tewerkstelling. Het valt nog af te wachten in hoeverre het Decreet Tijdelijke Werkervaring hieraan (positief of negatief) zal bijdragen (⁸⁵⁷) (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Daarnaast wordt nog bijzondere aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de aangeboden sociale tewerkstelling. Een beleidsmedewerker van het Steunpunt stelde daarover

⁸⁵⁷ Op basis van een eerste onderzoek naar de impact van TWE blijkt dat de meningen binnen de OCMW's verdeeld zijn (de vernieuwing is natuurlijk nog heel recent, dus in de toekomst kan dit zeker nog veranderen):

Vooreerst denkt een deel van de sociaal werkers dat TWE de kans op werk van leefloongerechtigden zal verhogen. Zo hebben OCMW's met TWE meer oog voor de jobdoelwit van de leefloongerechtigde, is er meer samenwerking met private werkplekken, is er meer opvolging van leefloongerechtigden, enz. In vergelijking was het vorig Artikel 60§7-systeem vaak heel vrijblijvend. Bovendien richt TWE zich volgens hen vaker op sterkere profielen. Al deze aspecten zouden moeten leiden tot hogere uitstroomresultaten dan voordien.

Daarnaast is een ander deel van de sociaal werkers niet overtuigd dat TWE de kans op werk van leefloongerechtigden zal verhogen. Volgens hen is de doorstroomdoelstelling richting NEC niet realistisch voor een groot deel leefloongerechtigden. De sociale economie is het hoogste dat bepaalde doelgroepen kunnen bereiken.

Zeven op tien OCMW's is wel weer tevreden over de (intensievere) contacten met VDAB.

(A. DE COEN, D. VALSAMIS en V. VANOETEREN, *Activering van leefloongerechtigden via tijdelijke werkervaring*, Brussel, IDEA Consult, 2018, 55 en 57.)

het volgende: “Je hebt valse artikel 60-tewerkstellingen met heel lange proefperiodes, je hebt situaties waarin de werkgever erg weinig begeleiding biedt en vooral profiteert van deze mensen als goedkope werkkrachten en het gaat soms ook over erg gevaarlijke jobs waarvoor mensen niet altijd dezelfde bescherming en vergoedingen krijgen als ‘echte’ werknemers. Ondanks het mooie uitgangspunt, mogen we dus niet vergeten om tijdig terug te koppelen naar de praktijk en tussen te komen waar het misloopt” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*).

Wat Antwerpen betreft, bestaat er wel een nauwe samenwerking tussen het OCMW en VDAB, maar ook dit levert vaak geen langetermijnoplossingen op. Een sociaal werker getuigde: “Je zou mensen bijna moeten kunnen contacteren nog voor ze geschorst worden. De regels binnen de werkloosheid zijn immers heel streng. Zodra je bijvoorbeeld niet ingaat op een uitnodiging is er al meteen een schorsing. Je krijgt automatisch een bepaalde doelgroep die aan dergelijke eisen niet kan beantwoorden en die bij ons terecht komt. Natuurlijk is het zo dat sommigen écht niet op zoek zijn naar werk. Ze lijken zich wat te settelen in de situatie. Ik begrijp het wel dat ze na een aantal jaar zoeken en niets vinden de moed wat laten zakken, maar goed, helemaal niks doen kan uiteraard ook niet. Voor die mensen hebben we helaas veel te weinig begeleiding.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*) Belangrijk is om hierbij een onderscheid te maken tussen mensen die helemaal niet toeleidbaar zijn naar werk en personen die wel bemiddelbaar zijn, maar waarvoor onvoldoende (werk)trajecten beschikbaar zijn binnen de huidige arbeidsmarktcontext (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Per categorie dient men vervolgens op zoek te gaan naar een aangepaste, al dan niet betaalde, bezigheid eventueel onder de vorm van stage of een (vrijwilligers)werk. Dat is vergelijkbaar met wat in Gent gebeurt aan de hand van de activeringsladder (zie *supra*). Een Antwerpse toepassing vindt men daarnaast in een project specifiek gericht op burgers die analfabeet zijn in de eigen taal. Vzw Filet Divers zag dat sommige mensen er vaak meer dan twee jaar over deden om een 1.1. taalniveau te halen bij Open School, waarna zij uitgeleerd werden verklaard. In het kader van een samenwerking met VDAB en Centrum Basiseducatie heeft de organisatie ervoor gezorgd dat drie groepen per jaar een niet-schoolse taalverwerving aangeboden krijgen, gekoppeld aan een stage en vrijwilligerswerk. Zo merkt men meteen of het gaat om een situatie van ‘niet willen’ of eerder ‘niet kunnen’. Bij de uitstroom wordt dan nagegaan of er opties zijn tot een bijkomende opleiding of stage of zelfs een mogelijkheid tot werk, al dan niet in een beschermd statuut. Zodra mensen deelnemen aan een dergelijk traject, voldoen zij aan het werkbereidheidsvereiste voor VDAB/OCMW, omdat het duidelijk is dat zij uitgeleerd zijn en dat zij hoogstens nog een

rol in het vrijwilligerswerk zullen vervullen. De spreker van deze organisatie vulde verder aan: “Mensen zijn hier echt enthousiast over en de instanties uiteraard ook. Er ontstaat immers een perspectief voor de groep en wij proberen als organisatie, zowel intern als binnen ons netwerk, voldoende plaatsen te creëren in tal van sectoren (logistiek, sociale kruidenier enzovoort). Dat is zeker niet evident, gezien de arbeidsmarktsituatie. Het is echter wel heel zinvol, want het gaat veelal om mensen die geschorst worden door de RVA bij gebrek aan werkbereidheid en die ook voor het OCMW weinig kans maken om hun bereidheid om te werken te bewijzen.” (Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017)

Leefloon gezin ten laste

Er is recht op een leefloon gezin ten laste - categorie 3, zodra één ongehuwd minderjarig kind aanwezig is in het gezin (artikel 14§1, 3° RMI-wet). Het kan dus gaan om een alleenstaande moeder met een jong kind, maar evengoed om een samenwonend koppel met meerdere jonge kinderen. In het geval beide partners aanspraak maken op een leefloon, wordt de ene partner geacht ‘ten laste’ te zijn van de andere partner. In feite is er in die situatie dus slechts één aanvrager. Belangrijk is dat de partner ten laste eveneens moet voldoen aan het werkbereidheidsvereiste en dat is precies wat in de praktijk voor problemen zorgt (zie *supra*). Er bestaan immers verschillende opvattingen over wat er moet gebeuren als blijkt dat de partner onvoldoende werkbereid is.

Vooreerst staat in de algemene omzendbrief betreffende het recht op maatschappelijke integratie te lezen dat *indien de aanvrager samenwoont met een minderjarig kind te zijner laste én een partner die niet aan de voorwaarden voldoet, het recht op een leefloon categorie 3 blijft behouden. In dit geval is er echter geen gespreide betaling en kan de partner evenmin genieten van de voordelen die voortvloeien uit het recht.*⁸⁵⁸ Anders gesteld: de categorie gezinslast dekt in principe meteen ook het recht op leefloon van de partner en zal voor de helft worden uitbetaald aan de aanvrager en voor de andere helft aan de partner. Indien de partner evenwel niet voldoet aan de werkbereidheidsvoorwaarde, dan wordt het leefloon niet meer gespreid uitbetaald én kan de partner geen aanspraak meer maken op de afgeleide rechten (bijvoorbeeld

⁸⁵⁸ POD MI, *Algemene omzendbrief betreffende de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, <https://www.mi-is.be/>

het recht op tewerkstelling, een spi-vrijstelling, een telefoonkaart...) (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*).

Tegelijk dient benadrukt dat een omzendbrief juridisch niet dezelfde waarde heeft als een wettekst en dus zijn andere oplossingen evenzeer verdedigbaar. Zo staat in een communicatie van de VVSG (naar aanleiding van de herziening van de leeflooncategorieën op 1 januari 2005) het volgende te lezen: *Indien blijkt dat de partner niet wil werken, zal dit ernstige gevolgen hebben voor de aanvrager, want die ziet zijn inkomen herleid naar de helft (terugval van categorie 3 “personen met gezinslast” naar categorie 1 “samenwonende”)*.⁸⁵⁹ Deze visie werd ook overgenomen in een recente studie rond de aanpassing van de leeflooncategorieën in opdracht van de POD MI.⁸⁶⁰ Tevens is er rechtspraak van het Arbeidshof Antwerpen waarbij op dezelfde wijze werd geoordeeld.⁸⁶¹

Tot slot is de volledige afschaffing van het leefloon eveneens een mogelijke piste, al wordt daar in de praktijk meestal niet voor gekozen. Een beleidsmedewerker van het OCMW Gent lichtte dit als volgt toe: “Juridisch kan je motiveren dat een volledige afschaffing van het leefloon redelijk is. Veelal stellen we ons echter tevreden wanneer één van beide partners moeite doet, behalve wanneer we zien dat het echt flagrant is. Dan kennen we gewoon niets meer toe.” Ook in Antwerpen probeert men in elk geval al één partner te activeren, maar indien dat niet lukt, is de sanctie erg situatie-afhankelijk: “Soms schaffen we het leefloon helemaal af, maar soms herleiden we tot de helft. Het hangt ervan af wat wenselijk is. Neem bijvoorbeeld het geval waarin er een zware kinderlast is of wanneer de vrouw pas bevallen is, dan volstaat het dat de man aan het werk gaat. Wanneer de kinderen al wat groter zijn of de normale bevallingsperiode is voorbij, dan kunnen we van de vrouw wel wat meer inspanningen vragen.” (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*) Een sociaal werker uit het Antwerpse illustreerde dit nog met een ander voorbeeld: “Wanneer de partner niet meewerkt, dan herleiden wij meestal naar de categorie samenwoner. Zo ken ik een dossier waarbij de man resoluut zei dat de vrouw niet mocht gaan werken, maar de sociaal werker heeft toen wel een inspanning van mevrouw gevraagd om die categorie 3 te kunnen behouden.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*)

⁸⁵⁹ N. DEBAST (VVSG), *Herziening leeflooncategorieën vanaf 1 januari 2005*, <http://www.vvsg.be/>

⁸⁶⁰ K. STEENSSENS, T. HAUSMANN, M. LAMBERTS, T. VAN REGENMORTEL en V. CORTESE, *Aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen: een ‘mixed method’ verbeteronderzoek*, Leuven, HIVA, 2016, 41.

⁸⁶¹ Arbh. Antwerpen 3 februari 2014, AR 2013/11/463, *onuitg.*, aangehaald door D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 30.

In de verschillende focusgroepen is men het eens met de stelling dat een gezinssituatie anders is wanneer de partner inwoont en dat men in die omstandigheid dan ook een werkbereidheid van de betrokkene mag verlangen. Tegelijk vraagt men aandacht voor het beter afstemmen van de leeflooncategorieën op de realiteit waarin mensen leven. Zo bedraagt het leefloon categorie gezinslast evenveel voor een gezin van twee volwassenen met vier kinderen als voor een alleenstaande met één kind. Burgers schrikken daarvan, omdat het simpelweg niet mogelijk is om met een groot gezin van een dergelijk bedrag te leven. (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017 – Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*).

Tegelijk worden meer fundamentele vragen gesteld over hoe ver het juridische kader dwingend kan zijn ten aanzien van culturele gewoonten of een persoonlijke levenskeuze om een van de partners niet te laten deelnemen aan de *ratrace* die in de huidige samenleving als norm geldt. Ook rijst de vraag hoe ver de consequenties ten aanzien van het kind mogen reiken (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Een CAW-medewerker verduidelijkte dit laatste als volgt: “Je komt het vaak tegen dat de ene partner heel weinig invloed heeft op de andere. De relatie zit echt niet goed en de ene partner (meestal de vrouw) is slachtoffer van het slechte gedrag/de werkonwilligheid van de andere. Daar zijn de kinderen de dupe van, ondanks het feit dat een van beide toch wel inspanningen levert. Het is ook erg moeilijk om mensen ervan te overtuigen dat het beter is om uit elkaar te gaan, nog los van de overweging dat dit laatste natuurlijk een zeer persoonlijke kwestie is waarin wij ons misschien niet zouden mogen mengen.” In die optiek is het essentieel dat OCMW’s de gevolgen van hun beslissing grondig overwegen. Een advocaat pleit ervoor om het belang van het kind steeds voorop te stellen: “De problematiek gezin ten laste komt toch regelmatig voor en het kan werkelijk tot schrijnende situaties leiden. Zo heb je in Antwerpen bepaalde Marokkaanse gezinnen waar de man veel inspanningen levert op het vlak van werkbereidheid, terwijl de vrouw thuisblijft om voor de kinderen te zorgen. Dat wordt meestal niet aanvaard, tenzij het om echt jonge kinderen gaat. Wat ook voorkomt, is dat de vrouw al vele jaren in België verblijft, maar nog altijd geen Nederlands spreekt of lessen volgt. Dit terwijl de man mogelijk altijd al de enige kostwinner is geweest en door een sanctie van de RVA zonder inkomen valt. Ingevolge die gebeurtenis komt de vrouw ook in het vizier en ontstaan de problemen rond werkbereidheid. Men is echter wel toegeeflijk als men ziet dat de vrouw *een* inspanning levert die dan niet noodzakelijk gelijkloopt met die van de man. Denk bijvoorbeeld aan een man die voltijds werkt en een vrouw die ‘maar’ enkele lessen per week Nederlands volgt in combinatie met de zorg voor jonge kinderen. Beginnende stappen worden

dus wel aanvaard, maar anders is men streng en dan zijn de kinderen daar het slachtoffer van. Ik probeer daarom in elk pleidooi aandacht te vragen voor het belang van het kind, want dat zou toch steeds voorop moeten staan.” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*) Een beleidsmedewerker wees daarnaast op de relatieve onmacht van het OCMW in dergelijke situaties: “Er speelt natuurlijk nog de ouderlijke verantwoordelijkheid. Het is aan de ouders om ervoor te zorgen dat zij hun rechten maximaal benutten door voldoende inspanningen te leveren. Wij hebben als OCMW niet veel keuze in sancties. Je kan het gebrek aan werkbereidheid van een ouder niet afstraffen door een niet-financiële sanctie op maat, zoals een taakstraf of iets dergelijks. Ofwel ken je nog iets toe, met als risico dat de partner er niet veel last van heeft, ofwel ken je niets meer toe en dan komt het kind in de problemen.” (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*) Vanuit de magistratuur klinkt daarom een voorzichtige suggestie om alleszins niet voor de totale afschaffing te kiezen, maar evenmin voor de toekenning van het volledige bedrag categorie 3. Immers: “In het geval waarin de vrouw niet mag gaan werken van de partner is het verdedigbaar om de helft toe te kennen. Dan geef je het signaal dat er nog een bedrag wordt toegekend om voor het kind te zorgen, maar dat het meer zou kunnen zijn, indien mevrouw haar werkbereidheid aantoont.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*)

Familiale solidariteit

Een ander interessant knelpunt betreft de familiale solidariteit (zie ook *supra*). Artikel 4, §1 RMI-wet bepaalt dat het OCMW van de betrokkene kan vragen om zijn rechten te laten gelden op onderhoudsgeld vanwege de daartoe gehouden personen. Hetzelfde geldt met betrekking tot het recht op maatschappelijke dienstverlening (cfr. artikel 60§3, tweede lid OCMW-wet *juncto* artikel 4 RMI-wet). Gelet op het facultatieve karakter van deze bepaling en de bezorgdheid van de wetgever om de familiale verhoudingen niet te zeer onder druk te willen zetten, dient het OCMW een grondig sociaal onderzoek te voeren en vervolgens met de nodige omzichtigheid te beslissen over de rol van de onderhoudsplichtigen.

In de praktijk bestaan er verschillen in aanpak tussen de OCMW's. Zo wordt binnen het OCMW Antwerpen bijna stelstelmatig naar de onderhoudsplichtigen doorverwezen, terwijl men in Gent eerst een leefloon toekent en pas daarna nagaat wie onderhoudsplichtig is. Desgevallend wordt het leefloon dan in opleg gegeven of zelfs stopgezet. Terugvordering is mogelijk, maar dat

gebeurt in Gent enkel systematisch ten aanzien van de partner (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Een advocaat liet optekenen dat binnen bepaalde OCMW's, waaronder dus ook het Antwerpse, een verschuiving waarneembaar is van een *mogelijkheid* tot doorverwijzing naar een verplichting of *automatisme* (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Ook de organisatie Welzijnsschakels vzw stelde dit vast en vroeg daarom meer aandacht voor het delicate karakter van de familiale solidariteit: "Het gaat vaak over mensen die zich in complexe familierelaties bevinden. De context van kwetsbaarheid veroorzaakt spanningen en het is daarom niet zo evident dat ouders en kinderen zorg dragen voor elkaar. Soms zijn daarvoor gegronde redenen en soms willen onderhoudsplichtigen er zich allemaal niets van aantrekken. Hoe dan ook veroorzaakt dit bijna altijd problemen." Een medewerker van het Netwerk tegen Armoede vulde aan: "Ik kan met zekerheid zeggen dat sommige mensen het recht op leefloon missen, omdat de familie niet meewerkt. Ouders die niet willen instaan voor de zorgen van hun kind, kinderen die geen informatie willen geven over hun inkomsten... Allemaal omstandigheden die vaak moeilijk te bewijzen zijn." (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

De POD MI benadrukte in dit verband dat de keuze van een OCMW om wel of niet door te verwijzen naar familieleden prioritair bepaald moet worden door het belang van de aanvrager (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*). In het bijzonder wanneer een beroep op de onderhoudsplicht samenhangt met een juridische procedure is voorzichtigheid geboden. Een advocaat getuigde: "Het gebeurt dat vanuit het OCMW wordt gevraagd aan kinderen om de onderhoudsplicht van de ouders af te dwingen. De vrederechter moet dan nagaan wie onderhoudsplichtig is en voor hoeveel. Dat is uiteraard niet bevorderlijk voor de onderlinge verhoudingen binnen een familie." (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*) Voorts gaat het niet altijd over het instandhouden van familierelaties, maar spelen er nog andere omstandigheden die een onderhoudsvordering bemoeilijken. Zo vertelde een advocaat over de angst van sommige alleenstaande moeders om alimentatie te vragen aan hun ex-echtgenoot, omdat zij vrezen dat die man dan het omgangsrecht met de kinderen zal vorderen. Een medewerker van Welzijnsschakels vulde dit als volgt aan: "Mensen beslissen vaak zuiver emotioneel inzake alimentatie. Het is immers niet zo dat die man achteraf zijn rechten niet zou kunnen komen opeisen. Integendeel, dat kan altijd nog gebeuren, maar de moeder verkiest eerder een leven in armoede, dan dat zij de man 'op ideeën' zou brengen door een vordering in te stellen. Overigens is een alimentatievordering niet altijd realistisch, in het bijzonder wanneer de persoon zelf amper inkomsten heeft. Een tussenkomst van DAVO is dan aangewezen, maar daarvoor heeft

de aanvrager wellicht hulp nodig van een advocaat en die stap wordt zoals bekend ook niet altijd gezet.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

Verdergaand zou de familiale solidariteit de vorm kunnen aannemen van een samenwonen van de onderhoudsplichtige met de onderhoudsgerechtigde. Het feit dat dit praktisch mogelijk is, mag voor het OCMW echter geen argument zijn om mensen te dwingen een woonplaats met elkaar te delen. Niet alleen is tezamen wonen meer dan alleen datgene wat praktisch mogelijk is; tevens hebben burgers de vrijheid om te leven waar en met wie zij dat wensen.⁸⁶² In de specifieke context van leefloon voor jongeren/studenten ligt dat weliswaar anders. Zo bepaalt artikel 203 §1 BW *dat de ouders naar evenredigheid van hun middelen dienen te zorgen voor de huisvesting, het levensonderhoud, de gezondheid, het toezicht, de opvoeding, de opleiding en de ontplooiing van hun kinderen. Indien de opleiding niet voltooid is, loopt de verplichting door na de meerderjarigheid van het kind.* Bovendien is uit de vonnissenstudie gebleken dat het *niet mensionwaardig is om aan een jonge twintiger te vragen thuis te blijven wonen tot op het moment dat er (financiële) mogelijkheden zijn om zelfstandig te leven en in elk geval tot wanneer de studies zijn afgerond.*⁸⁶³

Tegelijk zijn er uiteraard omstandigheden denkbaar waarin het samenleven tussen jongeren en hun ouders niet mogelijk blijkt. Uit een studie over leefloon en studenten volgt dat dat meestal zo is wanneer er een relatiebreuk is met de ouders of wanneer de ouders financieel niet in de mogelijkheid zijn om het kind te onderhouden. Deze tweede situatie is nog relatief eenvoudig aantoonbaar met een sociaal onderzoek naar de inkomsten en de algemene leefomstandigheden van het gezin. Het blijkt ook dat de bijstand voor studenten meestal betrekking heeft op gezinnen die met een vorm van armoede kampen. Slechts in 30% van de gevallen is er geen duidelijk teken van armoede bij de ouders en gaat het eerder om een relatiebreuk of een andere omstandigheid die samenleven onmogelijk maakt. Denk hierbij aan ouders die geen interesse tonen voor hun kinderen, voortdurend conflicten hebben of wanneer er sprake is van een overlijden.⁸⁶⁴ Vanzelfsprekend dienen dergelijke omstandigheden grondig onderzocht te worden. Het is aan het OCMW om het onderzoek te voeren en na te gaan wat er speelt.

⁸⁶² D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 54-55.

⁸⁶³ Zie o.m. Arbrb. Antwerpen 8 januari 2015, AR nr. 14/3661/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3688/A, *onuitg.*

⁸⁶⁴ M. DE WILDE en K. HERMANS, *Studeren met een leefloon. Een evaluatie van 10 jaar 'studeren als billijkheidsreden om af te zien van de werkbereidheidseis' in de leefloonwet*, Antwerpen, CSB, 2012, 14.

“Een jongere die gestraft wordt en thuis niet meer binnen mag, omdat hij zich nooit aan de afspraken houdt, is natuurlijk niet te vergelijken met gezinnen waarin constant ruzie wordt gemaakt en waar samenwonen totaal onleefbaar is geworden. Om het onderscheid te maken tussen dergelijke situaties moet een diepgaand sociaal onderzoek worden gevoerd, maar dat kost uiteraard veel tijd en middelen. Ik kan me dus voorstellen dat het voor OCMW’s niet altijd evident is om dat te doen”, zo illustreerde een VVSG-medewerker de problematiek (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*). Ook binnen het OCMW Gent ervaart men de relatiebreuk als een ‘moeilijk meetbaar gegeven’. Soms wordt ervoor geopteerd om de ouders en het kind tegelijk op te roepen tijdens de zitting van het Bijzonder Comité. Een dergelijke rechtstreekse confrontatie maakt het probleem vaak beter zichtbaar voor het OCMW (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Verder vermeldde een advocaat nog het volgende: “Ik heb geen overzicht van alle studenten die een aanvraag doen, maar ik weet dat ik toch al een tiental dossiers heb gehad over deze problematiek. Uitgangspunt is dat er geen recht is voor jongeren om alleen te gaan wonen, tenzij duidelijk blijkt dat het echt niet anders kan. Het OCMW volgt de redenering van een relatiebreuk niet zo vaak. Zo heb ik al een aantal situaties gekend waarin er echt veel druk was op een gezin, maar waar toch geen leefloon werd toegekend. Het is natuurlijk een erg feitelijke appreciatie waarbij de sociaal assistent veel inspanningen moet leveren om de waarheid te achterhalen. Niet alleen het huisbezoek, maar ook gesprekken met de ouders, de aanvrager en andere (inwonende) familieleden zijn van cruciaal belang.” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*) Een beleidsmedewerker van VVSG bouwde hierop verder: “De mate waarin sociaal werkers die inspanningen doen, hangt heel erg af van de persoonlijkheid, de inzet en de mogelijkheden die zij hebben in een bepaald dossier. Er zijn dus niet alleen die typische verschillen tussen ‘stedelijke’ en ‘landelijke’ OCMW’s, maar ook binnen eenzelfde OCMW kunnen beslissingen erg verschillen naargelang de werker die het dossier behandelt. Bovendien wordt het maatschappelijk moeilijk aanvaard dat het OCMW jongeren zou ‘sponsoren’, opdat zij alleen zouden kunnen gaan wonen.” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*)

Tot slot dient benadrukt dat wanneer het OCMW het bestaan van een relatiebreuk niet volgt, de betrokkene maar weinig kans maakt om die feitelijke situatie voor de rechtbank hard te maken. Een voorzitter getuigde: “Het OCMW Antwerpen is relatief streng wanneer het gaat over jongeren die het huis willen verlaten. Er moet aangetoond worden dat er inderdaad zware problemen zijn en dat vraagt bijzonder veel engagement van de maatschappelijk werker. Je leest dat ook wel in de verslagen, wanneer de werker met respect spreekt over de situatie en in

eer en geweten een inschatting maakt. Als voorzitter heb je veel minder mogelijkheden: je moet het doen met wat je krijgt, want het is uiteraard niet de bedoeling om zelf huisbezoeken te gaan uitvoeren om te bekijken hoe het er in een gezin aan toe gaat.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*)

Zelfstandigen

Wanneer het gaat over het leefloon voor zelfstandigen, dan geldt als principe dat de steunaanvraag op dezelfde wijze wordt behandeld als voor burger zonder zelfstandigenstatuut. De wettelijke voorwaarden voor het recht op maatschappelijke integratie zijn immers voor iedereen gelijk en het behoort dus tot de autonomie van het OCMW om, op grond van een sociaal onderzoek, over de toekenning van het leefloon te beslissen (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*). Dit is een mooi uitgangspunt, maar tegelijk impliceert het dat de wet eigenlijk geen rekening houdt met de specifieke situatie van zelfstandigen in moeilijkheden (zie ook *supra*). Het resultaat is dat zelfstandigen in het verleden slechts zelden geholpen werden bij het OCMW. Bovendien leefde zeer sterk het beeld van de flamboyante zelfstandige met een ondoorzichtig inkomsten- en uitgavenpatroon. Sinds enkele jaren is er echter meer openheid en wordt zelfs actief ingezet op de begeleiding van deze doelgroep (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017 – Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Dat is ook nodig, want volgens het Netwerk tegen Armoede is er een duidelijke stijging van het aantal zelfstandigen in moeilijkheden. Daarnaast zijn sociaal werkers vaak onvoldoende vertrouwd met de karakteristieken van het statuut van de zelfstandige en maken zij gebruik van documenten die afgestemd zijn op werklozen of werkenden in loondienst (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Een advocaat illustreerde het als volgt: “Alle afvinklijsten, begeleidingsbrieven, bewijsdocumenten en andere papieren die men gewoonlijk gebruikt, zijn niet bruikbaar ten aanzien van zelfstandigen. Er is geen loonbrief, het is onduidelijk wat op naam van de persoon staat en wat tot het vermogen van de vennootschap behoort en ook de werkbereidheid wordt compleet anders ingevuld. Voorts zijn er een aantal meer technische verschillen waarvan je als sociaal werker al goed op de hoogte moet zijn. Denk bijvoorbeeld aan het feit dat men voor een collectieve schuldenregeling geen zelfstandige meer mag zijn en dat men dus niet meer over een ondernemingsnummer mag beschikken.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

Hoewel alle OCMW's vandaag aandacht hebben voor de problematiek van zelfstandigen in moeilijkheden is de manier waarop zij dat doen (zoals wel vaker) enigszins verschillend. Zo werkt het OCMW Gent met een uitgebreide handleiding die zich toespitst op de toekomstmogelijkheden van de zelfstandige activiteit (zie ook *supra*). Een beleidsmedewerker lichtte dit verder toe: "Ons beleid is zeer gedifferentieerd en er bestaat een nauwe samenwerking met DYZO (d.i. een organisatie voor zelfstandigen in moeilijkheden). Het uitgangspunt is dat we rekening houden met de levensvatbaarheid van de onderneming. Als het moeilijk gaat, maar er is nog perspectief, dan kunnen we onder voorwaarden tijdelijk steun geven en stappen zetten om de onderneming nieuw leven in te blazen. Wanneer het evenwel duidelijk is dat de zaak niet meer levensvatbaar is, dan geven we pas steun wanneer de betrokkene het faillissement of de collectieve schuldenregeling aanvraagt. Het aanvragen van het faillissement is een wettelijke verplichting, maar van de collectieve in principe niet. Toch kan de weigering om een collectieve aan te vragen, terwijl de onderneming geen toekomst meer heeft, gezien worden als een gebrek aan werkbereidheid. En dat doen we ook stelselmatig. Tot slot kunnen zelfstandigen steeds bij ons en bij DYZO terecht om juridisch advies te verkrijgen. Daarnaast is er nog een aparte werkgroep zelfstandigen met specialisten uit alle Gentse wijken die de moeilijkere dossiers afzonderlijk behandelen" (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*) Wat de Antwerpse context betreft, is er eveneens een samenwerking met DYZO, maar het beleid is er minder ver uitgewerkt dan in Gent. Hoe dan ook getuigden verschillende sociaal werkers over de vlotte communicatie met DYZO en het feit dat veel meer dan vroeger steun wordt toegekend aan zelfstandigen (*Focusgesprek 8, dd 18 september 2017*).

Het is tot slot interessant om na te gaan wie de zelfstandige in moeilijkheden precies is. De vraag rijst immers of de betrokkene een bepaalde kwetsbaarheid in zich draagt die verschilt van andere burgers die een steunaanvraag doen. Een Antwerps sociaal werker gaf hierover de volgende toelichting: "Ik heb vooral ervaring met zelfstandigen die hun activiteit al hebben stopgezet of er minstens mee bezig zijn. Het zijn vaak erg emotionele dossiers: mensen hebben er veel energie in gestopt en veelal vereenzelvigen zij zich met hun zaak. Daardoor betekent het einde van de activiteit ook het einde van een deel van zichzelf. Dat ligt ontzettend moeilijk. De drempel om naar het OCMW te komen is bijzonder hoog en illustreert letterlijk de overgang van zelfstandigheid naar afhankelijkheid. Het gevolg is dat zelfstandigen vaak lang wachten om hulp in te roepen, waardoor de schuldenberg heel snel groeit. Echter, zodra het contact is gelegd, loopt de begeleiding meestal wel goed. Het gaat in de regel immers over mensen die

redelijk wat administratieve vaardigheden hebben en dus bijna uitsluitend financieel kwetsbaar zijn. Ik werk echt voornamelijk met de ‘klassieke’ zelfstandigen, type bakker en slager.” (*Focusgesprek 8, 18 september 2017 – Het feit dat zelfstandigen vaak (te) lang wachten en in de eerste plaats financieel kwetsbaar zijn werd ook benadrukt door een CAW-medewerker, Schriftelijke reactie 1, dd. 13 juni 2017*) Naast deze groep zijn er nog de mensen die – mogelijk wat onvoorbereid en vanuit een zeker enthousiasme (en idealisme?) - een klein winkeltje opstarten en moeten vaststellen dat de inkomsten niet zijn wat men ervan verwachtte (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*).

Vanuit de advocatuur werd voorts bijzondere aandacht gevraagd voor een andere en groeiende groep van zelfstandigen in moeilijkheden, namelijk de schijnzelfstandigen: “Het gaat over de mensen die men ’s morgens reclamefolders ziet ronddelen, mensen in nachtwinkels, in de bouwsector, in voedingswinkels... Het zijn die typische arbeidersfuncties waarvan iedereen denkt dat het werknemers zijn, terwijl dat in werkelijkheid meestal niet het geval is. Bovendien zijn deze mensen doorgaans zelf niet op de hoogte van hun statuut als zelfstandige. Daardoor leven zij de bijhorende verplichtingen vaak niet na, met als gevolg dat zij enkele jaren later ambtshalve worden aangesloten en al een groot achterstal hebben opgebouwd. Dat gebeurt heel vaak bij mensen die nog maar pas naar België zijn, die de taal niet beheersen en evenmin kennis hebben van het arbeidsrecht. Daarnaast gaat het ook om personen die hier wel al langer zijn, maar heel moeilijk werk vinden en dan uitwijken naar dat soort jobs. Ik voerde reeds verschillende procedures om een erkenning als werknemer te verkrijgen, maar rechtbanken zijn behoorlijk terughoudend om te herkwalficeren. Dit laatste houdt natuurlijk verband met de zogenaamde ‘kwalificatierechtspraak’ waarbij de wil van de partijen op de eerste plaats komt te staan. ” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*) Een aantal sociaal werkers bevestigde dat de problematiek rond schijnzelfstandigheid inderdaad een realiteit is. Het gaat in die gevallen om mensen die meer dan alleen financieel kwetsbaar zijn: “Zij zijn zich helemaal niet bewust van wat er gaande is en weten niet onder welk statuut ze precies werken, maar achteraf krijgen ze wel de rekening. Het zijn bijzonder schrijnende situaties.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*) Dat mensen op allerlei manieren onwetend kunnen zijn (of worden gehouden) over hun arbeidsstatuut werd vanuit het Steunpunt nog als volgt geïllustreerd: “Ik herinner me een groep Roemeense arbeiders die passief zaakvoerder waren van een vennootschap. De betrokkenen hadden vijf aandelen en moesten daardoor jarenlang achterstallige bijdragen betalen aan de RSVZ. In feite werkten zij als bouwvakkers en hadden zij geen idee van het

aandeelhouderschap (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Tot slot kan het bestaan van zogenaamde ‘spookvennootschappen’ (bijvoorbeeld een carwash) burgers in grote problemen brengen wanneer zij enige tijd later bij het OCMW komen aankloppen en daar verdacht worden van verzwegen inkomsten (*Schriftelijke reactie 1 – dd. 13 juni 2017*).

Het dient in dit verband nog benadrukt dat de sociale bescherming van zelfstandigen veel minder uitgebreid is geregeld dan bij werknemers. Ook daarom is het dus van belang dat OCMW’s inzetten op een leefloon voor zelfstandigen. Een advocaat verwoordde het als volgt: “Werknemers kunnen mogelijk doorstromen naar de sector werkloosheid, maar zelfstandigen in moeilijkheden hebben veel minder kansen en komen dus sneller terecht in het laatste vangnet, zijnde de sociale bijstand. Het is dus essentieel dat mensen op dat allerlaatste redmiddel kunnen rekenen.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*).

Aldus is het duidelijk dat een beleid afgestemd op de problematiek van zelfstandigen absoluut noodzakelijk is. Vanuit de POD MI vraagt men dan ook om enerzijds in te zetten op meer kennis over de situatie van zelfstandigen binnen de OCMW’s en anderzijds op een meer toegankelijke dienstverlening om zelfstandigen over de eerste drempel heen te helpen. Om deze doelstellingen te bereiken werkte de POD MI in de eerste plaats een handleiding uit specifiek gericht op OCMW-medewerkers (zie *supra*).⁸⁶⁵ Belangrijk is dat dit document niet alleen de basisprincipes van het zelfstandigenstatuut behandelt, maar tevens richting geeft aan de wijze waarop het sociaal onderzoek moet worden gevoerd. Daarbij wordt onder meer rekening gehouden met het veelal variabele inkomen van zelfstandigen, de inbreng van kosten en de regels rond belastingen en socialezekerheidsbijdragen. Daarnaast bestaat er een brochure bedoeld voor personen werkzaam in het zelfstandigenstatuut met informatie over de rechten waarop zij zich kunnen beroepen.⁸⁶⁶

Overigens spreekt de POD MI zich positief uit ten aanzien van mensen die een zelfstandige activiteit willen opstarten om daarmee aan het vereiste van werkbereidheid te voldoen (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*). Deze opvatting ligt in het verlengde van de standpunten van de OCMW’s. Een Gents sociaal werker getuigde hierover als volgt: “Er zijn mensen die initiatief willen nemen en willen starten met een onderneming als vorm van activering. In

⁸⁶⁵ POD MI, *Handleiding voor OCMW’s: Hulp aan zelfstandigen in moeilijkheden*, <http://www.mi-is.be/>

⁸⁶⁶ POD MI, *Wegwijs voor zelfstandigen in moeilijkheden*, <http://www.mi-is.be/>

dergelijke gevallen geven we soms tijdelijk een leefloon in de periode van de opstart van de zelfstandige activiteit. Hoewel het altijd een risico is, kan een zelfstandige bezigheid zeker een succesverhaal zijn en dan hebben die mensen het leefloon niet meer nodig.” (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Zonder dit standpunt aan te willen bekritisieren vroeg een advocaat toch enige terughoudendheid: “Ik kom dat nog tegen; mensen die een zelfstandige activiteit willen starten, veelal omdat ze moedeloos worden van de beperkte kansen die zij hebben op de arbeidsmarkt. Heel begrijpelijk, maar ik maan hen wel aan om voorzichtig te zijn. Zo heb ik een cliënt gehad die een rusthuis wou openen en daarnaast ook een burger die een benzinstation ging overkopen. Daar moet je toch al het nodige kapitaal voor hebben en bovendien zijn er heel wat voorwaarden en risico’s. Tevens is er een zekere basiskennis vereist op het vlak van bedrijfsbeheer en boekhouden. In het bijzonder wanneer de cliënt de taal niet helemaal machtig is, vind ik dat niet ideaal. Sociaal werkers hebben op hun beurt wel begrip voor het initiatief van de cliënt en erkennen het als werkbereidheid, maar ze sturen evenzeer bij als het risico te groot blijkt.” Een CAW-medewerker vulde aan dat de zelfstandige activiteit om voormelde redenen bij voorkeur in bijberoep wordt uitgeoefend met een werknemersstatuut als hoofdberoep (*Schriftelijke reactie 1, dd. 13 juni 2017*). Vanuit Filet Divers werd tot slot benadrukt dat het in de meeste gevallen nooit komt tot de effectieve oprichting van een zaak. Immers: “De overlevingsstrategieën die mensen kennen vanuit hun land van herkomst zitten precies in de informele economie. Het is in België relatief moeilijk om iets eenvoudigs op te zetten, zoals een nachtwinkel. Het kost veel en er zijn veel eisen waaraan men moet voldoen. Voor nieuwkomers is het daarom logischer om als medewerker aan de slag te gaan in bestaande winkels. In Antwerpen kennen we heel veel van dergelijke voorbeelden, maar het risico van schijnzelfstandigheid is er helaas wel erg groot.” (*Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017*)

Samenwonen

Wat het samenwonen betreft, is het in de eerste plaats aan het OCMW om op grond van een sociaal onderzoek de feitelijke situatie in te schatten. De bewijslast ligt bijgevolg principieel bij het OCMW en niet bij de betrokkene. Wel is deze laatste ertoe gehouden om zijn medewerking te verlenen en om alle nuttige inlichtingen en machtigingen aan het OCMW over te maken. Deze medewerkingsplicht is volgens de POD MI bijzonder belangrijk, omdat huisbezoeken en inzicht in familie- en partnerrelaties erg bepalend zijn om uit te maken of er al dan niet sprake

is van samenwonen. Daarnaast moet het OCMW ook zoveel als mogelijk gebruik maken van informatie die reeds gekend is bij de overheidsdiensten (cfr. het *Only Once*-principe, zie *infra*) (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*). Het volstaat dus niet om te zeggen dat een bepaalde situatie onduidelijk is (zogezegd ‘rook spuien’), opdat de klant het tegendeel zou moeten bewijzen. Wel moet de burger toelaten dat de sociaal werker zijn woning betreedt en hij dient ook eerlijk te antwoorden op de vragen (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*).

Toch veroorzaakt het statuut van de samenwonende heel wat problemen op het terrein. Globaal genomen kan men een onderscheid maken tussen moeilijkheden omdat men niet weet wanneer er sprake is van samenwonen of omdat men zijn situatie van samenwonen bewust verborgen houdt met het oog op het verkrijgen van een hogere uitkering (cfr. sociale fraude). In hetgeen hierna volgt, worden beide punten afzonderlijk toegelicht.

Een onbekend fenomeen

Een belangrijk knelpunt binnen dit thema betreft de concrete invulling van het begrip ‘samenwonen’. Als startpunt kan men uitgaan van de bewoordingen van artikel 14 §1, 1° RMI-wet en de overeenkomstige inlichtingen in de algemene omzendbrief van de POD MI. Deze omzendbrief verwijst immers niet alleen naar de wettelijke voorwaarden (“onder hetzelfde dak wonen”/“huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen”), maar ook naar relevante rechtspraak over het economisch-financieel voordeel dat het samenwonen moet opleveren.⁸⁶⁷ Binnen het OCMW Antwerpen wordt daarnaast gewerkt met een checklist die enkele concrete aandachtspunten bevat voor tijdens het huisbezoek. Denk daarbij aan elementen die wijzen op een gedeelde badkamer, het gezamenlijk nuttigen van maaltijden, de namen op de bel, een gemeenschappelijke brievenbus enzovoort (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*).

En toch: “Ondanks de rechtspraak en de richtlijnen die er zijn, blijft het soms nogal vaag. Je hebt situaties waarin mensen behoorlijk wat zaken delen, maar toch afzonderlijke huishoudens vormen. Zo had ik eens een klant die woonde in een rijhuis dat onderverdeeld was in

⁸⁶⁷ POD MI, *Algemene omzendbrief betreffende de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, <https://www.mi-is.be/>

verschillende appartementen en per twee appartementen werd de keuken gedeeld. Hij werd dan als alleenstaande beschouwd”, aldus een sociaal werker (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Een advocaat stelde dat het in dergelijke situaties vaak onvoorspelbaar is welke kant de rechtspraak uitgaat: “Ik heb een zaak gehad over twee zussen die apart woonden. Zij hadden oorspronkelijk ook twee afzonderlijke huisnummers, maar de stad had daar één nummer van gemaakt. Naar aanleiding van een controle door de Rijksdienst voor Pensioenen werd voor vier jaar pensioen teruggevorderd. Ik ben toen op zoek gegaan naar alle mogelijke indicaties dat zij toch afzonderlijk leefden. En dat is niet zo evident als het lijkt, want een deurbel of brievenbus met de namen van de bewoners is natuurlijk snel geïnstalleerd. En wat als mensen samen eten, maar apart inkopen doen? Je hangt dan echt af van de manier waarop de rechter naar zo’n zaken kijkt. Het is eigenlijk beter dat mensen in dergelijke gevallen vooraf de betrokken diensten contacteren. Als het achteraf tot discussies komt, is het immers een heel gedoe met grote rechtsonzekerheid.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Een medewerker van Welzijnsschakels kon dit bevestigen, maar nuanceerde tegelijk de kennis die mensen hierover hebben: “Mensen weten meestal niet dat ze aan een sociaal werker kunnen vragen om te komen kijken naar hun woonsituatie en dat ze daarover ook een uitdrukkelijk standpunt kunnen krijgen. We geven wel het advies om dat te doen, maar als het zover is, denkt men er vaak niet aan. Nochtans kan het inderdaad heel wat problemen voorkomen.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

Voorts is er nog een ander, in de rechtspraak zeer bekend voorbeeld van een familie Romazigeuners gedomicilieerd in een woonwagenvak. Een advocaat vertelde het volgende: “Ik heb een dossier gehad over twee Roma-families die wegens plaatsgebrek op het woonwagenterrein één standplaats deelden. Er was maar één aansluiting voor de nutsvoorzieningen en er diende ook slechts één standplaatsvergoeding te worden betaald, maar de families hadden wel een eigen huishouden. Afhankelijk van de samenstelling van het Hof werd dan de ene keer beslist dat het alleenstaanden waren en de andere keer samenwonenden.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Ook vanuit de magistratuur werd het bestaan van dergelijke ‘grijze zones’ erkend: “Een LAT-relatie wordt vrij snel als samenwonen beschouwd wanneer blijkt dat iemand verschillende keren per week blijft slapen. En zo zijn er nog wel meer samenlevingsvormen waarop de wet niet is afgestemd. Denk bijvoorbeeld aan cohousing van jongeren, zorgwonen of kangoeroewonen.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*)

Bovendien wordt binnen de verschillende stelsels van sociale zekerheid een andere omschrijving gehanteerd. Vanuit Welzijnsschakels werd daarover het volgende gezegd: “Het gebeurt dat mensen door de RVA geschorst worden en dan bij het OCMW terechtkomen. Ik herinner me een casus waarin mensen voor het OCMW beschouwd werden als twee aparte gezinnen en daardoor dus aanspraak konden maken op het tarief alleenstaande. Daarnaast werd voor een gezinslid een artikel 60-tewerkstelling opgestart die in feite gericht was op doorstroom naar de werkloosheid. Binnen de werkloosheid werd het tarief alleenstaande echter niet aanvaard, waardoor de betrokkene minder uitkering kreeg dan in het kader van de sociale bijstand. Zodoende had hij er belang bij om zich opnieuw te laten schorsen en terug te keren naar het OCMW.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Het spreekt voor zich dat dit een bijzondere complexiteit oplevert in situaties waarin mensen met uitkeringen binnen verschillende stelsels met elkaar samenleven. En om het geheel nog wat ingewikkelder te maken, is er ook een grote diversiteit tussen OCMW’s onderling. Een medewerker van Welzijnsschakels stelde: “Men kan perfect op één domicilieadres wonen en toch twee afzonderlijke gezinnen vormen, maar de lokale praktijk om dergelijke situaties te beoordelen is erg verschillend. Zo zien sommige OCMW’s het meteen als samenwonen, terwijl andere besturen meer rekening houden met de huisvestingsproblematiek. In dat laatste geval zal het bestaan van afzonderlijke huishoudens in eenzelfde woning wat makkelijker worden aanvaard.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

Om de onduidelijkheid rond samenwonen te doorbreken, pleitte een ombudspersoon voor een meer haalbare én uniforme definitie: “Als je een criterium hebt dat geen objectief recht oplevert, dan is dat eigenlijk geen deugdelijk criterium en mag het ook niet gebruikt worden. Alles wat niet haalbaar is, dient te worden vervangen door iets wat wel objectief meetbaar is.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*) Een magistraat suggereerde in het verlengde hiervan om de inschrijving in het bevolkingsregister als uitgangspunt te nemen: “De inschrijving in het bevolkingsregister geldt ook als principe voor de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en bovendien kunnen mensen dat op een relatief eenvoudige wijze zelf in orde maken. Zodra het gebeurd is, is het aan de overheid om het tegendeel te bewijzen. En aangezien de overheid toch meer mensen en middelen heeft, is het goed dat de bewijslast daar ligt.” Een collega-voorzitter wenste evenwel te nuanceren: “Een dergelijk objectief criterium heeft het voordeel van de duidelijkheid, maar het nadeel is wel dat het veelal niet overeenstemt met de werkelijke situatie. Ik betwijfel dus of het de juiste oplossing is.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*). Ook een

spreker van de POD MI bleek geen voorstander: “Met de officiële inschrijving als criterium ga je niet uit van de feitelijke toestand die eigenlijk het startpunt moet zijn. Daardoor ga je heel wat mensen uitsluiten, denk aan personen die dakloos worden of geschrapt zijn uit het bevolkingsregister, maar toch nog ergens verblijven. Bovendien ligt de bewijslast sowieso bij het OCMW, dus dat kan geen reden zijn om de inschrijving als criterium te nemen.” (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*) Binnen de Franstalige rechtspraak zou er echter wel een positieve tendens zijn om een en ander te verduidelijken. Zo stelde een medewerker van het Steunpunt het volgende: “Ondanks alle twijfel ziet men binnen de Franstalige rechtspraak stilaan een evolutie opduiken in de richting van het criterium ‘wil tot samenleven’. Het gaat er dan niet alleen om dat mensen een financieel voordeel halen uit het samenwonen, tevens moeten zij de wil vertonen om hun leven samen te organiseren. Dat kan aan de hand van verschillende feitelijkeheden worden aangetoond.” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*) Ook een beleidsmedewerker van het Netwerk tegen Armoede oordeelde dat men in deze Franstalige rechtspraak ‘een meer consistente lijn’ kan terugvinden (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*).

In elk geval blijft het een uitdaging om voldoende rechtszekerheid te bieden zonder daarbij afbreuk te doen aan de feitelijke realiteit. Deze uitdaging wordt nog groter als men weet dat kwetsbare burgers vaak in onzekere woon- en gezinssituaties leven. Een medewerker van Welzijnsschakels verwoordde het als volgt: “Veel kwetsbare burgers hebben snel wisselende relaties. Dat kan een partner zijn, maar het gaat ook over inwonen bij vrienden en kennissen. Waar ze de ene week nog bij persoon X wonen, wonen ze enkele weken later alweer elders. Uit onderzoek blijkt dat de meeste OCMW’s drie maanden als ‘tijdelijk’ aanvaarden. Het zou goed zijn om een dergelijk – toch wel objectief - criterium als aanknopingspunt te nemen en te communiceren via een omzendbrief bijvoorbeeld.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Een medewerker van VVSG kon dit beamen: “Ik kan me wel vinden in die periode van drie maanden. Dat is overigens ook wat men gemiddeld aanvaardt in het geval van opvang van een dakloze bij een particulier. Wanneer die dakloze zich na drie maanden settelt, wordt het een situatie van ‘gewoonlijk verblijf’.” (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*) Vanuit het OCMW Antwerpen werd bevestigd dat men inderdaad rekening houdt met het tijdelijk karakter van bepaalde leefsituaties, maar dat het wel aan de burger is om de sociaal werker in te lichten over gewijzigde omstandigheden: “Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat een kind tijdelijk terug komt inwonen bij de ouders. Ook al is dat maar voor een korte periode en heeft het daardoor wellicht

geen weerslag op het leefloon; de burger moet het wel melden. Als we het achteraf zelf moeten ontdekken, wordt het immers lastiger.” (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*).

Iets gelijkaardigs geldt overigens in de context van het leefloon categorie 3. Daar zijn bepaalde overgangssituaties waarbij de burger attent moet zijn voor de mogelijke gevolgen op het leefloonbedrag. “Denk aan de omstandigheid waarbij het jongste kind meerderjarig wordt en er dus geen recht meer is op een leefloon categorie 3. Als dat kind niet onmiddellijk werk gaat zoeken, kunnen er problemen opduiken. Vooral wanneer de ouder, om begrijpelijke redenen, geen stappen wil of kan ondernemen om het kind uit het huis te zetten”, verduidelijkte een advocaat (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Tegelijk moet men ook hier rekening houden met de specifieke kwetsbaarheid van de doelgroep. Zo vraagt men vanuit het Netwerk tegen Armoede om aandacht te hebben voor de groeiende groep van zeer kwetsbare mensen die de taal niet machtig zijn, analfabeet zijn in de eigen moedertaal, zwakbegaafd zijn, zeer geïsoleerd leven of met een psychische problematiek kampen. Men mag er volgens het Netwerk niet te snel van uit gaan dat burgers wel weten onder welke omstandigheden zij het OCMW moeten inlichten (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*).

Ten slotte zijn er zeker ook situaties waarin mensen zich eenvoudigweg niet bewust zijn van het feit dat ze iets moeten melden aan het OCMW, omdat er eigenlijk niets aan de hand is. Een illustratie: “Een cliënte huurde een kamer in het huis van een vriend aan een erg schappelijke prijs, maar die persoon woonde zelf in bij zijn vriendin. Zijn referentieadres stond echter wel op het huis waar mevrouw de kamer huurde. Tevens waren er nog wat spullen van hem aanwezig, omdat het niet haalbaar was om alles mee te nemen naar zijn vriendin. Mijn cliënte verloor haar leefloon wegens het verzwijgen van deze situatie van ‘samenwonen’. Dat is problematisch, want wanneer de uiteindelijke beslissing valt, zit die cliënte al verschillende maanden zonder leefloon en zo krijg je heel snel schuldopbouw.” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*) Een ander voorbeeld is dat van de burger die tijdens de opzegtermijn van zijn oorspronkelijke huurcontract ondertussen elders gaat wonen. Dit kan ongewild verwarring veroorzaken wanneer moet worden aangetoond waar en bij wie de betrokkene juist woont (*Schriftelijke reactie 1 – dd. 13 juni 2017*).

Een verdoken fenomeen

Sociale fraude

Behoudens de eerder beschreven situaties waarin op de ene of de andere manier sprake is van een ‘grijze zone’ of van oprechte onwetendheid over wat moet gemeld worden aan het OCMW, lijkt het erop dat een aantal basisprincipes rond samenwonen wel gekend zijn. Een voorzitter stelde: “Het is onjuist om te denken dat mensen niet weten dat samenwonen een belangrijk element is en dat hun leefsituatie mogelijk onder dat criterium zou kunnen worden gebracht.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*) Ook vanuit het Netwerk tegen Armoede werd dit uitgangspunt bevestigd: “Mensen die hier zijn opgegroeid, die de structuren van ons land kennen, weten via mond-aan-mond-informatie dat het aspect samenwonen erg belangrijk is als je van een uitkering leeft. De details kennen zij uiteraard niet, maar ze weten heel goed dat er ‘ongewenste effecten’ kunnen zijn als ze zouden gaan samenwonen.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

Wanneer we de cijfers in verband met sociale fraude bekijken, dan is de vaststelling dat slechts een kleine minderheid van de OCMW-klienten een bepaalde vorm van fraude pleegt. Het gaat om een percentage van 4 à 5% fraudegevallen op het totaal aantal begunstigen van een (equivalent) leefloon. Meestal betreft het inkomstenfraude. Op de tweede plaats staan verschillende varianten van domiciliefraude, waaronder ook het verzwijgen van samenwonen met het oog op het verkrijgen van hogere inkomsten.⁸⁶⁸ Dit percentage is evenwel geen exacte weergave van de realiteit. Zo zijn er wellicht heel wat situaties die onder de radar blijven en die dus niet in kaart kunnen worden gebracht. Voorts houden niet alle OCMW’s de cijfers bij en er zijn ook een aantal OCMW’s die geen antwoord hebben gegeven op de vraag over sociale fraude. In elk geval mag aangenomen worden dat verzwegen samenwonen bestaat en dat het in essentie verband houdt met de bijzonder lage leefloonbedragen (onder de armoedegrenzen, zie *infra*). Bovendien nemen OCMW’s tal van initiatieven om verdoken situaties op te sporen en desgevallend te sanctioneren.

Zo benadrukken beleidsmedewerkers vooreerst dat aan klienten stelselmatig wordt gevraagd om elke wijziging in hun leefsituatie door te geven, ook wanneer dat op het eerste gezicht onbelangrijk lijkt (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Een sociaal werker van het OCMW

⁸⁶⁸ POD MI, *Studie met betrekking tot sociale fraude bij OCMW’s: eindrapport*, <http://www.mi-is.be/>

Antwerpen kon dit bevestigen: “Ik zeg al vanaf het eerste intakegesprek dat burgers alles moeten doorgeven wat er verandert. Als iemand komt slapen, al is het maar voor enkele nachtjes... Ze moeten elke verandering doorgeven.” Een collega vulde aan: “Inderdaad, al moet ik wel toegeven dat mensen het soms moeilijk begrijpen dat ik hen terechtwijst wanneer ze iets verzwegen hebben, terwijl dat achteraf bekeken toch geen weerslag had op de omvang van het leefloon. Maar goed, zo werkt het nu eenmaal.” (*Focusgesprek 8, 18 september 2017*)

Ten tweede bestaat er binnen een aantal OCMW's (o.a. Antwerpen en Gent) een controlecel om bepaalde ‘verdachte’ situaties op verzoek van de sociaal werker verder na te trekken. Het OCMW Gent baseerde zich voor de organisatie van een dergelijke cel op de ervaringen van het OCMW Antwerpen, met daarbij een bijzondere focus op de samenwerking met het arbeidsauditoraat. Tevens geldt in Gent een strikte regeling rond informatie-uitwisseling tussen verschillende betrokken partners (inspectiediensten, socialezekerheidsinstellingen, huisvestingsmaatschappijen...), met de nadruk op respect voor het beroepsgeheim.⁸⁶⁹ Wat het OCMW Antwerpen betreft, wordt rond specifieke thema's, zoals zwartwerk, steeds onderzoek gedaan, ook wanneer er geen uitdrukkelijk verzoek is van de sociaal werker. In de gevallen waarin wel een verzoek werd geformuleerd, wordt bekeken of het praktisch haalbaar is om verder onderzoek te doen. Wanneer het gaat over een vermoeden van samenwonen zal evenwel altijd een controle worden gedaan, omdat dit relatief eenvoudig vast te stellen is (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Het blijkt overigens dat de vermoedens van sociaal werkers in het merendeel van de gevallen inderdaad uitmonden in een bewezen sociale fraude (85 à 90%).⁸⁷⁰ Bovendien zijn sociaal werkers over het algemeen tevreden met deze manier van werken: “Soms is het moeilijk om duidelijkheid te krijgen over een situatie en dan geven we meestal het voordeel van de twijfel met daarbij de boodschap dat er controle zal komen. De controlecel heeft meer mogelijkheden en middelen om de precieze omstandigheden na te gaan; het is bijna detectivewerk en dat vraagt toch heel wat inspanningen die wij zelf niet kunnen leveren. Overigens is het ook belangrijk dat wij die verregaande controle niet zelf uitvoeren om de vertrouwensrelatie met de klant niet in het gedrang te brengen.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*)

⁸⁶⁹ F. LANGENUS (2017), *Sociale fraude: gegevensuitwisseling tussen OCMW en andere instanties (lezing op de studienamiddag 'OCMW-Dienstverlening anno 2017')*, <https://www.diekeure.be/>

⁸⁷⁰ *Ibidem*.

Leeflooncategorieën

In het verlengde van de beschreven problematiek rond verdoken samenwonen dient men op zoek te gaan naar de mogelijke oorzaken. Zoals eerder aangehaald speelt de beperkte omvang van het leefloon een belangrijke rol. Een spreker van het Steunpunt lichtte dit toe: “Er zijn mensen die hun familie verlaten om de uitkering hoger te houden. Soms gaan ze dan effectief apart wonen, ondanks de dubbele woonkost die dan ontstaat. In andere gevallen wordt gewerkt met (fictieve) referentieadressen en blijven ze *de facto* toch nog samenwonen. Dat is vooral uit noodzaak; het is een overlevingsstrategie.” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*) Vanuit het Netwerk tegen Armoede werd deze opvatting verder geconcretiseerd: “Samenwonen gebeurt in de meeste gevallen uit noodzaak. Het leefloon voor een alleenstaande ligt tussen de 800 en 900 euro, maar als we naar de huurprijzen in Antwerpen kijken, dan zien we al meteen het probleem. Voor een kleine ruimte betaal je minstens 500 euro per maand plus nutsvoorzieningen. Dit terwijl de woonkost in een gezonde financiële situatie slechts een derde van het totale inkomen zou mogen bedragen. Dan combineer je natuurlijk beter twee keer dat leefloon van een alleenstaande; zo kom je al wat meer in de buurt van die norm.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Ook vanuit de OCMW’s werd bevestigd dat een zeker aantal mensen tracht om de werkelijke leefsituatie voor de sociaal werker verborgen te houden met het oog op het verkrijgen van een hoger, maar vooral menswaardiger leefloon (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*).

Het is in dit verband dat opnieuw verwezen kan worden naar de studie in opdracht van de POD MI rond de herziening van de leeflooncategorieën. Hoewel de bedragen die aan de verschillende leeflooncategorieën zijn gekoppeld in voormeld onderzoek niet werden besproken, is er een duidelijke eensgezindheid vastgesteld bij alle betrokken actoren dat er momenteel veel te weinig wordt uitbetaald. In de studie werd daarvoor verwezen naar uitspraken van sociaal werkers en welzijnswerkers zoals: “Wie moet leven van het bedrag voor een alleenstaande leeft ronduit in armoede” of “Met het bedrag van samenwonende doe je niets”.⁸⁷¹ Volgens de in dit onderzoek bevroegde doelgroep vergroten de huidige leefloonbedragen zelfs nog de problematiek van armoede. De huidige regeling zou mensen eerst nog verder ‘de put induwen’ om dan te bekijken hoe men hen er weer uit kan halen.

⁸⁷¹ K. STEENSSENS, T. HAUSMANN, M. LAMBERTS, T. VAN REGENMORTEL en V. CORTESE, *Aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen: een ‘mixed method’ verbeteronderzoek*, Leuven, HIVA, 2016, 45.

Samen met de te lage bedragen, is er ook een belangrijke scheef trekking tussen de verschillende uitkeringen binnen de drie leeflooncategorieën.⁸⁷² Recent werd vanuit VVSG daarom nog de vraag herhaald om de laagste inkomens op te trekken tot de Europese armoedegrens, omdat mensen met een leefloon op dit moment niet in staat zijn om basiskosten als huur en energie te betalen en schuldevrij te leven.⁸⁷³ Een beleidsmedewerker van vzw Filet Divers formuleerde het treffend als volgt: “Er wordt te vaak gedacht dat het beter is om mensen een laag inkomen te geven, om hen op een spijkerbed te leggen in plaats van op een matras. Echter, als je bekijkt hoeveel tijd en energie het vraagt om in een toestand van permanent overleven te verkeren, dan ga je geen resultaten bereiken. Door mensen iets meer leefgeld te geven, iets meer zuurstof, ontstaat ruimte om te zoeken naar uitgangen...”

In elk geval is er vanuit de federale regering wel een duidelijk engagement om de problematiek aan te pakken. Zo staat in het regeerakkoord van 2014 het volgende te lezen:

*Er zal onderzocht worden of de regelgeving van het leefloon nog aangepast is aan actuele samenlevingsvormen en/of zorgvormen. (...) Ook tijdens de periode dat men een sociale uitkering geniet, mag niemand uit de boot vallen. De regering verhoogt geleidelijk de minimum sociale zekerheidsuitkeringen en de sociale bijstandsuitkeringen tot het niveau van de Europese armoededrempel. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan de uitkeringen voor personen met het hoogste armoederisico. (...)*⁸⁷⁴

Daarnaast vermeldt het derde federaal actieplan armoedebestrijding (2016-2019) dat *de minister voor Maatschappelijke Integratie in 2016 onderzoekt of de regelgeving van het leefloon nog steeds aangepast is aan de huidige vormen van samenleven en/of van zorgen* (⁸⁷⁵), hetgeen resulteerde in voormelde studie over de leeflooncategorieën.

Interessant in deze context is nog de toelichting van een Gents OCMW-beleidsmedewerker over een recent ‘geëngageerd’ vonnis van de arbeidsrechtbank Gent:⁸⁷⁶ “De rechter ging in zijn vonnis uit van het principe dat er slechts sprake is van samenwonen wanneer er een economisch voordeel is. Het betrof een dame die een zolderkamer onderhuurde voor een maandbedrag van 300 euro en 20 euro bijdrage voor de energie. De cruciale vraag was of hiermee een

⁸⁷² *Ibidem.*

⁸⁷³ VVSG, *Nog meer mensen met een leefloon onder de Europese armoedegrens in 2016*, <http://www.vvsg.be/>

⁸⁷⁴ FEDERALE OVERHEID, *Regeerakkoord 2014*, <https://www.feweb.be>

⁸⁷⁵ POD MI, *Derde Federaal Plan Armoedebestrijding (2016-2019)*, <https://www.mi-is.be/>

⁸⁷⁶ Arbrb. Gent 1 juli 2016, AR nr. 15/186/A, *onuitg.*

kostenbesparing werd gerealiseerd die een lager leefloonbedrag kon verantwoorden. Er werd gesteld dat als zij het leefloon samenwonende zou ontvangen, bij een huisvestingskost van 320 euro, zij nog een bedrag van iets meer dan 200 euro zou overhouden voor alle andere uitgaven. In het geval van een leefloon alleenstaande, zou zij een budget van ongeveer 500 euro per maand over hebben. Dat is mogelijk iets meer dan een persoon die in Gent een studio huurt en een woonkost van minstens 400 of 450 euro zou hebben, maar het verschil is zeker niet zo problematisch als wanneer men de categorie samenwonende zou toekennen. Om deze redenen werd ons OCMW veroordeeld om toch een categorie alleenstaande te geven. We zijn hiertegen in beroep gegaan en nu is het nog afwachten tot het einde van het jaar. De beroepsrechter wacht op Cassatierechtspraak rond het begrip samenwonen binnen de werkloosheidsreglementering (⁸⁷⁷). Het betreft uiteraard een principekwestie. Als het vonnis algemeen gevolgd zou worden, dan zou iedereen een categorie alleenstaande moeten krijgen en dat is uiteraard niet de bedoeling. Maar het is duidelijk wél de bedoeling geweest van de rechter om een signaal te geven naar het beleid, om te laten weten dat men echt iets moet doen aan de leeflooncategorieën, want de bedragen staan mijlenver van de realiteit.” (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*)

Met deze uitspraak wordt tegelijk aangetoond dat de huidige regeling mensen aanzet om afzonderlijk te gaan wonen, terwijl het kostendelende karakter en de solidariteit van samenwonen net op de eerste plaats zouden moeten komen, in het bijzonder in een context van hoge woonkosten (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*). Ook het Netwerk tegen Armoede ziet dat de onderlinge solidariteit ernstig wordt bemoeilijkt: “Een dakloze die het geluk heeft om over een netwerk van vrienden en kennissen te beschikken komt binnen het huidige systeem in de problemen door opvang te zoeken bij die mensen. Overigens mag men er zeker van zijn dat een dakloze burger niet intrekt bij een welstellende middenklasser, maar eerder bij mensen die ook in precare situaties leven.” Een medewerker van Welzijnsschakels vulde nog verder aan: “In het geval van samenwonen wordt telkens gekeken naar de inkomens en uitkeringen van iedereen die met de betrokkene samenleeft. Ik ken een situatie waarbij een moeder om deze financiële reden haar kind niet terug in huis kon nemen. Of omgekeerd geredeneerd: de situatie waarin de moeder een lager leefloonbedrag ontvangt, omdat haar hulpbehoevend (meerderjarig)

⁸⁷⁷ Uiteindelijk kwam het in 2017 toch niet tot een tussen- of eindarrest daar de betreffende zaak, gekend onder het rolnummer 2016/AG/258 in het Arbeidshof Gent, afdeling Gent, naar de bijzondere rol is verwezen in afwachting van initiatief van de partijen (laatste update op 13 september 2019 in de communicatie per mail met kabinetssecretaris-griffier Hans Vermeiren).

kind nog steeds inwoont. Dat kan niet de bedoeling zijn.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Volgens een medewerker van het CAW zitten kwetsbare groepen daardoor in een moeilijke positie: “Ofwel gaat men alleen wonen, krijgt men een min of meer aanvaardbaar leefloon, maar is de woonkost bijzonder zwaar. Ofwel probeert men constructies op te zetten met kostendelende elementen, zoals een gemeenschappelijke keuken of badkamer, maar dan wel met het risico dat dit als fraude wordt beschouwd.” Gelijkaardige bedenkingen gelden volgens deze CAW-medewerker overigens ook ten aanzien van het leefloon met gezin ten laste: “Het lijkt nu alsof samenwonen in die mate ‘goedkoper’ is dat één van beiden eigenlijk geen inkomen meer nodig heeft. Dat is niet correct. Men moet immers ook groter wonen, er is meer energieverbruik, meer kosten op het vlak van hygiëne, voeding en kleding. Het inkomen van een vrouw met één kind gelijkstellen aan dat van een koppel met vier kinderen is compleet onrealistisch.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

Toch zijn de oplossingen minder voor de hand liggend dan het lijkt. Zo merkte een spreker op dat de totale afschaffing van de categorieën en in de plaats daarvan eenzelfde bedrag voor iedereen niet alleen een onbetaalbaar, maar bovenal een sociaal onrechtvaardig idee zou zijn (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Een beleidsmedewerker illustreerde het heel concreet als volgt: “Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin verschillende mensen samenwonen in een appartement en die dan evenveel krijgen als een alleenstaande moeder met een jong kind die een verdieping hoger gehuisvest is. Dat is uiteraard niet rechtvaardig, maar als men deze situaties zou willen individualiseren door bijvoorbeeld bijkomende premies toe te kennen, dan ontstaat weer een onderverdeling die moet verantwoord worden.” (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*) Tot slot kan men het stelsel van sociale bijstand niet loskoppelen van de rest van de sociale zekerheid (werkloosheid, ziekte-uitkeringen...). “Sociale bijstand is het ultieme vangnet en het leefloonbedrag mag daarom niet boven de barema’s van de klassieke sociale zekerheid komen. Wanneer men ingrijpt in het ene systeem dient men zich dus grondig te bezinnen over wat de gevolgen dan zijn voor het andere stelsel.”, preciseerde diezelfde medewerker (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*).

Rekening houdend met de juridische en sociologische complexiteit van het samenwonen in een OCMW-context, maar ook omdat deze problematiek symbolisch is voor de *onbegrijpelijkheid* van het OCMW-recht wordt dit onderwerp hernomen en verder uitgewerkt in Deel III/C.

3.3.4. Evaluatie

Met bovenstaande informatie in het achterhoofd verbaast het niet dat verschillende organisaties vragen om de problematiek van het bewijs meer te beschouwen in het licht van de leef- en denkwereld van de kwetsbare burger. Vanuit het Netwerk tegen Armoede werd deze overtuiging relatief ‘radicaal’ geïnterpreteerd: “Eigenlijk kun je de bewijsvoering niet verbeteren, omdat je met mensen in armoede bezig bent. Je kan die verantwoordelijkheid niet bij de klant leggen. Die persoon is immers onvoldoende administratief onderlegd en dus is alles wat je op papier vraagt, in feite gedoemd om te mislukken” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Een advocaat verkoos een ietwat mildere strekking: “Op een zeker moment heb je wel iets ‘tastbaars’ nodig; je moet het kunnen meten. Het verzamelen van bewijsstukken is een stuk formalisme om te vermijden dat mensen gewoon niets doen, een lichte dwang. Sommigen hebben dat wel nodig en daarom geloof ik ook in het project in theorie, maar de praktijk moet gewoon meer op maat van de betrokkene. Alleen zo kan dit zinvol werken.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Ook bij VVSG ziet men voordelen in het huidige systeem op voorwaarde dat voor een *menselijke* toepassing wordt gekozen: “Je moet echt altijd uitgaan van de capaciteiten van de cliënt en niet te sterk focussen op het probleem dat zich voordoet. Neem nu de werkbereidheid. Dat gaat over een aantal sollicitatiebewijzen, attesten van interimkantoren enzovoort. Als je dat goed wil doen, moet je je cliënt mee begeleiden en gebruikmaken van de tools die je als bestuur hebt. Iemand die niet goed kan solliciteren, verwijst je door naar de arbeidsbemiddelingsdienst. En als je die binnen de eigen dienst niet hebt, dan zoek je er een in de buurt. Voor de burger zijn dergelijke initiatieven vaak onoverkomelijk, maar een sociaal werker kan wel contact opnemen.” (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*). En verder ook een sterk standpunt van vzw Filet Divers: “De bewijslast, dat zijn codes. Men legt het mogelijk allemaal heel uitvoerig uit aan de mensen, maar dat volstaat niet. Vergelijk het met de situatie waarin je zelf naar een vreemd land zou gaan en daar uitvoerig uitleg krijgt over hoe de lokale administratie werkt, maar dat je na afloop van dat gesprek toch nog afvraagt hoe je eraan moet beginnen. Kan je een winkel binnenstappen om werk te vragen? Hoe doe je dat? Welk attest moet je vragen? Volstaat het attest dat men jou bezorgt? En wat als je geen schulden hebt, maar ook geen geld, hoe bewijs je dan je behoefte? (...) Wij vragen aan mensen regelmatig om alle papieren mee te brengen, zodat we kunnen bekijken welke rechten zij hebben. We moeten dan uitdrukkelijk vermelden dat ze echt alle kasten en laden moeten optrekken op zoek naar papieren. En dan komen ze uiteindelijk langs met een plastic zak vol papieren die je

allemaal moet ordenen en in mapjes steken. (...) Zonder begeleiding gaat het dus niet. Er zijn intermediairen nodig, mensen die naast de betrokkene staan en vertalend werken, die hem echt begeleiden. Terzelfdertijd moet vanuit het OCMW meer gebruik worden gemaakt van de registratiesystemen die al bestaan om zo de administratieve last te verminderen.” (*Focusgesprek dd. 16 juni 2017*)

Deze vraag naar meer ondersteuning is trouwens fundamenteel verantwoord vanuit een correcte visie op het bewijs en de bewijslastverdeling. De spreker van de POD MI preciseerde: “Het is essentieel om het volgende principe te respecteren: het komt niet toe aan de betrokkene om te bewijzen dat hij of zij voldoet aan de wettelijke voorwaarden voor het recht op maatschappelijke integratie, maar het is aan het OCMW om te bewijzen dat de betrokkene hier *niet* aan voldoet. Burgers wenden zich tot het OCMW met een leefloonaanvraag en het is de sociaal werker die nagaat of werd voldaan aan alle vereisten. De verschillende gegevensstromen die ter beschikking zijn gesteld van de OCMW’s helpen hierbij, zodat het OCMW rechtstreeks de benodigde gegevens verkrijgt zonder tussenkomst van de betrokkene. Natuurlijk kan gevraagd worden om bepaalde stukken die het OCMW niet via die stromen kan consulteren binnen te brengen. Het OCMW moet daarbij duidelijk stellen wat ze precies nodig heeft, zonder de grenzen van de redelijkheid qua deadline en qua elementen met de voeten te treden. Daartegenover staat dat de aanvrager ertoe gehouden is om zijn medewerking te verlenen aan het sociaal onderzoek en elke voor het onderzoek van zijn aanvraag nuttige inlichting en machtiging te geven (cfr. art. 19 §2 RMI-wet). De uiteindelijke beslissing wordt genomen op grond van alle gegevens waarover het OCMW beschikt en die zij via het sociaal onderzoek heeft verkregen.” (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*)

Zodra het sociaal verslag werd opgesteld verschuift de bewijslast volledig naar de aanvrager. In tegenstelling tot ‘gewone’ feitelijke elementen die niet in het sociaal verslag vermeld staan, heeft de inhoud van het sociaal verslag immers een bijzondere bewijswaarde tot het tegendeel. Dit is verantwoord vanuit de opvatting dat de sociaal werker voldoende onafhankelijkheid en bekwaamheid bezit om de feiten correct weer te geven. Vanzelfsprekend is een verschuiving van de bewijslast slechts aan de orde wanneer het sociaal verslag deugdelijk werd opgesteld, iets wat veelal wel, maar zeker niet altijd het geval is. Dit laatste houdt precies verband met de complexe leefsituatie van mensen in armoede en de vereiste tijd en middelen om een grondig

uitgewerkt verslag af te leveren.⁸⁷⁸ Derhalve is het vanuit het perspectief van de burger beschouwd enerzijds van belang om voldoende *ondersteuning* te krijgen in de zoektocht naar stukken en anderzijds dient het OCMW zoveel mogelijk gebruik te maken van de *informatie die reeds gekend is*. Men gaat hier in de praktijk op verschillende manieren mee aan de slag.

Zo zorgt men er in het OCMW Antwerpen voor dat “daadwerkelijk een grondig sociaal onderzoek gebeurt” en “dat de klant maximaal geholpen wordt om bepaalde documenten te verzamelen.” Hoewel de officiële communicatie steeds in het Nederlands wordt aangeboden (cfr. wetgeving ivm de bestuurstaal, zie *supra*), werkt het OCMW ook met een aantal informatieve teksten en brochures in verschillende talen om mensen wegwijs te maken in de procedure (*Schriftelijke reactie 1, dd. 13 juni 2017*). Net als in het OCMW Gent worden daarnaast (verplichte) informatiesessies gehouden over het verkrijgen van OCMW-steun, de rol van het GPMI en de rechten en plichten van burgers. Deze sessies worden eveneens in verschillende talen aangeboden en hebben als bijkomend voordeel dat de werklast voor de sociaal assistent vermindert (*Telefonische communicatie OCMW Antwerpen, dd. 6 oktober 2017*). Nadat de aanvraag is ingediend en er desgevallend een positieve beslissing werd genomen volgt dan “een fase van intensieve begeleiding, niet enkel rond activering, maar ook rond de persoonlijke en familiale aspecten van het leven” (*Schriftelijke reactie 1, dd. 13 juni 2017*).

In hoeverre de bewijslast in de praktijk inderdaad bij het OCMW ligt en de burger ‘slechts’ tot medewerking is gehouden, is op basis van de focusgesprekken niet eenduidig vast te stellen. Terwijl verschillende actoren getuigen over het tekort aan begeleiding en zelfs een sanctionerende, eerder wantrouwende houding binnen bepaalde OCMW’s blijkt uit de gesprekken met sociaal werkers en OCMW-juristen dat er toch heel wat inspanningen worden gedaan om de burger te helpen bij de zoektocht naar stukken. Vanuit de POD MI klinkt het dat een meerderheid van de OCMW’s uitstekend werk verricht en dat de meeste maatschappelijk assistenten erg geëngageerd zijn, maar dat er in bepaalde gevallen absoluut ruimte voor verbetering is. Verschillende factoren, waaronder tijd, middelen en soms ook beleidskeuzes zouden een meer doorgedreven begeleiding (in de zin van ‘letterlijk mee op zoek gaan met de burger’) in de weg staan (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*). Tevens zou de *dubbele pet* van

⁸⁷⁸ D. CUYPERS en V. JOOSTEN, “Niets hebben en niets bewijzen: over bewijs en menselijke waardigheid”, *Soc. Kron.* 2002, afl. 11, 549-550.

de sociaal werker als sanctionerende en tegelijk hulpverlenende figuur een nauwe(re) samenwerking bemoeilijken (zie *supra*, maar ook *infra* in deel III).

Dit alles heeft tot gevolg dat er verschillende praktijken bestaan waarbij sociaal werkers en medewerkers van (armoede)organisaties het werk van OCMW-assistenten overnemen om gezinnen te omkaderen en samen op zoek te gaan naar de nodige stukken (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). In een meer georganiseerde vorm is er in Gent een project met zogenaamde sociale gidsen: ex-OCMW-cliënten die een opleiding volgen om andere (nieuwe) OCMW-klienten te ondersteunen in allerlei praktische zaken, waaronder ook het in orde brengen van de administratie.⁸⁷⁹ Antwerpen kent overigens gelijkaardige initiatieven, waaronder de budgetgidsen die zich richten op mensen met een laag inkomen en samen met hen nagaan welke rechten zij hebben, hoe zij het budget (beter) kunnen beheren, op welke vlakken zij kunnen besparen enzovoort.⁸⁸⁰ Tot slot heeft de organisatie Welzijnsschakels diverse projecten in kleinere gemeenten waar vrijwilligers meegaan naar het gesprek met de sociaal werker om de burger bij te staan en hem op zijn rechten te wijzen (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Hoewel deze initiatieven alleszins de moeite waard zijn, wees een spreker erop dat er slechts een klein percentage van de totale behoeftige populatie mee kan bereikt worden en dat dit dus geen structurele oplossingen zijn. Een andere deelnemer vulde aan dat de samenwerking in de praktijk ook niet altijd van een leien dakje loopt, bijvoorbeeld wat betreft het nakomen van afspraken (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017 en Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*).

Een ander aspect heeft betrekking op het feit dat de OCMW's zoveel als mogelijk gebruik moeten maken van reeds gekende informatie. Vanuit de VVSG werd dit als volgt toegelicht: "De cliënt moet er alles aan doen om het sociaal onderzoek en dus de uiteindelijke beslissing mogelijk te maken, maar het eigenlijke onderzoek moet wel door het OCMW gebeuren. Die eerste stap is natuurlijk zeer belangrijk, maar er wordt nogal eens een overschatting gemaakt van de capaciteiten van de cliënt door te veel van hem te verwachten. Ofwel lukt het niet om de boodschap aan de cliënt over te brengen, dat kan natuurlijk ook" (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*). Belangrijk uitgangspunt is het zogenaamde *only once*-principe. Kort gesteld: de federale overheidsdiensten zijn ertoe gehouden om reeds beschikbare gegevens van burgers en

⁸⁷⁹ OCMW GENT, *Een derde 'lichting' afgestudeerde sociale gidsen mag het certificaat 'Sociale Gids bij OCMW Gent' in ontvangst nemen*, <http://www.ocmwgent.be/>

⁸⁸⁰ SAMENLEVINGSOPBOUW ANTWERPEN STAD, *De Budgetgidsen*, <https://samenlevingsopbouw-antwerpenstad.be/>

rechtspersonen te hergebruiken. De betreffende informatie mag dus niet opgevraagd worden bij de betrokkene, zijn lasthebber of wettelijke vertegenwoordigers. In dezelfde zin wordt verwacht dat elektronische formulieren zoveel als mogelijk voorgevuld zijn met reeds gekende gegevens of gegevens die de overheid mits machtiging zelf kan ophalen bij andere diensten (zie bijvoorbeeld Tax-on-web).⁸⁸¹ Hoewel men dit *only once*-principe al langer in verschillende wettelijke bepalingen kon terugvinden, bleek dat overheden er in de praktijk vaak geen rekening mee hielden.⁸⁸² Vandaar een duidelijk wetgevend initiatief op 5 mei 2014.⁸⁸³

Dankzij deze wet werkt de dienstverlening efficiënter en vermindert de administratieve last voor de burger. Het is met andere woorden een element in de evolutie naar administratieve vereenvoudiging voor iedereen, zowel voor burgers als voor bedrijven. Tegelijk is het principe ook van bijzonder belang in de strijd tegen armoede. Bij zijn afscheid als voorzitter van de POD MI formuleerde Julien Van Geertsom het als volgt:⁸⁸⁴ *“Ik ben ervan overtuigd dat door samen te werken, door administratief te vereenvoudigen, door de ICT te gebruiken om de only once-wet in de praktijk te brengen (en niet telkens opnieuw dezelfde gegevens op te vragen) het einddoel om armoede uit te roeien haalbaar is. Ik neem nu afscheid als voorzitter van de POD Maatschappelijke Integratie, maar ik zal mijn bijdrage aan deze strijd blijven leveren.”*

Voorts werd tijdens de focusgesprekken aan de hand van een voorbeeld op de meerwaarde van *only once* gewezen: “Ik heb eens meegedaan aan een rollenspel over deze problematiek. Men vroeg mij om allerlei stukken mee te brengen als burger (loongegevens, belastingbrief, uitkeringen...), maar in feite zit die informatie bij de Kruispuntbank Sociale Zekerheid. Ik heb toen aangevoerd dat overheidsinstanties wettelijk verplicht zijn om de Kruispuntbank te controleren en de POD kan ook nagaan via logins of dat effectief gebeurt. Vooral wanneer het gaat over een burger in armoede: van hem kan je toch niet verlangen dat hij al die stukken gaat verzamelen?” (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*).

⁸⁸¹ Wetsontwerp houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren op 20 februari 2014, *Parl. St. Kamer 2013-14*, nr. 3387/001.

⁸⁸² J. DE LANDSHEERE, "Only-onceprincipe. Het principe van de unieke gegevensinzameling", *NJW* 2016, afl. 336, 98-103.

⁸⁸³ Wet 5 mei 2014 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren, *BS* 4 juni 2014, 42.601.

⁸⁸⁴ DE VERENIGING VAN DE VLAAMSE OCMW-SECRETARISSEN (2018), *Afscheid van Julien Van Geertsom als voorzitter van de POD Maatschappelijke Integratie*, <http://www.vvos.be/>

Volledigheidshalve dient hierbij aangevuld dat de informatie van de Kruispuntbank niet door een onthaalmedewerker mag worden geraadpleegd, maar enkel door een sociaal werker (en eventueel zijn administratief medewerker). Het blijkt dat in 10% van de OCMW's de databank toch wordt geraadpleegd door de onthaalmedewerker. Daartegenover staat dat 93% van de sociaal werkers zeer frequent gebruik maakt van de Kruispuntbank.⁸⁸⁵

Het is aldus duidelijk dat het voortraject voor kwetsbare burgers ontzettend belangrijk is. Dit geldt niet in het minst omdat de problemen rond bewijsgaring steeds sterker tot uiting komen naarmate men hoger op de geschilbeslechtingssladder klimt. Anders gezegd: hoe dichterbij het niveau van de rechtbank komt, hoe minder ruimte er is om aandacht te besteden aan de context en hoe meer men focust op de voorgelegde stukken. Kijkt men daarentegen naar alternatieve (en dus buitengerechtelijke) geschilbeslechtingmethoden, dan is er al heel wat meer marge om een casus te behandelen. Een ombudspersoon getuigde als volgt: “We hebben als ombuds de mogelijkheid om pragmatische oplossingen te zoeken. Gaan we de mensen op kosten jagen? Gaan we rechtszaken laten opstarten waarvan we weten dat het tot weinig gaat leiden? Dat doen we beter niet, dus proberen we vooral te bemiddelen. Als er geen redelijke kans op slagen is, dan zeggen we dat ook, maar anders trachten we mensen toe te leiden naar een CAW of we regelen een nieuw contact met de sociaal werker van het OCMW. We proberen in de eerste plaats de communicatie te herstellen” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*). Tegelijk is er vanuit de POD MI het signaal dat het niveau van de rechtbank niet helemaal ‘onbegonnen werk’ hoeft te zijn voor de burger die weinig bewijsstukken heeft. Immers: “Het hangt er sterk van af vanuit welk standpunt je vertrekt. Als je ervan uitgaat dat het OCMW moet bewijzen, dan kun je als rechter wel interpreteren. Neem bijvoorbeeld de afspraak dat de burger vijf sollicitaties per week moet binnenbrengen. In plaats van meteen na te gaan of de betrokkene daar inderdaad in geslaagd is, kan je ook de vraag stellen waarop de sociaal werker/het OCMW zich heeft gebaseerd om die eis te mogen stellen. Hoe heeft men dat geïndividualiseerd? Is dit inderdaad een afspraak op maat? Dan merk je toch dat er wel wat marge is om dieper te graven...” (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*). Een advocaat kon zich ook in dit standpunt vinden en lichtte het als volgt toe: “Er is wel degelijk een verschil in het type mens dat men voor zich heeft. Soms zijn hulpverleners en rechters bijzonder betrokken en houden zij rekening met de bredere context. Sociaal werkers kijken dan bijvoorbeeld meer naar het totaalpakket en houden rekening met de omstandigheden waarin mensen leven. Ook zijn bepaalde rechters

⁸⁸⁵ POD MI, *Eindrapport: onthaal in de OCMW's*, <https://www.mi-is.be/>

oprecht bereid om burgers te beluisteren, vragen te stellen en – in de mate van het mogelijke – los te komen van de papieren. Zij kunnen interpreteren; er is altijd wel een soort ‘beleidsmarge’. Ik herinner me nog een rechterlijke uitspraak waarin zelfs rekening werd gehouden met de arbeidsmarktomstandigheden. Je ziet het overigens ook aan de wijze waarop het vonnis of arrest wordt geredigeerd: in moeilijk juridisch jargon of met een samenvattend kadertje in klare taal? Dat zijn belangrijke nuances.” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*) Of zoals een collega-advocaat het nog sterker verwoordde: “Je mag een regel zo goed of zo slecht maken als je wil, de concrete uitwerking ervan hangt in belangrijke mate af van het mensbeeld en de benaderingswijze van de persoon die er uiteindelijk mee aan de slag gaat.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

Het dient tot slot vermeld dat de bewijsproblematiek in een gerechtelijke context vaak nog wordt versterkt door de tegenstelling tussen *one shotters* en *repeat players*. Zo heeft het OCMW als *repeat player* een aantal (procedurele) voordelen ten opzichte van de burger-*one shotter*, waaronder een ruime proceservaring, toegang tot gespecialiseerde pleiters, de mogelijkheid om het risico te spreiden over meerdere zaken, de kans om principiële arresten af te dwingen en zo het recht mee te vormen en meer financiële middelen om mensen en kennis rond de materie te verzamelen.⁸⁸⁶ Bovendien blijkt uit onderzoek dat deze dynamieken ook spelen bij alternatieve beslechtingmethoden, ware het niet dat *repeat players* daar om zeer verschillende redenen en op verschillende manieren als ‘winnaar’ uit de bus komen.⁸⁸⁷ Galanter’s theorie blijft derhalve belangrijk om mee te nemen in de verhouding tussen het OCMW en de burger, daar dit leerstuk eveneens inzicht geeft in de kwetsbare positie van die laatste. In de slotbeschouwing van het doctoraat wordt hierop dieper ingegaan.

⁸⁸⁶ M. GALANTER, “Why the ‘haves’ come out ahead: Speculations on the Limits of Legal Change”, *Law and Society* 1974, 98-101.

⁸⁸⁷ C. MENKEL-MEADOW, “Do the Haves Come Out Ahead in Alternative Justice Systems? Repeat Players in ADR”, *Ohio state journal on dispute resolution* 1999, afl. 15, 61.

Niettemin is verder onderzoek in dit verband wenselijk, nu de bestaande studies zeer specifieke resultaten opleveren waaruit men (nog) geen algemene conclusies kan trekken (C. HENSKENS, “One shotters en repeat-players: de rechtssociologische ‘theorie’ van Marc Galanter revisited”, *Panopticon* 2014, afl. 35, 397-398.)

3.4. Vierde knelpunt: Dringende Medische Hulpverlening - DMH

In dit deel wordt dieper ingegaan op de positie van een zeer kwetsbare, zoniet de meest kwetsbare groep burgers, namelijk degenen zonder wettig verblijf. Zij kunnen zich in geen geval beroepen op de RMI-wet en daarnaast wordt ook het recht op maatschappelijke dienstverlening voor deze categorie burgers sterk ingeperkt ingevolge artikel 57 §2 OCMW-wet. Hierna worden de belangrijkste principes rond DMH uiteengezet.

Vooreerst is de taak van het OCMW ten aanzien van meerderjarige vreemdelingen in illegaal verblijf beperkt tot het verlenen van dringende medische hulp (art. 57 §2, 1° OCMW-wet). Ten tweede geldt dat wanneer een minderjarige samen met zijn ouders illegaal op het grondgebied verblijft, het Centrum zich beperkt tot het vaststellen van de staat van behoeftigheid van de minderjarige en het verlenen van materiële hulp die onontbeerlijk is voor de ontwikkeling van het betrokken kind. Deze hulp kan uitsluitend verstrekt worden in een federaal opvangcentrum zoals gepreciseerd bij KB⁽⁸⁸⁸⁾ (artikel 57 §2, 2°, eerste en tweede lid OCMW-wet). Wanneer de vreemdeling tot slot nog een recht op maatschappelijke dienstverlening genoot op het ogenblik dat hem een bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend, dan wordt die steun, met uitzondering van DMH, stopgezet de dag dat de vreemdeling daadwerkelijk het grondgebied verlaat en ten laatste de dag van het verstrijken van de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten (artikel 57§2, vierde lid OCMW-wet). Dit principe wordt gecorrigeerd door de overmachtstheorie. Aldus wordt het recht op maatschappelijke dienstverlening niet beperkt tot DMH wanneer de vreemdeling, aan wie een (uitvoerbaar) bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend, niet in staat is om dit bevel uit te voeren. De meest voorkomende hypothesen in dit verband zijn medische overmacht, administratief-technische overmacht, familiale- of gezinsgerelateerde overmacht en gerechtelijke overmacht.⁸⁸⁹

⁸⁸⁸ KB 24 juni 2004 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten voor het verlenen van materiële hulp aan een minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft, *BS* 1 juli 2004, 53.369.

⁸⁸⁹ S. BOUCKAERT, "Commentaar bij artikel 57 OCMW-wet" in D. CUYPERS, D. TORFS en Y. WERBROUCK (eds.), *Wet en duiding sociale bijstand*, Brussel, Larcier, 2014, 75-76.

3.4.1. Volgens de rechtspraakstudie

In de onderzochte rechtspraak zijn twee beslissingen terug te vinden over de overmachtsproblematiek van artikel 57§2, vierde lid OCMW-wet. Daaruit blijkt meteen hoe moeilijk het is om het vereiste bewijsmateriaal voor te leggen.

Het eerste vonnis betrof een aanvrager die leed aan ernstige nierinsufficiëntie waardoor dialyse noodzakelijk was. Volgens de Dienst Vreemdelingenzaken was deze behandeling in het land van herkomst toegankelijk en beschikbaar. De rechter stelde dat er geen recente stukken waren waaruit de absolute medische onmogelijkheid bleek om het grondgebied te verlaten of die konden aantonen dat het om zeer uitzonderlijke omstandigheden ging. Bijgevolg bleef het recht op maatschappelijke dienstverlening beperkt tot DMH en kon geen equivalent leefloon worden toegekend.⁸⁹⁰

De tweede uitspraak had betrekking op een dame met een erg pijnlijke en invaliderende ziekte. De aandoening was zeer actief en niet courant en dus was de ernst voldoende bewezen. De rechter stelde een deskundige aan om te achterhalen of zij in het land van herkomst over de nodige medicatie kon beschikken. Bij gebrek aan duidelijkheid daarover kon de deskundige geen antwoord geven op die vraag. Wel werd verwezen naar de procedure van vrijwillige terugkeer. Tijdens die procedure wordt de beschikbaarheid van medische zorgen op maat steeds vooraf nagegaan, maar omdat de betrokkene weigerde om terug te keren is dit nooit uitgezocht. Om die reden was het ook voor de rechter onmogelijk om te bepalen of er sprake was van uitzonderlijke omstandigheden of medische overmacht. Een breder recht op maatschappelijke dienstverlening dan enkel DMH kon bijgevolg niet worden toegekend.⁸⁹¹ Tegen dit vonnis werd beroep ingesteld bij het Arbeidshof, maar ook dat leidde tot een negatieve beslissing. In plaats van de theorie van de medische overmacht uitgebreid te onderzoeken werd geredeneerd via het criterium van het mensonwaardig bestaan. Aldus oordeelde de voorzitter dat er onvoldoende was aangetoond dat de burger in een mensonwaardige toestand verkeerde en dat er vanuit die gedachte sowieso geen (ruimere) vorm van maatschappelijke dienstverlening verschuldigd was.⁸⁹²

⁸⁹⁰ Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 14/2210/A, onuitg.

⁸⁹¹ Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 13/528/A, onuitg.

⁸⁹² Arbh. Antwerpen 2 maart 2016, AR 2015/AA/489, onuitg.

Het merendeel van de onderzochte vonnissen heeft evenwel geen betrekking op het bewijs van overmacht, maar betreft een ‘gewone’ vraag naar DMH. Eén keer ging het ook om een toepassing van artikel 57§2, 2° OCMW-wet (cfr. de minderjarige zonder wettig verblijf⁸⁹³).

In totaal zijn er 16 voor dit thema relevante beslissingen, waarvan 1 tussenvonnissen (later omgezet in een eindbeslissing)⁸⁹⁴ en 15 uitspraken ten gronde. Van de eindvonnissen werd 4 keer in het voordeel van de burger geoordeeld,⁸⁹⁵ 8 keer in zijn nadeel⁸⁹⁶ en 3 keer besliste de rechter gedeeltelijk gegrond.⁸⁹⁷ Echter, wanneer men deze laatste categorie nader bekijkt, dan is de vaststelling dat 2 van de 3 deels gegronde beslissingen hoofdzakelijk in het voordeel van de burger waren.⁸⁹⁸

Voorts dient opgemerkt dat tegen slechts 1 vonnis (door het OCMW) hoger beroep werd ingesteld. Tegen het tussenvonnissen dat aan deze uitspraak voorafging werd niet in beroep gegaan, dus de voorwaarden van dringende medische nood en illegaal verblijf die daarin erkend werden, zijn door de beroepsrechter overgenomen. De kwestie spitste zich dan uitsluitend toe op het vereiste van behoeftigheid dat volgens de voorzitter onvoldoende bewezen was. Volgende stukken lagen voor: niet-gedateerde schriftelijke verklaringen van kennissen in verband met verleende hulp (onderdak, voeding, geld), maar zonder overeenkomstige stortingen op de zichtrekening, verklaringen en attesten van hulpverleningsorganisaties met datum, maar buiten de betwiste periode, de enkele inschrijving in een vzw zonder bewijzen van daadwerkelijke hulp, de enkele vermelding in het sociaal verslag dat de betrokkene geholpen werd door vrienden en kennissen en een aantal vaststellingen in een sociaal verslag van na de betwiste periode. Bijgevolg werd het OCMW in het gelijk gesteld.⁸⁹⁹

⁸⁹³ Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 14/2210/A, *onuitg.*

⁸⁹⁴ Arbrb. Antwerpen 5 maart 2015, AR nr. 14/5674/A, *onuitg.* (tussenvonnissen) en Arbrb. Antwerpen 30 april 2015, AR nr. 14/5674/A, *onuitg.* (vonnissen ten gronde)

⁸⁹⁵ Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/2105/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/1966/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 14/4543/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 30 april 2015, AR nr. 14/5674/A, *onuitg.*

⁸⁹⁶ Arbrb. Antwerpen 5 januari 2015, AR nr. 14/4462/A – 14/4463/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 19 maart 2015, AR nr. 14/6925/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 23 april 2015, AR nr. 14/4175/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 15/1028/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/553/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/2982/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/1918/A – 15/2177/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 3 december 2015, AR nr. 14/6622/A – 15/878/A – 15/3054/A – 15/3055/A, *onuitg.*

⁸⁹⁷ Arbrb. 5 februari 2015, AR nr. 14/3491/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 14/5580/A – 14/5581/A – 15/1240/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 14/2210/A, *onuitg.*

⁸⁹⁸ Arbrb. 5 februari 2015, AR nr. 14/3491/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 14/5580/A – 14/5581/A – 15/1240/A, *onuitg.*

⁸⁹⁹ Arbrb. Antwerpen 30 april 2015, AR nr. 14/5674/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 februari 2016, AR 2015/AA/428, *onuitg.*

Zoals reeds vermeld handelen de betwistingen in hoofdzaak over artikel 57 §2, 1° OCMW-wet (DMH). Dit artikel werd verder gepreciseerd in het KB van 1996.⁹⁰⁰ Uit een samenlezing van de wet en het KB leidt men af dat de burger, om recht te hebben op DMH, moet voldoen aan de volgende voorwaarden: illegaal verblijf, hulp die een uitsluitend medisch karakter vertoont en waarvan de dringendheid aan de hand van een medisch getuigschrift kan worden aangetoond, alsook de staat van behoefte. Het past om hierbij enkele bedenkingen te formuleren.

Zo moet in de eerste plaats worden benadrukt dat het begrip *medische hulp* zowel betrekking heeft op curatieve als op preventieve zorgverstrekkingen. Het *dringend* karakter vereist daarnaast niet dat de ziekte of verwonding een bedreiging vormt voor het leven van de betrokkene. Ook in het geval de burger ‘gewoon ziek’ is, heeft hij recht op hulp op voorwaarde dat de noodzaak ervan kan worden gestaafd met een medisch attest.⁹⁰¹ Deze brede interpretatie blijkt overigens duidelijk uit de handelingen die in het verleden reeds als DMH werden aanvaard (niet limitatief): een aërosolapparaat, luiers, labokosten, tandprothese, een behandeling bij de orthodontist en een bril.⁹⁰² De verantwoordelijkheid om te bepalen of een preventieve of curatieve ingreep dringend is, wordt volledig bij de arts gelegd en die moet ter zake in eer en geweten oordelen.⁹⁰³ Dit verklaart wellicht waarom hierover, ondanks de vage begripsomschrijving, in de rechtspraak nooit een juridisch-technische interpretatiediscussie is ontstaan.⁹⁰⁴ Wanneer het OCMW het toch niet helemaal eens is met de arts, dan kan het wel nog om een tegenexpertise vragen.⁹⁰⁵ Maar zelfs dat geeft kennelijk niet meteen aanleiding tot veel rechtszaken. In de beperkte rechtspraak die er is, is het dringend karakter doorgaans problematisch wanneer er ook reeds twijfel bestaat over de andere voorwaarden, zoals de behoefte (⁹⁰⁶) of wanneer er een algehele onduidelijkheid bestaat over de leefsituatie

⁹⁰⁰ KB 12 december 1996 betreffende de dringende medische hulp die door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt verstrekt aan de vreemdelingen die onwettig in het Rijk verblijven, *BS* 31 december 1996, 32.518.

⁹⁰¹ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 735-736 en de verwijzingen aldaar.

⁹⁰² L. MICHELESEN, “Commentaar bij atikel 1 KB Dringende Medische Hulp” in D. CUYPERS, D. TORFS en Y. WERBROUCK (eds.), *Wet en duiding sociale bijstand*, Brussel, Larcier, 2014, 165 en de verwijzingen aldaar.

⁹⁰³ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Parl. St.* Senaat 1995-96, nr. 1-310/4.

⁹⁰⁴ S. BOUCKAERT, *Documentloze vreemdelingen: grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985*, Antwerpen, Maklu, 2007, 603.

⁹⁰⁵ L. MICHELESEN, “Commentaar bij atikel 1 KB Dringende Medische Hulp” in D. CUYPERS, D. TORFS en Y. WERBROUCK (eds.), *Wet en duiding sociale bijstand*, Brussel, Larcier, 2014, 164.

⁹⁰⁶ Arbrb. Antwerpen 5 januari 2015, AR nr. 14/4462/A – 14/4463/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 23 april 2015, AR nr. 14/4175/A, *onuitg.*

(sociaal onderzoek is niet mogelijk of ongeldige bewijsstukken).⁹⁰⁷

De *behoefte* als toekenningsvoorwaarde is al vele jaren het voorwerp van discussie. Dit vereiste staat immers nergens uitdrukkelijk in de wet vermeld. Artikel 1 OCMW-wet heeft het evenwel over het recht voor eenieder om een menswaardig leven te leiden. Net zoals de tussenkomst van het OCMW voor het recht op maatschappelijke dienstverlening (in de brede betekenis) enkel is aangewezen wanneer men niet in staat is een menswaardig leven te leiden, zou dat criterium logischerwijze ook moeten gelden voor de aanvrager van DMH (artikel 57 maakt tenslotte deel uit van de OCMW-wet).⁹⁰⁸ Het komt in feite neer op een behoeftestoets. In een arrest van 11 maart 2009 sprak het Grondwettelijk Hof zich uit over deze kwestie. Onder verwijzing naar de Memorie van Toelichting bij de oorspronkelijke wettekst en een tussenkomst van de staatssecretaris voor Maatschappelijke integratie werd besloten dat behoefte inderdaad een voorwaarde is voor het recht op DMH.⁹⁰⁹ Hoewel ook na deze tussenkomst nog de bedenking werd geformuleerd of het Grondwettelijk Hof wel bevoegd was om de interpretatie van artikel 57 §2 OCMW-wet te onderzoeken (is dit niet de taak van het Hof van Cassatie?) en of er geen andere rechtsgeldige opties mogelijk waren⁽⁹¹⁰⁾, aanvaardt de arbeidsrechtbank van Antwerpen de behoefte wel als een toekenningsvereiste. Tegelijk wordt met de rechtspraakstudie ook het belang van de discussie aangetoond. Immers, in het merendeel van de afgewezen vorderingen geldt het gebrek aan behoefte als (een van de) hoofdargument(en).⁹¹¹

Ten derde geeft dit onderzoek aan dat op het totaal van alle onderzochte beslissingen de burger minder dan 35 keer iemand in onwettig verblijf was (zowel koppels als individuele personen). Omgekeerd kan men dus stellen dat in een absolute meerderheid van de gevallen de (eisende of verwerende) rechtszoekende minstens over een tijdelijk legaal verblijfsstatuut beschikte. Daarnaast was de onwettig verblijvende burger slechts 8 keer persoonlijk aanwezig ter zitting,

⁹⁰⁷ Arbrb. Antwerpen 3 december 2015, AR nr. 14/6622/A – 15/878/A – 15/3054/A – 15/3055/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/2982/A, *onuitg.*

⁹⁰⁸ L. MICHELESEN, “Commentaar bij atikel 1 KB Dringende Medische Hulp” in D. CUYPERS, D. TORFS en Y. WERBROUCK (eds.), *Wet en duiding sociale bijstand*, Brussel, Larcier, 2014, 63.

⁹⁰⁹ GwH 11 maart 2009, nr. 50/2009, www.juridat.be.

⁹¹⁰ D. CUYPERS en D. TORFS, “Maatschappelijke integratie en OCMW-dienstverlening” in J. PUT en V. VERDEYEN (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2006-2011 (wetgeving – rechtspraak)*, Brugge, die Keure, 2011, 793-794.

⁹¹¹ Arbrb. Antwerpen 5 januari 2015, AR nr. 14/4462/A – 14/4463/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 19 maart 2015, AR nr. 14/6925/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 23 april 2015, AR nr. 14/4175/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 15/1028/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/553/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/1918/A – 15/2177/A, *onuitg.*

waarvan 3 koppels en 5 individuele personen. Voor mensen in illegaal verblijf is de afstand tot het recht dus duidelijk nog veel groter. Bovendien is uit wetenschappelijk onderzoek gebleken dat de *procedure* rond DMH als zeer complex wordt ervaren en dat deze zowel voor mensen zonder wettig verblijf als voor hulpverleners moeilijk te doorgronden is.⁹¹² Sterker, de procedure bleek slechts door de helft van de bevroegden gekend te zijn.⁹¹³ Deze problematiek is trouwens al eerder beschreven in het Jaarboek Armoede van 2007. Behalve onbekendheid met de procedure werd daarbij ook een verkeerde perceptie van het OCMW als drempel aangehaald. Zo zouden sommige burgers het OCMW in de eerste plaats zien als een verlengstuk van de overheid en niet als hulpverlenende instantie. Ook de administratieve last schrikt erg af, net als de wachttijden en de occasionele bevoegdheidsgeschillen tussen OCMW's. Dit alles bovenop de andere problemen die de kwetsbare burger reeds heeft, maakt de afstand bijzonder groot.⁹¹⁴

Tot slot ervaart het OCMW zelf ook een aantal knelpunten. Het is bijvoorbeeld erg moeilijk om een sociaal onderzoek te voeren om de behoefte vast te stellen: de leefsituatie van de doelgroep is erg ingewikkeld, daar de hulpvraag nauw samenhangt met een vaak onzekere en *wisselende verblijfsituatie*. Bovendien moet het OCMW dikwijls *grote sommen geld voorschieten* die pas veel later worden teruggestort door de bevoegde overheid. En tegelijk moet snel gehandeld worden, want er wachten veel aanvragers, meestal met een ernstige medische nood. Los daarvan impliceert het medisch karakter van DMH nog de *tussenkoms*t van een *zorgverstreker*. Hij staat in voor een correcte kwalificatie van de gezondheidstoestand en de vervulling van een aantal formaliteiten. Het is derhalve van belang dat ook hij goed op de hoogte is van de wetgeving omtrent DMH.⁹¹⁵

De praktische uitwerking van DMH ligt dus niet voor de hand. Zo heeft de armoedeorganisatie vzw Pigment een memorandum uitgebracht met diverse aanbevelingen om de procedure overzichtelijker en toegankelijker te maken.⁹¹⁶ Tegelijk staat vast dat de aangehaalde literatuur

⁹¹² I. SCHOCKAERT, A. MORISSENS, S. CINCINNATO en I. NICAISE, *Armoede tussen de plooiën Aanvullingen en correcties op EU-SILC voor verborgen groepen armen*, Leuven, HIVA, 2012, 65.

⁹¹³ I. NICAISE, I. SCHOCKAERT, J. WETS en T. DEBOSSCHER, "Armoede zonder papieren" in D. DIERCKX, J. VRANKEN, J. COENE en A. VAN HAARLEM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 2011*, Leuven, Acco, 2011, 394.

⁹¹⁴ V. EVENEPOEL en E. DRUYTS, "Ziek maar zonder verblijfsvergunning in België, wat nu?" in J. VRANKEN, G. CAMPAERT, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, 2007, 211.

⁹¹⁵ *Ibidem*, 211-212.

⁹¹⁶ SAMENLEVINGSOPBOUW, DOKTERS VAN DE WERELD, VZW PIGMENT, MEDIMMIGRANT en JES

dateert van de jaren 2007-2012. Zo gaat het onderzoek i.v.m. de bekendheid van de procedure bij het doelpubliek terug naar het voorjaar van 2010. Bijgevolg rijst de vraag of de opmerkingen en bedenkingen van enkele jaren geleden vandaag nog steeds gelden, dan wel of er een (positieve of negatieve) evolutie waarneembaar is. Een en ander kwam aan bod in de focusgesprekken.

3.4.2. Volgens de focusgesprekken

3.4.2.1. Probleemstelling

Het thema ‘Dringende Medische Hulpverlening’ werd in deze studie losgekoppeld van de andere knelpunten. Uit gesprekken met verschillende personen die actief zijn in het OCMW-recht bleek immers dat het een apart domein is waarbij mensen met een eigen specialisatie betrokken zijn. Zo bevat DMH uiteraard een juridische component (cfr. artikel 57 §2 OCMW-wet), maar ook een medisch aspect (het dringend karakter van de hulp wordt bepaald door de arts) en een verblijfsrechtelijke invalshoek (het recht is voorbehouden voor mensen zonder wettig verblijf). Voorts is uit de vonnissenstudie gebleken dat het onderwerp zelden tot voor de rechter komt. Dit houdt precies verband met de onzekerheid en de bijzondere kwetsbaarheid van de doelgroep. Het gevolg was evenwel dat er ten aanzien van DMH relatief weinig aanknopingspunten bestonden om focusgroepen rond op te bouwen. Weliswaar konden een aantal algemene knelpunten worden afgeleid, waaronder de discussie over het begrip ‘dringend’ en de problemen die burgers ondervinden om hun behoefte aan te tonen (vergelijkbaar met de bewijsproblematiek in het ‘gewone’ OCMW-recht), maar deze beperkte basis liet niet toe om voldoende diepgang in een focusgesprek over DMH te brengen. Om deze redenen werd gekozen voor de omgekeerde benadering: in plaats van *top down* zou *bottom up* worden gewerkt.

Meer concreet werden contacten gelegd met actoren die een grondige kennis hebben over de problematiek en die eveneens nauw samenwerken met de doelgroep zelf. Zodoende werd een eerste contact gezocht met Yves Bocklandt en Annelies Van Loon van vzw Filet Divers. Deze

STADSLABO (2012), *Memorandum Dringende Medische Hulp voor mensen zonder wettig verblijf. Waar knelt het schoentje?*, <http://www.medimmigrant.be>

organisatie is een door Bond zonder Naam erkende vereniging waarin armen het woord nemen. In de eerste plaats is Filet Divers een sociale kruidenier waar mensen aan zeer lage prijzen een uitgebreid assortiment aan levensmiddelen kunnen aankopen. Ook kleding, schoolbenodigdheden en verzorgingsproducten zijn er het hele jaar door beschikbaar. Daarnaast wil de vzw een echt ‘kansenhuis’ zijn dat verbindend werkt en uitgaat van de talenten van mensen. Daarom komen kwetsbare burgers er niet alleen goederen kopen, tevens worden er activiteiten en workshops georganiseerd waarin zij zich kunnen ontplooiën. Dat geeft een gevoel van wederkerigheid; iets waar hulpbehoevende burgers klaarblijkelijk veel behoefte aan hebben. Voorts is er nog een werkgroep waarin Mensen Zonder Papieren (MeZoPa) aan het woord komen. De groep werkte in 2017 intensief samen rond het thema “toegankelijkheid van de gezondheidszorg”, wat dus verwijst naar het recht op DMH. Er werden verschillende gespreksmomenten georganiseerd om op die manier te achterhalen welke drempels men ervaart.

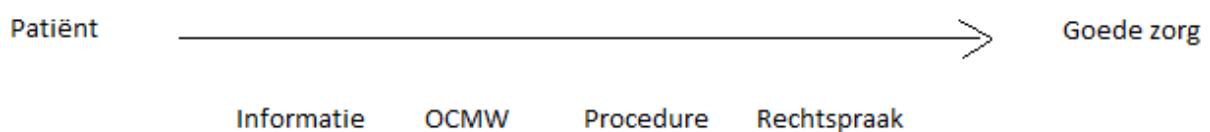
In het kader van dit doctoraatsonderzoek werd deelgenomen aan een vijftal bijeenkomsten die gemiddeld drie à vier uur duurden: twee uur samen met de MeZoPa-groep gevolgd door een uitgebreide nabeschouwing met de groepswerker. Op 19 mei 2017 werd eveneens een rondetafelgesprek georganiseerd met illegaal verblijvende burgers uit andere armoedeorganisaties om zo te leren van elkaars ervaringen. Het hoogtepunt van de samenwerking vond plaats op 17 oktober 2017, de Verzetdag tegen Armoede. Daar was het gezelschap niet beperkt tot de kwetsbare groep zelf; ook tal van andere betrokken actoren tekenden present. Denk daarbij aan artsen, apothekers, sociaal werkers, Dokters van de Wereld, sociaal onderzoekers enzovoort. Het bijzondere karakter van deze bijeenkomst zat precies in het feit dat burgers zonder papieren voor het eerst de kans kregen om gelijktijdig met al deze personen rond de tafel te zitten. Dit gaf de gelegenheid om de thematiek vanuit meerdere invalshoeken te bekijken en inzicht te verwerven in de obstakels waarmee eenieder in de procedure te maken heeft.

Parallel aan dit traject werd nog op andere manieren gezocht naar aanknopingspunten met DMH. Zo werd contact opgenomen met een medewerker van Atlas, integratie & inburgering Antwerpen. Dit extern verzelfstandigd agentschap (EVA) is een vzw en voert namens de stad Antwerpen het Vlaams inburgerings- en integratiebeleid uit. In de praktijk komt het neer op het verstrekken van informatie en ondersteuning aan anderstalige nieuwkomers en organisaties uit

de stad Antwerpen.⁹¹⁷ Het hoeft geen betoog dat ook het recht op maatschappelijke dienstverlening – met inbegrip van het recht op DMH – een regelmatig weerkerend thema is binnen de juridische dienst van Atlas. Daarnaast was er nog de Stuurgroep Vreemdelingenbeleid van de VVSG. Fabienne Crauwels volgt als stafmedewerker vreemdelingenbeleid bij VVSG het vreemdelingenrecht op en heeft daarbij specifiek aandacht voor de onderscheiden praktijken van de DVZ, de POD MI, FEDASIL en de OCMW's. Verschillende maatschappelijk werkers namen deel aan de stuurgroep en zij deelden daar hun visie over de toegang tot gezondheidszorg voor vreemdelingen. Bijzondere aandacht ging tevens uit naar het nieuwe systeem MediPrima dat in de toekomst de gegevensuitwisseling rond dringende medische hulpverlening moet vergemakkelijken (zie *infra*).

3.4.2.2. Bespreking

In dit deel worden de bevindingen van de bijeenkomsten over het thema DMH gesynthetiseerd. Doelstelling is om in kaart te brengen op welke momenten de burger zonder wettig verblijf drempels ervaart in de procedure. Een voorafgaande vaststelling daarbij is dat de weg naar goede zorg voor deze doelgroep een heel aantal stappen omvat. Bij elke stap zijn er specifieke obstakels die de toegankelijkheid bemoeilijken. Hierna wordt elke fase uitgebreid toegelicht.



Informatie

Er is in de eerste plaats een probleem met kennis van en informatie over de procedure DMH. De problematiek speelt zich bovendien af op meerdere niveaus:

Zo geldt het gebrek aan goede informatie in elk geval ten aanzien van de *burgers* zelf. Mensen zonder wettig verblijf zijn vaak niet bekend met de procedure DMH. Zij weten niet dat de

⁹¹⁷ ATLAS ANTWERPEN, *Over Atlas*, <https://www.atlas-antwerpen.be/>

procedure bestaat of denken dat ze er niet voor in aanmerking komen en dus doen zij er ook geen beroep op. Een kleine steekproef in de MeZoPa-groep gaf aan dat ongeveer de helft bekend is met DMH en de andere helft niet. Dit komt overeen met de cijfers van het Jaarboek Armoede 2011 waarin werd vooropgesteld dat 53% van de mensen in onwettig verblijf de procedure kent.⁹¹⁸ Een van de deelnemers aan de MeZoPa-groep wenste in dit verband te getuigen over een persoonlijke ervaring:

“Ik kwam in 1991 naar België, maar ik maakte pas in 2016 voor de eerste keer gebruik van medische hulp. Ik ben in de tussentijd wel een paar keer naar het OCMW geweest. Toch lukte het mij niet om hulp te krijgen. Ik dacht dat het kwam omdat de procedure enkel voor kinderen bedoeld was. Pas toen ik in 2016 bij Filet Divers binnenstapte, ben ik te weten gekomen dat dat niet zo is. Ze hebben mij geholpen om alles in orde te maken en nu is het gelukt.”

Andere burgers zijn daarentegen wel op de hoogte van het bestaan van de procedure, maar weten niet welke concrete stappen zij moeten zetten om hulp te krijgen. Deze mensen zijn vaak ook onbekend met het OCMW of durven er niet naartoe te gaan. Wanneer men de weg naar het OCMW toch weet te vinden, is de ervaring dat sociaal werkers sterk de nadruk leggen op het verblijfsaspect en de onmogelijkheid om financiële steun te verlenen. Het recht op gezondheidszorg komt pas aan bod wanneer de burger er actief naar vraagt. In sommige gevallen wordt deze vraag mondeling afgewezen, wat uiteraard niet toelaatbaar is, maar wat door de (onwetende) betrokkene meestal niet wordt opgemerkt. Het grootste gedeelte van de informatie bereikt de doelgroep dan ook mond-aan-mond en is daardoor veelal gebaseerd op (gekleurde en onvolledige) ervaringen van anderen.

Daarnaast speelt een gebrek aan informatie ten aanzien van de *medische wereld* (dokters, verpleegkundigen, apothekers). De ervaring van burgers leert dat zorgverleners vaak onvoldoende geïnformeerd zijn over de procedure. Ze weten niet wat hun precieze taak is en stellen vragen omtrent de administratie en de financiering van de verstrekte hulp. Deze vaststelling werd tijdens het focusgesprek ook bevestigd door de zorgverleners zelf. Zo verklaarden apothekers dat zij inderdaad geconfronteerd worden met burgers zonder papieren, maar dat zij geen idee hebben naar wie zij hen moeten doorsturen voor meer concrete informatie. Ook voor dokters geldt dat zij vaak niet vertrouwd zijn met de formaliteiten, waardoor mensen

⁹¹⁸ I. NICAISE, I. SCHOCKAERT, J. WETS en T. DEBOSSCHER, “Armoede zonder papieren” in D. DIERCKX, J. VRANKEN, J. COENE en A. VAN HAARLEM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 2011*, Leuven, Acco, 2011, 394.

zonder papieren tijdens hun traject 'stranden' bij de hulpverlener zonder te weten hoe het verder moet. Een burger getuigde het volgende:

“Ik heb geen recht meer op medische hulp. Mijn termijn is afgelopen. Ik heb van het OCMW de boodschap gekregen dat ik terug een aanvraag kan doen, maar dat de dokter eerst een attest moet invullen. Ik gaf het papier aan de huisarts en hij vroeg: “Wat is dat? Hoe moet ik dat invullen?” Hij vulde het dus niet in en nu weet ik eigenlijk niet wat ik moet doen.”

Dit geldt overigens ook ten aanzien van ziekenhuizen. De taal- en cultuurbarrière speelt zeer sterk en leidt er mede toe dat burgers onbekend zijn met de rol van de huisarts in onze samenleving. Daardoor zullen ze niet geneigd zijn om eerstelijns hulp te zoeken en komen ze sneller bij de spoeddienst van een ziekenhuis terecht. Het is correct dat zij niet geholpen worden in het ziekenhuis wanneer de aandoening niet voldoende ernstig is, maar de hulpverlener van het ziekenhuis dient de patiënt dan wel gericht door te verwijzen. Bij gebrek aan kennis over de procedure gebeurt dat echter niet altijd, waardoor de betrokkene uiteindelijk zonder hulp achterblijft.

Wanneer de zorgverlener dan toch doorverwijst, richt hij zich in de eerste plaats tot het OCMW. Mensen zonder wettig verblijf zijn echter terughoudend om erheen te gaan en dan ziet men niet meteen een alternatief. Vandaar de vraag naar een veilig en neutraal informatiepunt dat onafhankelijk van het OCMW functioneert. Tijdens een nabespreking verwoordde de groepswerker het als volgt:

“Veel mensen zetten de stap niet naar het OCMW. Ze zijn bang dat het OCMW met de politie samenwerkt of dat ze informatie zullen doorgeven aan de DVZ. In de MeZoPa –groep is het ongeveer 50/50: de helft heeft vertrouwen in het OCMW, de andere helft niet. Dit wantrouwen zorgt ervoor dat het vaak lang duurt vooraleer mensen informatie gaan inwinnen over hun rechten. Op het vlak van medische hulp is de ziekte of aandoening dan dikwijls al ver gevorderd.”

Tevens komt het voor dat de burger weliswaar door het OCMW is toegelaten tot de procedure DMH, maar in de apotheek blijkt dan dat een bepaald geneesmiddel slechts gedeeltelijk of helemaal niet onder de dekking valt. Het is aldus van belang dat dokters en apothekers goed weten welke medicatie wordt terugbetaald en het voorschrijfgedrag daaraan aanpassen. Een burger stelde:

“Ik ging naar de dokter en hij gaf me een voorschrift. Ik ging daarmee naar het OCMW. Op het OCMW kreeg ik een stempel, zodat ik naar de apotheek kon. Maar bij de apotheek zeiden ze mij dat ik het medicijn zelf moest betalen. Ik heb geen geld, want ik mag niet werken. Ik kon het medicijn dus niet betalen. Hoe komt het dat niemand mij dat vertelde?”

Binnen het OCMW Gent werd wat dat betreft een samenwerking opgezet met de lokale huisartsen om het voorschrijfgedrag aan te passen aan datgene wat gedekt wordt door DMH (VVSG, *Stuurgroep Vreemdelingenbeleid dd. 27 september 2017*). Ook de huisartsen die deelnamen aan het focusgesprek waren geïnteresseerd om zich te verdiepen in de problematiek, bij voorkeur onder de vorm van een beknopte brochure. Het dient immers benadrukt dat artsen vandaag reeds met bijzonder veel administratie te maken krijgen en dus moet de informatie beter niet te uitvoerig worden aangeleverd.

Tot slot heeft het OCMW de mogelijkheid om de tussenkomst in medische kosten uit te breiden tot andere kosten die bijvoorbeeld buiten de RIZIV-nomenclatuur vallen. Dit is mogelijk voor burgers met een chronische ziekte of een andere aandoening die dergelijke specifieke medicatie noodzakelijk maakt en waarover het OCMW gunstig beslist. De kosten worden dan niet terugbetaald door de POD MI, maar het OCMW neemt ze zelf ten laste, van eigen fondsen.⁹¹⁹ Dit is een vraag die de burger bijkomend aan het OCMW kan stellen, maar het blijkt alleszins uit de MeZoPa-groep dat mensen slechts zelden op de hoogte zijn van deze mogelijkheid.

OCMW

Burgers zonder papieren ervaren veel drempels, in het bijzonder met betrekking tot het onthaal (zie ook *infra* over onthaal en communicatie). Zo is er meestal een glazen wand tussen de bediende en de aanvrager, wat het moeilijk maakt om de boodschap te begrijpen. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de burger de Nederlandse taal veelal niet machtig is, omdat hij als persoon in onwettig verblijf niet toegelaten wordt tot het volgen van Nederlandse les. Het gebeurt dan ook dat mensen zich aan het verkeerde loket aanmelden waarna ze het bericht krijgen dat ze opnieuw in de rij moeten wachten aan een andere balie. Bovendien gaat het om een open onthaalruimte, waardoor anderen kunnen meeluisteren naar het persoonlijke verhaal

⁹¹⁹ POD MI, *MediPrima: Handleiding ter beschikking van de OCMW's en de zorgverstrekkers*, <https://www.mi-is.be/>

van de aanvrager, terwijl die laatste dat liever in een afgesloten bureau zou delen. Het valt op dat dit ‘privacy-element’ zeer belangrijk is voor de doelgroep. Zo werd ook het voorbeeld aangehaald van het onthaal in een ziekenhuis waar mensen zich eerst dienen te registreren. Daarvoor is vanzelfsprekend een identiteitskaart nodig, maar burgers voelen zich bijzonder ‘bekeken’ wanneer zij in de open onthaalruimte moeten toelichten dat ze niet over een dergelijke kaart beschikken wegens onwettig verblijf.

Voorts stellen burgers dat ze de informatie van het OCMW over de procedure DMH niet altijd goed begrijpen of dat de verkregen toelichting zelfs niet helemaal klopt. Een getuigenis:

“Ik ging naar de sociaal assistente en vertelde dat ik ernstige tandpijn had. Ik vroeg haar of ik naar de tandarts kon, maar de assistente antwoordde dat een tandarts niet bij dringende medische hulp hoort. Ik ben dan naar huis gegaan en heb enkele maanden gewacht. De pijn werd erger. Ik ben uiteindelijk opnieuw naar het OCMW geweest en ik stelde dezelfde vraag aan een andere maatschappelijk werker. Die zei dat ik wel naar de tandarts mocht. Als ik dus nog eens negatief antwoord krijg, dan ga ik vanaf nu dezelfde vraag opnieuw stellen aan drie andere sociaal werkers. Wanneer ze dan allemaal ‘nee’ zeggen, weet ik het zeker.”

Een ander element is ook hier de bewijsproblematiek. Na afloop van een intakegesprek ontvangt de burger een papier met alle documenten die hij moet meebrengen. Het gaat dan onder meer over een kopie van het huurcontract, een bewijs van de identiteit van de verhuurder, een bewijs van schulden, de identiteitskaart van de aanvrager uit het land van herkomst, een doktersattest en bewijzen in verband met de identiteit en de school van eventuele kinderen. Het merendeel van de burgers begrijpt de brief niet of heeft geen idee waar de betreffende documenten verkregen kunnen worden. Bovendien rijzen er ook een aantal concrete problemen om de stukken te verzamelen. Zo hebben de betrokkenen vaak geen officieel huurcontract, omdat de verhuurder weigert een dergelijk contract op te stellen met een huurder die onwettig op het grondgebied verblijft (hoewel dit juridisch gezien wel mag). Om diezelfde reden weigeren verhuurders vaak om hun identiteitsgegevens te bezorgen. In heel wat situaties is er echter geen sprake van een huurovereenkomst, omdat mensen de huur niet kunnen betalen. Zonder wettig verblijf kan men immers niet (officieel) gaan werken. Deze burgers zijn daarom veelal dakloos of wonen (tijdelijk) in bij vrienden of familie en verhuizen regelmatig. Personen bij wie zij inwonen willen meestal niet dat hun adres of identiteit kenbaar wordt gemaakt uit angst voor negatieve gevolgen. Er heerst bij velen ook de overtuiging dat het bieden van onderdak aan

mensen in onwettig verblijf een strafrechtelijk misdrijf is. Verder is het zo dat iemand die zelf een leefloon alleenstaande ontvangt, vreest dat dit leefloon herleid zal worden tot categorie samenwoner wanneer het OCMW ontdekt dat een burger (zonder papieren) inwoont. Dit ondanks het feit dat het samenwonen in dergelijke omstandigheden *de facto* een zeer beperkt of zelfs onbestaand financieel voordeel oplevert. Een burger vertelde daarover het volgende:

“Ik heb geen medische waarborg meer. Ik woon in bij een vriend, maar deze persoon wil geen huisbezoek van het OCMW. Hij wil er gewoon niets mee te maken hebben. Dat is een groot probleem voor mij, want zolang ik bij die persoon inwoon, kan ik niet naar de dokter gaan. En ik kan de dokter ook niet zelf betalen, want ik mag niet gaan werken en ik heb dus geen inkomen. Ik moet eigenlijk kiezen voor het ene of het andere.”

Overigens geldt meer in het algemeen een grote terughoudendheid van mensen zonder papieren om zich kenbaar te maken aan de overheidsdiensten, dit uit angst voor mogelijke verblijfsrechtelijke gevolgen.

Aan de hand van voorbeelden uit de rechtspraak en gesprekken met burgers merkt men al snel de problematische gevolgen van voormelde drempels:

Door geen medewerking te verlenen aan het sociaal onderzoek over de inkomsten van de samenwonende vriend, wordt de behoeftigheid niet aangetoond.⁹²⁰

Betrokkene wordt niet als behoeftig beschouwd als hij geen uitleg geeft over wie de huishuur betaalt, als hij geen schulden aantoont of niet kan duiden waarvan hij leeft.⁹²¹

Een OCMW vroeg naar de loonbrieven van de persoon met wie een burger zonder papieren samenwoonde. De betrokkene wenste hier niet op in te gaan (omwille van het illegaal verblijf) en kreeg dus geen OCMW-steun. De rechtbank oordeelde evenwel dat het verzoek om DMH op deze grond niet kon worden afgewezen, nu het ging om de neef van de betrokkene, wat geen onderhoudsplichtig familielid is.⁹²²

⁹²⁰ Arbrb. Antwerpen 25 oktober 2006, AR nr. 389.114 en AR nr. 390.439, *onuitg.*, aangehaald door AGENTSCHAP INTEGRATIE & INBURGERING (2017), *Rechtspraakoverzicht: Dringende Medische Hulp aan mensen in onwettig verblijf*, <http://www.agii.be/>

⁹²¹ Arbrb. Antwerpen 20 november 2006, AR nr. 389.714, *onuitg.*, aangehaald door AGENTSCHAP INTEGRATIE & INBURGERING (2017), *Rechtspraakoverzicht: Dringende Medische Hulp aan mensen in onwettig verblijf*, <http://www.agii.be/>

⁹²² Arbrb. Antwerpen 20 maart 2014, AR 13/6478/A, *onuitg.*, aangehaald door AGENTSCHAP INTEGRATIE & INBURGERING (2017), *Rechtspraakoverzicht: Dringende Medische Hulp aan mensen in onwettig verblijf*, <http://www.agii.be/>

Wanneer de sociaal werker toch een huisbezoek uitvoert, dan kan hij op die basis het gebrek aan bestaansmiddelen vaststellen. Kwetsbare burgers hebben evenwel de neiging om zich te organiseren en dingen aan elkaar te schenken of in leen te geven. Zo getuigde iemand over het feit dat zij een wasmachine had gekregen van een vriend en dat zij problemen ondervond om dit te bewijzen aan de sociaal werker.

Ten slotte stelde een burger dat hij zijn behoefte niet goed kan bewijzen wanneer de medische kost relatief laag ligt. Dan wordt immers sneller geoordeeld dat hij het bedrag, desgevallend mits een afbetalingsplan, zelf kan dragen.

Hoewel de bewijslast ook inzake dringende medische hulpverlening principieel bij het OCMW ligt (en de burger tot medewerking is gehouden) getuigen sociaal werkers dat het moeilijk is om een grondig onderzoek te voeren (VVSG, *Stuurgroep Vreemdelingenbeleid dd. 27 september 2017*). De complexiteit van de leefsituatie en de terughoudendheid van mensen om alles open en eerlijk mee te delen maken het lastig om binnen een periode van 30 dagen voldoende elementen te verzamelen. Zo kan men de burger soms niet terugvinden op de aangegeven verblijfplaats, omdat hij bij derden inwoont, regelmatig verhuist of op straat leeft. Ook gebeurt het dat hij na de eerste contacten afhaakt, uit angst of bij gebrek aan voldoende talenkennis om te begrijpen wat er aan de hand is.⁹²³

Procedure

Het is een feit dat de procedure DMH in de praktijk relatief ingewikkeld is. Een burger verwoordde het treffend als volgt:

“Ik vergeet soms hoe de procedure ook alweer in elkaar zit. Ik weet het eigenlijk wel, maar ik vergeet het snel en dan moet ik diep nadenken hoe het ging. Het is gewoon te veel. De procedure is zwaar en er horen veel papieren bij. En eigenlijk ben je ziek en wil je gewoon naar de dokter.”

Bovendien is het wettelijk kader weliswaar voor iedereen gelijk, maar de OCMW's zijn vrij om

⁹²³ Om deze redenen legt men de lat ten aanzien van mensen zonder papieren in het OCMW Gent wat lager. Daar vertrekt men voor het bewijs van behoefte al vanuit de veronderstelling dat de doelgroep niet officieel mag werken en dat er dus wellicht geen of zeer beperkte inkomsten zijn. Er wordt op dit punt slechts het strikte minimum aan bewijsstukken verzameld om zich van de toelage van de POD MI te kunnen verzekeren. (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*).

de praktische uitwerking ervan naar eigen inzicht te bepalen. Zo werken sommige OCMW's met het systeem van een medische kaart, terwijl andere dat niet doen. Een burger getuigde daarover dat zij in een landelijk OCMW zeer eenvoudig en zonder veel administratie haar recht op DMH kon realiseren, terwijl dat in een stedelijke context veel moeilijker bleek. Veel heeft uiteraard te maken met het aantal steunaanvragen in een bepaalde regio en het hangt ook af van beleidskeuzes (zie *infra* – Deel III/B). Toch wordt gevraagd om in dit verband het principe van rechtsgelijkheid goed te bewaken, daar het al dan niet toekennen van medische hulp een bijzonder belangrijke kwestie is. Verder kwamen er nog een aantal aandachtspunten naar voor:

In de eerste plaats moet de burger een doktersattest binnenbrengen waarop staat dat er nood is aan medische zorgen. Nadat de betrokkene ook alle overige documentatie heeft afgeleverd bij het OCMW, volgt een huisbezoek. Daarna geldt een termijn van ongeveer twee weken tot de uiteindelijke beslissing valt. Dit is een relatief lange periode voor iemand die ziek is. In de hypothese dat de beslissing positief is, geldt de toekenning van het recht op DMH in principe voor een periode van zes maanden. Echter, de aanvrager dient zich gedurende die tijdspanne elke twee, drie of vier weken (afhankelijk van het OCMW) aan te melden bij het OCMW om een nieuw attest af te halen. Na verloop van de vooropgestelde termijn van zes maanden dient de hele procedure (documenten, huisbezoek...) opnieuw doorlopen te worden.

Zodra de zorgvrager over het attest beschikt, kan hij een arts bezoeken en medische hulp verkrijgen. Omgekeerd betekent dit ook dat de burger in principe niet eerst medische zorgen mag krijgen om pas daarna de DMH aan te vragen. In de praktijk worden hier evenwel uitzonderingen op toegestaan, op voorwaarde dat de burger zich binnen een termijn van 45 dagen na de verstrekte zorgen aanmeldt bij het OCMW. Dat is immers de periode die het OCMW heeft om zich van een terugbetaling van de POD MI te verzekeren.⁹²⁴ Uit de gesprekken bleek evenwel dat de meeste burgers niet op de hoogte zijn van deze mogelijkheid.

Om meerkosten te vermijden is het voorts van belang dat de burger een zorgverstrekker kiest die geconventioneerd is. Niet alle burgers weten dat. Bovendien gebeurt het soms dat de arts weigert om de zorgvrager in onwettig verblijf te behandelen. De reden hiervoor houdt doorgaans verband met de extra inspanningen die de arts moet leveren om zijn inkomsten (veel

⁹²⁴ POD MI, *MediPrima: Handleiding ter beschikking van de OCMW's en de zorgverstrekkers*, <https://www.mis.be/>

later) te kunnen ontvangen (papieren invullen, contact met OCMW, de betaling van de POD MI afwachten...). In het bijzonder ten aanzien van artsen werkzaam in een stedelijke context (waar de meeste mensen zonder papieren verblijven) is dat een zware belasting. Daarnaast is er nog de vaststelling dat de verstrekte zorgen erg kunnen verschillen. Precies omdat artsen lang moeten wachten op hun inkomsten en omdat de vraag veel hoger is dan het aanbod wordt vaker gekozen voor (de goedkope) basiszorg. Zo zal bij mensen zonder wettig verblijf eerder geopteerd worden voor een tandextractie dan voor een behandeling om de tand te redden. Ze gaan ook sneller naar huis na een operatie. Een aantal burgers getuigde nog dat sommige artsen principieel niet willen instaan voor de zorg van mensen zonder wettig verblijf. Al deze elementen samen veroorzaken een enorme toestroom naar organisaties zoals Dokters van de Wereld.

Wanneer de arts medicatie voorschrijft die bij de apotheker moet worden opgehaald, dan dient de burger eerst nog een stempel te verkrijgen bij het OCMW. Belangrijk is dat enkel die medicatie wordt vergoed die ook voor de reguliere terugbetaling in aanmerking komt. De stempel betekent dus dat DMH werd toegekend, maar het komt niet altijd neer op een volledige terugbetaling van alle types voorgeschreven medicatie. Zoals reeds eerder vermeld, gebeurt het daarom dat mensen de omweg via het OCMW maken om dan achteraf, bij de apotheek, vast te stellen dat het product gewoonlijk niet terugbetaald wordt en dus ook niet voor vergoeding DMH in aanmerking komt. Het is jammer dat dit op voorhand niet besproken wordt met de arts, maar mogelijk heeft dit eveneens te maken met het feit dat zorgverstrekkers vaak niet goed op de hoogte zijn van de procedure (zie *supra*).

Rechtspraak

Het niveau van de rechtbank kwam tijdens de gesprekken zelden aan bod. Burgers signaleren dat de weg naar goede zorg zoveel obstakels bevat dat de gerechtelijke piste in de verste verte niet in aanmerking komt. Ook speelt hier de vrees dat de leefsituatie door contact met justitie nog verergert. In het bijzonder geldt de angst om het land te worden uitgezet of familie en vrienden in de problemen te brengen. Bovendien geloven mensen niet in hun kansen voor de rechtbank, wat dan weer vooral verband houdt met de moeilijkheden die zij ondervinden om de nodige stukken te verzamelen. Het blijkt overigens uit de vonnissen- en arrestenstudie dat het aantal casussen rond DMH voor de rechtbank absoluut minimaal is. In gesprekken met sociaal

werkers werd ter illustratie verwezen naar de situatie van het OCMW Kortrijk waar nog nooit een procedure DMH voor de arbeidsrechtbank zou zijn gevoerd (VMSG, *Stuurgroep Vreemdelingenbeleid dd. 27 september 2017*).

3.4.3. Evaluatie

Uit onderzoek blijkt dat er in België tussen de 85.000 en 160.000 mensen zonder papieren leven. Dit komt neer op 0,8 à 1,4% van de totale bevolking. Van die groep deed in 2013 slechts 10 à 20% een beroep op de procedure DMH. De kosten van deze zorg bedroegen 44,6 miljoen euro, wat neerkomt op minder dan 0,2% van de totale kosten voor gezondheidszorg in ons land. Ten opzichte van 2006 betreft dit een toename van 49,8%, wat in essentie verband houdt met een sterke stijging van de hospitalisatiekosten. Dit laatste is ofwel te wijten aan het feit dat ziekenhuisfacturen duurder worden, ofwel is het zo dat mensen in onwettig verblijf langer wachten om een arts te raadplegen en daardoor wegens hun aandoening meteen een ziekenhuisopname nodig hebben. Het is alleszins zeker dat een gelijkaardige stijging niet kan worden teruggevonden bij de bevolking die gedekt is door de ZIV. Bovendien wordt de gemiddelde individuele kost bijna 25% lager geschat bij DMH-begunstigden in vergelijking met ZIV-burgers.⁹²⁵ Hoewel de cijfers wellicht nog zullen stijgen ingevolge de vluchtelingen crisis van de afgelopen jaren blijft het een feit dat mensen vooralsnog te weinig gebruik maken van de procedure. Dit is niet alleen nadelig voor de gezondheid van de burger zelf; tevens is het in het belang van de samenleving om mensen sneller te behandelen voor eenvoudige aandoeningen, dan langer te wachten en slechts in te grijpen wanneer de toestand werkelijk zeer ernstig is. Het voordeel is er immers niet alleen op budgettair gebied, maar ook de volksgezondheid vaart er wel bij om zware ziektes bij mensen te voorkomen.

Derhalve hoeft het niet te verwonderen dat de deelnemers aan de MeZoPa-groep het thema *toegang tot de gezondheidszorg* wensten toe te spitsen op het aspect *informatie en communicatie over de procedure DMH*. Doorheen de verschillende gesprekken werd duidelijk dat zij een drietal obstakels als bijzonder doorslaggevend ervaren: beperkte toegang tot correcte

⁹²⁵ FEDERAAL KENNISCENTRUM VOOR GEZONDHEIDSZORG (2015), *Welke gezondheidszorg voor personen zonder wettig verblijf?*, <https://kce.fgov.be/>

en volledige basisinformatie, onduidelijkheid over de precieze inhoud van dringende medische hulp en een gebrek aan kennis (i.v.m. de procedure en de leefsituatie van de doelgroep) bij hulpverleners.

Het is opvallend dat deze vaststellingen grotendeels gelijklopen met de bevindingen van een eerdere studie rond knelpunten binnen de procedure DMH in het Brussels Gewest (2012).⁹²⁶ Bovendien was er ook in dit onderzoek de uitdrukkelijke vraag om een informatiebrochure in verschillende talen ter beschikking te stellen aan de doelgroep. Hoewel de praktijk van elk OCMW verschillend is, zou het mogelijk moeten zijn om de algemene principes (Wat is DMH? Voor wie is het bedoeld? Waar kan men terecht? Hoe kan DMH verkregen worden?) bondig uiteen te zetten. Meer dan de basisnoodzakelijke informatie is overigens niet nodig, deels vanuit de bezorgdheid dat veranderende regelgeving of rechtspraak anders te snel afbreuk zou doen aan de actualiteit van de brochure, maar uiteraard ook om de toegankelijkheid van de informatie te vrijwaren. Vanuit de MeZoPa-groep is er tevens de suggestie om een aantal tips van burgers mee op te nemen. Denk daarbij aan het advies om de hulpvraag meerdere keren te stellen aan verschillende hulpverleners. Op die manier is men zeker van het antwoord en worden misverstanden zoveel mogelijk beperkt (zie getuigenis, *supra*). Voorts is er het idee om ook brochures uit te werken op maat van zorgverleners, eventueel vergezeld van een begeleidende brief met informatie over de invulattesten van het OCMW. Een korte beschrijving van de leefwereld en (zeer beperkte) rechten van mensen in onwettig verblijf kan daarnaast helpen om het voorschrijfgedrag beter af te stemmen op het feit dat de doelgroep geen kennis heeft van de terugbetalingsmogelijkheden en evenmin in staat is een inkomen te verwerven. Tot slot zou het zinvol zijn om zowel digitale kanalen (o.m. de website van het OCMW) als fysieke infopunten (een neutraal en veilig adres waar eenieder terecht kan) uit te bouwen om meer bekendheid te geven aan de procedure DMH.

Een meer fundamentele vraag betreft nog de invulling van het begrip ‘dringend’. Hoewel het in essentie enkel aan de arts is om te bepalen welke medische hulp dringend is, is het zinvol om ten aanzien van alle actoren een aantal basislijnen toe te lichten. Zo worden burgers misleid door de term en stappen zij pas laat in het ziekteproces naar het OCMW. Omgekeerd zijn er ook mensen die van anderen horen dat ‘de term meer inhoudt dan het lijkt’ en daardoor geneigd

⁹²⁶ SAMENLEVINGSOPBOUW, DOKTERS VAN DE WERELD, VZW PIGMENT, MEDIMMIGRANT en JES STADSLABO (2012), *Memorandum Dringende Medische Hulp voor mensen zonder wettig verblijf. Waar knelt het schoentje?*, <http://www.medimmigrant.be>

zijn om relatief snel een arts te raadplegen. Zij wensen dan medicatie om bijvoorbeeld een verkoudheid te behandelen, terwijl dat uiteraard geen dringende hulp is. Wanneer de arts dan toch iets voorschrijft, blijkt achteraf geen terugbetaling mogelijk. Essentieel is dus om aan te geven dat het weliswaar om curatieve én preventieve zorg gaat, maar dat niet elke zorg onder het begrip thuishoort. Bij voorkeur worden een aantal voorbeelden gegeven waarvoor DMH net wel of net niet geldt. Tevens dient het type zorg te worden verduidelijkt, zodat men weet dat DMH bijvoorbeeld niet uitsluitend verwijst naar verstrekkingen van een huisarts (zie *supra* ivm tandzorg).

Met de introductie van het zogenaamde MediPrima-systeem werd alvast een eerste stap in de goede richting gezet. Op de website van de POD MI wordt MediPrima als volgt omschreven:⁹²⁷ *MediPrima is het IT-systeem dat het mogelijk maakt om de beslissingen tot tenlasteneming van de medische hulp door de OCMW's te beheren. Het dekt de volledige cyclus startend bij de aanmaak in een databank van de beslissingen die door de OCMW's worden genomen voor een medische hulp, tot en met het gebruik ervan door de zorgverstrekkers. Deze databank is steeds toegankelijk voor iedereen die in de loop van dit proces de beslissingen moeten kunnen raadplegen. Via deze tool kunnen de verstrekkers immers hun prestaties factureren aan een gerechtigde op medische hulp, door de juiste tussenkomsten en met de juiste bedragen.*

Er werd tevens een handleiding opgesteld voor OCMW's en zorgverleners met daarin een uitvoerige beschrijving van de mogelijkheden en formaliteiten die bij het systeem horen.⁹²⁸ Essentieel is dat het objectieve databank betreft waarin alle betrokken actoren met zekerheid de meest recente en correcte informatie over de klant/patiënt kunnen terugvinden (VVSG, *Stuurgroep Vreemdelingenbeleid dd. 27 september 2017*). Gelet op de omvang en de ambitieuze doelstellingen van het systeem werd gekozen voor een tijdspad over verschillende jaren en bestaande uit drie fases. De eerste fase heeft daarbij betrekking op de ziekenhuisfacturen van burgers die geen ZIV genieten en zich niet kunnen aansluiten bij het ziekenfonds. Vervolgens wordt de tweede fase opgesplitst in twee 'deelfasen'. Enerzijds zorgt Fase 2a voor een uitbreiding van het facturatiesysteem naar huisartsen, startende met een aantal pilootprojecten bij enkele huisartsen in Kortrijk en Halle (VVSG, *Stuurgroep Vreemdelingenbeleid dd. 27 september 2017*). Anderzijds worden in Fase 2b ook de apothekers betrokken. Fase 3 betekent

⁹²⁷ POD MI, *MediPrima: Handleiding ter beschikking van de OCMW's en de zorgverstrekkers*, <https://www.mi-is.be/>

⁹²⁸ *Ibidem*.

tot slot dat het project zal worden uitgerold naar alle overige zorgverstrekkers en hulpvragers, met inbegrip van de gebruikers van OCMW's die recht hebben op medische hulp, ook als zij bij een mutualiteit zijn verzekerd (VVSG, *Stuurgroep Vreemdelingenbeleid dd. 27 september 2017*).⁹²⁹

Qua timing loopt het project behoorlijk wat vertraging op: zo staat in het Federaal Memorandum van de OCMW's 2019 te lezen dat voorlopig alleen nog maar fase 1 concreet werd uitgevoerd: het betreft enkel de facturen van zorginstellingen voor niet-verzekerde en niet-verzekerbare personen. Fase 2 wordt verder uitgebreid en fase 3 wordt voorlopig nog geanalyseerd.⁹³⁰ Het zou goed zijn om het systeem zo snel als mogelijk door te zetten, want in deze tussenfase is het administratief beheer behoorlijk zwaar voor de OCMW's: de communicatie tussen de vele betrokken actoren staat nog niet op punt en er bestaan vooralsnog twee systemen naast elkaar (één voor verzekerde en één voor niet-verzekerde gehospitaliseerde personen).⁹³¹ Tegelijk ligt de uitrol van MediPrima niet zomaar voor de hand. In de praktijk botst men immers geregeld op (juridisch-technische) uitdagingen die dan terloops moeten worden aangepakt. Zo signaleerde VVSG al vroeg dat de vervaltermijn van 45 dagen om in het kader van MediPrima een advies te verstrekken over de steun veel te kort zou zijn voor de OCMW's.⁹³² In het Memorandum wordt deze bezorgdheid herhaald: het is onhaalbaar om binnen die tijd een ernstig sociaal onderzoek te voeren en dus vraagt men een aanpassing naar 60 dagen, alsook een ander moment waarop de termijn begint te lopen.⁹³³

Niettemin gelooft men erin dat MediPrima een belangrijke administratieve vereenvoudiging kan betekenen, zowel voor de hulpvrager als voor de hulpverlener.⁹³⁴ Gezien MediPrima echter nog niet volledig werd uitgerold is het voorlopig afwachten wat de meerwaarde van het systeem zal zijn met betrekking tot de toegankelijkheid van de procedure DMH en de gezondheidszorg voor kwetsbare personen in het algemeen.

⁹²⁹ *Ibidem*.

⁹³⁰ BRULOCALIS (2019), *Federaal Memorandum OCMW's (technische nota)*, <https://www.brulocalis.brussels/>

⁹³¹ *Ibidem*.

⁹³² VVSG, "Mediprima: Een mooi project vol goede bedoelingen, maar slecht uitgewerkt", *M-Weter: Maandelijks kort nieuws voor de sociale diensten van OCMW en gemeente* 2013, afl. 8, <http://www.vvsg.be>

⁹³³ BRULOCALIS (2019), *Federaal Memorandum OCMW's (technische nota)*, <https://www.brulocalis.brussels/>

⁹³⁴ VVSG, "Mediprima: Een mooi project vol goede bedoelingen, maar slecht uitgewerkt", *M-Weter: Maandelijks kort nieuws voor de sociale diensten van OCMW en gemeente* 2013, afl. 8, <http://www.vvsg.be>

3.5. Vijfde knelpunt: Onthaal en communicatie

In het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2009 – 2014 wordt specifiek stilgestaan bij de problematiek rond toegankelijke informatie voor de kwetsbare burger.⁹³⁵ In het verlengde hiervan werd eind 2010 een project *Aangepaste communicatie naar sociaal zwakke groepen* opgezet door de Koning Boudewijnstichting. De website www.communicatiemetarmen.be is hiervan een eindproduct. Het betreft een draaiboek met tips en richtlijnen voor ambtenaren om structureel beter te communiceren met kwetsbare groepen en dit vanuit verschillende beleidsdomeinen. De focus ligt duidelijk op het beleidsmatige *macroniveau*.

Daarnaast is er ook een *microniveau* dat zich afspeelt in de individuele relatie tussen de sociaal werker en de cliënt. In deze verhouding moet de sociaal werker zich in de eerste plaats bewust zijn van het juridisch karakter van de OCMW-hulpverlening. Hij gaat als ‘toepasser van het recht’ op zoek naar aanknopingspunten om de toekenningsvoorwaarden, uitzonderingsregels, vaste rechtspraak... af te toetsen aan de leefsituatie van de burger. Niettemin moet men vermijden dat het gesprek wordt gereduceerd tot datgene wat juridisch relevant is.⁹³⁶ Immers, luisterbereidheid en interesse voor het hele verhaal zijn nodig om een goede verstandhouding - en bij voorkeur een echte vertrouwensrelatie – op te bouwen en de brug te slaan tussen het leven van de burger en de wereld van het recht (zie ook *infra – Deel III/A*).⁹³⁷ Bovendien zien bepaalde gebeurtenissen er soms heel anders uit naargelang de bril waardoor men kijkt. Een op het eerste gezicht ondoordachte beslissing van de kwetsbare burger kan vanuit zijn perspectief bijvoorbeeld heel logisch zijn. Zo had een dame haar pasgeboren dochter aan haar moeder overhandigd, omdat zij zelf bedreigd werd door haar agressieve man. De grootmoeder wou het kind echter niet meer teruggeven, terwijl het niet de bedoeling was dat zij voor het kind zou blijven zorgen; het betrof een tijdelijke oplossing. De hulpverlener zag vanuit haar perspectief echter een dame die haar dochter had achtergelaten, goed wetende dat de grootmoeder eigenlijk niet in staat zou zijn om voor het kind te zorgen.⁹³⁸ Wederzijds begrip, inlevingsvermogen en actief luisteren zijn dan ook belangrijke elementen in de communicatie tussen de burger en de

⁹³⁵ VLAAMSE REGERING, *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014*, <http://armoede.vlaanderen.be>

⁹³⁶ J. FIERENS, “Langage des pauvres, langage de droit” in J. DELVILLE, X. DIJON, M. MERCIER, R. TONGLET en B. VAN DER LINDEN (eds.), *La connaissance des pauvres*, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant, 1996, 249.

⁹³⁷ P. DE CUYPER, G. HEDEBOUW en T. VAN REGENMORTELE, *Het doelgroeperspectief binnen de Antwerpse OCMW-hulpverlening: sleutel tot kwaliteit*, Leuven, HIVA, 2001, 10.

⁹³⁸ J. DELVILLE, “Parole du pauvre et parole du travailleur social: une réflexion théorique et méthodologique” in J. DELVILLE, X. DIJON, M. MERCIER, R. TONGLET en B. VAN DER LINDEN (eds.), *La connaissance des pauvres*, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant, 1996, 402-403.

sociaal werker. Toch loopt het – door tal van omstandigheden – geregeld mis. In hetgeen hierna volgt worden een aantal probleemsituaties inzake onthaal en communicatie nader toegelicht.

3.5.1. Volgens de rechtspraakstudie

3.5.1.1. Houding van de cliënt

In een eerste luik wordt ingegaan op communicatieproblemen die te wijten zijn aan de houding van de cliënt. Zo was er in 19 beslissingen sprake van een vorm van problematisch gedrag, in het ene geval al wat ernstiger dan in het andere. In de regel is het gedrag zelf niet de reden om het leefloon af te schaffen (daar is ook geen juridische basis voor), maar het optreden van de burger kan er wel toe leiden dat het sociaal onderzoek onmogelijk is en/of dat zijn leefsituatie onduidelijk blijft. Zo is agressief gedrag een reden om de steun af te schaffen *omdat de werker die zich bedreigd voelt geen ernstig sociaal onderzoek kan voeren*.⁹³⁹ Verder kan de houding van de betrokkene ook aan de basis liggen van een mislukte tewerkstelling (vereiste van werkbereidheid) of het niet-nakomen van de afspraken in het GPMI. Dergelijke tekortkomingen kunnen dan eveneens via de overeenkomstige wetsbepalingen worden gesanctioneerd.

Meer concreet ging het in 9 vonnissen over een onaangepaste attitude, zoals eisend of arrogant gedrag of een gebrek aan verantwoordelijkheidszin.⁹⁴⁰ Het is opvallend dat de burger in 5 van de 8 beslissingen in het gelijk werd gesteld, doorgaans bij gebrek aan bewijs of omdat het sociaal onderzoek, ondanks zijn gedrag, toch niet onmogelijk bleek.⁹⁴¹ Bovendien benadrukte de rechter herhaaldelijk dat arrogantie niet kan worden gelijkgesteld met agressie:⁹⁴² aan agressie wordt zeer zwaar getild en men zal het, zoals vermeld, dan ook kunnen linken aan de

⁹³⁹ Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/2098/A, *onuitg.*

⁹⁴⁰ Arbrb. Antwerpen 12 februari 2015, AR nr. 14/4068/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7628/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR nr. 14/6795/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 28 mei 2015, AR nr. 14/6928/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 4 juni 2015, AR nr. 14/6043/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1389/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/2098/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 19 november 2015, AR nr. 15/1652/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3975/A, *onuitg.*

⁹⁴¹ Arbrb. Antwerpen 12 februari 2015, AR nr. 14/4068/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR nr. 14/6795/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1389/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/2098/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 19 november 2015, AR nr. 15/1652/A, *onuitg.*

⁹⁴² Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1389/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/2098/A, *onuitg.*

onmogelijkheid om een sociaal onderzoek te voeren of een onduidelijke leefsituatie.⁹⁴³ Verder werd het attitudeprobleem van de burger in één van de vonnissen in verband gebracht met een gebrek aan sociale vaardigheden en de nood aan psychologische begeleiding. Hoewel het OCMW uiteindelijk in het gelijk werd gesteld was dat voor deze casus dus niet te wijten aan het gedrag van de burger, maar wel aan een niet-bewezen behoefte.⁹⁴⁴ In een ander vonnis werd vastgesteld dat de betrokkene aan een psychiatrische problematiek leed die zijn paranoïde gedrag kon verklaren en waardoor het sociaal onderzoek onmogelijk werd geacht.⁹⁴⁵ In de resterende 4 uitspraken is tot slot sprake van een ‘louter’ gebrek aan medewerking, desgevallend in combinatie met het afleggen van leugenachtige verklaringen. In al deze gevallen werd het sociaal onderzoek onmogelijk geacht en won het OCMW de procedure.⁹⁴⁶

Slechts tegen 2 vonnissen werd uiteindelijk hoger beroep ingesteld, wat telkens leidde tot een hervorming van de beslissing in het voordeel van het OCMW. Merk op dat de houding van de burger in geen van beide gevallen een doorslaggevende rol speelde:

In het eerste dossier ging de beroepsrechter niet specifiek in op het eisend en respectloos gedrag van de betrokkene, wellicht omdat dit in eerste aanleg bij gebrek aan bewijs ook geen hoofdpunt was. In het vonnis werd wel gesteld dat de negatieve beslissing van het OCMW te voorbarig was, gezien de burger in zijn moeilijke leefsituatie te weinig tijd had gekregen om zich in regel te stellen. Het OCMW zou ook niet gereageerd hebben op de vragen van de raadsman van betrokkene, terwijl die hem wou helpen in de communicatie met het Centrum. Er werd tevens een vrijstelling van de werkbereidheidseis aangenomen om gezondheids- en billijkheidsredenen. In hoger beroep werd evenwel geoordeeld dat de raadsman te weinig informatie had meegedeeld (er was nog steeds onduidelijkheid over de verblijfplaats en er werden geen uittreksels voorgelegd), waarna het leefloon werd geweigerd. Als gevolg van die weigering is het OCMW ook niet meer ingegaan op de vraag van de raadsman. Daarnaast werden door de beroepsrechter geen gezondheids- en billijkheidsredenen aanvaard. Zo bood het medisch attest slechts een argument voor een deeltijdse (in plaats van voltijdse) tewerkstelling, maar het was onvoldoende om vrijgesteld te worden van alle inspanningen om werk te zoeken of een studie

⁹⁴³ Arbrb. Antwerpen 12 maart 2015, AR nr. 14/1573/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 4 juni 2015, AR nr. 14/6649/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 5 november 2015, AR nr. 15/3206/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 10 december 2015, AR nr. 15/3608/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 15/1893/A, *onuitg.*

⁹⁴⁴ Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3975/A, *onuitg.*

⁹⁴⁵ Arbrb. Antwerpen 19 maart 2015, AR nr. 13/7134/A, *onuitg.*

⁹⁴⁶ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/3908/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 8 oktober 2015, AR nr. 15/2584/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 19 november 2015, AR nr. 15/3491/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 10 december 2015, AR nr. 15/3616/A, *onuitg.*

te volgen. Tevens was de moeilijke familiale context waarin mijnheer zich bevond onvoldoende om een volledige vrijstelling te verkrijgen.⁹⁴⁷

In de tweede casus wees de arbeidsrechter erop dat het gedrag van betrokkene als ‘arrogant’ en niet als ‘agressief’ werd beschreven. Bovendien maakte de sociaal werker er zelf geen melding van in zijn verslag; het betrof vooral ongepast gedrag tijdens de hoorzitting. Men zou onaanvaardbaar gedrag kunnen bestraffen via artikel 30 §2 RMI-wet, maar niet via de afschaffing van het leefloon. In dit geval was er hoe dan ook te weinig bewijs voorhanden. De rechter oordeelde voorts dat de betrokkene weliswaar de voorwaarden van het GPMI had geschonden, maar dat daarvoor een bijzonder sanctiemechanisme geldt dat niet door het OCMW werd gerespecteerd (zie ook supra). Voor het overige werd wel aan alle voorwaarden van de RMI-wet voldaan. De burger werd dus in het gelijk gesteld. In beroep oordeelde de voorzitter daarentegen dat er te weinig inspanningen waren geleverd op het vlak van werkbereidheid (los van de afspraken in het GPMI) en dat de burger onduidelijk was geweest over zijn werkelijke verblijfplaats. Zijn ongepaste houding werd slechts vermeld en niet nader in overweging genomen.⁹⁴⁸

Globaal gesproken kan men de problematische houding van de cliënt onderverdelen in twee categorieën: ongepast of moeilijk gedrag in het algemeen (met in begrip van arrogantie en agressie) en bedrog. Hierna wordt een en ander toegelicht.

Ongepast, moeilijk gedrag

Zoals reeds aangegeven verloopt de samenwerking met cliënten soms erg moeilijk, bijvoorbeeld omdat de burger geen interesse toont of agressief reageert wanneer van hem een inspanning wordt gevraagd. Vaak werkt een dergelijke negatieve houding in zijn nadeel, bijvoorbeeld omdat het sociaal onderzoek wordt bemoeilijkt of omdat men te weinig initiatief neemt op het vlak van werkbereidheid (zie *supra*). Tegelijk dient vastgesteld dat de rechter, in de mate van het mogelijke, ook rekening houdt met de achterliggende redenen van het gedrag. Dan wordt bijvoorbeeld een beroep gedaan op de billijkheidsredenen of wordt een psychologische begeleiding of gedragstherapie voorgesteld. Aldus stelde de arbeidsrechter dat

⁹⁴⁷ Arbrb. Antwerpen 12 februari 2015, AR 14/4068/A, *onuitg.* en Arbh. Antwerpen 14 oktober 2015, AR 2015/AA/163, *onuitg.*

⁹⁴⁸ Arbrb. 30 juli 2015, AR 15/2098/A en Arbh. 9 maart 2016, AR 2015/AA/539, *onuitg.*

*de betrokkene (door zijn verleden) een groot wantrouwen koestert ten aanzien van overheidsinstanties en dat hij daardoor niet snel vertrouwen kan stellen in diensten en medewerkers. (...) Hij is voor de betreffende periode in elk geval vrijgesteld van werkbereidheid door zijn gezondheid en om billijkheidsredenen, gezien de problemen in zijn familiale context.*⁹⁴⁹ Of nog: *Door zijn onrustige houding is het moeilijk communiceren met hem, ondanks het feit dat hij voldoende Nederlands spreekt. Hij geeft wellicht vaak een verkeerde indruk. Voor de opleiding chauffeur werd hij niet aanvaard door zijn attitude en de manier waarop hij overkomt. (...) Hier is geen gebrek aan werkbereidheid, maar een gebrek aan sociale vaardigheden en een correcte houding. Hij is hoog opgeleid, kent verschillende talen maar heeft nood aan attitudetraining of psychologische begeleiding.*⁹⁵⁰ Op deze manier zoekt men als het ware een evenwicht tussen een werkbare relatie met de cliënt enerzijds en de (ultiem) beschermende rol van het OCMW-recht anderzijds.

Overigens komt voormelde problematiek niet voor het eerst in de rechtbank aan bod. Wanneer men terugkoppelt naar de praktijk, dan stelt men vast dat agressief gedrag van cliënten al verschillende keren een belangrijk topic is geweest voor de OCMW's (zie ook *infra*).⁹⁵¹ In elk geval is er steeds een agressieprotocol voorhanden waarin de voornaamste principes over de omgang met problematische cliënten worden gebundeld.⁹⁵² Tot slot bestaan er ook opleidingen voor sociaal werkers waarin hen de nodige omgangsvaardigheden worden bijgebracht.⁹⁵³

Bedrog

Een ander mogelijk communicatieprobleem betreft het bedrieglijk handelen van de cliënt. Inderdaad, er zijn een aantal voorbeelden terug te vinden waarbij minstens een vermoeden bestaat dat de aanvrager bewust informatie achterhoudt met het oog op het misleiden van de sociaal werker. Uit het onderzoek volgt dat dit op zeer diverse manieren tot uiting kan komen.

⁹⁴⁹ Arbrb. Antwerpen 12 februari 2015, AR nr. 14/4068/A, *onuitg.*

⁹⁵⁰ Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3975/A, *onuitg.*

⁹⁵¹ Zie o.m.: DE STANDAARD (2004), *OCMW Gent beschermt personeel tegen agressieve klanten*, <http://www.standaard.be/cnt/g43h4dv>; HET NIEUWSBLAD (2005), *OCMW wil camera's tegen agressieve klanten*, <http://www.nieuwsblad.be/cnt/grvcehcvc>; DE STANDAARD (2006), *Gent stelt privé-bewaker aan om agressie tegen OCMW-personeel in te dijken*, <http://www.standaard.be/cnt/g4sqoi99>; DE STANDAARD (2011), *Antwerps OCMW is geweld tegen personeel beu*, <http://www.standaard.be/cnt/6t3ggrir> en HET NIEUWSBLAD (2016), *Steeds meer agressie bij OCMW*, http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20160630_02365625.

⁹⁵² WERKGROEP AGRESSIEPREVENTIE OCMW GENT (2014), *Agressieprotocol OCMW Gent*, <http://www.ocmwgent.be/>

⁹⁵³ VVSG (2009), *VVSG-Wijzer – Vorming en studiedagen voor het lokale bestuur*, <http://www.vvsg.be/>

Zo zijn er een aantal situaties waarbij de burger het samenwonen trachtte te verbergen: de partner van de leefloongerechtigde liep weg bij controle, de partner verstopte zich in een kledingkast, de leefloongerechtigde burger beweerde onwetend te zijn over het feit dat samenwonen moet gemeld worden, de burger gaf vals adres op, Facebookfoto's deden het bestaan van een relatie vermoeden, de burger toonde slechts een deel van het huis aan de sociaal werker, alsook de omstandigheid waarbij de betrokkene verschillende 'technieken' combineerde waardoor een algemene onduidelijkheid over zijn leefsituatie ontstond.⁹⁵⁴ Verder is er soms een 'verdacht' bestedingspatroon gezien de beperkte inkomsten (⁹⁵⁵), legt de burger valse attesten voor (sollicitatiebewijzen, medische attesten...) (⁹⁵⁶), houdt hij soms informatie achter in verband met inkomsten (al dan niet uit zwartwerk) (⁹⁵⁷), is er sprake van een bewuste cumulatie van uitkeringen (~sociale fraude) (⁹⁵⁸) of zijn er 'aanhoudende problemen met de brievenbus' waardoor de post niet toekomt (⁹⁵⁹)

Merk op dat binnen deze categorie van bedrog of sociale fraude het verzwijgen van een feitelijke samenwoning het meest voorkomende probleem is. Verderop wordt hier nog uitvoerig bij stilgestaan (*zie infra - Deel III/C*).

3.5.1.2. Houding van het OCMW

Naast de houding van de burger dient ook de werkwijze van het OCMW onder de loep te worden genomen. Met respect voor de hoge werklast waarmee de diensten geconfronteerd worden, kan men op basis van de rechtspraakstudie een aantal (communicatie)fouten vaststellen:

⁹⁵⁴ Arbrb. Antwerpen 8 januari 2015, AR nr. 14/2689/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/3743/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 12 november 2015, AR nr. 15/4507/A, *onuitg.*; Arbrb. 19 november 2015, 15/2772/A, *onuitg.*; Arbrb. 1 oktober 2015, AR nr. 14/6656/A – 14/6657/A, *onuitg.*; Arbrb. 22 oktober 2015, AR nr. 15/1084/A, *onuitg.* (Bevestigd door Arbh. Antwerpen 18 mei 2016, AR 2015/AA/675, *onuitg.*) en Arbrb. 5 november 2015, AR nr. 15/1669/A – 15/3637/A, *onuitg.*

⁹⁵⁵ Arbrb. Antwerpen 8 januari 2015, AR nr. 14/2689/A, *onuitg.*

⁹⁵⁶ Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/3678/A, *onuitg.*

⁹⁵⁷ Arbrb. Antwerpen 23 april 2015, AR nr. 14/4111/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 19 februari 2015, AR nr. 14/5374/A – 14/6187/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 12 november 2015, AR nr. 15/4507/A, *onuitg.*

⁹⁵⁸ Arbrb. Antwerpen 15 oktober 2015, AR nr. 14/6666/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 22 oktober 2015, AR nr. 11/1463/A – 11/3520/A-11/4937/A-11/4938/A-11/7511/A, *onuitg.*

⁹⁵⁹ Arbrb. Antwerpen 3 december 2015, AR nr. 15/3336/A, *onuitg.*

Leefloon werd terugwerkend afgeschaft, omdat de aanvrager niet aanwezig was op een hoorzitting. Echter, het OCMW had zelf de oproepingsbrief te laat verstuurd.⁹⁶⁰

Equivalent leefloon werd geweigerd, omdat betrokkene geen document kon voorleggen tot staving van zijn wettig verblijf. Hij had echter wel wettig verblijf, maar kon dit niet met documenten aantonen. Het feit dat men niet over een document tot staving beschikt, kan evenwel geen afbreuk doen aan de wettigheid van het verblijf en dus was er geen reden om de uitkering stop te zetten.⁹⁶¹

De beslissing tot terugvordering bevatte niet de vereiste vermeldingen conform artikel 25§2 RMI-wet. Er werd evenmin een herzieningsbeslissing genomen, wat nochtans verplicht is om te kunnen terugvorderen.⁹⁶² In beroep werd deze beslissing hervormd stellende dat uit de beslissing afdoende kon worden afgeleid dat het leefloon zou worden herzien. Het feit dat de herzienings- en terugvorderingsbeslissing in eenzelfde document werden opgenomen vormt geen bezwaar (⁹⁶³) (zie ook infra).

Leefloon werd terugwerkend afgeschaft, omdat de burger zijn werkbereidheid niet kon aantonen. De werkbereidheidseis is echter een toekenningsvoorwaarde en kan dus enkel leiden tot het afschaffen van leefloon naar de toekomst. Evenmin kan de steun onder opschortende voorwaarden worden toegekend, zoals hier ook is gebeurd.⁹⁶⁴

Leefloon werd afgeschaft omdat de aanvrager weigerde om officiële informatie voor te leggen over een vermeende eigendom in Marokko. Dit vermoeden van eigendom werd ingesteld op basis van een enkele foto op de Facebookpagina van haar dochter met het bijschrift “My Home @Marokko”. Aanvrager bracht ter zitting een attest voor, maar het OCMW ging kort door de bocht door op basis van die ene post het leefloon af te schaffen.⁹⁶⁵

⁹⁶⁰ Arbrb. Antwerpen 15 oktober 2015, AR nr. 15/2980/A – 15/2981/A, *onuitg.*

⁹⁶¹ Arbrb. Antwerpen 30 april 2015, AR nr. 14/5809/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3738/A, *onuitg.*

⁹⁶² Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/2595/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3188/A, *onuitg.*

⁹⁶³ Arbh. Antwerpen 23 maart 2016, AR 2016/AA/36, *onuitg.*

⁹⁶⁴ Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/2178/A, *onuitg.* (Bevestigd door Arbh. Antwerpen 9 maart 2016, AR 2015/AA/521, *onuitg.*)

⁹⁶⁵ Arbrb. Antwerpen 1 oktober 2015, AR nr. 15/1675/A, *onuitg.*

Een sociaal werker maakte een – bewezen – vergissing m.b.t. de inkomsten van de aanvrager. Uiteindelijk werd het leefloon toch afgeschaft op grond van verzwegen inkomsten. Het was niet correct om de sociaal verzekerde te laten opdraaien voor een vergissing van het OCMW.⁹⁶⁶

Leefloon werd afgeschaft wegens niet-naleving van de afspraken in het GPMI. In het geval een GPMI wordt afgesloten geldt evenwel een specifiek sanctiemechanisme dat hier niet werd toegepast.⁹⁶⁷

Het OCMW eiste dat de cliënt zich liet opnemen in een psychiatrische afdeling, maar betrokkene wenste een ambulante behandeling. Door de opname af te dwingen had het OCMW een extra voorwaarde toegevoegd en dat kan uiteraard niet. De afspraken zouden idealiter in een GPMI moeten worden vastgelegd.⁹⁶⁸

Maatschappelijke dienstverlening aan een vreemdeling die werkelijk steuntrekkende was op het moment dat hem een bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend, wordt, met uitzondering van DMH, stopgezet de dag dat de vreemdeling daadwerkelijk het grondgebied verlaat en ten laatste de dag van het verstrijken van het bevel (artikel 57§2). Het OCMW zette de steun reeds eerder stop.⁹⁶⁹

Het OCMW liet na een gezin met minderjarige kinderen te informeren over de mogelijkheid tot opvang door FEDASIL (conform artikel 60§2 Opvangwet). Zodoende bleef het OCMW verder bevoegd om materiële dienstverlening te bieden aan de minderjarigen.⁹⁷⁰ Dit vonnis werd in hoger beroep hervormd, maar zonder dieper in te gaan op voormelde 'fout' van het OCMW. De voorzitter overwoog immers dat het mensonwaardig leven van dit gezin onvoldoende werd aangetoond waardoor het Centrum, nog los van de eventuele schending van de informatieverplichting, sowieso niet gehouden was tot het verlenen van maatschappelijke dienstverlening.⁹⁷¹

⁹⁶⁶ Arbrb. Antwerpen 5 november 2015, AR nr. 15/1913/A, *onuitg.* (Bevestigd door Arbh. Antwerpen 22 juni 2016, AR 2015/AA/695, *onuitg.*)

⁹⁶⁷ Arbrb. Antwerpen 5 november 2015, AR nr. 15/3181/A, *onuitg.*

⁹⁶⁸ Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1389/A, *onuitg.*

⁹⁶⁹ Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/107/A en 15/1136/A, *onuitg.*

⁹⁷⁰ Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 14/2210/A, *onuitg.*

⁹⁷¹ Arbh. Antwerpen 11 mei 2016, AR 2015/AA/522, *onuitg.*

Door een fout binnen de administratie werd het OCMW niet tijdig geïnformeerd over de hospitalisatie van de aanvragers. Daarom werd geen medische tussenkomst toegekend. Aanvragers kunnen echter niet verantwoordelijk worden gesteld voor deze miscommunicatie binnen de diensten van het OCMW.⁹⁷²

De enkele verklaring van een kind dat betrokkene niet op dat adres zou wonen was voor het OCMW voldoende om de steun af te schaffen. Eén enkel huisbezoek en deze verklaring van een minderjarige zijn evenwel onvoldoende om te besluiten tot een onduidelijke woonsituatie.⁹⁷³

Het OCMW werd veroordeeld tot de gerechtskosten, maar betaalde deze som uit onder de vorm van een nieuwe beslissing waarin steun werd verleend tot beloop van de verschuldigde gerechtskosten. Aanvrager interpreteerde dit als een nieuwe vorm van financiële bijstand en stelde beroep in, omdat hij het bedrag ontoereikend vond. Door de verwarring die alzo is ontstaan heeft de aanvrager opnieuw (advocaten)kosten gemaakt en die moet het OCMW vergoeden.⁹⁷⁴

Bij de berekening van de inkomsten van de aanvrager mag geen rekening gehouden worden met de bedragen die de RVA terugvordert. Bovendien mag het bedrag van de inwonende kinderen niet worden meegenomen in de beoordeling van het dossier.⁹⁷⁵

Het leefloon werd om onduidelijke redenen geweigerd. Aanvrager voldeed aan alle voorwaarden en het verslag van de sociaal werker was positief.⁹⁷⁶ In een gelijkaardig geval kon de aanvrager enkel administratieve onzorgvuldigheid worden verweten, maar ook dat rechtvaardigt niet de afschaffing van het leefloon.⁹⁷⁷

Er was geen enkel bewijs van samenwonen en toch werd het leefloon herleid naar de categorie samenwoner.⁹⁷⁸

⁹⁷² Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 14/4543/A, *onuitg.*

⁹⁷³ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/5573/A, *onuitg.*

⁹⁷⁴ Arbrb. Antwerpen 5 februari 2015, AR nr. 14/5057/A, *onuitg.*

⁹⁷⁵ Arbrb. Antwerpen 19 februari 2015, AR nr. 14/2959/A -14/4467/A, *onuitg.* (Bevestigd door Arbh. Antwerpen 16 december 2015, AR 2015/AA/191, *onuitg.*)

⁹⁷⁶ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/6956/A, *onuitg.*

⁹⁷⁷ Arbrb. Antwerpen 2 april 2015, AR nr. 14/6214/A, *onuitg.*

⁹⁷⁸ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7650/A, *onuitg.*

Het is niet bewezen dat de aanvrager een samenwoning heeft trachten te verbergen. Bovendien zou dit geen invloed hebben gehad op haar uitkering, nu zij al van bij het begin leefloon samenwoner ontving.⁹⁷⁹ Deze beslissing werd in hoger beroep hervormd, vanuit een meer principiële benadering dat mevrouw niet transparant was geweest en weigerde mee te werken aan het sociaal onderzoek. Tevens was het verzwijgen van de samenwoning met mijnheer mogelijk niet zo onproblematisch als beweerd⁽⁹⁸⁰⁾ (zie ook infra).

Er is geen ernstig sociaal onderzoek gevoerd: geen huisbezoek, zeer summiere verslagen, geen analyse van de gevraagde inspanningen enzovoort.⁹⁸¹

Het is niet bewezen dat de aanvrager bedrog heeft gepleegd. Hoogstens heeft zij in een stress-situatie een verkeerde inschatting gemaakt en een foute beslissing genomen. Het recht op financiële steun staat los van vergissingen, onkunde, onwetendheid of een fout van de aanvrager en dus mocht het leefloon niet worden afgeschaft.⁹⁸²

Bedrog is niet bewezen wanneer de aanvrager het sociaal onderzoek moeilijk maakt door te jongleren met geld op verschillende rekeningen en kredietkaarten in de hoop zo een goedkopere lening te kunnen krijgen. Voor herziening met terugwerkende kracht is meer nodig dan alleen vermoedens. Voor afschaffing naar de toekomst kunnen dergelijke wanpraktijken wel volstaan.⁹⁸³

De fout waarover het gaat, is niet altijd van een bijzondere ernst: soms zijn de omstandigheden voor interpretatie vatbaar of is er per ongeluk iets misgelopen. Verder werd de communicatiefout in voormeld overzicht erg breed opgevat, in de zin dat het ook kan gaan over een foutieve wetstoepassing of het foutief communiceren van de wettelijke regels. Denk bijvoorbeeld aan de ontbrekende vermeldingen in een beslissing tot terugvordering of de toepassing van het verkeerde sanctiemechanisme.

⁹⁷⁹ Arbrb. Antwerpen 2 maart 2015, AR nr. 14/7101/A, *onuitg.*

⁹⁸⁰ Arbh. Antwerpen 18 november 2015, AR 2015/AA/234, *onuitg.*

⁹⁸¹ Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 14/7184/A – 15/2185/A, *onuitg.*

⁹⁸² Arbrb. Antwerpen 19 november 2015, AR nr. 15/3522/A, *onuitg.*

⁹⁸³ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 13/7244/A – 13/7279/A, *onuitg.* (Bevestigd door Arbh. Antwerpen 16 december 2015, AR 2015/AA/233, *onuitg.*)

Echter, waar de oorzaak van het probleem niet meteen van doorslaggevend belang is voor de burger, zijn de gevolgen dat natuurlijk wel. Die gevolgen kunnen immers zeer verstrekkend zijn, zoals een (onterechte) weigering van het leefloon of het terugvorderen steun. Zodoende blijkt dat, hoewel de rechtbank moeilijk bereikbaar is voor de burger, het toch een belangrijke ‘weg naar het recht’ blijft ter bescherming van zijn (fundamentele) rechten.

3.5.1.3. Gedeelde verantwoordelijkheid

In sommige gevallen is het moeilijk om de oorzaak van het communicatieprobleem bij de ene of de andere partij te leggen. Er kan geen ‘schuldige’ worden aangewezen, niemand maakte een fout: er is sprake van een misverstand. Dergelijke gevallen kunnen uiteraard moeilijk vermeden worden. Enkele voorbeelden:

Door een misverstand tussen het OCMW en de cliënt is die laatste (die voor het overige een uitstekend parcours aflegde) uitzonderlijk niet komen opdagen. Dit was voor het OCMW een voldoende reden om het leefloon af te schaffen, maar de rechter oordeelde dat dat gezien de omstandigheden toch wat kort door de bocht was.⁹⁸⁴

In een ander geval was het misverstand ontstaan bij VDAB waardoor de aanvrager ten onrechte werd verweten niet werkbereid te zijn. Het OCMW gebruikte dit argument om het leefloon af te schaffen.⁹⁸⁵

Een derde casus behandelde het geval waarin het OCMW onterecht uitgekeerde sommen terugvorderde. Om een onduidelijke reden was jarenlang te veel uitbetaald. Het OCMW kon deze vergissing ook niet plaatsen, mogelijk speelde de RVA hierin een rol.⁹⁸⁶

In een laatste situatie vorderden het OCMW en de RVP tegelijk een bedrag terug van een ex-koppel, terwijl die uitkeringen eigenlijk op elkaar moesten worden afgestemd. Door die dubbele

⁹⁸⁴ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7546/A, *onuitg.*

⁹⁸⁵ Arbrb. Antwerpen 25 juni 2015, AR nr. 15/1370/A, *onuitg.*

⁹⁸⁶ Arbrb. Antwerpen 10 december 2015, AR nr. 15/1768/A – 15/3610/A – 15/3611/A, *onuitg.*

*terugvordering zou het inkomen van de betrokkenen onder de leefloongrenzen zakken. Het betroof aldus een misverstand in de samenwerking tussen diensten.*⁹⁸⁷

Een misverstand kan ook ontstaan bij het afstemmen van het hulpaanbod op de hulpvraag. In het bijzonder ten aanzien van zeer kwetsbare burgers komt dit weleens voor. Hierna volgen twee voorbeelden.

*De aanvrager werkt in een beschutte werkplaats en heeft bijzonder veel schulden. Daarom werd hij toegelaten tot de procedure collectieve schuldenregeling. Hij heeft ook een schuldbemiddelaar die zijn inkomsten ontvangt en een leefgeld toekent. De schuldbemiddelaar verwijst de betrokkene door naar de dienst budgetbeheer van het OCMW voor meer ondersteuning. Dit verzoek wordt afgewezen, omdat er al een procedure collectieve schuldenregeling is opgestart en de schuldbemiddelaar dus alles beheert. Echter, de aanvrager vindt het moeilijk om al zijn facturen tijdig te betalen. Hij begrijpt ze niet allemaal en heeft geen aanspreekpunt om hulp te vragen. Hij kan dus wel budgetbegeleiding vragen bij het OCMW (aanvraag daartoe indienen), maar hij vroeg om budgetbeheer en voor dit laatste kwam hij dus niet in aanmerking.*⁹⁸⁸

*De aanvrager is wanhopig op zoek naar een woning. De sociaal werker verwees hem door naar een sociaal verhuurkantoor. Ter zitting stelt de betrokkene dat de wachtlijsten erg lang zijn en dat hij er zelf niet in slaagt om een woning te vinden. Maatschappelijke dienstverlening omvat echter hulp van allerlei aard, met inbegrip van het helpen zoeken naar onderdak voor een persoon met psychische problemen. Uit het dossier blijkt evenwel niet dat hij dat expliciet heeft gevraagd. De sociaal werkers begingen alleszins geen fout.*⁹⁸⁹

In beide gevallen rijst de vraag of het probleem de rechtbank had moeten bereiken. Had deze (duidelijk kwetsbare) aanvrager niet eerder kunnen georiënteerd worden naar de juiste hulpverlening? Mogelijk was de burger niet goed op de hoogte van het hulpaanbod. De afstemming tussen vraag en aanbod wordt alleszins meegenomen in het slothoofdstuk van dit doctoraat.

⁹⁸⁷ Arbrb. Antwerpen 10 december 2015, AR nr. 15/1856/A, *onuitg.*

⁹⁸⁸ Arbrb. Antwerpen 5 november 2015, AR nr. 15/2452/A, *onuitg.*

⁹⁸⁹ Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 15/2151/A, *onuitg.*

3.5.1.4. Houding van de burger ter zitting

Verder is de houding van de burger ter zitting eveneens een belangrijk element. Komt hij opdagen, laat hij zich vertegenwoordigen of verschijnt er helemaal niemand? De resultaten worden hierna summier weergegeven.

De eerste vaststelling is dat de burger in 40 beslissingen (in eerste aanleg) verstek liet gaan (noch advocaat, noch burger aanwezig). 34 keer resulteerde dat in een ongunstige uitspraak, 4 keer was de vordering zonder voorwerp, 1 keer onontvankelijk en slechts 1 keer gegrond. In hoger beroep zijn de cijfers nog duidelijker: 5 keer kwam niemand opdagen en 5 keer leidde dit tot een beslissing in het nadeel van de betrokkene. Daarnaast zijn er 8 zaken waarbij de partij wel vertegenwoordigd was door een advocaat, maar deze advocaat was volledig zonder instructie (had geen informatie over zijn cliënt, had soms zelfs geen idee waar de cliënt op dat moment verbleef). Dit leidde 7 keer tot een ongunstig eindresultaat voor de burger. 1 keer was de vordering deels gegrond, deels zonder voorwerp. 12 keer werd een dossier met bijkomende stukken neergelegd ter zitting. De burger was daarbij niet altijd in persoon aanwezig: soms werd een stukkenbundel neergelegd door zijn advocaat. In 1 van deze gevallen was de advocaat ondertussen zonder instructie, wat leidde tot een negatieve uitkomst bij gebrek aan duidelijkheid. De andere 11 overgelegde dossiers bleken 8 keer erg relevant, met een positieve beslissing voor de burger als resultaat. Zelfs in beroep bracht een burger op het laatste moment nog enkele relevante stukken bij, wat uiteindelijk tot een gunstige eindbeslissing leidde.⁹⁹⁰ Anders is het wanneer de burger helemaal niets van zich laat horen: geen verweer, geen antwoord op schriftelijke vragen en niet aanwezig ter zitting. Dit komt niet zo vaak voor.⁹⁹¹

Wat tot slot het persoonlijk verschijnen betreft, kwam de burger in 72 beslissingen opdagen samen met zijn advocaat. Ook 9 koppels waren samen met hun advocaat aanwezig ter zitting. Daarnaast was er 1 koppel waarbij de ene partner werd vertegenwoordigd, terwijl de andere werd vertegenwoordigd én in persoon aanwezig was. 48 keer was de burger alleen aanwezig, zonder vertegenwoordiging. In totaal verschenen aldus 139 burgers in persoon ter zitting, verdeeld over 130 zaken. In beroep liggen de cijfers heel wat lager: slechts 1 koppel was vertegenwoordigd en verscheen in persoon (weliswaar in een procedure tegen FEDASIL), 4 burgers kwamen samen met hun advocaat naar de zitting en nog eens 3 burgers verschenen

⁹⁹⁰ Arbh. Antwerpen 16 februari, AR 2015/AA/233, *onuitg.*

⁹⁹¹ Zie o.m. Arbrb. Antwerpen 30 juli 2015, AR nr. 14/7478/A, *onuitg.*

enkel in persoon zonder vertegenwoordiging. De rechtszoekenden die persoonlijk verschijnen zijn in de meerderheid van de gevallen mensen met een (al dan niet tijdelijk) legaal verblijfsstatuut.

In 42 gevallen waarin de burger persoonlijk verscheen, werd het verzoek minstens deels gegrond verklaard. Nog 11 andere vorderingen – waarbij de burger eveneens in persoon aanwezig was – liepen uit op een tussenvonnis, een onontvankelijkheidsbeslissing, een beslissing tot onbevoegdheid of een verklaring dat de vordering zonder voorwerp was. Op het totaal aantal beslissingen ten gronde waarbij de burger in persoon verscheen (130) is er dus geen meerderheid aan (deels) gunstige uitspraken. In hoger beroep zijn de cijfers echter nog veel minder positief: van de 8 zaken waarin de burger persoonlijk aanwezig was, werd 1 zaak onontvankelijk verklaard en de overige 7 cases bleken volledig in het nadeel van de betrokkene(n). Het lijkt dan toch net iets zinvoller om een advocaat onder de arm te nemen: de 32 beroepszaken waarin enkel de advocaat van de burger aanwezig was, leidden 11 keer tot een positieve, 1 keer tot een deels positieve en 20 keer tot een negatieve uitkomst. Hoe dan ook dient nogmaals opgemerkt dat de absolute cijfers in hoger beroep veel lager liggen, wat maakt dat algemene uitspraken hierover met de nodige voorzichtigheid moeten worden bekeken. Bijgevolg mag men erop wijzen dat de persoonlijke aanwezigheid onder omstandigheden wel een meerwaarde kan bieden. Zo stelde een arbeidsrechter het volgende:⁹⁹²

Op basis van de bevindingen van de Dienst Controle is samenwoning bewezen. Een man woonde duidelijk in bij de vrouwelijke aanvrager nu was gebleken dat hij geen adres meer had en zijn auto bij 14 huisbezoeken telkens op haar oprit stond. Een keer verliet hij heimelijk de woning en hij werd ook drie keer gezien. Aanvrager maakte sociaal onderzoek onmogelijk door deze toestand te verbergen, maar het gaat te ver om het leefloon af te schaffen. Mevrouw heeft veel problemen en stond emotioneel niet sterk genoeg om mijnheer buiten te zetten. Ze had dat moeten bespreken met de werker. Maar na lezing van het verslag en na mevrouw en haar zus persoonlijk gehoord hebben ter zitting oordeelt de rechtbank dat ze recht heeft op leefloon samenwoner tijdens de betreffende periode. (⁹⁹³)

⁹⁹² Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3468/A – 15/3982/A, *onuitg.*

⁹⁹³ Merk op dat de beroepsrechter de verklaring van de zus te weinig objectief vond om het samenwonen in een bepaalde periode te weerleggen. Voor de periode nadien was de beslissing evenwel gunstiger: het leefloon alleenstaande werd toegekend, niet zozeer om billijkheidsredenen (welke werden aangenomen door de eerste rechter), maar wel omdat er eenvoudigweg geen sprake was van samenwonen (Arbh. Antwerpen 22 juni 2016, AR 2016/AA/25, *onuitg.*). Mevrouw was in beroep niet in persoon aanwezig ter zitting.

3.5.2. Volgens de focusgesprekken

3.5.2.1. Probleemstelling

Het belang van een goed toegankelijk onthaal kan bezwaarlijk worden onderschat. Zonder hier uitvoerig in te gaan op de problematiek van *non-take-up* (zie *infra*), mag men met zekerheid stellen dat burgers onderbeschermd zijn, dat zij te weinig opkomen voor hun rechten en dat zij verschillende drempels ervaren om hulp in te roepen. Enkele citaten uit de focusgesprekken tonen aan dat dit uitgangspunt door de sprekers werd gedeeld:

“Mensen hebben echt schroom om naar het OCMW te gaan. Ze vinden het heel erg om hulp te moeten vragen en zien dit als een persoonlijk falen.”

“Het gaat niet alleen over schaamte, maar ook over eerdere negatieve ervaringen ten aanzien van overheden en andere hulpinstanties. Er heerst een wantrouwen, een overtuiging dat men toch niet geholpen zal worden.”

“Wantrouwen is er ook ingevolge de ‘dubbele pet’ waarmee het OCMW werkt. Er moet een vertrouwensrelatie komen met de sociaal werker, maar tegelijk is het wel diezelfde sociaal werker die de burger kan straffen. En nog niet weinig: de betrokkene kan er heel zijn inkomen door verliezen.”

“Angst, dat speelt heel erg. Bij niet-Belgen is er de angst om een verblijfstitel te verliezen. Denk aan de situatie van een niet-Belgische vrouw die in een echtscheidingsprocedure zit en geen hulp durft te vragen aan het OCMW uit angst om haar verblijfsrecht te verliezen”

“Angst is er op zoveel manieren. Een vrouw die al drie weken met haar kleine kinderen in een auto overleeft, nadat ze door haar man is buitengezet. Zij is bang dat haar kinderen geplaatst zullen worden. Of een dakloze die niet naar het OCMW wil uit vrees dat dan heel zijn (niet zo mooie) geschiedenis naar boven zal komen. Een historiek van schulden en relationele problemen. Zelfs als je denkt dat het niet erger kan, willen mensen soms nog geen hulp.”

“Wat mensen tegenhoudt? Het gevoel van afhankelijkheid, het verlies van de eigen autonomie. Mensen die bijvoorbeeld een huurwaarborg kunnen vragen, maar geen sociaal onderzoek

willen. Ze willen geen sociaal werker die hen allerlei indringende vragen komt stellen en bij hen thuis op bezoek komt. Mensen schamen zich ook voor het leven dat ze leiden. Dan gaan ze nog liever bij anderen lenen of inwonen.”

“Het is niet zo dat mensen massaal staan aan te schuiven om naar het OCMW te gaan. Er zullen er natuurlijk altijd aankloppen die andere bedoelingen hebben, maar studies (rond sociale fraude bijvoorbeeld, zie supra) tonen aan dat dat slechts een minderheid is. De meeste mensen willen ervan af. Ze komen er pas toe als het écht niet anders kan en ze hopen dan ook dat het OCMW een opstap kan zijn naar een leven in de ‘normale’ wereld.”

De POD MI stelde dat de drempel om hulp te vragen een algemeen probleem is dat bij tal van hulpverlenende instanties opduikt. Tevens werd erop gewezen dat het zich fysiek naar een OCMW begeven niet de enige manier is om hulp te krijgen: “De hulpverlening van het OCMW kan op allerlei manieren gebeuren. Enkele voorbeelden: mensen van een bepaalde sociale dienst merken dat het niet goed gaat met een persoon en brengen dit onder de aandacht van het OCMW; maatschappelijk assistenten van het ziekenhuis, het woonzorgcentrum of revalidatiecentrum doen een steunaanvraag voor een hulpbehoevende zorgvrager; mutualiteiten waarschuwen het OCMW indien er een probleem is met de verzekeraar van een aangeslotene; het OCMW wordt preventief op de hoogte gesteld van een vordering tot uithuiszetting... Al deze situaties kunnen leiden tot een ambtshalve onderzoek door het OCMW naar een eventueel recht op maatschappelijke integratie of -dienstverlening (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*). Anders gezegd: als mensen niet zelf naar het OCMW (durven) stappen, is het des te meer van belang dat vanuit andere instanties in de samenleving bepaalde ‘knipperlichten’ worden opgevangen en opgevolgd. Dit sluit in zekere zin aan bij initiatieven zoals de Antwerpse budgetgidsen waarbij vrijwilligers zelf actief mensen aanspreken en hen ondersteunen in hun zoektocht naar diensten en voorzieningen (zie *supra*).

Tegelijk is meteen duidelijk dat wanneer mensen dan toch de stap zetten naar een hulpverlenende instantie zoals het OCMW, een vlotte communicatie tussen burger en hulpverlener van cruciaal belang is. Deze communicatie dient overigens vanuit een brede invalshoek bekeken te worden. Het gaat immers niet louter om wat er gezegd wordt, maar ook de context waarin dat gebeurt en de referentiekaders van waaruit de betrokkenen met elkaar praten spelen een rol. Dit houdt in dat taal een belangrijk aspect is, maar andere zaken evenzeer

bepalend zijn, zoals tijd, individuele beleving en de wijze waarop het onthaal binnen een OCMW wordt georganiseerd (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*). Daarnaast dient men de specifieke kwetsbaarheid van de doelgroep voor ogen te houden. Een medewerker van VVSG gaf daarover de volgende toelichting: “Men moet tijdens de communicatie aandacht hebben voor de omstandigheden waarin de aanvrager zich bevindt. Hij is in het ultieme vangnet van de sociale zekerheid terechtgekomen en heeft al verschillende drempels van angst en schaamte overwonnen om de hulp van het OCMW in te roepen. Het gaat dikwijls over mensen die vroeger wel zelfredzaam waren en dat nu door omstandigheden niet meer zijn. Die afhankelijkheid weegt heel zwaar en mensen willen dan ook graag zo snel mogelijk weer op eigen benen staan.” (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*)

3.5.2.2. Bespreking

Tijdens de focusgesprekken werden verschillende situaties beschreven waarin het op communicatief vlak soms misloopt. Meerdere factoren zijn hiervoor verantwoordelijk. Of anders gezegd: tal van omstandigheden maken dat er ‘ruis’ ontstaat bij de overdracht van een boodschap tussen de zender (hulpverlener) en de ontvanger (burger). In hetgeen hierna volgt worden de belangrijkste bronnen van ‘ruis’ besproken en geëvalueerd.

Eerste contact

Een eerste probleem vindt men in het (onthaal)gesprek bij het OCMW, nog voor het eigenlijke sociaal onderzoek start. Een CAW-medewerker getuigde: “Het gebeurt dat bij het eerste contact informatie wordt gegeven die niet helemaal klopt. Er wordt bijvoorbeeld gezegd dat het inkomen te hoog is en dat er daarom geen recht op leefloon bestaat. Sommige mensen haken daar al af, omdat ze er (niet geheel onterecht) van uitgaan dat alles wat de onthaalmedewerker zegt juist is.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Ook een advocaat herinnerde zich een gelijkaardige – recente – ervaring: “Ik had contact met een cliënt die eerst werd afgewezen bij het OCMW en enkele maanden later op aanraden van zijn mutualiteit opnieuw hulp ging vragen. Het bleek dat zijn eerste aanvraag niet geregistreerd was. Hij wist ook niet dat hij het recht had om een schriftelijk bewijs te vragen van de aanvraag.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april*

2017) Het hoeft overigens niet te verbazen dat communicatieproblemen vaker opduiken wanneer het contact telefonisch verloopt. Een spreker stelde daarover het volgende: “Aan de telefoon heb je helemaal geen zekerheid of de boodschap juist is overgekomen. Veelal spreken mensen de taal niet goed en non-verbale communicatie is dan logischerwijs onmogelijk. Ik was zelf aanwezig tijdens een intakegesprek via de telefoon en ik heb toen twee keer ingegrepen, omdat de situatie compleet fout werd ingeschat.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Volgens het Netwerk tegen Armoede speelt daarnaast ook de zogenaamde ‘verkokering’ van diensten: “In kleinere OCMW’s verloopt de dienstverlening veel geconcentreerder. Mensen komen binnen met een zeer algemene vraag en worden dan door de sociaal werker op verschillende hulptrajecten gezet. Dat ligt moeilijker bij grotere OCMW’s. Wanneer mensen de hulpvraag onvoldoende concreet formuleren en gewoon hun persoonlijk verhaal komen vertellen, dan wordt de belangrijkste problematiek eruit gefilterd en behandeld door één specifieke dienst.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Een omgekeerde situatie kan trouwens ook: de burger stelt een zeer gerichte hulpvraag en krijgt antwoord op die ene vraag, terwijl er in de feiten nog zoveel meer speelt. Een advocaat lichtte dit als volgt toe: “Sommige mensen praten over een bepaald probleem dat hen op dat moment bezighoudt. Voor dat specifieke probleem worden zij dan doorgestuurd naar de bevoegde dienst, maar dikwijls spelen nog tal van andere problematieken waarvoor zij eigenlijk bij andere loketten moeten langsgaan. Hoewel het begrijpelijk is dat een opsplitsing van diensten noodzakelijk is om de grote vraag aan te kunnen, veroorzaakt dit wel wat praktische problemen ten aanzien van kwetsbare groepen.” Binnen het OCMW Gent probeert men hierop in te spelen door telkens één sociaal werker in de woonbuurt van de cliënt te voorzien die ervoor moet zorgen dat de juiste diensten worden ingeschakeld. Mensen hoeven daarvoor niet naar het Centrum te komen; de deelgemeenten hebben eigen welzijnsbureaus (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*).

Voorts dient men ervan uit te gaan dat mensen in principe niet weten naar welke aanknopingspunten de hulpverlener op zoek is. Dit is vergelijkbaar met de taak van een advocaat om uit het verhaal van de cliënt juridisch relevante informatie te distilleren. Tevens gebeurt het dat mensen soms dingen vertellen die niet helemaal kloppen; ze slaan verschillende zaken door elkaar. Denk daarbij aan een mogelijke verwarring tussen VDAB en RVA of het onderscheid tussen schuldbemiddeling en collectieve schuldenregeling. Een spreker lichtte dit toe: “Mensen gaan drie kwartier vertellen en van dat eerste kwartier is wellicht slechts één minuut echt relevant. Toch moet je hen dat gunnen en vervolgens zelf gerichte vragen stellen

om de informatie te verkrijgen die nodig is. Het verhaal dat zij vertellen is immers een levensverhaal en geen opsomming van problemen in alle voor het OCMW relevante domeinen.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Vanuit Welzijnsschakels werd gesteld dat deze aanpak een bepaalde vaardigheid veronderstelt van de persoon die het onthaal verzorgt. Veelal gaat het echter om jonge medewerkers met weinig ervaring. Daarnaast is er ook veel personeelsverloop waardoor er weinig ‘bekende gezichten’ blijven. Dat werkt dubbel, zo vertelde de spreker: “Enerzijds handelen jongeren vaak wat formeler, meer ‘volgens het boekje’ waardoor het minder tot een echt goed gesprek komt. Anderzijds wordt een jonge kracht door de hulpvrager niet altijd ernstig genomen. Er is soms frustratie bij de mensen dat zij iemand voor zich hebben die niet de levenservaring en terreinkennis heeft die zij verwachten.” Dit alles dient men te plaatsen in een context waarin de werkdruk hoog ligt voor de sociaal werker die bovendien van bijzonder veel zaken op de hoogte moet zijn (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*).

Praktische organisatie

Een tweede element dat speelt is de praktische organisatie van het fysieke onthaal (dus niet het onthaal via kanalen als telefoon of internet). Het gaat onder meer over de locatie, de openingsuren en het gebouw waarin het onthaal wordt georganiseerd. In dit verband kan verwezen worden naar een studie in opdracht van de POD MI waarbij een grondige analyse werd gemaakt van het onthaal in de Belgische OCMW’s.⁹⁹⁴ De resultaten werden gepresenteerd op de studiedag rond 40 jaar OCMW in het najaar van 2016.⁹⁹⁵ Men kan er een aantal relevante zaken uit meenemen voor dit doctoraat.

Een eerste interessante vaststelling is dat burgers het meeste belang hechten aan een *menselijk onthaal* met begrip voor de persoonlijke leefsituatie. Dit ziet men onder meer in een respectvolle en beleefde communicatie met mensen, een redelijke wachttijd, individuele aandacht en oprechte interesse voor het verhaal dat de burger brengt.⁹⁹⁶

Op de tweede plaats staan betrouwbaarheid en transparantie als kenmerken van een goed onthaal. De *betrouwbaarheid* verwijst daarbij naar de efficiëntie en de coherentie van de procedures binnen het OCMW. Meer concreet gaat het erom dat de behandeling van een

⁹⁹⁴ POD MI (2016), *Onthaal in de OCMW’s – Eindrapport*, www.mi-is.be

⁹⁹⁵ POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE (2017), *Integratie – 40 jaar OCMW*, <https://www.mi-is.be/>

⁹⁹⁶ POD MI (2016), *Onthaal in de OCMW’s – Eindrapport*, www.mi-is.be

hulpvraag op ondubbelzinnige wijze gebeurt door een competent personeelslid dat vertrouwd is met de recentste wetgeving.⁹⁹⁷ Zoals eerder vermeld dient de hulpverlener van bijzonder veel zaken op de hoogte te zijn om de burger goed te kunnen informeren. Opleidingen en personeelsevaluaties spelen dan ook een belangrijke rol. De studie heeft evenwel aangetoond dat 40% van de OCMW's geen enkele opleiding aanbiedt aan de nieuwe onthaalmedewerkers en in 46% van de OCMW's is evenmin een opfrissingscursus beschikbaar.⁹⁹⁸ Daarnaast verwijst het aspect *transparantie* naar de ethische fundamenten waarop de werking van het OCMW is gebaseerd. Het gaat erom dat mensen zeker kunnen zijn van een gelijke behandeling en van duidelijke procedures die tevens correct worden toegepast. Aanvragen dienen te worden geregistreerd en het verzoek moet worden behandeld met respect voor de persoonlijke levenssfeer.⁹⁹⁹

De derde plaats in deze rangschikking wordt door burgers toegewezen aan de (*fysieke*) *toegankelijkheid* en de *infrastructuur*. Hoewel uit de studie blijkt dat OCMW's inspanningen leveren om de (wacht)lokalen aangenamer te maken (bijvoorbeeld via decoratieve elementen of een anti-inkijkfolie aan het raam) is dat dus niet doorslaggevend voor de aanvrager om zich goed te voelen bij het onthaal. Sommige OCMW's nemen initiatieven om de privacy aan het loket te verbeteren door te werken met muziek of een verplichte afstand tussen de gebruikers. Dat wordt door de burger uiteraard geapprecieerd. Tevens is het zo dat de meeste OCMW's wel al de nodige basisvoorzieningen aanreiken, onder de vorm van een wachtzaal met voldoende stoelen, een speelhoek, informatiebrochures en dergelijke meer. OCMW's zijn daarnaast veelal centraal gelegen in de gemeenten, waardoor er voldoende mogelijkheden zijn om de diensten (met het openbaar vervoer) te bereiken. De bewegwijzering is in bepaalde gevallen wel nog voor verbetering vatbaar, in het bijzonder wanneer het onthaal zich bevindt tussen allerlei andere loketten voor dienstverlening aan de burger.¹⁰⁰⁰ Ook moeten de openingsuren conform artikel 4 RMI-besluit op een zichtbare plaats aan de buitenzijde van het gebouw worden aangebracht. Dat blijkt in 1 op 10 OCMW's toch een aandachtspunt te zijn.¹⁰⁰¹

Een laatste aspect is de *betrokkenheid* van burgers bij de werking van het onthaal. Hieraan hechten burgers het minst belang. Het gaat dan bijvoorbeeld over de mogelijkheid van personen

⁹⁹⁷ *Ibidem*, 29.

⁹⁹⁸ *Ibidem*, 57.

⁹⁹⁹ *Ibidem*, 19.

¹⁰⁰⁰ *Ibidem*, 54-55.

¹⁰⁰¹ *Ibidem*, 57.

om zelf actief te zijn binnen het OCMW en om hun standpunten over de werking van de dienst kenbaar te maken, bijvoorbeeld onder de vorm van tevredenheidsenquêtes. Bij 66% van de OCMW's werd nog nooit een dergelijke enquête georganiseerd.¹⁰⁰²

Vanuit het Steunpunt was men alleszins niet verbaasd over het feit dat burgers het *menselijk onthaal* met stip op één zetten. Een beleidsmedewerker verwoordde het als volgt: “We zitten regelmatig samen met sociaal werkers. Het is belangrijk dat zij tijdens vormingsmomenten leren om aandacht te hebben voor laagdrempeligheid. Als je mensen op een respectvolle manier ontvangt en de tijd neemt om te communiceren over wat er gaat gebeuren en wat de wederzijdse verwachtingen zijn, dan kan dat de samenwerking alleen maar ten goede komen. Je mag immers niet onderschatten hoe ingrijpend het allemaal is. Mensen zijn bang en voelen zich aangevallen als er indringende vragen worden gesteld, omdat ze het *waarom* ervan niet begrijpen. En natuurlijk is er ook die allesoverheersende vrees dat ze zonder inkomsten zouden vallen of dat hun kinderen zouden worden weggenomen. Inlevingsvermogen is dus ontzettend belangrijk.” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*) Dat dit in de praktijk niet altijd eenvoudig is, kon een medewerker van Welzijnsschakels beamen: “Het voornaamste probleem is niet een of andere vorm van manifeste onwil onder sociaal werkers, maar wel de tijd die nodig is om rustig met mensen te kunnen communiceren. Er is bovendien slechts een periode van dertig dagen om een volledig sociaal onderzoek te voeren dat inzicht geeft in de complexe problematiek van die persoon. Dat leidt al snel tot een ‘efficiëntere’, meer zakelijke vorm van communiceren. En daarnaast speelt wellicht ook een beleidsmatig aspect, dat uiteraard sterk lokaal verschillend is.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

Verder vroegen verschillende sprekers aandacht voor een grondigere kennis van de procedures in hoofde van de hulpverlener (cfr. de *betrouwbaarheid* van het onthaal). Zoals eerder aangehaald gebeurt het immers dat hulpvragen niet geregistreerd worden en/of dat de burger geen ontvangstbewijs krijgt. Een CAW-medewerker uitte hierover haar verontwaardiging: “Ik hoor van collega's dat mensen naar het OCMW zijn geweest, een vraag hebben gesteld, maar geen antwoord of beslissing hebben gekregen. Ofwel is de vraag niet goed gesteld, ofwel is er geen registratie gebeurd. Hoe dan ook gaat er meestal weer wat tijd over vooraleer mensen teruggaan om de hulpvraag nog eens te formuleren, maar ondertussen is er natuurlijk geen inkomen. Hoe komt dat toch?”. (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Voormelde studie geeft

¹⁰⁰² *Ibidem*, 57.

aan dat slechts 20% van de OCMW's alle aanvragen registreert. In totaal wordt 1 aanvraag op 4 niet geregistreerd. De voornaamste reden om een aanvraag niet te registreren hangt samen met de problematiek van de territoriale bevoegdheid (70% van de *niet-registraties*). Toch is de chronologische registratie van aanvragen en het afleveren van bijhorend ontvangstbewijs een wettelijke plicht (cfr. artikel 18 RMI-wet) die dus in elk geval moet worden nageleefd (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*). Tevens wordt vanuit armoedeorganisaties benadrukt dat mensen in elk geval de gelegenheid moeten krijgen om een sociaal werker te spreken, niet in het minst omdat de vraag die gesteld wordt niet altijd overeenkomt met de complexe realiteit die erachter zit (zie *supra*). Tot slot benadrukte een andere spreker dat men bij voorkeur zoveel mogelijk op papier zet. Immers: "Ook al is de betrokkene de taal niet machtig, ook al is het ingewikkelde materie... Een schriftelijk stuk geeft houvast en de burger kan hierover later nog vragen komen stellen." (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*)

Agressie en ongewenst gedrag

Context

Een derde knelpunt handelt over agressie en frustratie bij de burger die het OCMW bezoekt. Eind augustus 2017 werd in een nieuwsuitzending op ATV bekendgemaakt dat sociaal werkers bij het OCMW Antwerpen maandelijks tot twintig keer met een of andere vorm van agressie te maken krijgen.¹⁰⁰³ Het bericht kwam er naar aanleiding van een dodelijke schietpartij eerder die maand in het ACV-gebouw van Diest. Bij het OCMW Antwerpen neemt geweld tegen maatschappelijk werkers gelukkig niet zulke extreme vormen aan, maar het is duidelijk wel een reëel probleem waaraan bijzondere aandacht wordt besteed (zie *infra*). Enkele jaren geleden werd door het ACV nog onderzoek gedaan naar agressie bij overheidsdiensten.¹⁰⁰⁴ Specifiek voor wat de OCMW's betreft, kwam daarin naar voor dat het fenomeen vooral opduikt in stedelijke contexten waar armoede zeer aanwezig is. Het gaat dan ook in hoofdzaak om een erg kwetsbaar publiek, zoals mensen die de taal niet machtig zijn of analfabeten, verslaafden, mensen met een psychiatrische problematiek of ongeschoolden die niet meteen een toekomst zien voor zichzelf en hun eventuele kinderen. Er heerst frustratie om verschillende redenen:

¹⁰⁰³ ATV (2017), *Bij OCMW elke maand tot 20 meldingen van agressie*, <https://atv.be/nieuws/video-bij-ocmw-elke-maand-tot-20-meldingen-van-agressie-48232>.

¹⁰⁰⁴ B. JANSSENS en M. DE BRUYCKER, *Agressie in de openbare sector*, Brussel, ACV-Openbare Diensten, 2013, 73p.

men kan geen werk vinden, het leefloon is te laag om menswaardig te kunnen leven, de aanpak van het OCMW wordt als te streng ervaren, er zijn ernstige gezondheidsproblemen...¹⁰⁰⁵ In die omstandigheden is het OCMW voor de aanvrager het allerlaatste redmiddel en dat feit veroorzaakt op zichzelf al heel wat spanningen. Wanneer dan blijkt dat de werker de gevraagde hulp niet kan bieden of wanneer een sanctie wordt opgelegd, is er het risico dat de betrokkene agressief uit de hoek komt. Ook uit de focusgroepen is gebleken dat het in hoofdzaak gaat over mensen die niet per definitie een agressief karakter hebben, maar eerder gefrustreerd raken door de onzekere omstandigheden en de aanhoudende overlevingsmodus waarin zij verkeren (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017 – Focusgesprek 5 – dd. 16 juni 2017*). De factoren die maken dat op een zeker moment ‘de emmer overloopt’ kunnen overigens heel verschillend zijn. Vanuit de VVSG werd het als volgt toegelicht: “De mogelijke oorzaken van agressie zijn ontzettend divers. De houding van de maatschappelijk werker, de lange wachttijd aan het onthaal, het niet goed kunnen formuleren van zijn hulpvraag en daardoor verkeerd begrepen worden, de confrontatie met andere kwetsbare burgers, de onzekerheid over de toekomst, de angst om zijn leefloon te verliezen... Het lijstje is eindeloos en werkelijk alles speelt mee in die context. Mensen kunnen ook onder invloed van drank of middelen het OCMW-gebouw binnenkomen en daardoor overreageren op een stress-situatie. Een kleine trigger is in dergelijke omstandigheden al genoeg om een agressieve reactie uit te lokken”.

Aanpak op het terrein

Om aan voormelde situaties het hoofd te bieden, werden in verschillende OCMW’s aangepaste initiatieven uitgewerkt. Het betreffen in de eerste plaats kleinere maatregelen, zoals brede tafels (waar mensen niet makkelijk overheen kunnen kruipen), een noodknop aan de telefoon en een aparte, afgeschermdede uitgang voor de sociaal werker. Zowel in Gent als in Antwerpen is er ook de afspraak dat collega’s elkaar komen helpen, zodra een van hen het alarmsignaal activeert (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Voorts is er steeds vaker het principe dat men zelfs de kleinste vorm van agressie niet mag dulden. Waar een beleidsmedewerker van het OCMW Gent meldde dat “sociaal werkers wel wat gewend zijn” vulde hij meteen aan dat men in de toekomst wellicht minder zou mogen tolereren (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Dit was overigens goed merkbaar in het focusgesprek met sociaal werkers. Daarin getuigde een werker van het Gentse OCMW over een relatief ‘milde’ aanpak die vooral bepaald wordt door de houding van

¹⁰⁰⁵ *Ibidem*, 34-35.

de hulpverlener zelf: “Wij hebben zo’n agressieformulier dat we kunnen invullen als er zich een incident heeft voorgedaan. Het is echter vooral een eigen keuze van de sociaal werker om dat al dan niet te doen.” Daartegenover stond de toelichting van een Antwerps werker met het accent op *nultolerantie*: “Er wordt bij ons zeer sterk benadrukt dat je niets mag tolereren. Dat varieert van ‘de orde verstoren’ naar echt ‘agressief of gewelddadig gedrag’, verbaal of non-verbaal. Natuurlijk maak je wel het onderscheid tussen frustratie-agressie en werkelijk agressie tegen de persoon, maar er is toch een duidelijke wijziging doorgevoerd in het beleid dat we echt alles moeten doorgeven.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*) Daarmee werd meteen een antwoord gegeven op de bekommernis van een andere spreker die argumenteerde dat agressie niet door eenieder als even ernstig wordt ervaren en dat daardoor ongelijkheid zou kunnen optreden. Een risico dat uiteraard niet langer bestaat wanneer geen enkele vorm van agressie meer wordt getolereerd.

En toch verdient voormelde benaderingswijze de nodige waakzaamheid. Zo dient men rekening te houden met een bepaalde houding, een manier van handelen die eigen is aan de doelgroep. Een CAW-medewerker getuigde hierover het volgende: “Ik ben eens meegegaan naar een intakegesprek bij de dienst Schuldbemiddeling van het OCMW. Het ging om een klant met psychische problemen, maar de werker was uitstekend voorbereid. Op een zeker moment werd de klant echter (verbaal) agressief: hij begon te roepen en was duidelijk kwaad op de situatie. De sociaal werker zou normaal gezien op dat moment afronden, het dossier afsluiten, maar omdat ik erbij was, was ze bereid om verder te doen. Zij had een bepaald kader, een bepaalde visie over hoe dat gesprek moest verlopen. Het moest een constructieve afspraak zijn en als daar frustratie bij kwam kijken, dan was het deel van dat kader om grenzen te stellen. Ik kan me inderdaad voorstellen dat je een aantal normen wil hanteren als je de hele dag intakes moet doen. Maar voor mensen komt dat dan weer niet goed over.” (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*) Ook vanuit Welzijnsschakels klonk het dat mensen in armoede sneller dan gemiddeld luid beginnen praten of soms roepen. Dit gedrag past weliswaar niet altijd in het vooropgestelde kader, maar echt agressief is het evenmin (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Hoe dan ook zijn sociaal werkers kennelijk wel vatbaar voor dergelijke nuances: “We zijn bezig met het meest essentiële aspect in het leven van de kwetsbare burger. Het is zo’n gevoelige materie. Die spanning kan sommigen te veel worden en, zeker wanneer het gedrag enigszins binnen de perken blijft, probeer ik daar toch begrip voor te tonen.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*).

Daarnaast behoort het tot de bevoegdheid van de OCMW's om een eigen agressiebeleid uit te werken. Dat gebeurt in de meeste gevallen onder de vorm van een agressieprotocol, aangevuld met opleidingen voor medewerkers. Overigens geldt deze beleidsruimte niet alleen voor de wijze waarop met agressie wordt omgegaan; tevens gaat het over de gevolgen die een OCMW koppelt aan agressie-incidenten. Zo kan ongewenst gedrag resulteren in een negatieve beslissing omtrent het recht op leefloon of maatschappelijke dienstverlening, omdat de betrokkene niet bereid is tot medewerking. Het dient evenwel benadrukt dat de beslissing niet kan worden genomen op grond van één enkel gesprek. Bovendien ligt de bewijslast van het gebrek aan medewerking principieel bij het OCMW (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*).

Een aantal beleidsmatige verschillen tussen de OCMW's werden tijdens de focusgesprekken reeds duidelijk. Zo geldt binnen het OCMW Antwerpen de regel dat na elk incident een ordegesprek wordt georganiseerd. Een sociaal werker lichtte dit toe: "Het ordegesprek gaat niet per se over de inhoud, maar eerder over het gestelde gedrag. De persoon moet na afloop een formulier ondertekenen waarin hij verklaart dat hij het gedrag niet meer zal vertonen. Wanneer hij het niet ondertekent, dan stopt de steun automatisch. In het andere geval krijgt hij een nieuwe kans. Ik geloof dat de steun na drie kansen ook sowieso wordt stopgezet. Deze regeling is overigens vrij nieuw." (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*) Voorts is er in Antwerpen de Sociale Dienst Centrum waar agressieve klanten die nog wel steun ontvangen verder worden opgevolgd. "Een dergelijke situatie is denkbaar wanneer het bijzonder comité de toegang tot het OCMW-gebouw aan de klant ontzegt, maar zonder daaraan de afschaffing van steun te koppelen", zo stelde een beleidsmedewerker (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Ook in Gent wordt soms een dergelijk toegangsverbod opgelegd, waarna mensen worden ontvangen in het politiekantoor. Een OCMW-medewerker zal de betrokkene dan spreken in een bureau bij de politie. Tevens kan politieaanwezigheid worden gevraagd voor een hoorzitting, wanneer er een vermoeden is dat de persoon agressief zal handelen (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*).

In sommige OCMW's gaat men daarnaast nog veel verder door de volledige infrastructuur te herbekijken en deze af te stemmen op mogelijke incidenten. Zo gaf een medewerker van het OCMW van Marche-en-Famenne toelichting bij een hele reeks beveiligingsmaatregelen die bij de bouw van het nieuwe Centrum werden uitgewerkt. Vrij vertaald vertelde hij het volgende:¹⁰⁰⁶

¹⁰⁰⁶ POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE (2017), *Integratie – 40 jaar OCMW: Werkgroep Onthaal OCMW – OCMW Marche-en-Famenne*, <https://www.mi-is.be/>

Zodra men het gebouw binnenkomt, zijn er twee beveiligde en van elkaar onderscheiden ingangen: een voor het personeel en een voor de bezoekers. De onthaalmedewerker bevindt zich achter kogelwerend glas en heeft zicht op de beelden die worden geregistreerd door vier bewakingscamera's. De medewerker heeft tevens de mogelijkheid om de beveiligde deuren te openen met afzonderlijke knoppen. Voorts is de wachtzaal gescheiden van het bureau van de sociaal werker, eveneens met een beveiligde deur. De toegang naar de andere werkruimtes is afgesloten met een badge-systeem. Tot slot werd ook een bijzonder beveiligde ruimte ingericht voor mensen met een agressieproblematiek. In die ruimte kunnen zij via kogelwerend glas en mogelijk zelfs via een telefoonverbinding met de sociaal werker communiceren. De toegang werd georganiseerd langs afzonderlijk beveiligde in- en uitgangen.

Hoewel de Vlaamse OCMW's doorgaans niet op die (verregaande) manier worden ingericht, uitten bepaalde organisaties wel hun bezorgdheid over een mogelijke trend in die richting. De vraag rijst immers of een 'superbeveiligde' omgeving op zichzelf geen uitlokkende factor voor agressie kan zijn. Een dergelijke context is immers niet bevorderlijk voor de vertrouwensrelatie tussen de burger en de hulpverlener en bovendien is er het risico dat de drempel om hulp te vragen nog hoger komt te liggen. "Op die manier wordt een OCMW als een gesloten en formalistische instelling georganiseerd. Het eerste gesprek wordt dan gevoerd vanuit weerstand en wantrouwen, wat op zijn beurt frustratie opwekt. Dat kan niet de bedoeling zijn", aldus een medewerker van het Netwerk tegen Armoede (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Precies vanuit die overweging probeert de organisatie vzw Filet Divers een open, vertrouwende communicatie te voeren met kwetsbare groepen. Belangrijk verschil met het OCMW is uiteraard dat Filet Divers minder levensbepalende hulp te bieden heeft en dat er meer mogelijkheden zijn om mensen te laten bijdragen aan de groei van de eigen organisatie (d.m.v. werkgroepen, sportieve en creatieve activiteiten, vrijwilligerswerk enzovoort). Daardoor weegt de afhankelijkheid van de burger niet zo zwaar door als bij een OCMW (*Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017*). Hetzelfde geldt overigens binnen de context van het CAW. Een medewerker getuigde: "Mensen krijgen geen geld van het CAW en dus spelen afhankelijkheid en agressie veel minder. Daar waar in heel wat OCMW's structurele maatregelen worden genomen om de veiligheid in de dagelijkse werking te verhogen, zien we dat binnen de CAW's totaal niet. Wij werken in gebouwen waar OCMW-medewerkers niet mogen werken, omdat het onvoldoende veilig zou zijn voor hen. En als wij een nieuw centrum openen, dan is dat qua veiligheid niet zo doordacht, omdat dat ook niet nodig is." (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*)

Naast voormelde *afhankelijkheid* als bepalende factor is er ook nog de zogenaamde ‘*dubbele pet*’ van het OCMW (zie ook *supra*). Vanuit Filet Divers werd hierover het volgende gezegd: “Wanneer men bij onze sociale kruidenier zaken opmerkt die ‘verdacht’ zijn, dan spelen we dat door aan de doorverwijzende – en dus controlerende – instantie. Wij beslissen niet wie een kaart voor de kruidenier krijgt en wie niet. Het is de doorverwijzende organisatie die moet nagaan of de kaart verlengd wordt en of mensen dus nog aan de voorwaarden voldoen. Op die manier koppelen we hulpverlening en sanctionering los van elkaar, wat zeker van belang is geweest voor het feit dat wij tot op heden nog geen enkel incident hebben genoteerd. Ik kan me voorstellen dat het voor sociaal werkers allesbehalve evident is om zowel ‘hulpverlenend’ als ‘sanctionerend’ te moeten zijn.” (*Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017*) Hetzelfde geldt opnieuw binnen de context van het CAW. “Bij onze opvangdiensten heb je wel meer die afhankelijkheidsverhouding waarbij mensen ook kunnen worden gesanctioneerd, waarbij hen dingen kunnen worden ontzegd. Sinds de fusie is in feite elk opvangcentrum een deel van het CAW. En dan is er nog de Biekorf. Maar als het ook daar niet lukt, dan is er niks meer. Hoewel opvang niet hetzelfde is als leefloon merken we dat agressie er vaker voorkomt, precies omdat mensen afhankelijk zijn én omdat het personeel er zowel hulpverlenend als controlerend werkt”, zo lichtte de medewerker toe (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*).

Volledigheidshalve kan hierbij nog worden verwezen naar hetgeen eerder werd aangehaald over sociale fraude. Zo werd vermeld dat er bij de OCMW’s van Gent en Antwerpen een afzonderlijke Cel Fraudebestrijding is opgericht. Dankzij deze cel hoeft de sociaal werker geen ‘detectivewerk’ te verrichten om vermoedens van fraude te onderzoeken. Niet alleen zou dit praktisch onhaalbaar zijn, tevens wordt door deze manier van werken het sanctionerende luik voor een stuk bij de sociaal werker weggehaald. Bovendien is er tijdens dergelijke huisbezoeken een groter risico op agressie naar OCMW-medewerkers om de evidente reden dat men zich dan op het ‘privéterrein’ van de klant begeeft. Het huisbezoek – in het bijzonder wanneer het onaangekondigd gebeurt – is voor veel mensen immers een gebeurtenis die als zeer ingrijpend wordt ervaren. Ook binnen het CAW gebeurt het dat woonbegeleiders die bij mensen aan huis komen om voormelde reden plots niet meer naar buiten mogen van de klant (*Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017*).

Tot slot werd vanuit de focusgroepen aandacht gevraagd voor de specifieke problematiek van agressie door burgers met een psychische aandoening (zie ook *supra*). Denk daarbij onder meer

aan een verslaving, een trauma, een depressie of een aangeboren persoonlijkheidsstoornis. Een medewerker van Welzijnsschakels getuigde dat het OCMW wel vaker met deze mensen in contact komt: “Het gaat om een groep die eigenlijk in andere organisaties moet worden opgevangen, maar er is te weinig gespecialiseerde hulp om dat effectief te doen. Daardoor komen zij ook bij het OCMW terecht. Een sociaal werker is echter geen verpleegkundige en dat maakt het soms behoorlijk lastig om rustig met de klant te communiceren. Bovendien is het niet altijd zo eenvoudig in te schatten of het wel degelijk gaat om iemand met een psychisch probleem, dan wel of het een ‘normale’ burger is die door omstandigheden agressief en gefrustreerd handelt. In het bijzonder wanneer het een veel bevroegd OCMW betreft, weet je dat er veel mensen met diverse problematieken terechtkomen. Ik denk bijvoorbeeld aan een OCMW in het Brusselse waar men de vaas met bloemen aan het onthaal heeft weggehaald, omdat dat een gevaarlijk object was geworden voor agressieve klanten met een psychische stoornis.” (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*) Een beleidsmedewerker stelde nog dat een deel van het probleem verband houdt met het feit dat er meer vluchtelingen uit oorlogsgebied naar België zijn gekomen. “Het gaat om zwaar getraumatiseerde mensen die niets anders kennen dan hun frustratie op een agressieve manier te uiten. Zij hebben nood aan aangepaste hulp die er helaas te weinig is”, aldus de spreker (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). In extreme gevallen zou men er nog aan kunnen denken om de betrokkene gedwongen te laten opnemen, maar ook daarbij zijn bedenkingen te maken. Immers: “Het is eigenlijk niet de taak van het OCMW om iemand gedwongen te laten opnemen, bijvoorbeeld om zijn verslavingsproblematiek aan te pakken. Alleen wanneer de persoon een gevaar is voor de maatschappij, dan zou het wel kunnen, uiteraard via een rechterlijke toets. Maar goed, dat is dan ook maar tijdelijk en men kan zich afvragen of het gedwongen karakter van een opname of behandeling echt een langetermijnoplossing biedt”, zo argumenteerde een sociaal werker (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*).

3.5.3. Evaluatie

De communicatie tussen de sociaal werker en de kwetsbare burger is essentieel, omdat hiermee de brug wordt geslagen tussen het OCMW-recht en de wereld van de betrokkene. Of nog: door middel van communicatie wordt het recht ‘vertaald’ en toegepast op de individuele leefsituatie. Omgekeerd laat de burger via (verbale en non-verbale) communicatie weten wat zijn noden zijn, welke hulp hij wenst te verkrijgen, maar ook hoe hij zich voelt en welke motivaties hij heeft. Tegelijk volgt uit het voormelde dat deze communicatie niet altijd vlekkeloos verloopt. De reden daarvoor ligt bij de burger (zie *infra – Deel III/A*), bij het OCMW en de sociaal werker (zie *infra – Deel III/B*) of in complexiteit van het recht (zie *infra – Deel III/C*). Soms heeft het ook te maken met een combinatie van deze factoren: het betreft dan een gedeelde verantwoordelijkheid.

Wanneer men onderzoek doet naar communicatie in het sociaal werk is het van belang om deze communicatie voldoende ruim te interpreteren. Uiteraard gaat het in essentie over het rechtstreekse contact tussen de sociaal werker en de burger, dit is en blijft immers de allerbelangrijkste manier van communiceren. Daarnaast zijn er echter ook tal van andere, nieuwe manieren om te communiceren met het OCMW. Men kan bijvoorbeeld denken aan de digitalisering van de hulpverleningsrelatie. Aldus kan verwezen worden naar de studiedag in het kader van het 40-jarig bestaan van de OCMW’s. Daar werden de resultaten gepresenteerd van een onlinebevraging bij de Belgische OCMW’s omtrent het inzetten of overwegen van onlinehulptoepassingen in hun werking. De studie gebeurde in opdracht van de POD MI en werd uitgevoerd door de Arteveldehogeschool Gent.¹⁰⁰⁷ Centraal stond de vraag naar de mogelijkheden om het onlinehulpaanbod verder uit te breiden en dit vanuit de gedachte dat cliënten steeds vaker hun toevlucht zoeken tot het internet om informatie op te zoeken over welzijn. Omgekeerd is het een feit dat de meeste hulporganisaties reeds heel wat informatie online ter beschikking stellen, maar de manier waarop dat gebeurt, is geenszins uniform. Met dit onderzoek werd daarom in de eerste plaats getracht om een overzicht te krijgen van het onlinehulpaanbod dat door de OCMW’s wordt aangeboden. Bedoeling is vervolgens om de besturen aan te zetten om van elkaar te leren en *best practices* uit te wisselen. Dit in het bijzonder ten aanzien van kleinere OCMW’s die mogelijk minder mensen en middelen hebben

¹⁰⁰⁷ P. BOCKLANDT (2017), *Onlinehulp in Belgische OCMW’s onlinehulprealisaties en -plannen anno 2016 in kaart*, <https://www.mi-is.be/>

om online tools uit te werken, maar die wel vernieuwende ideeën kunnen aanbrengen gebaseerd op de eigen ervaring. Het is overigens gebleken dat onlinehulpverlening veel meer is dan het louter ter beschikking stellen van een website. Zo kan er ook gewerkt worden met e-mail, chatboxen, fora, zelftests, beeldbellen, sociale netwerksites enzovoort (zie ook *infra*).

Belangrijke kanttekening bij dit alles is dat men rekening moet houden met een bepaalde groep OCMW-klienten die niet online is. Zo staat te lezen in het rapport: *Het OCMW moet steeds een laagdrempelig face-to-face aanbod hebben voor wie niet digitaal actief is.*¹⁰⁰⁸ Dit blijkt ook uit de gesprekken met sociaal werkers. Een van hen stelde het volgende: “We mogen er niet van uitgaan dat mensen helemaal mee zijn met de digitale wereld. Integendeel, alles wat online gebeurt, maakt het voor hen vaak bijkomend ingewikkeld.” En nog: “Er zijn bijzonder veel mensen in de doelgroep die geen computer hebben. Zij kunnen geen Worddocumenten openen of op het internet surfen. We moeten daarmee rekening houden, in het bijzonder wanneer het gaat over het aantonen van zijn werkbereidheid door middel van (online) sollicitaties.” (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*) (zie ook *infra*).

¹⁰⁰⁸ *Ibidem.*

3.6. Andere knelpunten

3.6.1. Het referentieadres

3.6.1.1. Wettelijk kader en problematiek

Een eerste knelpunt dat niet uit de rechtspraakstudie volgt, maar dat wel een rol speelt op het terrein is de problematiek van het referentieadres voor dakloze personen. De juridische basis voor deze aangelegenheid is te vinden in de wet van 19 juli 1991.¹⁰⁰⁹ Artikel 1 §2, eerste lid van voormelde wet stipuleert dat Belgen – of vreemdelingen met een langdurig verblijf – worden ingeschreven op een referentieadres in twee mogelijke omstandigheden: wanneer zij in een mobiele woning verblijven enerzijds of wanneer zij om beroepsredenen of bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats meer hebben anderzijds.

Het referentieadres wordt in beginsel genomen bij een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die daarmee instemt (cfr. artikel 1 §2, tweede lid Wet Bevolkingsregisters). Personen die bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats (meer) hebben en die bij gebrek aan inschrijving in de bevolkingsregisters geen maatschappelijke bijstand kunnen genieten van een OCMW of om het even welk ander sociaal voordeel, worden conform artikel 1 §2, vijfde lid Wet Bevolkingsregisters, ingeschreven op het adres van het OCMW van de gemeente waar zij gewoonlijk verblijven.

Daarnaast werd met het Koninklijk Besluit van 16 juli 1992 uitvoering gegeven aan voormelde wet.¹⁰¹⁰ Zeer relevant daarbij is het artikel 20 §3 dat stelt dat de personen die, doordat zij geen of niet langer een verblijfplaats hebben, de maatschappelijke bijstand vragen in de zin van artikel 57 OCMW-wet, in aanmerking komen voor de inschrijving op het adres van het OCMW wegens een gebrek aan voldoende bestaansmiddelen. Met het oog op een inschrijving in de bevolkingsregisters bezorgt het Centrum een document waarin wordt bevestigd dat de persoon werd ingeschreven op het adres van het OCMW. Na inschrijving dient de betrokkene zich minstens een keer per trimester te melden.

¹⁰⁰⁹ Wet 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, *BS* 3 september 1991, 19.075 (hierna: Wet Bevolkingsregisters).

¹⁰¹⁰ KB 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, *BS* 15 augustus 1992, 18.028 (hierna: KB Bevolkingsregisters).

De praktijk wijst evenwel uit dat het voor burgers niet altijd evident is om een referentieadres te verkrijgen. Zo heerst er in de eerste plaats verwarring over volgende bewoordingen van het KB Bevolkingsregisters: “dat personen die (...) de *maatschappelijke bijstand vragen* in de zin van artikel 57 OCMW-wet (...)”. Hoewel de wet het nergens heeft over een uitdrukkelijke vraag om bijstand, lijkt het KB wel een dergelijke voorwaarde op te leggen. De effectieve goedkeuring van de aanvraag is in elk geval geen vereiste. Een advocaat die deelnam aan de focusgesprekken bevestigde dat sommige OCMW’s de aanvraag van een referentieadres koppelen aan het indienen van een steunaanvraag, terwijl andere besturen die voorwaarde niet stellen (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Daarnaast bestaat er discussie over de precieze inhoud van maatschappelijke bijstand in de zin van artikel 57 OCMW-wet. Zo zijn er verschillende omzendbrieven over dit thema die, afhankelijk van de wijze waarop men de tekst interpreteert, verwijzen naar maatschappelijke bijstand als *alle rechten en voordelen waarop men krachtens de Belgische wetgeving aanspraak kan maken* of maatschappelijke bijstand als *synoniem voor de aanvraag van een referentieadres*, waardoor het in dit laatste geval dus geen bijkomende voorwaarde betreft.¹⁰¹¹

In de focusgroepen werd regelmatig de vraag gesteld waarom de toekenning van een referentieadres zo moeilijk verloopt. Een voorzitter stelde het als volgt: “Het wordt inderdaad heel vaak geweigerd en ik begrijp niet waarom. Het is maar een adres en soms is het ook maar tijdelijk. Mensen vragen een adres om uitkeringen te kunnen ontvangen, maar niet per se van het OCMW. Het is dus eerder bedoeld om zich in regel te stellen. Wat is daar op tegen? Dikwijls is het zelfs een eerste stap om een huurcontract af te sluiten of om werk te zoeken bijvoorbeeld”. Een collega-voorzitter vervolgde: “Ik stel vast dat het OCMW Antwerpen relatief vaak weigert. Onlangs heb ik nog twee dossiers gehad waar ik het wel heb toegekend. Je merkt dat het thema tegenwoordig nét iets vaker bij de arbeidsgerechten opduikt, terwijl dat vroeger zelden het geval was.” Ook vanuit het arbeidsauditoraat werd bevestigd dat de rechtspraak rond het referentieadres erg beperkt is (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*). Dat blijkt eveneens uit het rechtspraakoverzicht maatschappelijke dienstverlening van 2012 waarin slechts één pagina gewijd werd aan het onderwerp.¹⁰¹²

¹⁰¹¹ Omz. 21 maart 1997 betreffende de invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te krijgen; Omz. 27 juli 1998 over het referentieadres voor daklozen: bijkomende inlichtingen in aanvulling op de omzendbrief van 21 maart 1997 en Omz. 4 oktober 2006 betreffende daklozen- bevoegd OCMW-referentieadres- inschrijving en schrapping van een inschrijving, aangehaald door NETWERK TEGEN ARMOEDE (2017), *Werknota: het (referentie)adres voor daklozen*, <http://www.netwerktegenarmoede.be/>

¹⁰¹² L. VENY, I. CARLENS, P. GOES en B. WARNEZ, *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht*

Tegen deze achtergrond werkt het Steunpunt aan een studie die de problematiek rond referentieadressen verder moet uitdiepen (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Het belang hiervan werd door de POD MI sterk benadrukt, aangezien de wetgeving rond referentieadressen in bepaalde OCMW's stelselmatig niet wordt nageleefd (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*). Zo gebeurt het dat aanvragen gewoonweg niet geregistreerd worden waardoor het helemaal onmogelijk is om nog een referentieadres toe te kennen (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Sociaal werkers getuigden op hun beurt dat er in de praktijk veel onduidelijkheid is over de preventieve werking van de aanvraag met het oog op het vrijwaren van rechten op sociale uitkeringen.¹⁰¹³ Voorts is er in Antwerpen een concreet probleem in verband met personen die in het rijksregister naar het buitenland worden afgeschreven. Deze categorie mag in de huidige werking geen referentieadres krijgen. Het OCMW Gent lijkt wat referentieadressen betreft wel wat soepeler te werk te gaan en de meeste aanvragen in te willigen (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*).

3.6.1.2. Kanttekening: referentieadres versus territoriale bevoegdheid

De territoriale bevoegdheid van het OCMW wordt bepaald aan de hand van de gewoonlijke verblijfplaats van de aanvrager (artikel 1, 1° Wet 2 april 1965, zie *supra*). Op deze algemene bevoegdheidsregel zijn bij wijze van uitzondering een aantal hypothesen uitgewerkt (artikel 2 Wet 2 april 1965). Het principe is eenvoudig: wanneer een situatie niet onder de uitzonderingen valt, dan komt men terug bij de basisregel van het gewoonlijk verblijf.¹⁰¹⁴ De achterliggende gedachte is uiteraard om steeds een bevoegd OCMW te kunnen aanwijzen.

Het dient opgemerkt dat de wetgever op geen enkel moment verwijst naar het referentieadres als criterium om de bevoegdheid van het Centrum te bepalen. Wanneer een dakloze derhalve een referentieadres heeft bij OCMW A, dan mag OCMW B de inschrijving als referentieadres in de gemeente A niet aanwenden om de maatschappelijke dienstverlening te weigeren wanneer

op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening, Brussel, POD MI, 2014, 118.

¹⁰¹³ Cfr. “De verleende steun kan ook een preventief karakter hebben. Het aanvragen van een referentieadres teneinde te vermijden dat rechten op bijvoorbeeld sociale uitkeringen verloren gaan bij gebrek aan adres of om dergelijke rechten te verkrijgen, dient als preventieve hulp beschouwd te worden.” (Omz. 27 juli 1998 over het referentieadres voor daklozen: bijkomende inlichtingen in aanvulling op de omzendbrief van 21 maart 1997)

¹⁰¹⁴ P. VERSAILLES, “La compétence territoriale des CPAS” in F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE, P. HUBERT e.a. (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale: Le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 417.

de dakloze zijn feitelijke verblijfplaats heeft op het grondgebied van gemeente B (cfr. artikel 2 §7 Wet 2 april 1965).¹⁰¹⁵ Het kan hoogstens *een indicatie tussen vele andere* zijn op basis waarvan men het gewoonlijk en effectief verblijf van de betrokkene vaststelt.¹⁰¹⁶ Immers, het referentieadres voor daklozen (in tegenstelling tot het referentieadres voor gedetineerden) wordt beschouwd als een vorm van maatschappelijke dienstverlening, waarvoor zowel een (voorafgaand) onderzoek naar de bevoegdheid als een ruimer sociaal onderzoek naar de leefsituatie is vereist.¹⁰¹⁷ Zodoende is het correct om de toekenning van een referentieadres te weigeren in het geval waarin de dakloze aanvrager impliciet erkent dat hij feitelijk verblijft in een caravan in een andere stad.¹⁰¹⁸ Het OCMW stelt dan eigenlijk zijn territoriale onbevoegdheid vast (feitelijk verblijf is elders), waaruit volgt dat er geen maatschappelijke dienstverlening (*in casu* een referentieadres) kan worden toegestaan.

Niettemin leidt de combinatie territoriale bevoegdheid – referentieadres tot behoorlijk wat complicaties in de praktijk. Zo is de betwisting van de territoriale bevoegdheid van een OCMW dikwijls de aanleiding voor discussies rond het referentieadres.¹⁰¹⁹ De overgrote meerderheid van deze problemen komt voort uit een slechte toepassing van de wet, wat op zijn beurt samenhangt met de complexiteit en de vaagheid van de bevoegdheidsregels en de regels inzake het referentieadres.¹⁰²⁰ Het Netwerk tegen Armoede verwijst onder meer naar het onduidelijke verschil tussen de feitelijke en de gewoonlijke verblijfplaats en de definitie van dakloosheid.¹⁰²¹ Verder is er niet alleen verwarring over de betekenis van het referentieadres voor de vaststelling van de territoriale bevoegdheid (zie *supra*), tevens is er, niet in het minst bij de kwetsbare burger, onzekerheid over de impact van een referentieadres op het statuut

¹⁰¹⁵ POD MI (2018), *Evaluatieverslag bevoegdheidsconflicten 2017*, <https://www.mi-is.be/>

¹⁰¹⁶ P. VERSAILLES, “La longue marche des personnes sans abri” in G. BENOIT, H. FUNCK en P. JADOUL (eds.), *Les missions des centres publics d’aide sociale*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, 118.

¹⁰¹⁷ POD MI (2018), *Evaluatieverslag bevoegdheidsconflicten 2017*, <https://www.mi-is.be/>

¹⁰¹⁸ Arbrb. Sint-Niklaas 4 juli 2016, AR 15/2393/A, *onuitg.*, aangehaald door STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2018), *Het referentieadres bij een OCMW - Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*, <http://www.armoedebestrijding.be/>

¹⁰¹⁹ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2018), *Het referentieadres bij een OCMW - Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*, <http://www.armoedebestrijding.be/>

¹⁰²⁰ P. VERSAILLES, “La compétence territoriale des CPAS” in F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE, P. HUBERT e.a. (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale: Le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 410 en P. VERSAILLES, “La longue marche des personnes sans abri” in G. BENOIT, H. FUNCK en P. JADOUL (eds.), *Les missions des centres publics d’aide sociale*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, 117-118.

¹⁰²¹ NETWERK TEGEN ARMOEDE (2017), *Werknota: het (referentie)adres voor daklozen*, <http://www.netwerktegenarmoede.be/>

(alleenstaande/samenwonende) en de positie van de schuldeisers (die mogelijks beslag kunnen leggen).¹⁰²²

Teneinde een aantal oplossingen aan te reiken, introduceerde men met de omzendbrief van 8 april 2003 een specifieke procedure voor bevoegdheidsconflicten tussen OCMW's. Het idee is dat wanneer een OCMW zich onbevoegd verklaart, dit Centrum de taak heeft om de aanvraag over te maken naar het volgens hem bevoegde OCMW. Indien dit tweede OCMW zich ook onbevoegd verklaart, dan moet een verzoek worden ingediend bij de Minister van Maatschappelijke Integratie om de procedure 'bevoegdheidsconflicten' op te starten. De minister zal binnen de vijf werkdagen een beslissing nemen over welk OCMW voorlopig moet tussenkomen. Als een latere beslissing (administratief of via de gerechtelijke weg) een ander OCMW definitief bevoegd verklaart, dan moet het eerste OCMW de hulp verleend door het tweede terugbetalen.¹⁰²³ Hoewel de algemene cijfers wijzen op een daling van het aantal procedures inzake bevoegdheidsconflicten in het Nederlandse taalgebied, dient opgemerkt dat de cijfers ten aanzien van daklozen (en het referentieadres) wellicht een onderschatting zijn. Het Netwerk tegen Armoede stelt hierover dat de procedure te weinig wordt toegepast ten aanzien van dakloze personen en ook de POD MI (die de cijfers publiceert) bevestigt dat er wellicht een probleem is in verband met de daadwerkelijke erkenning van een burger als dakloze.¹⁰²⁴ De POD MI doet er dan ook alles aan om de procedure verder te vereenvoudigen en beter bekend te maken bij de OCMW's, o.m. aan de hand van het interactieve aanvraagformulier en de gebruikersgids.¹⁰²⁵ Daarnaast voorziet artikel 2 § 9 van de Wet van 2 april 1965 in een nieuwe bevoegdheidsregel ten aanzien van personen die een beroep doen op dringende medische hulpverlening. Bedoeling is om de situatie op te vangen waarbij de territoriale bevoegdheid van een OCMW verandert *tijdens* de geldigheidsperiode van de medische kaart en/of de hospitalisatieperiode van een persoon.¹⁰²⁶

¹⁰²² P. VERSAILLES, "La longue marche des personnes sans abri" in G. BENOIT, H. FUNCK en P. JADOUL (eds.), *Les missions des centres publics d'aide sociale*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, 117-119.

¹⁰²³ Omz. 8 april 2003 betreffende de oplossing van bevoegdheidsconflicten tussen OCMW's.

¹⁰²⁴ NETWERK TEGEN ARMOEDE (2017), *Werknota: het (referentie)adres voor daklozen*, <http://www.netwerktegenarmoede.be/> en POD MI (2018), *Evaluatieverslag bevoegdheidsconflicten 2017*, <https://www.mi-is.be/>

¹⁰²⁵ POD MI (2016), *Aanvraagformulier om een bevoegdheidsconflict op te lossen: interactieve versie*, <https://www.mi-is.be/> en POD MI (2016), *De territoriale bevoegdheidsregels van de OCMW's – Gebruikersgids*, <https://www.mi-is.be/>

¹⁰²⁶ POD MI (2018), *Evaluatieverslag bevoegdheidsconflicten 2017*, https://www.mi-is.be

Elk initiatief, klein of groot, is hoe dan ook van belang, daar het niet aanvaardbaar is dat zeer kwetsbare burgers geen hulp kunnen krijgen enkel en alleen omdat men niet kan bepalen bij welk OCMW zij hun aanvraag moeten doen.¹⁰²⁷ Daarnaast is het referentieadres een zeer nuttige vorm van maatschappelijke dienstverlening, omdat het tot doel heeft de sociale en administratieve marginalisering van kwetsbare burgers tegen te gaan.¹⁰²⁸

3.6.2. De terugvordering van steun

Een meer juridisch-technisch aandachtspunt betreft de terugvordering van OCMW-steun. De focus ligt hierbij op de terugvordering bij de (gewezen) beneficant (en dus niet bij de erfgenamen of de derde-aansprakelijke). De wettelijke basis voor een terugvordering vindt men in de artikelen 22 en 24 van de RMI-wet (maatschappelijke integratie) en de artikelen 98 §1 en 99 §1 van de OCMW-wet (maatschappelijke dienstverlening).

3.6.2.1. Maatschappelijke integratie

Artikel 24 RMI-wet bepaalt dat terugvordering onder twee omstandigheden mogelijk is: na een herziening met terugwerkende kracht (cfr. artikel 22 RMI-wet) of wanneer de betrokkene beschikking krijgt over inkomsten door rechten tijdens de periode dat er leefloon werd betaald.

Belangrijk is dat er geen andere terugvorderingsgevallen bestaan (cfr. artikel 24 §2 RMI-wet), wat impliceert dat bijvoorbeeld de ondertekening van een schuldbekentenis door de aanvrager niet kan volstaan als basis om terug te vorderen.¹⁰²⁹ Daarnaast vindt men in artikel 22 RMI-wet een limitatief aantal herzieningsgevallen. Het is aan het initiatiefnemende OCMW om het

¹⁰²⁷ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2018), *Het referentieadres bij een OCMW - Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*, <http://www.armoedebestrijding.be/>

¹⁰²⁸ Arbh. Bergen 16 oktober 2013, AR nr. 2012/AM/418, *Soc. Kron.* 2015, nr. 3, 114 en Arbh. Luik 24 juni 2014, AR nr. 2013/AN/183, www.juridat.be. Beide arresten aangehaald door V. FLOHIMONT, E. DERMINE, M. DE BERNARD DE FAUCONVAL en J. PRUD'HOMME, "Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening" in J. PUT en Y. STEVENS (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016 (wetgeving – rechtspraak)*, Brugge, die Keure, 2016, 679.

¹⁰²⁹ Cfr. D. TORFS (2017), *Terugvordering en sancties bij leefloon en maatschappelijke dienstverlening (lezing op de studienamiddag 'OCMW-Dienstverlening anno 2017'*, <http://www.diekeure.be>

bewijs te leveren dat er inderdaad sprake is van een van de vermelde situaties: gewijzigde omstandigheden die een invloed hebben op de rechten van de persoon; wijziging van het recht door een nieuwe bepaling; juridische of materiële vergissing van het Centrum; verzuim, onvolledige en onjuiste verklaringen van de aanvrager.¹⁰³⁰

Uit het eerste punt volgt dat de begunstigde van het leefloon onmiddellijk melding moet maken van elk nieuw element in zijn leef- of financiële situatie (cfr. de informatie- en medewerkingsverplichting). Voorts moet het OCMW regelmatig, en tenminste een keer per jaar, (opnieuw met de medewerking van de burger) nagaan of de toekenningvoorwaarden nog steeds zijn vervuld.¹⁰³¹ Wat het derde punt betreft, moet een nuance worden gemaakt in het licht van artikel 17 Handvest Sociaal Verzekerde. Deze bepaling stelt dat er bij een vergissing in hoofde van de socialezekerheidsinstelling niet kan worden teruggevorderd, tenzij de betrokkene op de hoogte was van deze vergissing. Aangezien het Handvest in deze gunstiger is, krijgt het voorrang op hetgeen bepaald werd in artikel 22 §1 RMI-wet.

3.6.2.2. Maatschappelijke dienstverlening

In verband met het recht op maatschappelijke dienstverlening bepaalt artikel 98 OCMW-wet dat terugvordering mogelijk is bij een vrijwillig onjuiste of onvolledige aangifte en dit ongeacht de financiële toestand van de betrokkene. Hoewel voormeld artikel het bewijs van bedrieglijk opzet impliceert, wordt algemeen aangenomen dat de regeling in het kader van de OCMW-wet precies hetzelfde inhoudt als datgene wat in de RMI-wet werd bepaald. Aldus wordt aanvaard dat het bedrieglijk opzet reeds bewezen is bij een vrijwillig onjuiste aangifte.¹⁰³² Ook de zinsnede ‘ongeacht de financiële toestand van de betrokkene’ veroorzaakt geen onderscheid ten aanzien van de RMI-wet.¹⁰³³ Eveneens in overeenstemming met de RMI-wet bepaalt artikel 99

¹⁰³⁰ J. NEVEN, “La révision et la récupération” in F. BOUQUELLE, P. LAMBILLON en K. STANGHERLIN, “L’absence de ressources et l’état de besoin” in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 564.

¹⁰³¹ J. NEVEN, “La révision et la récupération” in F. BOUQUELLE, P. LAMBILLON en K. STANGHERLIN, “L’absence de ressources et l’état de besoin” in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 564.

¹⁰³² D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-dienstverlening*, Brugge, die Keure, losbl., 466.

¹⁰³³ D. TORFS (2017), *Terugvordering en sancties bij leefloon en maatschappelijke dienstverlening (lezing op de studienamiddag ‘OCMW-Dienstverlening anno 2017’*, <http://www.diekeure.be>

§1 OCMW-wet nog dat terugvordering mogelijk is wanneer de betrokkene beschikking krijgt over inkomsten door rechten tijdens de periode dat er steun werd betaald.

3.6.2.3. Procedure en knelpunten

Opdat de terugvordering correct zou verlopen, dient een bepaalde procedure te worden gevolgd. Essentieel daarbij is dat, wanneer het gaat over een terugvordering op basis van de gevallen van herziening in artikel 22 RMI-wet, het OCMW eerst een daadwerkelijke beslissing tot herziening moet nemen en vervolgens een beslissing tot terugvordering. Hoewel de beide beslissingen in een en hetzelfde document kunnen worden genomen, gaat het principieel wel om twee afzonderlijke beslissingen.¹⁰³⁴ Immers, zo de terugvorderingsbeslissing wordt genomen zonder voorafgaandelijke (of gelijktijdige) herziening, dan is deze terugvordering onwettig. Tevens werden in de artikelen 25 RMI-wet en 14-15 Handvest Sociaal Verzekerde nog een aantal verplichte vermeldingen opgesomd. Deze vermeldingen moet men kunnen terugvinden in de beslissing tot terugvordering, aangezien de beroepstermijn anders geen aanvang neemt en dat geldt zowel voor maatschappelijke integratie als voor maatschappelijke dienstverlening.¹⁰³⁵ Tot slot werd de verjaringstermijn voor de terugvordering bepaald op vijf jaar (cfr. art. 29 RMI-wet en art. 102 OCMW-wet).

De praktijk leert evenwel dat voormelde regeling niet altijd probleemloos wordt toegepast:

Vooreerst worden de gevallen van terugvordering soms erg ruim geïnterpreteerd. Ter illustratie kan men verwijzen naar een vonnis van de arbeidsrechtbank te Gent in verband met het criterium 'gewijzigde omstandigheden die een invloed hebben op de rechten van de persoon'.¹⁰³⁶ *In casu* betrof het een 38-jarige gescheiden vrouw van Argentijnse afkomst met een zoontje van 6 jaar. De vrouw verbleef al ruim vijf jaar in België en kwam naar hier in het kader van gezinshereniging met haar voormalige partner. Vanuit het OCMW werden verschillende initiatieven genomen om mevrouw naar een tewerkstelling toe te leiden, maar zij

¹⁰³⁴ *Ibidem.*

¹⁰³⁵ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 483.

¹⁰³⁶ Arbrb. Gent, 17 juni 2016, nr. 15/2807/A, *onuitg.*, aangehaald tijdens *Focusgesprek 4*, dd. 14 juni 2017.

leverde zelf bijzonder weinig inspanningen om die kansen te benutten. Mevrouw verwees naar haar slechte medische toestand, maar bezorgde hiervan geen bewijsstukken. Er werd wel rekening gehouden met haar kinderlast. Uit het sociaal verslag is gebleken dat zij wel degelijk in staat was om het aangeboden werk uit te voeren, maar dat het mislukken ervan steeds het gevolg was van de eigen werkhouding. De rechtbank heeft daarop aanvaard dat niet alleen de afschaffing van het leefloon (naar de toekomst) verantwoord was bij gebrek aan werkbereidheid, maar dat er eveneens een grondslag voor terugvordering kon worden gevonden. Dit laatste werd als volgt gemotiveerd: *“Zoals hogerop aangegeven, acht deze rechtbank het afdoende in feite en naar recht bewezen dat eisende partij niet langer voldeed aan een van de voorwaarden van artikel 3 van de RMI-wet, meer bepaald de vereiste van werkbereidheid. Dit betreft een ‘situatie van gewijzigde omstandigheden die een invloed hebben op de rechten van de persoon’ in de zin van artikel 22, § 1, 1° van de RMI-wet. Verwerende partij kan het aanvangstijdstip van deze gewijzigde omstandigheden situeren op 24 juni 2015, gezien eisende partij op 23 juni 2015 een negatieve eindevaluatie verkreeg die rechtstreeks verband houdt met haar gebrek aan werkbereidheid.”* Precies omdat er bijzonder weinig informatie bestaat over de exacte draagwijdte van het criterium ‘gewijzigde omstandigheden’ is het sterk betwistbaar of de afwezigheid van werkbereidheid op een vaststaand moment in het verleden als een dergelijke omstandigheid kan worden beschouwd. Niet alleen rijst de vraag of er wel sprake is van een *gewijzigde* situatie, tevens is de werkbereidheidsvoorwaarde een toekenningsvoorwaarde, wat impliceert dat bij gebrek hieraan het leefloon enkel kan worden afgeschaft voor de toekomst. Het is echter geen wettige reden om het leefloon te herzien met terugwerkende kracht.¹⁰³⁷

Verder bevatte de vonnissenstudie twee gevallen waarin het OCMW had nagelaten om eerst een herzieningsbeslissing (met daarin alle verplichte vermeldingen van artikel 25§ 2 RMI-wet) te nemen. Om die reden kon de terugvorderingsbeslissing geen uitwerking krijgen.¹⁰³⁸ Merk op dat het hoger beroep tegen deze beide beslissingen gegrond werd verklaard. De beroepsrechter stelde dat er wel een herzieningsbeslissing voorhanden was, zijnde de beslissing waarin stond dat de burger zonder voorafgaande verwittiging gedurende een langere periode in het buitenland had verbleven (¹⁰³⁹), alsook de beslissing waarin stond dat de burger ingevolge hechtenis niet meer aan de voorwaarden voldeed (¹⁰⁴⁰). Beide beslissingen werden gecombineerd met een

¹⁰³⁷ Arbrb. Antwerpen 18 juni 2015, AR nr. 15/1257/A, *onuitg.*

¹⁰³⁸ Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/2595/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/3188/A, *onuitg.*

¹⁰³⁹ Arbh. Antwerpen 23 maart 2016, AR 2016/AA/30, *onuitg.*

¹⁰⁴⁰ Arbh. Antwerpen 23 maart 2016, AR 2016/AA/36, *onuitg.*

terugvorderingsbeslissing in hetzelfde document. Dit laatste bleek echter geen probleem, noch in eerste aanleg, noch in beroep.

Een ander aandachtspunt is dat de terugvordering op zichzelf geen sanctie is en dat het bedrag van de terugvordering dus niet hoger mag zijn dan de som die ten onrechte verkregen werd.¹⁰⁴¹ In het geval het OCMW de burger wenst te sanctioneren, dan dient dat te gebeuren conform de daartoe voorziene wetsbepalingen (cfr. artikel 30 RMI-wet) Concreet: naar het verleden wordt alleen het meerbedrag teruggevorderd, maar naar de toekomst kan men de gehele of gedeeltelijke schorsing van enkele maanden opleggen.¹⁰⁴²

Voorts dient men een duidelijk onderscheid te maken met de terugvordering van steun die onder de vorm van een lening werd toegekend. In dat geval is de terugvordering het logische gevolg van het terugvorderbaar karakter van de verleende hulp, zoals blijkt uit een administratieve beslissing op basis van artikel 60 § 3 OCMW-wet (steun wordt toegekend ‘in de meest passende vorm’).¹⁰⁴³ Typisch voorbeeld is het ‘voorschieten’ van de huurwaarborg en/of de eerste huishuur.¹⁰⁴⁴ Sociaal werkers getuigden dat klanten weliswaar begrijpen dat zij steun krijgen en dat er dus een positieve beslissing is genomen, maar dat zij achteraf soms schrikken wanneer blijkt dat het bedrag wordt ‘teruggevorderd’. Burgers hebben dus niet altijd een correct inzicht in datgene wat er werkelijk beslist werd. Dit zou overigens relatief vaak voorvallen (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Om deze reden, en ook omwille van het residuaire karakter van de maatschappelijke dienstverlening, vraagt men in de rechtsleer om de verlening van terugvorderbare steun als een uitzondering te beschouwen.¹⁰⁴⁵

Tot slot is de verjaringstermijn voor het nemen van een terugvorderingsbeslissing gelijk aan vijf jaar (artikel 29 RMI-wet en artikel 102 OCMW-wet, zie *supra*). De termijn die het OCMW

¹⁰⁴¹ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 283.

¹⁰⁴² *Ibidem* en D. TORFS (2017), *Terugvordering en sancties bij leefloon en maatschappelijke dienstverlening (lezing op de studienamiddag ‘OCMW-Dienstverlening anno 2017’)*, <http://www.diekeure.be>

¹⁰⁴³ D. CUYPERS en D. TORFS, “Maatschappelijke integratie en OCMW-dienstverlening” in J. PUT en Y. STEVENS (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016 (wetgeving – rechtspraak)*, Brugge, die Keure, 2016, 789.

¹⁰⁴⁴ Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 13/7995/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 5 februari 2015, AR nr. 14/4574/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 5 maart 2015, AR nr. 13/7998/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 1 juni 2015, AR nr. 15/554/A, *onuitg.* (Bevestigd in Arbh. Antwerpen 2 maart 2016, AR nr. 2015/AA/430, *onuitg.*) en Arbrb. Antwerpen 17 december 2015, AR nr. 15/2595/A, *onuitg.*

¹⁰⁴⁵ D. SIMOENS, “Terugvordering door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de verstrekte hulp ten laste van de ontvanger ervan”, *RW* 2008-09, 56.

heeft om de bedragen effectief in te vorderen is evenwel betwist. Het arbeidshof Antwerpen rekent conform artikel 2262*bis* BW een periode van vijf jaar vanaf het feit en tien jaar vanaf de beslissing, terwijl het arbeidshof Brussel vasthoudt aan een periode van vijf jaar vanaf de beslissing.¹⁰⁴⁶ Het hoeft geen betoog dat dit een wezenlijk verschil betekent voor de burger ten aanzien van wie een beslissing tot terugvordering werd genomen.

4. Slotbeschouwing over de (on)begrijpelijkheid van het OCMW-recht

4.1. Probleemstelling: de beroepsprocedure is eenvoudig en toch complex

Alle informatie omtrent de beroepsmogelijkheden tegen een beslissing van het OCMW dient vermeld te staan in de beslissing zelf. Meer concreet gaat het over de volgende elementen: de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de bevoegde rechtbank, het adres van de bevoegde rechtbank, de termijn om beroep in te stellen en de wijze waarop dit moet gebeuren, de vermelding dat de betrokkene zich kan laten bijstaan gedurende de beroepsprocedure en dat hij geen gerechtskosten moet betalen tenzij het geding roekeloos en tergend is, de referenties van het dossier en van de dienst en de maatschappelijk assistent die het dossier beheert, de mogelijkheid om opheldering te verkrijgen omtrent de beslissing bij de dienst die het dossier beheert, het feit dat het instellen van hoger beroep de uitvoering van de beslissing niet schorst, en in voorkomend geval, de periodiciteit van de betaling (artt. 21 §3, eerste lid RMI-wet, 62*bis*, tweede lid OCMW-wet en 14 Wet Handvest Sociaal Verzekerde). Indien voormelde zaken niet of onvolledig in de beslissing werden opgenomen, dan neemt de beroepstermijn geen aanvang. Opvallend is dat deze sanctie uitdrukkelijk werd opgenomen in artikel 21§3, tweede lid RMI-wet, maar niet in artikel 62*bis* OCMW-wet. Hoe dan ook geldt het Handvest Sociaal Verzekerde voor iedereen en ten aanzien elke instelling van sociale zekerheid (cfr. art. 1 Handvest), waardoor de sanctie evenzeer van toepassing is ten aanzien van het recht op maatschappelijke dienstverlening (cfr. art. 14, tweede lid Handvest).¹⁰⁴⁷

¹⁰⁴⁶ D. TORFS (2017), *Terugvordering en sancties bij leefloon en maatschappelijke dienstverlening (lezing op de studienamiddag 'OCMW-Dienstverlening anno 2017'*, <http://www.diekeure.be>

¹⁰⁴⁷ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.* 434.

Naast de verplichte vermeldingen in de OCMW-beslissing werd door de POD MI een bijkomend initiatief genomen onder de vorm van een brochure. Dit document met als titel ‘Wegwijs in het beroep tegen een OCMW-beslissing’ bevat begrijpelijke informatie over de beroepsprocedure en werd opgebouwd aan de hand van een vraag-en-antwoord-structuur (*Schriftelijke reactie 2, dd. 22 juni 2017*).¹⁰⁴⁸

Het is opvallend dat de procedure voor de arbeidsrechtbank bijzonder laagdrempelig werd georganiseerd. Zo bepaalt artikel 47§1 RMI-wet dat de vordering in beginsel wordt ingeleid door middel van een aangetekend verzoekschrift verzonden aan de griffie of een verzoekschrift ingediend ter griffie. Dit verzoekschrift is niet aan vormvereisten onderworpen. Vanuit de rechtspraak werd zelfs geoordeeld dat een gewone brief of een door de griffie opgetekende mondelinge verklaring kan volstaan.¹⁰⁴⁹ Een voorzitter stelde hierover het volgende: “Er is de afgelopen tien à vijftien jaar bijzonder veel vooruitgang geboekt op het vlak van toegankelijkheid. De burger kan gewoon een kopie van de bestreden beslissing ter griffie neerleggen. Er wordt dan gevraagd om een handtekening te plaatsen, maar dat is vooral bedoeld om de persoon te kunnen identificeren, niet om de procedure mogelijk te maken. In feite is het genoeg dat je kan lezen en post kan ontvangen om te weten wanneer de zitting doorgaat. Ik geloof niet dat we de lat nog lager kunnen leggen.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*) Inderdaad, er is zelfs geen datum of motivering van het verzoek noodzakelijk. Evenmin moet in het verzoekschrift de bevoegde (arbeids)rechter worden aangewezen. Wat echter wel duidelijk moet zijn, is de ondubbelzinnige wil van de verzoeker om beroep in te stellen.¹⁰⁵⁰ Zodra dat het geval is, ligt het dossier in handen van het openbaar ministerie. Een voorzitter lichtte dit toe: “Het is zo dat de belangrijkste taak is weggelegd voor het openbaar ministerie. Wanneer iemand ter griffie laat weten niet akkoord te gaan met een OCMW-beslissing, zal het openbaar ministerie nagaan wie die persoon is, welke beslissing precies wordt bestreden en wat de mogelijke argumenten daarvoor zijn. De auditeur kan dan de nodige informatie opvragen bij de betrokken overheidsinstanties. Tevens stelt hij vast wie de bevoegde rechter is.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*)

¹⁰⁴⁸ POD MI (2019), *Wegwijs in het beroep tegen een OCMW-beslissing*, <http://www.mi-is.be/>.

¹⁰⁴⁹ N. DE VOS, I. CARLENS en L. VENY, “Procederen namens en tegen OCMW”, *NJW* 2005, afl. 97, 76 en de verwijzingen aldaar.

¹⁰⁵⁰ *Ibidem*.

Belangrijke opmerking hierbij is dat de taak van het openbaar ministerie op een zeker moment wel stopt. Anders gezegd: het is niet aan de auditeur om na te gaan of de burger inderdaad werkbereid is, samenwoont met iemand, bedrog heeft gepleegd enzovoort. De bewijsproblematiek blijft dus overeind, wat meteen verklaart waarom een toegankelijke rechtbank niet per se positief bijdraagt aan de uitkomst van het geding. Een spreker liet zich in dat verband ontvallen dat “als er dan toch zo weinig zaken in het voordeel van de burger uitdraaien men zich kan afvragen of het wel wenselijk is dat meer mensen de weg naar de rechtbank vinden”. Toch kan men niet ontkennen dat het recht op toegang tot de rechter, net zoals het recht op sociale bijstand en het recht op een menswaardig leven, een grondrecht is dat in elk geval gevrijwaard moet blijven (zie *supra*). Een magistraat stelde daarover het volgende: “Ik wil zeker niet beweren dat de verzoeken van burgers altijd terecht zijn, maar het is zo dat we nu vaak onvoldoende materiaal hebben om een dossier gegrond te verklaren. Ik geloof dus wel dat er meer zaken in het voordeel van de burger zouden worden beslecht als er meer stukken waren. We komen te weinig tot een echt objectief en realistisch beeld van de situatie. Iemand die geen geld heeft, kan geen officiële schulden maken en kan dat dus ook niet aantonen. Tegelijk is de toegang tot de rechtbank een fundamenteel recht dat in feite losstaat van de bewijsproblematiek en dat dus absoluut gewaarborgd moet blijven.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*)

Overigens wordt het fenomeen van een laagdrempelige, doch ontoegankelijke rechtbank ook bevestigd in de cijfers: slechts een minderheid van de burgers zet juridische stappen in het geval van een negatieve beslissing. (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Bovendien geldt reeds verschillende jaren een dalende trend in het aantal beroepsprocedures tegen het OCMW van Antwerpen (Tabel 3¹⁰⁵¹).

	Verzoekschriften				
	2011	2012	2013	2014	2015
Arbeidsrechtbank	992	696	418	335	305
Arbeidshof	104	106	96	46	43

Tabel 3

¹⁰⁵¹ OCMW ANTWERPEN (2016), *Jaarverslag 2015*, <https://www.antwerpen.be/socialecentra/jaarverslag>

4.2. Bespreking

Een eenduidige verklaring voor het dalend aantal verzoekschriften ligt niet voor de hand; ook OCMW-beleidsmedewerkers konden niet meteen een reden bedenken voor dit fenomeen (*Focusgesprek 4, dd. 14 juni 2017*). Het is alleszins wel zeker dat kwetsbare burgers bijzonder terughoudend zijn om een gerechtelijke procedure op te starten, omdat zij daaromtrent verschillende drempels ervaren. Zo werd vanuit het Steunpunt gesteld dat justitie in het algemeen een sterke indruk maakt op mensen in armoede: “De imposante gebouwen, het procedureverloop, de manier waarop rechters en advocaten praten, gekleed zijn... Burgers begrijpen die juridische wereld niet en ervaren het allemaal als een ‘ver-van-mijn-bed-show’. Dit ondanks het feit dat uit contacten met magistraten wel blijkt dat zij geïnteresseerd zijn in de problematiek van mensen in armoede. Het ontbreekt hen echter vaak aan de juiste opleiding en praktijkervaring om echt voeling te hebben met doelgroep.” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*) Het tweejaarlijks verslag 2008-2009 van het Steunpunt bevatte daarnaast nog een heel aantal andere drempels die voortkwamen uit contacten van armoedeorganisaties met de doelgroep: *“Voor een deel van de bevolking is en blijft justitie nog ‘een brug te ver’. De obstakels zijn talrijk: financiële barrières, socioculturele barrières, psychologische barrières, het feit dat men zo vaak in de schoenen staat van degene die zich moet verdedigen, het gebrek aan vertrouwen enzovoort. Het plechtstatige en rituele karakter van wat er zich op de rechtbank afspeelt, schept overigens niet alleen een duidelijke afstand. Men moet als rechthebbende eerst kennis hebben van de wetten, van de rechten en van de procedures. De verschillende leefwereld en taal van de advocaten blijft hierbij een barrière. Wat de psychologische barrières betreft: deze berusten op negatieve ervaringen. Vaak lopen contacten tussen mensen in armoede en het gerecht uit in het nadeel van de armen. Omdat het gerecht in al zijn facetten overkomt als een bedreiging, is men niet geneigd om zelf de stap te zetten of een beroep te doen op dat rechtssysteem. Armen nemen ook minder snel hun rechten op omwille van vrees. De allesverlammende vrees van mensen in armoede voor alles wat naar recht of rechtbank ruikt: de vrees om zich tot een advocaat te wenden, de vrees om gevolg te geven aan een oproeping tot verschijning voor de rechtbank, de vrees om steun te vragen aan het OCMW. Armen zien het recht niet als iets om uit de problemen te geraken, maar eerder als iets dat hen een hoop problemen oplevert en waar ze niet meer uitraken. Bijgevolg staan mensen in armoede wantrouwig ten opzichte van het*

justitiële apparaat. Het is voor hen immers een instantie die hun kinderen wil afnemen, hen wil straffen, die altijd partij kiest voor de sterkste.”¹⁰⁵²

Een advocaat vulde verder aan op basis van eigen ervaringen: “Veel mensen die ik ontmoet, hebben het gevoel dat ze niets kunnen doen tegen de beslissing van het OCMW. Ze zijn er evenmin van overtuigd dat de rechter naar hen zou luisteren. Burgers hebben het gevoel dat het zinloos is. Los daarvan hebben ze vaak geen idee hoe ze het moeten aanpakken. Daarom is het belangrijk dat mensen ondersteund worden door sociale organisaties of advocaten. Maar ook dat is niet evident: organisaties zijn dikwijls overbevraagd en er kruipt ontzettend veel tijd in een dossier. Als je een OCMW-zaak echt goed wil doen, dan kost dat minstens 1.000 euro. De stukkenbundel moet samengesteld en gekopieerd worden, je moet informatie inwinnen bij sociaal assistenten, mensen informeren over ontbrekende stukken en vragen of ze de documenten nog kunnen meebrengen... Die communicatie loopt bovendien niet van een leien dakje, want de meesten spreken de taal niet of hebben moeilijkheden om papieren te vinden en afspraken na te komen. Je betaalt er als kantoor eigenlijk aan en dat is een keuze die velen – uiteraard om begrijpelijke redenen – niet willen maken.” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*)

Daarnaast werd ook enige bezorgdheid geuit over het feit dat de drempels in de toekomst wellicht nog hoger zullen liggen. Een magistraat formuleerde het als volgt: “Er mogen zeker drempels ingebouwd worden om naar de rechtbank te gaan, maar op dit moment dreigen het voornamelijk financiële drempels te worden, waardoor enkel de meest kapitaalkrachtige mensen hun weg tot de rechtbank zullen vinden. Dat gaat overigens niet alleen over het sociale bijstandsrecht. We zien het ook bij arbeidscontracten bijvoorbeeld. Voorheen ging men sneller naar de rechtbank, maar door alle kosten zeggen vakbonden nu dat ze niet meer willen meegaan met de burger. Ik heb het wel moeilijk met deze tendens.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*)

Het is inderdaad zo dat een aantal hervormingen werden doorgevoerd die vooral impact hebben op de financiële toegankelijkheid van de rechtbank. Denk hierbij aan de verhoging van de rechtsplegingsvergoeding en de griffierechten, alsook aan de uitbreiding van de inkomsten waarmee rekening wordt gehouden bij een verzoek om tweedelijns juridische bijstand. Tevens

¹⁰⁵² STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2009), *Verslag armoedebestrijding 2008-2009 – Deel 1*, <http://www.armoedebestrijding.be/>

geldt voor de advocatuur in het algemeen ook de BTW-plicht.¹⁰⁵³ Al deze elementen kwamen uitvoerig aan bod in een gesprek met de voorzitter van de OVB. (¹⁰⁵⁴)

Zo stelde hij vooreerst dat het moeilijker is geworden om een beroep te doen op de *juridische tweedelijnsbijstand*. Burgers komen immers pas in aanmerking wanneer alle bestaansmiddelen (met inbegrip van vermogensbestanddelen) in rekening zijn gebracht, terwijl voorheen enkel de inkomsten uit arbeid of vervangingsinkomsten werden verrekend.¹⁰⁵⁵ Daarnaast zijn de onweerlegbare vermoedens van behoeftigheid weerlegbaar geworden, met uitzondering van het vermoeden ten aanzien van minderjarigen.¹⁰⁵⁶ Dit heeft als gevolg dat het vermoeden van onvermogen bij mensen met een leefloon nu niet meer automatisch wordt aangenomen. Zij moeten nu in feite bewijzen dat zij niets hebben.¹⁰⁵⁷ De achterliggende filosofie van de nieuwe regeling is dat een aantal vermoedens soms niet overeenstemmen met de realiteit. Zo waren er in het verleden burgers die toch nog spaargelden of andere bezittingen hadden en daardoor wel in staat waren om een advocaat te betalen (*Focusgesprek 6, dd. 19 juni 2017*). Om een en ander efficiënt te laten verlopen is het echter van belang dat het Bureau voor Juridische Bijstand een rechtstreekse toegang heeft tot databanken met alle reeds bij de overheid gekende informatie (cfr. *only once-principe*, zie *supra*).¹⁰⁵⁸ Men dient immers te vermijden dat de burger opnieuw wordt onderworpen aan een sociaal onderzoek met alle bijhorende administratieve lasten. Idealiter zou zelfs geen inzage in de persoonsgegevens noodzakelijk mogen zijn wanneer het computersysteem op die manier wordt opgevat dat het automatisch aangeeft of de burger wel of niet in aanmerking komt (*Focusgesprek 6, dd. 19 juni 2017*).

Voorts kwam ook de verhoging van het *remgeld* bij de aanstelling van een pro deo-advocaat ter sprake. Aldus werd artikel 508/17 Ger.W. in die zin gewijzigd dat een dubbel remgeld zou worden ingevoerd ten aanzien de rechtszoekende met recht op een geheel of gedeeltelijk

¹⁰⁵³ Artikel 44, § 1, 1° Wetboek BTW (ivm de vrijstelling voor advocaten), opgeheven door artikel 60 Wet 30 juli 2013 houdende diverse bepalingen, *BS* 1 augustus 2013, 48.270.

¹⁰⁵⁴ Gebaseerd op het overzicht in S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 36-39.

¹⁰⁵⁵ Artikel 508/13 Ger. W., zoals gewijzigd door artikel 5 Wet 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *BS* 14 juli 2016, 44.173.

¹⁰⁵⁶ Artikel 1 KB 18 december 2003, zoals gewijzigd door KB 3 augustus 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand, *BS* 10 augustus 2016, 48.351.

¹⁰⁵⁷ S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 38.

¹⁰⁵⁸ OVB (2016), *Hoorzitting Kamercommissie Justitie 7 juni 2016 – Standpunt Orde van Vlaamse Balies*, <https://www.advocaat.be/>

kosteloze advocaat.¹⁰⁵⁹ Het betrof 20 euro bij de aanstelling van de advocaat en 30 euro per aanleg voor elke gerechtelijke procedure. Vrijstellingen werden eveneens voorzien, onder andere in het geval waarin het gaat over een persoon die niet over enig bestaansmiddel beschikt (cfr. artikel 508/17 §4, 8° Ger.W.). In de praktijk zou het voor kwetsbare burgers relatief eenvoudig zijn om de vrijstelling te verkrijgen, al toonde de OVB zich waakzaam voor de rechtvaardige toepassing van deze bepaling (*Focusgesprek 6, dd. 19 juni 2017*). Een jaar na het focusgesprek werd de invoering van het remgeld evenwel vernietigd door een arrest van het Grondwettelijk Hof.¹⁰⁶⁰ Het beroep tot vernietiging werd ingediend door dertig sociale organisaties die stelden dat hun kwetsbare doelpubliek het sinds de inwerkingtreding van de wet steeds moeilijker had om een advocaat toegewezen te krijgen (zie ook *infra*).¹⁰⁶¹ Het Hof volgde deze bekommernis in de zin dat het remgeld een aanzienlijke vermindering van de bescherming van het recht op juridische bijstand van artikel 23 Grondwet betrof. Bij gebrek aan een geldige reden van algemeen belang werd daarom de schending van het *standstill*principe vastgesteld.

Eveneens in 2016 werd een wijziging doorgevoerd aan de *nomenclatuur* die het aantal punten – en dus de vergoeding – bepaalt voor advocaten.¹⁰⁶² Bedoeling was om de vorige puntenregeling te actualiseren en beter af te stemmen op de werkelijke tijdsbesteding. Daardoor geldt nu een evenwichtiger verdeling van de punten.¹⁰⁶³ Bovendien is de herziening zeer volledig gebeurd en heeft zij dus ook betrekking op het sociale zekerheids- en het sociale bijstandsrecht. Echter, daar waar men vroeger niet op voorhand wist voor hoeveel vergoeding een punt stond, zal men dat in de toekomst nog steeds niet weten. Het is bijzonder jammer dat aan dit uitgangspunt niets werd veranderd (*Focusgesprek 6, dd. 19 juni 2017*). De verklaring is dat ook nu weer wordt gewerkt met een gesloten en geen open enveloppesysteem: het bedrag voor de tweedelijnsbijstand wordt vastgelegd en gedeeld door het aantal gepresteerde punten. Dit leidt ertoe dat hoe meer zaken met tweedelijnsbijstand worden behartigd, hoe kleiner het bedrag per punt zal zijn en hoe minder vergoeding de advocaat dus zal krijgen voor het

¹⁰⁵⁹ Gewijzigd door artikel 7 Wet 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *BS* 14 juli 2016, 44.173

¹⁰⁶⁰ GwH 21 juni 2018, AR nr. 77/2018, www.const-court.be

¹⁰⁶¹ S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 37.

¹⁰⁶² MB 19 juli 2016 tot vaststelling van de nomenclatuur van de punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand, *BS* 10 augustus 2016, 48.354.

¹⁰⁶³ OVB (2016), *Persbericht - Hervorming tweedelijnsbijstand: noodzakelijk, maar financiering blijft pijnpunt*, <https://www.advocaat.be>

geleverde werk. Daardoor komt men soms aan amper 25 euro per uur pro-deowerk.¹⁰⁶⁴ Het standpunt van de OVB is daarom om in een open enveloppesysteem te denken, uitgaande van 75 euro per gewerkt punt.¹⁰⁶⁵

Ook geldt sinds mei 2017 de verplichting om bij te dragen aan een *fonds voor de aanvullende financiering van de tweedelijnsbijstand*. Alle eisers in burgerlijke zaken en alle veroordeelden in strafzaken dienen 20 euro te betalen voor dit fonds. De kost wordt in het kader van een burgerlijke zaak als gerechtskost beschouwd (1018, 1° Ger.W.) en dus legt de rechter het bedrag in principe ten laste van de verliezende partij. De kost komt evenwel nooit terecht bij de burger die juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet.¹⁰⁶⁶

Met een wetswijziging van 28 april 2015 werd daarnaast een verhoging van de *griffierechten* doorgevoerd.¹⁰⁶⁷ In het arrest van 9 februari 2017 vernietigde het Grondwettelijk Hof echter de artikelen 3 tot en met 6 van voormelde wet, maar de gevolgen van de vernietigde bepalingen werden wel gehandhaafd “tot het optreden van de wetgever en uiterlijk tot 31 augustus 2017 (...) ten aanzien van de vorderingen die bij een rechtscollege zijn ingesteld tot die datum.”¹⁰⁶⁸ Bij gebrek aan enig wetgevend ingrijpen voor 31 augustus 2017 golden op het moment van de focusgesprekken nog de griffierechten zoals ze bestonden sinds de recentste verhoging in 2012.¹⁰⁶⁹ Sinds 1 februari 2019 werden evenwel nieuwe griffierechten ingevoerd.¹⁰⁷⁰ Er geldt nu slechts één bedrag per gerechtsniveau. Bovendien werden de bedragen voor de nabijheidsrechtbanken (politierechtbank, vredegerecht) slechts beperkt verhoogd, dit in tegenstelling tot een forse verhoging voor de hogere rechtbanken. Deze nieuwe regeling heeft evenwel geen impact op de procedures voor de arbeidsgerechten (waaronder dus ook OCMW-zaken). Daarvoor geldt immers nog steeds een vrijstelling van rolrechten voor alle zaken tot 250.000 euro.¹⁰⁷¹

¹⁰⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁶⁵ OVB (2016), *Hervorming juridische tweedelijnsbijstand: OVB pleit voor het principe van een open enveloppe*, <http://www.ordeexpress.be/>

¹⁰⁶⁶ Wet 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand, *BS* 31 maart 2017, 46.565.

¹⁰⁶⁷ Wet 28 april 2015 tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *BS* 26 mei 2015, 29.665.

¹⁰⁶⁸ GwH 9 februari 2017, nr. 13/2017, www.juridat.be en aangehaald door OVB (2017), *Standpunt: Commentaar van de Orde van Vlaamse Balies bij het wetsontwerp tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen (Parl. St., Kamer, 54-2569-001)*, <https://www.advocaat.be/>

¹⁰⁶⁹ Art. 94 Programmawet 22 juni 2012, *BS* 28 juni 2012.

¹⁰⁷⁰ Wet 14 oktober 2018 tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *BS* 20 december 2018, 101.202.

¹⁰⁷¹ Art. 269 Wetboek registratie- hypotheek- en griffierechten.

Verder zorgde een wetswijziging in 2007 (¹⁰⁷²) ervoor dat de *rechtsplegingsvergoeding* op het minimum wordt vastgelegd wanneer de in het ongelijk gestelde partij de tweedelijns juridische bijstand geniet. Een uitzondering werd mogelijk gemaakt in het geval van een kennelijk onredelijke situatie (art. 1022, vierde lid Ger.W.). Ingevolge een arrest van het Grondwettelijk Hof kan de rechter de rechtsplegingsvergoeding ten aanzien van de partij met bijstand ook onder het minimum brengen of zelfs herleiden tot een symbolisch bedrag.¹⁰⁷³ Armoedeorganisaties vinden het belangrijk om deze mogelijkheid effectief in de wet in te schrijven, aangezien de financiële drempel voor kwetsbare burgers anders wellicht toch zal verzwaren.¹⁰⁷⁴ Het principe geldt echter niet ten aanzien van sociaal verzekerden, daar de rechtsplegingsvergoeding, behoudens tergend of roekeloos geding, wordt gedragen door de overheid of de instelling (*in casu* het OCMW) (art. 1017, tweede lid Ger.W.). Wel nog relevant is dat voormelde wet een nieuwe regeling invoerde voor burgers met tweedelijnsbijstand die de procedure winnen. Ten aanzien van hen geldt artikel 508/19 §1 Ger.W. dat bepaalt dat de advocaat de aan de begunstigde toegekende rechtsplegingsvergoeding int en dat hij dit meldt in zijn verslag voor de BJB (artikel 508/19, § 2 Ger.W.). Het bedrag van die vergoeding wordt vervolgens in mindering gebracht van het bedrag van de vergoedingen die hij zal ontvangen ter bezoldiging van zijn prestaties in het kader van de juridische bijstand.

Eveneens in verband met de *rechtsplegingsvergoeding* werd op 1 juni 2016 ingevolge de overschrijding van het indexcijfer een verhoging van de bedragen doorgevoerd.¹⁰⁷⁵ Tevens werd artikel 1017, eerste lid Ger.W. aangevuld met de regel dat nutteloze kosten (bijvoorbeeld wanneer de procedure werd ingeleid bij dagvaarding, terwijl het middels een ‘goedkoper’ verzoekschrift kon), met inbegrip van de rechtsplegingsvergoeding, zelfs ambtshalve ten laste worden gelegd van de partij die ze foutief heeft veroorzaakt.¹⁰⁷⁶ Merk op dat dit niet per definitie ook de verliezende partij is. Opnieuw geldt hier evenwel de uitzondering ten aanzien van de sociaal verzekerde in het tweede lid van artikel 1017 Ger.W.

¹⁰⁷² Wet 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat, *BS* 31 mei 2007, 29.541.

¹⁰⁷³ GwH 18 december 2008, AR nr. 182/2008, <http://www.const-court.be>

¹⁰⁷⁴ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING, *Verslag armoedebestrijding 2008-2009 – Deel 1*, <http://www.armoedebestrijding.be/>

¹⁰⁷⁵ KB 26 oktober 2007 tot vaststelling van het tarief van de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 1 tot 13 van de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van de advocaat, *BS* 9 november 2007, 56.834.

¹⁰⁷⁶ Artikel 81 Wet 25 december 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het teozicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 30 december 2016, 91.963.

Naast het financiële aspect van toegankelijkheid werd door een advocaat nog aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de aangeboden juridische bijstand. Hij stelde hierover het volgende: “Ik wens graag in te gaan op de betekenis en draagwijdte van de artikelen 508/7, 3° en 4° Ger.W. in het kader van het recht op kosteloze juridische bijstand. Artikel 508/7, 3° verwijst naar het feit dat de OVB een lijst opstelt met de advocaten die prestaties wensen te verrichten in het kader van de tweedelijnsbijstand. Dit impliceert dat pro deo-advocaten in beginsel vrijwillig de juridische bijstand op zich nemen. Artikel 508/7, 4° Ger.W. vermeldt daarnaast dat de advocaten die zich hebben opgegeven hun voorkeursmateries dienen door te geven. Die materies moeten gestaafd worden met de nodige stukken of door het volgen van een erkende opleiding. Op basis van voormelde artikelen is het in principe niet de bedoeling dat stagiairs in het kader van hun stage en in alle mogelijke zaken worden gedwongen om pro deowerk te verrichten. Dit fenomeen doet zich niet meer zo vaak voor in Antwerpen, maar wel nog binnen een aantal andere Balies. Hoewel stagiairs in Antwerpen de pro deotaak wel op zich nemen, doen zij dat enkel in die materies waarin zij zelf een grondige scholing hebben genoten of waarin het kantoor waarvoor zij werken gespecialiseerd is. Daarnaast worden de – vrijwillig optredende - tweedelijnsadvocaten in Antwerpen gegroepeerd in secties, waaronder ook de sectie sociaal recht. Men wordt verplicht om zich bij te scholen in de sectie-materie en een minimum aantal vormingen per jaar in dat kader te volgen. Dit is echter niet het geval in andere Balies, waar men zich zonder meer voor alle materies kan aanmelden of waar stagiairs zelfs worden verplicht om in alle zaken pro deo-bijstand te leveren. Voorlopig is enkel in Jeugdzaken de aanstelling van een erkende en bijzonder opgeleide (jeugd)advocaat de regel aan de Balies. Ook in Cassatieprocedures in strafzaken geldt eenzelfde principe. Ik stel daarom luidop de vraag of het aanvaardbaar is dat pro deo-vergoedingen worden uitbetaald aan advocaten die niet vrijwillig optreden en die niet werken in een bepaalde voorkeursmaterie. Dat is immers niet alleen in strijd met hetgeen in de wet wordt vooropgesteld; tevens komt het de kwaliteit van de geleverde bijstand niet ten goede en dat werkt uiteindelijk in het nadeel van de cliënt.”

(Schriftelijke reactie 3, dd. 3 augustus 2017)

4.3. Evaluatie

4.3.1. Over de toegang tot de rechtbank

Uit het voorgaande volgt dat de nieuwe maatregelen in elk geval drempelverhogend werken ten aanzien van burgers die nét buiten de inkomensgrenzen van de tweedelijns hulp vallen. Vanuit de OVB werd dit als volgt becommentarieerd: “We worden hoe langer, hoe meer geconfronteerd met middenklasse burgers die de financiële drempel als onoverkomelijk ervaren. Niet alleen zijn er de bijkomende griffierechten en de BTW, maar tevens de potentieel zeer hoge rechtsplegingsvergoeding. En daarbij komt sinds dit jaar dus ook nog de bijdrage aan het fonds” (*Focusgesprek 6, dd. 19 juni 2017*). Tegelijk kan men niet ontkennen dat de hervormingen het ook voor de kwetsbare rechtszoekende moeilijker hebben gemaakt om de weg naar de rechtbank te vinden. Zo kost het veel meer inspanningen om het recht op tweedelijnsbijstand te effectueren, om vrijstellingen aan te vragen en om een pro deo-advocaat te vinden die, ondanks de onzekere en lage vergoedingen, bereid is om het dossier met de nodige grondigheid te behandelen (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Bijgevolg leiden de recent ingevoerde hogere financiële drempels voor de (lagere) middenklasse onrechtstreeks tot bijkomende niet-financiële drempels voor de kwetsbaarste groepen. Het moet daarom worden benadrukt dat de *begrijpelijkheid* van het OCMW-recht, meer nog dan de *betalbaarheid*, het grootste probleem is voor deze laatste categorie burgers. En dat deze begrijpelijkheid dus ook een aandachtspunt is wanneer het gaat over hervormingen die op het eerste gezicht geen of slechts een beperkt nadeel berokkenen aan burgers uit de laagste socio-economische klassen.

Daarnaast gaat het merendeel van de ingevoerde maatregelen uit van de gedachte dat aan *de overconsumptie van het recht* een halt moet worden toegeroepen. Verschillende organisaties, waaronder het Steunpunt en het Netwerk tegen Armoede verzetten zich sterk tegen dit uitgangspunt, gezien het niet overeenstemt met de realiteit en al zeker niet ten aanzien van kwetsbare groepen. Bovendien is de overconsumptie van justitie nooit wetenschappelijk bewezen en werd in het verleden al stelselmatig opgetreden tegen misbruiken van het systeem (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017 – Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Bij de OVB spreekt men daarom over een ‘vermeende’ overconsumptie.¹⁰⁷⁷ Het is precies tegen deze achtergrond

¹⁰⁷⁷ OVB (2015), *Standpunt van de OVB over het wetsvoorstel van 20 november 2014 tot oprichting van een Fonds voor tweedelijnsbijstand*, <https://www.advocaat.be/>

dat de magistratuur pleit voor een versterking van de alternatieve geschilbeslechtingmethoden, waaronder ook bemiddeling. Rechters hebben vertrouwen in het feit dat de meeste partijen bereid zullen zijn om mee te gaan in een fair voorstel. Een voorzitter verduidelijkte het als volgt: “De maatregelen die men neemt zijn dan wel vaak bedoeld om mensen weg te leiden van de rechtbank, maar de mogelijkheden op het terrein zijn op dit moment veel te beperkt. Ik geloof in een bemiddelingspoging voorafgaand aan een juridische procedure. Je hebt dat nu ook op de arbeidsrechtbank binnen het contractenrecht, maar dat is toch eerder *pro forma*.” Een collega vulde aan dat deze taak kan worden uitgeoefend door een magistraat, maar dat men eveneens kan denken aan mensen die meer mogelijkheden en minder bevoegdheden hebben. Magistraten lopen immers sneller het risico om vooringenomenheid te worden verweten. Een ombudspersoon reageerde positief, maar nuanceerde tegelijk dat een bemiddeling weliswaar een goede piste kan zijn, maar dat elke geschilbeslechtingmethode moet blijven bestaan en voldoende toegankelijk moet zijn: “Sommige dingen moeten nu eenmaal in conflict gaan en in het bijzonder ten aanzien van OCMW-recht – wat toch de openbare orde aanbelangt – blijft die procedurele weg belangrijk naast alle andere mogelijkheden.” (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017*) Vanuit armoedeorganisaties klinkt het dat de juridische procedure inderdaad behouden moet blijven, maar dat het op dit moment vooral een ontoegankelijke en erg onpraktische weg is. Mensen moeten immers lang wachten op de uitspraak en uiteindelijk stelt de rechter zich toch gewoon in de plaats (zie *supra*). In het bijzonder ten aanzien van leefloonaanvragers is dat dus zeker geen aangewezen manier van werken. Bovendien werd luidop de vraag gesteld of de kostprijs van het hele juridische luik wel opweegt tegen de (financiële en menselijke) winst die men zou kunnen boeken door meer te investeren in lagere rechtshulpniveaus en individuele begeleiding van mensen in hun zoektocht naar het recht (*Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017*). In het verlengde hiervan werd door een medewerker van het Steunpunt gevraagd naar meer aandacht voor de eerstelijns hulp: “Op budgettair vlak zien we dat de BJB’s nagenoeg alles naar zich toe trekken. Er zijn heel wat verenigingen en organisaties die mensen in de eerste lijn kunnen bijstaan, maar daar geen subsidies voor krijgen. Dat is jammer, want die spelers zijn veel toegankelijker en men kan van daaruit ook meer in de richting van kwetsbare groepen werken. Mensen durven minder de stap te zetten naar een bureau dat in een rechtbank gevestigd is, dan naar een lokaal initiatief dat laagdrempelig overkomt.” (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*)

4.3.2. Over non-take-up van rechten

Rekening houdend met de beperkingen van een juridische procedure vroeg een beleidsmedewerker van de POD MI aandacht voor de rol van de inspectie: “Onze inspectie staat op dit moment machteloos ten aanzien van het positief afdwingen van rechten van gebruikers. Er kan slechts worden nagegaan of het OCMW niet te veel heeft uitgegeven, maar eigenlijk zouden we ook moeten kunnen nagaan of er niet te weinig werd uitgegeven, of er met andere woorden wel voldoende rechten werden toegekend. Wanneer het OCMW ten onrechte een leefloon heeft geweigerd, dan kunnen we daar, behoudens de methode van soft law onder de vorm van online inspectieverslagen, niet veel aan doen. Tevens zouden we collectieve zaken moeten kunnen aanpakken. Als een OCMW stelselmatig een foutieve wetstoepassing maakt, maar er gaat slechts een minderheid van de burgers naar de rechtbank, dan verandert er niets. Zo was er een OCMW waar het verrichten van een huisbezoek werd gekoppeld aan vermoedens van fraude. Dat is uiteraard onwettig: een huisbezoek dient in de eerste plaats altijd te gebeuren en daarnaast heeft het tot doelstelling om inzicht te krijgen in de leefsituatie van mensen, niet om fraude op te sporen. Zulke situaties kunnen we signaleren in de inspectieverslagen die we dan online plaatsen en op basis waarvan door ‘name-and-shame’ op termijn kan worden aangezet tot verandering. Maar dat is eigenlijk veel te traag en onvoldoende om bij te dragen aan een oplossing voor het probleem van onderbescherming van burgers die de stap naar de rechtbank niet durven, kunnen of willen zetten.” (*Focusgesprek 7, dd. 22 juni 2017*)

Deze thematiek van onderbescherming sluit naadloos aan bij het ruimere fenomeen van *non-take-up* van rechten. Het eerste is dan ook een gevolg van het tweede. Zo kan het niet instellen van een rechtsvordering ertoe leiden dat een onrechtmatige situatie niet wordt aangepakt en dat aan burgers onterecht steun wordt ontzegd. Tegelijk staat vast dat non-take-up op het niveau van de rechtbank slechts een klein deel van de problematiek omvat: de kwetsbare burger start zijn zoektocht naar hulp immers veeleer op de ‘lagere’ niveaus, zijnde de eerste en zelfs de nulde rechtshulplijn (zie *supra*).¹⁰⁷⁸ Maar ook dat kan soms een (te) grote stap zijn, bijvoorbeeld omdat het opnemen van rechten bepaalde risico’s inhoudt. Denk hierbij onder meer aan de persoon die een huursubsidie wil aanvragen, waarna de staat van zijn woning wordt

¹⁰⁷⁸ De nulde lijn is de ‘proto-rechtshulp’, met name de rechtshulpverlening ingebed in een breed pakket van sociale dienstverlening aan cliënten, die zeer dicht bij de cliënt staat en samen met hem of haar het aangebrachte probleem kwalificeert (juridisch/niet-juridisch/algemeen) (B. HUBEAU, “Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk” in B. HUBEAU, J. GOORDEN en J. MERTENS (eds.), *Recht op recht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 9.)

gecontroleerd en waaruit blijkt dat het huis eigenlijk onbewoonbaar of ongeschikt is. Dit creëert spanningen met de huisbaas en druk om snel te verhuizen.¹⁰⁷⁹ Er zijn uiteraard ook andere redenen waarom men zijn rechten niet opneemt. In de literatuur onderscheidt men vier types van verklaringen: onwetendheid over het bestaan van de voordelen en over het feit dat men er aanspraak op kan maken (hangt samen met het concept *legal awareness*); de complexiteit van de regels of onduidelijkheid over de voorwaarden; stigma, zijnde gevoelens van schaamte of uitsluiting waardoor men terughoudend is om een beroep te doen op bepaalde rechten en de beperkte meerwaarde van het voordeel in verhouding tot de inspanningen die men ervoor moet leveren.¹⁰⁸⁰ Deze elementen, in het bijzonder de eerste drie, komen vaak samen in de kwetsbaarheid van burgers die een beroep doen op OCMW-dienstverlening. Zo zijn zij in vergelijking met de rest van de bevolking vaak minder op de hoogte van wetten en regelingen, vinden zij het recht te ingewikkeld (voornamelijk wegens de moeilijke taal), zijn zij minder geneigd om hun rechten te verdedigen (socio-culturele drempels: een sociale afstand tot het recht, een cultuur om problemen zelf op te lossen - psychologische remmingen: eerdere negatieve ervaringen, angst voor het onbekende of reacties van anderen), worden hun daden sneller gecriminaliseerd en is er tevens een hoger risico op schuldopbouw.¹⁰⁸¹

Het gevolg van dit alles is dat non-take-up in het socialebijstandsrecht, meer bepaald ten aanzien van het leefloon, een belangrijk probleem is.¹⁰⁸² In de studie van Bouckaert en Schokkaert is sprake van 57 à 73% van de leefloongerechtigde bevolking die op jaarbasis beneden het niveau van het leefloon zou hebben geleefd.¹⁰⁸³ Daarnaast is non-take-up ook in de context van het recht op dringende medische hulpverlening een veelvoorkomend knelpunt, wat voornamelijk te wijten is aan een gebrek aan informatie over de procedure (zie *supra*).

¹⁰⁷⁹ M. DECUYPERE en G. DE KERCKHOVE, “Als je in armoede leeft, is de uitoefening van je rechten riskant” in STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (ed.), *Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*, Brugge, die Keure, 2017, 13-14.

¹⁰⁸⁰ P. SPICKER, “Take-up of benefits: lessons from the UK” in STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (ed.), *Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*, Brugge, die Keure, 2017, 22-23.

¹⁰⁸¹ J. VRANKEN en D. GELDOLF, *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 1991*, Leuven, Acco, 1992, 83-85 en J. VRANKEN, D. GELDOLF en G. VAN MENXEL, *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 1995*, Leuven, Acco, 1995, 120-121.

¹⁰⁸² K. STEENSSENS, B. DEMEYER, T. VAN REGENMORTEL e.a., *Leven zonder Leefloon - Deel 1: Onderbescherming onderzocht*, Leuven, HIVA, 2007, 134p; N. BOUCKAERT en E. SCHOKKAERT, “Een eerste berekening van non-take-upgedrag bij leefloon”, *BTSZ* 2011, afl. 53/4, 603-627 en K. STEENSSENS, “Onderbescherming en proactief handelen door OCMW’s” in W. LAHAYE, I. PANNECOUCKE, J. VRANKEN en R. VAN ROSSEM (eds.), *Federaal Jaarboek Armoede 2013*, Leuven, Acco, 2013, 331-351.

¹⁰⁸³ N. BOUCKAERT en E. SCHOKKAERT, “Een eerste berekening van non-take-upgedrag bij leefloon”, *BTSZ* 2011, afl. 4, 621.

Meer internationaal stelt men vast dat non-take-up in verschillende West-Europese landen evenzeer een probleem is: meer dan de helft van wie in aanmerking komt voor sociale bijstand op actieve leeftijd zou dit recht toch niet opnemen.¹⁰⁸⁴ Een en ander leidt niet alleen tot financiële moeilijkheden; non-take-up veroorzaakt tegelijk een neerwaartse spiraal van aanhoudende kwetsbaarheid en armoede die soms van generatie op generatie wordt doorgegeven.¹⁰⁸⁵ Verder vergroot non-take-up de ongelijkheid tussen rechthebbenden onderling, wanneer enkel beter geïnformeerde burgers hun rechten laten gelden en niet iedereen die er nood aan heeft. Tot slot moet men zich bewust zijn van de budgettaire impact: hoewel de overheid op korte termijn weliswaar middelen uitspaart, geldt dit wellicht niet op langere termijn. Zo zal bijvoorbeeld een grote non-take-up van gezondheidspreventieve maatregelen ervoor zorgen dat de toekomstige kosten aan (duurdere en meer complexe) zorg toenemen.¹⁰⁸⁶ Men ziet hierin meteen ook het belang van voldoende take-up van dringende medische hulp.

Het dient benadrukt dat non-take-up niet alleen een zaak is van de cliënt zelf. In het voormelde wordt weliswaar uitgegaan van de burger, maar ook de administratie en het beleid spelen elk hun rol. In de literatuur spreekt men in dit verband over primaire, secundaire en tertiaire non-take-up: primair verwijst naar de potentieel gerechtigde aanvragers die geen beroep doen op het recht of voordeel (al dan niet intentioneel); secundair gaat over administraties, met inbegrip van het sociaal werk, die bijvoorbeeld een verkeerde inschatting maken of het recht foutief toepassen, waardoor de betrokkene onterecht wordt afgewezen in zijn verzoek (cfr. *street-level bureaucrats*, zie *infra*¹⁰⁸⁷) en tertiaire non-take-up wordt gedefinieerd als een situatie waarin kwetsbare personen geen recht hebben op een sociale voorziening vanwege subsidiabiliteitsregels (bijvoorbeeld het werkbereidheidsvereiste moet worden vervuld om een – door de overheid gesubsidieerd – leefloon te kunnen toekennen).¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸⁴ L. BUYSSE, T. GOEDEME, M. VAN DER HEYDEN, N. VAN MECHELEN, J. JANSSENS, T. DE SPIEGELEER en L. NISEN, “De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming” in W. LAHAYE, I. PANNECOUCKE, J. VRANKEN en R. VAN ROSSEM (eds.), *Federaal Jaarboek Armoede in België*, Gent, Skribis, 2017, 74-75 en de verwijzingen aldaar naar specifieke studies.

¹⁰⁸⁵ W. OORSCHOT, “Non take-up of social security benefits in Europe”, *The Journal of European Social Policy* 1991, afl. 1, 17-18.

¹⁰⁸⁶ L. BUYSSE, T. GOEDEME, M. VAN DER HEYDEN, N. VAN MECHELEN, J. JANSSENS, T. DE SPIEGELEER en L. NISEN, “De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming” in W. LAHAYE, I. PANNECOUCKE, J. VRANKEN en R. VAN ROSSEM (eds.), *Federaal Jaarboek Armoede in België*, Gent, Skribis, 2017, 75.

¹⁰⁸⁷ M. LIPSKY, *Street-level-Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Sage, New York, 1980, 244p.

¹⁰⁸⁸ N. VAN MECHELEN en J. JANSSENS, *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights*, Antwerpen, CSB, 2017, 4-5.

Men herkent hierin opnieuw de vraag- en aanbodzijde van het (OCMW-)recht, waarbij de vraag overeenkomt met de positie van de burger, het primaire element, en het aanbod overeenstemt met het secundaire en tertiaire aspect. Evenzeer is hier sprake van wederzijdse beïnvloeding en versterking: zo kunnen de beleidsregels en de wijze waarop deze worden toegepast een indirecte invloed uitoefenen op de mate waarin mensen geneigd zijn om een beroep te doen op hun rechten. Denk bijvoorbeeld aan de houding of ervaring van de hulpverlener en de complexiteit of vaagheid van de toe te passen regel.¹⁰⁸⁹

Wat de oplossingen voor non-take-up betreft, werden in de wetenschappelijke literatuur reeds tal van suggesties gedaan. In de eerste plaats kan men denken aan automatische rechtentoekenning, waarvan de betekenis eng of net heel ruim wordt opgevat. Zo onderscheidt men *automatische opening van een recht, identificatie als mogelijk rechthebbende, automatische actualisering en administratieve vereenvoudiging*.¹⁰⁹⁰ Verder leest men over diverse vormen van *proactief, actief en responsief* handelen.¹⁰⁹¹ Al deze elementen komen nog uitvoerig aan bod in de slotbeschouwing van dit doctoraat. De indeling in oplossingscategorieën maakt het immers mogelijk om de haalbaarheid van bepaalde ideeën te vergelijken en de voor- en nadelen tegenover elkaar af te wegen.

Het dient tot slot vermeld dat er momenteel een grondig onderzoek lopende is naar het fenomeen van non-take-up. Meer bepaald wordt met het TAKE-project nagegaan hoe groot het probleem is, welke factoren aan de basis liggen en op welke manier het beleid kan worden aangepast om non-take-up tegen te gaan. Het betreft een langlopende studie (2016-2020) van de FOD Sociale Zekerheid in samenwerking met de Universiteit Antwerpen, de Universiteit van Luik en het Federaal Planbureau.¹⁰⁹² Aangezien het TAKE-project erg uitgebreid is, en eveneens om te vermijden dat het doctoraat al te ver leidt, wordt niet in detail ingegaan op de problematiek. Wel worden de factoren die non-take-up in de hand werken, zowel op het niveau

¹⁰⁸⁹ N. VAN MECHELEN en J. JANSSENS, *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights*, Antwerpen, CSB, 2017, 5.

¹⁰⁹⁰ L. BUYSSE, T. GOEDEME, M. VAN DER HEYDEN, N. VAN MECHELEN, J. JANSSENS, T. DE SPIEGELEER en L. NISEN, "De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming" in W. LAHAYE, I. PANNECOUCKE, J. VRANKEN en R. VAN ROSSEM (eds.), *Federaal Jaarboek Armoede in België*, Gent, Skribis, 2017, 76-77.

¹⁰⁹¹ S. GIBENS, *Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk? (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 76.

¹⁰⁹² CSB UNIVERSITEIT ANTWERPEN, FEDERAAL PLANBUREAU, FOD SOCIALE ZEKERHEID en UNIVERSITEIT LUIK (2016), *TAKE: Het verminderen van armoede door de opname van sociale voorzieningen te verhogen*, <https://takeprojectnl.wordpress.com/>

van de burger, als ten aanzien van de administraties en het beleid, meegenomen in de integrale benadering van de knelpunten in het OCMW-recht (zie *infra*, deel III).

Deel III: Een integrale benadering van de knelpunten

VOORAF: Onderzoeksvragen voor deel III

De resultaten van het praktijkonderzoek tonen aan dat kwetsbare burgers verschillende knelpunten (of drempels) ervaren wanneer zij zich tot het OCMW wenden. De centrale onderzoeksvraag voor dit derde deel luidt daarom:

Hoe kan men het bestaan van de vastgestelde drempels vanuit rechtssociologisch oogpunt verklaren?

Om voormelde vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om de knelpunten niet langer afzonderlijk maar meer integraal te benaderen. Deze integrale invalshoek laat toe om dieperliggende tegenstellingen of vraagstukken te detecteren en grondig te bespreken. Het gaat in feite over thema's die een *rode draad* vormen doorheen het verhaal van drempels in de toegang tot het OCMW-recht. Of nog: de betreffende thema's geven inzicht in het *waarom* van de knelpunten.

Deze integrale invalshoek wordt uitgewerkt vanuit de tegenstelling tussen vraag en aanbod. Zodoende komt men tot twee hoofdstukken.

Enerzijds komt het perspectief van de burger (vraagzijde) aan bod in het deel 'kwetsbaarheid en recht' waarin de volgende vragen centraal staan:

Welke impact heeft de leefwereld van de kwetsbare burger op de knelpunten? Op welke manier is het recht onvoldoende afgestemd op zijn persoonlijke situatie? In hoeverre heerst er een spanningsveld tussen (de taal van) het recht en de positie van de burger?

Anderzijds wordt het perspectief van de sociaal werker (aanbodzijde) belicht in het deel 'sociaal werk in balans' waarin de volgende vragen centraal staan:

Welke impact heeft de complexe positie van de sociaal werker op de knelpunten? Hoe gaat hij om met verwachtingen en standpunten van zijn OCMW, van collega-maatschappelijk werkers, van het beleid, van zijn cliënt, van de ruimere samenleving...? Hoe neemt hij deze invloeden mee in zijn discretionaire beslissingsruimte? Op welke manier geeft hij vorm aan zijn dubbele rol als begeleider en controleur? Hoe gaat hij om met de spanningsvelden en ethische dilemma's die onlosmakelijk met zijn positie verbonden zijn?

Deel III/A:

Kwetsbaarheid en Recht

1. Inleiding en probleemstelling

Met het oog op het verkrijgen van een leefloon of enige andere vorm van OCMW-hulp, doorloopt de burger een administratieve toekenningsprocedure. Tijdens deze procedure wordt de leefsituatie van de betrokkene zo volledig mogelijk in kaart gebracht en afgetoetst aan het juridisch kader dat rond maatschappelijke integratie en maatschappelijke dienstverlening werd uitgewerkt.¹⁰⁹³ Of omgekeerd: de wettelijke principes worden toegepast op de concrete leefomstandigheden van de verzoeker. Wanneer men de knelpunten uit het praktijkonderzoek analyseert, dan blijkt dat het merendeel van de obstakels precies verband houdt met dit moment waarop het OCMW-recht en de persoonlijke situatie van de burger elkaar ontmoeten. Een en ander komt vooral tot uiting in de volgende fasen van de administratieve procedure: wanneer wordt onderzocht waar de burger *gewoonlijk verblijft* (cfr. referentieadres) om na te gaan welk OCMW territoriaal bevoegd is; wanneer wordt gecontroleerd of de *leef- en inkomensomstandigheden* waarin betrokkene verkeert overeenstemmen met de wettelijke toekenningsvoorwaarden om het recht op steun te openen (cfr. behoeftigheid/mensonwaardig bestaan, werkbereidheid – desgevallend gekoppeld aan een *GPMI*), alsook wanneer de *werkelijke gezinssituatie* van de aanvrager wordt bepaald om van daaruit de omvang van de financiële hulp te bepalen (cf. alleenstaande, samenwonende, gezin ten laste).

Precies omdat de wisselwerking tussen het OCMW-recht en de kwetsbare positie van de burger raakt aan de kern van verschillende concrete problemen is het zinvol om hierop dieper in te gaan. Daarbij wordt zowel rekening gehouden met de (on)aangepastheid van het recht, als met de leefomstandigheden van de kwetsbare burger. Men zou immers enerzijds kunnen argumenteren dat het recht onvoldoende rekening houdt met de precaire situatie van de aanvrager, maar anderzijds is het ook mogelijk dat de kwetsbare burger net omwille van zijn leefomstandigheden niet in staat is om de taal van het recht – in de brede betekenis - te begrijpen. Deze wisselwerking wordt stapsgewijs onderzocht:

Het eerste deel heeft betrekking op het juridisch kader dat de toekenning van OCMW-dienstverlening beheerst. Meer concreet wordt uiteengezet op welke wijze de toekenningsprocedure is georganiseerd en hoe de wetgever daarbij (al dan niet) rekening heeft

¹⁰⁹³ P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale* in *EPDS*, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 267.

gehouden met de kwetsbare positie van de burger. Wat dit laatste betreft, gaat de aandacht uit naar de regels rond de samenwerking en de bewijslastverdeling tussen de burger en het OCMW.

Ten tweede wordt onderzocht hoe de wettelijke principes uit het eerste deel doorwerken in de leefwereld van het kwetsbare individu en waarom hierrond knelpunten ontstaan. Daartoe wordt gebruik gemaakt van het zogenaamde 'klovenmodel' dat geldt als raamwerk om de tegenstellingen tussen het recht (als onderdeel van de ruimere samenleving) en een leven in kwetsbaarheid of armoede te duiden.

Tot slot is er ruimte voor enkele bedenkingen en beschouwingen over de relatie tussen burger en recht.

1. Juridische context: de administratieve toekenningsprocedure

1.1. De verschillende fasen

De toekenningsprocedure omvat twee cruciale fasen: de aanvraag en het sociaal onderzoek.¹⁰⁹⁴ Vaak is er ook nog een ‘tussenfase’ tijdens dewelke een intakegesprek plaatsvindt.¹⁰⁹⁵ In een eerste beweging wordt nagegaan hoe deze fasen juridisch zijn uitgewerkt. Vervolgens wordt bekeken wie welke verantwoordelijkheden heeft tijdens elke fase van de procedure.

1.1.1. Aanvraag

Conform artikel 18§1 RMI-wet vangt de procedure aan met een hulpvraag, ofwel op verzoek van de burger, ofwel ambtshalve door het Centrum. Hoewel de ambtshalve toekenning niet met zoveel woorden werd voorzien inzake het recht op maatschappelijke dienstverlening, geldt meer algemeen het artikel 8 Wet Handvest Sociaal Verzekerde dat een ambtshalve toekenning oplegt aan alle instellingen van sociale zekerheid voor zover dit materieel mogelijk is. In het bijzonder ten aanzien van de OCMW's geldt dat zij over heel wat persoonlijke informatie van (potentieel) rechthebbenden kunnen beschikken, door individuele contactmomenten of omdat de aanvrager reeds een ander dossier heeft lopen. Zij zijn aldus gunstig geplaatst om een ambtshalve toekenning van steun te onderzoeken.¹⁰⁹⁶ Voorts kan de burger zijn aanvraag zowel mondeling als schriftelijk formuleren (art. 18 §2 RMI-wet en art. 58 §1 OCMW-wet). In de praktijk van heel wat OCMW's wordt een aanvraag via e-mail eveneens aanvaard en gelijkgesteld met een mondelinge aanvraag.¹⁰⁹⁷

Vervolgens zal het OCMW de hulpvraag preciseren en desgevallend uitbreiden. De kwalificatie die de burger aan zijn verzoek heeft gegeven is daarbij niet bepalend. Een en ander volgt uit het

¹⁰⁹⁴ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 207, 222, 418, 424.

¹⁰⁹⁵ VVSG (2016), *Sociaal onderzoek bij de toekenning van maatschappelijke dienstverlening of maatschappelijke integratie*, www.vvsg.be

¹⁰⁹⁶ P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale* in EPDS, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 273.

¹⁰⁹⁷ POD MI (2015), *Algemene Omzendbrief betreffende de wet van 26 mei 2002 inzake het recht op maatschappelijke integratie*, www.mi-is.be.

artikel 60 §1 en §3 OCMW-wet waarin staat dat het Centrum de meest passende middelen voorstelt om aan de behoefte van de aanvrager te voldoen. Daarbij dient voorrang te worden gegeven aan het recht op maatschappelijke integratie boven het recht op maatschappelijke dienstverlening, nu dit laatste recht geldt als uitiem vangnet binnen de sociale zekerheid.¹⁰⁹⁸ Ten slotte overweegt het OCMW de toekenning van hulp niet alleen ongeacht het soort bijstand dat de burger (al dan niet expliciet) vraagt, maar ook ongeacht de instelling die de kosten hiervoor zal moeten dragen. Als enig uitgangspunt geldt immers de vraag of de burger in staat is om een menswaardig leven te leiden.¹⁰⁹⁹

Elke aanvraag waarover het OCMW een beslissing moet nemen, wordt op de dag zelf chronologisch ingeschreven in een register (art. 18§ 2, eerste lid en 58§1 OCMW-wet). *A contrario* dienen vragen die geen beslissing vereisen, zoals een verzoek om algemene inlichtingen of een gesprek met de maatschappelijk werker, niet te worden geregistreerd.¹¹⁰⁰ Omzichtigheid is evenwel geboden, nu de weloverwogen weigering om de aanvraag in aanmerking te nemen door de rechtspraak wordt gelijkgesteld met een uitdrukkelijke weigeringsbeslissing waartegen hoger beroep mogelijk is.¹¹⁰¹

Na registratie verkrijgt de burger een ontvangstbewijs dat melding maakt van de datum van de aanvraag en de geldende onderzoeks- en verjaringstermijn (art. 18 §3 RMI-wet; art. 58 §2 OCMW-wet; art. 9 Handvest Sociaal Verzekerde). Het document vermeldt tevens het recht van de burger om gehoord te worden en het wijst hem op zijn verplichting om aangifte te doen van elk nieuw gegeven dat een weerslag kan hebben op het leefloonbedrag of op zijn situatie als rechthebbende (art. 20 en 22 §1, tweede lid RMI-wet.). Deze bepalingen vindt men niet terug in de OCMW-wet aangezien daarin geen hoorplicht (op verzoek van de aanvrager) werd opgenomen. De verplichting om aangifte te doen van elke nuttige inlichting of elk nieuw gegeven dat een weerslag kan hebben op de verleende hulp staat echter wel in die wet (art. 60§ 1, tweede lid OCMW-wet), maar behoort dus niet tot de verplichte vermeldingen in het

¹⁰⁹⁸ POD MI (2016), *De harmonisatie van regelgeving inzake recht op maatschappelijke integratie en gelijkwaardige financiële hulpverlening (equivalent leefloon)*, www.mi-is.be.

¹⁰⁹⁹ Arbh. Luik 17 maart 2009, *Soc. Kron.* 2011, afl. 3, 133-135.

¹¹⁰⁰ Omz. 18 mei 2005 betreffende het houden van een register der aanvragen in het kader van artikel 58, § 1, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 15 juni 2005, 27.320.

¹¹⁰¹ Cass. 10 september 2012, AR S.11.0102.F, *Arr. Cass.* 2012, afl. 9, 1907, *APT* 2012, afl. 4, 814, *JTT* 2012, afl. 1143, 457, *Pas.* 2012, afl. 9, 1632, *RW* 2013-14, afl. 20, 781, *Soc. Kron.* 2015, afl. 3, 155, *T. Vreemd.* 2013, afl. 1, 80 en Arbh. Brussel 9 juni 2011, *Rev. dr. étr.* 2011, afl. 163, 271.

ontvangstbewijs. Hoe dan ook blijkt dat men in de praktijk voor elke steunaanvraag hetzelfde ontvangstbewijs gebruikt. Bovendien gaat men daarin verder dan de wettelijke minimumvermeldingen. Zo stelde een medewerker van het OCMW Antwerpen dat het bewijs ook weergeeft welke documenten de aanvrager moet meebrengen en dat hij onder alle omstandigheden verplicht is om wijzingen in zijn leefsituatie aan te geven. De mogelijkheid om gehoord te worden is eveneens in het bewijs opgenomen. Wanneer het gaat over een aanvraag in het raam van de RMI-wet, dan wordt automatisch op dit verzoek ingegaan. In het geval het een kwestie van maatschappelijke dienstverlening betreft, wordt de wens om gehoord te worden eerst voorgelegd aan de OCMW-raad die dan toestemming moet geven.¹¹⁰² Het gebruik van eenzelfde document voor elke steunaanvrager is niet alleen praktisch, maar anticipeert tegelijk op de harmonisatie van het leefloon en het equivalent leefloon.¹¹⁰³

1.1.2. Intake

Meteen volgend op de aanvraag, maar voorafgaand aan het sociaal onderzoek, wordt in de meeste OCMW's een intakegesprek georganiseerd. Dit gesprek laat toe om een eerste beeld te schetsen van de situatie, alsook om toelichting te geven over de wijze waarop het onderzoek zal verlopen en welke wederzijdse rechten en plichten gelden.¹¹⁰⁴ Wanneer het gaat over het recht op maatschappelijke integratie wordt de intakefase vaak ook benut om het wettelijk verplichte aanvraagformulier te vervolledigen.¹¹⁰⁵ Dit document dient een minimaal aantal inlichtingen en machtigingen te bevatten, waaronder informatie over de identiteit en de materiële en de sociale toestand van de aanvrager en van iedereen waarmee hij samenwoont (cfr. Art. 19 §4 RMI-wet *juncto* art. 6§ 1 RMI-KB). Aan de burger kan tevens gevraagd worden om een officieel attest te bezorgen betreffende zijn onroerend vermogen, zij het alleen op voorwaarde dat dit nodig is voor het onderzoek en indien het Centrum deze informatie niet zelf kan verkrijgen via een andere overheidsadministratie (art. 6 §2 tweede lid RMI-KB) (cfr. *only once-principe*, zie *supra*). Ten aanzien van echtgenoten geldt dat het formulier voor ieder apart

¹¹⁰² Telefonisch contact met OCMW Antwerpen Linkeroever, dd. 2 augustus 2018.

¹¹⁰³ POD MI (2016), *De harmonisatie van regelgeving inzake recht op maatschappelijke integratie en gelijkwaardige financiële hulpverlening (equivalent leefloon)*, www.mi-is.be

¹¹⁰⁴ VVSG (2016), *Sociaal onderzoek bij de toekenning van maatschappelijke dienstverlening of maatschappelijke integratie*, www.vvsg.be

¹¹⁰⁵ VVSG (2002), *Handleiding standaarddocumenten leefloonwet – Werkgroep 'ad hoc' leefloon*, www.vvsg.be

(en dus twee keer) moet worden ingevuld.¹¹⁰⁶ Uit recente jaarverslagen van de Sociale Inspectie blijkt alvast dat het merendeel van de OCMW's consequent gebruik maakt van dit formulier. Een minderheid variërend van 6,35 tot 8,13% tussen 2013 en 2016 doet dat evenwel niet.¹¹⁰⁷ Een mogelijke verklaring is dat de meeste OCMW's al een model hebben opgesteld dat tegelijk dienst doet als aanvraagformulier en als memo voor de uitvoering van het verslag van sociaal onderzoek. Daarnaast gebeurt het dat de OCMW's bepaalde informatie niet hoeven op te vragen bij de burger, omdat zij zelf toegang hebben tot de gegevens in de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.¹¹⁰⁸ Verwacht wordt dat dit aantal in de toekomst nog zal toenemen.¹¹⁰⁹

Wanneer men vervolgens de praktische uitwerking van de intakefase nagaat, dan merkt men grote verschillen tussen de OCMW's onderling. Zo blijkt uit onderzoek dat de burger in bijna 70% van de OCMW's door een afzonderlijke intaker of onthaalmedewerker wordt ontvangen. Dit contact gebeurt dus vòòr het gesprek met de sociaal werker. In 27% van de OCMW's komt de aanvrager daarentegen onmiddellijk bij een maatschappelijk werker terecht. Het gaat dan meestal wel over kleinere OCMW's met minder klanten. Aldus werkt 55% van de kleine OCMW's met een afzonderlijke onthaalmedewerker tegenover 82% van de grote OCMW's. Tot slot komt de betrokkene in slechts 6% van de gevallen in contact met twee medewerkers (een onthaalmedewerker en een administratief medewerker).¹¹¹⁰

Als principe geldt dat intakers een oriënterende en informatieve rol vervullen. Zij beperken zich tot het verzamelen van de minimaal noodzakelijke informatie om de burger door te verwijzen naar een vaste maatschappelijk werker met een ruimer beslissingsvermogen.¹¹¹¹ Hoewel deze taakverdeling doorgaans gerespecteerd wordt, gebeurt het soms toch dat de onthaalmedewerker beslist over de territoriale bevoegdheid van het OCMW en de aanvrager desgevallend doorstuurt naar het bevoegde Centrum. Tevens komt het voor dat de onthaalbediende een beroep doet op de Kruispuntbank Sociale Zekerheid om een aantal gegevens te raadplegen.¹¹¹² Verdergaand beschikt het Netwerk tegen Armoede over getuigenissen van burgers die door de

¹¹⁰⁶ VVSG (2003), *Eén jaar recht op maatschappelijke integratie: tijd voor evaluatie*, www.vvsg.be

¹¹⁰⁷ POD MI (2013), *Jaarverslag Inspectiedienst 2013*, www.mi-is.be; POD MI (2014), *Jaarverslag Inspectiedienst 2014*, www.mi-is.be; POD MI (2015), *Jaarverslag Inspectiedienst 2015*, www.mi-is.be en POD MI (2016), *Jaarverslag Inspectiedienst 2016*, www.mi-is.be

¹¹⁰⁸ POD MI (2015), *Jaarverslag Inspectiedienst 2015*, www.mi-is.be

¹¹⁰⁹ POD MI (2014), *Jaarverslag Inspectiedienst 2014*, www.mi-is.be

¹¹¹⁰ POD MI (2016), *Onthaal in de OCMW's – Eindrapport*, www.mi-is.be.

¹¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹¹² *Ibidem*.

onthaalmedewerker uitgebreider werden bevraagd en op die basis soms zelfs werden afgewezen. Het gaat dan bijvoorbeeld over een inschatting van de behoefte, het wettig verblijf of de vaststelling dat iemand nog niet geschrapt werd uit de bevolkingsregisters.¹¹¹³ Al deze zaken behoren evenwel niet tot de bevoegdheid van de onthaalmedewerker. Bovendien verkrijgt de burger in voormelde omstandigheden (bij gebrek aan een formele beslissing) geen ontvangsbewijs, wat ernstig afbreuk doet aan zijn rechten.

Daartegenover staat vast dat het zinvol kan zijn om vooraf een aantal gegevens te verzamelen die de leefsituatie van de aanvrager verduidelijken. Zo kan men immers de werklast voor de sociaal werker, vooral in grotere OCMW's, helpen terugdringen. Hoe dan ook mag deze intakefase nooit determinerend zijn voor de beoordeling van de steunaanvraag, zelfs niet voor het eenvoudig vaststellen van de territoriale (on)bevoegdheid van het Centrum. Daarbij geldt de bedenking dat de verzoeker vaak al een grote drempel heeft overwonnen om het OCMW te raadplegen. Het kan dus voorkomen dat de hulpvraag tijdens het eerste contact op een verkeerde manier wordt gesteld, niet wordt herkend of dat bepaalde informatie niet overeenstemt met de werkelijkheid.¹¹¹⁴ Wel speelt de onthaalmedewerker een belangrijke rol als eerste aanspreekpunt waar de burger terecht kan met zijn verhaal. Zo getuigen mensen over de behoefte om gehoord te worden, eerder nog dan dat men informatie wenst te verkrijgen over de geldende wettelijke bepalingen en voorschriften.¹¹¹⁵

1.1.3. Sociaal onderzoek

Een derde stap in de procedure betreft de cruciale fase ten gronde tijdens dewelke een uitgebreid sociaal onderzoek wordt gevoerd. Doelstelling van het onderzoek is om achtereenvolgens de situatie van de aanvrager in kaart te brengen (= het feitenrelaas), een diagnose te stellen over het bestaan en de omvang van zijn hulpbehoefte (= de afwegingen door de sociaal werker) en een voorstel te formuleren over de meest passende middelen om aan deze behoefte te voldoen

¹¹¹³ NETWERK TEGEN ARMOEDE (2017), *Werknota: het (referentie)adres voor daklozen*, <http://www.netwerktegenarmoede.be/>

¹¹¹⁴ K. DRIESSENS, T. VAN REGENMORTEL en J. VANSEVENANT, *Bind-Kracht in armoede - Krachtgerichte hulpverlening in dialoog (Boek II)*, Leuven, LannooCampus, 2008, 157.

¹¹¹⁵ *Ibidem*, 171.

(= het advies voor de eindbeslissing).¹¹¹⁶ Belangrijk is dat enkel feitenmateriaal in overweging wordt genomen en dat persoonlijke overdenkingen of veronderstellingen geen rol mogen spelen.¹¹¹⁷ Teneinde de maatschappelijk werker hierin enige leidraad te bieden, publiceerde de POD MI een *inspiratiewijzer betreffende het sociaal onderzoek*. Daarin wordt onder meer geadviseerd om op regelmatige basis overleg te plegen met collega's, in dialoog te gaan met de cliënt, zelfkritisch te blijven en de betrokkene waar mogelijk het voordeel van de twijfel te gunnen.¹¹¹⁸ Voorts is het OCMW er conform de Omzendbrief van 2014 (¹¹¹⁹) toe gehouden om gebruik te maken van de gegevensstroom van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Op die manier kan informatie uit het rijksregister zonder actieve tussenkomst van de burger worden verkregen. Deze verplichting kan men in verband brengen met de Wet van 5 mei 2014 waarin het zogenaamde *only once-principe* werd verankerd (zie *supra*).¹¹²⁰

Daarnaast maakt het (al dan niet aangekondigd) huisbezoek integraal deel uit van het sociaal onderzoek: het laat toe om een totaalbeeld te krijgen van de leefsituatie van de hulpvrager en een beslissing te nemen over de meest passende vorm van steun. Sociaal werkers getuigden in dit verband dat armoede doorgaans eenvoudig 'af te lezen' is tijdens een bezoek aan huis (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*).

Verder geeft de Omzendbrief een niet-limitatieve lijst van elementen aan de hand waarvan de werkbereidheid en de behoeftigheid van de betrokkene kunnen worden beoordeeld. Denk daarbij onder meer aan een inschrijvingsbewijs van VDAB of een uitzendkantoor, het bewijs dat de cliënt een opleiding volgt, regelmatige sollicitaties, loonfiches, rekeninguittreksels, attesten en contracten. De verschillende elementen worden neergeschreven in het sociaal verslag en ook de stavingstukken worden aan het dossier toegevoegd. Het geheel wordt afgesloten met een voorstel tot beslissing van de maatschappelijk werker.¹¹²¹

¹¹¹⁶ F. LANGENUS, "Het sociaal onderzoek in een OCMW-context" in P. VAN SCHUYLENBERGH, M. JACOBS, R. DE BRUYCKER, F. LANGENUS, K. MARIËN en R. KERCKVOORDE, *Handboek voor de sociale dienst van het OCMW*, Brussel, Politeia, 2017, 2.

¹¹¹⁷ D. CUYPERS en V. JOOSTEN, "Niets hebben en niets bewijzen: over bewijs en menselijke waardigheid", *Soc.Kron.* 2002, afl. 11, 550.

¹¹¹⁸ POD MI (2016), *Inspiratiewijzer bij het sociaal onderzoek*, www.mi-is.be.

¹¹¹⁹ Omz. 14 maart 2014 betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek in het kader van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en in het kader van de maatschappelijke dienstverlening door de O.C.M.W.'s die overeenkomstig de bepalingen van de wet van 2 april 1965 door de Staat terugbetaald wordt, *BS* 4 juli 2017, 51.594 (hierna: Omzendbrief Minimumvoorwaarden).

¹¹²⁰ Wet 5 mei 2014 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren, *BS* 4 juni 2014, 42.601.

¹¹²¹ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die

1.1.4. Eindbeslissing

Het OCMW dient binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de aanvraag een eindbeslissing te formuleren. Meer specifiek is de Raad voor Maatschappelijk Welzijn bevoegd om alle beslissingen te nemen, al wordt deze taak in de meeste gevallen gedelegeerd aan het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst.¹¹²² Belangrijk is dat de beslissing conform artikel 1 van de Wet Motivering Bestuurshandelingen en – afhankelijk van de aard van de toegekende steun – artikel 21 §2, eerste lid RMI-wet of artikel 62*bis*, tweede lid OCMW-wet onderworpen is aan de formele motiveringsplicht. Concreet betekent dit dat de beslissing schriftelijk moet worden meegedeeld aan de aanvrager en omkleed moet zijn met alle juridische en feitelijke redenen die eraan ten grondslag liggen. Ook de mogelijkheid om beroep in te stellen en de overeenkomstige beroepstermijn worden in de beslissing vermeld.

1.2. De bewijslastverdeling

1.2.1. Algemene context

Gelet op de kwetsbare positie van de burger is het essentieel om te weten in welke mate de betrokkene zelf verantwoordelijk is om bewijsstukken over zijn situatie te verzamelen.

Overeenkomstig de gemeenrechtelijke wetsbepalingen (artt. 1315 BW en 870 Ger.W.) is het in de eerste plaats aan de aanvrager om het bewijs te leveren. Of nog: “Wie beweert, moet bewijzen”. In de rechtsleer wordt gesteld dat dit principe ook doorwerkt in het OCMW-recht.¹¹²³ Een en ander impliceert dat de burger zelf instaat voor het bewijs van de toekenningsvoorwaarden en de leeflooncategorie waarin hij zich bevindt, hetgeen bijkomend verdedigd wordt vanuit de gedachte dat hij het beste geplaatst is om inzicht te geven in de eigen

Keure, *losbl.*, 228.

¹¹²² Decreet 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW-decreet), *BS* 24 december 2008, 67.932.

¹¹²³ D. CUYPERS en V. JOOSTEN, “Niets hebben en niets bewijzen: over bewijs en menselijke waardigheid”, *Soc.Kron.* 2002, afl. 11, 549.

socio- economische situatie.¹¹²⁴ Eveneens in overeenstemming met voormelde wetsartikelen is het aan de partij die de vastgestelde leeflooncategorie betwist (de burger) of herziet (het OCMW) om het tegenbewijs te leveren.¹¹²⁵

Uit een grondige lezing van de RMI-wet en de OCMW-wet blijkt evenwel dat voormeld uitgangspunt wordt getemperd door de verplichting van de partijen om met elkaar samen te werken. Zo rust op het OCMW een informatie- en onderzoeksplicht waaraan de burger zijn medewerking moet verlenen (artt. 17, 19 RMI-wet en 60§§1-2 OCMW-wet). Hiermee worden duidelijke grenzen gesteld aan datgene wat men van de (kwetsbare) burger mag verwachten en – in het verlengde daarvan - welke tekortkomingen hem desgevallend verweten kunnen worden.¹¹²⁶ Tegelijk dient benadrukt dat de verplichting tot medewerking ruim wordt ingevuld en soms zelfs de vorm aanneemt van een, weliswaar indirecte, toekenningsvoorwaarde (zie *infra*).

Daarnaast blijkt dat de wetgever geen onderscheid maakte tussen de administratieve procedure en een eventuele latere gerechtelijke procedure, zodat de samenwerkingsplicht geldt doorheen het volledige traject dat de burger en het OCMW met elkaar doorlopen. Wat het gerechtelijke deel betreft, vloeit een en ander ook voort uit het artikel 871 Ger.W., op grond waarvan de partijen ertoe gehouden zijn om mee te werken aan de bewijsvoering. Aldus kan een partij die beschikt over nuttige elementen voor haar tegenpartij zich tijdens een juridische procedure niet zomaar terugtrekken om reden dat de bewijslast bij de tegenstrever ligt.¹¹²⁷ Vanzelfsprekend is er in deze gerechtelijke fase tevens een rol weggelegd voor het Openbaar Ministerie dat ambtshalve informatie kan opvragen bij de instellingen van sociale zekerheid (zie ook *supra* en *infra*). Meer concreet kan het OM in overeenstemming met artikel 138^{ter} Ger.W. alle nodige inlichtingen vorderen bij het OCMW. Dit gaat in de eerste plaats over de beslissing en het bijhorende dossier waartegen beroep werd ingesteld, maar ook over tal van andere informatiebronnen die een volledige kijk op de zaak mogelijk maken.¹¹²⁸

¹¹²⁴ H. MORMONT, “La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale”, *TSR* 2013, afl. 2, 390.

¹¹²⁵ P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale* in *EPDS*, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 64.

¹¹²⁶ H. MORMONT, “La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale”, *TSR* 2013, afl. 2, 393.

¹¹²⁷ S. STIJNS, “De overlegging van stukken in het Gerechtelijk Wetboek.”, *Jura Falc.* 1984, 207.

¹¹²⁸ H. MORMONT et K. STANGHERLIN, “La procédure judiciaire” in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 704.

In de context van OCMW-dienstverlening ligt de nadruk echter vooral op de eerste administratieve fase waarbij het de bedoeling is om een duidelijk beeld te krijgen van de werkelijke leefsituatie van de hulpvrager. Op die basis wordt dan bepaald of een vorm van steun kan worden toegekend. In hetgeen hierna volgt, wordt daarom uitgebreid stilgestaan bij de wederzijdse verplichtingen van het OCMW en de burger tijdens deze cruciale fase.

1.2.2. Wederzijdse rechten en plichten

1.2.2.1. Verplichtingen van het OCMW

Op het OCMW rust een informatie- en onderzoeksverplichting.

In de eerste plaats bepaalt artikel 17 RMI-wet dat het Centrum, voor zover de burger daar om verzoekt, alle dienstige inlichtingen verstrekt met betrekking tot zijn rechten en plichten inzake maatschappelijke integratie. Wat wordt begrepen onder ‘dienstige inlichtingen’ vindt men terug in artikel 3 RMI-KB. Het gaat onder meer over de wettelijke voorwaarden om gerechtigd te zijn op een leefloon, het bedrag van de toegekende hulp, de betekenis en draagwijdte van het GPMI en de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de eindbeslissing. Daarnaast moet het OCMW uit eigen beweging alle bijkomende informatie verschaffen die nodig is voor de behandeling van de aanvraag of het behoud van de rechten van de aanvrager.

In de literatuur spreekt men in dit verband ook over een passieve en een actieve – zelfs proactieve - informatieverplichting, nu het Centrum in het eerste geval optreedt *op verzoek* van de burger en in het tweede geval uit *eigen beweging*.¹¹²⁹ Merk op dat deze actieve tussenkomst zelfs betrekking kan hebben op de partner van de aanvrager. Alzo werd geoordeeld dat het OCMW dat een burger niet informeert over het feit dat zijn zieke echtgenote aan de voorwaarden voldoet om een leefloon te verkrijgen en dat hij haar kan vertegenwoordigen om de aanvraag hiervoor te doen, tekortkomt aan de informatie- en raadgevingsverplichting.¹¹³⁰

¹¹²⁹ P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale* in EPDS, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 268.

¹¹³⁰ Arbh. Luik 28 juni 2005, *Soc. Kron.* 2006, afl. 4, 231.

Voorts is het van belang dat de sociaal werker de informatie in een begrijpelijke taal verstrekt en uitleg geeft over het *waarom* van bepaalde zaken (de procedure, het huisbezoek, belangrijke papieren...). Cliënten zijn dan niet alleen sneller geneigd om mee te werken; het is ook de uiteindelijke bedoeling van de informatieverplichting dat mensen weten waar ze aan toe zijn.¹¹³¹ Dit alles heeft onder meer tot gevolg dat het OCMW zich niet kan beperken tot het louter afleveren van een overzichtsdocument met alle in te leveren bewijsstukken. Tegelijk rijst wel de vraag hoe uitgebreid de toelichting moet zijn en waar de informatieverplichting eindigt.¹¹³²

Met betrekking tot het recht op maatschappelijke dienstverlening is een en ander terug te vinden in artikel 60 §2 OCMW-wet. Conform deze bepaling moet het OCMW aan de burger alle nuttige inlichtingen en raadgevingen verstrekken. Daarenboven moet het Centrum stappen zetten om aan de betrokkene alle rechten en voordelen te verlenen waarop hij krachtens Belgische of buitenlandse wetgeving aanspraak kan maken. Het betreft in feite een verplichting tot het verlenen van rechtshulp.¹¹³³ Hoewel deze opdracht duidelijk een stuk verder gaat dan hetgeen men in de RMI-wet terugvindt, oordeelt de rechtsleer dat het betreffende artikel ook van toepassing is op maatschappelijke integratie en leefloon.¹¹³⁴

Precies omdat het werkveld van het OCMW op deze manier bijzonder uitgebreid is, biedt de wetgever de mogelijkheid om een aantal taken uit te besteden aan andere instellingen. Meer concreet bepaalt artikel 61 OCMW-wet dat het Centrum middels een overeenkomst een derde persoon of instelling kan betrekken bij de uitoefening van zijn wettelijke taken.¹¹³⁵ Dit betekent evenwel niet dat de eigen beslissingsbevoegdheid zou worden beperkt of, sterker, volledig zou verdwijnen.¹¹³⁶ Wel ontstaan hierdoor grote verschillen tussen de OCMW's onderling, bijvoorbeeld op het vlak van juridische dienstverlening.

Volledigheidshalve dient nog gewezen te worden op het artikel 4 Handvest Sociaal Verzekerde waarin wordt gesteld dat instellingen van sociale zekerheid aan iedere sociaal verzekerde die

¹¹³¹ POD MI (2016), *Inspiratiewijzer bij het sociaal onderzoek*, www.mi-is.be.

¹¹³² D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 206

¹¹³³ B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE, *Tegenspraak Cahiers (4): OCMW en rechtshulp*, Antwerpen, Kluwer, 1987, 9-10.

¹¹³⁴ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 206.

¹¹³⁵ I. CARLENS, "Commentaar bij artikel 60§1, tweede lid OCMW-wet", in D. CUYPERS, D. TORFS en Y. WERBROUCK (eds.), *Wet en duiding Sociale Bijstand*, Brussel, Larcier, 2014, 110.

¹¹³⁶ RvS 17 oktober 1994, *Arr. R.v.St.* 1994, z.p.; *TBP* 1995, 223; *Vl. T. Gez.* 1994-95, 249, noot.

erom verzoekt, raad geven in verband met de uitoefening van zijn rechten en het vervullen van zijn plichten. Deze bepaling houdt in feite het midden tussen datgene wat in de RMI-wet en in de OCMW-wet wordt vooropgesteld. De informatieverplichting is in zekere zin passief, want geldt slechts ten aanzien van de burger die erom verzoekt. Tegelijk zit er een actieve component in vervat, omdat naast informatie ook raad moet worden gegeven over de uitoefening van rechten en plichten in een bredere betekenis.

Ten tweede stipuleert artikel 19 §1 RMI-wet over de onderzoeksplicht dat het OCMW met het oog op de toekenning, de herziening, de intrekking of de schorsing van het recht op maatschappelijke integratie verplicht is om een voorafgaand sociaal onderzoek te voeren. Het onderzoek dient te gebeuren door een hulpverlener die beschikt over een diploma in het sociaal werk of in de sociale verpleegkunde (cfr. art. 19 §1, tweede lid *juncto* artikel 5 RMI-KB) en het moet bovendien voldoen aan een aantal kwaliteitscriteria. Wat dit laatste betreft, kan verwezen worden naar de Omzendbrief Minimumvoorwaarden (zie *supra*). Daarin is onder meer sprake van een huisbezoek, een overzicht van de identificatie- en verblijfsgegevens van de aanvrager en de aanwezigheid van een sociaal dossier met daarin enkele belangrijke documenten (ontvangstbewijs, aanvraagformulier ...). Het sociaal verslag is een onderdeel van het sociaal dossier. Aan dit verslag wordt een bijzondere bewijswaarde gehecht: de feitelijke vaststellingen die op tegensprekelijke wijze werden gedaan en die in het verslag terug te vinden zijn gelden tot bewijs van het tegendeel.¹¹³⁷ Het gaat dus enkel over de objectief vastgestelde gegevens (d.i. echte feiten, geen vermoedens of suggesties) waarvan de betrokkene op de hoogte is doordat hij zijn handtekening onder het verslag heeft geplaatst.¹¹³⁸ De link tussen het sociaal verslag en de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek is hierbij wel cruciaal. De bijzondere bewijswaarde geldt immers enkel ten aanzien van een verslag dat kwalitatief en deugdelijk werd opgesteld. Dat is niet het geval wanneer de opsteller, als gevolg van een verstoorde vertrouwensrelatie, partijdig is. Tijds- en werkdruk, stresserende omstandigheden, frustraties bij de burger en allerlei andere conflictsituaties kunnen de samenwerking bemoeilijken en alzo onrechtstreeks afbreuk doen aan de kwaliteit – en de bewijswaarde – van het sociaal verslag.¹¹³⁹

¹¹³⁷ *Ibidem*.

¹¹³⁸ I. CARLENS, “Commentaar bij artikel 60§1, tweede lid OCMW-wet”, in D. CUYPERS, D. TORFS en Y. WERBROUCK (eds.), *Wet en duiding Sociale Bijstand*, Brussel, Larcier, 2014, 108.

¹¹³⁹ D. CUYPERS en V. JOOSTEN, “Niets hebben en niets bewijzen: over bewijs en menselijke waardigheid”, *Soc.Kron.* 2002, afl. 11, 550.

Met betrekking tot het recht op maatschappelijke dienstverlening geldt dat het sociaal onderzoek geen verplicht karakter heeft (cfr. artikel 60 §1 OCMW-wet – “*zo nodig*”), behalve wanneer het steun betreft die door de overheid kan worden terugbetaald (cfr. artikel 9bis Wet 2 april 1965¹¹⁴⁰). De achterliggende gedachte is dat een nauwkeurige diagnose van elk individueel geval niet altijd noodzakelijk of wenselijk is, bijvoorbeeld wanneer de behoefte van de betrokkene voor de hand ligt of als er sprake is van een dringende hulpvraag.¹¹⁴¹ Het is echter wel van belang dat het dossier volledig is, zo niet kan aan de maatschappelijk werker en/of aan de hulpvrager worden gevraagd om een en ander te verduidelijken.¹¹⁴² De rechtbank mist bovendien de bevoegdheid om in een latere fase alsnog een grondig sociaal onderzoek te gelasten.¹¹⁴³ Om deze redenen zal men in de praktijk nagenoeg altijd een sociaal onderzoek voeren, hoe beknopt het ook moge zijn. Uitzonderingssituaties worden in elk geval zeer restrictief geïnterpreteerd.¹¹⁴⁴

1.2.2.2. Verplichtingen van de burger

Op de burger rust een medewerkingsverplichting en dit gedurende de volledige administratieve procedure. Deze verplichting komt in de meeste gevallen overeen met het verstrekken van relevante informatie, maar ook met het toegankelijk maken van zijn woning voor een huisbezoek.

In de eerste plaats moet de burger het OCMW informeren over zijn leefsituatie. Meer specifiek heeft artikel 19§2 RMI-wet het over elke inlichting of machtiging die nuttig kan zijn om de aanvraag te onderzoeken. Daaraan gekoppeld bevat artikel 30 RMI-wet een administratieve sanctie voor de burger die verzuimt om bestaansmiddelen aan te geven waarvan hij het bestaan

¹¹⁴⁰ Wet 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 6 mei 1965, 5.161.

¹¹⁴¹ I. CARLENS, “Commentaar bij artikel 60§1, tweede lid OCMW-wet”, in D. CUYPERS, D. TORFS en Y. WERBROUCK (eds.), *Wet en duiding Sociale Bijstand*, Brussel, Larcier, 2014, 108 en P. SENAEVE en D. SIMOENS, *OCMW-dienstverlening en bestaansminimum: praktische handleiding inzake de individuele maatschappelijke dienstverlening*, Brugge, die Keure, 1995, 267.

¹¹⁴² D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 204.

¹¹⁴³ RvS 16 maart 1992, *Arr. RvS* 1992, *z.p.*

¹¹⁴⁴ F. LANGENUS, “Het sociaal onderzoek in een OCMW-context” in P. VAN SCHUYLENBERGH, M. JACOBS, R. DE BRUYCKER, F. LANGENUS, K. MARIËN en R. KERCKVOORDE, *Handboek voor de sociale dienst van het OCMW*, Brussel, Politeia, 2017, 1-2.

kent of wanneer hij onjuiste of onvolledige verklaringen aflegt die een invloed hebben op het leefloonbedrag. Op basis van deze beide artikelen kan men derhalve besluiten dat het niet alleen gaat over informatie die van belang is voor (het onderzoek van) de aanvraag, maar ook over alles wat nadien bepalend kan zijn voor de omvang van het leefloon. De verplichting op de *aanvrager* werkt derhalve door naar de *begunstigde* van OCMW-steun.¹¹⁴⁵ Dit sluit overigens aan bij artikel 22 § 1 RMI-wet op grond waarvan het OCMW een herzieningsbeslissing kan nemen bij gewijzigde omstandigheden die een invloed hebben op de rechten van de persoon, logischerwijze nadat de steun reeds werd toegekend.

Met betrekking tot het recht op maatschappelijke dienstverlening stelt artikel 60§1 OCMW-wet dat de betrokkene ertoe gehouden is om elke nuttige inlichting nopens zijn toestand te geven, alsook het Centrum te informeren over elk nieuw gegeven dat een weerslag heeft op de verleende hulp. Men vindt deze verplichting eveneens terug in het ontvangstbewijs dat de burger verkrijgt naar aanleiding van zijn hulpvraag (zie *supra*). Merk voorts op dat de informatieplichting inhoudelijk overeenkomt met hetgeen men in de RMI-wet terugvindt: zowel de *aanvrager* als de *beneficant* dienen nuttige inlichtingen te verstrekken. Een belangrijk verschil is evenwel dat de OCMW-wet geen administratieve sanctie voorschrijft. Het Arbitragehof oordeelde dat dit onderscheid verantwoord is, gelet op de objectieve verschillen die tussen de RMI-wet en de OCMW-wet bestaan.¹¹⁴⁶ Het Centrum zal de toegekende financiële hulp uiteraard wel terugvorderen wanneer blijkt dat de burger vrijwillig een onjuiste of onvolledige aangifte deed (artikel 98 §1, derde lid OCMW-wet). In dat geval is evenwel sprake van bedrog, wat niet wordt vermoed en dus bijkomend bewezen moet worden.¹¹⁴⁷ Bovendien betreft het geen echte sanctiebepaling. Hoewel de sanctiegedachte niet geheel afwezig is (“het *geheel* van de kosten wordt teruggevorderd, *ongeacht de financiële toestand*”), staat vast dat artikel 98 § 1, derde lid geen impact heeft op de toekomstige aanspraken van de verzoeker. Verder blijft het *menswaardig leven* van de betrokkene hoe dan ook gewaarborgd – of dat is althans de bedoeling.¹¹⁴⁸ Ter vergelijking: een echte strafsanctie vindt men in het artikel 233 Sociaal Strafwetboek. Daarin staat te lezen dat met een sanctie van niveau 4 (¹¹⁴⁹) wordt bestraft:

¹¹⁴⁵ P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale* in EPDS, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 287-288.

¹¹⁴⁶ GwH 5 mei 2004, *JTT* 2005, afl. 909, 75.

¹¹⁴⁷ Artikel 1116 BW

¹¹⁴⁸ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 466.

¹¹⁴⁹ D.i. een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en ene strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6000 euro of een van die straffen alleen, hetzij een administratieve geldboete van 300 tot 3000 euro (cfr. artikel 101 Sociaal Strafwetboek)

de burger die wetens en willens onjuiste of onvolledige verklaringen aflegt om ten onrechte een sociaal voordeel te bekomen of te behouden. Deze sociale voordelen worden breed geïnterpreteerd, wat betekent dat men geen onderscheid maakt tussen maatschappelijke integratie en maatschappelijke dienstverlening.

Een belangrijke vraag is wat precies wordt begrepen onder ‘nuttige inlichtingen’. Vanuit taalkundig oogpunt beschouwd is *nuttig* alleszins ruimer dan *noodzakelijk*. Daarnaast vindt men in artikel 6 RMI-KB (¹¹⁵⁰) een aantal verplichte vermeldingen van het aanvraagformulier, waaronder de identiteitsgegevens van de betrokkene en informatie over zijn bestaansmiddelen. Het betreft evenwel geen limitatief overzicht.¹¹⁵¹ Bovendien worden ruime bewoordingen gehanteerd (“alle inlichtingen betreffende de identiteit en *de materiële en sociale toestand*”) en is het niet duidelijk op welke manier de verschillende gegevens moeten worden aangetoond. Ook bestaan er verschillen tussen de OCMW’s onderling. Zoals eerder vermeld, wordt in de fase voor het sociaal onderzoek in sommige Centra immers al uitgebreider informatie verzameld om op die manier de werklast te spreiden. In de parlementaire voorbereiding leest men voorts dat het gaat over alles (maar ook niets meer dan datgene) wat inzicht geeft in de sociale en financiële situatie van de aanvrager.¹¹⁵² Rekening houdend met de informatieverplichting van het OCMW ligt hier een belangrijke verantwoordelijkheid bij de hulpverlener. De actieve informatieverplichting omvat immers alle bijkomende inlichtingen die nodig zijn voor de behandeling van de aanvraag. Niets belet dat deze inlichtingen in vraagvorm worden gegeven, zodat de burger op zijn beurt de kans krijgt om antwoorden aan te reiken.¹¹⁵³ Zo kan bijvoorbeeld worden gevraagd om rekeninguittreksels te bezorgen. Conform het eerder besproken *only once*-principe mogen echter geen stukken worden opgevraagd waarover het OCMW zelf kan beschikken, bijvoorbeeld via de Kruispuntbank Sociale Zekerheid.

Daartegenover ligt de verantwoordelijkheid voor het voeren van een sociaal onderzoek, conform de onderzoeksverplichting van het OCMW, bij de maatschappelijk werker (cfr. artikel

¹¹⁵⁰ Deze verwijzing geldt zowel voor het recht op maatschappelijke integratie als voor maatschappelijke dienstverlening, nu voor de aanvraag van deze beide rechten in de praktijk hetzelfde formulier wordt gehanteerd (zie *supra*).

¹¹⁵¹ M. MASSCHELEIN, “Commentaar bij artikel 19 RMI-wet”, in D. CUYPERS, D. TORFS en Y. WERBROUCK (eds.), *Wet en duiding Sociale Bijstand*, Brussel, Larcier, 2014, 242.

¹¹⁵² Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Parl. St.* Kamer 2001-02, nr. 1603/001, 27-28.

¹¹⁵³ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 212.

19 §1 RMI-wet en artikel 60 §1 OCMW-wet). Tijdens het sociaal onderzoek worden niet alleen persoonsgegevens verzameld, maar ook alle informatie die nodig is om de wetsvoorwaarden af te toetsen (in het bijzonder de werkbereidheid, met inbegrip van eventuele gezondheids- en billijkheidsredenen, de behoeftigheid en het samenwonen). Tegelijk wordt nagedacht over de wijze waarop het GPMI vorm kan krijgen.¹¹⁵⁴ Toch ligt de verantwoordelijkheid hier niet uitsluitend bij het OCMW, daar de burger ertoe gehouden is om zijn medewerking aan het onderzoek te verlenen. Deze plicht heeft overigens niet alleen betrekking op het verstrekken van nuttige inlichtingen en machtigingen, maar tevens op het beschikbaar stellen van zijn woning voor een huisbezoek (art. 4 KB Minimumvoorwaarden). Het huisbezoek wordt immers beschouwd als een integraal onderdeel van het sociaal onderzoek, bedoeld om een inschatting te kunnen maken van de behoeftigheid van de aanvrager. Tevens worden zijn verklaringen op dat moment afgetoetst aan de werkelijke leefomstandigheden. Bijgevolg heeft het huisbezoek zowel een hulpverlenings- als een controlefunctie.¹¹⁵⁵ Niettemin kan men er wel een tweetal ernstige bedenkingen bij formuleren:

Vooreerst dient opgemerkt dat het huisbezoek een belangrijke aantasting van de privacy impliceert. Het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven (art. 22 Gw. en art. 8 EVRM) is evenwel geen absoluut recht. Zo is een inmenging verantwoord indien wordt voldaan aan drie voorwaarden: een wettelijke basis, een legitiem doel en de proportionaliteit van de maatregel ten aanzien van het legitiem doel. Toegepast op het huisbezoek vindt men een juridische basis in het KB Minimumvoorwaarden, bestaat de legitieme doelstelling erin om de wettelijke voorwaarden voor OCMW-steun te controleren, alsook om de overheidsmiddelen op rechtvaardige wijze in het algemeen belang aan te wenden en wordt het bezoek beschouwd als een proportioneel middel om het vooropgestelde doel te realiseren.¹¹⁵⁶ Derhalve is het recht op privacy geen grond om het huisbezoek, en bij uitbreiding de verplichting tot medewerking, te weigeren.¹¹⁵⁷ *In casu* werd geoordeeld dat de burger aan wie wordt gevraagd om een gedetailleerde lijst van de door hem aangekochte medicijnen aan het OCMW te bezorgen dit niet kan weigeren onder verwijzing naar de artikelen 22 Gw. en 8 EVRM.¹¹⁵⁸ Het dient wel

¹¹⁵⁴ KB 1 december 2013 betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek verricht overeenkomstig artikel 19 §1 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *BS* 14 maart 2014, 21.662 (hierna: KB Minimumvoorwaarden).

¹¹⁵⁵ Omzendbrief Minimumvoorwaarden.

¹¹⁵⁶ Arbhr. Brussel 4 juni 2015, *Soc.Kron.* 2017, afl. 9, 352, noot.

¹¹⁵⁷ Arbhr. Brussel 24 juni 2003, *Soc.Kron.* 2004, afl. 9, 543.

¹¹⁵⁸ Arbhr. Nijvel 4 juli 2006, *Soc.Kron.* 2008, afl. 2, 105, noot.

benadrukt dat het huisbezoek slechts een proportionele inmenging kan zijn, wanneer het ook binnen proportionele grenzen wordt uitgevoerd. Aldus leest men in de omzendbrief dat het huisbezoek moet gebeuren met het nodige respect voor de privacy van de hulpvrager en in verhouding tot de inlichtingen die nodig zijn voor het sociaal onderzoek.¹¹⁵⁹ Hetzelfde geldt voor de medewerkingsplicht in het algemeen. Zo is het in strijd met het proportionaliteitsbeginsel om systematisch rekeninguittreksels op te vragen om te onderzoeken of de betrokkene alimentatie ontvangt. *In casu* werd geoordeeld dat er minder verregaande alternatieven bestaan, zoals het zich rechtstreeks wenden tot de (potentieel) onderhoudsplichtige persoon.¹¹⁶⁰ Merk op dat de verplichting om informatie en machtigingen te bezorgen aan het OCMW in deze redenering impliceert dat de burger toelating geeft om informatie te controleren bij derden, zoals familie, buren of een verhuurder. In de rechtsleer wordt opgeroepen tot waakzaamheid op dit punt, nu men de vraag kan stellen hoe proportioneel een inmenging in het privéleven nog is wanneer het OCMW zich niet alleen tot administraties, maar ook tot familieleden en kennissen kan wenden.¹¹⁶¹

Naast het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven kan de burger ook verwijzen naar de onschendbaarheid van zijn woning (art. 15 Gw.). Gezien hier geen sprake is van een gedwongen huiszoeking binnen een strikt wettelijk kader is het inderdaad gerechtvaardigd om het huisbezoek op deze grond te weigeren.¹¹⁶² Toch dient men zich bewust te zijn van de gevolgen van een dergelijke weigering. Hoewel de medewerkingsverplichting geen toekenningsvoorwaarde betreft, leidt de weigering om inlichtingen te verstrekken of zijn woning beschikbaar te stellen in veel gevallen wel tot een negatieve beslissing. Een en ander vloeit voort uit de Cassatierechtspraak op basis waarvan het OCMW de toekenning van steun mag weigeren voor de periode dat het, bij gebrek aan medewerking, niet over de nodige elementen beschikt om het onderzoek naar de aanvraag te voeren.¹¹⁶³ Zodoende moet per geval worden onderzocht tot op welke hoogte de medewerking van de burger *noodzakelijk* is voor het

¹¹⁵⁹ Omzendbrief Minimumvoorwaarden

¹¹⁶⁰ Arbrb. Luik 10 maart 2006, AR nr. 337.930, *onuitg.*, aangehaald door F. KURZ, “Droit au revenu d’intégration et administration de la preuve. Quelques réflexions au départ d’un arrêt de la cour du travail de Liège”, *JTT* 2014, afl. 1198, 386 en M. DE RUE, “La procédure administrative” in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 540.

¹¹⁶¹ F. KURZ, “Droit au revenu d’intégration et administration de la preuve. Quelques réflexions au départ d’un arrêt de la cour du travail de Liège”, *JTT* 2014, afl. 1198, 386.

¹¹⁶² Arbh. Brussel 4 juni 2015, *Soc.Kron.* 2017, afl. 9, 352, noot.

¹¹⁶³ Cass. 30 november 2009, *Arr.Cass.* 2009, afl. 11, 2875; *JTT* 2010, afl. 1059, 65; *Pas.* 2009, afl. 12, 2857 en *Soc.Kron.* 2011, afl. 3, 106, noot.

bewijs van de wettelijke voorwaarden voor OCMW-steun.¹¹⁶⁴ Daar een huisbezoek onder meer inzicht geeft in de werkelijke verblijfplaats en de behoefte van de aanvrager is meteen duidelijk dat de weigering ervan het sociaal onderzoek ernstig bemoeilijkt. De schending van de medewerkingsverplichting leidt op die manier onrechtstreeks tot een negatieve eindbeslissing. Eenzelfde redenering geldt in de context van het recht op maatschappelijke dienstverlening.¹¹⁶⁵

1.2.2.3. De betekenis van het artikel 11 Handvest Sociaal Verzekerde

Het is zinvol om kort stil te staan bij de inhoud van artikel 11 Handvest Sociaal Verzekerde. Daarin staat te lezen dat elke instelling van sociale zekerheid – waaronder dus ook het OCMW – ertoe gehouden is om uit eigen beweging alle ontbrekende inlichtingen te verzamelen die nodig zijn om de rechten van de sociaal verzekerde te kunnen beoordelen. Aan de burger wordt weliswaar de kans geboden om zelf aanvullende informatie te bezorgen, maar wanneer deze na een periode van één maand en ondanks het hem toegezonden rappel geen reactie geeft, dan wordt de eindbeslissing gebaseerd op de (onvolledige) gegevens die wel voorhanden zijn. De verantwoordelijkheid voor het verzamelen van informatie ligt conform deze bepaling dus in hoofdzaak bij het OCMW.

De vraag rijst nu in hoeverre artikel 11 van het Handvest afbreuk doet aan het eerder besproken principe van de gedeelde bewijslast tussen de burger en het Centrum. Er werd immers vastgesteld dat de regels in de RMI-wet en de OCMW-wet afwijken van het uitgangspunt dat de aanvrager het bewijs moet leveren. Dat gebeurt door een deel van de verantwoordelijkheid naar het OCMW te verschuiven, onder de vorm van een informatie- en onderzoeksplicht en ook ingevolge het *only once*-principe. Daarbij omvat de informatieplicht van het OCMW een belangrijke actieve component, op basis waarvan het Centrum uit eigen beweging informatie moet geven over de werking van het recht. De hulpverlener moet met andere woorden op eigen

¹¹⁶⁴ H. FUNCK, “Le manque de collaboration du demandeur d’aide, condition d’octroi du revenu d’intégration (et de l’aide sociale)?” (noot onder Cass. 30 november 2009), *Soc. Kron.* 2011, 107.

¹¹⁶⁵ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 430.

initiatief de burger wegwijs maken in de wettelijke voorwaarden en uitleg geven over de wijze waarop bepaalde stukken kunnen verkregen worden. Het *only once*-principe zal daarnaast verhinderen dat de burger documentatie moet verzamelen voor gegevens die reeds gekend zijn bij de overheid. Daardoor vallen tal van persoonsgegevens (o.a. op het vlak van identificatie, verblijf en inkomsten) buiten de bewijsverantwoordelijkheid van de verzoeker. In dezelfde lijn oordeelde het arbeidshof te Brussel dat het OCMW geen schending van de medewerkingsverplichting kan inroepen wanneer de burger weigert informatie te bezorgen die ook via de Kruispuntbank kan worden verkregen. Het betrof onder meer een bewijs van echtscheiding en een attest dat de betrokkene geen werkloosheidsuitkering ontving.¹¹⁶⁶ Tot slot maakt de onderzoeksplicht dat het OCMW ten aanzien van het recht op maatschappelijke integratie (en ook ten aanzien van het merendeel van de aanvragen rond maatschappelijke dienstverlening) het initiatief zal nemen om een sociaal onderzoek te voeren. De burger dient hieraan weliswaar zijn medewerking te verlenen, maar het is in de eerste plaats aan het Centrum om te komen tot een deugdelijk sociaal verslag.

Tegen deze achtergrond moet artikel 11 Handvest beschouwd worden als een bevestiging van het principe dat het OCMW een leidende, actieve rol vervult en de kwetsbare burger de nodige begeleiding geeft in zijn zoektocht naar hulp. Met betrekking tot algemene, bij de overheid reeds gekende informatie, is de medewerkingsplicht van de verzoeker nagenoeg onbestaande. In heel wat andere gevallen zijn er echter nog aanvullende inlichtingen noodzakelijk die alleen de aanvrager kan verschaffen.¹¹⁶⁷ Denk bijvoorbeeld aan zijn werkelijke leefsituatie (die niet per se overeenkomt met hetgeen men in de bevolkingsregisters terugvindt) of de manier waarop hij (vaak via onofficiële kanalen) inkomsten verwerft. Hetzelfde geldt voor wijzigingen in zijn leefsituatie die niet altijd (meteen) kunnen worden opgemerkt. In die omstandigheden kan het niet de bedoeling zijn om de verantwoordelijkheid volledig bij het OCMW te leggen. Wel herinnert artikel 11 Handvest ons eraan dat het OCMW niet lijdzaam mag toekijken, maar de burger in de mogelijkheid moet stellen om zijn deel van de informatie bij te brengen. Deze actieve houding is zeer belangrijk, nu de burger gesanctioneerd kan worden wanneer hij onvolledige informatie bezorgt (zie *supra*). Toch lijkt de voorgestelde procedure om een herinneringsbrief te sturen en een bijhorende responstermijn van dertig dagen te respecteren in

¹¹⁶⁶ Arbh. Brussel 21 april 2010, *Soc. Kron.* 2011, 146 en Arbh. Brussel 29 juni 2011, AR 2010/AB/365, www.terralaboris.be.

¹¹⁶⁷ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 428/1.

de dagelijkse OCMW-praktijk maar weinig realistisch.¹¹⁶⁸ Immers, de sociaal werker beschikt zelf slechts over een termijn van een maand om het onderzoek ten gronde te voeren en tot een voorstel van beslissing te komen (Artikel 21 §1 RMI-wet). Het lijkt dan ook passender om de burger, afhankelijk van de situatie en de aard van de gevraagde informatie, een *redelijke* kans tot medewerking te bieden. Tot slot houdt artikel 19 §3 RMI-wet rekening met uitzonderlijke omstandigheden waarin de burger niet in staat is om zijn medewerking te verlenen. Dan verzamelt het OCMW logischerwijze zelf (in de mate van het mogelijke) de ontbrekende inlichtingen¹¹⁶⁹.

1.3. De bewijslastverdeling tijdens de verschillende fasen

Op basis van de voorgaande bespreking stelt men vast dat het zwaartepunt van de bewijslastverdeling verschilt naargelang de fase waarin men zich bevindt. Een en ander wordt hierna toegelicht.

Tijdens de aanvraag- en intakefase komt het erop aan om zoveel mogelijk gegevens te verzamelen over de woon- en leefsituatie van de burger. In deze fase is het dan ook een verantwoordelijkheid van de burger om documenten te bezorgen en toelichting te geven over de context waarin hij leeft. De informatieverplichting van het OCMW veronderstelt uiteraard wel dat het Centrum de burger informeert over de papieren die zinvol kunnen zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag. Denk daarbij aan de identiteitskaart, het huurcontract, facturen en desgevallend aanmaningsbrieven van energieleveranciers, rekeninguittreksels en inschrijvings- en sollicitatiebewijzen.¹¹⁷⁰ Daarnaast kan – en moet – het OCMW gebruik maken van de informatie in de Kruispuntbank en het Rijksregister om het dossier te vervolledigen (zie *supra*). Hoewel het soms gebeurt (¹¹⁷¹), kan het geenszins de bedoeling zijn

¹¹⁶⁸ *Ibidem*, 215.

¹¹⁶⁹ De wetgever dacht hierbij aan specifieke omstandigheden, zoals een ziekenhuisopname of een verblijf in een gesloten instelling (Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Parl. St.* Kamer 2001-02, nr. 1603/001, 28). Men zou echter ook rekening kunnen houden met andere omstandigheden die het voor de burger moeilijk maken om informatie te bezorgen (cfr. POD MI (2016), *Inspiratiewijzer bij het sociaal onderzoek*, www.mi-is.be).

¹¹⁷⁰ OCMW-INFO-CPAS (2007), *De procedure betreffende een steunaanvraag*, www.ocmw-info.cpas.be.

¹¹⁷¹ POD MI (2016), *Onthaal in de OCMW's – Eindrapport*, www.mi-is.be.

om een aanvraag niet te registreren wegens het niet binnenbrengen van (een aantal van) de gevraagde stukken. In het bijzonder gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep dient men uiterst voorzichtig te zijn en minstens de kans te bieden aan de betrokkene om een sociaal werker te ontmoeten.

Zodra de fase van het sociaal onderzoek aanbreekt, verschuift de verantwoordelijkheid meer in de richting van het OCMW. Het Centrum dient immers het initiatief te nemen om een sociaal onderzoek te voeren en de burger moet daaraan zijn medewerking verlenen.

In de eerste plaats heeft dit onderzoek betrekking op het vaststellen van de territoriale bevoegdheid. De Raad van State stelde dat de concrete beoordeling gebeurt op het ogenblik waarop de bijstand voor de aanvrager noodzakelijk wordt (d.i. op de dag van de aanvraag).¹¹⁷² Een en ander moet bovendien *grondig* worden onderzocht. Aldus is het aan de maatschappelijk werker om de gewoonlijke verblijfplaats (en bijgevolg de bevoegdheid *ratione loci*¹¹⁷³) vast te stellen aan de hand van een ernstig sociaal onderzoek.¹¹⁷⁴ Zo werd geoordeeld dat het ongeoorloofd is om een aanvrager zonder enig sociaal onderzoek meteen door te verwijzen naar de gemeente waar hij is ingeschreven. *In casu* werd pas een sociaal onderzoek ingesteld wanneer het OCMW van deze laatste gemeente zich onbevoegd achtte en de betrokkene terug verwees naar het aanvankelijk aangesproken OCMW.¹¹⁷⁵ De praktijk van een aantal OCMW's waarbij een onthaalmedewerker – en niet de sociaal werker – aanvragen weigert te registreren wegens territoriale onbevoegdheid (zie *supra*) is dan ook ontoelaatbaar. Het feit dat het veelal om eenvoudige cases gaat, doet hieraan niets af.¹¹⁷⁶

Teineinde de bevoegdheid van het Centrum ernstig te kunnen onderzoeken zal de burger informatie moeten verschaffen over zijn werkelijke verblijfplaats. Naast mondelinge

¹¹⁷² RvS 30 maart 1992, *Arr. RvS* 1993, z.p. en *T. Gem.* 1992, 237, nr. 39.095. In dezelfde zin: Arbh. Luik 11 februari 2011, AR 2010/AL/605, *onuitg.*, aangehaald door P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale* in *EPDS*, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 336.

¹¹⁷³ Cfr. Art. 18 §1, tweede lid RMI-wet *juncto* Artt. 1, eerste lid, 1° en 2 Wet 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 6 mei 1965, 5.161.

Hoewel de OCMW-wet geen expliciete verwijzing naar voormelde wet van 1965 bevat, mag de territoriale bevoegdheidsregeling toch worden overgenomen, gelet op de complementariteit tussen de RMI-wet en de OCMW-wet (P. VERSAILLES, "La compétence territoriale des CPAS" in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 409-410 en de verwijzingen aldaar, onder meer naar rechtspraak van de Raad van State).

¹¹⁷⁴ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 657.

¹¹⁷⁵ Arbrb. Gent 18 september 1998, *TGR* 2000, 50.

¹¹⁷⁶ POD MI (2016), *Onthaal in de OCMW's – Eindrapport*, <http://www.mi-is.be>

inlichtingen wordt meestal gevraagd naar een huurcontract, desgevallend aangevuld met facturen van nutsvoorzieningen.¹¹⁷⁷ Tevens kan de maatschappelijk werker een huisbezoek uitvoeren. De vaststelling van de gewoonlijke verblijfplaats is immers een zuivere feitenkwestie die met alle middelen van recht en in het licht van de omstandigheden eigen aan de zaak moet worden aangetoond.¹¹⁷⁸ Mogelijke indicaties van niet-bewoning zijn onder meer de afwezigheid van elektriciteit, terwijl er toch een leveringscontract was, de afwezigheid van een koelkast, de afwezigheid van kookgerei, de afwezigheid van proviand en de quasi-afwezigheid van persoonlijke bezittingen en kledij.¹¹⁷⁹ Ook wanneer de sociaal werker vaststelt dat het verblijf in de gemeente occasioneel/accidenteel of intentioneel is, kan men niet spreken van gewoonlijk verblijf in de zin van de wet.¹¹⁸⁰ Deze elementen vormen in feite de ontkenning van het principe dat het verblijf gewoonlijk (duurzaam) moet zijn en dat het niet mag voortkomen uit de intentie om (meer) steun te verkrijgen in een andere gemeente.

Nadat de bevoegdheidskwestie is uitgeklaard kan de steunaanvraag meer inhoudelijk worden behandeld. Daarbij zal uiteraard aandacht uitgaan naar de voornaamste wettelijke toekenningsvoorwaarden, zijnde de behoefte of het mensonwaardig bestaan, de werkbereidheid en het bezit van een geldige verblijfstitel⁽¹¹⁸¹⁾. Desgevallend wordt ook nagegaan of er onderhoudsplichtige personen zijn waarop de aanvrager een beroep kan doen. Een aantal documenten die tijdens de aanvraag- en intakefase werden verzameld zal hieraan een bijdrage kunnen leveren. Denk aan onbetaalde facturen, aanmaningen, sollicitatiebewijzen,

¹¹⁷⁷ Arbrb. Brussel 20 november 2003, AR nr. 61.942, *onuitg.*, aangehaald door D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 659.

¹¹⁷⁸ RvS 18 september 1992, AR nr. 40.377, *RACE* 1992, *z.p.*; Arbrb. Luik 11 februari 1999, *onuitg.*, AR nr. 291.978 en 293.147, aangehaald door P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale* in *EPDS*, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 335.

¹¹⁷⁹ Arbrb. Luik 6 februari 2012, AR nr. 397.860 en 398.922, *onuitg.*, aangehaald door POD MI, *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, <http://www.mi-is.be>

¹¹⁸⁰ K. STANGHERLIN, "Les catégories de bénéficiaires" in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 339.

¹¹⁸¹ Merk op dat de verblijfstitel als toekenningsvoorwaarde niet gelijkstaat met het gewoonlijk verblijf als criterium om de territoriale bevoegdheid vast te stellen. De aanwijzing van het bevoegde OCMW is slechts een eerste stap, pas daarna komen de toekenningsvoorwaarden in het vizier. Echter, in het bijzonder in het domein van het recht op maatschappelijke integratie merkt men dat een en ander dicht bij elkaar ligt. Zo zoekt artikel 18§1, tweede lid RMI-wet rechtstreeks aansluiting bij het *gewoonlijk verblijf op het grondgebied van een gemeente* (cfr. artikel 1 van de Bevoegdheidswet) en tegelijk stipuleert artikel 3, 1° RMI-wet dat de aanvrager van maatschappelijke integratie een *werkelijke verblijfplaats in België* moet hebben. Conform artikel 2 RMI-KB staat deze werkelijke verblijfplaats gelijk met het *gewoonlijk en bestendig verblijf op het grondgebied*. Een samenlezing van voormelde bepalingen maakt dat de toekenningsvoorwaarde in artikel 3, 1° RMI-wet in feite neerkomt op het *gewoonlijk verblijf op het grondgebied van een bepaalde Belgische gemeente*, waardoor het onderscheid tussen de toekenningsvoorwaarde en het bevoegdheids criterium in de RMI-wet sterk vervaagt. (D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 10.)

uittreksels of een bewijs van huurachterstal. Aan de hand van een gesprek verkrijgt de sociaal werker bovendien meer inzicht in de ernst van de behoeftige toestand, de werkelijke intenties om werk te zoeken (mogelijk zijn er reeds inspanningen geleverd, maar werden daarvan geen stukken verzameld) en de mate waarin de betrokkene kan terugvallen op een netwerk. Tot slot zal men voor wat de behoeftigheid betreft veel kunnen afleiden uit een huisbezoek.

Zodra de territoriale bevoegdheid van het OCMW vaststaat en ook de toekenningsvoorwaarden werden onderzocht rest nog de vraag naar de omvang van het (equivalent) leefloon. Aldus moet worden nagegaan in welke leeflooncategorie de betrokkene thuishoort (samenwonende, alleenstaande of gezin ten laste). Ook dit betreft een feitenkwestie die met alle middelen van recht kan worden aangetoond.¹¹⁸² Het ligt evenwel voor de hand dat het huisbezoek hier opnieuw een belangrijke rol speelt, niet in het minst omdat administratieve informatie (zoals de inschrijving in het bevolkingsregister) slechts een *aanwijzing* van bewoning vormt.¹¹⁸³ Een uitgebreidere bespreking komt aan bod in het deel over het statuut van de samenwonende.

Op basis van het voormelde kan men concluderen dat het zwaartepunt tijdens de aanvraag- en intakefase bij de burger ligt, in die zin dat van hem een aantal documenten en inlichtingen worden verwacht die verband houden met zijn leefsituatie. De sociaal werker zal gerichte vragen stellen en de betrokkene wegwijs maken in de stukken die nuttig zouden kunnen zijn voor het onderzoek. Daarbij vraagt het OCMW geen informatie op die het zelf reeds kan raadplegen (cfr. *only once*-principe). Zodoende speelt het OCMW in deze fase een ondersteunende, informerende rol, zonder daarbij reeds een oordeel te vellen over de territoriale bevoegdheid en/of de toekenningsvoorwaarden voor steun. Deze laatste elementen veronderstellen immers een sociaal onderzoek onder leiding van een maatschappelijk werker. Zodra dit sociaal onderzoek echter is opgestart, verschuift het zwaartepunt zeer nadrukkelijk in de richting van OCMW, gezien de burger er ‘slechts’ toe gehouden is om zijn medewerking aan het onderzoek te verlenen.

Volledigheidshalve dient hierbij opgemerkt dat sociaal werkers, wat het verzamelen van de stukken betreft, onder meer rekening houden met het aantal en de aard van de documenten die een burger (niet) kan bezorgen, alsook met de specifieke kwetsbaarheid (d.i. de beperkte kennis

¹¹⁸² P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale* in EPDS, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 64.

¹¹⁸³ Arbrb. Gent 27 januari 2012, *OCMW-Visies* 2013, afl. 4, 87, noot P. VLAEMINCK en RvS 13 november 1991, AR nr. 38.097, *APM* 1991, 142.

en vaardigheden) van de betrokkene (*Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Soms is het immers heel moeilijk voor mensen om administratieve gegevens bij te brengen. Aldus staat in de Inspiratiewijzer voor Sociaal Onderzoek te lezen dat men de cliënt het voordeel van de twijfel moet gunnen in het geval van ontbrekende of tegenstrijdige documenten. Of nog: “*Een ontbrekend document is niet het einde van de wereld. Vermeld de geleverde inspanningen om het ontbrekende document te bekomen. Baseer je advies tot beslissing op de informatie die je wel kreeg.*”¹¹⁸⁴ Bijgevolg dient de ‘eigen verantwoordelijkheid’ van de burger steeds *in concreto* en met de nodige omzichtigheid te worden bekeken.

2. Tussenconclusie

Het staat vast dat de toekenningsprocedure, behoudens enkele nuances, vanuit juridisch oogpunt gekenmerkt wordt door een min of meer evenwichtige verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Toch volgt uit het praktijkdeel dat de burger vaak moeilijkheden ondervindt om zijn recht op OCMW-steun te realiseren. Meer concreet concentreren de verschillende knelpunten in de administratieve fase zich rond het bewijs van het verblijf, de behoefte of het mensonwaardig bestaan en de werkbereidheid, alsook rond de toepasselijke leeflooncategorie (i.h.b. de categorie samenwonende). De verklaring voor het bestaan van deze obstakels vindt men echter niet zozeer terug in het juridisch kader rond de bewijslastverdeling, maar wel in een niet-juridische, eerder (rechts)sociologische beschouwing over de dieperliggende kloof tussen burger en samenleving.

¹¹⁸⁴ POD MI (2016), *Inspiratiewijzer bij het sociaal onderzoek*, www.mi-is.be

3. Rechtssociologische context: het klovenmodel

3.1. Theoretisch kader

Zowel in de armoededefinitie van Vranken als in nuancering die Van Regenmortel bij deze definitie maakte, leest men over een kloof tussen de burger en de ruimere samenleving (zie *supra*). Zo spreekt Vranken over *een kloof die zij (= de armen) niet op eigen kracht kunnen overbruggen*, terwijl Van Regenmortel stelt dat *deze kloof enkel kan worden overbrugd wanneer de samenleving een appèl doet op het psychologisch kapitaal van de mensen die in armoede leven en hun omgeving*. Zelfs nu vaststaat dat de armoededefinitie het voorwerp is van voortschrijdend inzicht (zie *supra*) blijft deze kloof als kenmerk van een leven in armoede steeds behouden.

Hoewel er verschillende argumenten zijn om de concepten armoede en kwetsbaarheid van elkaar te onderscheiden (zie *supra*) is het toch verantwoord om de kloof met de samenleving ook in relatie tot de *kwetsbare* burger te erkennen. Zo wordt kwetsbaarheid onder meer gekenmerkt door de onmogelijkheid om aan stresserende ervaringen het hoofd te bieden en heeft het daarmee samenhangend een verergerend of cumulatief karakter. Eveneens in dit verband zijn kwetsbare personen het slachtoffer van opeenvolgende negatieve interacties met maatschappelijke instellingen: zij komen vaker in contact met de sanctionerende, dan met de hulpverlenende aspecten van dienstverlening (zie *supra*). Overigens wees Van Regenmortel erop dat de kloof moet overbrugd worden *opdat iedereen gelijke kansen op niet-kwetsende maatschappelijke interacties (...) zou kunnen krijgen* (zie *supra*). Voor het vervolg van dit doctoraat zal daarom worden uitgegaan van de kloof tussen de *kwetsbare* burger en de bredere samenleving, met inbegrip van het recht. Het zal blijken dat deze kloof op verschillende vlakken doorwerkt in de concrete hulpverleningsrelatie tussen de kwetsbare hulpvrager die als het ware buiten de samenleving staat (uitsluiting) en de niet-kwetsbare hulpverlener die wel volwaardig deel uitmaakt van de samenleving (en het rechtssysteem).¹¹⁸⁵

Nader onderzoek toont aan dat de kloof kan worden verfijnd tot vijf specifieke (deel)kloven die voor elk individu verschillend werken. Zo onderscheidde Demyttenaere in een interview met

¹¹⁸⁵ L. GOOSSENS, C. FLAMANT en T. WALSCHAP, “Opleiding en tewerkstelling van ervaringsdeskundigen tegen armoede en sociale uitsluiting” in M. BOUVERNE-DE BIE, A. CLAEYS, A. DE COCK en J. VANHEE (eds.), *Armoede en participatie*. Gent, Academia Press, 2003, 211-213.

Lut Goossens van vzw De Link de gevoelskloof, de kenniskloof, de vaardigheidskloof, de positieve-krachtenkloof en de structurele kloof.¹¹⁸⁶ Deze indeling werd door de jaren heen in verschillende publicaties overgenomen, uitgewerkt en/of toegepast.¹¹⁸⁷ Een uitgebreide toelichting vindt men ook in het werk van Spiesschaert, die gedurende meerdere jaren in dienst was als onderzoeker bij vzw De Link en in die functie heeft bijgedragen tot het ontwikkelen van de methodiek ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting.¹¹⁸⁸ Derhalve is het klovenmodel een wetenschappelijk aanvaard raamwerk dat kan ingezet worden om de toegankelijkheidsproblematiek verder te analyseren. In hetgeen hierna volgt wordt eerst de inhoudelijke betekenis van de verschillende kloven grondig toegelicht. Daarna is er een praktische toepassing op het OCMW-recht.

3.1.1. De gevoelskloof

De gevoelskloof tussen burger en samenleving wordt gekenmerkt door een tegenstelling: enerzijds is er het streven van de burger om volwaardig deel uit te maken van de samenleving, maar anderzijds worden zijn inspanningen om erbij te horen door de samenleving niet altijd geapprecieerd. Het gegeven dat men volwaardig wenst deel te nemen aan het maatschappelijk leven houdt verband met de intentie om te willen zijn zoals iedereen. Tevens heerst er een grote druk om zich te conformeren aan de geldende normen en waarden, aan datgene wat ‘normaal’ is. De acties om erbij te horen worden vanuit de samenleving evenwel vaak gezien als een bewijs voor de individuele schuld, voor het feit dat de burger wel iets aan de situatie kan verhelpen, als hij maar moeite doet. Zo doen kwetsbare personen soms bijzonder grote inspanningen om de uiterlijk waarneembare kenmerken van middenklasse burgers (o.a. het bezit van een wagen, een gsm of merkkleding) over te nemen, maar dat wordt zelden

¹¹⁸⁶ B. DEMYTTENAERE, *In vrije val : armoede in België*, Antwerpen, Manteau, 2003, 135-158.

¹¹⁸⁷ Zie o.m.: W. JEENINGA, *Armoedebestrijding Vught: doelgroepen, behoeften en determinanten van in- en uitstroom*, Tilburg, Tranzo, 2011, 31p.; T. VAN REGENMORTEL, *Zwanger van empowerment - Een uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg*, Eindhoven, Fontys Hogescholen, 2008, 76p.; D. BURSSSENS, *De rijkdom van ervaringsdeskundigen in armoede*. Brussel, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2009, 17p.; B. DEMEYER en K. VANDENBEMPT, *Beroepsprofiel ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting*, Leuven, HIVA, 2003, 47p. en K. STEENSSENS, B. DEMEYER en T. VAN REGENMORTEL, *Conceptnota empowerment en activering in armoedesituaties*, Leuven, HIVA, 2009, 97p.

¹¹⁸⁸ F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 171p.

gewaardeerd.¹¹⁸⁹ De betrokkene blijft uiteindelijk achter met een onbevredigd basisverlangen om deel uit te maken van het maatschappelijk leven.¹¹⁹⁰

Een ander aspect van de gevoelskloof betreft het feit dat de kwetsbare burger meer dan gemiddeld geconfronteerd wordt met de sanctionerende, controlerende en discriminerende aspecten van de maatschappelijke instellingen, eerder dan met het positieve aanbod aan informatie, vorming en hulpverlening (zie ook *supra*).¹¹⁹¹ Zo verlaten velen gedemotiveerd en voortijdig de schoolbanken, vinden zij moeilijk werk en komen zij terecht in minder kwalitatieve woningen.¹¹⁹² Ook komen zij vaker in contact met politie en justitie, wat aansluit bij de idee dat bestraffing als ideologisch instituut de ongelijkheid in de samenleving legitimeert.¹¹⁹³ Een en ander gaat gepaard met gevoelens van machteloosheid, schaamte en wantrouwen tegenover alles wat met de samenleving verband houdt.¹¹⁹⁴ In deze context gebeurt het dat mensen vooroordelen ontwikkelen ten aanzien van de hulpverlening, al dan niet gebaseerd op (onjuiste?) informatie van anderen, onvoldoende kennis of persoonlijke verwachtingen en ervaringen. Het gevolg is dat men nog minder geneigd is om hulp in te roepen of dat men alleszins een negatieve basishouding aanneemt (“apathie”) die vanuit de maatschappij – opnieuw – heel duidelijk wordt afgekeurd.¹¹⁹⁵

¹¹⁸⁹ B. DEMYTTENAERE, *In vrije val : armoede in België*, Antwerpen, Manteau, 2003, 148 en F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 37.

¹¹⁹⁰ M. BOUVERNE-DE BIE, “Een rechtenbenadering als referentiekader” in M. BOUVERNE-DE BIE, A. CLAEYS, A. DE COCK en J. VANHEE (eds.), *Armoede en participatie*. Gent, Academia Press, 2003, 212.

¹¹⁹¹ I. BARBIER, H. DRIESEN, P. HEYNDRIKX, M. VAN ONGEVALLE en K. VANSEVENANT, *De meervoudig gekwetste mens: gedeelde en verdeelde zorg*, Leuven, LannooCampus, 2011, 76.

¹¹⁹² K. DRIESSENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek J)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 48.

¹¹⁹³ K. BEYENS, “Straffen tussen rede en gevoel” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Antwerpen, Acco, 2012, 190.

¹¹⁹⁴ F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 39-41.

¹¹⁹⁵ L. SANNEN, *Drempels naar welzijnsvoorzieningen: de cliënt aan het woord*, Leuven, HIVA, 2003, 27.

3.1.2. De kennis- en vaardigheidskloof

Spiesschaert omschrijft de kenniskloof als het gegeven *dat mensen in armoede vaak verbijsterend weinig kennis hebben over de samenleving, haar instituties en diensten.*¹¹⁹⁶ Demyttenaere heeft het over het feit *dat armen bijna niets kennen van de wereld van niet-armen, ook niet van de voor ons zo evidente zaken.*¹¹⁹⁷ Ter illustratie wordt verwezen naar personen in armoede die moeilijkheden ondervinden om gebruik te maken van het openbaar vervoer, het afsluiten van een verzekering of het inschatten van medische situaties. Ook vinden zij het vaak niet evident om in regel te blijven met kinderbijslag, ziekteverzekering, studiebeurs en andere sociale voorzieningen.¹¹⁹⁸ Verder is deze kwetsbare groep zich dikwijls niet bewust van de ontbrekende informatie, waardoor men niet meteen geneigd is om vragen te stellen of hulp in te roepen. Wanneer dat toch het geval is, gaat de betrokkene in de eerste plaats te rade bij het eigen netwerk, dat echter veelal bestaat uit mensen met een gelijkaardige problematiek.¹¹⁹⁹ Overigens wordt vanuit de samenleving weinig aandacht geschonken aan dit niet-weten, waardoor er weinig inspanningen worden geleverd om voldoende en aangepaste informatie te verstrekken. Er zijn bijgevolg weinig kansen op kennisopbouw, waardoor de kennisleemtes zich voortzetten, dikwijls over de generaties heen.¹²⁰⁰

De vaardigheidskloof verwijst daarnaast naar het gebrek aan vaardigheden die nodig zijn om zich op een algemeen aanvaarde wijze te kunnen handhaven in de samenleving. Het zou onder meer gaan over de vaardigheid om een voldoende divers en uitgebreid sociaal netwerk uit te bouwen, maar ook over de praktische vaardigheden om een huishouden te runnen, administratie te voeren, geld te beheren enzovoort.¹²⁰¹ Dit tekort aan vaardigheden komt in de eerste plaats voort uit een gebrekkige basishechting in de thuissituatie. Een veilige thuishaven is normalerwijze het startpunt voor kinderen om de wereld te ontdekken en vaardigheden aan te leren, maar vaak is die positieve sfeer niet of minder aanwezig in het leven van kwetsbare burgers. Daarnaast ontbreekt het hen aan voorbeeldfiguren; mensen die wel vaardig zijn en waarvan men kan leren. Meestal nemen de ouders die taak op zich, maar omdat zij zelf

¹¹⁹⁶ F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 46.

¹¹⁹⁷ B. DEMYTTENAERE, *In vrije val : armoede in België*, Antwerpen, Manteau, 2003, 148.

¹¹⁹⁸ F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 46.

¹¹⁹⁹ B. DEMYTTENAERE, *In vrije val : armoede in België*, Antwerpen, Manteau, 2003, 1483.

¹²⁰⁰ T. VAN REGENMORTELT, *Zwanger van empowerment. Een uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg*, Eindhoven, Fontys Hogescholen, 2008, 31.

¹²⁰¹ B. DEMYTTENAERE, *In vrije val : armoede in België*, Antwerpen, Manteau, 2003, 149.

moeilijkheden ervaren met een aantal vaardigheden kunnen zij deze voorbeeldfunctie niet of onvoldoende vervullen ten aanzien van hun kinderen.¹²⁰² Zodoende vindt men hier evenmin de nodige kansen om aan vaardigheidsopbouw te doen en bestaat opnieuw het risico dat het probleem van generatie op generatie wordt doorgegeven.¹²⁰³

Daarnaast dient men aandacht te hebben voor de communicatieve vaardigheden. In het bijzonder wanneer het gaat over etnisch-culturele minderheden, maar ook ten aanzien van kwetsbare en kansarme personen in het algemeen, geldt dat er geregeld sprake is van communicatiestoornissen die doorwerken in de concrete relatie tussen de hulpverlener en de cliënt. Het gevolg hiervan is dat de hulpvraag niet goed wordt overgebracht, dat informatie verkeerd wordt begrepen of dat de burger zich niet gehoord voelt.¹²⁰⁴ Dit is een belangrijke kwestie die ook rechtstreeks raakt aan het centrale onderwerp van dit doctoraat, zijnde de *onbegrijpelijkheid* van het OCMW-recht.

Merk op dat de vaardigheidskloof zeer nauw aansluit bij de kenniskloof, nu men eerst dient te weten wat men moet doen vooraleer men effectief tot actie kan overgaan. Deze samenhang komt duidelijk tot uiting wanneer het gaat over de problematiek van *non-take-up* van rechten. In de literatuur spreekt men zelfs over het samengaan van ‘*knowing that*’ en ‘*knowing how*’ als cruciale voorwaarden om zijn recht te realiseren.¹²⁰⁵ Interessant hierbij is de benadering van Kerr die stelt dat een burger zeven drempels moet overwinnen om tot zijn recht te kunnen komen. Opvallend is dat het merendeel van deze drempels in feite verband houdt met de kenniskloof, de vaardigheidskloof of een combinatie van beide. Aldus is vereist dat de burger zich bewust is van zijn behoeftige toestand en dat hij tevens een inschatting kan maken van de ernst van zijn situatie en de noodzaak om hulp in te roepen. Daarnaast moet hij op de hoogte zijn van het bestaan van bepaalde rechten en ervan overtuigd raken dat hij in aanmerking kan komen voor die rechten. Tot slot dient de betrokkene te weten dat het zinvol is om stappen te zetten en uiteraard moet hij over de vaardigheden beschikken om tot actie over te gaan. Slechts

¹²⁰² F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 51.

¹²⁰³ T. VAN REGENMORTEL, *Zwanger van empowerment. Een uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg*, Eindhoven, Fontys Hogescholen, 2008, 31.

¹²⁰⁴ L. SANNEN, *Drempels naar welzijnsvoorzieningen: de cliënt aan het woord*, Leuven, HIVA, 2003, 192 en VZW DE LAGE DREMPEL (2010), *Drempels bij mensen in armoede: ervaringen, theorie, oplossingen, tips*, <http://www.delagedrempel.be/>

¹²⁰⁵ L. MOMMERS, *Knowing the law: legal information systems as a source of knowledge*, Deventer, Kluwer, 2000, 33.

één drempel houdt geen verband met de kennis- en vaardigheidskloof, namelijk het gegeven dat mensen soms terughoudend zijn om hulp in te schakelen, omdat dit in het eigen netwerk als onaanvaardbaar wordt beschouwd (bijvoorbeeld als een teken van zwakte of wegens een sterk onderling solidariteitsgevoel).¹²⁰⁶ Hierin ziet men dan wel weer een link met de gevoelskloof en de positieve-krachtenkloof.

3.1.3. De structurele kloof (participatiekloof)

De structurele kloof verwijst naar het feit dat mensen in armoede (of in een andere kwetsbare positie) verstoken blijven van heel wat basisrechten: het recht op onderwijs, huisvesting, gezin, gezondheid, maatschappelijke dienstverlening⁽¹²⁰⁷⁾, cultuur, werk, bestaanszekerheid en zelfs het recht op recht.¹²⁰⁸ Met dit laatste wordt bedoeld dat zij vaker dan gemiddeld met het gerecht in aanraking komen (jeugdzorg, strafrecht...), maar tegelijk minder eenvoudig hun weg vinden naar juridische instanties (cfr. de opkomst van diverse rechtshulpinitiatieven¹²⁰⁹). Hoewel de gekozen terminologie (*basisrechten*) vanuit juridisch oogpunt voor nuancering vatbaar is (¹²¹⁰), is de betekenis alleszins duidelijk: deze kloof geeft uiting aan het meest gekende aspect van armoede, zijnde de structurele uitsluiting op tal van levensdomeinen, zoals wonen, onderwijs, gezondheidszorg en vrije tijd.¹²¹¹ Dit wordt ook geïllustreerd met het beeld van het *armoedeweb*

¹²⁰⁶ S. KERR, *Making ends meet: an investigation into the non-claiming of supplementary pensions*, London, Bedford Square Press, 1983, 81-86.

¹²⁰⁷ Hier niet in de zin van het recht op maatschappelijke dienstverlening volgens de OCMW-wet, als wel het recht op (overheids)diensten en de bijhorende dienstverlening in de brede betekenis. Het gaat erom dat mensen in armoede met tal van diensten en hulpverleningsinstanties in contact komen, zonder het gevoel te hebben dat zij werkelijk geholpen worden. Daarnaast is er de vrees dat de dienstverlening niet alleen hulp biedt, maar zich ook 'tegen hen kan keren', omdat bijvoorbeeld beslist wordt om de kinderen uit het gezin te plaatsen.

¹²⁰⁸ F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 30-31.

¹²⁰⁹ B. HUBEAU en S. PARMENTIER, "Een historische schets van de sociale rechtshulp(beweging)" in B. HUBEAU, J. GOORDEN en J. MERTENS (eds.), *Recht op recht : sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening in Vlaanderen*, Mechelen, Kluwer, 2011, 31-46.

¹²¹⁰ Het begrip 'basisrecht' heeft in een juridische context geen bijzondere betekenis. De basisrechten waarover men spreekt, zijn voorts niet allemaal terug te vinden in het wettelijk kader (zo bestaat er geen 'recht op bestaanszekerheid' of een 'recht op recht'). In de mate dat het gaat over grondrechten dient men zich terughoudend op te stellen m.b.t. zogenaamde 'sociaal-economische grondrechten', daar de overheid ten aanzien van deze rechten geen resultaatsverbintenis heeft, maar slechts een inspanningsverbintenis, weliswaar versterkt op grond van het stand-still beginsel. Tot slot is het zo dat mensen in armoede strikt genomen niet verstoken blijven van deze rechten – in de zin dat zij deze rechten niet zouden hebben –, maar wel blijken zij door tal van factoren vaak niet in de mogelijkheid om hun rechten te effectueren.

¹²¹¹ K. DRIESENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 43.

waarin de verschillende domeinen met elkaar verweven zijn rond de persoon in armoede.¹²¹² Derhalve veronderstelt armoedebestrijding een actief optreden op alle gebieden tegelijk, een zogenaamde integrale benadering.¹²¹³ Hoewel kwetsbaarheid in tegenstelling tot armoede niet per definitie multiaspectueel is, is het dat in de praktijk vaak wel. Kwetsbaren worden immers ook met een samenloop aan problemen op verschillende levensdomeinen geconfronteerd (cfr. multiproblematiek)(zie *supra*). De structurele kloof geldt dus alleszins ook ten aanzien van de kwetsbare doelgroep.

Tot slot moet zeker rekening worden gehouden met het zogenaamde Mattheüseffect volgens hetwelk een gemeenschapsvoorziening voor iedereen (zoals gezondheidszorg, onderwijs of een ombudsdienst) eerder kloofverbredend dan kloofversmallend werkt ten aanzien van maatschappelijk minder redzame groepen.¹²¹⁴ Zo is uit onderzoek gebleken dat sociaal werkers zich meer en intensiever op gemotiveerde en meewerkende verbaalvaardige cliënten richten, dan op cliënten die zwakker staan (zie *infra*, deel III/B). Aldus maakt het Mattheüseffect dat de kansrijkere burgers, weliswaar onbedoeld, meer aandacht krijgen tijdens de hulpverlening.¹²¹⁵

3.1.4. De positieve-krachtenkloof

De positieve-krachtenkloof verschilt van de andere kloven, omdat hierbij niet de nadruk wordt gelegd op de zwaktes en de onmacht van kwetsbare mensen, maar eerder op hun draagkracht, moed en talenten. Zo verwijst de kloof in de eerste plaats naar een sterk solidariteitsgevoel dat ertoe leidt dat kwetsbaren sneller geneigd zijn om anderen te helpen, hoe weinig zij ook bezitten.¹²¹⁶ Het komt daarom regelmatig voor dat mensen spontaan bij elkaar logeren, samen eten of elkaars kinderen opvangen, vanuit de intentie om te willen helpen of om de eenzaamheid

¹²¹² K. VANSEVENANT, K. DRIESSENS en T. VAN REGENMORTEL, “OCMW-hulpverlening en Bind-Kracht: Reflexieve samenwerking voor een versterkende hulpverleningsdynamiek” in P. VAN SCHUYLENBERGH, M. JACOBS, R. DE BRUYCKER, F. LANGENUS, K. MARIËN en R. KERCKVOORDE (eds.), *Handboek voor de sociale dienst van het OCMW*, Brussel, Politeia, 2017, 7.

¹²¹³ *Ibidem*.

¹²¹⁴ B. HUBEAU, “Wie klaagt bij de ombudsman en wat zijn de effecten van zijn werk?” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Antwerpen, Acco, 2012, 268.

¹²¹⁵ F. LAMMERTYN, “Aspecten van (on)toegankelijkheid – Een sociologische duiding” in S. OPDEBEECK, C. VAN AUDENHOVE en F. LAMMERTYN (eds.), *De toegankelijkheid van de voorzieningen in de welzijns- en gezondheidszorg. Visies uit de praktijk, het onderzoek en het beleid*, Leuven, Lucas/K.U.Leuven, 1998, 11.

¹²¹⁶ B. DEMYTTENAERE, *In vrije val : armoede in België*, Antwerpen, Manteau, 2003, 149.

te verdrijven.¹²¹⁷ Deze familiale en sociale solidariteit primeert soms zelfs op de formele vormen van hulp- en dienstverlening, in die mate dat er sprake kan zijn van een sociale norm die maakt dat men eerst een beroep wil doen op het eigen netwerk.¹²¹⁸ Merk op dat deze sociale norm er dus ook toe kan leiden dat mensen later (misschien te laat?) hulp inroepen van instanties zoals het OCMW. Verder verwijst de positieve-krachtenkloof naar de draagkracht van mensen om in bijna onmogelijke, chaotische omstandigheden te overleven en in te spelen op plotse veranderingen en tegenslagen. In heel wat gevallen worden zij daarbij gedreven door de wil om de eigen situatie, maar bovenal deze van hun kinderen te verbeteren.¹²¹⁹ Tot slot hanteert de kwetsbare burger vaak een opvallend open communicatie over de eigen leefomstandigheden: hij praat op een onverbloemde en directe wijze over datgene wat hem overkomt, meestal met veel gevoel voor humor.¹²²⁰ Vanuit die open houding zijn sommigen bijzonder geëngageerd om de strijd tegen het onrecht aan te gaan door zich bijvoorbeeld lid te maken van een vereniging waarin armen het woord nemen.¹²²¹

3.1.5. Kanttekening

Hoewel de kern van het klovenmodel duidelijk is, dient wel benadrukt dat het hier steeds om veralgemeningen gaat. Het is zeker zo dat bepaalde factoren de kans op een precare leefsituatie doen toenemen, zoals een gebrek aan scholing of werkloosheid(¹²²²), maar dit betekent natuurlijk niet dat alle kwetsbare personen dezelfde kenmerken hebben. Zo weten sommigen net heel goed hoe het openbaar vervoer werkt, terwijl anderen prima in staat zijn om zonder schuldopbouw een beperkt budget te beheren. En daar waar de ene zich communicatief sterk kan manifesteren, is de ander meer terughoudend of bang om in de problemen te komen. Deze vaststelling geldt bovendien niet alleen ten aanzien van de kwetsbare groep in het algemeen, maar ook ten aanzien van de OCMW-bijstandspopulatie in het bijzonder. Sterker, de sociale

¹²¹⁷ F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 57.

¹²¹⁸ L. SANNEN, *Drempels naar welzijnsvoorzieningen: de cliënt aan het woord*, Leuven, HIVA, 2003, 6 en 26.

¹²¹⁹ T. VAN REGENMORTEL, *Zwanger van empowerment. Een uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg*, Eindhoven, Fontys Hogescholen, 2008, 31.

¹²²⁰ F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 58.

¹²²¹ T. VAN REGENMORTEL, *Zwanger van empowerment. Een uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg*, Eindhoven, Fontys Hogescholen, 2008, 31.

¹²²² M. GESTHUIZEN, "Determinanten van armoede: macro-economische omstandigheden, huishoudenskenmerken, gemeente en de buurt", *Mens en maatschappij* 2006, afl. 4, 311-313.

bijstand als instituut staat vandaag voor een veel groter en gediversifieerder publiek dan wat de wetgever oorspronkelijk voor ogen had.¹²²³ Om deze redenen is het passend om te vermelden dat de kloven voor elke burger individueel en met een andere intensiteit werken.

3.2. Praktische toepassing

Ondanks de verantwoordelijkheid van het OCMW om de burger goed te informeren, te begeleiden en een grondig sociaal onderzoek te voeren, slaagt de kwetsbare aanvrager er vaak niet in om zijn deel van de bewijslast aan te leveren. Zoals aangehaald is dit het meest problematisch ten aanzien van de elementen *verblijf*, *werkbereidheid*, *behoefte* en *samenwonen*. Verschillende factoren spelen hierbij een rol, maar globaal gesproken geven volgende drie zaken de doorslag: financiële motieven, externe omstandigheden en persoonlijke redenen. Hierna wordt elk element toegelicht en gekoppeld aan het klovenmodel.⁽¹²²⁴⁾

3.2.1. De burger levert om financiële redenen ontoereikende informatie aan

3.2.1.1. Context

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat burgers soms bewust onvoldoende of onjuiste informatie verstrekken omwille van zuiver financiële overwegingen: men wil ervoor zorgen dat het leefloon behouden blijft of dat minstens de omvang ervan niet vermindert. Dit fenomeen speelt in het bijzonder met betrekking tot het vereiste van *behoefte* en ten aanzien van de leeflooncategorie van de *samenwonende*:

¹²²³ N. VAN MECHELEN, D. ZAMORA en B. CANTILLON, “De groei en diversificatie van de bijstandspopulatie” in M. DE WILDE, F. VANDENBROUCKE, B. CANTILLON en M. BOUVERNE-DE BIE (eds.), *40 jaar OCMW & Bijstand*, Leuven, Acco, 2016, 30.

¹²²⁴ Dit deel werd in een aangepaste versie gepubliceerd in het Jaarboek Armoede van 2018:

M. VAN LEUVENHAEGE, “De last van de bewijslast. Waarom het bewijs in OCMW-zaken moeilijkheden oplevert voor de burger in armoede” in J. COENÉ, P. RAEYMAECKERS, B. HUBEAU, T. GOEDEME, R. REMMEN en A. VAN HAARLEM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2018*, Leuven, Acco, 2018, 239-258.

Vooreerst komt de vraag naar potentieel verdoken inkomsten aan bod wanneer blijkt dat de burger er een bestedingspatroon op nahoudt dat niet overeenstemt met een *behoefteige leefsituatie*. Denk daarbij aan een behoorlijk gemeubileerde woonruimte, het bezit van elektronica (flatscreen tv, smartphone, laptop), een verre reis of de aanwezigheid van een wagen.¹²²⁵ Ook komt het voor dat de zichtrekening van de betrokkene een aanhoudend positief saldo blijft vertonen, ondanks verschillende schulden.¹²²⁶ Soms weigert men in die gevallen om rekeninguittreksels voor te leggen of om zijn medewerking te verlenen aan het huisbezoek.¹²²⁷

Hierbij dient wel te worden gewezen op de volgende denkfout: het is niet omdat de burger gedurende een zekere tijd in staat was om te overleven dat men mag veronderstellen dat hij niet behoeftig was. *Overleven* staat tenslotte niet gelijk aan *menswaardig* leven. Wel zal de hulpvrager moeten verduidelijken hoe hij zich heeft beredderd (bijvoorbeeld door zwartwerk, hulporganisaties of schenkingen en leningen). *In casu* werd geoordeeld dat het niet kan volstaan dat een burger zonder meer verklaart gedurende vijf jaar te hebben overleefd dankzij de steun van vrienden en kennissen. Daarbij speelde nog het feit dat een aantal onverklaarbare, doch omvangrijke bedragen op de zichtrekening van de betrokkene waren gestort.¹²²⁸

Daarnaast zijn leefloongerechtigde burgers geneigd om de leeflooncategorie van de *samenwonende* zoveel als mogelijk te vermijden, omdat de financiële hulp voor deze categorie erg beperkt is, in het bijzonder in vergelijking met de categorie van de alleenstaande (zie *infra*). Dit leidt er niet alleen toe dat gezins- en relatievorming zoveel als mogelijk worden uitgesteld, maar in een aantal gevallen zet het ook aan om gedeelde woonvormen voor het OCMW verborgen te houden.¹²²⁹ Dergelijke gevallen van domiciliefraude komen logischerwijze aan de oppervlakte wanneer de sociaal werker een huisbezoek uitvoert.

¹²²⁵ Arbrb. Antwerpen 8 januari 2015, AR nr. 14/2689/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 5 februari 2015, AR nr. 14/3622/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 30 april 2015, AR nr. 14/4844/A, *onuitg.*

¹²²⁶ Arbrb. Antwerpen 23 april 2015, AR nr. 14/5788/A en 14/7302/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 21 mei 2015, AR nr. 15/86/A, *onuitg.*

¹²²⁷ Arbrb. Antwerpen 5 februari 2015, AR nr. 14/3622/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 12 februari 2015, AR nr. 14/5838/A – 7217, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 12 november 2015, AR nr. 15/3413/A, *onuitg.*

¹²²⁸ Arbrb. Hasselt 14 februari 2012, AR nr. 2112529 - AR nr. 2112958, *onuitg.*, aangehaald door POD MI (2014), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, <http://www.mi-is.be/>

¹²²⁹ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2017), *Tweejaarlijks verslag 2016-17: Burgerschap en Armoede*, www.armoedebestrijding.be en STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2018), *Voorbij het statuut samenwonende – Reflectievoormiddag Senaat*, www.armoedebestrijding.be

Onrechtstreeks hebben beide voormelde punten tevens een invloed op de vaststelling van *de gewoonlijke verblijfplaats*: sommige burgers zeggen immers liever niet waar en met wie zij een woonst delen, zowel in het eigen belang als in dat van anderen. Deze keuze kan een financiële insteek hebben (om het eigen leefloon of de uitkering van anderen niet te zien verminderen), maar de beslissing kan ook verband houden met de wens om overheidsdiensten zoveel als mogelijk weg te houden van familie en vrienden (zie *infra*). Zo betreft het merendeel van de betwistingen over de toekenning van een referentieadres de kwestie of de dakloze persoon wel echt dakloos is, dan wel of er reeds sprake is van een (relatief) ‘vast verblijf’. Dikwijls weigert een dakloze om op een bepaalde plaats zijn domicilie te nemen, uit angst voor de financiële gevolgen voor diegene die hem onderdak verleent.¹²³⁰

3.2.1.2. Verband met het klovenmodel

Een eerste element betreft het bezit van bepaalde (luxe)goederen die een vertekend beeld geven van de behoefte van de burger. Een en ander komt veelal voort uit de wil om erbij te horen, om volwaardig deel uit te maken van de samenleving en ook omdat men in verbinding wil blijven met anderen (familie, lotgenoten).¹²³¹ Bovendien volgt het uit de sterke solidariteit tussen mensen onderling dat zij dikwijls spullen met elkaar delen of aan elkaar lenen, waardoor niet alles wat zij bezitten ook werkelijk hun eigendom is (*Focusgesprek dd. 18 september 2017*). Daarnaast getuigden mensen in armoede dat het soms bijzonder moeilijk is om een waardige leefomgeving te creëren voor hun kinderen (cfr. controles van jeugdzorg), terwijl er tegelijk niet te veel bezittingen aanwezig mogen zijn om de steun van het OCMW te behouden.¹²³² Deze elementen zijn duidelijk terug te brengen tot de gevoelskloof (erbij willen horen) en de positieve krachtenkloof (onderlinge solidariteit).

Ten tweede is het bedrag van het leefloon conform artikel 14 RMI-wet afhankelijk van de categorie waarin de begunstigde zich bevindt. Categorie 1 is bedoeld voor de samenwonende, categorie 2 voor de alleenstaande en categorie 3 is voor de persoon met een gezin ten laste.

¹²³⁰ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2018), *Het referentieadres bij een OCMW: Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*, www.armoedebestrijding.be

¹²³¹ F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 36.

¹²³² STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2017), *Tweejaarlijks verslag 2016-17: Burgerschap en Armoede*, www.armoedebestrijding.be

Sedert 1 juli 2019 gaat het over respectievelijk 619,15 euro – 928,73 euro en 1.254,82 euro. Het bedrag voor de categorie samenwonende ligt dus bijna 300 euro lager dan dat voor de categorie alleenstaande, omdat de wetgever rekening wenste te houden met het financiële voordeel van samenwoners die de vaste kosten kunnen delen.¹²³³ Hoe dan ook liggen alle voormelde leefloonbedragen onder de armoederisicodrempel, wat concreet betekent dat leefloongerechtigde personen een verhoogd risico hebben om in monetaire armoede terecht te komen.¹²³⁴ Samenwonenden met kinderen zijn hierbij duidelijk het slechtst af: zij halen amper 69% van het drempelinkomen in vergelijking met 91% bij alleenstaanden met kinderen. Daarnaast scoren kinderloze koppels minder goed dan kinderloze alleenstaanden (70% tegenover 79%).¹²³⁵ Het dient tot slot opgemerkt dat alleenstaanden vaak een aanvullende toeslag genieten, zoals de eenoudertoeslag (bovenop de kinderbijslag), waardoor het financieel verschil tussen de alleenstaande en de samenwonende nog groter wordt.¹²³⁶

Het gevolg van de lage bedragen is dat mensen genoodzaakt zijn om, naast de steun van het OCMW, een beroep te doen op andere vormen van hulp, voornamelijk via de informele economie (bij gebrek aan kansen op de arbeidsmarkt – zie *infra*) en door onderlinge solidariteit. Een en ander vertaalt zich in vaak voorkomend zwartwerk en het feit dat kwetsbare burgers elkaar zoveel als mogelijk steunen met het delen van spullen, voeding en onderdak.¹²³⁷ Wat dit laatste aspect betreft, kiezen sommigen er bewust voor om het samenwonen te verbergen en zodoende het financiële nadeel te beperken.

Toegepast op het klovenmodel verwijzen zwartwerk en verdoken samenwonen respectievelijk naar de structurele participatiekloof (geen aansluiting vinden op de arbeidsmarkt) en de positieve krachtenkloof (een sterke solidariteit tussen mensen in armoede leidt tot meer samenwonen). Daarbij komt dat een toename van de gevallen van verdoken samenwonen leidt tot meer initiatieven om sociale fraude te bestrijden.¹²³⁸ Dit laatste zorgt er op zijn beurt voor dat arme burgers vaker in aanraking komen met de sanctionerende en controlerende aspecten van hulpverlening, wat opnieuw aansluit bij de gevoelskloof.

¹²³³ Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Parl. St.* Kamer 2001-02, nr. 1603/001, 20.

¹²³⁴ STATBEL (2018), *Armoede-indicatoren in België in 2017 (EU-SILC)*, <http://statbel.fgov.be>

¹²³⁵ VLAAMSE OVERHEID (2018), *Vlaamse Armoedemonitor 2017*, www.statistiekvlaanderen.be

¹²³⁶ A. VANDERHAEGHEN, “Cohousing” (noot onder Cass. 9 oktober 2017), *NJW* 2018, afl. 376, 115.

¹²³⁷ K. DRIESENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 45.

¹²³⁸ POD MI (2014), *Studie Sociale Fraude - Provinciale ontmoetingsdagen*, www.mi-is.be.

3.2.2. De burger levert om externe redenen ontoereikende informatie aan

3.2.2.1. Context

Een tweede groep burgers komt via andere mensen of door externe omstandigheden onrechtstreeks zelf in de problemen. Deze vaststelling geldt in het bijzonder ten aanzien van de voorwaarden van *behoefte* (voornamelijk in verband met de *onderhoudsplicht*), het *verblijf*, de *werkbereidheid*, en het statuut van de *samenwonende*:

Vooreerst kan men denken aan de *onderhoudsplichtigen*. Zo houdt de medewerkingsverplichting van de burger in dat hij er alles aan doet om de inkomsten van de potentieel onderhoudsplichtige kinderen aan het OCMW mede te delen. Het in kaart brengen van de onderhoudsplichtige personen maakt immers deel uit van het sociaal onderzoek.¹²³⁹ Desgevallend wordt de zaak uitgesteld om hierover meer duidelijkheid te verkrijgen.¹²⁴⁰ Het komt echter voor dat de kinderen niet willen bijdragen en daarom informatie weigeren te verstrekken over de eigen inkomsten. Dit wordt uiteraard in de ruimere context van het onderzoek bekeken, maar de burger moet in elk geval wel maximale inspanningen leveren. Zo kende de rechter het leefloon toe vanaf de datum waarop het sociaal onderzoek was afgerond, zijnde de dag waarop de inkomsten van drie van de vier kinderen bekend waren. Het feit dat één kind geen recente financiële gegevens wou doorgeven (als gevolg van een slechte band met de moeder) werd gecompenseerd door de vaststelling dat de andere drie kinderen wel al hun medewerking hadden verleend, alsook door het feit dat het vierde kind al vele jaren werkloos was. De rechter stelde dat indien deze inkomsten ondertussen wel gestegen zouden zijn, het OCMW achteraf altijd nog een deel van het leefloon bij dat kind kon terugvorderen.¹²⁴¹

Daartegenover kan men ook de omgekeerde situatie beschouwen, waarbij een ouder de inkomsten van de onderhoudsplichtige kinderen wil achterhouden om hen niet tot last te zijn en zo de familierelaties niet onder druk te zetten. De meest bekende toepassing van dit probleem houdt verband met de (hoge) kosten voor het verblijf in een woonzorgcentrum wanneer de ouders hulpbehoevend worden.¹²⁴² Dit hangt tegelijk samen met de ontwikkeling van de

¹²³⁹ Arbrb. Antwerpen 12 november 2015, AR nr. 15/1388/A – 15/4530/A, *onuitg.*

¹²⁴⁰ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/1968/A, *onuitg.*

¹²⁴¹ Arbrb. Antwerpen 5 november, AR nr. 14/1968/A en 15/2636/A, *onuitg.*

¹²⁴² Zie o.m. N. VANDENWEGHE (2017), *Kinderen laten betalen voor het woonzorgcentrum van ouders? - Vlaamse Ouderenraad pleit voor beperkte onderhoudsplicht*, <http://www.sociaal.net>.

verzorgingsstaat waarbij het gevoel om zelf rechtstreeks te moeten instaan voor de verzorging van behoeftige familieleden werd vervangen door een meer algemeen ‘sociaal besef’ waarbij de zorg voor behoeftigen als een taak van de overheid wordt gezien. Ouders hebben hun afhankelijkheid tegenover hun kinderen steeds meer ingewisseld voor afhankelijkheid ten aanzien van statelijke organisaties.¹²⁴³ Hoewel de familiale solidariteit principieel nog steeds primeert op die van de gemeenschap⁽¹²⁴⁴⁾, ervaart men in de praktijk dus toch moeilijkheden wanneer de onderhoudsplicht van de kinderen aan bod komt.

Ten tweede gebeurt het ook dat mensen in armoede huisbezoeken weigeren of stelselmatig niet aanwezig zijn op het opgegeven adres, omdat een huisgenoot of de verhuurder hen dat vraagt.¹²⁴⁵ Dat is vaak het geval wanneer het gaat over mensen zonder papieren of wanneer er sprake is van huisjesmelkerij. Zo weigerde een OCMW de territoriale bevoegdheid te aanvaarden, omdat het *gewoonlijk verblijf* van de burger niet kon worden vastgesteld. Uiteindelijk bleek dat de betrokkene de precieze locatie van de garage waarin hij sliep niet wilde verklappen om de eigenaar niet in de problemen te brengen.¹²⁴⁶ Meer algemeen geldt dat kwetsbare personen dikwijls bang zijn voor alles wat met de overheid te maken heeft; zij willen de overheid dan letterlijk buitenhouden (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*).

In andere gevallen is de onmogelijkheid om een huisbezoek te doen te wijten aan de complexe leefsituatie van de burger. Het gaat dan bijvoorbeeld over mensen met veel schulden die regelmatig verhuizen om hun schuldeisers voor te zijn, personen met een verslavingsproblematiek die medische begeleiding nodig hebben of burgers met een wisselend en onzeker verblijfsstatuut.¹²⁴⁷ Zo oordeelde een rechter dat het sociaal onderzoek, met inbegrip van het huisbezoek, onmogelijk is ten aanzien van iemand die, op de vlucht voor schulden, ‘her en der’ verblijft, zonder aan het OCMW concrete verblijfadressen door te geven. De betrokkene

¹²⁴³ A. DE REGT, “Geld en gevoel. Enkele opmerkingen over financiële afhankelijkheden tussen familieleden”, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 1987, Afl. 4, 799-780.

¹²⁴⁴ Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/1729/A, *onuitg.*

¹²⁴⁵ Arbrb. Antwerpen 5 juni 2015, AR nr. 14/6082/A en 14/6083/A, *onuitg.*

¹²⁴⁶ Arbrb. Brussel 28 november 2016, AR 16/7373/A, *onuitg.*, aangehaald door STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2018), *Het referentieadres bij een OCMW: Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*, www.armoedebestrijding.be

¹²⁴⁷ D. LUYTEN, *OCMW en armenzorg: een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand*, Leuven, Acco, 1993, 390-391.

had ruim twee jaar de tijd gekregen om hierover klaarheid te scheppen en zijn verlieslatende vennootschap los te laten, maar bij gebrek aan medewerking werd het leefloon afgewezen.¹²⁴⁸

Merk op dat ten aanzien van dakloze personen een afzonderlijke regeling geldt, waarbij men voor de territoriale bevoegdheid uitgaat van de feitelijke in plaats van de gewoonlijke verblijfplaats op het grondgebied van een gemeente. Tevens is er de mogelijkheid om een referentieadres te verkrijgen, zij het op voorwaarde dat de betrokkene onvoldoende middelen heeft om een woonst te betalen en dat hij niet is ingeschreven in de bevolkingsregisters.¹²⁴⁹ Let wel, het ene heeft strikt genomen niets met het andere te maken: een referentieadres (als vorm van maatschappelijke dienstverlening) is niet hetzelfde als een hoofdverblijfplaats en zal dus de bevoegdheid van het OCMW niet beïnvloeden (zie ook *supra*).¹²⁵⁰ Het is daarentegen een belangrijke voorwaarde om zich in het rechtsverkeer te kunnen bewegen. Zo is een adres bijvoorbeeld nodig om een (nieuwe) identiteitskaart te verkrijgen, om per post bereikbaar te zijn, om een zichtrekening te openen, om te gaan stemmen tijdens de verkiezingen, om zich kandidaat te stellen voor een sociale huurwoning en om bepaalde sociale uitkeringen te ontvangen (o.a. een werkloosheidsuitkering).¹²⁵¹ Daar waar de behoefte of het mensonwaardig bestaan in het geval van dakloosheid nog enigszins voor de hand ligt, leiden de *feitelijke verblijfplaats* en de toepasselijke *leeflooncategorie* in de praktijk vaak wel tot problemen. Zo is uit onderzoek gebleken dat 14% van de OCMW's een categorie 1 (samenwonende) in plaats van een categorie 2 (alleenstaande) toekent aan daklozen die op straat leven. Een en ander komt voort uit verschillende interpretaties van het tijdelijk verblijf van daklozen bij derden.¹²⁵² Deze beschouwingen gelden trouwens evenzeer ten aanzien van mensen zonder wettig verblijf, omdat ook zij dikwijls afhankelijk zijn van derden om onderdak te vinden. Het bewijs dat men op straat leeft, ligt bovendien allerm minst voor de hand en dus wordt van de OCMW's hieromtrent een zekere soepelheid gevraagd.¹²⁵³

¹²⁴⁸ Arbrb. Antwerpen 30 april 2015, AR nr. 14/5833/A, *onuitg.*

¹²⁴⁹ Wet 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, *BS* 3 september 1991, 19.075.

¹²⁵⁰ Arbh. Luik 28 september 2012, *Soc. Kron.* 2015, afl. 3, 111.

¹²⁵¹ NETWERK TEGEN ARMOEDE (2017), *Werknota: het (referentie)adres voor daklozen*, <http://www.netwerktegenarmoede.be/>

¹²⁵² V. CORTESE, T. HAUSMANN, M. LAMBERTS, K. STEENSSENS en T. VAN REGENMORTEL, *Aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen een 'mixed method' verbeteronderzoek*, Leuven, HIVA, 2015, 34-35.

¹²⁵³ SAMENLEVINGSOPBOUW, DOKTERS VAN DE WERELD, VZW PIGMENT, MEDIMMIGRANT en JES STADSLABO (2012), *Memorandum Dringende Medische Hulp voor mensen zonder wettig verblijf. Waar knelt het schoentje?*, <http://www.medimmigrant.be>

Op de derde plaats geldt met betrekking tot de *werkbereidheidsvoorwaarde* dat mensen in armoede soms helemaal afhaken, omdat zij zelfs na talloze sollicitaties nog steeds niet in aanmerking komen voor een job.¹²⁵⁴ Om dezelfde reden leert de praktijk dat sommige interimkantoren en werkgevers weigeren om nog sollicitatiebewijzen af te leveren aan burgers die aanhoudend blijven solliciteren en toch geen kans maken (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017 en Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017*). Het gevolg ligt voor de hand: de werkbereidheidsvoorwaarde is niet langer vervuld en de betrokkene verliest de steun van het OCMW. Zeer uitzonderlijk wordt wel rekening gehouden met de arbeidsmarktsituatie, zij het dan veelal in combinatie met andere factoren (hoge leeftijd, lage scholing, persoonlijke situatie...) (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017*). Eigenlijk doet men in dergelijke gevallen een beroep op de billijkheidsredenen om de betrokkene vrij te stellen van zijn bereidheid tot werken. Het dient hoe dan ook benadrukt dat dit een minderheidsopvatting betreft en dat het argument van beperkte arbeidskansen niet gebruikelijk is, precies omdat niet *het vinden van*, maar wel *het zoeken naar werk* centraal staat.¹²⁵⁵ Tot slot staat vast dat zelfs wanneer de kwetsbare burger erin slaagt om werk te vinden, men nog vragen kan stellen over de kwaliteit van die job. Zo lopen jonge en laaggeschoolde werknemers een groter risico om ondanks het werk toch in armoede terecht te komen. Personen van vreemde origine lopen ook een groot risico, omdat zij vaker in laagbetaalde banen zijn tewerkgesteld en leven in gezinnen met slechts één kostwinner. Meer in het algemeen geldt dat kwetsbare personen minder gunstige arbeidsvoorwaarden hebben en vooral tewerkgesteld zijn volgens flexibele contract- en arbeidsduurregelingen.¹²⁵⁶

3.2.2.2. Verband met het klovenmodel

Het gegeven dat kwetsbare personen de onderhoudsplichtige familieleden, en dan vooral de kinderen, zo weinig mogelijk willen betrekken in het OCMW-gebeuren, houdt in de eerste plaats verband met de gevoelskloof. Ouders dragen vaak een immens schuldgevoel met zich

¹²⁵⁴ K. DRIESSENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 45-46.

¹²⁵⁵ Vaststaande rechtspraak, zie o.m. Arbh. Bergen 24 oktober 2000, *JTT* 2001, 36 en Arbrb. Gent 6 juni 2008, AR nr. 00/179.532/A, *onuitg.*, aangehaald door STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2018), *Het referentieadres bij een OCMW: Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*, www.armoedebestrijding.be

¹²⁵⁶ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2014), *Tweejaarlijks verslag 2012-2013 – Sociale bescherming en armoede: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, www.armoedebestrijding.be

mee, omdat zij hun kinderen niet de opvoeding kunnen geven die zij voor ogen hadden. Voorts is men ook beschaamd over het feit dat men de hulp van zijn onderhoudsplichtigen moet inroepen. Dit creëert immers een vorm van afhankelijkheid, wat voor veel mensen een van de zwaarste aspecten van armoede is.

Daarnaast speelt ook de positieve krachtenkloof. Zo wil men als ouder geen beroep doen op de onderhoudsplichtige kinderen, omdat men de chaotische en precaire omstandigheden zelf wil dragen. Er speelt een enorme drang (en vaardigheid) om de situatie zelf het hoofd te bieden en om te gaan met kleine en grote tegenslagen. De draagkracht van mensen in armoede is bijzonder groot. Zoals reeds vermeld worden velen daarbij gedreven door de wil om de situatie van de kinderen te verbeteren. Omgekeerd zijn de kinderen niet altijd geneigd om als onderhoudsplichtige op te treden, wanneer zij met veel moeite een eigen leven proberen op te bouwen. Zij wensen de vicieuze cirkel van armoede en kwetsbaarheid te doorbreken, maar dat ligt moeilijk wanneer zij alsnog moeten tussenkomen in de leefkosten van de ouder.

De weigering van een huisbezoek vanuit het motief om anderen niet in de problemen te willen brengen hangt verder samen met gevoelens van angst, schaamte, schuldgevoel en afhankelijkheid. Hetzelfde geldt ten aanzien van mensen die weigeren om zich op een vaste verblijfplaats te vestigen. Ook burgers die op de vlucht zijn voor schulden of (in het geval van onwettig verblijf) voor de uitwijzing van het grondgebied ervaren de gevoelskloof zeer sterk.

De problematiek rond de werkbereidheidsvoorwaarde hangt tot slot voor een groot deel samen met de huidige toestand op de arbeidsmarkt. Als uitgangspunt geldt dat burgers inspanningen moeten leveren om werk te zoeken. Het betreft een inspanningsverbintenis die evenwel enkel zinvol kan zijn wanneer er ook een kans bestaat dat de betrokkene effectief werk vindt. Echter, het vinden en houden van werk is voor kwetsbare groepen allesbehalve evident. Zo slagen ze er nauwelijks in om korte periodes van zware interimarbeid te koppelen aan periodes van lange werkloosheid. Het 'hoogtepunt' van hun loopbaan bereiken zij reeds op jonge leeftijd, omdat zij dan het goedkoopst en het productiefst zijn.¹²⁵⁷ De realiteit is immers dat de arbeidsmarkt niet ontvankelijk is voor de kwetsbare doelgroep van veelal laaggeschoolden die de taal soms onvoldoende machtig zijn. Bovendien spelen zowel tijdens het sollicitatieproces als tijdens de

¹²⁵⁷ K. DRIESSENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus. 2006, 45-46.

feitelijke tewerkstelling ook een heel aantal uitsluitingsmechanismen, zoals discriminatie op grond van afkomst, etniciteit of sociaal-economische status. Tevens is er een groep die afhaakt omdat het werk te belastend is of omdat men te weinig capaciteiten heeft om aan de arbeidsvoorwaarden te voldoen.¹²⁵⁸ Daarnaast wordt de zogenaamde artikel 60-tewerkstelling veelal gezien als een ‘doorgeefluik’ naar de sector van de werkloosheid, een overgang van de ene afhankelijkheidssituatie naar de andere zonder perspectief op een werkzeker toekomst (*Focusgesprek 2, dd. 11 mei 2017 en Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Hier is duidelijk sprake van een structurele kloof die afbreuk doet aan de mogelijkheid om een kwaliteitsvolle job te vinden. Tegelijk worden burgers versterkt in hun gevoel dat zij buiten de samenleving staan en minderwaardig zijn ten aanzien van anderen (cfr. de gevoelskloof).

3.2.3. De burger levert om persoonlijke redenen ontoereikende informatie aan

3.2.3.1. Context

Een derde groep burgers wil actief meewerken, is bereikbaar en ondervindt geen (doorslaggevende) nadelige externe omstandigheden, maar slaagt er alsnog niet in om de nodige bewijsstukken voor te dragen of het OCMW afdoende te informeren. Deze categorie is als het ware in de persoonlijke onmogelijkheid om aan de bewijslast te voldoen. Het is een kwestie die raakt aan de voorwaarden van *behoefte* en *werkbereidheid*, alsook aan het statuut van de *samenwonende*. In minder sterke mate is er nog een link met het *verblijf*.

Wanneer het vooreerst gaat over de *behoefte* van de burger wordt onder meer gevraagd naar rekeninguittreksels, bewijs dat men voedselpakketten heeft ontvangen, loonfiches, aanmaningsbrieven, bewijs van achterstallige huur en bewijs van een lening of een gift.¹²⁵⁹

¹²⁵⁸ I. GLORIEUX en I. LAURIJSEN, “Vreemd op de arbeidsmarkt: de arbeidsmarktintegratie van allochtonen” in S. BLUST, D. DIERCKX, A. VAN HAARLEM en J. VRANKEN (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010*, Leuven, Acco, 2010, 261-262.

¹²⁵⁹ Arbrb. Antwerpen 30 april 2015, AR nr. 14/5911/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 2 februari 2015, AR nr. 14/7070/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 30 maart 2015, AR nr. 14/7120/A, *onuitg.*

Wat daarnaast de *werkbereidheid* betreft, geldt de inspanningsverbintenis om actief op zoek te gaan naar werk. Deze inspanning impliceert dat de burger op regelmatige basis solliciteert en dat hij daarvan bewijsstukken verzamelt. Ook het volgen van een opleiding, in het bijzonder lessen Nederlands, wordt beschouwd als een teken dat men zich beschikbaar stelt op de arbeidsmarkt.¹²⁶⁰

Ten aanzien van beide elementen leert de rechtspraak dat de burger soms te weinig stukken voorlegt; stukken voorlegt die onregelmatig of onvoldoende gespreid zijn in de tijd of die betrekking hebben op een verkeerde periode of dat hij eenvoudigweg onjuiste stukken aanbrengt.¹²⁶¹ In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld over facturen in plaats van aanmaningen (een factuur is geen bewijs dat men niet heeft betaald), een voedselpas in plaats het bewijs van regelmatige bezoeken aan de voedselbank, een papier met de verklaring dat men van iemand geld heeft geleend, zonder een overeenkomstige storting (leningen van vrienden zijn vaak contant), uittreksels die niet meer actueel zijn (omdat men niet weet hoe internetbankieren werkt en omdat uitprinten bij de bank geld kost), een inschrijving in een interimkantoor of bij VDAB zonder concrete sollicitaties (inschrijven is noodzakelijk, maar niet voldoende) en vacatures (in plaats van sollicitaties) in sectoren met weinig werkzekerheid of met aanwervingsvoorwaarden waaraan men niet voldoet. Verder hebben mensen in armoede niet altijd de neiging om van alles wat zij doen stukken op te vragen en deze ook bij te houden: een bewijsstuk van een voedselpakket, een ondertekend papier dat men geld of zaken heeft geleend of gekregen, het ‘opeisen’ van het sollicitatiebewijs voor een job waarvoor men toch zo weinig kans maakt... het is allesbehalve evident (*Focusgesprek 5, dd. 16 juni 2017*).

Naast moeilijkheden bij het verzamelen van stukken komt het voor dat de burger ongewild verkeerde of onvolledige informatie verstrekt. Zoals reeds eerder werd aangehaald is de betrokkene ertoe gehouden om elke nuttige inlichting over zijn leefsituatie te melden, alsook elk nieuw gegeven dat een weerslag kan hebben op de toegekende hulp (cfr. artikel 19 §2 RMI-wet en 60 §1, tweede lid OCMW-wet). Het komt er dus op aan om te weten welke informatie belangrijk is voor het OCMW. Overeenkomstig de actieve informatieplicht van het Centrum

¹²⁶⁰ Arbrb. Antwerpen 1 juni 2015, AR nr. 15/462/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 1 juni 2015, AR nr. 15/574/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 4 juni 2015, AR nr. 14/6216/A, *onuitg.*

¹²⁶¹ Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/245/A en AR nr. 15/1645/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/876/A en 15/954/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 29 juni 2015, AR nr. 15/238/A, *onuitg.* en Arbrb. Brussel 24 september 2007, *Soc. Kron.* 2009, 447.

En ook: POD MI (2014), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, <https://www.mi-is.be> en de verwijzingen aldaar.

(cfr. artikel 17 RMI-wet) moet de burger hierover in elk geval uitgebreid geïnformeerd worden. Er zijn evenwel verschillende situaties waarbij het kan mislopen:

Denk in de eerste plaats aan het GPMI (in het kader van de *werkbereidheid*) waarover werd gesteld dat kwetsbare personen vaak niet begrijpen wat er is afgesproken (*Focusgesprek 3, dd. 22 mei 2017 en Focusgesprek 8, dd. 18 september 2017*). Dit houdt verband met het feit dat de Nederlandse taal voor heel wat anderstaligen moeilijk te begrijpen is, maar ook is er het gegeven dat mensen in armoede vanuit hun prangende en onzekere leefsituatie minder geneigd zijn om over de afspraken te praten en er desgevallend over te ‘onderhandelen’. Onder druk van de omstandigheden waarin zij leven ondervinden zij meer moeite met het begrijpen en naleven van de voorwaarden die in het GPMI staan.¹²⁶²

Een ander voorbeeld vindt men in de context van het *samenwonen*. Het staat vast dat de gezinssamenstelling van kwetsbare burgers vaker dan gemiddeld wijzigt: er worden nieuwe relaties aangegaan of een (kortstondige) relatie wordt stopgezet, de kinderen komen weer inwonen of verlaten het huis, er wordt (tijdelijk) onderdak verleend aan een dakloze vriend, een gezinslid wordt door omstandigheden (tijdelijk) uit het huis geplaatst, men leeft op een wijze die de wetgever (nog) niet heeft voorzien (kangoeroewonen, wonen in een caravan ...) enzovoort.¹²⁶³ Het is dan niet altijd evident voor de betrokkene om in te schatten wanneer een wijziging in zijn leefsituatie *nuttig* is en dus moet gemeld worden. *In casu* betrof het een leefloongerechtigde moeder die samenwoonde met haar (meerderjarige) leefloongerechtigde dochter. De sociaal werker betwijfelde of de dochter nog aanwezig was en vermoedde tegelijk dat de ex-partner van de vrouw opnieuw was komen inwonen. Mevrouw weigerde echter om hierover meer informatie te geven en ook aan het huisbezoek verleende zij geen medewerking. De rechter in eerste aanleg oordeelde dat het leefloon niet mocht worden ontnomen, omdat de vader in feite de plaats van de dochter had ingenomen als samenwonende, waardoor er geen invloed was op het leefloon van mevrouw. Indien de dochter het huis zou hebben verlaten en de man niet zou zijn komen inwonen, dan zou mevrouw mogelijk wel recht gehad hebben op

¹²⁶² J. DEPAUW, L. MEHAUDEN, K. DRIESSENS en A. FRANSSEN, *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*, Brussel, KdG Hogeschool/Universiteit Saint-Louis, 2015, 12.

¹²⁶³ V. CORTESE, T. HAUSMANN, M. LAMBERTS, K. STEENSSENS en T. VAN REGENMORTEL, *Aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen een 'mixed method' verbeteronderzoek*, Leuven, HIVA, 2015, 34-39 en STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2017), *Tweejaarlijks verslag 2016-17: Burgerchap en Armoede*, www.armoedebestrijding.be

een hoger leefloonbedrag (alleenstaande), maar bij gebrek aan informatie hierover was dit alleszins niet in het nadeel van het OCMW.¹²⁶⁴ Deze beslissing werd in hoger beroep hervormd, nu de rechter uitging van de vaststelling dat mevrouw niet transparant was geweest en weigerde mee te werken aan het sociaal onderzoek. Daardoor was er geen controleerbare informatie over haar woon- en leefsituatie, wat een reden kan zijn om het leefloon te weigeren. Bovendien was het volgens de rechter onzeker of het verzwijgen van een mogelijke samenwoning met mijnheer wel echt onbelangrijk was voor haar leefloon als samenwonende, nu er helemaal geen (financiële) informatie beschikbaar was over die man.¹²⁶⁵ Hieruit leert men dat de zwijgende hulpverzoeker een zware sanctie riskeert wanneer achteraf blijkt dat hij een feit toch had moeten melden.¹²⁶⁶ Het principe blijft evenwel dat een persoon geen inbreuk begaat op de meldingsplicht wanneer het niet-vermelden van de samenwoning geen invloed heeft op de toekenning en/of de omvang van zijn recht. *In casu* oordeelde de rechter dat het wonen onder hetzelfde dak niet gepaard ging met het voeren van een gemeenschappelijke huishouding waaruit een economisch of financieel voordeel voortvloeide en dat die leefsituatie dus niet gemeld moest worden.¹²⁶⁷

Merk hierbij op dat de betrokkene zelf al een zeker inzicht moet hebben in de juridische invulling van het begrip *samenwonende*. Hetzelfde geldt ten aanzien van het concept *gewoonlijke verblijfplaats*, dat bestaat naast de *feitelijke verblijfplaats* voor daklozen en het *referentieadres* dat losstaat van het bevoegdheidsvraagstuk en wordt beschouwd als een vorm van maatschappelijke dienstverlening (zie ook *supra*).¹²⁶⁸ Dit ligt uiteraard niet voor de hand en daarom worden burgers vaak aangemoedigd om elke verandering in de leefsituatie, hoe klein of banaal ook, te melden aan de sociaal werker (*Focusgesprek 4 – dd. 14 juni 2017*).

¹²⁶⁴ Arbrb. Antwerpen 2 maart 2015, AR nr. 14/7101/A, *onuitg.*

¹²⁶⁵ Arbh. Antwerpen 2 april 2015, AR 2015/AA/234, *onuitg.*

¹²⁶⁶ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 418.

¹²⁶⁷ Arbrb. Brugge 28 april 2004, AR nr. 02.749, *onuitg.*, aangehaald door D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 418.

¹²⁶⁸ Arbh. Luik 28 september 2012, *Soc. Kron.* 2015, afl. 3, 111.

3.2.3.2. Verband met het klovenmodel

De problematiek rond het verzamelen van bewijsstukken sluit rechtstreeks aan bij de kennis- en vaardigheidskloof. Het is immers niet alleen een kwestie om te weten *wat* men moet bewijzen, maar ook *hoe* men dat moet doen (cfr. ‘knowing that’ – ‘knowing how’, zie *supra*).¹²⁶⁹ Meer algemeen ervaren kwetsbare burgers vaak een sterke administratieve drempel, waardoor zij vastlopen op de bureaucratische aspecten van de openbare dienstverlening.¹²⁷⁰ De sociaal werker kan evenwel het verschil maken door de betrokkene goed te informeren over belangrijke documenten en de wijze waarop deze verkregen kunnen worden. Met respect voor het principe van de gedeelde bewijslast en het *only once*-principe dient hij daarnaast verplicht gebruik te maken van de reeds beschikbare informatie in databanken (o.a. de Kruispuntbank en het Rijksregister).¹²⁷¹ Ook is het huisbezoek een belangrijke informatiebron om de behoefte van de burger in te schatten (zie *supra*). Verdergaand kan de sociaal werker enige soepelheid aan de dag leggen door zich niet te focussen op datgene wat er nog niet is, maar door te kijken naar het geheel van de reeds aangebrachte stukken en de inspanningen die de burger daarvoor heeft geleverd.¹²⁷² Zodra het echter tot een juridische procedure komt, tellen bijna alleen nog de stukken. De rechter kan immers zelf geen sociaal onderzoek meer voeren en baseert zich uitsluitend op datgene wat (niet) voorligt.¹²⁷³ Een en ander verklaart waarom burgers zo vaak aan het kortste eind trekken in een procedure voor de arbeidsrechtbank (zie *supra* - *Deel II*).

Specifiek met betrekking tot de werkbereidheidsvoorwaarde moet worden gewezen op een belangrijke wijziging in het denken over armoedebestrijding in de jaren negentig van de vorige eeuw. De *compenserende, onvoorwaardelijke* verzorgingsstaat ruimde dan plaats voor een *activerende, voorwaardelijke* verzorgingsstaat met veel aandacht voor opleiding en tewerkstelling. Tevens werden een aantal sanctiemaatregelen ingevoerd voor wie onvoldoende integratie-inspanningen leverde.¹²⁷⁴ Hoewel het OCMW de burger actief moet bijstaan in zijn

¹²⁶⁹ L. MOMMERS, *Knowing the law: legal information systems as a source of knowledge*, Deventer, Kluwer, 2000, 33.

¹²⁷⁰ L. SANNEN, *Drempels naar welzijnsvoorzieningen: de cliënt aan het woord*, Leuven, HIVA, 2003, 20 en K. DRIESENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 184-185.

¹²⁷¹ Omzendbrief Minimumvoorwaarden.

¹²⁷² POD MI (2016), *Inspiratiewijzer bij het sociaal onderzoek*, www.mi-is.be.

¹²⁷³ D. CUYPERS en V. JOOSTEN, “Niets hebben en niets bewijzen: over bewijs en menselijke waardigheid”, *Soc.Kron.* 2002, afl. 11, 549-550.

¹²⁷⁴ D. GELDOF, D. LUYTEN en M. VAN RUYMBEKE, “20 jaar OCMW’s. Een aanzet tot evaluatie van hun rol in de armoedebestrijding, met bijzondere aandacht voor het bijstandsbeleid” in J. VRANKEN, B. VANHERCKE, L. CARTON en G. VAN MENXEL, *20 jaar OCMW, naar een actualisering van het maatschappijproject*, Antwerpen, Acco, 1998, 36-37.

zoektocht naar werk (¹²⁷⁵) blijft die laatste wel verantwoordelijk om zelf ernstige en aanhoudende inspanningen te leveren. Zo leest men in verband met artikel 6 §1 RMI-wet dat het OCMW zich in het bijzonder moet inzetten voor de tewerkstelling van jonge hulpvragers, maar dat deze bepaling de jongere niet ontslaat van zijn plicht om ook op eigen initiatief te blijven zoeken naar werk en dit in overeenstemming met artikel 3, 5° RMI-wet.¹²⁷⁶ Echter, het ontbreekt vaak niet alleen aan kennis en vaardigheden om stukken te verzamelen; er zijn ook bepaalde capaciteiten nodig om te kunnen solliciteren en zich te manifesteren op de arbeidsmarkt. De kwetsbare burger lijdt evenwel onder een gevoel van permanente uitsluiting dat wordt gevoeld en versterkt door de talrijke ‘mislukte’ pogingen om aansluiting te zoeken bij de samenleving (o.a. door externe factoren, zoals de ontoegankelijke arbeidsmarkt voor laaggeschoolden, zie *supra*).¹²⁷⁷ Hier speelt dus niet alleen de kennis- en vaardigheidskloof, maar tevens de gevoelskloof en zelfs ook de structurele kloof.

Men is aan voormelde problematiek willen tegemoetkomen door een meer individuele benadering op maat te hanteren en dit onder de vorm van het GPMI. Sedert 1 november 2016 is het GPMI verplicht voor alle nieuwe leefloondossiers. Ten aanzien van het recht op maatschappelijke dienstverlening blijft het daarentegen een mogelijkheid en geen verplichting (cfr. art. 60 §3, eerste lid OCMW-wet). Bedoeling is dat de sociaal werker per situatie nagaat welk integratietraject het beste gevolgd kan worden.¹²⁷⁸

Het GPMI heeft het voordeel van de duidelijkheid: het concretiseert wat wordt begrepen onder de werkbereidheidsvoorwaarde en welke afspraken de burger en het OCMW daarover maken. Daarnaast geeft het klaarheid over de bewijslastverdeling: men kan eenvoudig nagaan in welke mate de wederzijdse rechten en plichten werden gerealiseerd.¹²⁷⁹ Tegelijk vinden burgers het document vaak erg formalistisch en abstract, wat het wantrouwen naar de hulpverlener

¹²⁷⁵ Arbh. Brussel 14 maart 2012, AR nr. 2010/AB/1095, *onuitg.*; Arbrb. Brussel 6 juli 2012, AR nr. 12/3/A, *onuitg.*; Arbrb. Tongeren 13 december 2012, AR nr. 12/1309/A, *onuitg.*, telkens aangehaald door POD MI (2014), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, <http://www.mi-is.be/>

¹²⁷⁶ Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Parl. St.* Kamer 2001-02, nr. 1603/001, 27-28.

¹²⁷⁷ B. DEMYTTENAERE, *In vrije val: armoede in België*, Antwerpen, Manteau, 2003, 148 en F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 40-41.

¹²⁷⁸ J. DEPAUW, L. MEHAUDEN, K. DRIESSENS en A. FRANSSSEN, *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*, Brussel, KdG Hogeschool/Université Saint-Louis, 2015, 96-97.

¹²⁷⁹ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 192-193.

enigszins versterkt. Bovendien begrijpen sommigen onvoldoende wat er is afgesproken en/of hoe men de gemaakte afspraken kan realiseren. Dit pijnpunt is het grootst ten aanzien van wie de taal niet machtig is, gezien het GPMI overeenkomstig de taalwetgeving principieel in het Nederlands wordt gesteld.¹²⁸⁰ Daartegenover staat dat de sociaal werker met beperkte beschikbare middelen snel en efficiënt in kaart moet brengen welke de individuele mogelijkheden van de burger zijn. Ook moet hij een evenwicht zien te vinden tussen de begeleidende en de sanctionerende aspecten van het document.¹²⁸¹

Uit dit alles vloeit voort dat de potentiële *onbegrijpelijkheid* van het GPMI en van de verwachtingen die daarin worden opgenomen nauw aansluiten bij de kennis- en vaardigheidskloof. Tegelijk wordt met de gevoelskloof gewezen op de emotionele afstand die het GPMI tussen de burger en de sociaal werker creëert. Tot slot verwijst deze gevoelskloof ook naar de sanctionerende aspecten van de hulpverlening in het GPMI.

Wat daarnaast de verantwoordelijkheid van de burger betreft om zijn leefsituatie in te schatten en na te gaan welke informatie aan het OCMW moet worden gemeld, ziet men een toepassing van de kenniskloof en van de positieve-krachtenkloof. Zo dient de betrokkene zich in het geval van gewijzigde leefomstandigheden af te vragen of er een mogelijke invloed is op de verstrekte hulp. Hij moet zich bewust zijn van de aspecten die onder de meldingsverplichting kunnen vallen en als het ware een reflex ontwikkelen om het OCMW daarover tijdig te informeren. Ten tweede raakt de positieve-krachtenkloof aan de vaardigheid van kwetsbare personen om het hoofd te bieden aan chaotische omstandigheden en tegelijk ook solidair te zijn met andere hulpbehoevende personen.¹²⁸² Daardoor bevinden zij zich evenwel in een complexe situatie die het moeilijk maakt om bijvoorbeeld te weten wanneer de gewoonlijke of feitelijke verblijfplaats is gewijzigd en wanneer er werkelijk sprake is van een (voldoende permanente) situatie van samenwonen⁽¹²⁸³⁾. Het leven in chaos maakt het ook lastiger om de mate van belangrijkheid van bepaalde zaken in te schatten. Er komen immers zoveel problemen op de betrokkene af dat

¹²⁸⁰ J. DEPAUW, L. MEHAUDEN, K. DRIESSENS en A. FRANSSEN, *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*, Brussel, KdG Hogeschool/Université Saint-Louis, 2015, 51.

¹²⁸¹ D. LUYTEN, *OCMW en armenzorg – Een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand*, Leuven, Acco, 1993, 426.

¹²⁸² B. DEMYTTENAERE, *In vrije val : armoede in België*, Antwerpen, Manteau, 2003, 149-150.

¹²⁸³ Niettemin verplicht het OCMW-recht de aanvrager niet om voor een sedentair leven te kiezen. Eenieder heeft de vrijheid om te gaan en te staan waar hij wil, ook als dat een leven als 'nomade' impliceert. (Cfr. het principiële arrest Arbrb. Brussel 29 juni 1992, *Soc. Kron.* 1993, 177, noot J. FIERENS).

hij aan een aantal gebeurtenissen soms geen of pas veel later gevolg geeft. Daardoor komt hij mogelijk in een stroom van problemen terecht die hem nog verder versterken in zijn minderwaardigheidsgevoel (cfr. de gevoelskloof).¹²⁸⁴

4. Slotbeschouwing

Uit dit hoofdstuk, en tegen de achtergrond van de vonnissen- en arrestenstudie en de focusgesprekken, is gebleken dat de bedoeling van de wetgever soms niet in de praktijk wordt gerealiseerd, precies omdat tal van factoren de werking van het (OCMW-)recht in de samenleving beïnvloeden. In de literatuur spreekt men ook over de rechtsinstrumentalistische visie waarbij men aan het recht de capaciteit toedicht om een gewenste situatie tot stand te brengen, evenwel onterecht redenerend vanuit een causale relatie tussen de regel en het gedrag.¹²⁸⁵ Meer concreet is de dieperliggende gedachte hier om via sociale wetgeving een bijdrage te leveren aan de realisatie van het gelijkheidsbeginsel. Zo leest men in artikel 1 van de OCMW-wet dat eenieder recht heeft op een menswaardig bestaan. Dit recht werd internationaal erkend als een sociaal grondrecht dat ook een plaats heeft gekregen in de Belgische Grondwet (art. 23 Gw) (zie *supra*). Het impliceert dat het OCMW zich niet beperkt tot het oplossen van een individuele situatie van behoefte, maar dat verdergaand wordt gestreefd naar een menswaardig leven, wat in feite neerkomt op een streven naar meer gelijkheid tussen burgers (cfr. *social justice*).¹²⁸⁶ Deze gelijkheid kan men voorts formeel of materieel beschouwen. Kort gesteld vereist de formele gelijkheid dat aan alle mensen dezelfde rechten en plichten worden toegekend, dat zij aldus gelijk worden behandeld *voor* de wet. Daartegenover streeft de materiële gelijkheid naar gelijke uitkomsten, gericht op het opheffen of verkleinen van een achterstand. Dit wordt gelijkheid *door* de wet genoemd.¹²⁸⁷ Meteen is duidelijk dat het OCMW-recht vooral gericht moet zijn op de realisatie van materiële gelijkheid.

¹²⁸⁴ F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 41-42.

¹²⁸⁵ K. VAN AEKEN “Een rechtssociologische analyse van de juridisering van de samenleving” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Antwerpen, Acco, 2012, 74-75.

¹²⁸⁶ M. BOUVERNE-DE BIE, “Een rechtenbenadering als referentiekader” in M. BOUVERNE-DE BIE, A. CLAEYS, A. DE COCK en J. VANHEE (eds.), *Armoede en participatie*. Gent, Academia Press, 2003, 16.

¹²⁸⁷ A. TERLOUW, “Draagt wetgeving bij aan gelijkheid?” in M. HERTOOGH en H. WEYERS (eds.), *Recht van onderop - Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2011, 349.

Immers, een ‘one fits all’-benadering werkt niet in de context van mensenrechten, omdat differentiatie – volgend uit ongelijke situaties – noodzakelijk is. In die zin is het recht op een menswaardig bestaan niet universeel te noemen.¹²⁸⁸

De vaststelling is echter dat het discours over grondrechten, waaronder dus het recht op een menswaardig bestaan, vaak vervalt in een pleidooi voor meer administratieve (of dus *formele*) gelijkheid: als de spelregels maar voor iedereen gelijk zijn, dan is alles zoals het hoort. De uitkomst is minder van belang, want die situeert zich op het terrein van de ‘eigen verantwoordelijkheid’.¹²⁸⁹ De resultaten van het praktijkonderzoek tonen evenwel aan dat deze juridische invalshoek er precies toe leidt dat kwetsbare burgers er niet of onvoldoende in slagen om hun OCMW-rechten te effectueren. Gelijke spelregels voor iedereen impliceren immers een bepaalde homogeniteit of vergelijkbaarheid tussen mensen en situaties waarvoor de spelregels werden ontworpen. Kwetsbare burgers zijn, omwille van hun precare leefsituatie, evenwel verschillend van andere burgers. Bovendien zijn er ook grote verschillen binnen de doelgroep zelf.¹²⁹⁰ Daardoor bereikt het OCMW-recht dikwijls niet de beoogde doelstelling, zijnde de realisatie van menselijke waardigheid en meer gelijkheid onder burgers.

Een aanbeveling die hier logisch uit voortvloeit is om meer aandacht te hebben voor de inhoudelijke betekenis van mensenrechten, voor het resultaat, eerder dan voor de procedure. In de literatuur spreekt men ook wel over een *zorgperspectief* waarbij de dienstverlening niet enkel gestuurd wordt door criteria, regels en principes, maar evenzeer – en vooral – in nauwe samenhang met de praktijk door na te gaan wat nodig is in elke concrete situatie.¹²⁹¹ Alleen zo kan men, uiteraard met respect voor het wettelijk kader, materiële gelijkheid realiseren. Deze denkpijpe is bovendien niet alleen zinvol om de kloven tussen de burger en het OCMW-recht te dichten; tevens doet het alle eer aan het sociaal werk als *mensenrechtenberoep*.¹²⁹²

¹²⁸⁸ B. HUBEAU, *De grondrechten als kompas voor het sociaal werk als sociale rechtvaardigheidsberoep - Paper gepresenteerd op de Lecture Sociaal Werk Faculteit Sociale Wetenschappen*, Antwerpen, UAntwerpen, 2018, 8.

¹²⁸⁹ B. HUBEAU, “Op welk welzijnswerk hebben burgers recht? Tien megatrends in (de juridische invulling van) het welzijnswerk en hun gevolgen voor de welzijnsgebruikers” in K. DE BOYSER, C. DEWILDE en D. DIERCKX (eds.), *Naar het middelpunt van de marge. Reflecties over veertig jaar armoedeonderzoek en –beleid*, Leuven, Acco, 2009, 98.

¹²⁹⁰ X. DIJON, “L’ecart entre le droit et les pauvres”, *RRD* 1986, 226.

¹²⁹¹ M. BOUVERNE-DE BIE, “Laat ons de geschiedenis meenemen. 30 jaar OCMW”, *OCMW-visies* 2007, afl. 22, 10.

¹²⁹² B. HUBEAU, *De grondrechten als kompas voor het sociaal werk als sociale rechtvaardigheidsberoep - Paper gepresenteerd op de Lecture Sociaal Werk Faculteit Sociale Wetenschappen*, Antwerpen, UAntwerpen, 2018, 3.

Deel III/B: Sociaal Werk **in Balans**

1. Inleiding en probleemstelling

Uit het voorgaande is gebleken dat de kwetsbare burger om verschillende redenen een toegankelijkheidsprobleem ervaart, terwijl uitgerekend hij het (primaire OCMW-)recht meer dan gemiddeld nodig heeft.¹²⁹³

Zo speelt het recht enerzijds een zeer centrale rol in het dagelijkse leven van de betrokkene. Het juridisch kader bepaalt immers of en op welke wijze hij in staat is om aan de meest basale levensbehoeften te voldoen en zodoende een menswaardig leven te leiden. Tevens worden de (persoonlijke) keuzes van de leefloongerechtigde burger in belangrijke mate beheerst en gecontroleerd door het OCMW(-recht).¹²⁹⁴ Denk aan het feit dat de hulpvrager veel meer dan andere burgers een verregaande inmenging in zijn privéleven moet tolereren (zie *supra*).

Anderzijds is de wereld van het recht ver verwijderd van de leefwereld van kwetsbare personen, precies omdat het recht gekenmerkt wordt door een grote mate van abstractie en formalisme, waarvoor bepaalde kennis en vaardigheden zijn vereist. Voorts spelen er een heel aantal gevoelsmatige en structurele (uitsluitings)mechanismen die door de samenleving nauwelijks worden erkend of gecompenseerd (cfr. *klovenmodel*).

Hiermee wordt nogmaals duidelijk dat een aanpak op maat noodzakelijk is om materiële gelijkheid te realiseren en de kloof tussen burger en samenleving (met inbegrip van het recht) te overbruggen. Tegelijk ontstaat er meteen een nieuwe uitdaging: hoe kan de sociaal werker deze individuele hulp op massale basis en met beperkte middelen verstrekken?¹²⁹⁵ En in het verlengde daarvan: wat doet de sociaal werker wanneer de nood van een individuele cliënt botst met andere belangen of visies (van het OCMW, van het (politieke) beleid, van de wetgever...)?¹²⁹⁶ Hoe combineert hij zijn taak als hulpverlener en controleur? Welke plaats

¹²⁹³ B. HUBEAU, “Arm recht? Over de kansrijke relatie tussen armoede en recht” in CBR – CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN, *Arm recht? Kansarmoede en recht – Derde Antwerps Juristencongres*, Antwerpen, Maklu, 1997, 47.

¹²⁹⁴ A. SARAT, “The law is all over: Power, Resistance and the Legal Consciousness of the Welfare Poor”, *Yale Journal of Law and the Humanities* 2013, afl. 2, 344.

¹²⁹⁵ M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 33.

¹²⁹⁶ *Ibidem*, 60.

hebben zijn persoonlijke overtuigingen? En hoe komt dit alles samen in een concreet advies uitgewerkt binnen de grenzen van zijn discretionaire beoordelingsruimte?¹²⁹⁷

Het hoeft geen betoog dat de maatschappelijk werker een cruciale rol vervult aan de aanbodzijde van het OCMW-recht. De manier waarop hij invulling geeft aan zijn taak zal dan ook een invloed hebben op de toegankelijkheid van de dienstverlening voor kwetsbare burgers. Hij is als ware de spilfiguur tussen burger, beleid en wetgeving.

In hetgeen hierna volgt wordt daarom uitgebreid stilgestaan bij de bijzondere positie van de sociaal werker als zogenaamde *street-level bureaucrat* of *frontliniewerker*. In deze rol beschikt hij enerzijds over een *discretionaire beoordelingsruimte* om dienstverlening op maat aan te bieden, terwijl hij anderzijds wordt geconfronteerd met verschillende *spanningsvelden en dilemma's*. De vraag rijst hoe de sociaal werker hiermee omgaat en wat men hieruit kan leren over de knelpunten in de toegankelijkheid van het OCMW-recht.

¹²⁹⁷ D. LUYTEN, *OCMW en armenzorg : een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand*, Leuven, Acco, 1993, 426 en M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 13 ev.

2. Discretionaire ruimte in het sociaal werk

2.1. Omvang en aard van de discretionaire ruimte

Sociaal werkers zijn een typisch voorbeeld van zogenaamde *street-level bureaucrats* of *frontliniewerkers*. Naar de woorden van Lipsky gaat het over de groep van *public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work*.¹²⁹⁸ Naast sociaal werkers kan men onder andere ook leerkrachten, huisartsen en wijkagenten tot deze categorie rekenen.¹²⁹⁹

De *substantial discretion* waarnaar Lipsky verwijst, houdt in dat de *street-level bureaucrat* over een zekere beslissingsruimte (of discretionaire ruimte) beschikt om de hulpverleningrelatie vorm te geven. Deze discretionaire bevoegdheid staat tegenover een gebonden bevoegdheid en gaat gepaard met beleidsvrijheid of beoordelingsvrijheid. In het eerste geval is er de keuze om een bepaalde bevoegdheid al of niet uit te oefenen; in het tweede geval is de uitoefening van de bevoegdheid afhankelijk gesteld van vage of open normen die men naar eigen inzicht kan invullen.¹³⁰⁰ In de context van het OCMW-recht kan men onder meer verwijzen naar de *werkbereidheid* en de *billijkheidsredenen* als sprekende voorbeelden van de tweede categorie. Daarnaast leest men in artikel 100bis §2 OCMW-wet dat het OCMW om billijkheidsredenen kan afzien van de terugvordering ten laste van de onderhoudsplichtigen. Dit lijkt op het eerste gezicht een voorbeeld van discretionaire ruimte met beleidsvrijheid (het Centrum kiest zelf of het zal terugvorderen of niet). Echter, het artikel stelt in feite ook dat *als* er billijkheidsredenen zouden zijn, terugvorderen geen optie is. Het lijkt dan opnieuw te gaan over de interpretatie van het concept *billijkheidsredenen*.¹³⁰¹ Deze discussie is van groot belang in het kader van een eventuele rechterlijke toets achteraf.

Wat dit laatste betreft, onderscheidt men drie mogelijkheden. Indien het vooreerst gaat over de wettigheid of de rechtmatigheid van een beslissing, dan geldt een volledige rechterlijke

¹²⁹⁸ M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 3.

¹²⁹⁹ L. TUMMERS en V. BEKKERS, "Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion", *Public Management Review* 2014, afl. 4, 528.

¹³⁰⁰ J. PUT, *Administratieve sancties in het sociaalzekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 1998, 490-493.

¹³⁰¹ D. SIMOENS, "Verhaal van OCMW-hulp op onderhoudsplichtige familieleden: hoe 'discretionair' oordeelt het OCMW?", *Soc. Kron.* 2001, afl. 2, 68.

controle. Betreft het daarnaast een discretionaire beslissing met beoordelingsvrijheid, dan is er een probleem van wetsinterpretatie. De rechter dient zich in dat geval uit te spreken over de juridische uitlegging van de concepten. En wanneer de discretionaire ruimte tot slot neerkomt op beleidsvrijheid, dan mag de rechter slechts marginaal toetsen.¹³⁰²

Het onderscheid tussen de twee laatste categorieën is derhalve van cruciaal belang. Tegelijk valt meteen op dat de discretionaire ruimte waarover een rechter beschikt heel wat beperkter is dan deze van de *street-level bureaucrat*. Zo kan de rechter bijvoorbeeld niet in de plaats van het OCMW een sanctie opleggen aan de burger.¹³⁰³ Evenmin beschikt hij over de bevoegdheid om een grondig sociaal onderzoek te gelasten (zie *supra*). Bovendien is zijn beoordelingsvrijheid veel sterker gekoppeld aan het wettelijk kader en manifesteert deze zich op één cruciaal moment, zijnde de eindbeslissing (vonnis of arrest).¹³⁰⁴ Dit in tegenstelling tot de discretionaire ruimte van de frontliniewerker die zich op verschillende momenten tijdens het beslissingsproces veruitwendigt. Meer concreet kan men drie fasen in dit proces onderscheiden: eerst stelt de frontliniewerker de relevante feiten vast, vervolgens bepaalt hij de toepasselijke wetsartikelen, richtlijnen en omzendbrieven en tot slot past hij de regels toe op de feiten.¹³⁰⁵ Hoewel de aanwezigheid van discretionaire ruimte in de laatste stap het meest voor de hand ligt, zit er ook beslissingsautonomie in de selectie van de relevante feiten en de vaststelling van het rechtskader.¹³⁰⁶ Zo kan een sociaal werker doorgaans niet over alle informatie beschikken, zijn bepaalde gegevens onzeker of onduidelijk of zitten er tegenstrijdigheden in het verhaal. Hij moet dan uitzoeken met welke bekende en onbekende feiten hij aan de slag zal gaan. Daarnaast kan een casus soms in verband worden gebracht met meerdere relevante rechtsbronnen die mogelijk met elkaar conflicteren of die op een verschillende wijze geïnterpreteerd kunnen worden.¹³⁰⁷ Ook dan beschikt de *street-level bureaucrat* over een zekere beoordelingsruimte.

Nadat de sociaal werker voormeld beslissingsproces heeft doorlopen verstrekt hij een advies over de hulpverlening. Het dient opgemerkt dat men in dit advies nog twee soorten discretie

¹³⁰² D. SIMOENS, “Verhaal van OCMW-hulp op onderhoudsplichtige familieleden: hoe ‘discretionair’ oordeelt het OCMW?”, *Soc. Kron.* 2001, afl. 2, 66.

¹³⁰³ Zie o.m. Arbrb. Antwerpen 2 april 2015, AR nr. 14/6214/A, *onuitg.*

¹³⁰⁴ B. HESS, “Judicial discretion” in M. STORME en B. HESS (eds.), *Discretionary power of the judge: limits and control*, Mechelen, Kluwer, 2003, 47.

¹³⁰⁵ D. GALLIGAN, *Discretionary powers – A legal study of official discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1986, 9.

¹³⁰⁶ K. DAVIS, *Discretionary justice*, London, University of Illinois Press, 1976, 4-5.

¹³⁰⁷ D. GALLIGAN, *Discretionary powers – A legal study of official discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1986, 9.

kan onderscheiden: procedurele en resultaatsgebonden ruimte.¹³⁰⁸ Wat het eerste element betreft, kan de sociaal werker binnen de wettelijke grenzen kiezen welke hulp hij zal aanbieden of welke sanctie hij zal toepassen (cfr. artikel 60§1 OCMW-wet: ‘de *meest passende middelen*’). Ten tweede beslist de sociaal werker niet alleen *wat* hij wil doen, maar ook *hoe* hij dat zal doen. Zo kan de doelstelling om een cliënt te activeren op verschillende manieren worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door Nederlandse lessen, een cursus sollicitatietechnieken of een sociale tewerkstelling. Afhankelijk van de hulpvraag zal de frontliniewerker zijn procedurele discretie, resultaatdiscretie of beide vormen van discretie tegelijk aanwenden.¹³⁰⁹

Voorts stelde Dworkin dat de discretionaire ruimte sterk of zwak kan zijn. Sterke discretie betekent dat de actor niet gebonden is door (wettelijke of beleidsgerelateerde) standaarden, dat hij met andere woorden een volledige keuzevrijheid heeft. Let wel, deze vrijheid is geen vrijgeleide om eender wat te beslissen: nog steeds gelden een aantal algemene beginselen en principes zoals rationaliteit, rechtvaardigheid en effectiviteit.¹³¹⁰ In het geval van zwakke discretie is er daarentegen altijd een bepaald richtinggevend kader waaraan men zich moet houden. Het kader is evenwel niet zo dwingend en afgelijnd dat een automatische, mechanische toepassing mogelijk is. Steeds is een menselijke tussenkomst nodig, bijvoorbeeld omdat er meerdere interpretaties bestaan (i.h.b. bij vage begrippen, zoals de werkbereidheidsvoorwaarde). Bovendien zijn er twee soorten zwakke discretie: waar de ene beslissing nog kan worden hervormd door een hogergeplaatste binnen dezelfde organisatie (type 1), is deze herzieningsmogelijkheid in het andere geval geen optie (type 2).¹³¹¹ Toegepast op de situatie van de sociaal werker staat vast dat hij zich aan bepaalde (wettelijke) standaarden moet houden, waarna het Bijzonder Comité beslist om zijn advies al dan niet te volgen. Hoewel het advies in de meeste gevallen wordt gevolgd is een zekere ‘herzieningsmogelijkheid’ binnen de organisatie dus wel aanwezig. Zodoende heeft de sociaal werker volgens dit model een zwakke discretionaire ruimte van het eerste type. Tegelijk dient hieraan toegevoegd dat naargelang het moment in het beslissingsproces de sterkte van de beslissingsruimte kan variëren: soms staat het oordeel van de sociaal werker onafhankelijker, bijvoorbeeld wat betreft de interpretatie van vaststellingen tijdens het huisbezoek. In sommige literatuur spreekt men daarom over *discreties* (meervoud), in de zin dat de discretionaire ruimte geen ‘alles-of-niets’

¹³⁰⁸ J. VINZANT en L. CROTHERS, *Street-level leadership: discretion & legitimacy in front-line public service*, Washington, Georgetown University Press, 1998, 38.

¹³⁰⁹ *Ibidem*.

¹³¹⁰ R. DWORKIN, “The model of rules”, *University of Chicago Law Review* 1967, afl. 35, 33.

¹³¹¹ *Ibidem*, 32-33.

fenomeen is, maar een begrip dat verwijst naar verschillende gradaties van professionele vrijheid binnen een complex geheel van principes en regels.¹³¹²

Op basis van het voormelde zou men kunnen denken dat de discretionaire ruimte wordt begrensd door het wettelijk kader. Echter, zowel de aanwezigheid van regels (bijvoorbeeld door flexibele of open normen), als het gebrek eraan (zogenaamde ‘leemten’) kunnen beslissingsruimte creëren.¹³¹³ Bijgevolg zorgen meer regels niet automatisch voor minder discretionaire ruimte en andersom: het is geen *zero sum*.¹³¹⁴ Sterker, in heel wat sectoren heeft een toename van het recht net geleid tot een grotere discretionaire ruimte voor de uitvoerders (o.m. in de zorgsector).¹³¹⁵ In bepaalde literatuur verkiest men daarom een onderscheid te maken tussen *de jure* en *de facto* discretie. Dit verwijst respectievelijk naar de ruimte die (uitdrukkelijk) door een wettekst of hogere richtlijn werd toegekend en naar de ruimte die de maatschappelijk werker zichzelf in de praktijk toeëigent, ongeacht of deze marge als dusdanig werd voorzien door de wetgever of een hiërarchische overste.¹³¹⁶ In het laatste geval kan men denken aan de discretionaire ruimte bij gebrek aan regels of controle, maar ook aan de vrijheid die een sociaal werker zelf neemt om bepaalde regels te omzeilen of anders te interpreteren in het belang van een cliënt of de ruimere samenleving.¹³¹⁷ Deze brede invulling kan ertoe leiden dat het uitgestippelde beleid ondermijnd of aangepast wordt en dat er grote (interpretatie)verschillen ontstaan tussen de sociaal werkers en de OCMW’s onderling (zie ook *infra*).¹³¹⁸

Tot slot ontstaat discretionaire ruimte ook in de *sociale machtsrelaties* die door de wetgever werden geïnstalleerd of bevestigd. Denk bijvoorbeeld aan de relatie tussen de arts en de patiënt, de ouder tegenover het kind en de sociaal werker met zijn cliënt. Discretie gaat immers over macht: er is een beoordelingsbevoegdheid van de ene over de andere persoon. Een

¹³¹² T. EVANS en J. HARRIS, “Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion”, *British Journal of Social Work* 2004, afl. 34, 881.

¹³¹³ M. VAN DER WOUDE, *Discretie in recht en samenleving: rechtssociologische reflecties op het gat in de donut*, Den Haag, BoomJuridisch, 2018, 11-12.

¹³¹⁴ *Ibidem*.

¹³¹⁵ T. EVANS en J. HARRIS, “Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion”, *British Journal of Social Work* 2004, afl. 34, 871 en 882.

¹³¹⁶ T. EVANS, *Professional discretion in welfare services – Beyond street-level bureaucracy*, London, Routledge, 2016, 33-34.

¹³¹⁷ M. DE WILDE, *Between legislation and realisation comes implementation – The effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 94.

¹³¹⁸ J. DEVLIEGHERE en R. ROOSE, *De mythe van rationalisering. Over creativiteit en ambiguïteit in het sociaal werk*, Antwerpen, Garant, 2017, 53-54

machtsverhouding gaat daarom altijd gepaard met een bepaalde discretionaire ruimte.¹³¹⁹ Hieraan moet worden toegevoegd dat machtsrelaties en hulprelaties veel met elkaar gemeen hebben, in het bijzonder wat betreft de asymmetrische verhouding tussen de betrokken actoren (zie *infra*).¹³²⁰ Het hoeft dan ook niet te verbazen dat instanties die zich situeren op het raakvlak tussen hulp en recht (zoals het OCMW) traditioneel beschikken over enige discretionaire ruimte (zie *infra*).¹³²¹

2.2. Onvermijdelijkheid en noodzaak van de discretionaire ruimte

In de literatuur wordt erop gewezen dat de discretionaire beslissingsruimte waarover frontliniewerkers beschikken onlosmakelijk verbonden is met hun functie: zij is tegelijk onvermijdelijk en noodzakelijk. Hiervoor bestaan verschillende redenen.¹³²²

Vooreerst zijn de (leef)situaties van cliënten te gecompliceerd om te herleiden tot enkele basisregels. Het werk vergt een aanpak op maat die nooit helemaal voorspelbaar is.

Daarnaast willen we sommige aspecten als samenleving eenvoudigweg niet in regels gieten: we verwachten niet alleen onpartijdigheid en een gelijke behandeling, maar ook een menselijk, empathisch en flexibel optreden.

Ten derde bevordert discretie het zelfrespect van de *street-level bureaucrats* en moedigt het klanten aan om te geloven dat deze hulpverleners de sleutel tot hun welzijn hebben. Voor zowel de hulpvrager als de hulpverlener draagt de discretionaire ruimte op die manier bij aan de legitimiteit van de verzorgingsstaat.

¹³¹⁹ J. BELL, “Discretionary Decision-Making: A jurisprudential view” in K. HAWKINS (ed.), *The uses of discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 95-97.

¹³²⁰ T. SCHUYT, *Hoed u voor de liefdadigen*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 1993, 65-70.

¹³²¹ J. SOETENHORST-DE SAVORNIN LOHMAN, *Doe wel en zie om: maatschappelijke hulpverlening in relatie tot het recht*, Amsterdam, Swets en Zeitlinger, 1990, 135.

¹³²² M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 15; T. EVANS en J. HARRIS, “Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion”, *British Journal of Social Work* 2004, afl. 34, 882-883 en T. EVANS, *Professional discretion in welfare services – Beyond street-level bureaucracy*, London, Routledge, 2010, 27.

Vervolgens worden frontliniewerkers regelmatig geconfronteerd met vage, ambitieuze en soms tegengestelde doelstellingen van het beleid. Denk bijvoorbeeld aan *equal* en *social justice*, een menswaardig leven of participatie aan de samenleving. Daarbij komt dat het wetgevend kader soms het resultaat is van een politieke consensus waaruit geen eenduidige beleidsvisie naar voor komt. In andere gevallen werden er verschillende visies in verwerkt die relatief onproblematisch naast elkaar kunnen bestaan, zij het alleen op voorwaarde dat ze niet te sterk geconcretiseerd worden. Verder bestaan er uiteenlopende opvattingen over de juiste werkwijze om een bepaalde doelstelling te bereiken.¹³²³ Denk bijvoorbeeld aan activering en werkbereidheid: velen zijn het erover eens dat arbeid belangrijk is, maar in de praktijk van het sociaal werk kan men er op diverse manieren mee omgaan. Discretionaire ruimte is nodig om al deze visies en belangen per geval te kunnen invullen.

Nog een reden is dat *street-level bureaucrats* werken in een uitdagende arbeidscontext, gekenmerkt door een hoge caseload met beperkte tijd, mensen en middelen. Zij moeten bovendien beslissingen nemen op basis van moeilijk beschikbare en vaak schaarse informatie.¹³²⁴ Wat dit laatste betreft kan het voor de sociaal werker lastig zijn om voldoende bewijsmateriaal te verzamelen, omwille van de complexe en wisselende leefomstandigheden van de kwetsbare burger (zie *supra*). Zodoende is het niet evident om in te schatten of het resultaat de geleverde inspanningen ook waard zal zijn. Ondanks deze onzekere omstandigheden draagt de frontliniewerker een belangrijke (en voor de burger vaak levensbepalende) verantwoordelijkheid. Om aan deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden is een zekere handelingsruimte wel noodzakelijk.¹³²⁵

Het management (zijnde de leiders van de organisatie waar de *street-level bureaucrat* werkzaam is; de oversten) kan tot slot maar weinig invloed uitoefenen op het werk van de frontliniewerker. Of omgekeerd: frontliniewerkers laten zich in de uitoefening van hun job slechts beperkt leiden door de richtlijnen en regels die uitgaan van (het management van) de organisatie.¹³²⁶ Vanzelfsprekend houden zij zich aan het juridisch kader, maar tegelijk zien zij zichzelf als

¹³²³ M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 40-41.

¹³²⁴ *Ibidem*, 29.

¹³²⁵ T. EVANS, *Professional discretion in welfare services – Beyond street-level bureaucracy*, London, Routledge, 2010, 13.

¹³²⁶ N. RICCUCCI, *How management matters: street-level bureaucrats and welfare reform*, Washington, Georgetown University Press, 2005, 1-2.

verantwoordelijke professionals die bepaalde waarden en belangen nastreven, dewelke niet noodzakelijk dezelfde zijn als die van hun leidinggevendenden of het (lokaal) sociaal beleid (zie ook *infra*).¹³²⁷ *Street-level bureaucrats* zijn werkzaam op het terrein, weten daardoor beter wat er speelt en worden geconfronteerd met tal van uitdagingen en beperkingen. Daarom zijn zij zelf ook voorstander van de beslissingsautonomie die zij wensen te behouden en desgevallend uit te breiden, ondanks de pogingen van hun oversten om meer controle te verwerven en de discretie te beperken.¹³²⁸

2.3. Spanningsvelden in het sociaal werk

2.3.1. Schematisch overzicht

Sociaal werk gebeurt altijd binnen een sociale context: de frontliniewerker maakt deel uit van een bepaalde samenleving (macro), werkt voor een bepaalde organisatie (meso), ten aanzien van een bepaalde cliënt en diens sociaal systeem (micro).¹³²⁹ Hieruit vloeit voort dat hij – in complexe werkomstandigheden en rekening houdend met de grenzen van het wettelijk kader (zie *supra*) - voortdurend op zoek moet naar een evenwicht tussen verschillende belangen. Zo gaat meer tijd om naar het verhaal van een cliënt te luisteren ten koste van de tijd die men aan een andere cliënt of aan de opmaak van het administratief dossier kan besteden. Verder kan het gebeuren dat de concrete behoeften van een hulpvrager moeilijk te verzoenen zijn met de (efficiëntie- en beleids)doelstellingen van de dienst. Of mogelijk heerst er vanuit de samenleving een sterke ‘voor-wat-hoort-wat’-gedachte, terwijl dat in een specifieke casus misschien niet de beste benadering blijkt.¹³³⁰

Daarnaast is de hulpverleningsrelatie een (ongelijke) afhankelijkheidsrelatie die bepaalde tegenstellingen nog sterker doet uitkomen. Deze ongelijkheid situeert zich op twee niveaus: op *inhoudelijk* vlak gaat het over ongelijkheid in vaardigheden en capaciteiten en op *relationeel*

¹³²⁷ M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 19.

¹³²⁸ *Ibidem*.

¹³²⁹ K. STAS, A. VERBRUGGEN en H. VLAEMINCK, *Ethische knopen doorhakken in het sociaal werk. Een praktisch denkkader toegepast in de beroepspraktijk*, Gent, Academia Press, 2013, 16.

¹³³⁰ AFDELING MAATSCHAPPELIJK WELZIJN VERENIGING VAN DE STAD EN DE GEMEENTEN VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, *De job van sociaal werker in de Brusselse OCMW's: Dialoog rond realiteit op het terrein*, Brussel, VSGB, 2005, 12.

vlak betreft het de aard van de hulpverleningsrelatie (d.i. de wijze van handelen, de houding en de opstelling van de hulpvrager, de manier waarop men omgaat met klasseverschillen⁽¹³³¹⁾).¹³³²

Tot slot moet men ermee rekening houden dat de sociaal werker zelf ook een mens met normen en waarden is en dat hij van daaruit een bepaalde kijk heeft op zijn rol als professional. Sommigen stellen zelfs dat deze persoonlijke invloed groter is dan de beleidsmatige en organisatorische factoren samen.¹³³³

Aldus komt men tot een verzameling van belangen en verwachtingen die leiden tot spanningsvelden tussen de sociaal werker en de verschillende betrokken actoren. Daarbij stelt men vast dat de discretionaire ruimte onlosmakelijk met deze spanningsvelden verbonden is. Immers, enige handelingsruimte is vereist om per situatie naar de meest passende oplossing te kunnen zoeken. Of nog: de discretionaire ruimte is het logisch gevolg van het feit dat de sociaal werker zich temidden van deze invloeden bevindt (zie ook *supra*).¹³³⁴

Onderstaand schema geeft aan *waar* de mogelijke loyaliteitsconflicten zich situeren en ook over *welke* conflicten het concreet gaat, uiteraard met een focus op de conflicten die belangrijk zijn in de OCMW-dienstverlening door de sociaal werker.

ACTOR (sociaal werker >< ...)	TEGENSTELLING
Hulpvrager - <i>Micro</i>	Afstand en nabijheid Begeleiden en controleren Paternalisme en zelfbeschikking/autonomie Herverdeling en erkenning (diversiteit) Algemeen belang en vertrouwelijkheid
Organisatie en Management - <i>Meso</i>	Bureaucratie en laagdrempelige hulp
Samenleving en Beleid - <i>Macro</i>	Waarden en attitudes over sociaal beleid

Randfactoren

(1) wettelijk kader, (2) werkomstandigheden, (3) asymmetrische hulprelatie

¹³³¹ J. VAN VUGT en A. KOSTER, *Uit een goed nest – Klasseverschillen en hulpverlening*, Eindhoven, De Els, 1992, 85.

¹³³² K. DRIESENS, *Armoede en hulpverlening. Omgaan met isolement en afhankelijkheid*, Gent, Academia Press, 2003, 511 en 539.

¹³³³ M. MEYERS en S. VORSANGER, “Street-level bureaucrats and implementation of public policy” in B. PETERS en J. PIERRE (eds.), *Handbook of public administration*, London, Sage Publications, 2003, 248.

¹³³⁴ M. VAN LANEN, *Wat doen sociaal werkers wanneer ze sociaal werk doen? Een etnografie van de professionaliteit*, Delft, Eburon, 2013, 43.

Sommige van deze tegenstellingen zijn zo fundamenteel en moeilijk overbrugbaar dat zij de sociaal werker in concrete situaties voor een waar dilemma plaatsen. Een dilemma valt te omschrijven als *een probleem dat voortkomt uit de complexiteit van een situatie en waarvoor een oplossing niet zonder meer voorhanden is. Enerzijds moet er een beslissing vallen, maar anderzijds blijkt elk alternatief nadelig, zodat van een bevredigende oplossing geen sprake kan zijn.*¹³³⁵ Bijgevolg heeft niet elke moeilijke beslissing het karakter van een dilemma (denk bijvoorbeeld aan de beslissing om geen leefloon toe te kennen bij gebrek aan (bewezen) medische redenen om de werkbereidheidseis op te heffen). Echter, naarmate de discretionaire ruimte toeneemt, wordt de kans op dilemma's steeds groter.¹³³⁶ Bovendien zijn deze dilemma's veelal ethische kwesties, met als gevolg dat er diverse ethische codes bestaan om hiermee om te gaan (zie *infra*).

In hetgeen hierna volgt, worden de tegenstellingen uit het schema uitgebreid besproken.

2.3.2. Bespreking

2.3.1.1. Afstand en nabijheid

De hulpverlener bewaart een zekere afstand ten aanzien van de cliënt, maar hij moet zich ook ten volle inzetten voor hem.¹³³⁷ Deze spanning tussen afstand en nabijheid is voortdurend in beweging. Aanvankelijk stonden sociaal werkers dicht bij de burger ('tot bij de voordeur'), maar in de jaren zestig leidden paternalistische opvattingen tot een grotere afstand tussen hulpvrager en hulpverlener. Daardoor verloor men zicht op wat er werkelijk leefde bij de mensen.¹³³⁸ Ondertussen zien we een hernieuwde belangstelling voor outreachend handelen en diverse andere vormen van preventieve, laagdrempelige hulp aan kwetsbare personen.¹³³⁹ Dit

¹³³⁵ L. VAN DONKERSGOED, "Morele dilemma's in de sociaaljuridische dienstverlening: een professional is geen jukebox!", *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 2009, afl. 18, 49.

¹³³⁶ J. DE SAVORNIN LOHMAN en H. RAAFF, *In de frontlinie tussen hulp en recht*, Bussum, Coutinho, 2008, 171.

¹³³⁷ T. SCHUYT, *Hoed u voor de liefdadigen*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 1993, 72.

¹³³⁸ Zie o.m. S. GIBENS, *Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk? (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 445p.

¹³³⁹ C. VAN DAM, M. KLUGG en A. SCHEFFELAAR (MOVISIE) (2016), *Leren van het verleden - Kort historisch overzicht over de veranderende rollen van de sociaal werker in relatie tot de burger en de overheid*,

evenwel tegen de achtergrond van een relatief afstandelijke aanpak binnen de muren van de organisaties zelf: de sociaal werker ontvangt de cliënt in een zakelijke omgeving achter een bureau met een computer.¹³⁴⁰ Er horen dan ook heel wat administratieve formaliteiten bij het hulpverleningsproces (zie *supra*), soms ten koste van een spontaan gesprek met de burger. Daarnaast vindt het maatschappelijk werk steeds vaker plaats in beveiligde ruimten (kogelwerend glas, een alarmknop, dubbele uitgangen) om agressie en geweld door cliënten het hoofd te bieden (zie *supra*). Het gevolg hiervan is dat de contacten bureaucratischer en anoniemer worden, met minder tijd voor uitgebreide huisbezoeken en de opbouw van een vertrouwensband.¹³⁴¹

In elk geval zijn afstand en nabijheid evenwaardige concepten die elk op hun manier bijdragen aan een autonomieverhogende hulpverleningsrelatie. Enerzijds dient de hulpverlener grenzen te stellen om zijn privéleven te beschermen en objectief te kunnen handelen. Slechts wanneer de sociaal werker op een ‘professionele afstand’ blijft kan het maximum uit de hulpverleningsrelatie worden gehaald.¹³⁴² Anderzijds is het nodig om betrokkenheid en menselijkheid te tonen, om de ander als een gelijkwaardige partner te beschouwen.¹³⁴³ De sociaal werker mag zich derhalve niet verschuilen achter zijn professionele rol en de statusverschillen tussen hemzelf en de burger. Door nabij te zijn is er ruimte voor erkenning en respect en kan een vertrouwensrelatie tot stand komen.¹³⁴⁴ Praktijkwerkers zelf benoemen nabijheid trouwens als een essentiële voorwaarde voor het realiseren van grondrechten. Alleen door nabij te zijn kan men de complexiteit van de leefsituatie van mensen in kaart brengen en begrijpen.¹³⁴⁵

Afhankelijk van de problematiek van de cliënt en de keuzes in het methodisch handelen ligt het zwaartepunt meer bij afstand of meer bij nabijheid.¹³⁴⁶ Het is de sociaal werker die de afweging

<http://www.movisie.nl>

¹³⁴⁰ D. WILLAERT, “Kritisch Sociaal Werk? Kritiek op het sociaal werk? De plaats van kritiek binnen het sociaal werk?” in D. KERGER en P. TUTTELEERS (eds.), *Kritiek en sociaal werk*, Gent, Academia Press, 2010, 60-61.

¹³⁴¹ K. DRIESENS, *Armoede en hulpverlening. Omgaan met isolement en afhankelijkheid*, Gent, Academia Press, 2003, 148.

¹³⁴² F. REAMER, *Social work values and ethics*, New York, Columbia University Press, 2013, 119.

¹³⁴³ K. DRIESENS, *Armoede en hulpverlening. Omgaan met isolement en afhankelijkheid*, Gent, Academia Press, 2003, 545.

¹³⁴⁴ K. DRIESENS, “Hulpverleningsrelaties met arme gezinnen: omgaan met uitsluiting”, *Welzijnsgids: zorg voor gezinnen en kinderen* 2005, 2-3.

¹³⁴⁵ C. VANDEKINDEREN, R. ROOSE, P. RAEYMAECKERS en K. HERMANS, *Sociaal Werk Conferentie 2018 – Sterk Sociaal Werk Eindrapport*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 60-61.

¹³⁴⁶ G. ANDRIESEN, E. DE JONGE en R. KLOPPENBURG, *Morele spanningsvelden in het ambulante sociaal werk*, Delft, Eburon, 2014, 32-33.

in elk concreet geval moet maken. De voornaamste richtlijn hierbij is dat de grens ondubbelzinnig moet zijn, precies omdat een duidelijke relatie met de cliënt bepalend is voor het slagen van de begeleiding. Reamer onderscheidde in dit verband vijf situaties waarin sprake is van een zogenaamd ‘afbakeningsprobleem’:¹³⁴⁷ een (intieme) relatie (in de romantische zin, maar ook als hechte vriendschap); het nastreven van persoonlijk voordeel (giften als ‘wederdienst’ of interessante informatie of contacten); een reactie van de professional op de eigen emotionele en afhankelijkheidsbehoeften (te veel communicatie of beschikbaarheid, omdat de hulpverlener zelf eenzaam is); altruïstische overwegingen (privénummers uitwisselen, affectieve boodschappen schrijven of zelf materiële ondersteuning aan de cliënt bieden); alsook reacties op onverwachte omstandigheden (denk aan de situatie waarin hulpvrager en hulpverlener elkaar onverwacht tegenkomen, bijvoorbeeld omdat de kinderen in dezelfde klas zitten of omdat ze dezelfde hobby hebben). Hoewel sommige gebeurtenissen weinig waarschijnlijk lijken, zijn andere dat geenszins. Zo is het voor burgers soms een ware verademing wanneer zij gehoord worden door een hulpverlener. Zij kunnen de professional dan als een echte vriend gaan beschouwen en van daaruit bepaalde verwachtingen koesteren.¹³⁴⁸ Of de sociaal werker deelt ervaringen en geeft voorbeelden uit zijn privéleven, om aan te tonen dat hij ook maar een mens is en meevoelt met zijn cliënt.¹³⁴⁹

Het dient opgemerkt dat een heel aantal van voormelde afbakeningsproblemen verband houden met een verkeerde benadering van de asymmetrische relatie tussen hulpvrager en hulpverlener. Schuyt beschreef in dit verband twee valkuilen in het omgaan met asymmetrie.¹³⁵⁰ Ten eerste benadrukte hij dat asymmetrie een gemeenschappelijk kenmerk is van zowel de hulp- als de machtsrelatie. Zodoende kan een hulprelatie ongemerkt, onbewust of bewust evolueren tot een machtsrelatie: onder het mom van hulp oefent de hulpverlener macht uit over de kwetsbare hulpvrager. Ten tweede kunnen beide partijen trachten om de asymmetrie te overbruggen en zo te komen tot een meer symmetrische relatie. Wat dit laatste betreft, zijn er verschillende voorbeelden van problematisch handelen: de hulpvrager geeft geschenken, zoekt de hulpverlener op na de uren of kopieert het vakjargon of de hulpverlener past zich volledig aan aan de hulpvrager (kledingsstijl, werkuren, vrijetijdsbesteding ...). Hoewel het einddoel van de samenwerking inderdaad het opheffen van asymmetrie is, zodat hulpvragers hun problemen

¹³⁴⁷ F. REAMER, *Tangled Relationships: Managing Boundary Issues in the Human Services*, New York, Columbia University Press, 2001, 8-16.

¹³⁴⁸ A. BARSKY, *Ethics and Values in Social Work*, New York, Oxford University Press, 2010, 96.

¹³⁴⁹ F. REAMER, *Social work values and ethics*, New York, Columbia University Press, 2013, 127-129.

¹³⁵⁰ T. SCHUYT, *Hoed u voor de liefdadigen*, Houten, Bohn Stafleu Van Loghum, 1993, 45-48.

zelf de baas kunnen, kan goede hulpverlening slechts plaatsvinden bij gratie van asymmetrie en ongelijkheid. Merk op dat het hier in feite enkel gaat over inhoudelijke ongelijkheid (d.i. een verschil in kennis en vaardigheden, zogenaamde ‘lekenongelijkheid’). Goede hulpverlening wordt net níet gekenmerkt door relationele ongelijkheid, want dit verwijst naar een hulpverleningsrelatie die afstandelijk, bureaucratisch en/of paternalistisch werkt ten aanzien van de cliënt. De betrokkene zal deze laatste vorm van ongelijkheid eerder als vervreemdend in plaats van autonomieverhogend ervaren.¹³⁵¹

Samengevat ondermijnt de asymmetrische relatie sociaal werker – cliënt vaak juist de kwaliteiten die zij moet versterken (waardigheid, gelijkheid, autonomie...). Bovendien is deze paradoxale situatie niet alleen het gevolg van een gebrek aan vaardigheden of onvoldoende middelen; het lijkt inherent te zijn aan de hulpverleningsrelatie zelf. De grootste risico’s vindt men in de beperkte mogelijkheden om oprecht empathisch te zijn (risico op manipulatie en machtsuitoefening), de beperkingen eigen aan de professionele opdracht van de sociaal werker (als gevolg van de verantwoordelijkheden en bureaucratische verplichtingen) en het gebrek aan wederkerigheid in de relatie. In de zoektocht naar een evenwicht tussen afstand en nabijheid dient de sociaal werker daarom te bekijken op welke manier hij de relatie met zijn cliënt ethisch kan verantwoorden en welke (haalbare) ingrepen kunnen bijdragen aan een betere samenwerking.¹³⁵²

2.3.1.2. Paternalisme en zelfbeschikking/Afhankelijkheid en autonomie

Het zelfbeschikkingsrecht van de burger is een belangrijk principe in het sociaal werk, maar het staat tegelijk in een moeilijke relatie met de macht en controle van de hulpverlener.¹³⁵³ Reamer omschrijft het concept als volgt: *Self-determination in social work typically entails the right of clients to act in accord with, and chart a path in life that issues from, their own goals, desires, and wishes.*¹³⁵⁴

¹³⁵¹ K. DRIESSENS, *Armoede en hulpverlening. Omgaan met isolement en afhankelijkheid*, Gent, Academia Press, 2003, 539-575.

¹³⁵² M. RHODES, *Ethical dilemmas in social work practice*, Milwaukee, Family Service America, 1991, 169.

¹³⁵³ C. BECKETT, A. MAYNARD en P. JORDAN, *Values and ethics in social work*, London, Sage, 2017, 103.

¹³⁵⁴ F. REAMER, “The concept of paternalism in social work”, *Social Service Review* 1983, afl. 57, 255.

Daarnaast stelt Banks dat zelfbeschikking (of het synoniem ‘autonomie’) uit twee onderdelen bestaat: zonder enige tussenkomst toestaan dat mensen vrije keuzes maken (negatief) en (rand)voorwaarden creëren die mensen kunnen helpen om meer autonoom te zijn, om hen in de mogelijkheid te stellen de verschillende handelingsmogelijkheden te ontdekken (positief). Zij benadrukt tegelijk dat deze aspecten deel uitmaken van een zogenaamde *cliëntgerichte zelfbeschikking*. Het kan echter niet de bedoeling zijn om de cliënt op zichzelf, los van zijn context en van ‘significante anderen’ te beschouwen. Het recht op zelfbeschikking is derhalve niet in het onbegrensd belang van de burger.¹³⁵⁵

In dezelfde zin schrijft een andere auteur dat zelfbeschikking niet alleen gaat over de mogelijkheid van cliënten om zelf beslissingen te nemen, maar bovenal over iemands capaciteit om *realistische, rationele* keuzes te maken, daarbij denkend aan de *gevolgen voor anderen*.¹³⁵⁶

Ook in de definitie van Biestek wordt benadrukt dat zelfbeschikking niet grenzeloos is:

*Self-determination is the practical recognition of the right and need of clients to freedom in making their own choices and decisions in the social work process, and that social workers have a corresponding duty to respect that right [negatief] and recognize that need and stimulate and help to activate that potential for self-direction by helping the client to see and use the available and appropriate resources of the community and his own personality [positief]. The clients right (...) is limited by the clients capacity for positive and constructive decision-making; the framework of the civil and moral function of the agency.*¹³⁵⁷

Naast de vermelde werken bestaan er nog heel wat meer wetenschappelijke inzichten en discussies over de inhoudelijke betekenis van zelfbeschikking.¹³⁵⁸ Een belangrijke bijdrage komt van Gray en Webb, waarin wordt gesteld dat de meeste definities te weinig focussen op een onderliggend waardenconflict. Het staat immers vast dat sociaal werkers de (machts)positie hebben om de cliënt te controleren en in een bepaalde richting te sturen. Zodoende kan de hulpverlener ook zijn persoonlijke normen en waarden (of die van zijn organisatie, van de ruimere samenleving, van het beleid...) aan de hulpvrager opleggen.¹³⁵⁹ In het verlengde

¹³⁵⁵ S. BANKS, *Ethics and Values in Social Work*, London, MacMillan Press, 1995, 43

¹³⁵⁶ M. RHODES, *Ethical dilemmas in social work practice*, Milwaukee, Family Service America, 1991, 86 en 92.

¹³⁵⁷ F. BIESTEK, *The casework relationship*, Chicago, Loyola University Press, 1957, 103.

¹³⁵⁸ F. REAMER, *Social work values and ethics*, New York, Columbia University Press, 2013, 109 en de verwijzingen aldaar.

¹³⁵⁹ M. GRAY en S. WEBB, “Introduction: ethics and value perspectives in social work” in M. GRAY en S. WEBB

hiervan stelt Rhodes dat ‘echte’ autonomie altijd samengaat met persoonlijke keuzes en waardeoordelen over wat men in specifieke situaties moet doen. Ze benadrukt dat het een illusie is om te denken dat men op een compleet neutrale wijze aan hulpverlening kan doen.¹³⁶⁰ Het is dan ook een open deur intrappen wanneer men stelt dat de cliënt en de sociaal werker niet altijd op dezelfde golflengte zitten als het gaat over de aanpak van een concreet probleem.

De praktijk leert dat interferenties met het zelfbeschikkingsrecht doorgaans worden verantwoord onder verwijzing naar ‘hulpverlening om bestwil’.¹³⁶¹ Het betreft een paternalistische benadering, die vooral in de jaren zestig populair was. Verschillende vormen van zorgverlening werden toen verstrekt vanuit de gedachte dat de hulpverlener het beste geplaatst was om de behoeften van de hulpverlener in te schatten. Vanaf de jaren zeventig werden kwetsbare groepen (patiënten, werklozen, gedetineerden...) daarentegen gezien als mondige en verantwoordelijke burgers die hulp kregen als zij dat zelf wilden. Hulp werd dan niet langer opgedrongen. Ook vandaag ziet men een sterke focus op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en is er een duidelijke trend naar meer vraaggericht werken. Paradoxaal genoeg komt men hiermee onrechtstreeks terug bij een nieuw soort paternalisme: enerzijds worden signalen van zogenaamd onverantwoordelijk gedrag of gebrekkige integratie-inspanningen van hulpvragers actief opgespoord en gesanctioneerd, anderzijds neigt het zogenaamd ‘outreaching werken’ naar een soort van ‘bemoeizorg’ waarbij de hulpverlener zich manifesteert in het leven van kwetsbaren die daar niet actief om gevraagd hebben.¹³⁶² Opnieuw treedt men meestal op ‘in het belang van de cliënt’, maar soms wordt de tussenkomst ook verantwoord ‘in het belang van de samenleving in het algemeen’. In dat geval gebruikt men niet het concept *paternalisme*, maar *sociale controle*.¹³⁶³

Toch blijft het recht op zelfbeschikking en autonomie een belangrijk uitgangspunt in het sociaal werk. Paternalisme is niet wenselijk, maar kan onder een aantal uitzonderlijke omstandigheden wel verantwoord zijn, namelijk wanneer de cliënt zich akkoord verklaart met een interferentie, terwijl hij onvoldoende geïnformeerd is; wanneer de cliënt niet in staat is om relevante

(eds.), *Introduction: ethics and value perspectives in social work*, New York, Palgrave Macmillan, 2010, 10-11.

¹³⁶⁰ M. RHODES, *Ethical dilemmas in social work practice*, Milwaukee, Family Service America, 1991, 86 en 92-93.

¹³⁶¹ F. REAMER, *Social work values and ethics*, New York, Columbia University Press, 2013, 109.

¹³⁶² E. TONKENS en J. DUYVENDAK, “Paternalisme tussen verguizing en omarming Bemoeizorg en bemoeizucht van sociale professies na 1950”, *Justitiële verkenningen* 2001, afl. 5, 8.

¹³⁶³ C. BECKETT en A. MAYNARD, *Values and ethics in social work*, London, Sage, 2005, 141.

informatie te begrijpen en wanneer de cliënt zich (naar alle waarschijnlijkheid) akkoord verklaart met een paternalistische tussenkomst.¹³⁶⁴ Vanzelfsprekend dient de hulpverlener er alles aan te doen om voormelde situaties te voorkomen, zodat paternalistisch optreden niet nodig is. Men zou ter illustratie kunnen verwijzen naar het GPMI in het OCMW-recht. De burger voelt zich vaak gedwongen om het contract te ondertekenen en begrijpt niet altijd goed wat de afspraken zijn. In die omstandigheden druist het GPMI in tegen de vrije keuze van de burger en het autonoom handelen. Om te vermijden dat het een paternalistisch opgelegd document wordt waarin integratie-inspanningen worden afgedwongen, is het belangrijk om de burger goed te informeren in een taal die voor hem *begrijpelijk* is. Immers, hulpvragers voelen zich sterk afhankelijk en machteloos wanneer ze de greep op het hulpverleningsproces verliezen bij gebrek aan begrijpelijke informatie en inspraak.¹³⁶⁵ De paternalistische benadering verzwakt bijgevolg de hulprelatie in haar geheel en verlaagt de kansen van de burger om op een autonome wijze (levens)keuzes te maken.¹³⁶⁶

Merk tot slot op dat een paternalistische aanpak vaker voorkomt dan men zou denken: hulpverleners nemen, meestal met de beste bedoelingen, weleens te veel zaken (ongevraagd) uit handen van de hulpvrager, bijvoorbeeld wegens tijdsgebrek, vanuit het motief om anderen zoveel mogelijk te willen helpen (cfr. professioneel altruïsme¹³⁶⁷) of omdat de burger met een migratieachtergrond (die de taal nog niet machtig is) wordt verondersteld minder zelfredzaam te zijn (zie *infra*).

2.3.1.3. Begeleiden en controleren

De spanning tussen begeleiding en controle (¹³⁶⁸) werd in dit doctoraat reeds verschillende keren aangehaald, omdat deze tegenstelling zeer sterk tot uiting komt in het OCMW-recht. Zo

¹³⁶⁴ F. REAMER, “The Concept of Paternalism in Social Work”, *Social Service Review* 1983, afl. 2, 261-263.

¹³⁶⁵ K. DRIESSENS, “Hulpverleningsrelaties met arme gezinnen: omgaan met uitsluiting”, *Welzijnsgids: zorg voor gezinnen en kinderen* 2005, 3.

¹³⁶⁶ K. DRIESSENS, *Armoede en hulpverlening. Omgaan met isolement en afhankelijkheid*, Gent, Academia Press, 2003, 582.

¹³⁶⁷ T. SCHUYT, *Hoed u voor de liefdadigen*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 1993, 32-33.

¹³⁶⁸ In sommige literatuur ook beschreven als *emanciperen versus disciplineren* (Zie bijvoorbeeld over het activeringsbeleid: P. TUTELEERS, *Sociale activering - Exploratieve studie naar de achtergronden van het concept*, Gent, Academia Press, 2007, 22-24. En ook M. TIRIONS, P. RAEYMAECKERS, A. CORNILLE, S. GIBENS, J. BOXTAENS en Y. POSTMA, *#sociaalwerk*, Leuven, Acco, 2019, 186-187.)

dient de hulpverlener enerzijds passende middelen voor te stellen om het recht op een menswaardig leven te realiseren, terwijl hij anderzijds de bevoegdheid heeft om sancties voor te stellen (bijvoorbeeld wegens niet-nakoming van het GPMI of bij gebrek aan werkbereidheid) en sociale fraude op te sporen.

Er zijn volgens de literatuur twee manieren waarop deze tegenstelling de hulpverleningsrelatie negatief kan beïnvloeden. Vanuit het perspectief van de cliënt die de maatschappelijk werker in vertrouwen neemt en in alle openheid zijn situatie beschrijft, kan de aangereikte informatie achteraf worden gebruikt om de steun af te wijzen of stop te zetten. De sociaal werker blijkt dan een ‘de wolf in schaapskleren’ te zijn. Omgekeerd kan ook de hulpverlener zich vergissen. Wanneer hij de burger inschat als een hulpbehoevend persoon waarvoor hij zich extra wil inzetten, maar achteraf blijkt dat de betrokkene niet het hele verhaal heeft verteld of bewust informatie heeft achtergehouden (omwille van de controletaak van de sociaal werker), dan komt die teleurstelling uiteraard bijzonder hard aan.¹³⁶⁹ Bovendien moet de hulpverlener zich op basis van beperkte gegevens relatief snel positioneren op het continuüm tussen vertrouwen en wantrouwen, met als risico dat hij bij een verkeerde inschatting in de toekomst eerder vertrekt vanuit een wantrouwige basishouding.¹³⁷⁰

Bovendien stelt men vast dat dit spanningsveld nog wordt versterkt in combinatie met de discretionaire ruimte waarover *street-level bureaucrats* beschikken en wel om twee redenen. Zo blijkt vooreerst dat de hulpverlener in het sociale bijstandsrecht discretie uitoefent bij de beoordeling van het initiële recht op steun, de aard van de verplichtingen die de hulpvrager moet nakomen en de noodzaak en de draagwijdte van de sancties. Een en ander maakt dat de cliënt *op elk moment* van de samenwerking terughoudend zal zijn om informatie te delen, wat uiteraard druk zet op de vertrouwensrelatie tussen beide partijen.¹³⁷¹ Ten tweede laat de discretionaire ruimte toe dat de professional zelf bepaalt wanneer hij meer helpend of meer sanctionerend te werk gaat. In het algemeen geldt dat de beslissingsruimte groter is naarmate de sociaal werker dichter bij de cliënt staat.¹³⁷²

¹³⁶⁹ R. KNEGT, *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening. Participerende observatie bij een sociale dienst*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1986, 99-100.

¹³⁷⁰ *Ibidem*, 101.

¹³⁷¹ A. PAZ-FUCHS, “Social security and social welfare: barriers and retrograde policies, but cause for optimism?”, *Recht der Werkelijkheid* 2015, afl. 3, 148-149.

¹³⁷² J. DE SAVORNIN LOHMAN en H. RAAFF, *In de frontlinie tussen hulp en recht*, Bussum, Coutinho, 2008, 175-176.

Op basis van het voormelde zou men zich kunnen afvragen waarom begeleiding en controle niet worden losgekoppeld en ondergebracht in afzonderlijke diensten met onderscheiden hulpverleners. Los van een aantal praktische overwegingen dient men evenwel in te zien dat het samengaan van beide functies niet op een toevalligheid berust. Er zijn wel degelijk argumenten die de *dubbele pet* van de hulpverlener ondersteunen. Zo moet de maatschappelijk werker er (mee) voor zorgen dat de fondsen gebruikt worden voor de meest kwetsbaren in de samenleving, wat men via controle en sancties kan sturen. Daarnaast behoort de maatschappelijk werker tot de openbare macht en ziet hij vanuit die positie toe op de correcte besteding van het belastinggeld. Tot slot speelt controle nog een preventieve en/of pedagogische rol, omdat het de cliënt een referentiekader geeft met grenzen en spelregels die niet overschreden mogen worden (wat in het ‘echte’ (arbeids)leven ook zo is).¹³⁷³ Anders gesteld: de OCMW’s verenigen een politieke (beleid), ambtelijke (management) en sociaalwerklogica (basisvoorziening) die samenkomen in de opdracht om zowel een selectief recht op bijstand als een universeel recht op maatschappelijke dienstverlening te combineren.¹³⁷⁴ Daarbinnen ontstaat precies het spanningsveld tussen begeleiding en controle, in de kern van het sociaal werk. Het is bijgevolg de essentiële opdracht van sociaal werkers om enerzijds ruimte te creëren voor het verhaal van de kwetsbare persoon, maar anderzijds ook de maatschappelijke verwachtingen te expliciteren.¹³⁷⁵

2.3.1.4. Herverdeling en erkenning (diversiteit)

De etnisch-culturele diversiteit van hulpvragers in het welzijnswerk is fors toegenomen. In 2011 had ruim 70% van de mensen in de bijstand van de Antwerpese OCMW’s een migratieachtergrond. Ook in Gent bedroeg het cijfer op dat moment al 67%.¹³⁷⁶ In sommige literatuur spreekt men in dit verband over ‘superdiversiteit’, in de zin dat het gaat over

¹³⁷³ AFDELING MAATSCHAPPELIJK WELZIJN VERENIGING VAN DE STAD EN DE GEMEENTEN VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, *De job van sociaal werker in de Brusselse OCMW’s: Dialoog rond realiteit op het terrein*, Brussel, VSGB, 2005, 15-16.

¹³⁷⁴ K. HERMANS en M. DE BIE, “Sociaal werk(opleidingen) en OCMW: Professionalisering van de maatschappelijke dienstverlening” in M. DE WILDE, B. CANTILLON, F. VANDENBROUCKE en M. DE BIE (eds.), *40 jaar OCMW en Bijstand*, Leuven, Acco, 226.

¹³⁷⁵ C. VANDEKINDEREN, R. ROOSE, P. RAEYMAECKERS en K. HERMANS, *Sociaal Werk Conferentie 2018 – Sterk Sociaal Werk Eindrapport*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 121.

¹³⁷⁶ D. GELDOLF, “Superdiversiteit als onverwerkte realiteit. Een uitdaging voor het sociaal werk”, *Pow Alert* 2013, afl. 3, 15.

veranderende migratiepatronen en vooral een groeiende diversiteit binnen de diversiteit.¹³⁷⁷ Deze superdiversiteit is een fenomeen dat zich in de brede samenleving voltrekt en dat automatisch (en in versterkte mate) doorwerkt in het sociaal werk. Er blijft immers een belangrijke oververtegenwoordiging van mensen met een andere etnische afkomst in sociaal kwetsbare posities.¹³⁷⁸

Hoewel de sociaal werker in alle gevallen maatwerk moet leveren (omdat twee cases nooit hetzelfde zijn) stelt men vast dat de complexiteit in het geval van superdiversiteit sterk toeneemt. Een en ander houdt precies verband met de diversiteit in achtergronden van cliënten: herkomst, talen, tradities, culturen, religies, statuten en sociale posities spelen allemaal een rol in het leven van de hulpvrager.¹³⁷⁹ Deze factoren beïnvloeden op hun beurt de mate van zelfredzaamheid van de betrokkenen en liggen aan de basis van verschillende gendernormen, omgangsvormen en overlevingsstrategieën.¹³⁸⁰ Tevens wordt in de literatuur gewezen op complicaties in de spanningsvelden ‘afstand – nabijheid’ en ‘paternalisme – zelfbeschikking/autonomie’. Zo hechten sociaal werkers bijvoorbeeld veel belang aan een strikte scheiding tussen hun werk- en privéleven, waardoor zij sneller van oordeel zijn dat allochtone burgers ‘te dichtbij komen’. Sommigen vinden dat de grenzen van de nabijheid daardoor onvoldoende worden gerespecteerd.¹³⁸¹ Voorts geven sociaal werkers aan dat zij soms meer in handen nemen dan wat zij wenselijk achten ten gevolge van, zo wordt gesteld, de gebrekkige taal- en maatschappijkennis van cliënten van vreemde origine. Sommigen hekelen daarbij het feit dat zij in de plaats van de hulpvrager beslissen.¹³⁸²

Het staat vast dat het sociaal werk een aantal niet-onderhandelbare waarden vertegenwoordigt, zoals de universele mensenrechten, de rechten van het kind, respect voor de keuze van religie, voor iemands seksuele voorkeur of etnische achtergrond. Superdiversiteit veronderstelt daardoor niet alleen de afweging van verschillende overtuigingen en verwachtingen, maar ook

¹³⁷⁷ D. GELDOLF, “Superdiversiteit als onverwerkte realiteit. Een uitdaging voor het sociaal werk”, *Pow Alert* 2013, afl. 3, 12 en M. TIRIONS en M. KONING, “Superdiversiteit in de praktijk van sociaal werk. Experten in dialoog”, *Pow Alert* 2014, afl. 4, 21-29.

¹³⁷⁸ D. GELDOLF, “Superdiversiteit als onverwerkte realiteit. Een uitdaging voor het sociaal werk”, *Pow Alert* 2013, afl. 3, 14.

¹³⁷⁹ M. TIRIONS en M. KONING, “Superdiversiteit in de praktijk van sociaal werk. Experten in dialoog”, *Pow Alert* 2014, afl. 4, 28.

¹³⁸⁰ B. VAN ROBBAEYS en K. DRIESSENS, “Gekleurde armoede en hulpverlening. Verder kijken dan het cultureel cocon”, *Pow Alert* 2011, afl. 4, 28.

¹³⁸¹ B. VAN ROBBAEYS en K. DRIESSENS, *Gekleurde armoede en hulpverlening. Sociaal werkers en cliënten aan het woord*, Tielt, Lannoo, 2011, 73-74 en 76-77.

¹³⁸² *Ibidem*.

een grote alertheid (wanneer waarden met elkaar conflicteren) en een sterke dialoogvaardigheid van de sociaal werker.¹³⁸³ Tegelijk moet men erkennen dat culturele elementen niet alleen drempels opwerpen, maar ook een positieve rol kunnen spelen in het *empoweren* van de kwetsbare burger. Zo kan een geloofsgemeenschap een sociaal netwerk vormen als basis voor sociale contacten, zelfvertrouwen en solidariteit. In die optiek biedt het cultuurverschil evenzeer kansen in de hulpverleningsrelatie.¹³⁸⁴

Opmerkelijk is dat terwijl sociaal werkers op zoek gaan naar manieren om met de culturele verschillen om te gaan, het culturele aspect volgens de hulpvragers nauwelijks impact hoeft te hebben. Sterker, de betrokkenen leggen eerder de nadruk op gevoelens van onmacht en op het menonwaardig leven. Tevens getuigen zij over hoe maatschappelijke structuren hen onderdrukken. Men wil liever niet focussen op culturele verschillen, omdat dit de ongelijkheid in de samenleving dreigt te bevestigen.¹³⁸⁵ In deze visie gaat de aandacht uit naar de kernprincipes van ‘goed sociaal werk’ die steeds overeind blijven: men verwijst naar een bepaalde grondhouding in de hulpverlening, los van de culturele verschillen.¹³⁸⁶ Het betreft hier in feite één zijde van het spanningsveld tussen *herverdeling* en *erkenning*. Zo verwijst *herverdeling* naar de gedachte dat iedereen gelijk(waardig) is. Men streeft naar basisrechten voor iedereen. Daarentegen legt *erkenning* de focus op culturele achterstelling en het gebrek aan respect voor groepen en culturen. Men vertrekt dan vanuit een recht op andersheid en verschil.¹³⁸⁷ Het centrale discussiepunt is precies hoe we moeten omgaan met deze spanning waarbij *herverdeling* vraagt om een behandeling als gelijke en *erkenning* om een behandeling als verschillend. Idealiter zet het sociaal beleid op beide zaken tegelijk in. Het toelaten van een diversiteit van stemmen is immers een absolute noodzaak, maar kan tegelijk niet los gezien worden van ruimere sociaaleconomische (uitsluitings)processen.¹³⁸⁸ Om dezelfde reden moet de sociaal werker in zijn hulpverleningspraktijk evenzeer op zoek naar een aanpak die beide elementen samenbrengt (zie *infra*).

¹³⁸³ M. TIRIONS en M. KONING, “Superdiversiteit in de praktijk van sociaal werk. Experten in dialoog”, *Pow Alert* 2014, afl. 4, 28-29.

¹³⁸⁴ D. GELDOF, “Superdiversiteit als onverwerkte realiteit. Een uitdaging voor het sociaal werk”, *Pow Alert* 2013, afl. 3, 21-22.

¹³⁸⁵ B. VAN ROBAEYS en K. DRIESSENS, “Gekleurde armoede en hulpverlening. Verder kijken dan het cultureel cocon”, *Pow Alert* 2011, afl. 4, 33.

¹³⁸⁶ M. TIRIONS en M. KONING, “Superdiversiteit in de praktijk van sociaal werk. Experten in dialoog”, *Pow Alert* 2014, afl. 4, 29.

¹³⁸⁷ D. GELDOF, “Superdiversiteit als onverwerkte realiteit. Een uitdaging voor het sociaal werk”, *Pow Alert* 2013, afl. 3, 17-18.

¹³⁸⁸ C. VANDEKINDEREN, R. ROOSE, P. RAEYMAECKERS en K. HERMANS, *Sociaal Werk Conferentie 2018 – Sterk Sociaal Werk Eindrapport*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 124.

2.3.1.5. Algemeen belang en geheimhouding/vertrouwelijkheid/privacy

De spanning tussen het algemeen belang en het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de cliënt kan op verschillende momenten tijdens het hulpverleningsproces aan bod komen. Zo werd reeds gewezen op het feit dat het huisbezoek, als onderdeel van het sociaal onderzoek, kan worden beschouwd als een (weliswaar verantwoorde) inmenging in het recht op privacy. Soms geeft dit spanningsveld evenwel aanleiding tot meer complexe morele vraagstukken. Denk bijvoorbeeld aan het geval waarin de sociaal werker via een toevallig contact in zijn privéleven te weten komt dat een van zijn cliënten samenwoont, terwijl de betrokkene geregistreerd staat als alleenstaande.¹³⁸⁹ Of een gefrustreerde hulpvrager blaast plots het gesprek op en eindigt met de boodschap dat hij zijn ex-partner die avond ‘eens een stevige les zal leren’.¹³⁹⁰

Vooreerst geldt een discretieplicht: het is niet toegelaten om bij het uitoefenen van een ambt of functie gegevens vrij te geven aan anderen dan diegenen die gerechtigd zijn om er kennis van te nemen.¹³⁹¹ Het grootste verschil met het beroepsgeheim (zie *infra*) is dat de discretieplicht wordt opgelegd in het belang van de organisatie waarvoor de sociaal werker werkt. Het achterliggende idee is dat persoonlijke informatie wordt verkregen in naam van de dienst. De informatie mag daarom (in het belang van de hulp- of dienstverlening) wel worden gedeeld met collega-medewerkers en oversten in dezelfde organisatie.¹³⁹² Aangezien de discretieplicht voortvloeit uit de arbeidsovereenkomst die de sociaal werker met zijn werkgever-organisatie heeft gesloten kan hij in het geval van een schending van deze verplichting door zijn leidinggevende tot orde worden geroepen. Er zijn evenwel – in tegenstelling tot het beroepsgeheim – geen strafsancities voorzien.¹³⁹³

Ten tweede beschermt artikel 458 Sw. het beroepsgeheim. Naast een aantal specifieke beroepen, heeft deze bepaling het over *alle andere personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd*. Het gaat bijgevolg over mensen

¹³⁸⁹ L. VAN DONKERSGOED, “Morele dilemma’s in de sociaal-juridische diensverlening: een professional is geen jukebox!”, *Journal of Social Intervention* 2009, afl. 18, 47.

¹³⁹⁰ P. GORIS en L. DEVELTERE (2008), *Beroepsgeheim is een fundament, geen ornament – Sociale professionals ontmoeten parket*, <http://www.sociaal.net/>

¹³⁹¹ M. TIRIONS, P. RAEYMAECKERS, A. CORNILLE, S. GIBENS, J. BOXTAENS en Y. POSTMA, *#sociaalwerk*, Leuven, Acco, 2019, 171.

¹³⁹² W. WOUTERS, *Omgang met vertrouwelijke informatie en beroepsgeheim*, Leuven, Thomas More Hogeschool/Associatie KULeuven, 2015, 5.

¹³⁹³ M. TIRIONS, P. RAEYMAECKERS, A. CORNILLE, S. GIBENS, J. BOXTAENS en Y. POSTMA, *#sociaalwerk*, Leuven, Acco, 2019, 171.

met een hulpverlenende taak als *vertrouwensfiguur*. Deze vertrouwensrelatie is uiteraard onlosmakelijk verbonden met de functie die de sociaal werker uitoefent.¹³⁹⁴ Daarenboven wordt het beroepsgeheim bijzonder ruim opgevat: de geheimhoudingsplicht slaat op alles wat uitdrukkelijk werd meegedeeld, maar ook op alle vertrouwelijke informatie die de sociaal werker heeft vernomen, met inbegrip van informatie die hij zelf vaststelt, verneemt van anderen of uit het dossier afleidt. Ook informatie uit een gesprek met familieleden of anderen uit de leefomgeving hoort hierbij, weliswaar steeds op voorwaarde dat hij hiervan kennis heeft genomen om reden van zijn beroep.¹³⁹⁵ Verder dient opgemerkt dat het beroepsgeheim op meerdere niveaus van belang is: het individueel niveau (de cliënt voelt zich vrij om te spreken), het niveau van de beroepsgroep (de sociaal werker kan vragen stellen, cliënten aanmoedigen en hypothesen formuleren zonder te vrezen dat hij alles moet delen met derden) en het maatschappelijk niveau (professionals met beroepsgeheim worden gezien als betrouwbaar en dragen dankzij dit vertrouwen bij aan het algemeen belang).¹³⁹⁶

Het beroepsgeheim behelst in de eerste plaats een zwijgplicht. Deze verplichting is evenwel niet absoluut. Zo zijn er ook omstandigheden waarin men *moet spreken* (spreekplicht – cfr. artikel 422bis Sw.), *mag spreken* (spreekrecht) of *mag zwijgen* (zwijgrecht). Binnen dit kader situeert zich precies de discretionaire ruimte voor de sociaal werker waarin hij de afweging maakt van de grenzen van het beroepsgeheim in een concrete situatie.¹³⁹⁷ Hoewel de beslissing altijd in handen van de professional ligt, zijn er wel een aantal aanknopingspunten in de literatuur op basis waarvan men tot een beredeneerd resultaat kan komen (denk onder meer aan ethische codes en richtlijnen, zie *infra*).¹³⁹⁸

Volledigheidshalve dient opgemerkt dat vertrouwen en confidentialiteit in het sociaal werk sedert vele jaren onder druk staan. Zo werden verschillende uitzonderingen in de wet op het beroepsgeheim opgenomen om redenen van veiligheid (denk aan terrorismebestrijding), transparantie en effectiviteit.¹³⁹⁹ Daarnaast ziet men de intensifiëring van de samenwerking (en

¹³⁹⁴ I. VAN DER STRAETE en J. PUT, *Beroepsgeheim en hulpverlening*, Brugge, Die Keure, 2005, 60-61.

¹³⁹⁵ *Ibidem*, 76-77.

¹³⁹⁶ N. BOGAERTS, “Beroepsgeheim en cliëntgericht samenwerken – Reflecties op een studiedag”, *Pow Alert* 2012, afl. 2, 63-64.

¹³⁹⁷ K. STAS, A. VERBRUGGEN en H. VLAEMINCK, *Ethische knopen doorhakken in het sociaal werk. Een praktisch denkkader toegepast in de beroepspraktijk*, Gent, Academia Press, 2013, 18.

¹³⁹⁸ Zie o.m. M. RHODES, *Ethical dilemmas in social work practice*, Milwaukee, Family Service America, 1991, 78-82.

¹³⁹⁹ M. TIRIONS, P. RAEYMAECKERS, A. CORNILLE, S. GIBENS, J. BOXTAENS en Y. POSTMA, *#sociaalwerk*, Leuven, Acco, 2019, 175.

gegevensuitwisseling) met andere instanties, zoals de parketten (in verband met de strijd tegen sociale fraude) en VDAB (in verband met de werkbereidheid) (cfr. *Studienamiddag Gent – OCMW Dienstverlening anno 2017 en 2019*). Het is evenwel van belang dat sociaal werkers zoveel als mogelijk vasthouden aan hun geheimhoudingsplicht, omdat het de hoeksteen van een gezonde werkrelatie met de hulpvrager betreft.¹⁴⁰⁰ Immers: zonder vertrouwen, geen sociaal werk.¹⁴⁰¹

2.3.1.6. Bureaucratie en laagdrempelige hulp

Lipsky verwoordt de tegenstelling tussen bureaucratie en laagdrempelige, menselijke hulp zeer helder als volgt:

*To deliver street-level policy through bureaucracy is to embrace a contradiction. On the one hand, service is delivered by people to people, invoking a model of human interaction, caring and responsibility. On the other hand, service is delivered through bureaucracy, invoking a model of detachment and equal treatment under conditions of resource limitations and constraints, making care and responsibility conditional.*¹⁴⁰²

Bureaucratie hoeft echter niet altijd een belemmering te zijn voor hulp op mensenmaat. Sterker, het kan ook bijdragen aan de bescherming van de burger en aan de rechtszekerheid in het algemeen. Aldus onderscheidde Tiggelaar drie soorten van bureaucratie.¹⁴⁰³

Bureaucratie met een duidelijke bedoeling – Bureaucratie beschermt tegen willekeur, laat toe om informatie te verzamelen over de praktijk en van daaruit verbetervoorstellen te doen, alsook zet het aan tot nadenken over het eigen werk. Het draagt zodoende bij aan waarden als zorgvuldigheid, voorspelbaarheid en rechtsgelijkheid.¹⁴⁰⁴

Bureaucratie uit wantrouwen - Managers willen de werkzaamheden van de organisatie kunnen

¹⁴⁰⁰ *Ibidem*, 175-176.

¹⁴⁰¹ *Ibidem*, 169.

¹⁴⁰² M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Rusell Sage Foundation, 1980, 71.

¹⁴⁰³ NRC (2015), *Hoe bevrijden we ons van bureaucratie?*, <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/10/10/hoe-bevrijden-we-ons-van-bureaucratie-1543339-a930383>.

¹⁴⁰⁴ E. TONKENS, *Herwaardering voor professionals, maar hoe?*, Den Haag, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2008, 14.

beheersen, willen weten of het personeel de vooropgestelde doelstellingen nastreeft en de beschikbare middelen efficiënt inzet.

Bureaucratie als onkruid – In veel sectoren neemt het aantal regels en procedures toe, zonder dat iemand dat wil en zonder dat het ook echt iets oplevert.

Het eerste type verwijst specifiek naar de potentiële meerwaarde van bureaucratie. Het blijkt dat bureaucratie zowel voordelig kan zijn voor de professional als voor de burger. Zo heeft bureaucratie het voordeel van de duidelijkheid en helpt het de sociaal werker om beter te worden in zijn vak. Immers, de hulpverlening moet aan bepaalde voorwaarden voldoen en moet doelgericht gebeuren. Tevens kunnen professionals op basis van geregistreerde informatie van elkaar leren en ervaringen delen.¹⁴⁰⁵ Voorts stelt men vast dat het werk van de sociaal werker doorgaans belangrijke gevolgen heeft voor het leven van kwetsbare burgers. Hoewel de hulpverlener niet persoonlijk verantwoordelijk is voor zijn beslissingen (zie *infra*), moet (en wil) hij zijn handelen wel kunnen verantwoorden ten opzichte van zichzelf, de cliënt, zijn collega-professionals, zijn organisatie en bij uitbreiding de hele samenleving. Het betreft tenslotte gevoelige materie en daarbij kunnen regels, protocollen en administratieve procedures een zekere houvast bieden.¹⁴⁰⁶ Wanneer het daarnaast over de burger gaat, dan is bureaucratie van belang omdat het rechten en zekerheden schept. Er is geen maatwerk en uitzonderingen komen zelden voor, want als de ene iets krijgt, hebben de anderen daar ook recht op. Verschillen tussen mensen tellen niet mee, net zomin als persoonlijke relaties of toevalligheden. Bureaucratie laat ons op vaste procedures vertrouwen en dat is, ondanks de rompslomp en de traagheid, op veel momenten een zegen.¹⁴⁰⁷

De minder gunstige vormen van bureaucratie (uit wantrouwen, als onkruid), kan men beschouwen vanuit de fundamentele spanning tussen juridische en morele verantwoordelijkheid. Bureaucratie onderschrijft de juridische verantwoordelijkheid en staat

¹⁴⁰⁵ M. HOIJTINK en M. OUDE VRIELINK, “Managers en professionals in de welzijnssector: ideologische ‘clash’ of vermenging van waarden?”, *Bestuurskunde* 2007, afl. 4, 29.

¹⁴⁰⁶ D. VAN HASSEL, E. TONKENS en M. HOIJTINK, “Vluchten in bureaucratie. Bureaucratische gehechtheid onder professionals in de jeugdhulpverlening”, *Beleid en Maatschappij* 2012, afl. 1, 19.

¹⁴⁰⁷ E. TONKENS, *Herwaardering voor professionals, maar hoe?*, Den Haag, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2008, 15.

daardoor tegenover de morele variant. Rhodes illustreerde dit aan de hand van vier toepassingen:¹⁴⁰⁸

Ten eerste staat bureaucratie gelijk aan beslissen ‘vanuit de organisatie’, dit in tegenstelling tot beslissingen die de professional ‘als persoon’ neemt. Het idee is dat de sociaal werker zijn taken uitvoert, onafhankelijk van zijn persoonlijke overtuigingen en belangen. De beslissing dient bijgevolg aan te sluiten bij de waarden, normen en doelstellingen van de organisatie (*in casu*: het OCMW). Dit sluit overigens onmiddellijk aan bij een gelijkaardige bedenking van Rhodes: ingevolge het feit dat de professional werkzaam is in een hiërarchisch gestructureerde organisatie waarvan hij het hogere gezag moet accepteren, zal hij nooit het gevoel hebben dat de beslissing echt helemaal van hem is. Ondanks een bepaalde discretionaire ruimte leiden richtlijnen of doelstellingen die ‘van hogerhand’ worden opgelegd automatisch tot een zwakkere connectie met het afgeleverde werk.

Wanneer het daarnaast gaat over de wijze waarop de doelstellingen van de organisatie moeten worden gerealiseerd, dan verkiest men doorgaans de meest efficiënte weg. Efficiëntie staat evenwel niet (altijd) gelijk met ethisch handelen. Een en ander houdt ook verband met de beperkende werkomstandigheden (tijd, middelen, personeel, zie *supra*).

Een derde element verwijst naar de verkokering van de hulpverlening: verschillende welzijnsorganisaties werken autonoom ten opzichte van elkaar, wat maakt dat het aanbod erg versnipperd is.¹⁴⁰⁹ Bovendien werken de *street-level bureaucrats* in deze organisaties ook relatief onafhankelijk van elkaar. Daardoor zijn zij nooit betrokken bij ‘het product’ (d.i. de burger) in zijn geheel; ze zijn slechts verantwoordelijk voor één onderdeel van de problematiek die de hulpvrager ervaart. Zij focussen overigens ook alleen op die aspecten die bureaucratisch relevant zijn voor de betreffende hulpvraag.¹⁴¹⁰ Dit alles leidt ertoe dat men niet langer betrokken is bij het eindresultaat. Er is met andere woorden geen morele connectie met hetgeen anderen doen met de informatie of met het werk dat de individuele hulpverlener heeft afgeleverd.

¹⁴⁰⁸ M. RHODES, *Ethical dilemmas in social work practice*, Milwaukee, Family Service America, 1991, 137-138.

¹⁴⁰⁹ L. DE WITTE, *Methodisch werken in de sociaal-juridische hulp- en dienstverlening*, Houten, Bohn Stafleu Van Loghum, 2006, 182.

¹⁴¹⁰ M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Rusell Sage Foundation, 1980, 76.

Tot slot, en bijzonder relevant in de context van de *onbegrijpelijkheid*, is er het formele, juridische taalgebruik dat ver verwijderd is van de menselijke interactie tussen hulpvrager en hulpverlener. De logica van bureaucratie is immers essentieel juridisch van aard: wetten en procedures bieden duidelijkheid en houvast aan de burger (zie *supra*), maar evenzeer aan de organisatie die zich middels het recht verantwoordt en tegelijk ook ‘indekt’.¹⁴¹¹

Derhalve dient de sociaal werker af te wege hoe de positieve aspecten van bureaucratie kunnen worden meegenomen zonder afbreuk te doen aan de ethische dimensies van hulpverlening.¹⁴¹² Specifiek met betrekking tot het OCMW-recht zou men kunnen denken aan de toegankelijkheid van het GPMI als ‘bureaucratisch instrument’ om aan maatschappelijke integratie vorm te geven. Tevens kan men verwijzen naar het motiveringsbeginsel dat vooralsnog op een behoorlijk formeel-juridische wijze wordt ingevuld.

2.3.1.7. Waarden en attitudes over het sociaal beleid

Een laatste spanningsveld ontstaat wanneer de visies of waarden van de sociaal werker botsen met die van de organisatie, het beleid of het bredere publiek. Naarmate de hulpverlener langer werkzaam is bij de organisatie is de kans groot dat hij een aantal professionele waarden overneemt en persoonlijk onderschrijft.¹⁴¹³ Er blijft evenwel een bepaalde categorie van diep gewortelde overtuigingen die deel uitmaakt van de persoonlijkheid van de sociaal werker en die daardoor onveranderlijk is. Deze waarden zijn ook al langer aanwezig dan de waarden die hij verwerft als werknemer van zijn organisatie, door opleiding of door professionele socialisatie.¹⁴¹⁴ Hier zijn twee benaderingen mogelijk. Zo kan men enerzijds argumenteren dat de sociaal werker zijn organisatie, *in casu* het OCMW, belichaamt (en dus niet ‘in persoon’ optreedt), waaruit volgt dat hij zijn persoonlijke waarden aan de kant moet schuiven ten behoeve van zijn professionele opdracht.¹⁴¹⁵ Anderzijds is het onderdrukken van persoonlijke

¹⁴¹¹ E. TONKENS, *Herwaardering voor professionals, maar hoe?*, Den Haag, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2008, 10 en 14.

¹⁴¹² M. RHODES, *Ethical dilemmas in social work practice*, Milwaukee, Family Service America, 1991, 140.

¹⁴¹³ C. LEVY, “Personal versus professional values: the practitioner's dilemmas”, *Clinical Social Work Journal* 1986, afl. 2, 111.

¹⁴¹⁴ F. REAMER, *Social work values and ethics*, New York, Columbia University Press, 2013, 135.

¹⁴¹⁵ C. LEVY, “Personal versus professional values: the practitioner's dilemmas”, *Clinical Social Work Journal* 1986, afl. 2, 113

waarden niet altijd mogelijk of zelfs niet wenselijk. Wanneer het gaat over fundamentele overtuigingen moet de sociaal werker trouw kunnen blijven aan zichzelf.¹⁴¹⁶

Specifiek met betrekking tot het verlenen van OCMW-steun manifesteert dit spanningsveld zich tussen de maatschappelijk werker die, op basis van het sociaal onderzoek, een advies verstrekt en het Bijzonder Comité dat zich uitspreekt over de concrete hulpvraag. Merk evenwel op dat het bijna nooit tot een echte ‘patstelling’ komt: de sociaal werker beschikt over een discretionaire ruimte om het advies uit te brengen, maar het Comité heeft ook de vrijheid om het compleet tegenovergestelde te beslissen. Tegelijk dient opgemerkt dat men de macht van de sociaal werker niet mag onderschatten: zijn beslissingsvrijheid biedt zeer veel (interpretatie)mogelijkheden (zie *infra*). Daarnaast wordt het sociaal verslag in de meeste gevallen gevolgd, logischerwijze omdat de professional die het onderzoek heeft gevoerd ook het dichtst bij de burger staat (zie *supra*).

Waardenconflicten komen wel nadrukkelijker tot uiting wanneer men de visie van de professional plaatst tegenover de percepties van het ruimere publiek en het sociaal beleid dat door de overheid wordt gevoerd. Zo zijn sociaal werkers doorgaans minder bezorgd over de mogelijke negatieve gevolgen van de welvaartsstaat en zij zijn evenmin grote voorstanders van meer controle en sanctionering.¹⁴¹⁷ Wat dit laatste betreft, is een nuance wel op zijn plaats: de nieuwe (jonge) generatie sociaal werkers is meer voorstander van disciplineren, in tegenstelling tot de oudere garde die een mildere houding aanneemt.¹⁴¹⁸ Hiertegenover staat dat de West- en Noord-Europese burger zich weliswaar kan vinden in de doelstellingen en de draagwijdte van de welvaartsstaat, maar hij is tegelijk behoorlijk kritisch over de efficiëntie en effectiviteit van het systeem. Meer specifiek leeft de perceptie dat het welzijnsrecht te weinig de (sociale) beleidsdoelstellingen kan realiseren en ondermijnd wordt door enerzijds misbruik en anderzijds *non-take-up*.¹⁴¹⁹ Deze negatieve houding is het sterkst ten aanzien van groepen die men als *less deserving* omschrijft (bijvoorbeeld de werkloze die meer inspanningen moet doen) en het zwakst ten aanzien van de *more deserving groups* (bijvoorbeeld mensen met een

¹⁴¹⁶ R. DOLGOFF, F. LOEWENBERG en D. HARRINGTON, *Ethical decisions for social work practice*, USA, Thomson Brooks/Cole, 2009, 54.

¹⁴¹⁷ M. DE WILDE, B. MEULEMAN en K. ABTS, *In a category of their own? A multigroup SEM comparison of the welfare state attitudes of social workers and the general public (working paper)*, Antwerpen, CSB, 2018, 15.

¹⁴¹⁸ *Ibidem*, 12.

¹⁴¹⁹ F. ROOSMA, J. GELISSEN en W. VAN OORSCHOT, “The Multidimensionality of Welfare State Attitudes: A European Cross-National Study”, *Social Indicators Research* 2013, 50-51.

beperking) (zie ook *infra*).¹⁴²⁰ Een en ander vindt overigens aansluiting bij het huidige sociaal beleid met een focus op activering en arbeidsmarktkwalificatie en een toenemende nadruk op de plichten van burgers in een ‘voor-wat-hoort-wat’-redenering (zie ook *supra*).¹⁴²¹

Ondanks het feit dat professionals doorgaans kritisch blijven over hun opdracht, vinden sociaal werkers het jammer dat er weinig interesse en aandacht is voor hun politiserende rol. Men is vooral bezorgd over het verlenen van goede hulp op individuele basis, eerder dan dat men een structurele aanpak nastreeft.¹⁴²² Het is daarom des te meer van belang dat de sociaal werker als hoeder van mensenrechten en als stabiele factor in een veranderende maatschappelijke context de humanistische waarden van het beroep blijft behartigen. Men pleit ook wel voor de *repolitisering* van het sociaal werk (zie *infra*).¹⁴²³

2.3.2. Tussenconclusie

In de literatuur stelt men vast dat voormelde spanningsvelden en dilemma’s kunnen worden teruggevoerd tot een tegenstelling tussen de leefwereld en de systeemwereld en, in het verlengde daarvan, de spanning tussen zorgethiek en rechtenethiek.¹⁴²⁴ Beide elementen liggen in elkaars verlengde en vloeien voort uit de kerntaak van de sociaal werker om de kwetsbare burger te emanciperen en tegelijk te integreren. Een toelichting.

¹⁴²⁰ W. VAN OORSCHOT en F. ROOSMA, “The social legitimacy of targeted welfare and welfare deservingness” in W. VAN OORSCHOT, F. ROOSMA, B. MEULEMAN en T. REESKENS (eds.), *The social legitimacy of targeted welfare – Attitudes to welfare deservingness*, Verenigd Koninkrijk, Edward Elgar Publishing, 2017, 13-16.

¹⁴²¹ C. VANDEKINDEREN, R. ROOSE, P. RAEYMAECKERS en K. HERMANS, *Sociaal Werk Conferentie 2018 – Sterk Sociaal Werk Eindrapport*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 51.

¹⁴²² S. VAN HERREWEGHE, *Sociaal werkers in Vlaanderen in hun politiserende opdracht anno 2018: brave uitvoerders of kritische waakhonden? (meesterproef)*, Gent, Universiteit Gent, 2018, 39.

¹⁴²³ C. VANDEKINDEREN, R. ROOSE, P. RAEYMAECKERS en K. HERMANS, *Sociaal Werk Conferentie 2018 – Sterk Sociaal Werk Eindrapport*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 50-58.

¹⁴²⁴ J. DE SAVORNIN LOHMAN en H. RAAFF, *In de frontlinie tussen hulp en recht*, Bussum, Coutinho, 2008, 171.

2.3.2.1. Leefwereld en systeemwereld

De kloof tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van het (OCMW-)recht verwijst naar Habermas' theorie van het communicatieve handelen.¹⁴²⁵ In deze theorie wordt de leefwereld opgevat als *een geheel van cultureel doorgegeven interpretatiekaders dat talig georganiseerd is*.¹⁴²⁶ Enerzijds leest men hierin dat de leefwereld wordt doorgegeven: de sociale actoren zijn het product van een leefwereld die wordt overgedragen via tradities, solidaire groepen en socialisatieprocessen.¹⁴²⁷ Anderzijds speelt taal een centrale rol: taal is het medium dat het mogelijk maakt om onderlinge overeenstemming te bereiken over allerlei elementen van de (objectieve en sociale) werkelijkheid.¹⁴²⁸ Anders gesteld kunnen mensen het geheel van talige en cultureel overgeleverde interpretatiekaders aanwenden om tot onderling begrip te komen of, zoals Habermas het zelf omschrijft, communicatief te handelen.¹⁴²⁹ Daartegenover omvat de systeemwereld de macro-economische en politieke systemen (economie en staat¹⁴³⁰) die grotendeels buiten de mensen om tot stand komen, maar tegelijk een belangrijke invloed op hen uitoefenen.¹⁴³¹ Deze invloed neemt meer concreet de vorm aan van geld, macht en allerlei bureaucratische regelingen.¹⁴³²

Habermas stelt vast dat moderne maatschappijen gekenmerkt worden door een *kolonialisering van de leefwereld door de systeemwereld*.¹⁴³³ Hij spreekt over systeemgeweld, in de zin dat het communicatieve handelen steeds meer wordt overgenomen door geld, macht en bureaucratie, waardoor elementen als individuele persoonlijkheid, cultuur en solidariteit in het gedrang komen.¹⁴³⁴ Zo is het geweld duidelijk zichtbaar in de maatschappelijke rollen van werknemer en staatsburger: het kapitalisme maakt dat er enerzijds minder kansen zijn om zichzelf via

¹⁴²⁵ J. HABERMAS, *Theorie des kommunikativen Handelns (Vol. I & II)*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1981, 1165p.

¹⁴²⁶ H. KUNNEMAN, *Habermas' theorie van het communicatieve handelen – Een samenvatting*, Amsterdam, Boom, 1983, 101.

¹⁴²⁷ *Ibidem*, 102-103.

¹⁴²⁸ *Ibidem*, 37.

¹⁴²⁹ J. CUSTERS en G. SCHMITZ, *Zelfsturende vitale gemeenschappen*, Delft, Eburon, 2012, 102.

¹⁴³⁰ H. KUNNEMAN, *Habermas' theorie van het communicatieve handelen – Een samenvatting*, Amsterdam, Boom, 1983, 12.

¹⁴³¹ S. SLUITER, M. VAN ZIJDERVELD en M. TRAAS, *Signalering in het maatschappelijk werk*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 1997, 20.

¹⁴³² H. KUNNEMAN, *Systeemgeweld en schijncommunicatie – Empirisch onderzoek naar de interferentie van system- en leefwereld*, Amsterdam, Faculteit Wijsbegeerte – Universiteit Amsterdam, 1989, 9-10.

¹⁴³³ H. KUNNEMAN, *Habermas' theorie van het communicatieve handelen – Een samenvatting*, Amsterdam, Boom, 1983, 49 en 103.

¹⁴³⁴ H. KUNNEMAN, *Systeemgeweld en schijncommunicatie – Empirisch onderzoek naar de interferentie van system- en leefwereld*, Amsterdam, Faculteit Wijsbegeerte – Universiteit Amsterdam, 1989, 10.

arbeid te ontplooiën en dat er anderzijds geen hoop is op een reële politieke invloed voor burgers. Opvallend is dat het grootste deel van de bevolking deze gewelddadige blokkering van ontplooiings- en participatiekansen niet erg lijkt te vinden, omdat een en ander wordt gecompenseerd in de rollen van consument en cliënt. Immers, als consument wordt men overspoeld door een groeiend aanbod aan industriële (materiële) producten en tegelijk wordt men als cliënt/patiënt ‘bediend’ door een netwerk aan regels rond zorg, onderwijs en andere sociale voorzieningen. Interessante vaststelling is wel dat deze compensaties zélf worden beheerst door de kernelementen van het systeem, zijnde geld, macht en bureaucratische regelingen. En dat terwijl zowel de consumenten- als de cliëntenrol in essentie communicatief handelen vereisen (omdat het gaat over het definiëren en bevredigen van behoeften, alsook over vraagstukken die met zingeving en/of de persoonlijke situatie te maken hebben). Habermas ziet hierin dan ook opnieuw een bevestiging van de kolonisering van de leefwereld door het systeem.¹⁴³⁵

Habermas’ classificatie in systeemwereld en leefwereld is ondertussen wijdverspreid en heeft haar weg gevonden naar lokale beleidsplannen en bijdragen over de verhouding tussen burgers, overheid en professionals.¹⁴³⁶ Veelal hanteert men daarbij het onderscheid *privaat – publiek*, wat respectievelijk verwijst naar de leefwereld van de burger (gekenmerkt door een eigen cultuur, taal en sociaal netwerk) en de systeemwereld van de overheid, economie, politiek, gezondheidszorg en rechtspraak (opgebouwd uit wetten en regels om te kunnen samenleven, een publieke ruimte die voor iedereen toegankelijk is en handelingen in het algemeen belang).¹⁴³⁷ Typerend zijn de hiërarchische overheidsorganisatie en de onpersoonlijke contacten van diverse publieke instanties met de burger. Denk in het bijzonder aan de institutionele logica van beleids- en financiële toetsingsprocedures die maken dat een concreet verzoek al snel wordt vertaald in een standaardformulier, in overeenstemming met geldende protocollen en onderworpen aan (administratieve) controles.¹⁴³⁸

¹⁴³⁵ H. KUNNEMAN, *Systeemgeweld en schijncommunicatie – Empirisch onderzoek naar de interferentie van systeem- en leefwereld*, Amsterdam, Faculteit Wijsbegeerte – Universiteit Amsterdam, 1989, 8-10.

¹⁴³⁶ W. MESSINK (2015), *Systeem- en leefwereld: hoe de kloof te dichten*, www.socialevraagstukken.nl.

¹⁴³⁷ M. BOUVERNE-DE BIE, *Sociale agogiek: een sociaal-pedagogisch perspectief op sociaal werk*, Gent, Academia Press, 2015, 85-87; B. ROBAEYS en K. DRIESESENS, *Gekleurde armoede en hulpverlening – Sociaal werkers en cliënten aan het woord*, Leuven, LannooCampus, 2011, 69; J. DEVLIEGHERE en R. ROOSE, *De mythe van rationalisering – Over creativiteit en ambiguïteit in het sociaal werk*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2017, 51-52 en GEMEENTE ZAAANSTAD (2015), *Armoedeopgave Visie en Strategie*, <https://maandtegendearmoede.zaanstad.nl>

¹⁴³⁸ J. VAN DER LANS, *Loslaten, vertrouwen, verbinden: over burgers en binding*, Amsterdam, Stichting DOEN, 2011, 33-34.

Opvallend is dat de verhouding tussen leef- en systeemwereld in de literatuur op twee (tegengestelde) manieren wordt benaderd.¹⁴³⁹ Zo had Habermas het over de kolonisatie van de leefwereld door de (taal en de structuur van de) systeemwereld (zie *supra*). Een toepassing hiervan vindt men in de bijdrage over 15 jaar zelfsturing in de gemeente Peel en Maas:¹⁴⁴⁰

Het onderscheid dat Peel en Maas maakt tussen openbaar domein en publiek domein is te vergelijken met het onderscheid tussen resp. leefwereld en systeemwereld bij Habermas. In het openbare domein staan communicatief handelen en dialoog centraal, in het publieke domein het doelgericht of strategisch handelen. Ook de opvatting van Habermas dat de systeemwereld in toenemende mate binnendringt in de leefwereld is binnen Peel en Maas regelmatig onderwerp van gesprek. (...)

Van der Laan stelt echter dat de leef- en systeemwereld steeds verder uit elkaar drijven: er zou geen betekenisvolle overlap meer bestaan en ze zitten elkaar dwars.¹⁴⁴¹ Voor een toepassing in dit verband kan men verwijzen naar een Nederlandstalig onderzoek over bijstandsgerechtigden in een re-integratietraject. Daarin leest men het volgende:¹⁴⁴²

Een opvallende bevinding uit de analyses is de kloof die de bijstandsgerechtigden ervaren tussen de leefwereld van henzelf enerzijds en de systeemwereld van de gemeente en re-integratieorganisaties anderzijds. (...) Sommige respondenten schetsen de verstandhouding tussen hen, de gemeente en de re-integratieorganisatie dan ook als een wij-zijrelatie. Ze ervaren deze organisaties, oftewel 'het systeem', letterlijk als een grote muur. Ze hebben niet het idee dat zij van die zijde ondersteuning krijgen.

Ondanks voormelde tegenstelling blijkt de praktijk een stuk genuanceerder te zijn. Zo bestaan er tal van situaties waarin elementen van de systeemwereld doorwerken in de leefwereld en ook omgekeerd. In het eerste geval ziet men bijvoorbeeld initiatieven van zelfsturing, zoals consumenten die zich organiseren en verenigen waarin mensen in armoede het woord nemen. Ten tweede kan men binnen de systeemwereld denken aan initiatieven om burgers meer te betrekken in het beslissingsproces (o.m. klankbordgroepen) en richtlijnen voor ambtenaren om

¹⁴³⁹ W. MESSINK (2015), *Systeem- en leefwereld: hoe de kloof te dichten*, www.socialevraagstukken.nl.

¹⁴⁴⁰ J. CUSTERS en G. SCHMITZ, "Ankerpunten van het zelfsturingsconcept in theoretische bronnen" in J. CUSTERS (ed.), *Zelfsturing 3.0. – 15 jaar gemeenschapontwikkeling door zelfsturing in de gemeente Peel en Maas*, Gemeente Peel en Maas, Werkplaats Gemeenschapontwikkeling, 2017, 130.

¹⁴⁴¹ J. VAN DER LANS, *Loslaten, vertrouwen, verbinden: over burgers en binding*, Amsterdam, Stichting DOEN, 2011, 30.

¹⁴⁴² I. SCHELL-KIEHL, L. SLOTS en G. HOLSBRINK-ENGELS, "Kloof tussen leefwereld en – systeemwereld", *Sozio* 2014, afl. 3, 33-34.

helder te communiceren met de bevolking.¹⁴⁴³ Om deze redenen pleit men er in bepaalde literatuur voor om de leef- en systeemwereld niet naast of tegenover elkaar te plaatsen, maar een en ander te bekijken als twee perspectieven die zich van elkaar onderscheiden door een verschillende logica, maar die tegelijk betrekking hebben op dezelfde werkelijkheid.¹⁴⁴⁴ Men hoeft er dan bijvoorbeeld niet bij voorbaat van uit te gaan dat professionals en ambtenaren zich in een andere wereld begeven dan ‘gewone’ burgers.¹⁴⁴⁵ Een ambtenaar is immers net zozeer onderdeel van het systeem als dat hij burger is binnen zijn leefwereld. Tot slot dient benadrukt dat de kenmerken van de systeemwereld niet minderwaardig zijn aan of zelfs slechter zijn dan deze van de leefwereld. De relatie tussen beide is gecompliceerder: regels en structuur zijn nodig om de ‘zachte’ waarden en belangen van de burger te kunnen behartigen, vooral in tijden van schaarste en/of bezuinigingen.¹⁴⁴⁶ Beide werelden (of perspectieven) vervullen dus een belangrijke functie en kunnen niet zonder elkaar.¹⁴⁴⁷

Dit alles geldt overigens ook voor het OCMW-bijstandsrecht: enerzijds bestaat er geen sociaal vangnet zonder objectief wettelijk kader binnen *het systeem* en anderzijds wordt de sociaal-maatschappelijke doelstelling (cfr. een menswaardig leven voor eenieder) niet bereikt zonder rechtszoekenden die er – vanuit *hun leefwereld* – een beroep op (kunnen) doen. Tegelijk tonen de eerder beschreven dilemma’s en spanningsvelden aan dat dit geen vanzelfsprekende opdracht is. Zo is het vanuit het perspectief van de systeemwereld van belang om de zaken op afstand te beschouwen (teneinde rechtsgelijkheid en objectiviteit te garanderen), terwijl het perspectief van de leefwereld net een grote betrokkenheid en nabijheid van de hulpverlener veronderstelt. Op dezelfde manier geldt een spanning tussen bureaucratische (en regelgevende) elementen van het systeem en laagdrempelige flexibele hulp afgestemd op de individuele leefwereld van de aanvrager. Denk in dit laatste geval bijvoorbeeld aan de burger die sollicitatiebewijzen moet binnenbrengen, terwijl zijn afstand tot de arbeidsmarkt veel te groot is om ernstig kans te maken op werk (zie ook *supra*).

¹⁴⁴³ J. CUSTERS en G. SCHMITZ, *Zelfsturende vitale gemeenschappen*, Delft, Eburon, 2012, 77-78.

¹⁴⁴⁴ H. REINDERS, *Kwaliteit als ervaring*, Oud-Turnhout, Gompel & Svacina, 2019, 18

¹⁴⁴⁵ W. MESSINK (2015), *Systeem- en leefwereld: hoe de kloof te dichten*, www.socialelvraagstukken.nl.

¹⁴⁴⁶ H. REINDERS, *Kwaliteit als ervaring*, Oud-Turnhout, Gompel & Svacina, 2019, 18.

¹⁴⁴⁷ J. BOUMANS, “Tussen regie en repressie: een verkenning van het concept empowerment”, *Tijdschrift voor rehabilitatie* 2012, afl. 1, 30.

2.3.2.2. Zorgethiek en rechtenethiek

Habermas' theorie over de verhouding tussen leefwereld en systeemwereld werd door auteur Soetenhorst-de Savornin Lohman verder verfijnd en geconcretiseerd aan de hand van de begrippen *zorgethiek* (goed-doen) en *rechtenethiek* (recht-doen).¹⁴⁴⁸ Een toelichting.

Vooreerst stelt Soetenhorst dat fronliniewerkers (*street-level bureaucrats* in het werk van Lipsky, zie *supra*) werken als scharnier tussen de systeemwereld van (overheids)instanties en de leefwereld van mensen die op deze instanties een beroep doen.¹⁴⁴⁹ In dezelfde zin betoogt Gibens dat er zogenaamde *interferentiezones* bestaan tussen de systeem- en de leefwereld waarbinnen sociale en juridische professionals in contact komen met de rechtszoekende.¹⁴⁵⁰ Denk hierbij in het bijzonder aan de maatschappelijk werker als frontliniewerker binnen het OCMW-recht: hij bevindt zich op het snijvlak van politieke, wettelijke en maatschappelijke realiteiten en doelstellingen en wordt tegelijk beïnvloed door de organisatiecultuur en de (werk)sfeer van het eigen OCMW, alsook door diverse aspecten van de leefwereld van de hulpvrager.¹⁴⁵¹ De sociaal werker slaat met andere woorden de brug tussen de publieke systeemwereld (overheid, recht, beleid...) en de private leefwereld (zie *supra*).

Voormelde brugfunctie van de sociaal werker uit zich meer concreet in zijn kerntaak om, binnen de grenzen van zijn beoordelingsruimte, het OCMW-recht om te zetten naar aangepaste ondersteuning of hulp op maat van de betrokkene.¹⁴⁵² Soetenhorst spreekt in dit verband over hulp als integraal onderdeel van het (sociaal) recht, naast hulp in de schaduw van het recht (misdad en straf) en hulp op gelijke voet met het recht (familie- en jeugdrecht).¹⁴⁵³ Daarbij merkt de auteur op dat hulpverlening en rechtstoepassing mettertijd in afzonderlijke domeinen werden ondergebracht, elk met specifieke organisatiekenmerken en beroepsstructuren.¹⁴⁵⁴ Er

¹⁴⁴⁸ J. SOETENHORST-DE SAVORNIN LOHMAN, *Doe wel en zie om – Maatschappelijke hulpverlening in relatie tot het recht*, Amsterdam, Swets & Zeitlinger, 1990, 16.

¹⁴⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁵⁰ S. GIBENS, *Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk?* (proefschrift), Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 151 en de verwijzingen aldaar.

¹⁴⁵¹ I. SCHELL-KIEHL, L. SLOTS en G. HOLSBRINK-ENGELS, "Kloof tussen leefwereld en – systeemwereld", *Sozio* 2014, afl. 3, 35.

¹⁴⁵² M. DE BIE en J. VANDENBUSSCHE, "40 jaar OCMW-praktijk op de spanning tussen bijstand als sociaal beleidsinstrument en bijstand als sociaal grondrecht" in M. DE WILDE, F. VANDENBROUCKE, B. CANTILLON en M. BOUVERNE-DE BIE (eds.), *40 jaar OCMW & Bijstand*, Leuven, Acco, 2016, 61.

¹⁴⁵³ J. SOETENHORST-DE SAVORNIN LOHMAN, *Doe wel en zie om – Maatschappelijke hulpverlening in relatie tot het recht*, Amsterdam, Swets & Zeitlinger, 1990, 28-31.

¹⁴⁵⁴ J. DE SAVORNIN LOHMAN en H. RAAFF, *In de frontlinie tussen hulp en recht*, Bussum, Coutinho, 2008, 153.

liggen bovendien verschillende ethische principes aan ten grondslag, respectievelijk deze van de *zorgethiek* en de *rechtenethiek*.¹⁴⁵⁵ Daar waar de *zorgethiek* verband houdt met noties als relatieve waarden, betrokkenheid, altruïsme, binding, flexibiliteit en individuele behoeften, verwijst de *rechtenethiek* onder meer naar universele waarden, aansprakelijkheid, plichten, controle, gelijkheid en objectieve criteria.¹⁴⁵⁶ Toegepast op het bijstandsrecht geldt dat het beleid rond maatschappelijke integratie weliswaar steunt op een *rechtenethiek*, maar dat de daadwerkelijke uitvoering van het beleid een *zorgethiek* veronderstelt waarin maatwerk centraal staat.¹⁴⁵⁷

Naar analogie met de verhouding tussen de leef- en de systeemwereld, geldt dat de *zorg- en rechtenethiek* elkaar nodig hebben, maar elkaar tegelijk ook kunnen tegenwerken. Zo stelt men in de eerste plaats vast dat beide oriëntatiekaders bepaalde raakvlakken vertonen die elkaar wederzijds kunnen versterken (*synergie*), onder andere wat betreft individuele verantwoordelijkheid, zorgvuldigheid en communicatie.¹⁴⁵⁸ Dit hoeft ook niet te verbazen, nu hulp en recht in essentie een gemeenschappelijke doelstelling nastreven: mensen bij de samenleving houden en marginalisering en uitsluiting tegengaan.¹⁴⁵⁹ Met respect voor beide varianten van de ethiek ('tweezijdige ethiek') dient een hulpverlener zich tegelijk empathisch en altruïstisch op te stellen, terwijl hij de hulpvrager een helder inzicht verleent in het geheel van rechtsregels en procedures.¹⁴⁶⁰ Niettemin geldt hier evenzeer dat de tegengestelde logica's van de *zorg- en rechtenethiek* elkaar kunnen tegenwerken, bijvoorbeeld persoonlijke betrokkenheid tegenover aansprakelijkheid of emotioneel tegenover rationeel handelen.¹⁴⁶¹ Hiermee vindt men opnieuw aansluiting bij de eerder besproken spanningsvelden en dilemma's.

¹⁴⁵⁵ L. DE WITTE, *Methodisch werken in de sociaaljuridische hulp- en dienstverlening*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 2006, 109-110.

¹⁴⁵⁶ *Ibidem* en J. DE SAVORNIN LOHMAN en H. RAAFF, *In de frontlinie tussen hulp en recht*, Bussum, Coutinho, 2008, 153-154.

¹⁴⁵⁷ J. DE SAVORNIN LOHMAN en H. RAAFF, *In de frontlinie tussen hulp en recht*, Bussum, Coutinho, 2008, 158-159.

¹⁴⁵⁸ *Ibidem*, 154.

¹⁴⁵⁹ *Ibidem*, 94.

¹⁴⁶⁰ J. SOETENHORST-DE SAVORNIN LOHMAN, *Doe wel en zie om – Maatschappelijke hulpverlening in relatie tot het recht*, Amsterdam, Swets & Zeitlinger, 1990, 81-82 en T. SCHUYT, *Hoed u voor de liefdadigen*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 1993, 69.

¹⁴⁶¹ J. DE SAVORNIN LOHMAN en H. RAAFF, *In de frontlinie tussen hulp en recht*, Bussum, Coutinho, 2008, 154.

2.3.2.3. Synthese

Men stelt vast dat de dilemma's en spanningsvelden in het sociaal werk rechtstreeks voortvloeien uit een problematische afstemming tussen hulp en recht (of tussen de leef- en de systeemwereld).¹⁴⁶² De wijze waarop de maatschappelijk werker in een concrete casus met deze tegenstelling omgaat, wordt bepaald door diverse factoren (zie *infra* over de invulling van de discretionaire ruimte). Daarbij is het steeds de betrachting om de hulpvrager tegelijk te *integreren* en te *emanciperen* in de samenleving of sociale orde.¹⁴⁶³

Enerzijds verwijst *integratie* naar de doelstelling om de bestaande orde (systeemwereld / rechtsorde) te handhaven en mensen hieraan aan te passen. Anderzijds is *emancipatie* gericht op de realisatie van meer gelijkheid in de samenleving door de sociale orde in bepaalde mate aan te passen aan de noden van het individu (leefwereld).¹⁴⁶⁴ De combinatie van *integratie* en *emancipatie* wordt beschouwd als het kernelement, de centrale sokkel waarop het sociaal werk - in al zijn verschijningsvormen - steunt (denk o.m. aan jeugdzorg, begeleiding van migranten, kwetsbare vrouwen of uitkeringsgerechtigden).¹⁴⁶⁵ In de meeste literatuur is opnieuw sprake van een spanningsveld of tegenstelling; een *of-of*-verhaal waarbij de sociaal werker, binnen de grenzen van zijn discretionaire ruimte, dient na te gaan wie onder welke voorwaarden steun verkrijgt en zich van daaruit verder moet integreren in de samenleving (zie ook *infra* over de zogenaamde *deservingness criteria*).¹⁴⁶⁶ Op een meer abstract niveau verwijst dit naar de idee van de sociale verzorgingsstaat als een instrument van sociale controle, eerder dan een middel om burgers te emanciperen.¹⁴⁶⁷

¹⁴⁶² J. SOETENHORST-DE SAVORNIN LOHMAN, *Doe wel en zie om – Maatschappelijke hulpverlening in relatie tot het recht*, Amsterdam, Swets & Zeitlinger, 1990, 36.

¹⁴⁶³ C. VANDEKINDEREN, R. ROOSE, P. RAEYMAECKERS en K. HERMANS, *Sociaal Werk Conferentie 2018 – Sterk Sociaal Werk Eindrapport*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 13 en 49.

¹⁴⁶⁴ C. SCHUYT, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1973, 48, aangehaald door C. VANDEKINDEREN, R. ROOSE, P. RAEYMAECKERS en K. HERMANS, *Sociaal Werk Conferentie 2018 – Sterk Sociaal Werk Eindrapport*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 13.

¹⁴⁶⁵ K. HERMANS en M. DE BIE, "Sociaal werk(opleidingen) en OCMW: professionalisering van de maatschappelijke dienstverlening" in M. DE WILDE, F. VANDENBROUCKE, B. CANTILLON en M. BOUVERNE-DE BIE (eds.), *40 jaar OCMW & Bijstand*, Leuven, Acco, 2016, 227-228 en C. VANDEKINDEREN, R. ROOSE, P. RAEYMAECKERS en K. HERMANS, *Sociaal Werk Conferentie 2018 – Sterk Sociaal Werk Eindrapport*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 13.

¹⁴⁶⁶ L. DOMINELLI en J. CAMPLING, *Anti-oppressive Social Work: theory and practice*, New York, Palgrave Macmillan, 2002, 28.

¹⁴⁶⁷ F. POWELL, *The politics of social work*, London, Sage Publications, 2001, 54.

Daarentegen kan men *emancipatie* en *integratie* ook in een *en-en*-verhaal plaatsen: een dialectische verhouding die uitmondt in een aanpak waarbij men zowel de burger als de samenleving vooruithelpt.¹⁴⁶⁸ De achterliggende gedachte is hier dat beide elementen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, aangezien *integratie* niet alleen gaat over participatie aan het maatschappelijk leven, maar ook over de ervaring van gelijke kansen en rechten (cfr. *emancipatie*).¹⁴⁶⁹ Omgekeerd spreekt men in bepaalde literatuur over *emancipatie* als synoniem voor *integratie in de brede betekenis*, naast *disciplineren* als synoniem voor *integratie in de enge betekenis*, precies omdat *emancipatie* en *integratie* elkaar slechts versterken wanneer men verder kijkt dan het vervullen en sanctioneren van de (integratie)voorwaarden, zoals de werkbereidheidseis in het bijstandsrecht.¹⁴⁷⁰

Het samengaan van beide elementen resulteert in de zogenaamde *anti-oppressieve benadering* van het sociaal werk: een emancipatoire benadering gericht op de realisatie van *social justice* voor de kwetsbare hulpvrager.¹⁴⁷¹ Dit laatste is overigens van bijzonder belang, omdat *social justice* wordt beschouwd als een kernwaarde voor de professionele hulpverlening:¹⁴⁷²

The social work profession promotes social change, problem solving in human relationships and the empowerment and liberation of people to enhance well-being. (...) Principles of human rights and social justice are fundamental to social work.

Vanuit een meer praktisch oogpunt is de anti-oppressieve aanpak erop gericht om de machtsverschillen en de sociale ongelijkheden in de samenleving weg te werken aan de hand van *minimale interventie* en *maximaal partnerschap* in de hulpverleningsrelatie. Concreet komt het er in de eerste plaats op aan om zo weinig mogelijk in te grijpen en er niet van uit te gaan dat elke tussenkomst of beslissing die men in de plaats van de hulpvrager neemt ook de beste actie is. De sociaal werker dient zich te realiseren dat hij zich als onderdeel van een openbare instelling in een machtspositie bevindt (zie ook *supra*). Elk optreden dat niet door de burger

¹⁴⁶⁸ L. SIURALA, *Autonomy through dependency: Histories of Cooperation, Conflict and Innovation in Youth Work*, Finland, Council of Europe – Youth Partnership, 2014, 2-3.

¹⁴⁶⁹ K. HERMANS en M. DE BIE, “Sociaal werk(opleidingen) en OCMW: professionalisering van de maatschappelijke dienstverlening” in M. DE WILDE, F. VANDENBROUCKE, B. CANTILLON en M. BOUVERNE-DE BIE (eds.), *40 jaar OCMW & Bijstand*, Leuven, Acco, 2016, 227-228.

¹⁴⁷⁰ P. TUTELEERS, *Sociale activering - Exploratieve studie naar de achtergronden van het concept*, Gent, Academia Press, 2007, 16.

¹⁴⁷¹ L. DOMINELLI, “Anti-oppressive practice in context” in R. ADAMS, L. DOMINELLI en M. PAYNE (eds.), *Social Work: themes, issues and critical debates*, London, Palgrave, 1998, 5.

¹⁴⁷² C. BECKETT en A. MANYARD, *Values and ethics in social work*, London, Sage Publications, 2005, 107 en de verwijzing aldaar naar IFSW (2000), *Definition of Social Work*, www.ifsw.be

werd gevraagd of dat niet voortkomt uit ernstige redenen om de situatie te verbeteren is zodoende een bekrachtiging van de geldende machtsverhoudingen. Ten tweede dient de sociaal werker zich, ondanks de ongelijke verhouding, zoveel mogelijk als een ‘partner’ in de hulpverlening op te stellen. Een respectvolle basishouding staat hierin centraal, onder meer door het gebruik van toegankelijke taal, het actief bevragen van de voorkeuren en wensen van de hulpvrager en het geven van toelichting bij het ‘waarom’ van de verschillende stappen in de hulpverlening.¹⁴⁷³

Het moet tot slot worden benadrukt dat deze werkwijze niet alleen verwijst naar de (micro)relatie tussen de sociaal werker en zijn cliënt, maar tevens naar het meso- en macroniveau waarop de hulpverlening wordt georganiseerd. Het betreft immers de hele persoonlijke, institutionele en culturele context waarbinnen het sociaal werk zich afspeelt. Een en ander impliceert dat leidinggevende actoren eveneens op een *anti-oppressieve* wijze met hun ondergeschikten moeten omgaan.¹⁴⁷⁴ Dat is evenwel niet altijd evident, nu het sociaal beleid doorgaans niet in dezelfde zin wordt gevoerd. Zo ziet men de laatste jaren een duidelijke beleidsverschuiving van *emancipatie* naar meer *integratie* (en *adaptatie*), in het bijzonder ten aanzien van uitkeringsgerechtigde burgers.¹⁴⁷⁵ Daardoor komen de concepten weer meer tegenover elkaar te staan (in plaats van elkaar te versterken) en wordt het moeilijker om de toegang tot *social justice* voor kwetsbaren te vrijwaren.¹⁴⁷⁶

2.4. Oordeel van de sociaal werker

Dit deel behandelt de wijze waarop de sociaal werker tot een advies komt, hoe hij met andere zijn discretionaire ruimte invult. Meer concreet zal de werker in elke individuele casus moeten komen tot een afweging van voormelde spanningsvelden en dilemma’s, daarbij rekening houdend met de complexe werkomstandigheden van de sociale dienst. In dit verband

¹⁴⁷³ *Ibidem*, 164-165.

¹⁴⁷⁴ L. DOMINELLI en J. CAMPLING, *Anti-oppressive Social Work: theory and practice*, New York, Palgrave Macmillan, 2002, 33.

¹⁴⁷⁵ P. TUTELEERS, *Sociale activering - Exploratieve studie naar de achtergronden van het concept*, Gent, Academia Press, 2007, 17 ev. en C. VANDEKINDEREN, R. ROOSE, P. RAEYMAECKERS en K. HERMANS, “The DNA of social work as a human rights practice from a frontline social workers’ perspective in Flanders”, *European Journal of Social Work* 2019, 5.

¹⁴⁷⁶ *Ibidem*.

onderscheidt men de volgende bepalende factoren: het management (met inbegrip van de hiërarchische organisatie), het lokaal sociaal beleid, de aard van de regelgeving en de interactie tussen de (karakteristieken van de) cliënt en de (aanpak van de) sociaal werker.¹⁴⁷⁷ Daarnaast blijkt uit een studie van De Wilde dat de variatie in het opleggen van een sanctie na een eerste werkweigering wordt verklaard aan de hand van vijf indicatoren: de socio-demografische kenmerken van de gemeente, de politieke context van het OCMW, de persoonlijke kenmerken van de maatschappelijk werkers, welvaartsstaat gerelateerde attitudes en de werkcontext.¹⁴⁷⁸ Reeds eerder werd de invloed van regelgeving op de omvang van de discretionaire ruimte toegelicht. De overige factoren kunnen vervolgens worden herleid tot twee grote groepen: management, beleid en organisatie aan de ene zijde en attitudes, aanpak en kenmerken van de maatschappelijk werker aan de andere zijde. Hierna volgt een uitgebreide toelichting.

2.4.1. Management, lokaal beleid en bestuurlijke organisatie

Het management of bestuur heeft doorgaans een grote invloed op de structurele, administratieve en organisatorische aspecten van een dienst; het zogenaamde ‘macro-beleid’. Daarentegen is de impact veel beperkter ten aanzien van het lagere (micro-)niveau waarop de frontliniewerker ageert.¹⁴⁷⁹ Frontliniewerkers staan immers rechtstreeks in contact met de burgers die van de dienstverlening gebruik maken, terwijl zij tegelijk (organisatorisch, beleidsmatig...) ver afstaan van het management.¹⁴⁸⁰ Deze afstand leidt tot een zekere mate van autonomie: de discretionaire ruimte.¹⁴⁸¹

De vraag rijst of deze ruimte door de frontliniewerker ook wordt ingevuld conform de principes en richtlijnen van het management. Lipsky maakt in dit verband een onderscheid tussen

¹⁴⁷⁷ U. NOTHDURFTER en K. HERMANS, “Meeting (or not) at the street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work”, *International Journal of Social Welfare* 2018, afl. 27, 297-298.

¹⁴⁷⁸ M. DE WILDE, “Leefloon krijgen of verliezen : hoe decentraal wordt het bijstandsbeleid geïmplementeerd in Vlaanderen?” in P. RAEYMAECKERS, C. NOËL, D. BOOST, C. VERMEIREN, J. COENE en S. VAN DAM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2017*, Leuven, Acco, 2017, 66-67.

¹⁴⁷⁹ N. RICCUCCI, *How management matters. Street-level bureaucrats and welfare reform*, Washington, Georgetown University Press, 2005, 3 en L. DOMINELLI, *Social Work. Theory and practice for a changing profession*, Cambridge, Polity Press, 2004, 182.

¹⁴⁸⁰ M. VAN LANEN, *Wat doen sociaal werkers wanneer ze sociaal werk doen? Een etnografie van de professionaliteit*, Delft, Eburon, 2013, 42.

¹⁴⁸¹ *Ibidem*, 43.

algemene handvatten en concrete (beleids)doelstellingen en resultaten: daar waar de algemene uitgangspunten doorgaans in de praktijk worden overgenomen, kan er wel een probleem ontstaan wanneer de professional zich niet kan vinden in de te realiseren doelen (d.i. wanneer hij deze niet legitiem acht). In het laatste geval is het denkbaar dat sociaal werkers, politieagenten, leerkrachten en andere frontliniewerkers de discretionaire grenzen zullen aftasten om in een andere richting te handelen.¹⁴⁸² Niettemin blijft de aanwezigheid van discretionaire ruimte een noodzakelijke (doch geen voldoende) voorwaarde om een grote implementatiebereidheid bij de sociaal werker te verkrijgen. Meer concreet blijkt uit onderzoek dat het gevoel dat men beslissingsmacht heeft (*powerfulness*), in combinatie met een zinvol beleid dat op een positieve manier bijdraagt aan de samenleving (*meaningfulness*) nagenoeg altijd resulteert in een grote bereidheid om in de zin van het beleid te handelen.¹⁴⁸³ Daarbij is het essentieel dat men in de aangereikte richtlijnen en principes het belang van de cliënt ('maatwerk') vooropstelt.¹⁴⁸⁴

Aldus vult de sociaal werker zijn discretionaire ruimte in conform het beleid van de hiërarchische overste(n), voor zover dit beleid erop gericht is om oplossingen op maat van de cliënt aan te reiken. Toch ligt de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid altijd bij het Bijzonder Comité, met dien verstande dat het sociaal verslag van de maatschappelijk werker wel in de absolute meerderheid van de gevallen (80%) wordt gevolgd.¹⁴⁸⁵ Een en ander roept de vraag op wie de beleidspraktijk dan werkelijk bepaalt. Of nog: wie volgt wie?

Een studie van Raeymaeckers, gebaseerd op de onderzoeken van Thompson en Wildavsky⁽¹⁴⁸⁶⁾ en Engbersen⁽¹⁴⁸⁷⁾, toont aan dat de organisatiecultuur in elk geval een belangrijke rol speelt, bijvoorbeeld met betrekking tot het activeringsbeleid.¹⁴⁸⁸ Meer concreet benoemt de auteur drie

¹⁴⁸² M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 18.

¹⁴⁸³ E. THOMANN, N. VAN ENGEN en L. TUMMERS, "The necessity of discretion: a behavioral evaluation of bottom-up implementation theory", *Journal of public administration research and theory* 2018, afl. 28, 597-598 en L. TUMMERS en V. BEKKERS, *Discretion and its effects: analyzing the experiences of street-level bureaucrats during policy implementation*, Rotterdam, Erasmus Universiteit, 2012, 16.

¹⁴⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁸⁵ M. DE WILDE, "Het gebruik van de discretionaire ruimte door Vlaamse OCMW-medewerkers" in M. DE WILDE, F. VANDENBROUCKE, B. CANTILLON en M. DE BIE (eds.), *40 jaar OCMW & Bijstand*, Leuven, Acco, 2016, 107.

¹⁴⁸⁶ M. THOMPSON en A. WILDAVSKY, "A cultural theory of information bias in organizations", *The Journal of Management Studies* 1986, afl. 23, 273-286.

¹⁴⁸⁷ G. ENGBERSEN, *Publieke Bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*, Antwerpen, Stenfert Kroese, 2006, 284p.

¹⁴⁸⁸ P. RAEYMAECKERS, "Hulpverleners en hun omgeving: een kwalitatieve studie over de rol van de

mogelijke organisatieculturen binnen een OCMW: de fatalistische, individualistische en egalitaire cultuur (gebaseerd op de indeling van Thompson en Wildavsky¹⁴⁸⁹). Deze culturen worden telkens gekenmerkt door een zwakke of sterke raster- en groepsdimensie. Hierbij verwijst de rasterdimensie naar de mate waarin de regels en voorschriften binnen het sociaal centrum het handelen van de maatschappelijk werker beperken. Daarnaast heeft de groepsdimensie betrekking op de invloed van de collega's op zijn handelen.¹⁴⁹⁰

Men stelt vast dat een zwakke groepsdimensie (gebrek aan teamvisie, collega's vinden weinig ondersteuning bij elkaar, er is geen consensus) in combinatie met een sterke rasterdimensie (weinig handelingsvrijheid van bovenaf) leidt tot een eerder fatalistische (en onderdanige) houding bij de maatschappelijk werkers. Zij ervaren moeilijkheden om voor sommige cliënten uitzonderingen op het activeringsprincipe te verdedigen en staan onder sterke sturing van het Bijzonder Comité. Deze groep is daarom geneigd om een eerder disciplinerende visie op activering aan te houden die strookt met de visie van de raadsleden.¹⁴⁹¹ Wanneer daarentegen sprake is van een zwakke rasterdimensie (meer vrijheid van bovenaf) is veel mogelijk als terzelfdertijd ook het team sterk staat. Een hechte groepscultuur kan overigens zowel op formele (sterke groepsdimensie – egalitaire cultuur) als op informele wijze (zwakke groepsdimensie – individualistische cultuur) ontwikkeld worden. Denk bijvoorbeeld aan teamvergaderingen, overleg tussen collega's over een casus en de mogelijkheid om vragen te stellen aan elkaar.¹⁴⁹² Op die manier komt men tot een teamvisie waarin maatzorg centraal staat en waardoor de individuele hulpverlener zich ondersteund voelt.¹⁴⁹³ Dit is des te meer van belang nu het advies van de maatschappelijk werker niet zozeer het resultaat is van zijn individuele optreden, maar van een (uitgebreid) traject langs collega-maatschappelijk werkers, het team sociale dienst en/of de hoofdmaatschappelijk werker of de secretaris.¹⁴⁹⁴ In het bijzonder het teamhoofd of de

organisatiecultuur”, *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 2009, afl. 18, 27.

¹⁴⁸⁹ M. THOMPSON en A. WILDAVSKY, “A cultural theory of information bias in organizations”, *The Journal of Management Studies* 1986, afl. 23, 280-281. (Dit werk is op zijn beurt een herformulering van de vier kwadranten van Douglas (cfr. M. DOUGLAS, *Cultural Bias – Occasional Paper nr. 35*, London, Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, 1978, 59p.)

¹⁴⁹⁰ G. ENGBERSEN, *Publieke Bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*, Antwerpen, Stenfert Kroese, 2006, 31-33.

¹⁴⁹¹ M. DE WILDE, “Het gebruik van de discretionaire ruimte door Vlaamse OCMW-medewerkers” in B. CANTILLON, M. DE BIE, M. DE WILDE en F. VANDENBROUCKE, *40 jaar OCMW & Bijstand*, Leuven, Acco, 2016, 107.

¹⁴⁹² P. RAEYMAECKERS, “Hulpverleners en hun omgeving: een kwalitatieve studie over de rol van de organisatiecultuur”, *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 2009, afl. 18, 36.

¹⁴⁹³ *Ibidem*, 37.

¹⁴⁹⁴ M. DE WILDE, “Het gebruik van de discretionaire ruimte door Vlaamse OCMW-medewerkers” in B. CANTILLON, M. DE BIE, M. DE WILDE en F. VANDENBROUCKE (eds.), *40 jaar OCMW & Bijstand*, Leuven,

hoofdmaatschappelijk werker speelt een cruciale rol, aangezien hij – veelal samen met de betrokken sociaal werker - het dossier voorstelt op de bijeenkomst van het Bijzonder Comité.¹⁴⁹⁵ De mate waarin hij daarbij aandacht besteedt aan onderling overleg en het maatzorgprincipe, alsook de mate waarin hij het belang van het sociaal verslag benadrukt, versterkt de positie van de praktijkwerkers ten opzichte van het Bijzonder Comité (zwakke rasterdimensie – zowel egalitaire als individualistische cultuur).

Meer concreet stelt Raeymaeckers vast dat de hoofdmaatschappelijk werker in een fatalistische organisatiecultuur geneigd is om het strikte activeringsdiscours van de raadsleden aan te houden, terwijl men zowel in de individualistische als in de egalitaire cultuur een geëngageerde hoofdmaatschappelijk werker met veel aandacht voor activering op maat aantreft.¹⁴⁹⁶ In dezelfde zin stelt De Wilde dat wanneer maatschappelijk werkers, hoofdmaatschappelijk werkers en het team sterk betrokken zijn bij uitkeringsbeslissingen de kans op een sanctie minder groot is dan wanneer het Comité een meer doorslaggevende stem heeft.¹⁴⁹⁷ Sommige auteurs maken in dit verband een duidelijk onderscheid tussen het *strategisch* management (vgl. Bijzonder Comité) en het *lokaal* management (vgl. hoofdmaatschappelijk werker). Daar waar de lokale manager handelt vanuit een professionele toewijding en zich vaker identificeert met de praktijkwerkers binnen de organisatie, houden de leden van het strategisch management zich eerder bezig met het uitstippelen van de beleidsdoelen en strategische keuzes om de efficiënte werking van de dienst te garanderen. Een goed georganiseerd lokaal management lijkt ook in deze benadering sterk(er) te kunnen wegen op de beslissingspraktijk van het OCMW.¹⁴⁹⁸

Onafhankelijk van de beschreven dynamieken binnen het management dient daarnaast benadrukt dat beslissingen uiteraard niet ‘in het luchtledige’ worden genomen: zowel de mensen die deze beslissingen nemen, als de (gemeentelijke of stedelijke) context waarin dat gebeurt spelen een rol. Zo wijst het onderzoek van De Wilde uit dat de gemiddelden van 90 onderzochte gemeenten met betrekking tot de voorspelde kans op sanctie na een eerste werkweigering weliswaar dicht bij elkaar lagen, maar dat de uiterste gemeenten onderling op

Acco, 2016, 107.

¹⁴⁹⁵ P. RAEYMAECKERS, “Hulpverleners en hun omgeving: een kwalitatieve studie over de rol van de organisatiecultuur”, *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 2009, afl. 18, 38.

¹⁴⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁹⁷ M. DE WILDE, “Het gebruik van de discretionaire ruimte door Vlaamse OCMW-medewerkers” in B. CANTILLON, M. DE BIE, M. DE WILDE en F. VANDENBROUCKE (eds.), *40 jaar OCMW & Bijstand*, Leuven, Acco, 2016, 107.

¹⁴⁹⁸ T. EVANS, “Professionals, managers and discretion”, *British Journal of Social Work* 2011, afl. 41, 382-383.

dit punt wel tot 20% van elkaar verschillen.¹⁴⁹⁹ Deze beperkte, doch bestaande variatie wordt onder meer bepaald door het lokaal sociaal beleid. Aldus doet De Wilde een aantal vaststellingen: hoe groter de gemeente, hoe kleiner de kans op een uitkering of een sanctie; hoe hoger het percentage werklozen in een gemeente, hoe sneller men sanctioneert in het geval van werkweigering (zelfs voor een job van één dag); hoe hoger het percentage leefloongerechtigden in een gemeente, hoe groter de kans op een leefloon (hoewel dit wellicht omgekeerd werkt, in de zin dat deze OCMW's cliënten makkelijker als gerechtigd beschouwen); hoe meer begunstigden van een leefloon deelnemen aan een activeringstraject, hoe groter de kans op sanctionering en wanneer er zich tot slot een arbeidsbemiddelingsdienst (VDAB) in dezelfde gemeente of stad bevindt, dan is de kans op sancties ruim 10% hoger.¹⁵⁰⁰

Verder wijst men in een ander onderzoek op de mogelijke impact van verschillen tussen lokale arbeidsmarkten (in relatie tot het veelvuldig of net zeer beperkt toepassen van een artikel 60§7-tewerkstelling), de houding ten opzichte van studenten met een leefloon (in Gent zijn er verhoudingsgewijs veel meer leefloongerechtigden in deze categorie dan in Antwerpen) en de druk op OCMW's als gevolg van migratiestromen.¹⁵⁰¹

Tot slot dient opgemerkt dat de politieke kleur van het lokaal bestuur hoe dan ook een grote rol speelt. Er is altijd een politiek element geweest (ivm de samenstelling van de OCMW-raad), maar nu de gemeenteraad en de OCMW-raad samenvallen (¹⁵⁰²) zal het politieke aspect in de toekomst mogelijk nog nadrukkelijker aanwezig zijn (hoewel men dit tracht te vermijden, zie *infra*).¹⁵⁰³ Onderzoek in dit verband heeft aangetoond dat wanneer de voorzitter van de OCMW-raad tot een rechtse partij behoort, de kans op sancties merkkelijk groter is. In gemeenten met voorzitters van andere partijen lijken er daarentegen geen significante verschillen te bestaan.¹⁵⁰⁴

¹⁴⁹⁹ M. DE WILDE, "Leefloon krijgen of verliezen: hoe decentraal wordt het bijstandsbeleid geïmplementeerd in Vlaanderen?" in P. RAEYMAECKERS, C. NOËL, D. BOOST, C. VERMEIREN, J. COENE en S. VAN DAM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2017*, Leuven, Acco, 2017, 69-70.

¹⁵⁰⁰ *Ibidem*, 71 en M. DE WILDE, *Between legislation and realisation comes implementation – The effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 80.

¹⁵⁰¹ F. VANDENBROUCKE, C. LUIGJES en K. LIEVENS, "Activering en bijstand na de staatshervorming" in B. CANTILLON, M. DE BIE, M. DE WILDE en F. VANDENBROUCKE, *40 jaar OCMW & Bijstand*, Leuven, Acco, 2016, 194.

¹⁵⁰² Cfr. de inkanteling van de OCMW's in de gemeenten – zie *infra*.

¹⁵⁰³ J. PEETERS (2018), *OCMW gaat op in gemeente*, <http://www.sociaal.net> en B. D'HONDT (2016), *Armoede na inkanteling van OCMW in gemeente – Succes komt niet vanzelf*, <http://www.sociaal.net>

¹⁵⁰⁴ M. DE WILDE, "Leefloon krijgen of verliezen: hoe decentraal wordt het bijstandsbeleid geïmplementeerd in Vlaanderen?" in P. RAEYMAECKERS, C. NOËL, D. BOOST, C. VERMEIREN, J. COENE en S. VAN DAM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2017*, Leuven, Acco, 2017, 69-70 en M. DE WILDE, *Between*

2.4.2. Attitudes en hulpverleningsrollen

Reeds eerder werd aangegeven dat de verschillen tussen de steden en gemeenten onderling eerder beperkt zijn. Daarentegen is er wel een grote variatie in beslissingen op het individuele niveau van de professional.¹⁵⁰⁵ Uit de studie van De Wilde volgt dan ook dat een meerderheid van de beïnvloedende factoren rechtstreeks verband houdt met de positie van de sociaal werker: welvaartsstaat gerelateerde attitudes, persoonlijke kenmerken en de wijze waarop men omgaat met werkcontext gebonden aspecten (zie *supra*). Al deze aspecten worden hierna toegelicht.

2.4.2.1. Welvaartsstaat- en armoedegerelateerde attitudes

Zoals aangehaald blijkt dat de Europese burger doorgaans positief is over de doelstellingen en de draagwijdte van de welvaartsstaat, maar dat men kritischer is over zijn effectiviteit, efficiëntie en de beleidsresultaten. Zo zijn Europeanen voorstander van een herverdeling van inkomsten, teneinde armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Tevens acht men de overheid verantwoordelijk voor de uitbouw van een socialezekerheidssysteem dat toegankelijk is voor iedereen en een sociale dienstverlening met specifieke aandacht voor de zwakkere groepen. Daarentegen is men vaker de mening toegedaan dat de sociale uitkeringen onvoldoende en de aangeboden diensten inadequaat zijn om de doelgroep te bereiken en te ondersteunen. De gemiddelde Europeaan denkt bovendien dat misbruik en ondergebruik van de sociale rechten sterk afbreuk doen aan de effectiviteit van het systeem. Bijgevolg kan men niet spreken over één attitude ten aanzien van de welvaartsstaat: het gaat om meerdere aspecten die, naargelang het geval, eerder positief of negatief worden gepercipieerd (multidimensionaliteit).¹⁵⁰⁶

De Europese burger heeft echter wel één gedeelde opvatting over wie de voordelen van de welvaartsstaat het meest ‘verdient’ (*deservingness*). Zo blijkt uit onderzoek in verschillende landen en langsheen verschillende sociale klassen een consistent patroon waarbij

legislation and realisation comes implementation – The effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes (proefschrift), Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 81.

¹⁵⁰⁵ M. DE WILDE, *Between legislation and realisation comes implementation – The effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 84-85.

¹⁵⁰⁶ F. ROOSMA, J. GELISSEN en W. VAN OORSCHOT, “The multidimensionality of welfare state attitudes: A European Cross-National Study”, *Social Indicators Research* 2013, 243-244 en 250.

achtereenvolgens – van meer naar minder *deserving* – worden gerangschikt: de ouderen, de zieken en gehandicapten, de werklozen en tot slot de mensen met een migratieachtergrond.¹⁵⁰⁷ Aan deze rangschikking liggen een vijftal zogenaamde *deservingness*-criteria ten grondslag: controle (heeft men de eigen situatie ‘in de hand?’), nood (hoe behoeftig is men?), identiteit (betreft het ‘iemand van ons?’), attitude (is men volgzzaam en dankbaar?) en wederkerigheid (wat geeft de betrokkene in de plaats?).¹⁵⁰⁸ Men ziet deze criteria nadrukkelijk terugkomen in het OCMW-recht: sociale bijstand is in de eerste plaats gericht op de behoeftigen (nood) en tegelijk vraagt men van de betrokkene een positieve houding, de wil om iets aan zijn situatie te veranderen en de bereidheid om te werken (controle, attitude, wederkerigheid). In het geval het door omstandigheden niet mogelijk is om zijn verantwoordelijkheid te nemen (geen controle), heeft de wetgever uitzonderingen wegens billijkheid of gezondheid voorzien.¹⁵⁰⁹

In de beleidspraktijk merkt men evenwel dat de activeringsgedachte sterk aanwezig is en samenhangt met een toenemende voorwaardelijkheid van rechten. Men wil er op die manier voor zorgen dat een uitkering niet zomaar ‘passief’ wordt toegekend, maar net bijdraagt aan de maatschappelijke integratie van mensen. Dit kan echter enkel slagen wanneer het traject in onderling overleg tot stand komt, aangezien men anders vooral de afhankelijke positie van de kwetsbare burger dreigt te versterken (zie ook *supra*).¹⁵¹⁰ Niettemin ziet men dit accent op verantwoordelijkheid en controle eveneens terugkomen in de beoordeling van de *deservingness*-criteria door de algemene Europese bevolking. Zo blijkt uit voormelde rangschikking dat mensen met weinig *controle* over hun leefsituatie als het meest behartenswaardig worden beschouwd (ouderen, zieken en gehandicapten). Werklozen kunnen op minder steun rekenen, omdat zij ‘mits enige inspanning’ worden geacht zelf uit hun situatie te kunnen geraken. Tot slot blijkt ook het criterium *identiteit* een rol te spelen: migranten zijn het verst verwijderd van ‘onze identiteit’ en zijn daarom minder *deserving*.¹⁵¹¹

¹⁵⁰⁷ W. VAN OORSCHOT, “Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states”, *Journal of European Social Policy* 2016, afl. 16, 37-38.

¹⁵⁰⁸ W. VAN OORSCHOT, “Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public”, *Policy and Politics: Studies of local government and its services* 2000, afl. 28, 36.

¹⁵⁰⁹ M. DE WILDE, *Between legislation and realisation comes implementation – The effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 95.

¹⁵¹⁰ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID en SOCIALE UITSLUITING (2013), *Sociale bescherming en armoede – Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie (Tweejaarlijks verslag 2012-2013)*, www.armoedebestrijding.be

¹⁵¹¹ W. VAN OORSCHOT, “Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states”, *Journal of European Social Policy* 2016, afl. 16, 26.

Wanneer we deze resultaten voor de Europese burger vergelijken met de houding van de sociaal werker, dan blijkt deze laatste minder kritisch over de gevolgen van de welvaartsstaat en ook minder voorstander van controle en voorwaardelijkheid.¹⁵¹² Tegelijk gaat hij in concrete situaties zeer nauwgezet om met de interpretatie van de *deservingness*-criteria. Zo houdt de hulpverlener bij het opleggen van een sanctie vooral rekening met de nood van de cliënt en de mate waarin de betrokkene controle heeft over zijn situatie. Aldus werd de aanwezigheid van een minderjarig kind dat onverwacht ziek werd vaker als verzachtende omstandigheid aanvaard voor een werkweigering dan mentale problemen of dakloosheid. Daartegenover leidt een herhaaldelijke ongegronde werkweigering in het merendeel van de gevallen tot sancties.¹⁵¹³ Tot slot heeft de sociaal werker doorgaans een meer genuanceerde visie op activering: hij ziet het veel ruimer dan tewerkstelling en overweegt verschillende invullingen naargelang de concrete mogelijkheden van de aanvrager (zie tevens *supra* over de activeringsladder).¹⁵¹⁴

Eveneens relevant is het feit dat sociaal werkers de oorzaken van armoede eerder toeschrijven aan structurele en psychologische factoren dan aan individuele verklaringen. Wat de structurele argumenten betreft, is er weliswaar een gedeelde visie met andere professionals (niet-sociaal werkers), maar de psychologische benadering is wel zeer kenmerkend voor het sociaal werk.¹⁵¹⁵ Het dient opgemerkt dat deze analyse niet bedoeld is om de persoonlijkheidskenmerken of psychische problemen van de betrokkene verantwoordelijk te stellen (wat aanleunt bij het individuele schuldmodel). Daartegenover wil men de houding en het gedrag van de burger verduidelijken vanuit zijn interacties met de omgeving: zijn handelen is het gevolg van de betekenis die hij geeft aan wat hij meemaakt.¹⁵¹⁶ Denk in het bijzonder aan de herhaalde kwetsuren die hij oploopt in het contact met overheidsinstellingen (zie *supra*). Hoe dan ook staat zowel de structurele als de psychologische benadering in contrast met de individuele opvatting die nog vaak door de Europese burger wordt onderschreven. Vooral in de Mediterraan en Oost-Europese landen is men geneigd om de schuld bij de burger zelf te leggen.¹⁵¹⁷ Niettemin kan deze perceptie veranderen doorheen de tijd en tussen regimes onderling: veel

¹⁵¹² M. DE WILDE, *Between legislation and realisation comes implementation – The effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 59.

¹⁵¹³ *Ibidem*, 79-81.

¹⁵¹⁴ J.-P. TABIN en A. PERRIARD, “Active social policies revisited by social workers”, *European Journal of Social Work* 2016, afl. 19, 451.

¹⁵¹⁵ I. WEISS en J. GAL, “Poverty in the Eyes of the Beholder: Social Workers Compared to Other Middle-Class Professionals”, *British Journal of Social Work* 2007, afl. 37, 903.

¹⁵¹⁶ G. CUYVERS (2015), *Een psychologische analyse van armoede*, www.guidocuyvers.be

¹⁵¹⁷ J. KALLIO en M. NIEMELÄ, “Who blames the poor? Multilevel evidence of support for and determinants of individualistic explanation of poverty in Europe”, *European Societies* 2014, afl. 16, 128-129.

hangt af van de socio-demografische context, de economische conjunctuur en de dominante politieke strekking op een bepaald moment.¹⁵¹⁸ Zo gaat economische recessie gepaard met een algemene economische disciplinerende van de bevolking, een verstrenging van de morele waarden en een groeiende afkeer van wie ‘afwijkt’.¹⁵¹⁹

De meest waarschijnlijke verklaring voor deze attitudeverschillen tussen sociaal werkers en de rest van de bevolking is de zogenaamde *professionele identificatie*.¹⁵²⁰ Weiss en Gal omschrijven dit concept als *the workers’ and students’ internalization of the beliefs and desired values of the social work profession*.¹⁵²¹ Zo wordt een structurele kijk op de oorzaken van armoede algemeen in overeenstemming gezien met de gewenste professionele waarden van het sociaal werk.¹⁵²² Er is dan ook een reële kans dat maatschappelijk werkers mede omwille van deze attitudes gekozen worden.¹⁵²³

Onafhankelijk van het voormelde is en blijft de sociaal werker uiteraard ook een individu met een unieke achtergrond, die een bepaalde opvoeding heeft genoten en een aantal overtuigingen, waarden en normen onderschrijft. Zo blijkt uit een onderzoek over attitudes tegenover de welvaartsstaat dat sociaal werkers eerder hun klassepositie weerspiegelen dan hun professionele waarden.¹⁵²⁴ Meer concreet bleken sociaal werkers niet meer dan gemiddeld voorstander van universele sociale uitkeringen en ook niet meer dan gemiddeld gekant tegen de opvatting dat sociale uitkeringen hun ontvangers schaden. Tevens gaf een kwart van de respondenten de voorkeur aan een belastingverlaging, ondanks het feit dat dit leidde tot een vermindering van de sociale bijstandsprogramma’s. Tot slot stelde men vast dat mensen die een sociale uitkering ontvangen progressiever zijn dan mensen die geen beroep doen op het bijstandssysteem (met inbegrip van de sociaal werkers).¹⁵²⁵ Om deze redenen wordt in sommige

¹⁵¹⁸ *Ibidem*.

¹⁵¹⁹ K. BEYENS, “Straffen tussen rede en gevoel” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. MERCELIS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 190.

¹⁵²⁰ M. DE WILDE, *Between legislation and realisation comes implementation – The effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 59.

¹⁵²¹ I. WEISS en J. GAL, “Poverty in the Eyes of the Beholder: Social Workers Compared to Other Middle-Class Professionals”, *British Journal of Social Work* 2007, afl. 37, 894.

¹⁵²² D. DE SORTE, *Perspectieven van studenten sociaal werk op activering in relatie tot armoede – Meesterproef in de Master Sociaal Werk*, Gent, Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, 2013, 26 en de verwijzingen aldaar.

¹⁵²³ *Ibidem*, 155.

¹⁵²⁴ I. WEISS en J. GAL, “Social workers’ attitudes towards social welfare policy”, *International Journal of Social Welfare* 2007, afl. 16, 355.

¹⁵²⁵ H. BULLOCK, “From the Front Lines of Welfare Reform: An Analysis of Social Worker and Welfare Recipient

literatuur specifieke aandacht besteed aan de invloed van de klasseverschillen tussen hulpvrager en hulpverlener op de houding van de betrokkenen en het verloop van het hulpverleningsproces.¹⁵²⁶

2.4.2.2. Hulpverleningsrollen

Naast de reeds besproken elementen zijn er ook een aantal socio-demografische kenmerken die een rol kunnen spelen in het beslissingsproces. Zo is de gemiddelde leeftijd van het team maatschappelijk werkers bepalend: hoe hoger deze leeftijd, hoe vaker zij voorspellen een uitkering te weigeren of voor een sanctie te kiezen. Verder lijkt het erop dat teams met meer mannen meer sancties voorspellen, terwijl sociaal werkers met kinderen net minder zouden sanctioneren. En ook: hoe meer werkervaring in het team, hoe groter de voorspelde kans op een sanctie. Bij dit alles dient evenwel opgemerkt dat vooral de gemiddelde leeftijd doorslaggevend is; de andere factoren hebben slechts op één van de onderzochte variabelen een effect.¹⁵²⁷

Hoe dan ook blijft een groot deel van de variatie in de beoordeling van cliënten nog steeds onverklaard. Er zijn immers wel meer aspecten die in de hulpverleningsrelatie een rol kunnen spelen, zoals lichaamstaal, de wijze van communiceren, eigen overtuigingen, de hulpverleningsstijl, de aard van de hulpvraag, de werkcontext en allerlei andere meer subjectieve factoren.¹⁵²⁸ Vooral wanneer de beleidsdoelstellingen moeilijk verzoenbaar zijn met de noden van de cliënt zullen deze meer persoonlijke en ‘ongrijpbare’ elementen bepalend zijn.¹⁵²⁹ De maatschappelijk werker treedt dan eigenlijk op als beleidsmaker; een kracht waarmee men rekening moet houden wanneer men kiest voor een eerder gecontesteerde socialebijstandspolitiek.¹⁵³⁰

Attitudes”, *The Journal of Social Psychology* 2004, afl. 6, 584-585.

¹⁵²⁶ J. VAN VUGT en A. KOSTER, *Uit een goed nest*, Eindhoven, De Els, 1992, 140p.

¹⁵²⁷ M. DE WILDE, “Leefloon krijgen of verliezen : hoe decentraal wordt het bijstandsbeleid geïmplementeerd in Vlaanderen?” in P. RAEYMAECKERS, C. NOËL, D. BOOST, C. VERMEIREN, J. COENE en S. VAN DAM, *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2017*, Leuven, Acco, 2017, 71.

¹⁵²⁸ M. DE WILDE, *Between legislation and realisation comes implementation – The effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 85.

¹⁵²⁹ U. NOTHDURFTER en K. HERMANS, “Meeting (or not) at the street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work”, *International Journal of Social Welfare* 2018, afl. 27, 301.

¹⁵³⁰ M. DE WILDE, *Between legislation and realisation comes implementation – The effect of the multi-layered*

Aan de hand van de bijdrage van Driessens kan men een beter inzicht verkrijgen in de wijze waarop de sociaal werker vorm geeft aan de hulpverleningsrelatie. Meer concreet heeft de auteur het over de zogenaamde hulpverleningsrollen. Op basis van de diversiteit in het omgaan met de spanningsvelden komt Driessens tot zes ideaaltypische rollen. Een overzicht.¹⁵³¹

Vooreerst verwijzen de *rituele zorgverstreker* en de *controleur* naar hulpverleners die vanuit de aanbodzijde werken. Zij opteren voor een resultaatgerichte aanpak met standaardpakketten van hulpverlening en gerichte oplossingen voor afgebakende problemen. Tevens hechten zij veel belang aan de bureaucratische aspecten van hulpverlening. Tot slot neemt dit type hulpverlener bij een vermoeden van fraude al snel de rol van controleur op.

Daartegenover werken de *redder* en de *probleemoplosser* eerder vraaggericht. Terwijl de redder vooral tussenkomt in crisissituaties zal de probleemoplosser onder alle omstandigheden zoveel mogelijk (vooral administratieve lasten) uit handen van de client nemen. Het betreft een nabije, maar tegelijk ook paternalistische hulpverleningsrelatie. Slechts zelden leidt deze aanpak tot duurzame resultaten.

Tot slot bevinden de *begeleider* en de *bemiddelaar* zich tussen voormelde uitersten. Zij verlenen hulp op een efficiënte manier met aandacht voor zorg op maat. Bovendien spelen zij niet alleen in op de eerste noden en crisissituaties, maar werken zij ook aan stabiliteit, duurzaamheid en het versterken van de autonomie. Terwijl de begeleider zich vooral richt op gedragsverandering, zal de bemiddelaar onderhandelen tussen de samenleving en de kwetsbare burger, in de zin dat hij werkt aan relationele problemen, interactiestoornissen en structurele uitsluitingsprocessen. Beide hulpverleningsrollen worden gekenmerkt door het accent op nabijheid, vertrouwen en emancipatie.

Het dient benadrukt dat hoewel de *begeleider* en de *bemiddelaar* de beste resultaten boeken op lange termijn toch ook veel afhangt van wat de burger zelf wil en wat hij van de hulpverleningsrelatie verwacht.¹⁵³² Het betreft immers een intensief traject dat, nog los van de

implementation process on social policy outcomes, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 85.

¹⁵³¹ K. DRIESSENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 223-229 en K. DRIESSENS, *Armoede en hulpverlening. Omgaan met isolement en afhankelijkheid*, Gent, Academia Press, 2003, 811.

¹⁵³² Ook de hulpvrager kan in ideaaltypische rollen worden ondergebracht: *de plantrekker* en *de tijdelijke hulpvrager* (autonomie), *de passieve consument* en *de aanhankelijke blijver* (afhankelijkheid) met daartussenin *de*

beperkende werkomstandigheden, veronderstelt dat de betrokkene zelf gelooft in zijn kansen op slagen. Soms zijn de mentale kwetsuren van de aanvrager echter zo intens (cfr. gevoelskloof) dat men (nog) niet klaar is voor grote veranderingen. Dan gebeurt het dat sommige burgers ‘plots’ afhaken en niets (meer) van zich laten horen, dat er meermaals terug van bij de start moet worden begonnen of dat er weinig zichtbare resultaten zijn.¹⁵³³

Terzelfdertijd vloeit uit dit alles voort dat de rol van de hulpverlener, net zoals de houding van de hulpvrager, mee kan evolueren doorheen het interactieproces, maar ook dat de hulpverlener verschillende rollen moet kunnen opnemen in zijn relatie tot verschillende cliënten.¹⁵³⁴

Een en ander resulteert in onderstaand schema met positieve en negatieve hulpverhoudingen.¹⁵³⁵

Hulpvrager	Hulpverlener	Ritualistisch zorgverstreker	Controleur	Redder	Probleemoplosser	Begeleider	Bemiddelaar
Plantrekker		–	–	–	–	☹	–
Tijdelijke hulpvrager		–	–	☺ V	☺	–	–
Passieve consument		V	–	–	☺☺	V	–
Aanhankelijke blijver		–	–	–	☺	☺☹☺☺	–
Autonome hulpzoeker		☹	☹	–	☺☺	☹☹☹	☹
Bereidwillige medewerker		–	–	–	☺	☺☺☺☺☺ ☺☺☺☺	☺☺

- ☺: een relatie die beide actoren als positief ervaren
- ☹: een overeenkomst in negatieve percepties
- ☺☹: een neutrale en positieve perceptie
- ☹☹: een neutrale en negatieve perceptie
- ☺☹☺: een relatie die beide actoren als neutraal percipiëren
- V: een tegenstelling in perceptie

sturende hulpzoeker en de bereidwillige medewerker (K. DRIESENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 199).

¹⁵³³ K. DRIESENS, “Als een vogel met geknipte vleugels – Gevoelens van afhankelijkheid in de hulpverlening aan armen” in J. BRODALA, G. CUYVERS en G. VAN DEN EECKHAUT (eds.), *Kanttekeningen – Bouwen aan kansen op recht en toegang*, Antwerpen, Garant, 1999, 43.

¹⁵³⁴ K. DRIESENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 231 en K. DRIESENS, *Armoede en hulpverlening: omgaan met isolement en afhankelijkheid*, Gent, Academia Press, 2003, 811.

¹⁵³⁵ K. DRIESENS, “Een zoektocht naar succesvolle hulpverleningsrelaties met (generatie)arme gezinnen” in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2003*, Leuven, Acco, 2003, 256.

3. Slotbeschouwing

Samenvattend wordt de implementatie van het OCMW-beleid bepaald door de wijze waarop sociaal werkers aan de frontlinie invulling geven aan de discretionaire ruimte (*bottom-up* in plaats van *top down*). In overeenstemming met de bijdrage van Lipsky vervult de sociaal werker als *street-level bureaucrat* dan ook een essentiële rol: zijn optreden kan substantiële en soms onverwachte gevolgen hebben voor de werkelijke richting en de resultaten van het bijstandsbeleid.¹⁵³⁶ De optelsom van het individuele handelen van de verschillende sociaal werkers binnen een team bepaalt met andere woorden hoe het beleid, de rechtsregels en de bedoeling van de wetgever in de praktijk tot uiting komen.¹⁵³⁷

Hoewel de discretionaire ruimte daardoor vaak een (klein of groot) verschil doet ontstaan tussen *the law in the books* en *the law in action* is het toch een noodzakelijk element in het werk van de *street-level bureaucrat*.¹⁵³⁸ Alleen zo kan hij immers zorg op maat van de cliënt leveren en tegelijk voldoende flexibel inspelen op de (ethische) spanningsvelden en uitdagende werkomstandigheden waarmee hij wordt geconfronteerd.¹⁵³⁹ Bovendien laat de wetgever soms (on)bewust ruimte voor discretie, bijvoorbeeld wanneer hij kiest voor open of vage normen of door helemaal geen regels te voorzien.¹⁵⁴⁰ Men kan in de context van het OCMW-recht onder meer denken aan de (breed interpreteerbare) voorwaarden voor een recht op steun: werkbereidheid (met uitzonderingen inzake gezondheid en billijkheid), ontoereikende bestaansmiddelen of het mensonwaardig leven. Tegelijk werd hierbij opgemerkt dat de discretionaire ruimte geen ‘opening’ is die men kan ‘opvullen’ met regels. Elke regel behoeft immers interpretatie of minstens een concrete toepassing naar de praktijk. De handelingsruimte kan dus, naargelang het geval, groter of kleiner zijn, maar ze verdwijnt nooit helemaal.¹⁵⁴¹

¹⁵³⁶ N. RICCUCCI, *How management matters – Street-level bureaucrats and welfare reform*, Washington, Georgetown University Press, 2005, 4-5 en de verwijzing aldaar naar M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 13-26.

¹⁵³⁷ M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 13.

¹⁵³⁸ M. VAN DER WOUDE, *Discretie in recht en samenleving. Rechtssociologische reflecties op het gat in de donut*, Den Haag, BoomJuridisch, 2018, 9.

¹⁵³⁹ Zie o.m. K. STAS, A. VERBRUGGEN en H. VLAEMINCK, *Ethische knopen doorhakken in het sociaal werk. Een praktisch denkkader toegepast in de beroepspraktijk*, Gent, Academia Press, 2013, 18 en M. VAN DER WOUDE, *Discretie in recht en samenleving. Rechtssociologische reflecties op het gat in de donut*, Den Haag, BoomJuridisch, 2018, 21.

¹⁵⁴⁰ M. VAN DER WOUDE, *Discretie in recht en samenleving. Rechtssociologische reflecties op het gat in de donut*, Den Haag, BoomJuridisch, 2018, 11-12.

¹⁵⁴¹ D. GALLIGAN, *Discretionary Powers: A legal study of official discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1990, 173.

Voorts werden verschillende factoren aangehaald die de invulling van de discretionaire ruimte in het dagelijkse sociaal werk bepalen. Zo onderscheidt men naast de beleidskeuzes, de organisatie en de visie van het team nog de attitudes en de hulpverleningsrollen van de professional. Het betreft in feite een complex samenspel van objectieve en meer subjectieve elementen die bovendien kunnen evolueren tijdens het hulpverleningsproces en in de interactie met de cliënt.¹⁵⁴² Bedoeling is dat de maatschappelijk werker uiteindelijk komt tot een evenwicht in zijn taak als *gids* (begeleiding geven, oplossingen suggereren, drempels helpen overwinnen), *vakman* (kennis en vaardigheden bijbrengen) en *bemiddelaar* (tussenkomst in de relatie met derden) voor de kwetsbare burger.¹⁵⁴³ Bijzondere aandacht moet daarbij uitgaan naar participatie en emancipatie, zodat de (onvermijdelijke) relationele ongelijkheid in de hulpverleningsrelatie vermindert en de cliënt zich steeds onafhankelijker kan voelen.¹⁵⁴⁴

Men dient de handelingsmarge aldus te beschouwen als een onvermijdelijke en tegelijk noodzakelijke voorwaarde voor de behoorlijke uitoefening van het sociaal werk. Niettemin moet de professional zich zeer bewust zijn van deze (beslissings)macht, vooral in relatie tot kwetsbaren. Lipsky stelde het als volgt: “*The poorer the person, the more he or she is likely to be nonvoluntary client of not one but several street-level bureaucracies. (...) The less voluntary the interaction, the less useful it is even to understand the interaction in terms of limits to the costs people will accept, because clients cannot easily withdraw.*”¹⁵⁴⁵

Burgers die met andere woorden niet in staat zijn om private diensten te bekostigen, kunnen niet anders dan zich tot de overheid te wenden (cfr. *nonvoluntary client*). Omdat zij geen keuze hebben en de hulp bijzonder hard nodig hebben, komen zij voorts in een sterke afhankelijkheidspositie terecht. Daarbij komt dat de betrokkenen, rekening houdend met de multiproblematiek, vaak met verschillende diensten – en dus ook met meerdere *street-level bureaucrats* – in contact komen. Al deze frontliniewerkers bevinden zich in de positie om macht en controle uit te oefenen over het leven van de aanvrager.¹⁵⁴⁶

¹⁵⁴² B. PETERS en J. PIERRE, *Handbook of public administration*, London, Sage Publications, 2003, 246-248.

¹⁵⁴³ K. DRIESSENS, “Als een vogel met geknipte vleugels – Gevoelens van afhankelijkheid in de hulpverlening aan armen” in J. BRODALA, G. CUYVERS en G. VAN DEN EECKHAUT (eds.), *Kanttekeningen – Bouwen aan kansen op recht en toegang*, Antwerpen, Garant, 1999, 50-51.

¹⁵⁴⁴ *Ibidem*, 61.

¹⁵⁴⁵ M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 54-56.

¹⁵⁴⁶ *Ibidem*, 6 en 124.

Wanneer men tot slot de link legt met de problematiek van het (on)begrijpelijk OCMW-recht, dan is de vaststelling dat de maatschappelijk werker hierin een cruciale rol speelt. Afhankelijk van de wijze waarop hij met zijn machtspositie omgaat (d.i. invulling geeft aan de discretionaire ruimte) en daarbij het hoofd biedt aan de vele uitdagingen waarmee hij geconfronteerd wordt, zal het recht voor de burger begrijpelijker of net minder begrijpelijk worden. Denk bijvoorbeeld aan de mate waarin de professional een bureaucratische of toch eerder laagdrempelige aanpak hanteert. Of de mate waarin de arbeidscontext (tijd, middelen, beleid, teamvisie...) het moeilijk of net haalbaar maakt om maatwerk te bieden en een individueel traject met de aanvrager te doorlopen. Precies omdat de sociaal werker het belangrijkste aanspreekpunt is in het OCMW-recht dient men het bestaan van de discretionaire ruimte zoveel mogelijk te ondersteunen en te zien als *een kans om hulp te bieden die echt helpt*.¹⁵⁴⁷

¹⁵⁴⁷ K. DRIESENS, “Een zoektocht naar succesvolle hulpverleningsrelaties met (generatie)arme gezinnen” in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2003*, Leuven, Acco, 2003, 260.

Deel III/C: Onbegrijpelijk **OCMW-recht**

1. Inleiding en probleemstelling

De delen III/A en III/B plaatsen de resultaten van het praktijkonderzoek in een breder verklarend perspectief. Aldus is gebleken dat de vastgestelde knelpunten in de toegankelijkheid van het OCMW-recht aan de *vraagzijde* verband houden met de precare leefsituatie van de burger (deel III/A – cfr. het klovenmodel) en aan de *aanbodzijde* raken aan de complexe positie van de sociaal werker (deel III/B – cfr. de discretionaire ruimte).

Daarnaast blijkt dat één element aan beide zijden zeer nadrukkelijk meespeelt, namelijk de *onbegrijpelijkheid* van het OCMW-recht. Het is als het ware ‘het knelpunt der knelpunten’ dat zich op verschillende manieren - zowel ten aanzien van de burger als ten aanzien van de sociaal werker - manifesteert:

Wat enerzijds de burger betreft, houdt de *onbegrijpelijkheid* verband met zowel *externe* als *persoonlijke* omstandigheden. De problematiek komt immers voort uit een tekort aan duidelijke informatie op maat van de betrokkene (*extern*), maar ook uit een tekort aan voldoende kennis en vaardigheden om op te treden in het rechtsverkeer (*persoonlijk*). Beide omstandigheden verwijzen op hun beurt naar de kennis- en vaardigheidskloof. Tal van knelpunten zijn terug te brengen tot deze kloof. Denk onder meer aan de gebrekkige informatie over dringende medische hulpverlening, de onduidelijkheden in verband met het GPMI, de moeilijkheden om stukken te verzamelen, een eigen administratie bij te houden of zich te manifesteren op de arbeidsmarkt, alsook de afwezigheid van een reflex om elke gewijzigde situatie tijdig te melden aan de sociaal werker. Daarnaast spelen, nog los van de taalbarrière, een heel aantal communicatieproblemen. Zo zijn er de innerlijke kwetsuren als gevolg van negatieve ervaringen in het verleden, waardoor de burger een wantrouwige basishouding aanneemt en het gevoel heeft niet begrepen te worden.¹⁵⁴⁸ Tevens gebeurt het dat mensen de communicatie als frustrerend ervaren, zich in de verdrukking voelen en daardoor ongeduldig worden of tot een uitbarsting komen.¹⁵⁴⁹ Ook het feit dat kwetsbare burgers als gevolg van hun zwaar verleden vaker kiezen voor een onomwonden, directe communicatievorm draagt hieraan bij. In het geval van hoogoplopende emoties wordt soms met verheven stem gesproken, wat weleens botst met

¹⁵⁴⁸ F. SPIESSCHAERT, *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 65.

¹⁵⁴⁹ K. DRIESSENS en T. VAN REGENMORTELT, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 107.

onze gereserveerde en meer gecontroleerde samenleving.¹⁵⁵⁰ Verder gaat de communicatie van kansarmen doorgaans minder over de inhoud en meer over betekenissen. Deze betekenissen hebben betrekking op onderliggende emoties van onmacht, gebrek aan affectie en afwijzing. Dit verklaart waarom de verhalen van mensen in armoede soms inhoudelijk tegenstrijdig of naast de (juridische) kwestie zijn.¹⁵⁵¹ In elk geval dient de sociaal werker te beseffen dat achter een moeizame communicatie dikwijls een grote hulpeloosheid schuilgaat om met de buitenwereld om te gaan.¹⁵⁵² Tot slot gaat het niet alleen over mondelinge, maar ook over schriftelijke communicatie. In het bijzonder de gebrekkige en bovenal zeer juridisch-technische motivering van de eindbeslissing is een belangrijk knelpunt. Een en ander wordt weliswaar opgevangen door de mogelijkheid om bijkomende toelichting te verkrijgen van de sociaal werker, maar niet elke burger gaat in op deze optie en het is ook nog maar de vraag of dit als een volwaardige compensatie kan gelden. Het feit dat de *onbegrijpelijkheid* zo'n grote rol speelt ten aanzien van de kwetsbare burger hoeft overigens niet te verbazen: leven in de marge van de samenleving staat veelal gelijk aan leven in de marge van de beschikbare informatie.¹⁵⁵³

Anderzijds raakt de *onbegrijpelijkheid* aan de taak van de sociaal werker om het recht in concrete ondersteuning op maat om te zetten. Het onderzoek waarbij de hulpverlener nagaat of de burger al dan niet gerechtigd is op een leefloon, wordt gekenmerkt door objectieve componenten en door een subjectieve appreciatie en interpretatie van de leefomstandigheden.¹⁵⁵⁴ Deze verhouding tussen objectieve criteria en een subjectieve beoordelingsmarge wordt grotendeels bepaald door het achterliggende wettelijk kader. Afhankelijk van de voorwaarden die de wetgever vooropstelt, kan een cliëntsituatie worden aangetoond op basis van scherp omliggende *historische feiten* (zoals een geboortedatum of een inschrijving in het bevolkingsregister), dan wel op basis van meer vage, *analoge situaties* (zoals samenwonen, werkbereid zijn of een feitelijke verblijfplaats hebben).¹⁵⁵⁵ Deze laatste categorie wordt gekenmerkt door een grote mate van gevoeligheid, concreetheid, onbepaaldheid,

¹⁵⁵⁰ B. DEMYTTENAERE, *In vrije val : armoede in België*, Antwerpen, Manteau, 2003, 150.

¹⁵⁵¹ T. VAN REGENMORTEL, *Empowerment en maatzorg: een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, Leuven, Acco, 2002, 23.

¹⁵⁵² K. DRIESSENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 107.

¹⁵⁵³ X. DIJON, “L’écart entre le droit et les pauvres”, *RRD* 1986, 227-228.

¹⁵⁵⁴ M. DE BIE en J. VANDENBUSSCHE, “40 jaar OCMW-praktijk op de spanning tussen bijstand als sociaal beleidsinstrument en bijstand als sociaal grondrecht” in M. DE WILDE, F. VANDENBROUCKE, B. CANTILLON en M. BOUVERNE-DE BIE (eds.), *40 jaar OCMW & Bijstand*, Leuven, Acco, 2016, 61.

¹⁵⁵⁵ D. LUYTEN, *OCMW en armenzorg – Een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand*, Leuven, Acco, 1993, 402 en 449.

continuïteit en veelomvattendheid.¹⁵⁵⁶ Zodoende ontstaat een discretionaire ruimte waarbinnen de sociaal werker per geval de situatie kan bekijken. De discretionaire ruimte wordt ook deels met morele argumenten opgevuld (zie *supra* - Deel III/B).¹⁵⁵⁷ Tegelijk biedt het juridisch kader een heel aantal aanknopingspunten om analoge situaties te beoordelen. Sterker, de open wettelijke voorwaarden worden ondersteund door een veelheid aan rechtspraak en rechtsleer inzake OCMW-recht. Denk daarbij onder meer aan de invulling van het begrip *werkbereidheid* of de principes voor het vaststellen van een *feitelijke verblijfplaats*.¹⁵⁵⁸ Echter, de keuze van de wetgever voor dergelijke open begrippen impliceert dat de concrete invulling dikwijls voor discussie vatbaar blijft. Men kan hier ter illustratie terugverwijzen naar het debat over de betekenis van *dringende medische hulpverlening*; een kwestie die niet alleen voor de sociaal werker, maar ook voor artsen, apothekers en cliënten grote onduidelijkheid creëert. Het komt er voor de sociaal werker derhalve op aan om het complexe en veranderlijke juridisch kader goed op te volgen en te vertalen naar de hulpverleningsrelatie met zijn cliënt, aangevuld met een eigen appreciatie van de zaken die binnen de discretionaire beoordelingsruimte vallen.

Uit het voormelde volgt dat de *onbegrijpelijkheid* van het OCMW-recht een bepalende, soms zelfs doorslaggevende rol speelt ten aanzien van nagenoeg elk knelpunt uit het praktijkonderzoek. *Begrijpelijkheid* wordt dan ook ruim omschreven en omvat elementen als openheid, goede communicatie, duidelijke doelstellingen op papier, een helder (wettelijk) kader, toegang tot de dossiers, kennis van rechten en plichten, klare taal en het gevoel van burgers om mee vorm te kunnen geven aan hun situatie.¹⁵⁵⁹ Bovendien krijgen zowel de burger als de sociaal werker met de ene of de andere vorm van *onbegrijpelijkheid* te maken.

Het is in dit verband interessant om te verwijzen naar het actuele debat over het statuut van de samenwonende. Deze kwestie geldt als ultiem voorbeeld van *onbegrijpelijk* OCMW-recht op het kruispunt van de sociologie en het recht, zowel met gevolgen voor de burger die aan het statuut onderworpen wordt als voor de sociaal werker die met het statuut aan de slag moet.

¹⁵⁵⁶ C. SCHUYT, *Tussen macht en moraal*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1983, 36.

¹⁵⁵⁷ D. LUYTEN, *OCMW en armenzorg – Een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand*, Leuven, Acco, 1993, 418.

¹⁵⁵⁸ Zie o.m. POD MI (2014), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, <https://www.mi-is.be/>

¹⁵⁵⁹ M. DE BIE en J. VANDENBUSSCHE, “40 jaar OCMW-praktijk op de spanning tussen bijstand als sociaal beleidsinstrument en bijstand als sociaal grondrecht” in M. DE WILDE, F. VANDENBROUCKE, B. CANTILLON en M. BOUVERNE-DE BIE (eds.), *40 jaar OCMW & Bijstand*, Leuven, Acco, 2016, 59.

2. De onbegrijpelijkheid van het OCMW-recht en het statuut van de samenwonende

2.1. Probleemschets

De moeilijkheden met het statuut van de samenwonende zijn reeds lang gekend en worden telkens opnieuw aangekaart door verschillende actoren in de strijd tegen armoede.¹⁵⁶⁰ Kenmerkend voor deze problematiek is dat er zowel een sociologische als een juridische component aan verbonden is. Zo leiden de lage leefloonbedragen ertoe dat mensen geneigd zijn om de categorie te vermijden of om situaties van samenwonen voor het OCMW verborgen te houden (sociologisch) (zie *supra*). Daarnaast versterkt de juridische complexiteit van het statuut de kennis- en vaardigheidskloof en leidt het tot problemen voor de sociaal werker om een concrete situatie af te toetsen aan het recht (juridisch).

Het juridische luik kan op zijn beurt worden onderverdeeld in *inhoudelijke* en *bewijstechnische* uitdagingen:

Wat de *inhoudelijke* uitdagingen betreft, stelt men enerzijds vast dat samenwonen doorheen het socialezekerheidsrecht op verschillende manieren wordt gedefinieerd.¹⁵⁶¹ In de IGO-wetgeving spreekt men bijvoorbeeld over samenwonen wanneer verschillende personen een hoofdverblijfplaats met elkaar delen, wat betekent dat zij *gewoonlijk* samen op dezelfde plaats verblijven. Het gewoonlijk verblijf blijkt uit de inschrijving in de bevolkingsregisters (Artikel 6 §1 IGO-wet). In de Kinderbijslagwet gaat het daarentegen over personen die met elkaar een *feitelijk gezin* vormen (Artikel 56bis §2 Kinderbijslagwet). Het ligt voor de hand dat wanneer meerdere samenwonende personen elk een uitkering ontvangen in verschillende takken van de sociale zekerheid het dikwijls onduidelijk is wie onder welk statuut thuishoort.¹⁵⁶² Enige uitzondering hierop is het artikel 59 van het Ministerieel Besluit inzake Werkloosheid dat exact dezelfde definitie van samenwonen hanteert als artikel 14 van de RMI-wet.¹⁵⁶³ Een aantal

¹⁵⁶⁰ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2018), *Voorbij het statuut samenwonende – Reflectievoormiddag Senaat*, www.armoedebestrijding.be

¹⁵⁶¹ Voor een overzicht van de verschillende definities: DROITS QUOTIDIENS (2018), *Le taux d'allocations sociales selon la situation familiale*, <http://www.droitsquotidiens.be>

¹⁵⁶² STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2017), *Tweejaarlijks verslag 2016-17: Burgerschap en Armoede*, www.armoedebestrijding.be

¹⁵⁶³ Cfr. Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie – Verslag namens de commissie voor de volksgezondheid, het leefmilieu en de maatschappelijke hernieuwing, *Parl. St.* Kamer 2001-02, doc. 50-

rechtswetenschappers houden daarom bij de bespreking van de OCMW-wetgeving bewust rekening met de rechtspraak inzake werkloosheid.¹⁵⁶⁴ Los daarvan zijn er ook buiten het socialezekerheidsrecht toepassingen van samenwonen, denk hierbij aan de recente aanpassing van de Vlaamse Wooncode waarbij het concept *gemeenschappelijk wonen* werd geïntroduceerd.¹⁵⁶⁵

Anderzijds is er de vaststelling dat het binnen het OCMW-recht, en dus los van de andere takken van sociale zekerheid, evenmin evident blijkt om het concept samenwonen voldoende duidelijk te omschrijven.¹⁵⁶⁶ Zoals verderop zal worden uiteengezet kent deze leeflooncategorie twee voorwaarden: wonen onder hetzelfde dak en het hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden (artikel 14 RMI-wet). Beide criteria zijn op zichzelf erg vaag en laten veel ruimte voor discussie. Het zijn in feite twee analoge situaties binnen de analoge categorie van de samenwonende (zie *supra* over het onderscheid tussen historische feiten en analoge situaties). Dit leidt er niet alleen toe dat leefloongerechtigden vaker in financieel onzekere omstandigheden terechtkomen, tevens is het voor de OCMW's moeilijk om te bepalen of er sprake is van samenwonen en, indien dat het geval is, of het gaat over verdoken samenwonen, dan wel over samenwonen uit onwetendheid.¹⁵⁶⁷

Voorts staat vast dat het voor de sociaal werker onmogelijk is om alles te weten over zijn cliënt. Hij dient zoveel mogelijk informatie te verzamelen, maar uiteindelijk moet hij genoeg nemen met een *bevredigende oplossing* op basis van *beperkte gegevens*.¹⁵⁶⁸ Dit geldt ook voor het bewijs van samenwonen: soms ligt de leefsituatie voor de hand, maar in heel wat gevallen komt

1603/004, 56.

¹⁵⁶⁴ K. STANGHERLIN, "Les catégories de bénéficiaires" in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 384-394 en N. STERCKX, "Notion de cohabitation pour les CPAS: (im)possible détermination?", *OCMW+* 2011, afl. 5, 74.

¹⁵⁶⁵ Gemeenschappelijk wonen is een woonvorm in een gebouw of gebouwencomplex dat wonen als hoofdfunctie heeft en uit verschillende woongelegenheden bestaat, waarbij minimaal twee huishoudens op vrijwillige basis minimaal één leefruimte delen en daarnaast elk over minimaal één private leefruimte beschikken en waarbij de bewoners samen instaan voor het beheer.

(Artikel 2, 43° Decr. 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 augustus 1997 zoals ingevoegd door Decr. 29 maart 2019 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid, *BS* 8 mei 2019.)

¹⁵⁶⁶ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2018), *Voorbij het statuut samenwonende – Reflectievoormiddag Senaat*, www.armoedebestrijding.be

¹⁵⁶⁷ J. VANDENBUSSCHE, *Het statuut van de samenwonende – Een helikopterzicht - Reflectievoormiddag Senaat*, <http://www.armoedebestrijding.be>

¹⁵⁶⁸ D. LUYTEN, *OCMW en armenzorg – Een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand*, Leuven, Acco, 1993, 401.

het erop aan om de verzamelde informatie in zijn context te plaatsen en tot een redelijke inschatting te komen. De vraag die in de rechtspraak steeds terugkeert is of er voldoende *bewijsstukken* voorhanden zijn om tot samenwonen te kunnen besluiten. Een voorbeeld is het geval van een man die een vriend gedurende een zekere periode had laten inwonen. Het OCMW wenste het leefloon voor die specifieke periode te herleiden tot de categorie samenwonende. De rechter stelde evenwel dat er onvoldoende informatie werd verzameld om te kunnen besluiten tot (duurzaam) samenwonen.¹⁵⁶⁹ In een ander geval betrof het een leefloongerechtigde dame bij wie een vriend af en toe kwam logeren. De sociaal werker had slechts één huisbezoek uitgevoerd tijdens hetwelk de vriend werd aangetroffen en dat werd door de rechter als onvoldoende beoordeeld.¹⁵⁷⁰

Tot slot is het zo dat de appreciatie van de verzamelde informatie niet alleen afhangt van de juridische invulling van het concept samenwonen, maar ook van het gewicht dat men aan deze gegevens mag toekennen. Anders gesteld: de sociaal werker moet rekening houden met de *bewijswaarde* van de vaststellingen die hij doet om zodoende te achterhalen of er werd voldaan aan de bewijslast. Hierbij zal de verhouding tussen *feiten* en *vermoedens* een belangrijke rol spelen. Een en ander verwijst naar de *bewijstechnische* uitdagingen rond het statuut.

2.2. De inhoudelijke complexiteit van het statuut

De juridische complexiteit van het begrip *samenwonen* hangt samen met de zeer ruime en voor interpretatie vatbare omschrijving in de wet. Zoals reeds vermeld wordt samenwonen conform artikel 14 RMI-wet gedefinieerd als *het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen*. Hieruit kan men twee voorwaarden afleiden: wonen onder hetzelfde dak en hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden. Het zijn twee cumulatieve voorwaarden, waarbij het ene element sociologisch en het andere economisch wordt ingevuld.¹⁵⁷¹ Verder leest men dat het gaat over elke persoon die met één of meerdere personen samenwoont, wat impliceert dat het geen vereiste is dat deze mensen een affectieve band hebben met elkaar. Het hoeft dus

¹⁵⁶⁹ Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 14/7650/A, *onuitg.*

¹⁵⁷⁰ Arbrb. Antwerpen 2 april 2015, AR nr. 14/6214/A, *onuitg.*

¹⁵⁷¹ N. STERCKX, “Notion de cohabitation pour les CPAS: (im)possible détermination?”, *OCMW+* 2011, afl. 5, 74

niet noodzakelijk over een koppel te gaan en ook het geslacht van de betrokkenen speelt geen rol.¹⁵⁷² Sterker, zelfs wanneer die band er wel is, moet nog altijd worden onderzocht of zij de huishoudelijke aangelegenheden werkelijk met elkaar delen.¹⁵⁷³

2.2.1. Wonen onder hetzelfde dak

Het criterium *wonen onder hetzelfde dak* impliceert logischerwijze dat de betrokkenen in hetzelfde huis of appartement wonen. Dit staat echter niet per definitie gelijk aan de plaats waar men gedomicilieerd is: bestuurlijke en administratieve inlichtingen (waaronder de inschrijving in het bevolkingsregister) zijn binnen het OCMW-recht niet bepalend voor het vaststellen van de woonplaats.¹⁵⁷⁴ De praktijk leert evenwel dat OCMW's de informatie uit het Rijksregister regelmatig als uitgangspunt nemen om van daaruit verder sociaal onderzoek te doen.¹⁵⁷⁵ De werkelijke leefsituatie moet immers steeds in de feiten worden nagegaan.

Ten eerste wordt rekening gehouden met het gezamenlijk gebruik van kamers of installaties die essentieel zijn om op een aanvaardbare manier te kunnen leven. Het gaat over de ruimtes en inboedel die nodig zijn om een normaal dagelijks leven te leiden, zoals de woonkamer, de keuken, de badkamer en het meubilair.¹⁵⁷⁶ Het Hof van Cassatie heeft het in deze ook over *les principales pièces de vie*.¹⁵⁷⁷ De vaststelling dat de bewoners vrije toegang hebben tot voormelde ruimtes is alvast een goede indicatie voor samenwonen.¹⁵⁷⁸ Dit was bijvoorbeeld het

¹⁵⁷² Arbrb. Brussel 2 februari 2010, *Soc. Kron.* 2011, 121; Arbrb. Brussel 7 november 2012, AR nr. 12/6286/A; Arbrb. Antwerpen 17 oktober 2012, AR nr. 12/1079/A, *onuitg.* en Arbrb. Brussel 23 maart 2012, AR nr. 11/14485/A, *onuitg.*, aangehaald door POD MI (2014), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, <https://www.mi-is.be/>

¹⁵⁷³ Arbrb. Brussel 18 december 2003, AR 61.485/03, *onuitg.*, aangehaald door D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 88.

¹⁵⁷⁴ M. MASSCHELEIN, "Commentaar bij artikel 14 RMI-wet", in D. CUYPERS, D. TORFS en Y. WERBROUCK (eds.), *Wet en duiding Sociale Bijstand*, Brussel, Larcier, 2014, 240.

¹⁵⁷⁵ N. BERNARD (2018), *Sortir du taux cohabitant - Reflectievoormiddag Senaat*, www.armoedebestrijding.be

¹⁵⁷⁶ Arbh. Bergen 26 januari 1999, AR 15.136, *onuitg.*, aangehaald door M. BONHEURE, "Réflexions sur la notion de cohabitation: Discours de rentrée prononcé par Mme le substitut général Micèle Bonheure, à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la cour du travail de Bruxelles, le 4 septembre 2000", *JTT* 2000, 490; Arbrb. Antwerpen 28 november 2012, AR nr. 12/4017/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 12 september 2012, AR nr. 11/4200/A, *onuitg.*, aangehaald door POD MI (2014), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, <https://www.mi-is.be/>

¹⁵⁷⁷ Cass. 22 januari 2018, S. 17.0024.F, *JT* 2018, afl. 6730, 398; *JTT* 2018, afl. 1305, 171, noot en *Soc.Kron.* 2018, afl. 7, 281 in het kader van de werkloosheidsreglementering.

¹⁵⁷⁸ Arbh. Gent 17 januari 1997, AR. nr. 660/95, *onuitg.*, aangehaald door N. BERNARD, "La vie en commun – obligée – de réfugiés ne doit pas nécessairement être vue comme cohabitation (au sens de l'aide sociale) – commentaire de Trib. Trav. Bruxelles, 21 janvier 2014", *Soc. Kron.* 2015, afl. 3, 107.

geval ten aanzien van twee personen met afzonderlijke huurovereenkomsten, waarvan de vrouw over een kamer, een keuken en een badkamer beschikte, terwijl de man op dezelfde verdieping alleen een eigen kamer had. Het bleek dat mijnheer via de woonst van mevrouw toegang kreeg tot de badkamer en de keuken.¹⁵⁷⁹

Ten tweede moet het wonen onder hetzelfde dak ook een zekere duurzaamheid vertonen, wat onlosmakelijk samenhangt met de tweede voorwaarde, aangezien er geen sprake kan zijn van een huishouding indien het samenwonen geen bestendigheid vertoont. De tijdelijke opvang van een familielid of kennis uit solidariteitsoverwegingen staat bijgevolg niet gelijk aan leven onder hetzelfde dak.¹⁵⁸⁰ In de praktijk van het sociaal werk hanteert men vaak een periode van drie maanden als maatstaf om te bepalen of een leefsituatie tijdelijk, dan wel permanent geldt (*Focusgesprek 1, dd. 24 april 2017*). Duurzaam samenwonen vereist evenwel niet dat twee of meerdere personen op *ononderbroken* wijze met elkaar samenleven: het volstaat dat zij op *regelmatige* basis gebruik maken van de gemeenschappelijke delen van de woning.¹⁵⁸¹ Tot slot geldt dat wanneer iemand wegens uitzonderlijke omstandigheden (*in casu* de verzorging van een ziek familielid) langer dan een maand in het buitenland verblijft, de achterblijvende bewoner (*in casu* de echtgenoot) toch het leefloon met statuut samenwonende kan behouden.¹⁵⁸²

2.2.2. Hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden

2.2.2.1. De economische finaliteit als uitgangspunt

Het tweede criterium, zijnde het hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden, heeft een essentieel economisch-financiële betekenis. Zo leest men in de

¹⁵⁷⁹ Arbrb. Brussel 14 februari 2013, *Soc. Kron.* 2015, afl. 3, 140.

¹⁵⁸⁰ Arbrb. Namen 10 februari 2006, *JLMB* 2006, 639; Arbh. Luik 23 december 2008, *onuitg.*, aangehaald door K. STANGHERLIN, “Les catégories de bénéficiaires” in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 384 en Cass 18 maart 2002, AR S.01.0136.N, *Arr.Cass.* 2002, afl. 3, 814; *JTT* 2002, afl. 838, 409; *NJW* 2002, afl. 3, 94, noot, *Pas.* 2002, afl. 3, 741 en *RW* 2002-03, afl. 34, 1342 over het begrip ‘samenwonen’ in de zin van de Wet Tegemoetkoming Gehandicapten.

¹⁵⁸¹ Cass. 7 oktober 2002, AR S.01.0109.F, *Arr.Cass.* 2002, afl. 10, 2073, concl.; *JTT* 2002, afl. 840, 435, noot; *NJW* 2002, afl. 13, 461; *Pas.* 2002, afl. 9-10, 1852, concl.; *RW* 2006-07, afl. 15, 657 en *Soc.Kron.* 2003, afl. 1, 14 in het kader van de werkloosheidsreglementering.

¹⁵⁸² Arbh. Brussel 23 april 2009, *Soc. Kron.* 2009, 426.

memorie van toelichting bij de RMI-wet dat het bedrag van het leefloon toegekend aan de categorie alleenstaande hoger is dan dat van de categorie samenwonende, omdat de alleenstaande zwaardere lasten draagt dan de samenwonende die deze lasten met een ander kan delen.¹⁵⁸³ Meer specifiek stelde het Grondwettelijk Hof hierover dat de samenwonende over inkomsten beschikt die hem enerzijds toelaten bepaalde vaste *kosten* te delen die de alleenstaande doorgaans alleen moet betalen, maar ook dat de aanvrager door de samenwoning bepaalde materiële voordelen kan genieten waardoor hij minder *uitgaven* heeft. Het volstaat derhalve niet dat de betrokkenen komen tot een loutere verdeling van de huishoudelijke taken, omdat er in dat geval geen werkelijk economisch voordeel bestaat.¹⁵⁸⁴ In dezelfde zin oordeelde het Hof van Cassatie, onder verwijzing naar de voormelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat *naast de verdeling van de huishoudelijke taken ook een economisch-financieel voordeel uit de samenwoning moet worden gehaald*.¹⁵⁸⁵

Het economisch element is bijgevolg een noodzakelijke voorwaarde, opdat sprake kan zijn van een gemeenschappelijke huishouding. Recente rechtspraak van het Hof van Cassatie benadrukt het belang van dit aspect, maar onderstreept tegelijk dat er méér is dan de financiële benadering. Meer concreet betrof het een geval van *cohousing* in de sector van de werkloosheid. *In casu* ging het om vier personen die in hetzelfde huis woonden, maar elkaar niet (persoonlijk) kenden. Het huurcontract stond op naam van één van hen, maar zij hadden elk een afzonderlijk contract van onderverhuuring met een verschillende aanvangsdatum. De maandelijkse huur werd door vier gedeeld en één persoon verzamelde steeds de inbreng van de andere bewoners om alzo het totaalbedrag aan de verhuurder te overhandigen. Het huis had één brievenbus en één deurbel, met weliswaar een aparte belcode per bewoner. Eenieder beschikte over een eigen kamer met slaappleaats en een beperkte kookgelegenheid. Elke kamer kon bovendien afzonderlijk worden afgesloten. Daarnaast waren er verschillende gemeenschappelijke ruimtes (keuken, woonkamer, badkamer), maar meestal verbleven de betrokkenen alleen op hun kamer. In de gemeenschappelijke keuken had elke bewoner tot slot een individuele voorraadkast en een

¹⁵⁸³ Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Parl. St.* Kamer 2001-02, nr. 1603/001, 20 en Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie – Verslag namens de commissie voor de volksgezondheid, het leefmilieu en de maatschappelijke hernieuwing, *Parl. St.* Kamer 2001-02, doc. 50-1603/004, 54.

¹⁵⁸⁴ GwH 10 november 2011, AR nr. 176/2011, *Arr. GwH* 2011, afl. 5, 2975; *JTT* 2012, afl. 1121, 97; *NJW* 2012, afl. 265, 464, noot; *Rev.dr.étr.* 2011, afl. 165, 503; *Rev.trim.dr.fam.* 2012, afl. 2, 468; *RW* 2011, afl. 15, 716; *Soc. Kron.* 2015, afl. 3, 153 en *T.Vreemd.* 2012, afl. 1, 56, noot.

¹⁵⁸⁵ Cass. 21 november 2011, AR S.11.0067.F, *Arr.Cass.* 2011, afl. 11, 2367; *JTT* 2012, afl. 1122, 113; *Pas.* 2011, afl. 11, 2570; *Rev.dr.étr.* 2012, afl. 167, 163; *Rev.trim.dr.fam.* 2012, afl. 2, 477, noot en *RW* 2012-13, afl. 25, 985, noot.

eigen lade in de koelkast om zelf aangekochte voedingsmiddelen in op te bergen. Er was geen gemeenschappelijk budget voor de aankoop van huishoudproducten. Het Hof besliste dat het vereist, doch niet voldoende is dat verschillende personen een economisch-financieel voordeel behalen door een woning te delen. Zo moeten zij ook taken, activiteiten en andere huishoudelijke aangelegenheden, zoals het onderhoud van de woonst en eventueel het inrichten ervan, de was, de boodschappen en het bereiden en nuttigen van de maaltijden gemeenschappelijk verrichten en daarvoor desgevallend financiële middelen inbrengen. Alleen dan worden de huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk geregeld, wat vereist is opdat sprake kan zijn van samenwonen.¹⁵⁸⁶

De conclusie van Advocaat-Generaal Vanderlinden bij dit arrest is nog preciezer, stellende dat de financiële en/of materiële tussenkomst een essentieel onderdeel is van de huishoudelijke aangelegenheden, maar dat samenwoning tegelijk gekenmerkt wordt door het feit dat de bewoners een deel van hun onafhankelijkheid opofferen. Onder verwijzing naar de rechtsleer van Bonheure stelt Vanderlinden aldus dat er tussen de samenwonenden een verregaande vorm van communicatie en interactie moet bestaan. De invulling van huishoudelijke aangelegenheden vereist dan ook de aanwezigheid van een gestructureerd en georganiseerd samenzijn waardoor de bewoner deelneemt aan een gemeenschappelijk leven.¹⁵⁸⁷ Merk op dat men ook in sommige lagere rechtspraak al aanknopingspunten voor deze benadering kan terugvinden. Zo stelde het Arbeidshof te Brussel reeds eerder dat het gebruik van de gedeelde ruimtes in de woning moet gebeuren in een ‘gemeenschappelijke sfeer’ met de andere bewoners (cfr. *des moments de vie commune*), wat betekent dat het bijvoorbeeld niet voldoende is dat elke inwonende persoon op individuele basis gebruik maakt van het toilet of de keuken.¹⁵⁸⁸

De belangrijkste vernieuwing van deze rechtspraak is dat het Hof de hedendaagse woonvormen erkent en het op die manier mogelijk maakt dat mensen weliswaar samen*huizen*, maar niet echt samen*wonen* in de zin van de wet. Of nog: er sluipt een sociale dimensie in de beoordeling van

¹⁵⁸⁶ Cass. 9 oktober 2017, AR S.16.0084.N, *Juristenkrant* 2017, afl. 357, 1 en 3; *JT* 2018, afl. 6719, 139, noot; *JTT* 2017, afl. 1291, 442; *NJW* 2018, afl. 376, 115, noot; *RW* 2017-18, afl. 37, 1452, noot en *Soc.Kron.* 2017, afl. 7, 279, concl.

¹⁵⁸⁷ ADV.-GEN. VANDERLINDEN, conclusie onder Cass. 9 oktober 2017, *Soc. Kron.* 2017, afl. 7, 279 en de verwijzing aldaar naar M. BONHEURE, “Réflexions sur la notion de cohabitation: Discours de rentrée prononcé par Mme le substitut général Michèle Bonheure, à l’occasion de l’audience solennelle de rentrée de la cour du travail de Bruxelles, le 4 septembre 2000”, *JTT* 2000, 493.

¹⁵⁸⁸ Arbh. Brussel 19 maart 2009, AR 33.168/05, *onuitg.*, aangehaald door P. VERSAILLES, “La cohabitation – une notion économique-financière en matière de revenu d’intégration sociale”, *Rev. Trim. Dr. Fam.* 2012, afl. 2, 485.

samenwonen, waarbij het van belang is om na te gaan of mensen werkelijk de *intentie* hebben om met elkaar samen te leven.¹⁵⁸⁹ Denk hierbij in het bijzonder aan de volgende elementen in het arrest: de bewoners kenden elkaar niet vooraf, de kamers konden afzonderlijk worden afgesloten en de bewoners vertoefden hoofdzakelijk in hun kamer en gebruikten het salon zelden. In plaats van vast te stellen dat er slechts één salon voorhanden is en dat de betrokkenen hun kosten delen, wordt ook gevraagd of de bewoners daadwerkelijk in het salon leven en op welke manier zij hun vrije tijd doorbrengen.¹⁵⁹⁰ De vraag rijst uiteraard wel in hoeverre dit criterium voldoende ‘grijpbaar’ is in concrete procedures. Toch houdt het Hof vooralsnog vast aan zijn standpunt, want op 22 januari 2018 kwam een gelijkaardig arrest tot stand.¹⁵⁹¹ *In casu* betrof het twee werkloze zussen die een eengezinswoning (met één toilet en één badkamer) deelden, en die de facturen voor nutsvoorzieningen gezamenlijk betaalden. Het Hof oordeelde dat het wel degelijk ging om twee alleenstaande personen, in het bijzonder omdat zij in diepe onenigheid leefden met elkaar, in die mate zelfs dat zij elk op een afzonderlijke verdieping woonden. De zus op de benedenverdieping deed er bovendien alles aan om zo weinig mogelijk gebruik te moeten maken van de badkamer en het toilet op de eerste verdieping, alsook werden de huishoudelijke taken (wassen, boodschappen...) altijd afzonderlijk geregeld.

2.2.2.2. De economische finaliteit en het inkomen van de inwonenden

Het economisch-financieel voordeel komt tot uiting door het feit dat de inwonenden hun essentiële huishoudelijke inkomsten en uitgaven gezamenlijk regelen, dat zij als het ware een economische entiteit vormen.¹⁵⁹² Het is echter niet noodzakelijk dat de betrokkenen een ‘gemeenschappelijke pot’ aanleggen waaraan zij een bijdrage leveren of waarin hun inkomens geheel of gedeeltelijk worden vermengd.¹⁵⁹³ Evenmin is vereist dat het voordeel dat de

¹⁵⁸⁹ J. WERBROUCK en E. VAN AGGELEN, “Samenwonen in de werkloosheidsreglementering: van een financiële naar een sociale benadering?” (noot onder Cass. 9 oktober 2017), *RW* 2018, afl. 37, 1454.

¹⁵⁹⁰ A. VANDERHAEGHEN, noot onder Cass. 9 oktober 2017, *NJW* 2018, afl. 376, 115.

¹⁵⁹¹ Cass. 22 januari 2018, S. 17.0024.F, *JT* 2018, afl. 6730, 398; *JTT* 2018, afl. 1305, 171, noot en *Soc.Kron.* 2018, afl. 7, 281.

¹⁵⁹² Arbrb. Gent 7 november 2003, AR 160.847/03, *onuitg.*, aangehaald door D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 88 en P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale in EPDS*, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 58.

¹⁵⁹³ Arbh. Luik 28 maart 2006, *Soc. Kron.* 2008, 99; Arbrb. Brussel 23 juli 2009 en 26 april 2010, *Soc. Kron.* 2011, 124; Arbh. Brussel 19 november 2009, AR. nr. 2008/AB/51.132, *onuitg.*, aangehaald door P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale in EPDS*, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 62.

bewoners uit de samenwoning halen proportioneel onder hen wordt verdeeld.¹⁵⁹⁴ Minder zeker is de kwestie of het economisch-financieel voordeel impliceert dat alle inwonenden over een inkomen beschikken. Het is een belangrijke vraag waarop echter verschillende antwoorden mogelijk zijn. Een toelichting.

Achtergrond bij het discussiepunt

De eerder aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het Hof van Cassatie had betrekking op de bijzondere situatie van samenwonen met een persoon zonder wettig verblijf.¹⁵⁹⁵ Als gevolg van het illegaal verblijf had de inwonende persoon geen mogelijkheid om inkomsten te verwerven en zodoende te delen in de financiële lasten van het huishouden. Van een economisch voordeel was dan ook geen sprake, waardoor de leefloongerechtigde het leefloon categorie alleenstaande kon behouden. Twee jaar later besliste het Hof van Cassatie in dezelfde zin over een leefloonaanvrager die ging samenwonen met een persoon die nog maar vier maanden in België verbleef en geen inkomen kon verwerven, als gevolg van zijn prille integratie en zijn gebrek aan een geldige verblijfstitel.¹⁵⁹⁶ Lagere rechtspraak kwam eerder al tot hetzelfde besluit ten aanzien van een uitgeprocedeerde asielzoeker die geen inkomsten kon verwerven en bijgevolg niet financieel kon bijdragen aan de gemeenschappelijke huishouding.¹⁵⁹⁷

Naast de omstandigheid waarin de inwonende persoon geen inkomen kan verwerven als gevolg van zijn onwettig verblijf, kan men zich natuurlijk ook situaties voor de geest halen waarin het verblijf geen belemmering vormt om een inkomen te genereren. In die context komt de behoeftige betrokkene – net als de leefloongerechtigde aanvrager – wellicht in aanmerking voor een (equivalent) leefloon, waardoor het economisch-financieel voordeel eenvoudig kan worden aangetoond.¹⁵⁹⁸ Indien de betreffende persoon evenwel geen werkbereidheid vertoont, terwijl

¹⁵⁹⁴ Arbrb. Namen 10 februari 2006, *JLMB* 2006, 639.

¹⁵⁹⁵ Cass. 21 november 2011, AR S.11.0067.F, *Arr.Cass.* 2011, afl. 11, 2367; *JTT* 2012, afl. 1122, 113; *Pas.* 2011, afl. 11, 2570; *Rev.dr.étr.* 2012, afl. 167, 163; *Rev.trim.dr.fam.* 2012, afl. 2, 477, noot; *RW* 2012-13, afl. 25, 985, noot en GwH 10 november 2011, AR nr. 176/2011, *Arr. GwH* 2011, afl. 5, 2975; *JTT* 2012, afl. 1121, 97; *NJW* 2012, afl. 265, 464, noot; *Rev.dr.étr.* 2011, afl. 165, 503; *Rev.trim.dr.fam.* 2012, afl. 2, 468; *RW* 2011, afl. 15, 716; *Soc. Kron.* 2015, afl. 3, 153; *T.Vreemd.* 2012, afl. 1, 56, noot.

¹⁵⁹⁶ Cass. 4 november 2013, AR S.12.0014.N, *Arr.Cass.* 2013, afl. 11, 2303; *JTT* 2014, afl. 1179, 75 en *Pas.* 2013, afl. 11, 2134.

¹⁵⁹⁷ Arbrb. Brugge 24 september 2003, *JTT* 2004, afl. 901, 494, noot; *NJW* 2004, afl. 63, 314, noot; *RW* 2003-04, afl. 30, 1191 en *TGR-TWVR* 2004, afl. 1, 84.

¹⁵⁹⁸ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 96/1.

er evenmin billijkheids- of gezondheidsredenen bestaan die hem hiervan vrijstellen, dan is er geen recht op een (equivalent) leefloon. Men komt dan in de situatie waarbij er in werkelijkheid geen inkomen is, maar de betrokkene er mogelijk wel een op korte termijn zou kunnen verwerven – in tegenstelling tot de persoon zonder verblijfstitel die veelal niet gerechtigd is om werk aan te nemen. Een concreet voorbeeld hiervan is de situatie van een inwonend meerderjarig kind dat geen financiële of materiële bijdrage wil leveren aan het huishouden – en dus zeer nadrukkelijk *ten laste* is van de alleenstaande ouder. De vraag rijst wat er in dat geval gebeurt met het leefloon van die leefloongerechtigde vader of moeder. Is hier nog steeds sprake van een situatie van samenwonen?

Theoretisch kader

Meer fundamenteel betreft deze discussie de vraag naar het bestaan van een (impliciet) inkomenscriterium (of de *mogelijkheid* om een inkomen te verwerven) in de context van samenwonen. In de rechtsliteratuur zijn de meningen hierover sterk verdeeld, steeds balancerend tussen twee belangen, namelijk rekening houden met de werkelijke financiële situatie enerzijds en het tegengaan van misbruiken door personen die geen bijdrage leveren, maar dat wel zouden moeten doen anderzijds.¹⁵⁹⁹ Een overzicht van de standpunten:

In een eerste visie wordt zeer nadrukkelijk rekening gehouden met de inkomsten van de inwonenden. Zo stelde de arbeidsrechter te Brugge, onder verwijzing naar eerdere rechtspraak, dat wie samenwoont met een persoon zonder enig inkomen in elk geval als een alleenstaande moet worden beschouwd. Een tegengestelde opvatting zou mensen in armoede (en met beperkte inkomsten) immers al te zeer ontmoedigen om anderen te steunen.¹⁶⁰⁰ Sommige rechtsleer vult dit uitgangspunt verder aan met de opmerking dat wanneer de inkomens te beperkt zijn er evenmin een economisch-financieel voordeel kan worden aangenomen. Het gaat erom dat er een effectieve (en geen theoretische) verdeling is van de kosten en dat kan enkel wanneer alle betrokkenen ook over een *redelijk* inkomen beschikken. In het geval waarin meerdere personen met een bijzonder laag inkomen samenwonen, zou er aldus geen sprake kunnen zijn van een

¹⁵⁹⁹ K. STANGHERLIN, “Les catégories de bénéficiaires” in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brugge, die Keure, 2011, 388 en P. VERSAILLES, “La cohabitation – une notion économique-financière en matière de revenu d’intégration sociale”, *Rev. Trim. Dr. Fam.* 2012, afl. 2, 494-495.

¹⁶⁰⁰ Arbrb. Brugge 24 september 2003, *JTT* 2004, 494, noot.

financieel voordeel dat voldoet aan het wettelijk criterium.¹⁶⁰¹ Een lastige vraag die hier meteen uit voortloeit, is wat men dan doet met situaties van meerdere samenwonende leefloongerechtigde personen, wetende dat de bedragen van het leefloon op zichzelf al lager liggen dan de armoederisicodrempel (zie *supra*). In feite stelt men hiermee het bestaan van de verschillende leeflooncategorieën fundamenteel ter discussie (zie ook *infra*).

Volgens een tweede opvatting moet men rekening houden met de aanwezigheid van (elk) inkomen en tevens met de *potentiële* inkomsten van de inwonende persoon. Een en ander heeft tot gevolg dat de leefloongerechtigde burger ook een leefloon ‘categorie samenwonende’ ontvangt wanneer de inwonende persoon bij gebrek aan inspanningen geen effectieve financiële bijdrage levert. De werkbereidheid van de bewoners wordt zodoende mee in overweging genomen. Men kan deze strekking afleiden uit een *a contrario* lezing van de geldende rechtspraak over samenwonen met een persoon in illegaal verblijf. Alzo stipuleerde de arbeidsrechter te Brussel het volgende: “*Om de categorie te bepalen waartoe de leefloongerechtigde behoort en waarnaar verwezen wordt om het bedrag van het recht op maatschappelijke dienstverlening vast te stellen (alleenstaande of samenwonende) dient er geen rekening gehouden te worden met de aanwezigheid in het huishouden van een vreemdeling zonder inkomsten die illegaal in het land verblijft en die ook niet in de mogelijkheid verkeert om zelf inkomsten te verwerven.*”¹⁶⁰² De rechtsleer die op basis van deze rechtspraak het belang van een effectief en redelijk inkomen onderstreept, formuleert het op een gelijkaardige wijze: “*Tant que les intéressés ne disposent d’aucun revenu (...) et n’ont pas non plus la possibilité d’en obtenir à court terme la cohabitation ne fournit aucunement cet avantage matériel qui est censé dériver d’un état de cohabitation.*”¹⁶⁰³

Het ligt voor de hand dat deze benadering niet meteen zorgt voor de meest sociaal wenselijke situaties. Toch is deze denkpiste wel in lijn met de toepassingsvoorwaarden van een andere leeflooncategorie, zijnde het leefloon gezin ten laste. Ook dan geldt immers dat het leefloon van de gerechtigde persoon veelal herleid wordt tot de categorie samenwonende wanneer diens

¹⁶⁰¹ N. BERNARD, “La vie en commun – obligée – de réfugiés ne doit pas nécessairement être vue comme cohabitation (au sens de l’aide sociale) – commentaire de Trib. Trav. Bruxelles, 21 janvier 2014”, *Soc. Kron.* 2015, afl. 3, 105 en de verwijzingen aldaar.

¹⁶⁰² Arbrb. Brussel 30 augustus 2004, *Soc. Kron.* 2005, 272.

¹⁶⁰³ N. BERNARD, “La vie en commun – obligée – de réfugiés ne doit pas nécessairement être vue comme cohabitation (au sens de l’aide sociale) – commentaire de Trib. Trav. Bruxelles, 21 janvier 2014”, *Soc. Kron.* 2015, afl. 3, 105.

partner onvoldoende inspanningen levert om werk te zoeken. Belangrijk verschil is wel dat deze leeflooncategorie het recht van beide partners dekt (cfr. artikel 14 §1, 3° RMI-wet), terwijl de categorie samenwonende slechts betrekking heeft op het recht van de individuele aanvrager.

De laatste visie komt grotendeels los van het (potentiële) inkomen als decisief criterium. Immers, nu het inkomen niet als dusdanig in de wettekst werd opgenomen, mag men het ook niet als een bijkomend vereiste aan de wettelijke criteria toevoegen.¹⁶⁰⁴ Het inkomen is een element dat uiteraard in de overwegingen kan worden meegenomen, maar tegelijk kan de economisch-financiële finaliteit volgens deze strekking ook op andere manieren worden gerealiseerd. Zo oordeelde de voorzitter van het arbeidshof te Luik dat het gezamenlijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden niet inhoudt dat elk van de samenwoners over bestaansmiddelen beschikt. Het volstaat dat de samenwoners de taken verdelen die met het samenwonen gepaard gaan en dat elkeen hieruit materiële voordelen haalt. Het Hof maakte hierbij de vergelijking met het klassieke rollenpatroon van de thuisblijvende vrouw en de werkende man: *“Le fait que Monsieur B. n’ait pas de ressources, n’exclut nullement qu’il puisse être considéré comme remplissant la seconde condition qui détermine la catégorie des bénéficiaires cohabitants: si’il en était ainsi, les épouses ou compagnes qui ont choisi d’être femme au foyer, accomplissant toutes les tâches ménagères (de même d’ailleurs que les époux ou compagnons choisissant d’être homme au foyer) excluraient que le conjoint ou compagnon puisse être considéré comme cohabitant.”*¹⁶⁰⁵

De rechtspraak van het Hof van Cassatie lijkt aansluiting te vinden bij deze laatste opvatting. Zo werd geoordeeld dat de omstandigheid dat een van de samenwoners niet over een inkomen beschikt geen afbreuk doet aan het bestaan van een *feitelijk gezin* in de zin van artikel 56bis §2 lid 1 Kinderbijslagwet. Advocaat-Generaal Genicot preciseerde een en ander als volgt: *“La mise en commun des ressources implique donc au sens de la loi l’investissement financier comme l’engagement matériel — la main à la pâte comme à la poche — sans exclusive pourvu qu’il s’inscrive dans un projet commun dans le cadre d’une répartition des tâches et d’une*

¹⁶⁰⁴ Arbrb. Charleroi 9 januari 2007, *onuitg.*, aangehaald door J. BERGER en C. ERNOTTE, “La régulation du droit à l’aide sociale et à l’intégration sociale par les juridictions de travail - Aperçu de jurisprudence hennuyère (2002-2008)”, *Soc. Kron.* 2010, afl. 8, 420.

¹⁶⁰⁵ Arbh. Luik 16 december 2009, *Soc. Kron.* 2011, 122 en nadien in dezelfde zin Arbh. Luik 2 juni 2010, AR nr. 36.704/09, *onuitg.*, aangehaald door N. STERCKX, “Notion de cohabitation pour les CPAS: (im)possible détermination?”, *OCMW+* 2011, afl. 5, 76.

complémentarité financièrement avantageuse d'économie d'échelle".¹⁶⁰⁶ Hoewel bepaalde rechtspraak, waaronder voormelde arresten van het arbeidshof te Luik, dezelfde lijn volgt met betrekking tot OCMW-materie, werd in andere beslissingen bewust van deze strekking afgeweken onder verwijzing naar het conceptuele (en daardoor ook het inhoudelijke) verschil tussen het samenwonen volgens de RMI-wet (*la cohabitation*) en samenwonen/het feitelijk gezin volgens de Kinderbijslagwet (*le ménage de fait*).¹⁶⁰⁷ Verder rijst de vraag onder welke omstandigheden de materiële (en dus niet-financiële) bijdrage van de inwonende persoon (*mettre la main à la pâte*) op zichzelf zal volstaan om een economisch schaalvoordeel te realiseren. Dit ook onder verwijzing naar de wettekst waarin staat dat de huishouding *hoofdzakelijk* (en dus niet slechts voor een klein deel) gemeenschappelijk gevoerd wordt, opdat sprake kan zijn van samenwonen.¹⁶⁰⁸ Het betreft hier in feite een tegenstelling tussen de letter van de wet en de geest van de wet. De gedachte dat de samenwoner een economisch-financieel voordeel moet verkrijgen zal in de meeste gevallen immers impliceren dat beide bewoners een inkomen hebben, maar bij gebrek aan een uitdrukkelijke wetsbepaling mag men het niet als een decisief criterium beschouwen.¹⁶⁰⁹ Sterker, in overeenstemming met artikel 34 RMI-KB komen de bestaansmiddelen slechts ter sprake *nadat* de betreffende leeflooncategorie werd vastgesteld.

Bijgevolg dient men steeds *in concreto* na te gaan of er daadwerkelijk een voordeel wordt gerealiseerd, zonder rekening te houden met potentiële inkomsten van de inwonende persoon. Terugkoppeland naar het voorbeeld van de inwonende burger die geen werkbereidheid vertoont en daardoor geen inkomsten genereert, kan de leefloongerechtigde betrokkene de categorie *alleenstaande* wellicht behouden, tenzij de inwonende persoon een bepaalde materiële bijdrage levert waardoor alsnog een economisch schaalvoordeel aanwezig is.

¹⁶⁰⁶ Cass. 18 februari 2008, *Arr.Cass.* 2008, afl. 2, 479, *JTT* 2008, afl. 1008, 223, concl. J. GENICOT, *Pas.* 2008, afl. 2, 468, *Rev.trim.dr.fam.* 2010., afl. 4, 1328, *RW* 2008-09, afl. 34, 1427, *Soc.Kron.* 2009, afl. 5, 272, noot en *TJK* 2009, afl. 4-5, 360.

¹⁶⁰⁷ Zie enerzijds: Arbrb. Brussel 2 februari 2010, AR 10.208/09, *onuitg.* en Arbrb. Brussel 23 juli 2010, AR 937/10, *onuitg.* En anderzijds: Arbrb. Brussel 22 december 2009, AR. 11825/09 – AR 11445/09, *onuitg.* en Arbrb. Brussel 28 mei 2010, AR 2652/10, *onuitg.* Al deze rechtspraak werd aangehaald door N. STERCKX, "Notion de cohabitation pour les CPAS: (im)possible détermination?", *OCMW+* 2011, afl. 5, 75-76.

¹⁶⁰⁸ Arbrb. Brussel 22 december 2009, AR 11825/09 en AR 11445/09, *onuitg.*, aangehaald door N. STERCKX, "Notion de cohabitation pour les CPAS: (im)possible détermination?", *OCMW+* 2011, afl. 5, 76.

¹⁶⁰⁹ D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 95.

Inkomen als (bijna) noodzakelijk, maar niet altijd voldoende criterium

Op basis van het voormelde geldt dat het inkomen in veel omstandigheden als richtinggevend element zal worden aangenomen. Dat het evenwel niet altijd gelijkstaat aan een economisch-financieel voordeel ziet men onder meer in het geval van samenwonende personen met een zeer laag inkomen (zie *supra*). Voorts kan ook de bijzondere situatie van kloosterlingen als voorbeeld worden meegenomen. Zo blijkt dat kloosterlingen *ondanks de eigen middelen* in werkelijkheid geen echt economisch voordeel ervaren. Immers, bij gebrek aan aangroei van jonge en actieve leden verblijven kloosterlingen in steeds kleiner wordende groepjes in gebouwen die oorspronkelijk voorzien zijn om grote groepen te huisvesten. Dit leidt tot een hoge kostenstructuur waarin de beperkte voordelen uit vaste nuts- woon- en leefkosten niet in verhouding staan tot de individuele kosten en behoeften van de bewoners. Ondanks het feit dat de betrokkenen wel met elkaar samenleven en een gemeenschappelijke huishouding voeren, maakt het gebrek aan een economisch-financieel voordeel dat de kloosterling volgens bepaalde rechtsleer als alleenstaande moet worden beschouwd.¹⁶¹⁰ De arbeidsrechter van Turnhout besliste evenwel in de tegengestelde zin. Zo werd gesteld dat het leven in een klooster eigenlijk neerkomt op een gezinsvervangende leefgemeenschap waarin de betrokkenen werkelijk met elkaar samenleven.¹⁶¹¹ Ook andere rechtsleer wees de categorie alleenstaande voor kloosterlingen af.¹⁶¹²

Het is tegen deze achtergrond dat men in bepaalde rechtswetenschappelijke literatuur aandacht vraagt voor de bijzondere kwetsbaarheid van de doelgroep van OCMW-dienstverlening. Aldus wordt gesteld dat zelfs wanneer er verschillende inkomens aanwezig zijn, het OCMW toch moet nagaan of de toekenning van de categorie samenwonende leidt *tot een aanzienlijke verslechtering van de levensomstandigheden van de aanvrager die zich reeds in grote sociaaleconomische onzekerheid bevindt*. In dat geval wordt de toekenning van het statuut samenwonende immers als ongeoorloofd beschouwd. Ook bepaalde sociale omstandigheden (denk aan een overmatige schuldenlast of een zeer slechte gezondheid) verzetten zich tegen een herziening van het leefloonbedrag.¹⁶¹³ In een casus werd het leefloon wel herleid naar de

¹⁶¹⁰ G. MAES, “Kloosterlingen in de leefloonwet – Samenwoners zonder solidariteit?”, *NJW* 2005, afl. 102, 257-258.

¹⁶¹¹ Arbrb. Turnhout 5 december 2003, *NJW* 2005, afl. 102, 263.

¹⁶¹² A. UYTENHOVE en E. LEENAERTS, “Kloosterlingen gediscrimineerd? De religieuze gemeenschap en de inkomensgarantie voor ouderen”, *NJW* 2003, afl. 41, 918-925.

¹⁶¹³ F. STAFFE, “Le développement de l’habitat alternatif au regard de la mise en oeuvre du droit au logement des bénéficiaires du CPAS” in N. BERNARD (ed.), *La norme à l’épreuve de l’habitat alternatif*, Brussel, Die Keure, 2012, 170-171.

categorie samenwonende, maar tegelijk verplichtte de rechter het OCMW om een aanvullend leefloon toe te kennen, zelfs gelijk aan het verschil tussen het leefloon voor de samenwonende en dat van de alleenstaande. Dit omwille van de mensonwaardige situatie die anders door de herziening zou ontstaan.¹⁶¹⁴

2.2.2.3. De economische finaliteit en wonen onder hetzelfde dak

Het economisch-financieel voordeel is een essentieel onderdeel van het vereiste dat de betrokkenen hoofdzakelijk een gemeenschappelijke huishouding voeren; het bestaat aldus *naast* het (andere) criterium van samenwonen onder hetzelfde dak. Bijgevolg mag het economisch voordeel van samenwonen niet worden afgeleid uit het loutere feit dat meerdere personen onder hetzelfde dak wonen. Het ligt immers nogal voor de hand dat het financieel interessanter is om met drie personen samen te leven in een appartement in plaats van drie aparte studio's te huren, maar deze vaststelling is onvoldoende om het voordeel aan te tonen.¹⁶¹⁵ In dezelfde zin werd geoordeeld dat wanneer vier bewoners de totale kostprijs van het energieverbruik gelijk onder elkaar verdelen, dit op zichzelf geen aanwijsbaar economisch voordeel oplevert.¹⁶¹⁶ Vergelijk ook met de situatie van verschillende kotstudenten die elk afzonderlijk een kamer huren in een gebouw. Zij betalen daarvoor de huurprijs van de eigen kamer en tevens het deel van de energiefacturen dat overeenkomt met het eigen verbruik. Opnieuw vindt men hier geen onmiddellijk voordeel in terug.

Men leert hieruit dat het financiële aspect steeds *in concreto* moet worden beoordeeld. Afhankelijk van de situatie gaat het over de mogelijkheid om de vaste kosten – die de alleenstaande alleen moet dragen - te verdelen over meerdere personen (met een eigen inkomen, zie *supra*), dan wel over het feit dat bepaalde uitgaven, zoals de huur van een woning, minder dan proportioneel toenemen met het aantal personen dat samenwoont.¹⁶¹⁷ Bovendien gaat het

¹⁶¹⁴ Arbrb. Brussel 1 juni 2010, AR 1452/10 – 2453/10, *onuitg.* en Arbrb. Brussel 23 juli 2010, AR 937/10, *onuitg.*, aangehaald door N. STERCKX, “Notion de cohabitation pour les CPAS: (im)possible détermination?”, *OCMW+* 2011, afl. 5, 76.

¹⁶¹⁵ K. STANGHERLIN, “Les catégories de bénéficiaires” in H. MORMONT, K. STANGHERLIN, F. BOUQUELLE, E. CORRA, M. DE RUE e.a. (eds.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brussel, die Keure, 2011, 386-387.

¹⁶¹⁶ Arbrb. Brussel 21 januari 2014, *Soc. Kron.* 2015, afl. 3, 142-143.

¹⁶¹⁷ Arbrb. Charleroi 9 januari 2007, *onuitg.*, aangehaald door J. BERGER en C. ERNOTTE, “La régulation du droit à l'aide sociale et à l'intégration sociale par les juridictions de travail - Aperçu de jurisprudence hennuyère (2002-2008)”, *Soc. Kron.* 2010, afl. 8, 420.

daarbij niet alleen over de kosten van huisvesting (in de ruime zin), maar tevens over allerlei andere kosten in verband met voeding, persoonlijke hygiëne en transport. Het kostendelend element moet zich bijgevolg uitstrekken over verschillende kosten eigen aan het dagelijks leven.¹⁶¹⁸

2.2.2.4. De intentie tot samenwonen als bijkomende voorwaarde?

Zoals reeds eerder werd aangehaald zijn een aantal elementen niet relevant bij de beoordeling van het samenwonen. Denk daarbij aan het bestaan van een affectieve band tussen de samenwonende personen of de aanwezigheid van een ‘gemeenschappelijke pot’ waarin de betrokkenen een deel of het geheel van hun inkomsten samenbrengen. Andere voorbeelden verwijzen onder meer naar de culturele kenmerken van de inwonende personen, zoals de taal, het geloof of de nationaliteit.¹⁶¹⁹

Een interessant - maar voor discussie vatbaar - punt is daarnaast *de intentie* om met elkaar samen te wonen. Hoewel de wetgever dit criterium op geen enkel moment naar voor schoof, bestaat er toch rechtspraak waarin de wil om samen te leven in de beoordeling wordt meegenomen. De eerder aangehaalde Cassatierechtspraak inzake *cohousing* lijkt in die richting te willen gaan, maar er is ook meer concrete rechtspraak waarin een uitdrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de omstandigheid waarin mensen vrijwillig kiezen om met elkaar samen te leven tegenover de situatie waarin zij het samenwonen uit noodzaak ‘ondergaan’. Zo werd geoordeeld dat er geen sprake is van samenwonen wanneer iemand na een uithuiszetting onderdak verkrijgt bij een vriend, in afwachting van een sociale woning.¹⁶²⁰ Merk hierbij op dat wanneer slechts voor een beperkte periode onderdak wordt verleend men ook kan verwijzen naar het gebrek aan duurzaamheid om de categorie alleenstaande te behouden (zie *supra*).

¹⁶¹⁸ Cass. 9 oktober 2017, *Juristenkrant* 2017, afl. 357, 1 en 3; *JT* 2018, afl. 6719, 139, noot; *JTT* 2017, afl. 1291, 442; *NJW* 2018, afl. 376, 115, noot; *RW* 2017-18, afl. 37, 1452, noot en *Soc.Kron.* 2017, afl. 7, 279, concl.

Dit Cassatiearrest is een bevestiging van het door de lagere rechtspraak reeds ontwikkelde standpunt (cfr. Arbrb. Oudenaarde 4 februari 2013, AR nr. 12/396/A/III, *onuitg.* aangehaald door J. WERBROUCK en E. VAN AGGELEN, “Samenwonen in de werkloosheidsreglementering: van een financiële naar een sociale benadering?” (noot onder Cass. 9 oktober 2017), *RW* 2018, afl. 37, 1453-1454).

¹⁶¹⁹ Arbrb. Luik 27 januari 1994, AR nr. 227.755, *onuitg.* aangehaald door P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale* in *EPDS*, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 61.

¹⁶²⁰ Arbrb. Nijvel 24 oktober 2000, AR nr. 1334/N/2000, *onuitg.*, aangehaald door N. STERCKX (VERENIGING VAN DE STAD EN DE GEMEENTEN VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST) (2011), *La cohabitation en matière de CPAS*, <https://www.avcb-vsgeb.be>

Daarnaast biedt het intentioneel criterium een uitkomst voor mensen die samenleven in een onthaalhuis. Zij delen meestal een aantal ruimtes, zoals een keuken en een sanitair gedeelte, maar de betrokkenen leven er samen uit noodzaak, omdat zij zich in uitzonderlijk moeilijke omstandigheden bevinden en niet omdat het een levenskeuze zou zijn. Ook het verblijf in een (psychiatrisch) ziekenhuis wordt om dezelfde redenen niet beschouwd als samenwonen, al kan men hier meestal wel verwijzen naar het gebrek aan een gemeenschappelijke huishouding.¹⁶²¹ Inderdaad, in sommige rechtspraak wordt de afwezigheid van enige intentie om samen te wonen ‘gelezen’ in het feit dat de huishouding niet gemeenschappelijk wordt gevoerd in plaats van het als een afzonderlijke voorwaarde te beschouwen.¹⁶²² Een tegengestelde opvatting doet immers de vraag rijzen of deze (bijkomende) voorwaarde vanuit juridisch oogpunt aanvaardbaar is.¹⁶²³

Vanuit een meer praktische benadering is de kwestie hoe men in de feiten kan bepalen of mensen al dan niet intentioneel samenleven. Zo zou men kunnen stellen dat het samenleven van verschillende personen met een uitkering bijna altijd uit noodzaak gebeurt, gelet op de bijzonder lage leefloonbedragen (zie *supra*). Daarom leest men in sommige rechtsleer dat het onderscheid tussen een vrije keuze en een gedwongen omstandigheid wellicht niet werkbaar is en bovendien afbreuk doet aan het gegeven dat samenwonen een objectief vast te stellen feitelijkheid betreft.¹⁶²⁴ Toch is het maar de vraag of we deze kwestie kunnen blijven omzeilen, rekening houdend met tal van nieuwe woonvormen die vaak uitgaan van een intentie tot samenwonen. Het blijft dan ook een erg controversieel punt.¹⁶²⁵

¹⁶²¹ Arbrb. Doornik 6 april 2000, AR nr. 67.361, *onuitg.*, aangehaald door N. STERCKX (VERENIGING VAN DE STAD EN DE GEMEENTEN VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST) (2011), *La cohabitation en matière de CPAS*, <https://www.avcb-vsgeb.be>; Arbrb. Gent 13 juni 2003, AR 160.015/03 *onuitg.*; Arbrb. Gent 7 november 2003, AR 160.650/03, *onuitg.* en Arbrb. Gent 19 december 2003, AR 16.651/03, *onuitg.*, telkens aangehaald door D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 93.

¹⁶²² Arbrb. Dinant 14 oktober 2003, AR nr. 65.039, *onuitg.*, aangehaald door M. BODART, W. CASSIERS, X. THUNIS, M. VAN RUYMBEKE en P. VERSAILLES, *La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale: promesses et ambiguïtés*, Brussel, die Keure, 2005, 82.

¹⁶²³ Arbh. Brussel 12 februari 2009, *Soc. Kron.* 2009, 434 (“Il n’est pas requis que ces personnes aient souhaité cette vie sous le même toit”) en N. STERCKX (VERENIGING VAN DE STAD EN DE GEMEENTEN VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST) (2011), *La cohabitation en matière de CPAS*, <https://www.avcb-vsgeb.be> en de verwijzingen aldaar naar rechtspraak die het criterium niet aanvaardt.

¹⁶²⁴ F. STAFFE, “Le développement de l’habitat alternatif au regard de la mise en oeuvre du droit au logement des bénéficiaires du CPAS” in N. BERNARD (ed.), *La norme à l’épreuve de l’habitat alternatif*, Brussel, Die Keure, 2012, 171.

¹⁶²⁵ N. BERNARD, “La vie en commun – obligée – de réfugiés ne doit pas nécessairement être vue comme cohabitation (au sens de l’aide sociale) – commentaire de Trib. Trav. Bruxelles, 21 janvier 2014”, *Soc. Kron.* 2015, afl. 3, 107.

2.3. De bewijstechnische complexiteit van het statuut

Naast de inhoudelijke invulling van het statuut veroorzaakt het bewijsrechtelijk kader een bijkomende complexiteit. Het dient hierbij opgemerkt dat de bewijskwestie niet alleen verband houdt met de categorie van de samenwonende, maar ook met de wettelijke voorwaarden in de OCMW-wetgeving en zelfs met de gemeenrechtelijke regels inzake bewijsrecht.

Samenwonen is, net als de andere ‘problematische’ criteria (werkbereidheid, onvoldoende bestaansmiddelen/mensonwaardig bestaan, gewoonlijke verblijfplaats), een feitenkwestie die bewezen wordt door alle middelen van recht, met inbegrip van (ernstige en overeenstemmende) vermoedens.¹⁶²⁶ Conform hetgeen eerder werd gesteld, moet worden bewezen dat de aanvrager met anderen onder hetzelfde dak woont en dat de aanvrager met anderen hoofdzakelijk een gemeenschappelijke huishouding voert.

Soms blijkt uit het samengaan van verschillende feiten heel duidelijk dat voormelde voorwaarden vervuld zijn. Denk daarbij onder meer aan het gemeenschappelijk gebruik van bepaalde leefruimtes, het vermengen van de meubelen, de vermelding van verschillende namen op eenzelfde bel, de aanwezigheid van kleding en verzorgingsproducten van het andere geslacht, het (voor een alleenstaand persoon buitengewoon hoog) energieverbruik, de facturen van water, gas en elektriciteit op naam van beide bewoners aangevuld met de vaststelling dat zij maar één woning hebben en dat zij stelselmatig op dat adres worden aangetroffen, alsook de gezinssamenstelling zoals gekend bij de gemeente.¹⁶²⁷ Tevens geldt dat wanneer de bewoners in het kader van de werkloosheidsreglementering worden beschouwd als samenwonend, dit feit mee in overweging moet worden genomen voor de OCMW-wet (gelet op de overeenstemmende definities van het begrip samenwonende, zie *supra*).¹⁶²⁸

Voorts wordt feitenmateriaal soms indirect aangeleverd onder de vorm van een verslag in het kader van een politieonderzoek. Zo werd door de politie vastgesteld dat de eigen woonst van een van de bewoners helemaal leeg en onbewoond was.¹⁶²⁹ Hetzelfde geldt voor de betrokkene

¹⁶²⁶ P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale* in EPDS, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 64.

¹⁶²⁷ H. FUNCK, “De rechtspraak van de arbeidsgerechten: oude en nieuwe vragen” in J. PUT en D. SIMOENS, *OCMW in de kering*, Gent, Mys en Breesch, 1994, 88 en de verwijzingen aldaar.

¹⁶²⁸ Arbrb. Verviers 25 september 2012, AR nr. 12/0858/A, *onuitg.*, aangehaald door POD MI (2014), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, <https://www.mi-is.be/>

¹⁶²⁹ Arbrb. Charleroi, 15 mei 2007, *onuitg.*, aangehaald door J. BERGER en C. ERNOTTE, “La régulation du droit à l'aide sociale et à l'intégration sociale par les juridictions de travail - Aperçu de jurisprudence hennuyère

wiens adres werd geschrapt in de bevolkingsregisters nadat de wijkagent had vastgesteld dat hij samenwoonde met een vriend.¹⁶³⁰ Hoewel administratieve aanwijzingen geen doorslaggevende rol spelen bij het vaststellen van samenwonen kan de inschrijving in het bevolkingsregister een eerste aanzet vormen, waarna een huisbezoek (door de sociaal werker of de wijkagent) uitsluitel moet geven over de werkelijke leefsituatie.¹⁶³¹

Naast concrete feiten kan men ook steunen op ernstige en overeenstemmende vermoedens. Wat dit laatste betreft, omschrijft artikel 1349 BW vermoedens als gevolgtrekkingen die de wet of de rechter afleidt uit een bekend feit om te besluiten tot een onbekend feit. Aldus wordt een onderscheid gemaakt tussen wettelijke (door de wet) en feitelijke (door de rechter) vermoedens. Omstandigheden die leiden tot een vermoeden van samenwonen horen thuis in deze laatste categorie. Het bewijsmiddel komt dan eigenlijk neer op een redenering: de rechter redeneert vanuit een bekend feit dat één of meerdere rechtsfeiten zich met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid hebben voorgedaan.¹⁶³²

Artikel 1353 BW preciseert verder dat de rechter alleen gewichtige, bepaalde en met elkaar overeenstemmende vermoedens zal aannemen. Het betreffen vermoedens die hem zekerheid verschaffen omtrent het bestaan van het vast te stellen feit.¹⁶³³ Verdenkingen, veronderstellingen of persoonlijke bedenkingen kunnen daarom nooit als vermoeden gelden.¹⁶³⁴ Vanuit die optiek kan men zich niet aansluiten bij de rechter die oordeelde dat de schorsing van het (toenmalige) bestaansminimum terecht was, op grond van de vaststelling door de sociaal werker *dat de betrokkene zich gedroeg als een bewoner des huizes en niet als een vriend op bezoek*.¹⁶³⁵ Desgevallend dient het OCMW het sociaal onderzoek verder te zetten om een completer beeld van de situatie te verkrijgen.¹⁶³⁶ Zo had nader onderzoek aangetoond dat de aanwezigheid van een ex-echtgenoot in de woning van een leefloongerechtigde dame verklaard

(2002-2008)”, *Soc. Kron.* 2010, afl. 8, 420.

¹⁶³⁰ Arbrb. Brugge 7 maart 2000, AR nr. 199409, *onuitg.*, aangehaald door N. STERCKX, “Notion de cohabitation pour les CPAS: (im)possible détermination?”, *OCMW+* 2011, afl. 5, 74.

¹⁶³¹ Arbrb. Gent 27 januari 2012, *OCMW-Visies* 2013, afl. 4, 87, noot.

¹⁶³² B. CATTOIR, *Burgerlijk Bewijsrecht* in *APR*, Mechelen, Kluwer, 2013, 431.

¹⁶³³ Cass. 16 juni 2003, AR S.02.0037.F, *Arr.Cass.* 2003, afl. 6-8, 1407; *JLMB* 2005, afl. 5, 202 en *Pas.* 2003, afl. 7-8, 1189.

¹⁶³⁴ Arbh. Bergen 22 mei 2001, AR nr. 15.146, *onuitg.*, aangehaald door POD MI (2002), *Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door de rechtspraak van het jaar 2001*, <https://www.mi-is.be>

¹⁶³⁵ Arbrb. Kortrijk 7 maart 2001, AR nr. 37.788, *onuitg.*, aangehaald door POD MI (2002), *Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door de rechtspraak van het jaar 2001*, <https://www.mi-is.be>

¹⁶³⁶ Arbrb. Charleroi 4 april 2006, *onuitg.*, aangehaald door J. BERGER en C. ERNOTTE, “La régulation du droit à l’aide sociale et à l’intégration sociale par les juridictions de travail - Aperçu de jurisprudence hennuyère (2002-2008)”, *Soc. Kron.* 2010, afl. 8, 413.

kon worden door regelmatige bezoeken aan zijn kinderen.¹⁶³⁷ In een gelijkaardig geval kon de vaststelling van de sociaal werker dat mevrouw meerdere keren de caravan van haar echtgenoot verliet, worden genuanceerd door het feit dat de burens bevestigden dat zij alleen leefde in haar appartement en dat niets wees in de richting van een gemeenschappelijke huishouding.¹⁶³⁸ Het samenwonen werd daarentegen wel vermoed (en bij gebrek aan bewijs van het tegendeel ook aanvaard) op basis van de volgende bekende feiten: de verklaringen van de wijkagent, de aanwezigheid van persoonlijke spullen van het andere geslacht en de geboorte van een gemeenschappelijk kind met de vermeende inwonende partner.¹⁶³⁹

De beoordeling van vermoedens dient met de nodige omzichtigheid te gebeuren, in het bijzonder ten aanzien van de kwetsbare doelgroep. Immers, zodra een vermoeden door de rechter wordt aangenomen heeft het tot gevolg dat degene in wiens voordeel het vermoeden geldt, wordt vrijgesteld van bewijs. Behalve wanneer het gaat om een wettelijk onweerlegbaar vermoeden is de andere partij er vervolgens toe gehouden om het tegendeel aan te tonen.¹⁶⁴⁰ Een en ander kan in de praktijk leiden tot de verplichting om een negatief bewijs te leveren: wanneer het OCMW bijvoorbeeld een vermoeden van samenwonen kan onderbouwen, dan is het aan de burger om aan te tonen dat hij *niet* samenwoont. Bepaalde rechtsleer vindt dit evenwel niet problematisch daar het neerkomt op het positieve bewijs van een leven als alleenstaande.¹⁶⁴¹ Bovendien wordt aanvaard dat het bewijs van een negatief feit niet met dezelfde striktheid moet worden geleverd als dat van een bevestigend feit, met dien verstande dat het niet volstaat om dit negatief feit louter *aannemelijk* te maken.¹⁶⁴² Hoe dan ook geldt dat zolang er een zekere twijfel bestaat met betrekking tot het samenwonen, de aanvrager het voordeel van de twijfel geniet en zodoende de leeflooncategorie alleenstaande moet kunnen behouden.¹⁶⁴³

¹⁶³⁷ Arbrb. Namen 22 juni 2012, AR nr. 12/188/A, *onuitg.*, aangehaald door POD MI (2014), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, <https://www.mi-is.be/>

¹⁶³⁸ Arbrb. Namen 8 juni 2012, AR nr. 11/2595/A, *onuitg.*, aangehaald door POD MI (2014), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, <https://www.mi-is.be/>

¹⁶³⁹ Arbrb. Verviers 25 november 2003, AR 15798/2003, *onuitg.*, aangehaald door D. TORFS, M. MASSCHELEIN, R. MARYNISSEN en D. SIMOENS, *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, *losbl.*, 97.

¹⁶⁴⁰ B. ALLEMEERSCH, I. SAMOY en W. VANDENBUSSCHE, “De Burgerlijke Bewijsmiddelen. De Vermoedens”, *TPR* 2015, 840.

¹⁶⁴¹ H. MORMONT, “La charge de preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale”, *TSR* 2013, afl. 2, 390.

¹⁶⁴² Cass. 26 november 2010, AR nr. C.09.0584.N, *Arr. Cass.* 2010, 2840 en *Pas.* 2010, 3022.

¹⁶⁴³ Arbrb. Antwerpen 8 maart 2001, AR 326.923, *onuitg.*, aangehaald door POD MI (2014), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke*

Op een gelijkaardige manier wordt omgegaan met vermoedens van verdoken inkomsten. Als principe geldt dat wanneer er zwaarwichtige vermoedens zijn dat de burger meer inkomsten heeft dan hij zelf beweert, de bewijslast van het tegendeel naar de betrokkene verschuift. Dit tegenbewijs bestaat doorgaans uit een verklaring, desgevallend ondersteund met stukken, over de wijze waarop men zijn uitgaven bekostigt. *In casu* werd geoordeeld dat het bezit van een wagen niet verboden is, maar dat de betrokkene een geldige verklaring moet kunnen geven. Aldus werd vastgesteld dat de leefloongerechtigde de sociaal werker spontaan had ingelicht over de aankoop van een zestien jaar oude wagen voor 850 euro. Uit de voorgelegde stukken bleek dat zijn broer de verzekering betaalde. De sociaal werker had bovendien erkend dat de burger in staat was om zelf de kosten voor benzine te dragen.¹⁶⁴⁴ In een ander geval kon de betrokkene echter geen afdoende verklaring als tegenbewijs bieden. Zo werd een man regelmatig aan het werk gezien in een horecazaak. Ondanks het feit dat de dienst Controle en Inspectie geen harde bewijzen kon vinden, oordeelde de rechter dat het geheel van de feiten wel een geldig vermoeden van verdoken inkomsten deed ontstaan. De man was immers al meerdere keren naar Algerije afgereisd, er waren verschillende anonieme verklaringen over zijn tewerkstelling, uit de (beperkt voorgelegde) uittreksels bleken geen verrichtingen voor de betaling van de vaste kosten en hij beschikte al enige tijd over een eigen auto. Uiteindelijk leidde zijn gebrekkige medewerking tot de afschaffing van de steun.¹⁶⁴⁵ In een ander, doch gelijkaardig geval was eveneens sprake van ernstige vermoedens van zwartwerk – en dus verdoken bestaansmiddelen. Het betrof een burger die gedurende meerdere jaren kon leven zonder officiële inkomsten en met relatief beperkte schulden. De betrokkene gaf toe dat hij af en toe zwartwerk verrichtte en uit de uittreksels bleek dat hij regelmatig aankopen kon doen bij doe-het-zelfzaken. De bewering dat hij een erfenis zou hebben ontvangen werd niet bewezen en dus was hij onvoldoende in staat om zijn leefsituatie te verklaren.¹⁶⁴⁶ Vanzelfsprekend geldt ook hier dat de omstandigheden voldoende zwaarwichtig moeten zijn alvorens het vermoeden kan worden aanvaard. *In casu* werd op de Facebookpagina van een hulpvrager een foto van een huis in Marokko aangetroffen met het bijschrift ‘MyHome@Marokko’. De rechter oordeelde dat hieruit geen vermoeden van eigendom (en dus verdoken bestaansmiddelen) mocht worden afgeleid. De foto was op zichzelf onvoldoende en dus mocht van de burger geen (negatief) tegenbewijs worden gevraagd.¹⁶⁴⁷

dienstverlening, <https://www.mi-is.be/>

¹⁶⁴⁴ Arbrb. Antwerpen 28 mei 2015, AR nr. 14/6738/A, *onuitg.*

¹⁶⁴⁵ Arbrb. Antwerpen 5 maart 2015, AR nr. 14/4517/A en 14/6803/A, *onuitg.*

¹⁶⁴⁶ Arbrb. Antwerpen, 15 oktober 2015, AR nr. 15/1651/A, *onuitg.*

¹⁶⁴⁷ Arbrb. Antwerpen 1 oktober 2015, AR nr. 15/1675/A, *onuitg.*

Merk op dat niet zozeer problematisch is het feit *dat* men kan (over)leven zonder bewezen inkomsten (uit werk, leningen, giften...), maar wel het gegeven dat de hulpvrager *oneerlijk* is over de wijze waarop hij (over)leeft. Zonder een duidelijk aanknopingspunt, zoals een wagen, een laptop, opvallende uitgaven of een gebrek aan schulden, blijft het evenwel de verantwoordelijkheid van het OCMW om aan de hand van objectieve vaststellingen uit het sociaal onderzoek na te gaan of er inderdaad sprake is van verdoken inkomsten of onjuiste verklaringen. De burger moet zich immers niet verantwoorden voor iets wat niet is.¹⁶⁴⁸ Zo is het niet aan de aanvrager om stelselmatig te bewijzen dat hij geen zwartwerk verricht, geen andere bestaansmiddelen heeft of geen bedrog pleegt. Hetzelfde geldt ten aanzien van de verblijfplaats: wanneer de betrokkene een adres opgeeft, dan is het in de eerste plaats aan de sociaal werker om middels het sociaal onderzoek na te gaan of dat adres overeenstemt met de werkelijke verblijfplaats. Dit gebeurt veelal aan de hand van een huisbezoek, aangevuld met verklaringen van burens of de wijkagent, de vaststelling dat er persoonlijke bezittingen aanwezig zijn, de inschrijving in het bevolkingsregister of – omgekeerd – de ambtshalve schrapping.¹⁶⁴⁹ Pas daarna dient de burger desgevallend het tegendeel te bewijzen. Anders redeneren zou afbreuk doen aan het principe van de gedeelde bewijslast (met inbegrip van de onderzoeksplicht van het OCMW) en het vermoeden van onschuld. Wanneer het OCMW een geval van bedrog vermoedt, toont de rechtspraak zich bovendien erg terughoudend en dient men met zeer overtuigend bewijsmateriaal voor de dag te komen alvorens de bewijslast verschuift.¹⁶⁵⁰

¹⁶⁴⁸ D. CUYPERS en V. JOOSTEN, “Niets hebben en niets bewijzen: over bewijs en menselijke waardigheid”, *Soc.Kron.* 2002, afl. 11, 549-550.

¹⁶⁴⁹ Arbrb. Antwerpen 15 januari 2015, AR nr. 14/1729/A, *onuitg.*

¹⁶⁵⁰ Arbrb. Antwerpen 19 februari 2015, AR nr. 14/2959/A – 14/4467/A, *onuitg.*; Arbrb. Antwerpen 26 februari 2015, AR nr. 13/7244/A en 13/7279/A, *onuitg.* en Arbrb. Antwerpen 19 november 2015, AR nr. 15/3522/A, *onuitg.*

Deel IV: Ruimere **situering en** **aanbevelingen**

In dit doctoraat werd onderzoek gedaan naar de knelpunten in de toegankelijkheid (meer bepaald de *(on)begrijpelijkheid*) van het OCMW-recht voor kwetsbare burgers. Er werd gekozen voor een gecombineerde onderzoeksmethode met kwantitatieve en kwalitatieve technieken. Aldus konden de bevindingen uit de vonnissen- en arrestenstudie worden aangevuld met de inzichten van diverse betrokken actoren in de focusgesprekken. Een en ander leidde tot een synthese van vijf essentiële knelpunten: de motivering van beslissingen, het bewijs, het GPMI, onthaal en communicatie en dringende medische hulpverlening. Deze resultaten werden op hun beurt in een rechtssociologisch perspectief geplaatst. Meer concreet werd vastgesteld dat de knelpunten voortkomen uit de positie van de kwetsbare rechtszoekende aan de vraagzijde (cfr. kloven tussen burger en samenleving) en de positie van de sociaal werker aan de aanbodzijde (cfr. discretionaire ruimte, spanningsvelden en dilemma's in *street-level bureaucracy*). Tot slot vond men in de (juridische en feitelijke) complexiteit rond de leeflooncategorie van de samenwonende een prima toepassing van de problematiek aan beide zijden.

Het dient vastgesteld dat zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de beleidsteksten diverse voorstellen en praktijken worden beschreven met het oog op een betere toegankelijkheid van het recht. In dit afsluitend deel wordt een analyse gemaakt van de ideeën die bijzonder relevant zijn in de context van het OCMW-recht en de kwetsbare burger. De analyse gebeurt aan de hand van Cappelletti's rechtshulpgolven. Vervolgens wordt nagegaan wat men hieruit kan leren voor toekomstige initiatieven, telkens ondersteund met een aantal essentiële principes uit het doctoraat en uit de bijdrage van Galanter (¹⁶⁵¹). Het geheel wordt afgesloten met een kritische gedachte over de vastgestelde knelpunten inzake *(on)begrijpelijk* OCMW-recht.

¹⁶⁵¹ M. GALANTER, "Why the 'Haves' Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change", *Law & Society Review* 1974, afl. 9, 95-160.

1. Cappelletti's golvenmetafoor in het OCMW-recht

Zoals reeds aangehaald hanteert Cappelletti een zogenaamde 'golvenmetafoor' om de ontwikkelingen inzake *access to justice* te beschrijven. Daarbij dient benadrukt dat de golven weliswaar verwijzen naar hervormingen doorheen de tijd, doch mag men ze niet sequentieel opvatten. Integendeel, alle golven blijven tot op vandaag betekenisvol: het betreft een integrale benadering die niet alleen in de VS, maar ook in Europa kan werken.¹⁶⁵² Bijgevolg is de ontwikkeling van juridische bijstand (eerste golf) niet 'gestopt' nadat het recht werd opengesteld voor het bredere publiek (tweede golf) en evenmin betekende de introductie van alternatieve geschilbeslechtingmethoden (derde golf) het einde van initiatieven binnen de eerste en tweede golf. Tot slot dient men herinnerd aan het feit dat de drie golven - door verschillende auteurs - werden aangevuld met een vierde en een vijfde beweging (zie *supra*).

Een en ander resulteerde in onderstaand schema dat het uitgangspunt zal vormen voor de bespreking van de bewegingen op het vlak van OCMW-rechtstoegankelijkheid.

GOLVEN	
Eerste golf	Rechtshulp (zgn. <i>legal services for the poor</i>)
Tweede golf	Openstellen van de gerechtelijke weg voor het grote publiek: class actions, vereenvoudigde procedures en kostenregelingen, specifieke regels voor beschermde groepen (consumentenzaken, milieukwesties... - zgn. <i>fragmented interests</i>)
Derde golf	Informeel/alternatieve geschillenbeslechting (ADR), verduidelijking van het recht (zgn. <i>plain language-movement</i>), transparante en gestroomlijnde procedures
Vierde golf	Preventie (ADR, burgerparticipatie, kennis en informatie), marktwerking in het aanbod, nieuwe technologieën (als vorm van rechtshulp, informatiekanaal, preventie door automatisering, alternatieve beslechtingmogelijkheid - ODR...)
Vijfde golf	Brede <i>access to justice</i> -approach, <i>holistische</i> benadering in de hulpverlening, ruimere opvatting van <i>justice</i> , aanpak van onderuit (o.a. zelfregulering)

Concreet worden de hervormingsgolven hierna toegepast op het OCMW-recht. Op die manier ontstaat een duidelijk beeld van de betekenis van elke golf voor de kwetsbare rechtszoekende in het algemeen en in de context van OCMW-dienstverlening in het bijzonder.

¹⁶⁵² M. CAPPELLETTI en B. GARTH, "Introduction" in M. CAPPELLETTI (ed.), *Access to justice and the welfare state*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1981, 4-7.

1.1. Eerste golf: rechtshulp

In de eerste golf van juridische bijstand vindt men een duidelijke link met kwetsbare mensen in armoede, in de zin dat Cappelletti het letterlijk heeft over *legal aid for the poor*.¹⁶⁵³ Wanneer men vervolgens de Belgische context van rechtshulp beschouwt, dan onderscheidt men verschillende soorten hulpverlening verdeeld over drie niveaus (nulde – eerste – tweede lijn).

Vooreerst vertoont de Belgische rechtshulp overeenkomsten met het *judicare* model (zie *supra*). De invoering van de wet op de juridische bijstand (¹⁶⁵⁴) impliceerde immers het einde van het *charity* systeem (op basis van gunsten) en de start van een recht op toegang tot het (ge)recht voor kwetsbare groepen met een vergoeding voor de geleverde prestaties van de advocaat.¹⁶⁵⁵ Deze tweedelijnsbijstand wordt georganiseerd in de schoot van de bureaus voor juridische bijstand via de lokale Orde van Advocaten.¹⁶⁵⁶ Daarnaast voorziet de wet ook in juridische eerstelijnsbijstand, opnieuw met een centrale rol voor de advocaat, via de commissies voor juridische bijstand.¹⁶⁵⁷ Tot slot onderscheidt men nog de sociale rechtshulpverlening die zich profileert tegenover de advocatuur (voornamelijk op de eerste lijn, deels op de nulde lijn).¹⁶⁵⁸ Deze vorm van rechtshulp is van particuliere (vzw's, CAW's) of publieke (OCMW, kinderrechtenwinkels) oorsprong en richt zich op specifieke (voornamelijk zwakkere) doelgroepen.¹⁶⁵⁹ In vergelijking met de juridische eerstelijnsbijstand is de sociale rechtshulp ruimer, in de zin dat er meer continuïteit en meer verschillende diensten worden aangeboden.¹⁶⁶⁰

Wat het OCMW-recht betreft, ligt de focus op de nulde en de eerste lijn. Zoals reeds meermaals werd aangehaald zal de kwetsbare burger zich immers niet in eerste instantie richten tot de rechtbanken om hulp te verkrijgen. Integendeel, men moet ten aanzien van deze groep rekening houden met de problematiek van onderbescherming (cfr. *non-take-up*, zie *supra*). Men stelt

¹⁶⁵³ *Ibidem*, 7.

¹⁶⁵⁴ Wet 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand, *BS* 22 december 1998, 40.568 (gewijzigd door: Wet 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *BS* 14 juli 2016, 44.173).

¹⁶⁵⁵ S. GIBENS en B. HUBEAU, “De juridische bijstand in transitie. Van staatshervorming tot modernisering: nieuwe wegen in de toegang tot het (ge)recht?”, *RW* 2017, afl. 42, 1651.

¹⁶⁵⁶ Artikel 508/1, 4° Ger.W.

¹⁶⁵⁷ Artikel 508/1, 3° Ger.W.

¹⁶⁵⁸ S. GIBENS en B. HUBEAU, “Naar een maatschappelijk verantwoorde rechtshulpverlening: juridische bijstand in België aan een grondige herziening toe?”, *Panopticon* 2013, afl. 34, 177.

¹⁶⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁶⁰ B. HUBEAU, “Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk” in B. HUBEAU, J. GOORDEN en J. MERTENS (eds.), *Recht op recht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 10.

evenwel vast dat het sociale rechtshulplandschap tot op heden erg divers en gefragmenteerd is. Zo leggen sommige organisaties zich inhoudelijk toe op specifieke rechtsdomeinen (bijvoorbeeld ziekenfondsen, huurdersbonden en vakbonden), terwijl andere organisaties een meer algemeen aanbod hebben (bijvoorbeeld het OCMW en het CAW).¹⁶⁶¹ Verder ziet men (op de nulde lijn) verschillende ‘losse’ initiatieven, zoals budgetgidsen voor financiële en administratieve hulp of de woonclub voor actieve bijstand en ondersteuning in de zoektocht naar een huurwoning.¹⁶⁶²

Daarenboven wordt de geschiedenis van de rechtshulpverlening gekenmerkt door een spanning tussen sociale rechtshulpverleners enerzijds en private traditionele rechtshulpverleners anderzijds: zij manifesteren zich op dezelfde markt, soms complementair, dan weer als concurrenten.¹⁶⁶³ Tegelijk is er een gebrek aan afstemming en coördinatie tussen de verschillende aanbieders. In de eerste plaats ziet men dat sociale rechtshulporganisaties (zowel op de nulde als op de eerste lijn) weliswaar nauw samenwerken met andere organisaties, maar dat verschillende sociale diensten onderling onvoldoende op elkaar zijn ingespeeld.¹⁶⁶⁴ Ten tweede is het overleg tussen juridische en sociale rechtshulpverleners op de eerste lijn slechts in beperkte mate aanwezig binnen de commissies voor de juridische bijstand.¹⁶⁶⁵ Van een doorgedreven uitwisseling van competenties en vaardigheden of de toepassing van elkaars methodieken is dan ook geen sprake (zie *infra*). Een belangrijke opportuniteit voor de uitbouw van een beter georganiseerd rechtshulpaanbod (vooral op de ‘cruciale’ nulde lijn) zit daarom in een meer integrale aanpak (onder andere via het *geïntegreerd breed onthaal* - zie *infra*).¹⁶⁶⁶

¹⁶⁶¹ S. GIBENS en B. HUBEAU, “Naar een maatschappelijk verantwoorde rechtshulpverlening: juridische bijstand in België aan een grondige herziening toe?”, *Panopticon* 2013, afl. 34, 163.

¹⁶⁶² SAMENLEVINGSOPBOUW ANTWERPEN (2019), *Wat kan een budgetgids voor jou doen?* <https://samenlevingsopbouw-antwerpenstad.be/>

¹⁶⁶³ S. GIBENS en B. HUBEAU, “Naar een maatschappelijk verantwoorde rechtshulpverlening: juridische bijstand in België aan een grondige herziening toe?”, *Panopticon* 2013, afl. 34, 164.

¹⁶⁶⁴ B. HUBEAU, “Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk” in B. HUBEAU, J. GOORDEN en J. MERTENS (eds.), *Recht op recht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 19 en 21.

¹⁶⁶⁵ S. GIBENS en B. HUBEAU, “Naar een maatschappelijk verantwoorde rechtshulpverlening: juridische bijstand in België aan een grondige herziening toe?”, *Panopticon* 2013, afl. 34, 163.

¹⁶⁶⁶ S. GIBENS en L. SERRIEN (2017), *Sociale rechtshulp is sociaal werk – Neemt Vlaanderen het voortouw?*, <http://www.sociaal.net/>

1.2. Tweede golf: diverse belangen en vereenvoudiging

De tweede golf verwijst naar maatregelen ter bescherming van gefragmenteerde belangen van specifieke groepen. Zoals reeds vermeld gaat het onder meer over de bescherming van het milieu, over consumentenbelangen, patiëntenrechten en de positie van de werknemer in arbeidsrelaties. Ook maatregelen ter bescherming van groepsbelangen van personen in armoede worden in deze categorie ondergebracht.¹⁶⁶⁷ Meer concreet kan men voor deze tweede golf denken aan groepsvorderingen (*class actions*), procedures en instanties voor geringe vorderingen, bijzondere regelingen inzake proceskosten, de mogelijkheid voor de advocaat om *contingency fees* te vragen (*no cure, no pay*) en een aangepaste bewijsregeling.¹⁶⁶⁸ Merk op dat de focus in deze beweging wel nog steeds op de klassieke, gerechtelijke weg ligt.

In de context van het OCMW-recht bestaan er verschillende regels ten gunste van de zwakkere partij. Zo werd reeds stilgestaan bij de bewijsregeling tussen het OCMW en de burger, zowel op basis van OCMW-wetgeving als op grond van het Gerechtelijk Wetboek. Ook de nagenoeg automatische toekenning van de rechtsplegingsvergoeding aan de sociaal verzekerde kwam reeds aan bod. Verder past het om hier opnieuw te verwijzen naar artikel 138ter Ger. W. op grond waarvan het arbeidsauditoraat bij de bevoegde openbare instelling (*in casu* het OCMW) de nodige bestuurlijke inlichtingen kan vorderen. Deze opdracht is in hoofdzaak bedoeld om een zo volledig mogelijk dossier te kunnen voorleggen, alsook om te vermijden dat openbare besturen relevante inlichtingen of stukken achterhouden.¹⁶⁶⁹ In het verlengde hiervan geldt dat het arbeidsauditoraat eventueel ontbrekende gegevens in de gedinginleidende akte kan aanvullen. Voor de inleiding van een OCMW-zaak gelden immers geen vormvoorschriften (cfr. artikel 704 Ger.W.) en dus is het aan de arbeidsauditeur om de identiteit van de verzoeker en de tegenpartij, alsook de aard van het geschil, de bestreden beslissing en het voorwerp van de vordering te controleren en desgevallend te vervolledigen.¹⁶⁷⁰ Het hoeft geen betoog dat een en ander van bijzonder nut is in de verhouding tussen een particuliere (zwakke) rechtszoekende en een (sterke) socialezekerheidsinstelling (cfr. *one shotter* versus *repeat player*).

¹⁶⁶⁷ M. CAPPELLETTI en B. GARTH, "Introduction" in M. CAPPELLETTI (ed.), *Access to justice and the welfare state*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1981, 7-11.

¹⁶⁶⁸ R. MACDONALD, "Access to civil justice" in P. CANE en H. KRITZER (eds.), *The Oxford Handbook of Empirical legal Research*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 505.

¹⁶⁶⁹ B. DE TEMMERMAN, J. HERMAN, A. KINDERMANS, J. LAENENS, J. MOMMAERTS, C. PERSYN, W. RAUWS, M. VAN DAMME en W. VAN EECKHOUTTE, *Sociaal procesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1995, 186-187.

¹⁶⁷⁰ *Ibidem*, 187-188.

Een belangrijk element in deze tweede golf betreft de mogelijkheid van een (armoede)vereniging om zich voor een rechtbank te manifesteren. Vooreerst heeft men daarvoor rechtspersoonlijkheid nodig en daarnaast moet men een belang kunnen aantonen. Wat deze laatste voorwaarde betreft, stelde het Grondwettelijk Hof het volgende:¹⁶⁷¹

Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat dit belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt.

In realiteit wordt dit vereiste nog behoorlijk pragmatisch benaderd. Zodoende is het voor heel wat verenigingen mogelijk om wettelijke bepalingen aan te vechten, bijvoorbeeld wegens strijdigheid met het antidiscriminatiebeginsel of wegens schending van de sociale grondrechten vermeld in artikel 23 van de Grondwet.¹⁶⁷² Voorts is onder dezelfde voorwaarden een beroep bij de Raad van State mogelijk.¹⁶⁷³

Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat zij een collectief belang verdedigt; dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt en dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

Niettemin interpreteert de Raad van State het vereiste van een *belang* soms wat strikter, in de zin dat er meer representativiteit en draagvlak wordt gevraagd.¹⁶⁷⁴ In dit verband werd reeds opgemerkt dat het voor verenigingen (...) *onvoorspelbaar (is) of de Raad van State de vordering al dan niet ontvankelijk zal verklaren en dat de soms casuïstische rechtspraak (...) voor een grote rechtsonzekerheid bij de rechtzoekende (zorgt).*¹⁶⁷⁵ Hoe dan ook staat de mogelijkheid wel open en dus kan een vereniging bij de Raad van State terecht om de vernietiging (of schorsing) van een bestuurshandeling te vragen.

¹⁶⁷¹ GwH 13 december 2000, AR nr. 133/2000, www.const-court.be

¹⁶⁷² DE VERENIGDE VERENIGINGEN (2019), *Procederen als lobbystrategie voor verenigingen: een eerste verkenning – Verslag van het overleg op 29 april 2019*, <http://www.deverenigdeverenigingen.be>

¹⁶⁷³ RvS 17 november 2008, AR nr. 187.998, <http://www.raadvst-consetat.be/>

¹⁶⁷⁴ DE VERENIGDE VERENIGINGEN (2019), *Procederen als lobbystrategie voor verenigingen: een eerste verkenning – Verslag van het overleg op 29 april 2019*, <http://www.deverenigdeverenigingen.be>

¹⁶⁷⁵ Voorstel van wet tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen, *Parl. St.* Kamer 2014-15, nr. 0465/001, 3.

Een recente uitbreiding van artikel 17 Gerechtelijk Wetboek (¹⁶⁷⁶) creëert daarnaast de mogelijkheid voor verenigingen om een vordering in te stellen bij de rechtbank van eerste aanleg, bijvoorbeeld ter bescherming van sociaaleconomische grondrechten:

De rechtsvordering van een rechtspersoon, die de bescherming beoogt van de rechten van de mens of fundamentele vrijheden zoals zij zijn erkend in de Grondwet en in de internationale instrumenten die België binden, is eveneens ontvankelijk onder de volgende voorwaarden:

1° het maatschappelijk doel van de rechtspersoon is van bijzondere aard, onderscheiden van het nastreven van het algemeen belang;

2° de rechtspersoon streeft op duurzame en effectieve wijze dit maatschappelijk doel na;

3° de rechtspersoon treedt op in rechte in het kader van dat maatschappelijk doel, met het oog op de verdediging van een belang dat verband houdt met dat doel;

4° de rechtspersoon streeft met zijn rechtsvordering louter een collectief belang na.

Opvallend is dat er geen minimale bestaanstermijn wordt opgelegd aan de verzoekende vereniging, wat mogelijkheden schept voor *ad hoc* coalities van verenigingen.¹⁶⁷⁷

Bij dit alles dient opgemerkt dat het vereiste van een collectief belang de zogenaamde groepsvorderingen of *class actions* uitsluit. Dergelijke vorderingen zijn bijgevolg enkel mogelijk onder de geldende economische wetgeving in dit verband. Meer specifiek werd met de wet van 28 maart 2014 een nieuwe titel ‘*Rechtsvordering tot collectief herstel*’ ingevoegd in het Wetboek van economisch recht (WER).¹⁶⁷⁸ Met artikel XVII.36 WER wordt uitdrukkelijk afgeweken van de ontvankelijkheidsvereisten in de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk wetboek.¹⁶⁷⁹ De wetgever onderscheidt in de plaats daarvan drie essentiële voorwaarden: de vordering betreft een schending van consumentenrechtelijke bepalingen (in C2B- of consumentengeschillen); de vordering wordt ingeleid door een erkend groepsvertegenwoordiger en het beroep op de rechtsvordering tot collectief herstel lijkt meer

¹⁶⁷⁶ Wet 21 december 2018 houdende diverse bepalingen betreffende justitie, *BS* 31 december 2018, 106.560.

¹⁶⁷⁷ DE VERENIGDE VERENIGINGEN (2019), *Procederen als lobbystrategie voor verenigingen: een eerste verkenning – Verslag van het overleg op 29 april 2019*, <http://www.deverenigdeverenigingen.be>

¹⁶⁷⁸ Wet 28 maart 2014 tot invoeging van titel 2 "Rechtsvordering tot collectief herstel" in boek XVII "Bijzondere rechts procedures" van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht, *BS* 29 april 2014, 35.201.

¹⁶⁷⁹ Andere gemeenrechtelijke ontvankelijkheidsvoorwaarden en de daarbij horende excepties blijven echter gelden. Denk bijvoorbeeld aan de onontvankelijkheid in het geval van verjaring (zie S. VOET en B. ALLEMEERSCH, "De rechtsvordering tot collectief herstel: een Belgische class action voor consumenten", *RW* 2014, afl. 17, 644)

doelmatig dan een rechtsvordering van gemeen recht.¹⁶⁸⁰ Een bekende toepassing vindt men in de groepsvordering van TestAankoop tegen Volkswagen (cfr. *Dieselgate-schandaal*).¹⁶⁸¹

Toegepast op de situatie van de kwetsbare rechtszoekende werden reeds verschillende proceduremogelijkheden benut door het Netwerk tegen Armoede. Zo kan men in eerste instantie denken aan het eerder aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof in verband met de vernietiging van het remgeld voor de tweedelijnsbijstand.¹⁶⁸² Daarnaast stelde het Netwerk in 2012 beroep in bij de Raad van State om de toegenomen degressiviteit van de werkloosheidsuitkering aan te vechten. Dit beroep werd evenwel afgewezen wegens onvoldoende belang. Meer concreet kon de problematiek van degressiviteit niet rechtstreeks in verband worden gebracht met de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.¹⁶⁸³ Niettemin gaf deze uitspraak aanleiding tot interne gesprekken bij het Netwerk om het statutair doel van de organisatie beter te omschrijven in functie van toekomstige procedures.¹⁶⁸⁴ Tot slot werden nog geen vorderingen ingesteld voor de rechtbank van eerste aanleg of in het kader van een *class action*. Het dient evenwel benadrukt dat beide mogelijkheden slechts zeer recent werden opengesteld. Zo werd het Netwerk pas in 2018 erkend als groepsvertegenwoordiger in de zin van artikel XVII.39, 2° WER (¹⁶⁸⁵) en sinds 2019 kan men, zoals vermeld, terecht bij de rechtbank van eerste aanleg. Merk overigens op dat *class actions* enkel worden toegelaten in de specifieke context van het consumentenrecht. Denk bijvoorbeeld aan een vordering tegen een incassobureau dat de kosten van een schuldinning onnodig fors doet oplopen.¹⁶⁸⁶ Belangrijke beperking is wel dat er in deze procedures hoger beroep kan worden ingesteld tegen de ontvankelijkheidsbeslissing. Dit kan ertoe leiden dat de procedure in eerste aanleg uiteindelijk beperkt blijft tot de ontvankelijkheid en dat de eigenlijke procedure pas voor het reeds zwaar overbelaste Hof van Beroep te Brussel zal worden gevoerd. Daardoor is het

¹⁶⁸⁰ Artikel XVII.36 WER, zoals toegelicht door S. VOET en B. ALLEMEERSCH, “De rechtsvordering tot collectief herstel: een Belgische class action voor consumenten”, *RW* 2014, afl. 17, 647.

¹⁶⁸¹ TESTAANKOOP (2020), *Dieselgate: samen naar de rechter tegen de Volkswagen-groep!*, <https://www.testaankoop.be/mobiliteit/auto-s/dossier/dieselgate-wij-zijn-allemaal-bedrogen>

¹⁶⁸² GwH 21 juni 2018, AR nr. 77/2018, www.const-court.be

¹⁶⁸³ RvS 20 december 2012, AR nr. 221.853, *onuitg.*, aangehaald door STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID en SOCIALE UITSLUITING (2014), *De versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen: impact op armoede*, www.armoedebestrijding.be

¹⁶⁸⁴ DE VERENIGDE VERENIGINGEN (2019), *Procederen als lobbystrategie voor verenigingen: een eerste verkenning – Verslag van het overleg op 29 april 2019*, <http://www.deverenigdeverenigingen.be>

¹⁶⁸⁵ MB 20 juni 2018 tot erkenning van een vereniging in het kader van een rechtsvordering tot collectief herstel, *BS* 2 juli 2018.

¹⁶⁸⁶ VRT NWS (2018), *Mensen in armoede in groep naar de rechter: "Onze onderhandelingsmacht is nu veel groter"*, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/07/05/mensen-in-armoede-in-groep-naar-de-rechter/>

wellicht lang wachten op schadeherstel.¹⁶⁸⁷ Daarbij komt dat de groepsvertegenwoordiger de kosten van deze rechtsvordering tot collectief herstel voor zijn rekening moet (willen) nemen.¹⁶⁸⁸ Ondanks deze restricties zag het Grondwettelijk Hof evenwel geen reden tot vernietiging in verband met het toepassingsgebied van de wet.¹⁶⁸⁹ Bovendien zijn versoepelingen of uitbreidingen vooralsnog niet aan de orde.

1.3. Derde golf: ADR en klare taal

Bij de derde golf behandelt Cappelletti de vele mogelijkheden en beperkingen van alternatieve geschilbeslechtingmethoden (zoals bemiddeling en ombudswerk). Zo kunnen deze alternatieven bijdragen aan de ontlasting van de burgerlijke en strafrechtsbedeling, alsook aan een grotere betrokkenheid van de partijen bij de afhandeling van het geschil.¹⁶⁹⁰ Verder werd deze derde golf door MacDonald aangevuld met initiatieven gericht op de ‘demystificatie van het recht’, zoals het gebruik van klare taal (*plain language*) en transparante communicatie over geschilbeslechtingmethoden en het rechtshulpaanbod.

Wat het OCMW-recht betreft, is informele conflictbeslechting niet zozeer gericht op het aanvechten van een (leefloon)beslissing, maar wel op de werkwijze en de communicatie van het OCMW als bestuurlijke overheid. Het betreft een systeem van klachtenbehandeling op drie niveaus: de interne klachtendienst van het OCMW, de (externe) ombudsman van de betrokken stad en de Vlaamse ombudsman.¹⁶⁹¹ Sedert de inkanteling van de OCMW’s in de steden en gemeenten worden de cijfergegevens hierover gecombineerd. Zo komt men in het eerstelijnsrapport van de stad én het OCMW Antwerpen (¹⁶⁹²) op een totaal van 35.024 meldingen voor het jaar 2018. Deze meldingen kunnen zowel positief als negatief zijn. Slechts

¹⁶⁸⁷ S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 62.

¹⁶⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁸⁹ GwH 17 maart 2016, AR nr. 41/2016, <http://www.const-court.be>

¹⁶⁹⁰ S. PARMENTIER, “Mediatie, de derde weg” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 253.

¹⁶⁹¹ Over de ombudsman en de verschillende niveaus van klachtenbehandeling, zie: B. HUBEAU, “Wie klaagt bij de ombudsman en wat zijn de effecten van zijn werk?” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 265.

¹⁶⁹² STAD ANTWERPEN (2019), *Eerstelijnsrapport 2018 – Klantencontacten*, <https://www.antwerpen.be>

131 meldingen hadden betrekking op maatschappelijke hulp. Nog 211 meldingen betroffen de (ruime) categorie van communicatie en marketing. Een en ander staat in schril contrast met de ruim 12.000 meldingen in verband met het straatbeeld en het openbaar domein.

Als aanvulling op het eerstelijnsrapport leest men in het jaarverslag 2018 van de ombudsvrouw van de stad Antwerpen (¹⁶⁹³) dat 59 klachten in de tweede lijn betrekking hadden op sociale dienstverlening. Daarvan werden 11 klachten terugverwezen naar de bevoegde dienst op de eerste lijn: de ombudsvrouw zag in die gevallen immers een mogelijke oplossing op het niveau van de bevoegde dienst. De klachten die wel naar de ombudsvrouw doorstroomden, hadden in hoofdzaak betrekking op maatschappelijke integratie (18), welzijn (8), personeel (8) en wonen (5). Het is opvallend dat slechts 1 klacht betrekking had op een communicatieprobleem.

Van de voorgelegde klachten verklaarde de ombudsvrouw liefst 23 klachten ongegrond en 1 klacht werd door de verzoeker zelf stopgezet. 11 klachten bleken een terechte opmerking en 3 klachten waren gegrond, maar werden ondertussen gecorrigeerd. Uiteindelijk was slechts 1 klacht zonder meer gegrond.¹⁶⁹⁴ De overige 9 klachten bleven betwist of onbeslist.

Het is opvallend dat de ombudsvrouw het minst gekend is bij laaggeschoolden en mensen van niet-Belgische origine. Ook ziet men een ondervertegenwoordiging van personen die een sociale huurwoning betrekken, niet werken (of arbeidsongeschikt zijn) en een andere thuistaal dan het Nederlands hebben. Wat de klanten bij de ombudsvrouw betreft, zijn er geen beschikbare cijfers over opleiding en beroepsactiviteit. Niettemin blijven burgers met een andere herkomst en/of nationaliteit, ondanks een beperkte toename, duidelijk in de minderheid. Men zou uit dit alles een voorzichtige illustratie van het Matteüs-effect kunnen afleiden.¹⁶⁹⁵ Tegen deze achtergrond wijst de ombudsvrouw er terecht op dat inspanningen op het vlak van zichtbaarheid, toegankelijkheid en laagdrempeligheid ook in de toekomst nodig blijven.¹⁶⁹⁶

¹⁶⁹³ OMBUDSVROUW (2019), *Jaarverslag 2018*, <https://www.antwerpen.be>

¹⁶⁹⁴ Het betrof een verzoeker en zijn partner die sterke aanwijzingen hadden dat hun gegevens bij de Kruispuntbank en het rijksregister werden geraadpleegd door een of meerdere medewerkers van het OCMW. Een en ander is in strijd met het recht op privacy. Daarnaast detecteerde de ombudsvrouw een schending van de ombudsnormen deontologie, respect voor de persoonlijke levenssfeer en het vertrouwensbeginsel (zie OMBUDSVROUW (2019), *Jaarverslag 2018*, <https://www.antwerpen.be>).

¹⁶⁹⁵ B. HUBEAU, “Wie klaagt bij de ombudsman en wat zijn de effecten van zijn werk?” in B. HUBEAU, S. GIBENS, S. PARMENTIER, P. PONSAERS, K. VAN AEKEN, G. VANDE WALLE en J. VAN HOUTTE (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 268.

¹⁶⁹⁶ OMBUDSVROUW (2019), *Jaarverslag 2018*, <https://www.antwerpen.be>

Naast deze informele weg om klachten op te volgen, bestaan er ook verschillende initiatieven op het vlak van communicatie en klare taal (cfr. *plain language*). Men kan hierbij een onderscheid maken tussen informatie over de rechten en plichten in het kader van OCMW-dienstverlening enerzijds en algemene richtlijnen om de communicatie tussen de burger en de sociaal werker te verbeteren anderzijds.

Wat het eerste aspect betreft, zijn er de talrijke brochures en informatiefiches die door de OCMW's en andere organisaties (onder andere de POD Maatschappelijke Integratie¹⁶⁹⁷) op papier en online worden aangeboden. Denk aan documentatie over de voorwaarden voor het recht op leefloon/maatschappelijke dienstverlening, toelichting over het GPMI, budgetbegeleiding, schuldhulpverlening enzovoort.¹⁶⁹⁸ Interessant in dit verband is de nieuwe brochure van de Sociale Dienst Gent waarin alle vormen van financiële en materiële OCMW-hulp worden gebundeld. Het overzicht is uitgewerkt per thema of levensdomein en werd in klare taal gesteld.¹⁶⁹⁹ Belangrijke meerwaarde van deze brochure is de samenwerking met ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting die mogelijke knelpunten konden signaleren en nuttige tips aanreikten.¹⁷⁰⁰ Naar de toekomst werkt men nog aan een gelijkaardige brochure met een overzicht van alle externe voordelen (d.i. bij andere overheden) waarop kwetsbare personen recht kunnen hebben.¹⁷⁰¹ Daarnaast biedt *vzw Helder Recht* bruikbare juridische informatie in klare taal voor drie doelgroepen: zelfredzame burgers die zelf snel correcte informatie kunnen vinden, juridische professionals en hulpverleners die met kwetsbare burgers samenwerken.¹⁷⁰² Dit aanbod omvat onder andere een telefonische adviesdienst, opleidingen, een website, juridische bijdragen in maandbladen en tal van overzichtelijke brochures en schema's.¹⁷⁰³ Aangezien de aangeboden informatie (onder andere) gericht is op de kwetsbare burger wordt tevens bijzondere aandacht besteed aan sociale bescherming en de

¹⁶⁹⁷ Zie 'Wegwijs'-brochures op POD MI (2020), *Studies, publicaties en statistieken – brochures*, <http://www.mi-is.be/>

¹⁶⁹⁸ Zie 'Publicaties' op OCMW ANTWERPEN (2018), *Pagina met publicaties*, <https://www.antwerpen.be/socialecentra/>

¹⁶⁹⁹ OCMW GENT (2019), *Hoe kunnen we je helpen? Financiële en materiële hulp van OCMW Gent*, <https://stad.gent/nl/samenleven-welzijn-gezondheid/ocmw-gent>

¹⁷⁰⁰ STAD GENT (2019), *Stad Gent bundelt alle hulp voor OCMW-cliënten in nieuwe brochure*, <https://persruimte.stad.gent/>

¹⁷⁰¹ *Ibidem*.

¹⁷⁰² S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 30.

¹⁷⁰³ HELDER RECHT (2017), <http://www.helderrecht.be>

hulp van het OCMW. Bovendien wordt deze informatie ook in Wallonië aangeboden onder leiding van de (reeds veel eerder opgerichte) organisatie *asbl Droits Quotidiens*.¹⁷⁰⁴

Het tweede aspect heeft meer in het algemeen betrekking op de communicatie tussen de kwetsbare burger en de sociaal werker. In dit verband werkten de meeste OCMW's een ontvangst- of welkomstbrochure uit met daarin een aantal aandachtspunten voor een goede samenwerking.¹⁷⁰⁵ Voorts kan men hier opnieuw verwijzen naar het draaiboek 'communiceren met mensen in armoede' dat met steun van de Vlaamse Overheid in samenwerking met de Koning Boudewijnstichting, Hogeschool Thomas More en het Netwerk tegen Armoede werd uitgeschreven. Het draaiboek is in essentie gericht op communicatieambtenaren die in de toepassing van hun beleid aandacht besteden aan de kwetsbare positie van mensen in armoede.¹⁷⁰⁶ Ten slotte wordt in de opleiding sociaal werk evenzeer aandacht besteed aan de dynamieken en aandachtspunten binnen de hulpverleningsrelatie.¹⁷⁰⁷

Hoewel voormelde initiatieven op het vlak van communicatie en klare taal uiteraard bedoeld zijn om het recht voor de kwetsbare burger begrijpelijker te maken, staat vast dat de hulpverlener in elk geval een belangrijke 'brugfunctie' vervult. Hij dient immers het recht te vertalen en aan de rechtszoekende te communiceren. Zo ook wordt de nieuwe brochure van het OCMW Gent in de eerste plaats via de maatschappelijk werker aan de hulpvrager overhandigd en toegelicht.¹⁷⁰⁸ Tegelijk dient men nogmaals de aandacht te vestigen op de problematiek van *non-take-up* van rechten en het belang van laagdrempeligheid in dit verband. Gezien het voor veel kwetsbare burgers niet evident is om een beroep te doen op de hulpverlening, laat staan dat zij al op de hoogte zijn van hun rechten, zal men de heldere informatie via diverse kanalen (en in meerdere talen) moeten verspreiden. Dit evenwel rekening houdend met de beperkingen van digitalisering (zie *infra*) en het risico dat de burger met te veel informatie wordt overstelpt. Wat dit laatste betreft, benadrukte een maatschappelijk werker de nood aan essentiële, relevante en beknopte informatie in plaats van allerlei gedetailleerde en omvattende brochures.¹⁷⁰⁹

¹⁷⁰⁴ DROITS QUOTIDIENS (2018), <http://www.droitsquotidiens.be>

¹⁷⁰⁵ Voor het OCMW Antwerpen, zie: 'Publicaties' op OCMW ANTWERPEN (2018), *Pagina met publicaties*, <https://www.antwerpen.be/socialecentra/>

¹⁷⁰⁶ VLAAMSE OVERHEID (2017), *Draaiboek: communiceren met armen*, <https://overheid.vlaanderen.be/communicatie/>

¹⁷⁰⁷ Zie o.m. 'Handelingskaders' en 'Interculturele gespreksvoering' (KDG Hogeschool, *Inhoud en studiepunten van maatschappelijk werk*, <https://www.kdg.be/opleidingen/>)

¹⁷⁰⁸ STAD GENT (2019), *Stad Gent bundelt alle hulp voor OCMW-cliënten in nieuwe brochure*, <https://persruimte.stad.gent/>

¹⁷⁰⁹ L. VERMEERSCH, L. NOËL en A. VANDENBROUCKE, *Proeven van participatie*, Brussel, POD MI, 2011,

1.4. Vierde golf: preventie, e-justice en competitie

In de vierde golf legt MacDonald het accent op preventie door in te zetten op kennis, burgerparticipatie en ADR om conflicten te voorkomen. Daarnaast benadrukt Parker de voordelen van competitie tussen juridische dienstverleners en tot slot ziet Van Aeken mogelijkheden op het vlak van digitalisering en *e-justice*.

Toegepast op het OCMW-recht ziet men een duidelijke tendens om burgers op de ene of de andere manier te laten participeren. Dit gebeurt in de eerste plaats door het opleiden en inzetten van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting. Het feit dat deze deskundigen de armoedeproblematiek werkelijk hebben ‘doorleefd’ en dat zij daardoor vertrouwd zijn met het perspectief van de kwetsbare burger draagt immers bij aan de uitwerking van een effectief armoedebeleid.¹⁷¹⁰ Een belangrijke toepassing vindt men in de Dienst Ervaringsdeskundigen van de POD MI. De ervaringsdeskundigen worden er aangenomen via een specifieke selectieprocedure en vervolgens ingezet in overheidsdiensten en in de gezondheidssector. Ook zijn zij een meerwaarde in projecten op maat van externe diensten die hun toegankelijkheid willen verbeteren.¹⁷¹¹ Daarnaast worden ervaringsdeskundigen aangeworven bij OCMW’s, bijvoorbeeld om de kloof tussen de sociaal werker en zijn cliënt te dichten, om verdoken armoede op te sporen of om betrokken te zijn bij specifieke thema’s zoals kinderen in kwetsbare gezinnen.¹⁷¹² Een andere, sterk gelijkende aanpak vindt men in de zogenaamde *klantenparticipatie*. Denk hierbij onder meer aan groeps gesprekken met leefloongerechtigde burgers bedoeld om het GPMI zowel inhoudelijk als vormelijk toegankelijker te maken voor de doelgroep (zie ook *supra*).¹⁷¹³ Het is echter wel zo dat klantenparticipatie (in tegenstelling tot burgerparticipatie in het algemeen) nog niet overal is ingebed. Vooral in de grotere steden worden cliënten uitgenodigd om te praten over het beleid, maar in de meeste OCMW’s is er te weinig tijd en personeel om klanten op regelmatige basis bij de werking te betrekken.¹⁷¹⁴

67.

¹⁷¹⁰ K. VANDENBEMPT en B. DEMEYER, *Beroepsprofiel ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting*, Leuven, HIVA, 2003, 16.

¹⁷¹¹ POD MI (2015), *Dienst Ervaringsdeskundigen*, <http://www.mi-is.be/>

¹⁷¹² Zie o.m.: OCMW LEUVEN (2013), *Bestuursnota OCMW Leuven 2013-2018*, www.ocmw-leuven.be

¹⁷¹³ OCMW GENT (2015), *Het Geïndividualiseerd Traject Maatschappelijke Integratie: Hoe van het GPMI een instrument maken dat bijdraagt in het proces van empowerment?*, www.ocmwgent.be

¹⁷¹⁴ B. VAN MOERKERKE, “Het OCMW maatschappelijk werk moet zich meer laten horen”, *Lokaal* 2020, afl. 5, 2.

Een tweede opportuniteit ligt in de digitalisering en *e-justice* (zie ook *supra*). Belangrijk is om hierbij een onderscheid te maken tussen webtoepassingen voor burgers (extern) of tussen dienstverleners onderling (intern).

Wat het externe aspect betreft, is de digitalisering uiteraard een interessante manier om kennis en informatie aan veel burgers tegelijk aan te bieden. Zo werd reeds eerder verwezen naar websites, digitale brochures en infofiches om mensen wegwijs te maken in de OCMW-dienstverlening. Verder zijn er meer algemene webpagina's waar men informatie vindt over zijn (sociale) rechten (bijvoorbeeld Helder Recht, de Sociale Kaart en de Rechtenverkenner).¹⁷¹⁵ En recent werd nog just-on-web (naar analogie van tax-on-web) gelanceerd: een platform waarop de burger al zijn juridische zaken zal kunnen regelen.¹⁷¹⁶

In de individuele relatie tussen de rechtszoekende en de hulpverlener kan het voorts zinvol zijn om mail- en chatfuncties aan te bieden, alsook om beschikbaar te zijn op sociale media en internetfora en/of om videobellen mogelijk te maken. Afhankelijk van de doelstelling en de omvang van het doelpubliek onderscheidt men diverse vormen van online hulpverlening en informatieverstrekking, zoals weergegeven in onderstaand schema:¹⁷¹⁷



¹⁷¹⁵ Zie o.m.: www.helderrecht.be; www.socialekaart.be en www.rechtenverkenner.be.

¹⁷¹⁶ S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 27.

¹⁷¹⁷ P. BOCKLANDT (2017), *Onlinehulp in Belgische OCMW's: onlinehulprealisaties en -plannen anno 2016 in kaart*, <https://www.mi-is.be/>

Naast *web-based legal information services* en *videoconferencing* wordt *e-filing* beschouwd als een derde waardevol initiatief om de toegankelijkheid van het recht te verbeteren.¹⁷¹⁸ In een gerechtelijke context betreft dit de elektronische uitwisseling van documenten of andere juridische informatie van en naar een rechtbank. Meer uitgebreid gaat het ook over allerhande elektronisch overgedragen documentatie tussen twee partijen. Vaak wordt deze mogelijkheid gecombineerd met vooraf ter beschikking gestelde standaardformulieren die men eenvoudig online kan invullen en doorsturen.¹⁷¹⁹

Uit de cijfers (¹⁷²⁰) blijkt dat het merendeel van de OCMW's (72%) beschikt over een eigen website (al dan niet geïntegreerd in de website van de stad of gemeente) met algemene informatie over de werking en inhoudelijke informatie over het hulpaanbod. Daarbij valt op dat de Vlaamse OCMW's (89%) vaker over een webstek beschikken dan de Waalse (49%). Naast informatie wordt op deze internetpagina's achtereenvolgens ruimte gemaakt voor relevante links, nieuws, een activiteitenkalender en FAQ's. Ook hier is het opvallend dat de Vlaamse OCMW's een diverser digitaal aanbod hebben dan de Waalse. Wat daarnaast de communicatietools betreft, wordt in 91% van de OCMW's ingezet op klassiek e-mailverkeer, op afstand gevolgd door aanwezigheid op sociale media (31%). Chat, fora en beeldbellen komen slechts in zeer beperkte mate voor. Verder kan in 22% van de OCMW's online een afspraak gemaakt worden en in 19% van de Centra kan de hulpvrager zich online aanmelden. Daarentegen worden het onthaal ('cliëntenportaal') en de intakegesprekken slechts zelden online georganiseerd. Tot slot is de ontwikkeling van meer specifieke ondersteunende toepassingen (zoals een budgettool, apps, educatieve spellen, een levenslijn...) eerder uitzonderlijk: tussen 0 en 7% van de OCMW's biedt dergelijke tools aan of is van plan om deze in de toekomst aan te bieden.

Vervolgens biedt de digitale revolutie ook tal van mogelijkheden om de informatiedoorstroom tussen dienstverleners en overheden vlotter te laten verlopen. Denk hierbij onder meer aan de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (waar de hulpverlener persoonsgegevens van de hulpvrager kan ophalen), de website Primaweb (waar dossiers voor de POD MI kunnen worden ingediend, aangepast of geconsulteerd), de website BeConnected (een elektronisch

¹⁷¹⁸ J. BAILEY, J. BURKELL en G. REYNOLDS, "Access to justice for all: towards an 'expansive' vision of justice and technology", *Windsor Yearbook of Access to Justice* 2013, afl. 31, 193.

¹⁷¹⁹ *Ibidem*, 193-194.

¹⁷²⁰ P. BOCKLANDT (2017), *Onlinehulp in Belgische OCMW's: onlinehulprealisaties en -plannen anno 2016 in kaart*, <https://www.mi-is.be/>

samenwerkingsplatform voor professionals van de sociale sector), e-Box (een beveiligde elektronische brievenbus waarmee socialezekerheidsinstellingen documenten en taken naar de OCMW's kunnen versturen), het interactieve aanvraagformulier om bevoegdheidsconflicten tussen OCMW's op te lossen, de digitale handtekening om officiële stukken uit te wisselen, MediPrima in verband met de tenlasteneming van medische kosten (met inbegrip van DMH) en het elektronisch sociaal verslag voor OCMW's.¹⁷²¹

Daar waar personeelsleden en hulpverleners meestal een opleiding krijgen en uitgebreid geïnformeerd worden over het gebruik van voormelde tools, is de digitalisering ten aanzien van de kwetsbare doelgroep minder evident. Zo zal men in de eerste plaats rekening moeten houden met mensen die niet online actief zijn. In de literatuur heeft men het over de zogenaamde *digitale kloof* tussen kwetsbare en niet-kwetsbare burgers (zie ook *supra*). Deze kloof wordt als volgt gedefinieerd: *the unequal access to new technologies and the lack of knowledge regarding its use and potential when accessible*.¹⁷²² De beperkte toegang tot digitale informatie kan dus zowel verband houden met een gebrek aan infrastructuur (internetverbinding, computer ...) als met een gebrek aan kennis en vaardigheden om van deze infrastructuur gebruik te maken. Tevens is het van belang te weten hoe men op een veilige manier (in verband met privacy en persoonsgegevens) en zonder nadelige gevolgen (bijvoorbeeld de informatie en foto's die men online plaatst) met een computer aan de slag kan gaan.¹⁷²³

In dit verband kan verwezen worden naar een studie van vzw De Lage Drempel, een Mechelse organisatie erkend als vereniging waar armen het woord nemen. Eind 2015 richtte de vzw een thematische werkgroep op rond de digitale kloof bij mensen in armoede. Vertrekkende vanuit een kwantitatief onderzoek naar gegevens in verband met digitalisering ging men in focusgroepen dieper in op de knelpunten die verband houden met de digitalisering van onze samenleving.¹⁷²⁴ Zo blijkt onder meer dat 52% van de respondenten thuis niet over een internetverbinding beschikt. Van die groep gebruikt 26% zelfs nergens internet, niet thuis, maar ook niet op een andere plek. 40% van de respondenten stelt bovendien dat het gebrek aan vaardigheden de belangrijkste drempel is om gebruik te maken van het internet. Verder maakt de angst voor privacymisbruik en de hoge kostprijs van een internetverbinding dat mensen

¹⁷²¹ POD MI (2016), *Tools OCMW*, <https://www.mi-is.be/>

¹⁷²² V. RIVERA, *Digital Divide and Access to Justice*, Buenos Aires, Yale Law School Latin America, 2015, 1.

¹⁷²³ *Ibidem*, 3-4.

¹⁷²⁴ DE LAGE DREMPEL VZW (2016), *De digitale kloof bij mensen in armoede: cijfers, ervaringen en suggesties*, <http://www.delagedrempel.be>

liever niet online gaan. Hoewel dit onderzoek slechts kleinschalig is, legt het wel een aantal belangrijke knelpunten bloot. Bovendien wordt ook aandacht besteed aan de gevolgen van deze digitale kloof op het dagelijks functioneren van mensen in armoede. Immers, het is net omdat zoveel zaken online plaatsvinden dat de gevolgen van deze ‘digitale afwezigheid’ voelbaar zijn in nagenoeg alle levensdomeinen. Denk bijvoorbeeld aan schooltaken van kinderen (Smartschool, Blackboard...), de zoektocht naar werk of een woning, online bankieren en de belastingaangifte. Tot slot volgt uit deze studie dat begeleiding en opleiding de beste manieren zijn om mensen toch gebruik te laten maken van het internet. In die zin is het positief dat op steeds meer locaties oplossingen worden aangereikt onder de vorm van publiek toegankelijke computerlokalen (¹⁷²⁵) en vorming rond digitale geletterdheid (¹⁷²⁶).

Hoewel de digitalisering op veel manieren kan bijdragen aan een laagdrempelige informatieverstrekking en ook aan een betere communicatie tussen de rechtszoekende en de rechtshelper (¹⁷²⁷) blijft de klassieke *face-to-face* hulpverlening toch essentieel. Elektronische middelen dient men slechts ter ondersteuning in te zetten, niet in het minst omdat er altijd een bepaald deel van de bevolking digitaal onbereikbaar zal zijn (i.h.b. mensen zonder opleiding of werk).¹⁷²⁸ Daarenboven hecht de kwetsbare hulpvrager veel waarde aan het intermenselijk contact en de vertrouwelijke communicatie met zijn hulpverlener.¹⁷²⁹ Dit laatste sluit overigens aan bij het feit dat het integratie-traject op maat (en de persoonlijke gesprekken die daarbij horen) een fundamenteel kenmerk van het OCMW-recht betreft (zie ook *infra*). Nog een aandachtspunt is dat uit de cijfers grote verschillen blijken tussen de OCMW’s op het vlak van digitalisering. Tegelijk beschikken andere (rechts)hulpverleners evenzeer over een (al dan niet uitgebreid) online aanbod. De versnippering is dus groot en dat maakt het voor de burger niet altijd overzichtelijk. Bedoeling is uiteraard om tot een meer coherent aanbod te komen en daarbij vooral in te zetten op samenwerking, netwerken en kennisuitwisseling.¹⁷³⁰ De OCMW’s

¹⁷²⁵ In verschillende steden en gemeenten kan men, vaak in samenwerking met de lokale OCMW’s, een openbare computerruimte vinden (bijvoorbeeld in Leuven, Bilzen, Brugge ... - zie overeenkomstige websites).

¹⁷²⁶ Zoals georganiseerd door de verschillende Centra voor Basiseducatie (www.basiseducatie.be) en VDAB (www.vdab.be).

¹⁷²⁷ M. LLOYD, “The Digital Divide and Equal Access to Justice”, *Hastings Communications and Entertainment Law Journal* 2002, afl. 24, 528-531.

¹⁷²⁸ R. COHEN en H. CLARKE, “The influence of digitalization – in what ways has the internet changed central issues of access to justice?”, *Recht der Werkelijkheid* 2015, afl. 3, 64 en de verwijzingen aldaar.

¹⁷²⁹ J. CABRAL, A. CHAVAN, T. CLARKE, J. GREACEN, B. HOUGH, L. REXER, J. RIBADENEYRA en R. ZORZA, “Using technology to enhance access to justice”, *Harvard Journal of Law and Technology* 2012, afl. 26, 264 en J. BAILEY, J. BURKELL en G. REYNOLDS, “Access to justice for all: towards an ‘expansive vision’ of justice and Technology”, *Windsor Yearbook of Access to Justice* 2013, afl. 31, 197.

¹⁷³⁰ P. BOCKLANDT (2017), *Onlinehulp in Belgische OCMW’s onlinehulprealisaties en -plannen anno 2016 in kaart*, <https://www.mi-is.be/>

beschikken immers niet altijd over de mensen en middelen die nodig zijn om nieuwe projecten uit te werken of om burgers op regelmatige basis in dit proces te betrekken.

Volledigheidshalve dient voor deze vierde golf nog te worden verwezen naar de visie van Parker in verband met meer competitie in het juridische rechtshulpaanbod. De achterliggende gedachte is dat een toegenomen marktwerking leidt tot een gevarieerder aanbod dat goedkoper, kwalitatiever, efficiënter en vaak ook meer gespecialiseerd is. Ervan uitgaande dat dit inderdaad juist is (hoewel men een aantal kanttekeningen kan formuleren, zie *supra*) is competitie inzake rechtshulp meestal toch niet in het voordeel van de kwetsbare doelgroep.¹⁷³¹ Er geldt immers een interessante paradox: vanuit het ondernemersdenken proberen private dienstverleners, zoals de advocatuur, ook het publieke domein van rechtshulpverlening aan zwakke burgers voor zich te winnen, maar het gevolg hiervan is dat andere deskundige spelers, ondanks hun noodzaak ten aanzien van de kwetsbare rechtszoekende, geen kans krijgen om hun rol te vervullen.¹⁷³² Hoewel de marktwerking dus zeker een aantal voordelen heeft, is een correctie van de nadelen essentieel om te vermijden dat de toegang tot het recht voor zwakkere burgers nog verder wordt bemoeilijkt.

1.5. Vijfde golf: holisme en laagdrempeligheid

De vijfde golf verwijst naar recente initiatieven om de beperkingen van de vorige vier golven op te vangen. Op basis van de inzichten van MacDonald en Economides leert men vooreerst dat een holistische aanpak op meerdere (levens)domeinen wenselijk is. Daarnaast legde Parker de nadruk op zelfregulering binnen organisaties die belangrijk zijn voor het dagelijkse leven van de burger. In feite benadrukte zij hiermee de noodzaak van laagdrempelige hulp voor problemen waarmee de kwetsbare hulpvrager veelvuldig geconfronteerd wordt.

Men ziet deze aandacht voor multidisciplinariteit en laagdrempeligheid in de (rechts)hulpverlening zeer duidelijk samenkomen in het geïntegreerd breed onthaal (met inbegrip van de inkanteling van de OCMW's in de gemeenten) en de proactieve uitgangspunten

¹⁷³¹ K. MALLESON en R. MOULES, *The Legal System*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 180.

¹⁷³² S. GIBENS en B. HUBEAU, "Naar een maatschappelijk verantwoorde rechtshulpverlening: juridische bijstand in België aan een grondige herziening toe?", *Panopticon* 2013, afl. 34, 169-170.

van het Decreet Lokaal Bestuur¹⁷³³) en het Decreet Lokaal Sociaal Beleid¹⁷³⁴). Daarnaast bestaan er diverse toepassingen van het systeem van automatische rechtentoekenning als belangrijk wapen in de strijd tegen onderbescherming (cfr. non-take-up – zie *supra*). Hierna wordt onderzocht wat deze vernieuwingen (kunnen) betekenen voor de toegankelijkheid van het OCMW-recht.

1.5.1. Decreet Lokaal Bestuur – Decreet Lokaal Sociaal Beleid

Vooreerst is het Decreet Lokaal Bestuur het wetgevend sluitstuk van het voornemen van de Vlaamse Regering om de OCMW's in de gemeentebesturen te integreren. In het regeerakkoord 2014-2019 leest men dat deze integratiebeweging is bedoeld om de dienstverlening te vereenvoudigen.¹⁷³⁵ In een conceptnota van 2015 (¹⁷³⁶) wordt meer specifiek gesteld dat de meerwaarde zich op vier domeinen situeert: het lokaal sociaal beleid maakt daardoor integraal deel uit van het algemene lokaal beleid, zodat de samenhang duidelijker is; de gemeenteraad neemt ook beslissingen op het vlak van sociaal beleid, in de samenhang met de andere beleidsdomeinen, waardoor een afzonderlijke OCMW-raad overbodig wordt; het samenvoegen van de ondersteunende diensten leidt tot een efficiëntere werking en er blijft ten slotte nog één loket voor alle diensten, wat drempelverlagend is voor de (kwetsbare) burger.

Het moet alleszins wel worden benadrukt dat de gemeente en het OCMW twee afzonderlijke rechtspersonen blijven, met eigen bevoegdheden en eigen bestuursorganen. De volledige integratie bleek immers niet mogelijk, omdat de OCMW-wet een federale wet is die enkel met een tweederde meerderheid aangepast kan worden. Hoewel zij worden aangestuurd door dezelfde mensen kunnen de OCMW- en gemeenteraad enerzijds en het vast bureau en het college van burgemeester en schepenen anderzijds daarom toch niet tegelijkertijd (wel aansluitend) vergaderen.¹⁷³⁷ Om ervoor te zorgen dat de beslissingen over individuele hulpdossiers alleszins buiten het politieke debat worden gehouden, blijft het Bijzonder Comité

¹⁷³³ Decreet 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018, 11.050.

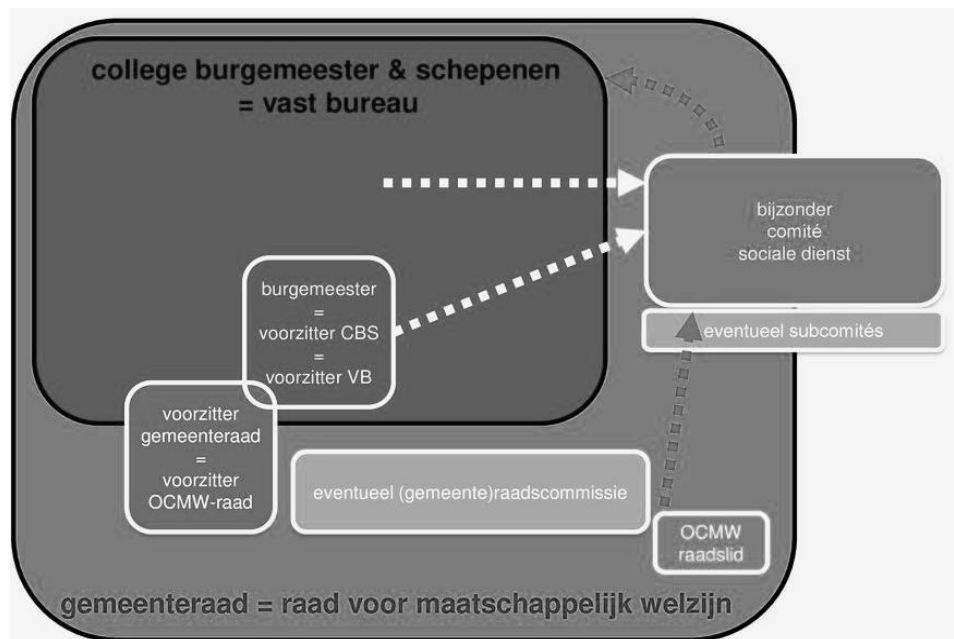
¹⁷³⁴ Decreet 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018, 16.173.

¹⁷³⁵ VLAAMSE REGERING (2014), Regeerakkoord 2014-2019, <http://www.vlaanderen.be>

¹⁷³⁶ L. HOMANS (2016), *Conceptnota aan de Vlaamse Regering betreffende de integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de gemeentebesturen: organieke uitwerking - Naar een sterk geïntegreerd lokaal sociaal beleid*, <http://www.vlaanderen.be>

¹⁷³⁷ K. ALDERWEIRELDT, M. DE LANGE, T. DE SCHEPPER, B. GILOT, K. JANSSENS, J. LEROY, K. PAJAZITAJ, P. VANDERSTAPPEN, D. VANHOLSBECK en M. VERBEEK, *Het Decreet Lokaal Bestuur in vraag en antwoord*, Brussel, Politeia, 2019, 37-38 en 77-78.

voor de sociale dienst als afzonderlijk orgaan bestaan. Schematisch wordt een en ander als volgt weergegeven:¹⁷³⁸



Daarnaast ligt het Decreet Lokaal Sociaal Beleid in het verlengde van het Decreet Lokaal Bestuur in de zin dat het rechtstreeks verwijst naar het lokaal bestuur als samensmelting van de gemeente en het OCMW (artikel 3, 3° Decreet Lokaal Sociaal Beleid). Het gaat daarbij uit van drie basistaken voor de lokale besturen: zij vervullen de regierol op het vlak van lokaal sociaal beleid; zij realiseren de functies en werkingsprincipes van een geïntegreerd breed onthaal en zij nemen maatregelen die de vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening stimuleren.¹⁷³⁹ Belangrijk is dat ook de juridische eerstelijnsbijstand binnen het geïntegreerd breed onthaal wordt gesitueerd (weliswaar in het achterliggend aanvullend aanbod).¹⁷⁴⁰ Het onthaal wordt bijgevolg ruim opgevat als een eerstelijns samenwerkingsverband voor rechts- en welzijnsproblemen. Dit alles impliceert een praktische samenwerking tussen de commissies voor juridische bijstand enerzijds en de OCMW's, de diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen en de CAW's anderzijds.¹⁷⁴¹

¹⁷³⁸ *Ibidem*, 37.

¹⁷³⁹ K. VAN HOREBEEK (2019), *Lokaal Sociaal Beleid en Geïntegreerd Breed – Onthaal Trefdag Ouderen en Lokaal beleid – Inzetten op participatie*, www.departementwvg.be

¹⁷⁴⁰ S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 29.

¹⁷⁴¹ *Vr. en Antw.* Vl.Parl., Vr. nr. 1361, 7 maart 2017 (R. LANDUYT, antw. J. VANDEURZEN).

Uit onderzoek blijkt alleszins dat op het lokale niveau een groot draagvlak bestaat voor de strijd tegen onderbescherming en de uitgangspunten van het geïntegreerd breed onthaal. Deze gedeelde visie is ook nodig om tot een effectieve samenwerking te kunnen komen.¹⁷⁴² Bovendien zijn beide decreten relevant voor de kwetsbare burger in het OCMW-recht, omdat zij erop gericht zijn een breed toegankelijk lokaal sociaal beleid mogelijk te maken. Zo wil men enerzijds de drempels tot de hulpverlening verlagen en anderzijds de onderbescherming van kwetsbare groepen aanpakken.¹⁷⁴³ Daartoe is in de eerste plaats een generalistische aanpak noodzakelijk. Meer concreet heeft de generalistische dienstverlener een brede kennis van meerdere levensdomeinen waardoor hij de *multiprobleemsituatie* van de rechtszoekende in zijn geheel kan beschouwen. Tegelijk is gespecialiseerde hulp binnen bereik om te kunnen inspelen op meer complexe vragen.¹⁷⁴⁴ Ten tweede geldt het principe van *proportioneel universalisme*. Dit houdt in dat het onthaal weliswaar openstaat voor iedereen, maar dat tevens bijzondere inspanningen worden geleverd om de meest kwetsbare burgers aan te spreken.¹⁷⁴⁵ Zo moet het geïntegreerd breed onthaal ook een proactieve invulling krijgen, met inbegrip van outreachend optreden ten aanzien van mensen in onderbescherming. De basisgedachte hierbij is dat men zich (letterlijk) verplaatst naar de leefwereld van kwetsbare personen die men anders niet of slechts zeer moeizaam kan bereiken. Deze leefwereld kan verwijzen diverse plaatsen, zoals de eigen woonst van de hulpvrager, een buurthuis, een café, een sociale kruidenier of evenementen in de buurt.¹⁷⁴⁶ Op die manier wil men versterkend werken naar de betrokkene, zijn netwerk en de brede samenleving.¹⁷⁴⁷ Niettemin ziet het merendeel van de opbouwwerkers nog een grote uitdaging in dit outreachend handelen. Slechts de helft van de reeds opgestarte pilotprojecten blijkt immers in staat om kwetsbare burgers te bereiken buiten de eigen organisatie.¹⁷⁴⁸ Om een

¹⁷⁴² D. BOOST, S. ELLOUKMANI, K. HERMANS en P. RAEYMAECKERS, *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal*, Brussel, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 260.

¹⁷⁴³ DEPARTEMENT WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN - AFDELING WELZIJN EN SAMENLEVING (2016), *Informatiebrochure geïntegreerd breed onthaal*, www.departementwvg.be en K. MEIRHAEGHE en B. GORIS (2018), *KOMPAS - Geïntegreerd Breed Onthaal*, www.departementwvg.be

¹⁷⁴⁴ DEPARTEMENT WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN - AFDELING WELZIJN EN SAMENLEVING (2016), *Informatiebrochure geïntegreerd breed onthaal*, www.departementwvg.be

¹⁷⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁴⁶ D. BOOST, S. ELLOUKMANI, K. HERMANS en P. RAEYMAECKERS, *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal*, Brussel, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 267.

¹⁷⁴⁷ DEPARTEMENT WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN - AFDELING WELZIJN EN SAMENLEVING (2016), *Informatiebrochure geïntegreerd breed onthaal*, www.departementwvg.be

¹⁷⁴⁸ D. BOOST, S. ELLOUKMANI, K. HERMANS en P. RAEYMAECKERS, *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal*, Brussel, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 267.

en ander te verbeteren zou men inspiratie kunnen opdoen bij succesvolle projecten in het buitenland, zoals de Gadejuristen in Denemarken en de Jusbus in Noorwegen.¹⁷⁴⁹

De inkanteling van de OCMW's in de gemeenten in combinatie met de uitwerking van een geïntegreerd breed onthaal creëert hoe dan ook de mogelijkheid om een coherent, lokaal verankerd armoedebestrijdingsbeleid te voeren. Tevens is het de aanzet voor een laagdrempelige dienstverlening ten behoeve van een grote(re) groep mensen. En wellicht groeit tegelijk het besef van de armoedeproblematiek bij alle medewerkers van de gemeentelijke diensten.¹⁷⁵⁰ Toch leest men in de literatuur ook verschillende bedenkingen.¹⁷⁵¹

Zo mag men er vooreerst niet van uitgaan dat de samensmelting van verschillende diensten automatisch zal leiden tot een sterkere verbondenheid. Meer concreet bestaan er (behoorlijk grote) cultuurverschillen tussen de OCMW's enerzijds en de gemeentebesturen anderzijds. Om te vermijden dat de teams op zichzelf terugplooiën (waardoor afzonderlijk werkende informele eenheden ontstaan) dient men op zoek te gaan naar een nieuwe gedeelde identiteit, met gedeelde normen en waarden. Goede communicatie is uiteraard een vereiste om een en ander te doen slagen, eventueel met tussenkomst van een bemiddelaar of professioneel netwerker.

Een tweede aandachtspunt is dat het samengaan van het sociaal beleid met andere (lokale) beleidsdomeinen weliswaar aanleiding kan geven tot een algemeen coherent bestuur, maar dat het evenzeer kan leiden tot de verdrukking van het sociale luik ten gunste van meer 'populaire' thema's. Ook ziet men risico's in het wegvallen van een groepswerking door de zuivere focus

¹⁷⁴⁹ S. GIBENS, *Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk?* (proefschrift), Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 382-383.

¹⁷⁵⁰ K. VAN HOREBEEK (2019), *Lokaal Sociaal Beleid en Geïntegreerd Breed – Onthaal Trefdag Ouderen en Lokaal beleid – Inzetten op participatie*, www.departementwvg.be en B. DHONDT – WELZIJSZORG (2016), *De inkanteling van het OCMW in de gemeente: (on)mogelijkheid tot een sterker armoedebestrijdingsbeleid?*, <http://www.welzijnszorg.be>

¹⁷⁵¹ C. FRANSSSEN, W. BRUSSELAERS, K. BEECKMAN, K. DE CEUNINCK, L. DE GELDER, B. D'HONDT, W. LAMMENS, R. LAUREYS, H. LINNSEN, C. SYSMANS, J. UYTDENHOUWEN en A. HENDRICKX, *Naar een integrale armoedebestrijding dankzij de inkanteling van het OCMW in het gemeentebestuur?*, Gent, Hogeschool Gent, 2018-2019, 15-16; C. FRANSSSEN, W. BRUSSELAERS, K. BEECKMAN, K. DE CEUNINCK, L. DE GELDER, B. D'HONDT, W. LAMMENS, R. LAUREYS, H. LINNSEN, C. SYSMANS, J. UYTDENHOUWEN en S. VAN DE VELDE (2017), *Lokaal Sociaal Beleid 2.0 – Voorbij de inkanteling: Toegankelijke dienstverlening als hefboom in de strijd tegen armoede*, www.beweging.net; B. DHONDT – WELZIJSZORG (2016), *De inkanteling van het OCMW in de gemeente: (on)mogelijkheid tot een sterker armoedebestrijdingsbeleid?*, <http://www.welzijnszorg.be> en P. RAEYMAECKERS, C. NOËL, D. BOOST, C. VERMEIREN, J. COENE en S. VAN DAM, "Inleiding – Over armoede en sociaal beleid" in P. RAEYMAECKERS, C. NOËL, D. BOOST, C. VERMEIREN, J. COENE en S. VAN DAM (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting – Jaarboek 2017*, Leuven, Acco, 2017, 28-37.

op individuele hulpverlening: denk aan een burgerparticipatie uitsluitend georganiseerd in adviesraden die ongeschikt zijn om kwetsbare burgers te betrekken en politieke spanningen die doorwerken in het Bijzonder Comité waardoor men vaker zal afwijken van het advies van de (professionele) maatschappelijk werker.

Voorts geldt het gevaar van drempelverhoging voor burgers die voorheen wel de weg naar het OCMW vonden maar nu terughoudend zijn omdat zij zich ‘bekeken’ voelen door diverse gemeente- (en politie)diensten. Wat dit laatste betreft, kan de generalistische aanpak aan het loket nog leiden tot een gebrek aan maatwerk en aandacht voor de bijzondere noden van de doelgroep. Bovendien is de sociaal werker niet langer de spilfiguur op het vlak van OCMW-dienstverlening, maar wordt zijn rol herleid tot een onderdeel van de ruime gemeentelijke administratie. Bijzondere aandacht moet daarom uitgaan naar zijn onafhankelijke positie en de wijze waarop hij zijn discretionaire ruimte vrij kan invullen. Zo zou een al te grote invloed van de gemeentelijke organisatie (gekenmerkt door een sterke bureaucratie) op gespannen voet kunnen staan met het maatzorgprincipe in het sociaal werk (zie ook *supra*).

Tot slot zal de werking van het OCMW mee onderhevig zijn aan besparingen op het lokale niveau of initiatieven tot privatisering of outsourcing van bepaalde diensten. Dit mag uiteraard niet ten koste gaan van de (beperkte) mensen en middelen waarover men nu beschikt.

Volledigheidshalve dient opgemerkt dat ook meer fundamentele discussiepunten in de literatuur aan bod komen. Zo is er de vraag of het lokale niveau wel het meest aangewezen niveau is om een sociaal beleid uit te werken. Niet alleen zijn er grote verschillen qua bestuurskracht, tevens is er het feit dat heel wat zorg- en welzijnsvoorzieningen bovenlokaal georganiseerd zijn. Bijkomend bestaat op het vlak van zorg en welzijn een complexe bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschappen en het federale niveau. Om deze redenen ziet men in de praktijk diverse samenwerkingsverbanden van onderuit ontstaan om de bestuurskracht te verhogen en tegelijk de onderlinge verschillen te verkleinen. Wat dit laatste betreft, is er immers het risico van een *race to the bottom* waarbij lokale overheden het liefst zo weinig mogelijk kwetsbare burgers willen aantrekken, bij gebrek aan mensen en middelen. Daardoor dreigt de kloof tussen rijkere gemeenten met minder kwetsbare bewoners en armere gemeenten met een grotere kwetsbare populatie toe te nemen.¹⁷⁵²

¹⁷⁵² K. HERMANS, “Lokaal sociaal beleid: hoge verwachtingen, realistische verwachtingen?” in M. SOMERS

1.5.2. Automatische rechtentoekenning

Naast proactief handelen in de context van het geïntegreerd breed onthaal is er tevens aandacht voor het systeem van automatische rechtentoekenning. Het betreft de meest verregaande variant van proactief optreden naast de ‘zwakkere’ interventies *proactief informeren* en *actief opsporen en benaderen van gerechtigden* (d.i. outreachend handelen, zie *supra*). Meer specifiek krijgt het proactief handelen in de praktijk op liefst zeven actieterreinen uitwerking: informatie over en kennis van rechten en diensten, automatische rechtentoekenning, outreachend werken, samenwerken en/in netwerken van gedeelde verantwoordelijkheid, kwaliteitsverbetering in het OCMW, de uitbouw van geïntegreerde basisvoorzieningen en beleidsparticipatie van de doelgroep.¹⁷⁵³ Gemeenschappelijk kenmerk van al deze proactieve interventievormen is dat het initiatief niet van de burger komt, maar van de overheid. De overheid start dan uit eigen beweging een dienstverleningsproces in de richting van de burger op basis van informatie die bij de diensten reeds gekend is. Op die manier onderscheidt het proactief handelen zich van het responsief handelen waarbij de dienstverlening wordt geboden naar aanleiding van een concrete hulpvraag die (eerst) door de burger werd gesteld.¹⁷⁵⁴

Automatische rechtentoekenning wordt beschouwd als de sterkste vorm van proactief handelen, omdat de burger er in principe niets voor hoeft te doen. Een bekende toepassing hiervan is een korting van de stad of gemeente waar de betrokkene woont bij aankoop van een vervoersabonnement bij De Lijn. De woonplaats kan rechtstreeks van de identiteitskaart worden afgelezen, zodat het bedrag meteen in mindering wordt gebracht. In de literatuur spreekt men ook wel over de *automatische opening van een recht*, wat uiteraard enkel mogelijk is wanneer de overheid zelf over voldoende gegevens beschikt. In andere gevallen moet echter nog bijkomende informatie worden opgevraagd alvorens het recht kan worden toegekend. Dan betreft het de *identificatie als potentieel rechthebbende*: de persoon wordt op de hoogte gebracht van zijn (mogelijke) rechten en men geeft aan welke informatie nodig is om het dossier in orde te maken. Verder is het mogelijk dat de opening van een recht niet automatisch gebeurt,

(ed.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*, Brussel, Denktank Minerva, 2019, 318-320 en B. VERSCHUERE en F. DE RYNCK, “Maakt lokaal beleid (het) verschil?” in P. RAEYMAECKERS, C. NOËL, D. BOOST, C. VERMEIREN, J. COENE en S. VAN DAM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2017*, Leuven, Acco, 2017, 48-50 en 54-58.

¹⁷⁵³ L. EEMAN, K. STEENSSENS en T. VAN REGENMORTEL, *Een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013, 24.

¹⁷⁵⁴ T. VAN REGENMORTEL, *Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen*, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, 2013, 5-7.

maar de *actualisering* ervan wel. Zodra de persoon gekend is, volgt de overheidsdienst eventuele wijzigingen in zijn situatie uit eigen beweging op. Tot slot kan een *sterke vereenvoudiging* van de aanvraagprocedure ook drempelverlagend werken, zij het dat dit strikt genomen geen vorm van automatische rechtentoekenning meer betreft.¹⁷⁵⁵

Inzake OCMW-dienstverlening is men het meest bekend met een handelen dat zich tussen het responsief en het proactief optreden situeert (ook wel ‘actief’ handelen). Op grond van de informatieverplichting van het Centrum (zie *supra*) geldt immers dat de hulpverlener de hulpvrager moet informeren over de verschillende rechten waarop de betrokkene (mogelijk) aanspraak kan maken, zoals verlaagde medische tarieven en energietoelagen, alsook over de stappen hij daarvoor moet zetten.¹⁷⁵⁶ Verder ziet men diverse voorbeelden waarbij het recht op een (equivalent) leefloon aanleiding geeft tot andere tussenkomsten. Zo wordt het sociaal tarief voor gas en elektriciteit automatisch toegepast op personen met een tegemoetkoming van het OCMW. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld ook voor de vrijstelling van de heffing op waterverontreiniging, een korting op de DIFTAR-factuur en de vrijstelling van de ziekenfondsbijdrage.

De vraag rijst nu of de automatische toekenning van het recht op OCMW-steun (op basis van gekende informatie) eveneens wenselijk en praktisch mogelijk is. Het antwoord hierop is eerder genuanceerd. Zo stelt De Wilde dat een aantal potentiële OCMW-cliënten tot welomlijnde groepen behoort en dat men ten aanzien van hen zou kunnen inzetten op een meer administratieve toekenning van het leefloon. Bedoeling is om te werken met eenvoudig toetsbare criteria, met uitsluiting van het werkbereidheidsvereiste. Het eigenlijke maatschappelijk werk zou dan starten na de automatische toekenning of weigering.¹⁷⁵⁷ Dit laatste is overigens essentieel: de begeleiding door en interactie met de sociaal werker mag niet wegvallen (zie ook *supra*). Zo reageerde Debast op het voorstel van De Wilde dat een toekenning van het leefloon louter op basis van objectieve factoren de OCMW’s overbodig zou maken. Het is evenwel de taak van de OCMW’s om mee te zoeken naar oplossingen en hulp te

¹⁷⁵⁵ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID en SOCIALE UITSLUITING (2013), *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de Federale Staat*, www.armoedebestrijding.be

¹⁷⁵⁶ L. EEMAN, K. STEENSSENS en T. VAN REGENMORTEL, *Een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013, 19-20.

¹⁷⁵⁷ M. DE WILDE, “Leefloon krijgen of verliezen: hoe decentraal wordt het bijstandsbeleid geïmplementeerd in Vlaanderen?” in P. RAEYMAECKERS, C. NOËL, D. BOOST, C. VERMEIREN, J. COENE en S. VAN DAM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 2017*, Leuven, Acco, 2017, 74.

bieden. Integratie vereist immers meer dan geld geven alleen.¹⁷⁵⁸ In dezelfde zin stelde Julien Van Geertsom (voormalig voorzitter van de POD MI) het volgende:

*“Het automatisch toekennen van een leefloon kan niet zomaar, omdat de dienstverlening van het OCMW niet te reduceren valt tot het verstrekken van geld en aldus ruimer geïnterpreteerd dient te worden.”*¹⁷⁵⁹

Bovendien moet worden opgemerkt dat een proactieve en aanbodgerichte invulling van de hulpverlening rond sociale rechten niet enkel betrekking heeft op het verbeteren van de financiële situatie van kwetsbare burgers, maar ook op het verbeteren van hun sociaal-emotioneel welbevinden. (...) Ondanks de onmiskenbare nood om meer rechten te automatiseren in onze complexe samenleving is aangetoond dat een tussenkomst van professionele sociaal werkers nodig blijft en meer kan betekenen dan het louter helpen realiseren van sociale rechten. (...)¹⁷⁶⁰

Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat sommigen een mildere vorm van automatische rechtentoekeuring suggereren, zijnde de ‘proactieve flux’ of identificatie als mogelijk rechthebbende. Een en ander werd op het federale niveau reeds georganiseerd met betrekking tot de verhoogde tegemoetkoming. Zo werden de ziekenfondsen in 2015 verplicht om aan het RIZIV een lijst van gezinnen te bezorgen die nog geen verhoogde tegemoetkoming ontvingen. Deze lijst werd via de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid naar de belastingadministratie doorgestuurd, waar men op zijn beurt de verzekerden met een voldoende laag belastbaar bruto-inkomen kon identificeren. Vervolgens werden de ziekenfondsen verplicht om, aan de hand van een overzichtlijst, de potentieel rechthebbenden binnen de twee jaar te contacteren en hen aan te moedigen om een aanvraag in te dienen. Dankzij dit systeem verviervoudigde de opname van de verhoogde tegemoetkoming.¹⁷⁶¹ Niettemin zijn er nog heel wat verbeterpunten en uitdagingen naar de toekomst, bijvoorbeeld wat betreft de verschillen tussen de ziekenfondsen

¹⁷⁵⁸ J. POPPELMONDE (2018), *Recht op leefloon hangt af van attitude OCMW-medewerker*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20181221_04055806

¹⁷⁵⁹ J. VAN GEERTSOM (2017), *Dienstverlening van het OCMW valt niet te reduceren tot een leefloon*, <http://www.mi-is.be>

¹⁷⁶⁰ D. BOOST, S. ELLOUKMANI, P. RAEYMAECKERS en K. HERMANS, “Het geïntegreerd breed onthaal: krachtlijnen voor sociaal werk in de strijd tegen onderbescherming” in J. COENE, P. RAEYMAECKERS, B. HUBEAU, T. GOEDEME, R. REMMEN en A. VAN HAARLEM (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2018*, Leuven, Acco, 2018, 269, 273-274.

¹⁷⁶¹ L. BUYSSE, T. GOEDEME, M. VAN DER HEYDEN, N. VAN MECHELEN, J. JANSSENS, T. DE SPIEGELEER en L. NISEN, “De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming. – Stand van zaken en kritische reflectie.” in W. LAHAYE, I. PANNECOUCKE, J. VRANKEN en R. VAN ROSSEM (eds.), *Federaal Jaarboek Armoede in België*, Gent, Skribis, 2017, 85-86.

en tussen de gezinnen die bij het project betrokken werden.¹⁷⁶² Toch ziet men het als een waardevolle denkpiste, ook inzake OCMW-dienstverlening.¹⁷⁶³

2. Uitgangspunten voor een begrijpelijk(er) OCMW-recht

Op basis van het voorgaande kan men een aantal uitgangspunten formuleren die relevant zijn voor toekomstige initiatieven inzake OCMW-recht. Bovendien kan men deze overwegingen, naargelang hun focus, onderbrengen bij de *vraag-* of bij de *aanbodzijde* van de dienstverlening. Daarnaast biedt het werk van Galanter over de verhouding tussen *one shotters* en *repeat players* eveneens enkele interessante inzichten in dit verband.

2.1. Aan de vraag- en de aanbodzijde

2.1.1. De vraagzijde

Vooreerst werd aan de *vraagzijde* vastgesteld dat de rechtszoekende zich in een kwetsbare positie bevindt, gekenmerkt door een gevoelskloof, kenniskloof, vaardigheidskloof en structurele kloof ten aanzien van de rest van de samenleving. Tegelijk worden zijn talenten en mogelijkheden onvoldoende opgemerkt (cfr. positieve krachtenkloof). Het valt op dat elke vernieuwing binnen Cappelletti's golvenmetafoor inspeelt op één of meerdere van deze kloven, maar nooit op alle kloven tegelijk: een allesomvattend antwoord is er niet. Zo helpt klare taal de kennis- en vaardigheidskloof te verkleinen, maar het is niet meteen een meerwaarde voor de positieve krachtenkloof of de structurele kloof. Sterker, het is mogelijk dat een initiatief veel betekent voor specifieke obstakels (en daarmee overeenstemmende kloven), terwijl datzelfde

¹⁷⁶² T. GOEDEME, R. VAN GESTEL, J. JANSSENS, E. LEFEVERE, R. LEMKENS en T. DE SPIEGELEER, "De proactieve flux: Een succesvolle manier om de opname van de verhoogde tegemoetkoming te verbeteren.", *CM Informatie* 2017, afl. 270, 22-24.

¹⁷⁶³ L. BUYSSE, T. GOEDEME, M. VAN DER HEYDEN, N. VAN MECHELEN, J. JANSSENS, T. DE SPIEGELEER en L. NISEN, "De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming. – Stand van zaken en kritische reflectie." in W. LAHAYE, I. PANNECOUCKE, J. VRANKEN en R. VAN ROSSEM (eds.), *Federaal Jaarboek Armoede in België*, Gent, Skribis, 2017, 91.

initiatief tegelijk andere probleempunten uitvergroot. Een typisch voorbeeld hiervan is *e-justice* of *e-government* dat voor een grote groep mensen laagdrempelig werkt en de kennis-, vaardigheids- en zelfs gevoelskloof doet verkleinen. Het doet echter ook de digitale kloof (op het vlak van kennis, vaardigheden en toegang tot internet en pc) ten aanzien van andere, zeer kwetsbare groepen nadrukkelijker tot uiting komen. Tot slot gebeurt het dat een goedbedoelde vernieuwing toch niet slaagt in het opzet om een aantal drempels weg te werken. Denk hierbij aan de ombudspersoon die voor iedereen beschikbaar wordt gesteld, dankzij een kosteloze toegang zonder veel formaliteiten in klare taal. Niettemin blijken vooral de middenklasse burgers, met de sterkste bureaucratische vaardigheden, de weg te vinden (cfr. het Matteüseffect).

De belangrijkste verklaring voor bovenstaande vaststelling ligt in de diversiteit van de doelgroep: men kan niet spreken over *dé kwetsbare burger* of *dé OCMW-cliënt*. Het gaat daarentegen over personen met een steeds complexer wordend profiel. Immers, ingevolge de aanhoudende economische crisis neemt het aantal kwetsbare mensen in verschillende rangen van de samenleving toe. Zo kunnen ook hoogopgeleiden maatschappelijk kwetsbaar worden, bijvoorbeeld door medische en familiale problemen of als gevolg van een faillissement.¹⁷⁶⁴ Hetzelfde geldt voor de groep ‘werkende armen’, waartoe men zeer verschillende profielen en gezinssituaties kan rekenen.¹⁷⁶⁵ Tegelijk past het om hier opnieuw te verwijzen naar de *multiproblematiek* van kwetsbare rechtszoekenden: de problemen (en kwetsbaarheden) manifesteren zich op verschillende levensdomeinen en staan ook in verband met elkaar. Er bestaat dus niet één (uniforme) oplossing voor elk probleem van elke burger. Integendeel, dergelijke multiproblematiek vereist een multi-methodische integrale en integratieve aanpak en een goede samenwerking tussen juristen en sociaal werkers (cfr. *holisme*, zie supra).¹⁷⁶⁶

Een andere verklaring ligt daarnaast in het feit dat de kloven inhoudelijk zeer verschillend zijn. Men kan in dit verband een viertal bedenkingen formuleren.

¹⁷⁶⁴ N. VALLET, M. BYLEMANS en S. DE NYS-KETELS (2016), *Economische participatie van kwetsbare burgers - Inspirerend concept daagt beleid uit*, <http://www.sociaal.net>

¹⁷⁶⁵ I. MARX, G. VERBIST, P. VANDENBROUCKE, K. BOGAERTS en J. VANHILLE, *De werkende armen in Vlaanderen: een vergeten groep?*, Antwerpen, CSB, 2009, 87.

¹⁷⁶⁶ S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 32 en S. GIBENS en B. HUBEAU, “Naar een maatschappelijk verantwoorde rechtshulpverlening: juridische bijstand in België aan een grondige herziening toe?”, *Panopticon* 2013, afl. 34, 176.

Ten eerste overspant de structurele kloof alle gekende aspecten van armoede en kwetsbaarheid, in de zin dat de betrokken burgers systematisch worden uitgesloten van alle maatschappelijke levensdomeinen (wonen, onderwijs, gezondheid ...). Dit in tegenstelling tot de overige kloven die verwijzen naar individuele aspecten (kennis, vaardigheden, gevoelens en krachten). Het ligt voor de hand dat een aanpassing op structureel niveau veel complexer in elkaar zit dan een (beperkte) vernieuwing op individueel vlak.

Ten tweede moet men rekening houden met de samenhang tussen beide niveaus, wat zowel gunstig als ongunstig kan uitpakken. Een voorbeeld van dit laatste kan zijn dat men inzet op sollicitatievaardigheden (individueel), terwijl de arbeidsmarkt onvoldoende toegankelijk blijft voor laaggeschoolden en mensen die de taal minder machtig zijn (structureel).

Nog een vaststelling betreft het verschil tussen subjectieve (gevoelskloof) en objectieve (kennis- en vaardigheidskloof) drempels. De laatste soort is in zekere zin meetbaar, waardoor men beter kan voorspellen wie baat heeft bij een oplossing en wie bijkomende ondersteuning nodig zal hebben. Tevens liggen de mogelijkheden tot bijkomende ondersteuning ook meer voor de hand en zijn ze concreter. Denk bijvoorbeeld aan meertalige infobrochures, een betere bewegwijzering of vooraf ingevulde formulieren. Daarentegen speelt de gevoelskloof soms impliciet een rol wanneer de burger een maatregel anders ervaart dan gehoopt of wanneer een initiatief onverwacht leidt tot een grotere (emotionele) afstand ten aanzien van (bepaalde) rechtszoekenden. Precies omwille van het subjectieve karakter is het niet evident om hierop te anticiperen en een gepast antwoord te vinden.

Tot slot werd reeds opgemerkt dat de positieve krachtenkloof als enige kloof verwijst naar de talenten en capaciteiten van de burger in plaats van naar zijn tekortkomingen of probleempunten. Het wegwerken van drempels veronderstelt uiteraard een andere aanpak dan het benadrukken van individuele sterktes en talenten. Mogelijk vindt men vanuit beleidsoogpunt het laatste ook minder urgent dan het eerste.

Uit dit alles volgt ten eerste het belang van een voorafgaande impactanalyse,¹⁷⁶⁷ desgevallend aangevuld met maatregelen om de verwachte pijnpunten op te vangen. Participatie van kwetsbare burgers en tussenkomst van ervaringsdeskundigen kunnen hierbij helpen.¹⁷⁶⁸ Ten tweede is er een onmiddellijke link met het meerlagige concept *empowerment* waarbij men focust op de krachten van hulpvragers (micro), participatie in organisaties (meso) en het bestrijden van structurele belemmeringen in de samenleving (macro).¹⁷⁶⁹ Ongeacht de gekozen wetenschappelijke definitie (¹⁷⁷⁰) is *empowerment* immers inherent verweven met maatschappelijke kwetsbaarheid.¹⁷⁷¹ Het ligt aan de basis van verschillende (krachtgerichte) methodieken in de hulpverleningsrelatie, waaronder maatzorg, structureel overleg en alle varianten van proactief handelen (met inbegrip van de automatische rechtentoekening¹⁷⁷²).¹⁷⁷³ Tevens is er een rechtstreeks verband met de participatieve en krachtgerichte insteek van het geïntegreerd breed onthaal. Aldus illustreerden diverse pilootprojecten rond het onthaal dat het niet zozeer van belang is *wat* er wordt gedaan, meer eerder *hoe* het gebeurt. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling om alle taken van de cliënt over te nemen, maar wel om de betrokkene op zijn gemak te stellen, geen oordelende houding aan te nemen, oprecht betrokken te zijn, duidelijk en transparant te handelen, alsook te focussen op zijn talenten.¹⁷⁷⁴

Zodra een initiatief erop gericht is om de positie van de kwetsbare burger te versterken, zal het concept *empowerment* dan ook een centrale rol spelen. Essentieel hierbij is dat de ‘eigen kracht’ van het individu niet wordt begrepen als ‘eigen verantwoordelijkheid’ of zelfs ‘eigen

¹⁷⁶⁷ Naar analogie van de reguleringsimpactanalyse (RIA) over de potentiële effecten van nieuwe regelgeving (S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 14-16).

¹⁷⁶⁸ C. FRANSSSEN, W. BRUSSELAERS, K. BEECKMAN, K. DE CEUNINCK, L. DE GELDER, B. D’HONDT, W. LAMMENS, R. LAUREYS, H. LINSSEN, C. SYSMANS, J. UYTDEHOUWEN en S. VAN DE VELDE (2017), *Lokaal Sociaal Beleid 2.0 – Voorbij de inkanteling: Toegankelijke dienstverlening als hefboom in de strijd tegen armoede*, www.beweging.net en S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 26.

¹⁷⁶⁹ J. BOUMANS (MOVISIE) (2012), *Naar het hart van empowerment - Een onderzoek naar de grondslagen van empowerment van kwetsbare groepen*, <http://www.movisie.nl>

¹⁷⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷⁷¹ T. VAN REGENMORTEL, *Zwanger van empowerment – Een uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg*, Eindhoven, Fontys Hogescholen, 2008, 26.

¹⁷⁷² T. VAN REGENMORTEL, *Automatische rechtentoekening en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen*, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, 2013, 8.

¹⁷⁷³ T. VAN REGENMORTEL, *Zwanger van empowerment – Een uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg*, Eindhoven, Fontys Hogescholen, 2008, 48 ev. en T. VAN REGENMORTEL, “Empowerment en maatzorg – Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede en hulpverlening”, *Passage* 2005, afl. 3, 28-29.

¹⁷⁷⁴ D. BOOST, S. ELLOUKMANI, K. HERMANS en P. RAEYMAECKERS, *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal*, Brussel, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 270.

schuld'.¹⁷⁷⁵ Vanuit juridisch oogpunt dreigt in dat geval een impliciete verschuiving van de bewijslast, wat uiteraard niet de bedoeling is. *Empowerment* verwijst daarentegen naar een geheel van *faciliterende maatregelen* die – in de termen van Habermas (zie *supra*) – bedoeld zijn om de leefwereld van de burger te vergroten, zodat hij aan steeds meer levensdomeinen zelf vorm en inhoud kan geven.¹⁷⁷⁶ De hulpverlener speelt hierin een ondersteunende rol zonder dominant of controlerend te zijn.

2.1.2. De aanbodzijde

Aan de *aanbodzijde* moet men rekening houden met de bijzonderheid van het OCMW-recht als ultiem vangnet en integratiekader voor kwetsbare personen. Of nog: het OCMW verstrekt de meest passende middelen om de burger in staat te stellen een menswaardig leven te leiden en tegelijk wordt hij betrokken in een op maat uitgewerkt integratietraject (GPMI) om zijn zelfredzaamheid te verhogen.

Met betrekking tot het recht op een menswaardig leven en het recht op maatschappelijke dienstverlening van artikel 1 OCMW-wet werd reeds eerder aangegeven dat deze bepaling wordt gedragen door de mensenrechten.¹⁷⁷⁷ Men verwijst in dit verband naar artikel 23 Grondwet waarin een (al dan niet zelfstandig) sociaal grondrecht op menselijke waardigheid staat gedefinieerd (zie *supra*). Dankzij dit (grond)wettelijk statuut verzekert men de burger van een *recht* in plaats van een *gunst*: het betreft een rechtmatige en afdwingbare aanspraak die door een rechter kan worden getoetst.¹⁷⁷⁸ Omgekeerd impliceert de toegang tot de rechter dan ook de afdwingbaarheid en feitelijke erkenning van het subjectief recht op een menswaardig leven.¹⁷⁷⁹ Hoewel de weg naar de rechtbank in OCMW-dossiers doorgaans niet de eerste optie is (zie *supra*) volgt hieruit wel dat de mogelijkheid steeds moet openstaan. Bijgevolg is het weliswaar nuttig om in te zetten op laagdrempelige rechtshulp (nulde lijn, eerste lijn) en alternatieve oplossingsmethoden; toch is het subjectief recht op een menswaardig leven pas echt (juridisch)

¹⁷⁷⁵ T. VAN REGENMORTEL, *Zwanger van empowerment – Een uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg*, Eindhoven, Fontys Hogescholen, 2008, 18.

¹⁷⁷⁶ J. BOUMANS, “Tussen regie en repressie – Een verkenning van het concept empowerment”, *Tijdschrift voor Rehabilitatie* 2012, afl. 2, 37-38.

¹⁷⁷⁷ H. FUNCK, “Droit à l’aide sociale et droits de l’homme”, *JT* 1984, 169-174.

¹⁷⁷⁸ D. CUYPERS en B. DE VOS, “De menselijke waardigheid en de arbeidsgerechten”, *TSR* 1999, afl. 3, 543.

¹⁷⁷⁹ *Ibidem*.

relevant als ook de toegang tot de rechter aan de aanbodzijde is verzekerd. Rekening houdend met het kwetsbare doelpubliek is er daarom een blijvende nood aan voldoende informatie in klare taal, tweedelijns hulp en de mogelijkheid voor (armoede)organisaties om zich voor de rechtbanken te manifesteren (zie *supra*).

Wat daarnaast het integratieproject betreft, gaat het niet alleen over kortdurende, resultaatgerichte activering met het oog op de integratie op de arbeidsmarkt, maar ook over een bredere maatschappelijke integratie met ruimte voor de drijfveren en talenten van de hulpvrager (cfr. de eigen kracht bij *empowerment*).¹⁷⁸⁰ De sociaal werker beschikt over een discretionaire ruimte om de noden en mogelijkheden van de hulpvrager in te schatten en uit te werken in een traject op maat. Hij doet derhalve méér dan de aard en de omvang van de steun bepalen: het betreft een vertrouwensrelatie waarin men de cliënt zoveel als mogelijk ‘tot zijn recht’ wil laten komen.¹⁷⁸¹ Bij de uitwerking van initiatieven voor een toegankelijk (OCMW-) recht dient men deze eigenheden van het maatschappelijk werk dan ook te respecteren. Zoals vermeld kunnen er op dit punt problemen ontstaan wanneer het gaat over de automatische toekenning van rechten of andere vormen van digitale hulpverlening waarbij het echte *face-to-face*-contact zeer beperkt of zelfs totaal afwezig is.

Tot slot werd reeds meermaals gewezen op het tekort aan mensen en middelen in de sociale sector. Dit leidt tot een hoge werkdruk en weinig tijd voor de hulpverleningsrelatie. Daarnaast is de maatschappelijk werker vaak niet bij machte om concrete antwoorden te bieden wanneer een individueel probleem samenhangt met structurele drempels. Denk onder meer aan de lange wachtlijsten voor een sociale woning, beperkte en weinig duurzame opties voor een artikel 60-tewerkstelling en het leefloon onder de armoedegrens. Nieuwe initiatieven zijn daarom vaak (deels) gebaseerd op efficiëntieoverwegingen met aandacht voor zaken als timemanagement, standaardisering en snelle informatieverwerving.¹⁷⁸² Men verwacht een ‘compact’ en ‘effectief’ gesprek met de hulpvrager, zodat het probleem – en de daarbij horende oplossing – meteen helder is. Tevens tracht men de taken zoveel als mogelijk te verdelen, zodat afzonderlijke diensten en specialisaties ontstaan. Ondanks de goede bedoelingen is een en ander niet in het voordeel van de kwetsbare burger die op deze manier wordt verplicht om zijn levensverhaal

¹⁷⁸⁰ K. DRIESSENS en T. VAN REGENMORTEL, *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 33.

¹⁷⁸¹ N. VAN RIET, *Social Work – Mensen helpen tot hun recht te komen*, Assen, Van Gorcum, 2010, 15-16.

¹⁷⁸² S. VAN HEMELRYCK (2019), *Hulpverlening bezorgt cliënt stress: zo vermijd je dat*, <http://www.sociaal.net>

verschillende keren opnieuw en *to the point* toe te lichten. Sterker, terwijl het leven in armoede op zichzelf al een belangrijke bron van stress is, wordt zo ook de hulpverleningsrelatie een bijkomende stressfactor.¹⁷⁸³

Men kan *efficiënt sociaal werk* echter ook anders invullen. Een voorstel in dit verband is om net méér tijd te investeren in een goed gesprek met de hulpvrager. Men vermijdt hiermee veelvuldige korte gesprekken (ter verduidelijking) of een hulpverleningsrelatie gebaseerd op onvolledige of verkeerde informatie, wat uiteindelijk tijdrovender is dan een lang en diepgaand (introductie)gesprek.¹⁷⁸⁴ Door te kiezen voor een multidisciplinaire aanpak (één loket, een holistische benadering) kan men dit vertrouwelijk contact tegelijk trachten te beperken tot één verantwoordelijke hulpverlener, zodat de rechtszoekende niet steeds opnieuw de moed moet vinden om met zijn verhaal naar buiten te komen.¹⁷⁸⁵ In het geval een doorverwijzing toch nodig blijkt, is het belangrijk dat de hulpverlener hierin het voortouw neemt door voldoende informatie te geven en, indien de burger dat wenst, alvast contact op te nemen met de betreffende dienst.¹⁷⁸⁶ Merk op dat men deze elementen onmiddellijk in verband kan brengen met eerder beschreven initiatieven, zoals het geïntegreerd breed onthaal, de digitalisering (i.v.m. informatiedoorstroom, het uitwisselen van ervaringen voor online OCMW-hulp, toegang tot de Kruispuntbank ...) en proactief handelen als holistische aanpak waarin (het verhaal van) de kwetsbare burger centraal staat.

Verder kan participatie, in het bijzonder in de persoon van een ervaringsdeskundige, bijdragen aan een efficiënte, toegankelijke en kwalitatieve hulpverlening.¹⁷⁸⁷ Meer concreet kan de hulpvrager zich door een vertrouwenspersoon of ervaringsdeskundige laten vergezellen om gevoelens van schaamte, angst of onmacht te overwinnen. Tevens kan die persoon helpen om het gesprek gemoedelijk en in een toegankelijke taal te laten verlopen.¹⁷⁸⁸ Essentiële randvoorwaarden hierbij zijn onder meer dat de ervaringsdeskundige en de hulpverlener elkaar

¹⁷⁸³ *Ibidem*.

¹⁷⁸⁴ DE ZUIDPOORT VZW (2017), *De stressweg. Op weg naar sterke gesprekken in de hulpverlening*, www.dezuidpoortgent.be/destressweg

¹⁷⁸⁵ S. GIBENS en B. HUBEAU, "Naar een maatschappelijk verantwoorde rechtshulpverlening: juridische bijstand in België aan een grondige herziening toe?", *Panopticon* 2013, afl. 34, 166.

¹⁷⁸⁶ DE ZUIDPOORT VZW (2017), *De stressweg. Op weg naar sterke gesprekken in de hulpverlening*, www.dezuidpoortgent.be/destressweg

¹⁷⁸⁷ C. VANDEKINDEREN, R. ROOSE, P. RAEYMAECKERS en K. HERMANS, *Sociaal Werk Conferentie 2018 – Sterk Sociaal Werk Eindrapport*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 69.

¹⁷⁸⁸ F. JANSEN en K. WILLEKES, *Sterk uit armoede – Praktijkgericht onderzoek naar de ervaringen van de betrokken partijen*, Groningen, Academie voor Sociale Studies, 2017, 11.

als gelijkwaardig beschouwen, dat zij de meerwaarde van een samenwerking inzien en zich niet bedreigd voelen door de ander.¹⁷⁸⁹ Dit blijkt in de praktijk niet altijd evident, veelal door een gebrek aan informatie over de precieze rol en meerwaarde van de ervaringsdeskundige ten opzichte van de sociaal werker en het team.¹⁷⁹⁰

Voor het overige resten er nog altijd een heel aantal fundamentele problemen die een aanpak op macro-niveau vereisen (cfr. *structurele kloof*). In de literatuur benadrukt men daarom de politiserende rol van het sociaal werk. Eén aspect daarvan is het wijzen op structurele mechanismen die aan de basis liggen van sociale onrechtvaardigheid: sociaal werkers hebben de ethische en morele verantwoordelijkheid om sociale verandering te promoten.¹⁷⁹¹ Het gaat hier met andere woorden over beleidsbeïnvloeding, over de sociaal werker als professional die op het publieke forum zijn stem laat horen en de obstakels benoemt.¹⁷⁹² Meer nog: een sociaal werker die zich laat inspireren door de *capability*-benadering van hulpverlening (zie *supra*) en die dus inzet op de krachten van de burger (cfr. *empowerment*) is per definitie politiserend bezig.¹⁷⁹³ Tot slot is het de taak van de hoofdmaatschappelijk werker en/of teamleider om de strijd voor meer gesprekstijd, privacy en informele samenwerking te blijven voeren. Dit zijn immers de belangrijkste factoren die ruimte voor verandering en maatwerk in de weg staan.¹⁷⁹⁴

2.2. Tussen one shotters en repeat players

In zijn werk over de verhouding tussen *one shotters* en *repeat players* (¹⁷⁹⁵) komt Galanter tot een typologie van hervormingsstrategieën om meer gelijkheid tussen de procespartijen realiseren. Meer concreet stelt hij vast dat er in principe vier mogelijkheden zijn om het

¹⁷⁸⁹ *Ibidem*, 21.

¹⁷⁹⁰ *Ibidem*, 22.

¹⁷⁹¹ L. DOMINELLI, *Social Work. Theory and practice for a changing profession*, Cambridge, Polity Press, 2004, 250.

¹⁷⁹² C. VANDEKINDEREN, R. ROOSE, P. RAEYMAECKERS en K. HERMANS, *Sociaal Werk Conferentie 2018 – Sterk Sociaal Werk Eindrapport*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 58.

¹⁷⁹³ C. DEN BRABER en M. TIRIONS (2016), *De Capability Approach - Voeding voor het sociaal werk van morgen?*, <http://www.sociaal.net>

¹⁷⁹⁴ S. VAN HEMELRYCK (2019), *Hulpverlening bezorgt cliënt stress: zo vermijd je dat*, <http://www.sociaal.net>

¹⁷⁹⁵ M. GALANTER, “Why the ‘Haves’ Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change”, *Law & Society Review* 1974, afl. 9, 95-160.

rechtssysteem zodanig te hervormen dat de (grote) voordelen van *repeat players* ten opzichte van *one shotters* worden verminderd ('redistribution of benefits').¹⁷⁹⁶

Vooreerst heeft hij het over een aanpassing van de geldende regels ten gunste van de zwakkere partij. Dit kan enerzijds door een tussenkomst van de wetgever en anderzijds door principiële beslissingen en vaststaande rechtspraak in een bepaalde richting. Ten tweede kan men het personeel en de middelen van bestaande instellingen, in het bijzonder de rechtbanken, verder uitbreiden. Daardoor zal elke vordering grondig en zonder wachttijden of vertragingen, stereotypering of hoge kosten kunnen worden behandeld. In een meer 'activistische' benadering denkt Galanter nog aan instellingen met een bevoegdheid om rechtszaken tevens inhoudelijk op te volgen, (deskundigen) onderzoeken aan te vragen, bewijsmateriaal voor te dragen en desgevallend te verwijzen naar alternatieve beslechtingsmethoden, alsook de naleving van rechterlijke uitspraken op te volgen en te controleren. Ten derde zou men kunnen werken aan de juridische dienstverlening voor zwakkere burgers, met inbegrip van meer informatie over het bestaan en de mogelijkheden van deze dienstverlening. Om te vermijden dat men alsnog geconfronteerd wordt met de vertragingen en risico's van de rechtsgang moet deze dienstverlening goed gecoördineerd en georganiseerd worden. Galanter legt hier ook reeds een link met het volgende hervormingsniveau, zijnde de verbetering van de strategische positie van de kwetsbare burger. Deze laatste hervormingsstrategie betreft de organisatie van rechtszoekenden ('have-nots') in coherente groepen met de middelen en mogelijkheden van *repeat players*. Er zijn verschillende varianten: ledenverenigingen zoals vakbonden en huurdersbonden, belangengroepen zoals milieuverenigingen, organisaties ter bescherming van specifieke rechten zoals het auteursrecht en (als zwakste variant) de uitbouw van communicatie- en informatienetwerken tussen een grote groep individuen.

Galanter ziet voornamelijk op de laatste twee niveaus (juridische dienstverlening en de strategische positie van *one shotters*) mogelijkheden om het rechtssysteem ten gunste van de kwetsbare burger te hervormen.¹⁷⁹⁷ De wijziging van regels lijkt daarentegen het minst aangewezen. Immers, zelfs wanneer de regelgeving gunstig is, zullen *have-nots* te weinig mogelijkheden en middelen hebben om de doorwerking van hun rechten te verzekeren. Bovendien hebben rechtbanken slechts een beperkte marge (binnen de grenzen van het

¹⁷⁹⁶ *Ibidem*, 135-144.

¹⁷⁹⁷ *Ibidem*, 140-142 en 150.

bestaande wettelijke en institutionele kader) om werkelijk grote veranderingen door te voeren.¹⁷⁹⁸ Daarnaast zijn *one shotters* niet meteen gebaat bij een brede toegang tot de rechtbank (cfr. verbetering van de institutionele faciliteiten): wanneer de werklust, de kosten en de vertragingen bij de rechtbanken verminderen, dan komt dit tenslotte alle betrokkenen ten goede, ook de *repeat players*. Voor een effectief resultaat zou men dus al moeten opteren voor de meer activistische benadering (zie *supra*), maar het is evident dat dit veel (ideologische) tegenstand zal oproepen; niet in het minst omdat men hiermee raakt aan een aantal juridische basisprincipes, zoals de rechterlijke onafhankelijkheid, de verantwoordelijkheid van de partijen om het bewijs te verzamelen en de bevoegdheid van de rechter om bijkomend onderzoek te bevelen ...).¹⁷⁹⁹

Zodoende komt Galanter tot de vaststelling dat veranderingen op het niveau van de partijen (degelijke juridische bijstand en de organisatie van *have-nots* in groepen) wellicht de grootste impact zullen hebben. De betrokkenen kunnen dan meer druk uitoefenen op het systeem, om op die manier een kwalitatieve dienstverlening en gunstige regelgeving te verkrijgen. Dit kan heel concreet aan de hand van *class actions* waarmee men de publieke aandacht trekt en ook de kosten voor de tegenstander opdrijft. Tegelijk is men vanuit die positie beter in staat om de uitvoering van rechterlijke beslissingen effectief af te dwingen.¹⁸⁰⁰

Toegepast op het OCMW-recht ziet men meteen het verband met de besproken mogelijkheid van armoedeorganisaties om zich voor de rechtbanken te manifesteren, al dan niet onder de vorm van *class actions*. Rekening houdend met Galanters bijdrage lijkt het zinvol om deze piste naar de toekomst verder uit te werken om zo de positie van de kwetsbare burger te versterken. Het dient hierbij opgemerkt dat dit niet alleen nuttig is in een gerechtelijke context (wat tenslotte Galanters insteek was), maar meer algemeen met betrekking tot alles wat met het recht te maken heeft. Zo stelde Black dat welvarendheid het recht aantrekt: het recht reist als het ware door de sociale ruimte naar beneden van personen met een hogere status naar mensen met een lagere status.¹⁸⁰¹ Het is met andere woorden altijd zinvol om kwetsbare burgers met elkaar te verenigen, al was het maar om juridisch relevante informatie op een toegankelijke manier te kunnen verspreiden.

¹⁷⁹⁸ *Ibidem*, 135-139 en 149.

¹⁷⁹⁹ *Ibidem*, 139-140.

¹⁸⁰⁰ *Ibidem*, 150

¹⁸⁰¹ D. BLACK, *The behavior of law*, New York, Academic Press, 1976, 21.

Het feit dat Galanter weinig meerwaarde ziet in de aanpassing van regelgeving geldt overigens ook voor het OCMW-recht. Denk hierbij onder meer aan het recht op vijf dagen bedenktijd voor de ondertekening van het GPMI, het recht om zich te laten bijstaan tijdens de opmaak van het GPMI, de gunstige sanctieregeling voor het GPMI, het recht om gehoord te worden, de verplichting van het OCMW om een terugvorderingsbeslissing te laten voorafgaan door een herzieningsbeslissing, de verplichting om de burger (en desgevallend ook zijn partner) te informeren over zijn rechten, alsook de verplichting om elke beslissing afdoende (d.i. feitelijk en juridisch) te motiveren. Dergelijke regels ten gunste en ter bescherming van de kwetsbare rechtszoekende worden om diverse redenen (angst, onwetendheid, onmacht...) vaak niet benut. Een en ander impliceert uiteraard niet dat deze regels overbodig zouden zijn; echter blijkt hieruit dat de burger inderdaad ondersteuning nodig heeft (rechtshulp, verenigingen ...) en ook dat het niveau van de regelgeving – in lijn met Galanters werk – op zichzelf niet doorslaggevend is wanneer het over rechtstoegankelijkheid gaat.

Volledigheidshalve moet bij dit laatste een kanttekening worden geformuleerd: aanpassingen op regelgevend vlak kunnen wel zinvol zijn wanneer het gaat over een verduidelijking of vereenvoudiging. Dergelijke wijzigingen werken dan niet in het bijzonder belang van de burger, maar zijn ten gunste van alle betrokkenen in de sociaal-juridische hulpverlening. Uit dit doctoraat volgt alvast de nood aan een herziening en heldere afbakening van de leeflooncategorieën (i.h.b. het statuut van de *samenwonende*), een wettelijke definitie van het concept *dringende medische hulpverlening* en de harmonisatie van de wetgeving rond *maatschappelijke integratie en maatschappelijke dienstverlening*. Voor het overige lijken de open normen in het OCMW-recht voldoende verantwoord in het licht van de discretionaire ruimte van de sociaal werker en het vereiste van maatwerk.

3. Conclusie: zonder drempels naar het OCMW?

Samenvattend geldt dat de toegankelijkheid, en in het bijzonder de begrijpelijkheid van het OCMW-recht kan worden verbeterd aan de hand van initiatieven die men kan inpassen in Cappelletti's golvenmetafoor. De metafoor laat immers toe om de evoluties op dit vlak in beeld te brengen en te verbeteren waar nodig. Toegepast op het OCMW-recht werden hierbij een

aantal kanttekeningen geformuleerd die verband houden met de eigenheid van deze dienstverlening gericht op een (zeer) kwetsbare doelgroep. Zo moet men aan de *vraagzijde* rekening houden met de diversiteit en de multiproblematiek van burgers, alsook met de verschillende kloven tussen de betrokkenen en de ruime samenleving (met inbegrip van het recht). In dit verband werd gewezen op het belang van een holistische benadering met veel aandacht voor maatzorg, empowerment en proactief handelen. Wat daarnaast de *aanbodzijde* betreft, moet men denken aan de doelstelling van het OCMW-recht om met passende middelen eenieder grondrecht op een menswaardig leven te verzekeren. Het gaat om een subjectief recht dat zijn juridische betekenis ontleent aan de afdwingbaarheid voor de (arbeids)gerechten. Verder is het integratietraject als onderdeel van de hulpverleningsrelatie tussen burger en sociaal werker een essentieel kenmerk van OCMW-dienstverlening, precies omdat men méér wil doen dan enkel financieel ondersteunen. Terzelfdertijd wordt de sociaal werker geconfronteerd met diverse contextuele beperkingen, waaronder een gebrek aan tijd en middelen. Op basis van deze vaststellingen werd achtereenvolgens gewezen op het blijvend belang van een effectieve toegang tot de rechter, de risico's van te verregaande automatisering of digitalisering en een alternatieve invulling van het efficiëntiedenken in de hulpverlening. Een en ander werd nog aangevuld met Galanters werk over de beperkte meerwaarde van wetswijzingen ten opzichte van hervormingen 'van onderuit' voor kwetsbare rechtszoekenden. Door zich bijvoorbeeld te verenigen (onder de vorm van *class actions*, informatienetwerken, belangenorganisaties...) kan de zwakke *one shotter* (burger) zich als een sterke *repeat player* (zoals het OCMW) manifesteren, waardoor de betrokken partijen meer op gelijke hoogte komen te staan.

Aan de hand van deze synthese kan men nu op een andere manier (terug)kijken naar de centrale problematiek van dit doctoraat, namelijk de knelpunten inzake toegankelijkheid of begrijpelijkheid van het OCMW-recht. Zoals uit het onderzoek is gebleken zijn er weliswaar verschillende mogelijkheden en opvattingen om hiermee om te gaan, maar net dat leidt ook tot onzekerheid en grote verscheidenheid. De besproken uitgangspunten voor een begrijpelijk OCMW-recht kunnen wellicht helpen om duidelijkere standpunten hieromtrent in te nemen.

In de eerste plaats is er de kwestie over de motivering van beslissingen. De onderliggende gedachte is dat deze motivering de burger moet toelaten om de feitelijke en juridische redenen van de beslissing te begrijpen. In de praktijk stelt men evenwel vast dat OCMW's kiezen voor

standaardformuleringen die rechtstreeks aansluiten bij de wettelijke voorwaarden voor een recht op leefloon of maatschappelijke dienstverlening. Daardoor is de boodschap begrijpelijk voor een rechter of advocaat, maar niet voor de ontvanger. De vraag rijst wat men in dit geval kan doen: is het mogelijk om de motivering af te stemmen op twee doelgroepen tegelijkertijd? Rekening houdend met de overwegingen in deze slotbeschouwing ontstaat hier in feite een conflict tussen enerzijds maatzorg en aandacht voor de kwetsbaarheden van de doelgroep (aan de vraagzijde) en anderzijds de juridische bescherming van het menswaardig leven, alsook de efficiëntieproblematiek in het sociaal werk (aan de aanbodzijde). Een mogelijke oplossing voor dit probleem ligt niet zozeer in het ‘schrappen’ van het ene of het andere belang – voor zover dat al wenselijk zou zijn – maar in het bepalen van een volgorde van belangrijkheid. Wanneer men dan het standpunt van de burger vooropstelt, kiest men voor beslissingen in een helder taalgebruik met korte, duidelijke zinnen en een eenvoudige woordkeuze (¹⁸⁰²). De juridische verantwoording zou men volledigheidshalve, doch in ondergeschikte orde, in een voetnoot of bijlage kunnen opnemen. Om tot slot enige efficiëntie in te bouwen zou men kunnen opteren voor standaard opgemaakte formulieren die volgens een vaste structuur worden ingevuld. Door zich hierbij te baseren op hetgeen in het sociaal dossier werd opgenomen (en wat nagenoeg altijd wordt gevolgd) is het mogelijk om relatief snel een persoonlijke motivering af te leveren. De rode draad in een dergelijke oplossing is duidelijk: de kwetsbare burger staat voorop en de andere belangen worden *en cours de route* zoveel mogelijk meegenomen.

De problematiek rond het GPMI kan op een gelijkaardige manier benaderd worden. Vooreerst heeft de wetgever ervoor gekozen om het project verplicht te maken voor alle (nieuwe) hulpvragers. Op die manier huldigt men de principes van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtsbescherming. Door deze juridische invalshoek voorop te stellen gaat men evenwel voorbij aan de realiteit dat OCMW-cliënten doorgaans veel begeleiding en ondersteuning nodig hebben bij de uitwerking van een traject op maat. Om dit traject te doen slagen is het daarom absoluut noodzakelijk dat de betrokkene meewerkt en inspraak heeft. Hij heeft bijgevolg geen nood aan een (standaard)contract met een aantal afspraken, zeker niet in de beginfase van de samenwerking. Opnieuw bestaat de denkoefening er dus in om het belang van de burger voorop te stellen. Echter, er speelt ook een gebrek aan tijd om het GPMI volledig door te nemen, grondig te bespreken en te individualiseren. Bovendien garandeert deze bespreking niet dat de cliënt alles begrijpt: eerder werd gewezen op de afstand die men ervaart ten opzichte van het

¹⁸⁰² Cfr. WABLIEFT – CENTRUM VOOR DUIDELIJKE TAAL (2020), *Over Wablief*, <http://www.wablief.be>

GPMI. Men zou er dan voor kunnen opteren om het (verplichte) GPMI af te schaffen, maar dan gooit men meteen ook de voordelen overboord. Uit onderzoek is overigens gebleken dat een meerderheid van de sociaal werkers geen voorstander is van de afschaffing (zie *supra*). Daarentegen zou men zich meer kunnen afstemmen op de burger door te kiezen voor een helder taalgebruik, werkgroepen met cliëntparticipatie om het document inhoudelijk af te toetsen en de aanwezigheid van een ervaringsdeskundige of vertrouwenspersoon tijdens het gesprek met de sociaal werker. Men kan tegelijk aandacht schenken aan de beperkende omstandigheden van de sociaal werker door alsnog te werken met standaardformulieren waarin men verschillende 'keuzemogelijkheden' open laat, zoals het uitstellen van concrete afspraken naar een volgend gesprek of de vaststelling (met argumentatie) dat de opstart van een integratietraject nog te vroeg is. Het maakt deel uit van de discretionaire ruimte van de maatschappelijk werker om de noden van de burger op dat moment in te schatten. In ondergeschikte orde kan men tot slot rekening houden met het juridische aspect door de belangrijkste (beschermings)principes weer te geven als bijlage. De sociaal werker kan deze op een later moment nog bespreken, bijvoorbeeld wanneer men echt tot concrete afspraken komt. Het is overigens ook in het belang van de vertrouwensrelatie tussen hulpverlener en hulpvrager dat het juridische (en zeker het sanctionerende) luik niet meteen in het oog springt (zie *supra*).

Tot slot ziet men dat de knelpunten vaak samenhangen met een gebrek aan duidelijkheid en al te grote verschillen tussen de OCMW's onderling. Denk hierbij onder meer aan de toepassing van het recht op dringende medische hulpverlening, maar ook aan algemene informatie over de hulpvragen waarmee men bij een OCMW terecht kan. In het bijzonder wat de meer specifieke vormen van steun betreft (bijvoorbeeld aanvullend leefloon, een installatiepremie, budgetbeheer...) zal het ene Centrum meer inspanningen leveren om deze onder de aandacht te brengen dan het andere. Hoewel lokale verschillen veelal verantwoord kunnen worden door de stedelijke context en de aard van de bijstandspopulatie, is het zinvol om de algemene wettelijke principes rond steunverlening op een meer gecoördineerde en eenduidige manier aan de professionals en de doelgroep te communiceren. Men zou in dit verband kunnen denken aan een eenvormige website op Vlaams niveau. Ook het idee om in de toekomst potentieel rechthebbenden op steun proactief aan te schrijven organiseert men beter centraal. Zodoende blijven de onderlinge verschillen beperkt tot beslissingen in individuele dossiers waarbij de sociaal werker zich beroept op zijn discretionaire ruimte. Opnieuw stelt men in deze benaderingswijze de noden en de problematiek van onderbescherming bij de burger voorop (d.i.

de vraagzijde), terwijl men daarnaast rekening houdt met het belang van de hulpverleningsrelatie, het integratietraject en de discretionaire ruimte als fundamentele bouwstenen van het OCMW-recht (aan de aanbodzijde).

De basisgedachte in deze benaderingswijzen is om af te stappen van de typologieën en rationele stereotypen van cliënten en de verwachtingen die ‘het recht’ ten aanzien van hen koestert op het vlak van werkbereidheid, contractuele afspraken, assertiviteit en dergelijke meer. Veel sociaal werkers doen dit al aan de hand van pragmatische oplossingen in hun dagelijkse praktijk (cfr. focusgesprekken). Het is vervolgens een kwestie om deze praktijkbenadering aan te houden en – waar mogelijk en wenselijk - op een meer gecoördineerde wijze toe te passen op de knelpunten die zich (zullen) manifesteren. De oplossing ligt immers niet in de (onmogelijke!) aanpassing van de kwetsbare burger aan het OCMW-recht of omgekeerd, maar in het consequent hanteren van een aantal basisprincipes, steeds met het belang van de burger voorop.

Merk op dat dit laatste de burger niet vrijstelt van enige zorgvuldigheid en verantwoordelijkheidszin. De Staercke stelt in dit verband dat de toenemende juridisering van de samenleving zelfs een hogere zorgvuldigheid en betrokkenheid van de burger veronderstelt. Naast de gekende beginselen van behoorlijk bestuur pleit hij daarom voor de toepassing van zogenaamde *beginselen van behoorlijk burgerschap* in de verhouding tussen de burger en de overheid.¹⁸⁰³ Men kan bijvoorbeeld denken aan de verplichting om administratieve formulieren voldoende nauwgezet in te vullen, alsook aan het feit dat het uitblijven van een overheidshandeling niet mag te wijten zijn aan eigen nalatigheden.¹⁸⁰⁴

Hoewel de achterliggende gedachte voor dergelijke ‘burgerbeginselen’ begrijpelijk en ook verdedigbaar is, wijst Hubeau erop dat de burger niet met dezelfde maat kan worden gemeten als de veel sterkere overheid. Tegelijk gaat men in dit wederkerig bestuursrecht uit van een mondige en zelfredzame burger, wat alleszins niet geldt voor de kwetsbare burger in zijn verhouding tot het OCMW.¹⁸⁰⁵ Zoals eerder aangehaald wordt daarom geopteerd voor een

¹⁸⁰³ J. DE STAERCKE, “Algemene beginselen van behoorlijk burgerschap. Naar een wederkerig bestuursrecht?”, *Jura Falc.* 2001-02, afl. 4, 505-535 en J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap. Beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 140p.

¹⁸⁰⁴ *Ibidem.*

¹⁸⁰⁵ B. HUBEAU, “Faalt de overheid of faalt de burger?” in M. DE BUSSCHER, B. DE GROOTE, J. DE PUYDT, A. DOOLAEGE, E. FORRIER, P. TAELEMAN en W. VAN EECKHOUTTE, *Kan dit nog? Liber amicorum Rogier de Corte*, Mechelen, Kluwer, 2007, 16-17.

verdeling van de verantwoordelijkheden met het accent op de verplichtingen van het Centrum. Vervolgens kan men de concrete afspraken en verwachtingen ten aanzien van de burger nog verder verfijnen in het verplichte GPMI. Daarbij doet de sociaal werker er goed aan om de betrokkene zoveel als mogelijk kansen te gunnen. Tegelijk dienen de arbeidsgerechten hun ruime controlebevoegdheid op het vlak van de uitvoering van de gemaakte afspraken (ter bescherming van de zwakkere partij) ernstig te benutten.¹⁸⁰⁶ De uitsluiting uit het OCMW-recht als residuair stelsel met minimumuitkeringen voor een menswaardig leven heeft immers dramatische gevolgen voor de betrokkene die daardoor mogelijk dakloos wordt.¹⁸⁰⁷ Bovendien geldt dat hoe dieper mensen in armoede of kwetsbaarheid verzeild raken, hoe moeilijker (en duurder) om hen er weer uit te helpen. Dit moeten wij als samenleving dan ook absoluut trachten te vermijden.

¹⁸⁰⁶ D. CUYPERS, “Van arbeidsethos naar recht op menselijke ontplooiing door arbeid” in R. JANVIER, Y. JORENS en A. VAN REGENMORTEL (eds.), *Sociaal werk(t). Ereboek Josse Van Steenberghe*, Brugge, die Keure, 2010, 324.

¹⁸⁰⁷ *Ibidem*, 334.

Bibliografie

- ABEL, R. en LEWIS, P., *Lawyers in society: comparative theories*, Washington DC, Beard Books, 576 p.
- ADAMS, R., DOMINELLI, L. en PAYNE, M. (eds.), *Social Work: themes, issues and critical debates*, London, Palgrave, 1998, 390 p.
- AFDELING MAATSCHAPPELIJK WELZIJN VERENIGING VAN DE STAD EN DE GEMEENTEN VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, *De job van sociaal werker in de Brusselse OCMW's: Dialoog rond realiteit op het terrein*, Brussel, VSGB, 2005, 19 p.
- AKIN, L., *Improving Access to Justice Through Alternative Dispute Resolution: the Role of Community Legal Centres in Victoria*, Australia, Faculty of Law and Management of the La Trobe University, 2010, 69 p.
- ALCOCK, P., *Understanding poverty*, London, MacMillan Press, 1993, 286 p.
- ALCOCK, P., MAY, M. en WRIGHT, S. (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*, Sussex, John Wiley & Sons Ltd., 2012, 476 p.
- ALDERWEIRELDT, K., DE LANGE, M., DE SCHEPPER, T., GILOT, B., JANSSENS, K., LEROY, J., PAJAZITAJ, K., VANDERSTAPPEN, P., VANHOLSBEECK, D. en VERBEEK, M., *Het Decreet Lokaal Bestuur in vraag en antwoord*, Brussel, Politeia, 2019, 318 p.
- ALEXANDER, N. (ed.), *Global Trends in Mediation (2nd edition)*, Nederland, Kluwer Law International, 2006, 480 p.
- ANDRIESSEN, G., DE JONGE, E. en KLOPPENBURG, R., *Morele spanningsvelden in het ambulante sociaal werk*, Delft, Eburon, 2014, 64 p.
- BAARDA, B., *Dit is onderzoek! Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten, Noordhoff Uitgevers, 2014, 192 p.
- BAHDI, R., *Background Paper on Women's Access to Justice in the MENA Region*, Caïro (Egypte), IDRC – WRC – MERO en MENA, 2007, 43 p.
- BANKS, S., *Ethics and Values in Social Work*, London, MacMillan Press, 1995, 186 p.
- BARBIER, I., DRIESEN, H., HEYNDRIKX, P., VAN ONGEVALLE, M. en VANSEVENANT, K., *De meervoudig gekwetste mens: gedeelde en verdeelde zorg*, Leuven, LannooCampus, 2011, 272 p.
- BARKHUYSEN, T., VAN EMMERIK, M. en GERARDS, J., *De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet – Behoeft de Nederlandse Grondwet aanvulling met een recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2009, 48 p.
- BARSKY, A., *Ethics and Values in Social Work*, New York, Oxford University Press, 2010,

443 p.

BASS, J., ZEMANS, F. en BOGART, W. (eds.), *Access to justice for a New century: the way forward*, Toronto, Law Society of Upper Canada, 2005, 278 p.

BAUMAN, Z., *Collateral Damage: social inequalities in a global age*, Cambridge, Polity Press, 2011, 224 p.

BECKETT, C. en MANYARD, A., *Values and ethics in social work: An Introduction*, London, Sage Publications, 2005, 200 p.

BENOIT, G., FUNCK, H. en JADOUL, P. (eds.), *Les missions des centres publics d'aide sociale*, Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis, 1996, 198 p.

BERGHMAN, J., MUFFELS, R., DE VRIES, A. en VRIENS, M., *Armoede, bestaansonzekerheid en relatieve deprivatie*, Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant, 1988, 119 p.

BERNARD, N. (ed.), *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*, Brussel, Die Keure, 2012, 291 p.

BIESTEK, F., *The casework relationship*, Chicago, Loyola University Press, 1957, 149 p.

BINNENDIJK, M., *Een onderzoek naar zelfredzaamheid van kwetsbare burgers in een neoliberale, geïndividualiseerde Utrechtse samenleving*, Utrecht, Universiteit Utrecht, 2014, 63 p.

BIRD, K., MCKAY, A. en SHINYEKWA, I., *Isolation and poverty. The relationship between spatially differentiated access to goods and services and poverty*, London, Overseas Development Institute, 2010, 38 p.

BLACK, D., *The behavior of law*, Londen, Academic Press, 1976, 175 p.

BLUST, S., DIERCKX, D., VAN HAARLEM, A. en VRANKEN, J. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 2010*, Leuven, Acco, 2010, 480 p.

BODART, M., CASSIERS, W., THUNIS, X., VAN RUYMBEKE, M. en VERSAILLES, P., *La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale : promesses et ambiguïtés*, Brussel, die Keure, 2005, 189 p.

BOOST, D., ELLOUKMANI, S., HERMANS, K. en RAEYMAECKERS, P., *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal*, Brussel, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 281 p.

BOUCKAERT, S., *Documentloze vreemdelingen : grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985*, Antwerpen, Maklu, 2007, 1150 p.

BOUQUELLE, F., CORRA, E., DE RUE, M., HUBERT, P. e.a. (eds.), *Aide sociale –*

- Intégration sociale: Le droit en pratique*, Mechelen, die Keure, 2011, 755 p.
- BOUVERNE-DE BIE, M., CLAEYS, A., DE COCK, A. en VANHEE, J. , *Armoede en participatie*, Gent, Academia Press, 2003, 282 p.
- BOUVERNE-DE BIE, M., *Sociale agogiek: een sociaal-pedagogisch perspectief op sociaal werk*, Gent, Academia Press, 2015, 183 p.
- BRAUCH, H., SPRING, U., MESJASZ, C., GRIN, J., KAMERI-MBOTE, P., CHOUROU, B., DUNAY, P. en BIRKMANN, J., *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*, New York, Springer, 2011, 1818 p.
- BREMS, E. en VRIELINK, J., *Menselijke waardigheid in de Nederlandse Grondwet? Voorstudie ten behoeve van de Staatscommissie Grondwet (2009)*, Alphen aan den Rijn, Kluwer 2010, 72 p.
- BRODALA J., CUYVERS G. en VAN DEN EECKHAUT G. (eds.), *Kanttekeningen – Bouwen aan kansen op recht en toegang*, Antwerpen, Garant, 1999, 296 p.
- BROWN, K., *Vulnerability and Young People: Care and Social Control in Policy and Practice*, Bristol, The Policy Press, 2015, 252 p.
- BUGNON, C. , “Vulnérabilité et accès au juge: l’accès au juge de l’aide sociale” in DONIER, V. en LAPEROU-SCHENEIDER, B. (eds.), *L’accès au juge. Recherche sur l’effectivité d’un droit*, Brussel, Bruylant, 2013, 1000 p.
- BURSSSENS, D., *De rijkdom van ervaringsdeskundigen in armoede*. Brussel, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2009, 17 p.
- BYNNER, J., *What are the causes of social exclusion affecting young children?*, London, Social Statistics Research Unit City University, 1998, 29 p.
- CANE, P. en KRITZER, H. (eds.), *The Oxford Handbook of Empirical legal Research*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 1112 p.
- CANTILLON, B. en VANDENBROUCKE, F. , *Reconciling work and poverty reduction in Europe: How successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 432 p.
- CANTILLON, B., DE BIE, M., DE WILDE, M. en VANDENBROUCKE, F. (eds.), *40 jaar OCMW & Bijstand*, Leuven, Acco, 2016, 272 p.
- CAPPELLETTI, M. en WEISNER, J. (eds.), *Access to justice: promising institutions*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff., 1978/1979, 903.
- CAPPELLETTI, M. en WEISNER, J., *Access to justice: promising institutions (Book I)*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1978, 470 p.

- CAPPELLETTI, M. (ed.), *Access to justice and the welfare state*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1981, 365 p.
- CAPPELLETTI, M. en GARTH, B. (eds.), *Access to justice: A World Survey (Boek I)*, Alphen aan de Rijn, Sijthoff & Noordhoff 1978, 1037 p.
- CATTOIR, B., *Burgerlijk bewijsrecht in APR*, Mechelen, Kluwer, 2013, 597 p.
- CBR – CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN, *Arm recht? Kansarmoede en recht – Derde Antwerps Juristencongres*, Antwerpen, Maklu, 1997, 445 p.
- CHAMBERS, R., *Rural development: putting the last first*, Harlow, Prentice Hall, 1983, 256 p.
- CHAPMAN, A. en RUSSELL, S. (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen, Intersentia, 2002, 351 p.
- CHAUDHURI, S., *Assessing vulnerability to poverty: concepts, empirical methods and illustrative examples*, Columbia, University of Columbia, 2003, 56 p.
- CLE, A., *Sur ma Route – Samen op zoek naar een beter parcours van jeugdhulp naar zelfstandigheid*, Anderlecht, Cachet vzw, 2015, 129 p.
- COENE, J., RAEYMAECKERS, P., HUBEAU B., GOEDEME, T., REMMEN, R. en VAN HAARLEM, A. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2018*, Leuven, Acco, 2018, 304 p.
- COENE, J., RAEYMAECKERS, P., NOËL, C., BOOST, D., VERMEIREN, C., COENE, J. en VAN DAM, S. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2017*, Leuven, Acco, 2017, 226 p.
- COMMISSIE BURGER, RECHT EN SAMENLEVING, *Het recht van de mensen – Naar een kwaliteitsvolle verhouding tussen burger, recht en samenleving*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2001, 178 p.
- CORTESE, V., HAUSMANN, T., LAMBERTS, M., STEENSSENS, K. en VAN REGENMORTELE, T., *Aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen een 'mixed method' verbeteronderzoek*, Leuven, HIVA, 2015, 68 p.
- COUMARELOS, C., MACCOURT, D., PEOPLE, J., MCDONALD, H., WEI, Z., IRIANA, R. en RAMSEY, S., *Legal Australia-Wide Survey: Legal Need in Australia*, Australia, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2012, 387 p.
- CURRIE, A., *Riding the Third Wave: Rethinking Criminal Legal Aid within an Access to Justice Framework*, Canada, Research and statistics division (Department of Justice Canada),

2004, 204 p.

CUSTERS, J. (ed.), *Zelfsturing 3.0. – 15 jaar gemeenschapontwikkeling door zelfsturing in de gemeente Peel en Maas*, Gemeente Peel en Maas, Werkplaats Gemeenschapontwikkeling, 2017, 133 p.

CUSTERS, J. en SCHMITZ, G., *Zelfsturende vitale gemeenschappen*, Delft, Eburon, 2012, 122 p.

CUTTER, S., *Hazards Vulnerability and Environmental Justice*, New York, Earthscan, 2006, 448 p.

CUYPERS, D., GIBENS, S. en HUBEAU, B. (eds.), *De stand van de rechtsbijstand*, Brugge, Die Keure, 2002, 225 p.

CUYPERS, D., TORFS, D. en WERBROUCK, Y. (eds.), *Wet en duiding Sociale Bijstand*, Brussel, Larcier, 2014, 392 p.

DAVIS, K., *Discretionary justice*, Londen, University of Illinois Press, 1976, 213 p.

DE BOYSER, K., DEWILDE, C. en DIERCKX, D. (eds.), *Naar het middelpunt van de marge. Reflecties over veertig jaar armoedeonderzoek en –beleid*, Leuven, Acco, 2009, 216 p.

DE BRABANDER, R., *Wie wil er nou niet zelfredzaam zijn? De mythe van zelfredzaamheid*, Antwerpen/Apeldoorn, Garant, 2014, 191 p.

DE BUSSCHER, M., DE GROOTE, B., DE PUYDT, J., DOOLAEGE, A., FORRIER, E., TAELEMAN, P. en VAN EECKHOUTTE, W. (eds.), *Kan dit nog? Liber amicorum Rogier de Corte*, Mechelen, Kluwer, 2007, 282 p.

DE CUYPER, P., HEDEBOUW, G. en VAN REGENMORTEL, T. , *Het doelgroeperspectief binnen de Antwerpse OCMW-hulpverlening: sleutel tot kwaliteit*, Leuven, HIVA, 2001, 254 p.

DE KLERK, M., GILSING, R. en TIMMERMANS, J. (eds.), *Op weg met de WMO. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2010, 332p.

DE METS, J., *Van eiland naar wij-land. Inspiratiegids voor een goede samenwerking tussen ouders en secundaire scholen*, Gent, Integratiedienst van de Stad Gent (Steunpunt Diversiteit en Leren), 2013, 75 p.

DE SAVORNIN LOHMAN, J. en RAAFF, H., *In de frontlinie tussen hulp en recht*, Bussum, Coutinho, 2008, 248 p.

DE SORTE, D., *Perspectieven van studenten sociaal werk op activering in relatie tot armoede – Meesterproef in de Master Sociaal Werk*, Gent, Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, 2013, 101 p.

- DE STAERCCKE, J., *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap. Beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 140 p.
- DE TEMMERMAN, B., HERMAN, J., KINDERMANS, A., LAENENS, J., MOMMAERTS, J., PERSYN, C., RAUWS, W., VAN DAMME, M. en VAN EECKHOUTTE, W., *Sociaal procesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1995, 315 p.
- DE WILDE, M. en HERMANS, K., *Studeren met een leefloon. Een evaluatie van 10 jaar 'studeren als billijkheidsreden om af te zien van de werkbereidheidseis' in de leefloonwet*, Antwerpen, CSB, 2012, 28 p.
- DE WILDE, M., *Between legislation and realisation comes implementation – The effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 212 p.
- DE WILDE, M., MEULEMAN, B. en ABTS, K. *In a category of their own? A multigroup SEM comparison of the welfare state attitudes of social workers and the general public (working paper)*, Antwerpen, CSB, 2018, 25 p.
- DE WITTE, L., *Methodisch werken in de sociaal-juridische hulp- en dienstverlening*, Houten, Bohn Stafleu Van Loghum, 2006, 490 p.
- DELVILLE, J., DIJON, X., MERCIER, M., TONGLET, R. en VAN DER LINDEN, B. (eds.), *La connaissance des pauvres*, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant, 1996, 528 p.
- DEMYTTENAERE, B., *In vrije val : armoede in België*, Antwerpen, Manteau, 2003, 229 p.
- DEPAUW, J., MEHAUDEN, L., DRIESSENS, K. en FRANSSEN, A., *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*, Brussel, KdG Hogeschool/Université Saint-Louis, 2015, 144 p.
- DEVLIEGHERE, J. en ROOSE, R., *De mythe van rationalisering – Over creativiteit en ambiguïteit in het sociaal werk*, Antwerpen/Apeldoorn, Garant, 2017, 93 p.
- DIERCKX, D., VAN HERCK, N. en VRANKEN, J. (eds.), *Poverty in Belgium*, Leuven, Acco, 2010, 254 p.
- DIERCKX, D., VRANKEN, J., COENE, J. en VAN HAARLEM, A. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 2011*, Leuven, Acco, 2011, 552 p.
- DION-LOYE, S., *Les pauvres et le droit in Que sais-je?*, Parijs, Presses Universitaires de France, 1997, 127 p.
- DOLGOFF, R., LOEWENBERG, F. en HARRINGTON, D., *Ethical decisions for social work practice*, USA, Thomson Brooks/Cole, 2009, 272 p.
- DOMINELLI, L. en CAMPLING, J., *Anti-oppressive Social Work: theory and practice*, New

- York, Palgrave Macmillan, 2002, 224 p.
- DOMINELLI, L., *Social Work. Theory and practice for a changing profession*, Cambridge, Polity Press, 2004, 320 p.
- DOUGLAS, M., *Cultural Bias – Occasional Paper nr. 35*, Londen. Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, 1978, 59 p.
- DRIESENS, K. en VAN REGENMORTEL, T., *Bind-Kracht in Armoede – Leefwereld en hulpverlening (Boek I)*, Leuven, LannooCampus, 2006, 355 p.
- DRIESENS, K., *Armoede en hulpverlening. Omgaan met isolement en afhankelijkheid*, Gent, Academia Press, 2003, 873 p.
- DRIESENS, K., VAN REGENMORTEL, T. en VANSEVENANT, J., *Bind-Kracht in armoede - Krachtgerichte hulpverlening in dialoog (Boek II)*, Leuven, LannooCampus, 2008, 260 p.
- DUMONT, M. (ed.), *Actualités de la sécurité sociale*, Brussel, Larcier, 2004, 1008 p.
- DÜWELL, M., BRAARVIG, J., BROWNSWORD, R. en MIETH, D. (eds.), *The Cambridge Handbook of Human Dignity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 634 p.
- EEMAN, L., STEENSSENS, K. en VAN REGENMORTEL, T., *Een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming*, Leuven, Steunpunt WVG, 2013, 123p.
- ELCHARDUS, M. , *Sociologie: een inleiding*, Amsterdam, Pearson Education Benelux, 2007, 378 p.
- ENGBERSEN, G. ,VROOMAN, J. en SNEL, E. , *Armoede en verzorgingsstaat*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1999, 264 p.
- ENGBERSEN, G., *Publieke Bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*, Antwerpen, Stenfert Kroese, 2006, 284 p.
- ENGBERSEN, G., VROOMAN, J. en SNEL, E., *Balans van het armoedebeleid: vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2000, 287 p.
- ENGBERSEN, G., VROOMAN, J. en SNEL, E., *De kwetsbaren: tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1997, 346 p.
- ERGEC, R., BERTRAND, M. e.a. (eds.), *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution: actes du colloque tenu ... les 21 et 22 décembre 1994*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 320 p.
- EVANS, T., *Professional discretion in welfare services – Beyond street-level bureaucracy*,

Londen, Routledge, 2010, 200 p.

EVERS, F. en LEFRANC, P. (eds.), *De verhaalbaarheid van de kosten van verdediging: en wat met de toegang tot de rechter? – Rechtshulp op de helling*, Brugge, Die Keure, 2006, 160p.

FIERENS, J. (ed.) *Les Roms face au droit en Belgique*, die Keure, Brussel, 2012, 301 p.

FRANSSSEN, C., BRUSSELAERS, W., BEECKMAN, K., DE CEUNINCK, K., DE GELDER, L., D'HONDT, B., LAMMENS W., LAUREYS, R., LINSSEN, H., SYSMANS, C., UYTENDENHOUWEN, J. en HENDRICKX, A., *Naar een integrale armoedebestrijding dankzij de inkanteling van het OCMW in het gemeentebestuur?*, Gent, Hogeschool Gent, 2018-2019, 64 p.

FREYSSINET, J., *How can social vulnerability be measured: a work in progress*, Busan, 3rd World Forum on Statistics, Knowledge and Policy, 2009, 9 p.

FRIEDMAN, L. , *Total Justice*, New York, Russell Sage Foundation 1985, 176p.

GALLIGAN, D., *Discretionary powers – A legal study of official discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1986, 401 p.

GENN, H., *Paths to justice*, Oxford, Hart Publishing, 1999, 400 p.

GIBENS, S., *Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk? (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018, 445 p.

GIBENS, S., HUBEAU, B., PARMENTIER, S., VAN HOUTTE, J. en VERBIST, V., *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2019, 87 p.

GOBBENS, R., HUPKENS, S. en GOUMANS, M., *Het beloop van kwetsbaarheid en zelfredzaamheid van klanten van wijkwerkers van Laurens*, Rotterdam, Hogeschool Rotterdam, 2015, 38 p.

GORIS, P. en WALGRAVE, L. (eds.), *Van kattenkwaad en erger – Actuele thema's in de jeugdcriminologie*, Leuven, Garant, 2002, 232 p.

GRAY, M. en WEBB, S. (eds.), *Introduction: ethics and value perspectives in social work*, New York, Palgrave Macmillan, 2010, 252 p.

GROCE, N., KEMBAVI, G., WIRZ, S., LANG, R., TRANI, J. en KETT, M., *Poverty and disability. A critical review of the literature in low and middle-income countries*, Londen, University College of London, 2011, 31 p.

GROOTELAAR H., VENDERBOS L., VROMEN S. en VAN HARTEN H., *Toegang tot het recht: een actueel portret*, 2014, Utrecht, Montaigne Centrum, 188 p.

- HABERMAS, J., *Theorie des kommunikativen Handelns (Vol. I & II)*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1981, 1165 p.
- HACKMANN, C., “Legal empowerment of the poor and its relation to pro-poor growth” in OECD, *Poverty reduction and pro-poor growth – the role of empowerment*, Paris, OECD Publishing, 2012, 300 p.
- HAUWERT, S., METZE, R. en SEDNEY, P., *Zelfregie van mensen in kwetsbare posities*, Amsterdam, Hogeschool Amsterdam, 2013, 11 p.
- HAWKINS, K. (ed.), *The uses of discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 431 p.
- HAZEKAMP, J. e.a., *Jeugd in bijzondere situaties*, Hasselt, Provincie Limburg, 1989, 60 p.
- HERTOGH, M. en WEYERS, H. (eds.), *Recht van onderop - Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2011, 514 p.
- HEYDE, L., LEYTEN, J., MERTENS, T. en VERMEULEN, B. (eds.), *Begrensde vrijheid, opstellen over mensenrechten aangeboden aan prof. dr. D.F. Scheltens*, Zwolle, 1989, 319 p.
- HEYNDRICKX, P., DRIESEN, H., VAN ONGEVALLE, M. en VANSEVENANT, K., *Meervoudig gekwetsten: contextuele hulpverlening aan maatschappelijk kwetsbare mensen*, Leuven, LannooCampus, 2005, 221 p.
- HOF, S. en VROOMAN, C., *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011, 101 p.
- HUBEAU, B. en VANDE LANOTTE, J., *Tegenspraak Cahiers (4): OCMW en rechtshulp*, Antwerpen, Kluwer, 1987, 79 p.
- HUBEAU, B. en DE LANGE, R. (eds.), *Het grondrecht op wonen – De grondwettelijke erkenning van het recht op huisvesting in Nederland en België*, Antwerpen, Maklu, 1995, 188p.
- HUBEAU, B. en TERLOUW, A. (eds.), *Legal aid in the low countries*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 375 p.
- HUBEAU, B., *De grondrechten als kompas voor het sociaal werk als sociale rechtvaardigheidsberoep - Paper gepresenteerd op de Lecture Sociaal Werk Faculteit Sociale Wetenschappen*, UAntwerpen, Antwerpen, 2018, 16 p.
- HUBEAU, B., GIBENS, S., PARMENTIER, S., PONSAERS, P., VAN AEKEN, K., VANDE WALLE, G. en VAN HOUTTE, J. (eds.), *Dialogen tussen recht en samenleving*, Leuven, Acco, 2012, 589 p.
- HUBEAU, B., GOORDEN, J. en MERTENS, J. (eds.), *Recht op recht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 146 p.

- HULME, D., MOORE, K. en SHEPERD, A., *Chronic poverty: meanings and analytical frameworks - CPRC Working Paper 2*, Manchester, Institute for Development Policy and Management (University of Manchester), 2001, 41 p.
- HUTCHINSON, A. (ed.), *Access to civil justice*, Toronto, Carswell, 1990, 364 p.
- INTERUNIVERSITAIR CENTRUM MENSENRECHTEN, *Mensenrechten - Jaarboek 1994*, Antwerpen, Maklu, 1995, 347 p.
- JANSEN, F. en WILLEKES, K., *Sterk uit armoede – Praktijkgericht onderzoek naar de ervaringen van de betrokken partijen*, Groningen, Academie voor Sociale Studies, 2017, 43 p.
- JANSSEN, A. , OSTE, J. , VLIERHUIS, J. e.a., *De zelfredzaamheid-matrix - Factsheet over het eenvoudig en gestandaardiseerd meten van zelfredzaamheid*, Amsterdam, GGD Amsterdam Cluster Epidemiologie, 2011, 6 p.
- JANSSENS, B. en DE BRUYCKER, M. , *Agressie in de openbare sector*, Brussel, ACV-Openbare Diensten, 2013, 73 p.
- JANVIER, R., JORENS, Y. en VAN REGENMORTELA, A. (eds.), *Sociaal werk(t). Ereboek Josse Van Steenberghe*, Brugge, die Keure, 2010, 723 p.
- JEENINGA, W., *Armoedebestrijding Vught: doelgroepen, behoeften en determinanten van in- en uitstroom*, Tilburg, Tranzo, 2011, 31 p.
- JOHNSON, D., *Measuring Consumption and Consumption Poverty: Possibilities and Issues*, Washington, US Bureau of Labor Statistics, 2004, 31 p.
- KAKWANI, N. en SILBE, R. (eds.), *The Many Dimensions of Poverty*, Verenigd Koninkrijk, Palgrave MacMillan, 2007, 279 p.
- KEINEMANS, S. , DE JONGE, E., KLOPPENBURG, R., *Ethisch actorschap*, Delft, Eburon Uitgeverij, 2014, 71 p.
- KERGER, D. en TUTELEERS, P. (eds.), *Kritiek en sociaal werk*, Gent, Academia Press, 2010, 122 p.
- KERR, S., *Making ends meet: an investigation into the non-claiming of supplementary pensions*, London, Bedford Square Press, 1983, 141 p.
- KLIJN, A. , VAN DER SCHAAF, J. en PAULIDES, G. , *De rechtsbijstandsubsidie herzien. Een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de rechtsbijstand*, Den Haag, WODC, 1998, 161 p.
- KNEGT, R., *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening. Participerende observatie bij een sociale dienst*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1986, 181 p.
- KOLE, J. en DE RUYTER, D. (eds.), *Werkzame idealen: ethische reflecties op*

- professionaliteit*, Assen, Van Gorcum, 2007, 195 p.
- KUNNEMAN, H., *Habermas' theorie van het communicatieve handelen – Een samenvatting*, Amsterdam, Boom, 1983, 160 p.
- KUNNEMAN, H., *Systeemgeweld en schijncommunicatie – Empirisch onderzoek naar de interferentie van system- en leefwereld*, Amsterdam, Faculteit Wijsbegeerte – Universiteit Amsterdam, 1989, 164 p.
- LAHAYE, W., PANNECOUCKE, I., VRANKEN, J. en VAN ROSSEM, R. (eds.), *Federaal Jaarboek Armoede in België*, Gent, Skribis, 2017, 339 p.
- LAPEROU, B. en DONIER, V., *Accès au juge: quelles évolutions?*, Brussel, Bruylant, 2013, 1002 p.
- LEMMENS, P. en STORME, M., *Vertrouwen in het gerecht – Confiance dans la justice*, Brussel, Bruylant, 1995, 147 p.
- LEVITAS, R., PANTAZIS, C. e.a., *The multi-dimensional analysis of social exclusion*, Bristol, Bristol Institute for Public Affairs, 2007, 246 p.
- LIPSKY, M., *Street-level-Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Sage, New York, 1980, 244 p.
- LIPTON, M. en MAXWELL, S., *The new poverty agenda: An overview*, Institute of Development Studies, Brighton, 1992, 42 p.
- LISTER, R., *Poverty*, Cambridge, Polity Press, 2004, 208 p.
- LOURY, G., *Social exclusion and ethnic groups: the challenge to economics*, Boston, Boston University, 1999, 41 p.
- LUYTEN, D., *OCMW en Armeazorg – Een sociologische studie van de grenzen van het recht op bijstand*, Leuven, Acco, 1993, 487 p.
- MAES, G., *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 523 p.
- MALLESON, K. en MOULES, R., *The Legal System*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 288 p.
- MARX, I., VERBIST, G., VANDENBROUCKE, P., BOGAERTS, K. en VANHILLE, J., *De werkende armen in Vlaanderen: een vergeten groep?*, Antwerpen, CSB, 2009, 105 p.
- MATHIESON, J., POPAY, J., ENOCH, E. e.a., *Social Exclusion: meaning, measurement and experience and links to health inequalities – A review of literature*, UK, WHO, 2008, 91p.
- MAXWELL, S. en FRANKENBERGER, T. (eds.), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements*, Rome/New York, IFAD/UNICEF, 1992, 280 p.

- MCBRIDE, J., *Access to justice for migrants and asylum-seekers in Europe*, Straatsburg, European Committee on Legal Co-operation, 2009, 115 p.
- MELLINKOFF, D. , *The Language of the Law*, Boston, Little, Brown & Co., 1963, 540 p.
- MERCELIS, S., *De legitimititeit van de Belgische justitie als openbare dienst – proefschrift*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 593 p.
- MILIBAND, D. , *Social exclusion: the next steps forward*, London, Office of the Deputy Prime Minister, 2006, 10 p.
- MITRA, S. , POSARAC, A. en VICK, B. , *Disability and Poverty in Developing Countries: A Snapshot from the World Health Survey*, Washington, The World Bank, 2011, 258 p.
- MOMMERS, L., *Knowing the law: legal information systems as a source of knowledge*, Deventer, Kluwer, 2000, 115 p.
- MOONS, N. , *The right to housing in Flanders-Belgium: International human rights law and concepts as stepping stones to more effectiveness (proefschrift)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 339 p.
- MORTELMANS, D., *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, Leuven, Acco, 2013, 563 p.
- NOLAN, B. en WHELAN, C., *Resources, deprivation and poverty*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 272 p.
- NOLTA, J., *Taal in toga – over toegankelijke (straf)rechtstaal*, Deventer, Kluwer, 1997, 113 p.
- NUSSBAUM, M., *Mogelijkheden scheppen – Een nieuwe benadering van de menselijke ontwikkeling*, Amsterdam, Ambo, 2012, 303 p.
- OOSTERLYNCK, S., RAEYMAECKERS, P., COENE, J., DELBEKE, B., DEBRUYNE, P. en GHYS, T. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 2016*, Antwerpen, OASES, 2016, 222 p.
- OPDEBEECK, S., VAN AUDENHOVE, C. en LAMMERTYN, F. (eds.), *De toegankelijkheid van de voorzieningen in de welzijns- en gezondheidszorg. Visies uit de praktijk, het onderzoek en het beleid*, Leuven, Lucas/K.U.Leuven, 1998, 120 p.
- OPDEBEEK, I., VERMEIR, D. en VAN ZIMMEREN, E. (eds.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, die Keure, 2018, 615 p.
- PANTAZIS, C., GORDON, D. en LEVITAS, R. (eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Bristol, Policy Press, 2006, 488 p.
- PARKER, C., *Just Lawyers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 267 p.
- PARMENTIER, S. (ed.), *Mensenrechten tussen retoriek en realiteit (Tegenspraak Cahier 14)*,

Gent, Mys en Breesch, 1994, 338 p.

PEETERS, B. en VELAERS, J. (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief – Liber Amircorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 563 p.

PEPER, B., *Social problems and modern society*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1998, 201 p.

PETERS, B. en PIERRE, J. (eds.), *Handbook of public administration*, London, Sage Publications, 2003, 640 p.

PHILIP, D. en RAYHAN, I. , *Vulnerability and poverty: what are the causes and how are they related?*, Bonn, Universität Bonn, 2004, 28 p.

PIDLISNI, M., *De geactualiseerde wetgeving inzake juridische bijstand getoetst aan de getoetst aan de Grondwet en het Europees Recht (Meesterproef)*, Hasselt, Universiteit Hasselt, 2014, 100 p.

PLEASENCE, P., BALMER, N. en SANDEFUR, R., *Paths to justice: a past, present and future roadmap*, London, UCL Centre for Empirical Legal Studies, 2013, 165 p.

PLEASENCE, P., BUCK, A., BALMER, N., O'GRADY, A. , GENN, H. en SMITH, M., *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*, Verenigd Koninkrijk, Legal Services Commission, 2004, 207 p.

PLEYSIER, S., PAUWELS, L. en VAN DAMME, A. (eds.), *Beelden van vertrouwen in politie en justitie*, Mechelen, Kluwer, 2010, 48p.

POWELL, F., *The politics of social work*, London, Sage Publications, 2001, 192 p.

PROWSE, M., *Towards a clearer understanding of 'vulnerability' in relation to chronic poverty*, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, 2003, 41 p.

PUT, J. en STEVENS, Y. (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016 (wetgeving – rechtspraak)*, Brugge, die Keure, 2016, 748 p.

PUT, J. en VERDEYEN, V. (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2006-2011 (wetgeving – rechtspraak)*, Brugge, die Keure, 2011, 802 p.

PUT, J. en SIMOENS, D., *OCMW in de kering*, Gent, Mys en Breesch, 1994, 188 p.

PUT, J. en TANS, A. , *Het beroepsgeheim uitgehold? Een versoepeld meldrecht voor geheimplichtigen*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013, 42 p.

PUT, J., *Administratieve sancties in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 1998, 605p.

RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING, *Kwetsbaar in kwadraat – krachtige steun aan kwetsbare mensen*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2001, 112 p.

RAEYMAECKERS, P., HUBEAU, B., MARCHAL, S., REMMEN, R. en VAN HAARLEM, A. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2019*, Leuven, Acco, 2019, 448 p.

- RAUHUT, D., *Economists and poverty: from Adam Smith to Amartya Sen*, New Delhi, Vedams e-books, 2005, 335 p.
- RAUWS, W. en STROOBANT, M. (eds.), *Sociale en economische grondrechten – Artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Anthemis, 2010, 212 p.
- RAWLS, J., *A theory of justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971, 560 p.
- REAMER, F., *Social work values and ethics*, New York, Columbia University Press, 2013, 352p.
- REAMER, F., *Tangled Relationships: Managing Boundary Issues in the Human Services*, New York, Columbia University Press, 2001, 225 p.
- REGAN, F., PATERSON, A. , GORIELY, T. en FLEMING, D. (eds.), *The transformation of legal aid. Comparative and historical studies*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 320 p.
- REINDERS, H., *Kwaliteit als ervaring*, Oud-Turnhout, Gompel & Svacina, 2019, 292 p.
- REISCH, M. (ed.), *The Routledge International Handbook of Social Justice*, Verenigd Koninkrijk, Routledge, 2014, 560 p.
- RHODE, D. , *Access to justice*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 265 p.
- RHODES, M., *Ethical dilemmas in social work practice*, Milwaukee, Family Service America, 1991, 200 p.
- RICCUCCI, N., *How management matters – Street-level bureaucrats and welfare reform*, Washington, Georgetown University Press, 2005, 208 p.
- RIMANQUE, K. en DE SMET, B. , *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling: een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 178 p.
- RIVERA, V., *Digital Divide and Access to Justice*, Buenos Aires, Yale Law School Latin America, 2015, 30 p.
- ROBAEYS, B. en DRIESSENS, K., *Gekleurde armoede en hulpverlening – Sociaal werkers en cliënten aan het woord*, Leuven, LannooCampus, 2011, 144 p.
- ROBISON, W. en REESER, L. , *Ethical decision making in social work*, Toronto, Allyn & Bacon, 2000, 274 p.
- ROOM, G., *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*, Bristol, Policy Press, 2004, 280 p.
- ROWNTREE, B. , *Poverty, a study of town life*, London, MacMillan and co, 1908, 426 p.
- SANDEFUR, R. (ed.), *Access to justice (sociology of crime, law and divance)*, Verenigd Koninkrijk, Emerald Group Publishing, 2012, 269 p.

SANNEN, L., *Drempels naar welzijnsvoorzieningen: de cliënt aan het woord*, Leuven, HIVA, 2003, 256 p.

SCHETZER, L., BUONAMANO, R. en MULLINS, J., *Access to justice & legal needs. A project to identify legal needs, pathways and barriers for disadvantaged people in NSW- Background Paper*, Australië, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2002, 385 p.

SCHOCKAERT, I., MORISSENS, A., CINCINNATO, S. en NICAISE, I., *Armoede tussen de plooiën Aanvullingen en correcties op EU-SILC voor verborgen groepen armen*, Leuven, HIVA, 2012, 225 p.

SCHUYT, C., GROENENDIJK, K. en SLOOT, B., *De weg naar het recht*, Deventer, Kluwer, 1976, 387 p.

SCHUYT, C., *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden, Stenfert Kroese, 1991, 370 p.

SCHUYT, C., *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1973, 436 p.

SCHUYT, C., *Tussen macht en moraal*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1983, 58 p.

SCHUYT, T., *Hoed u voor de liefdadigen*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 1993, 107 p.

SEIDMAN, R., *The state, law and development*, London, Croom Helm, 1978, 483 p.

SEN, A. , *Social exclusion: concept, application, and scrutiny*, Philippines, Asian Development Bank, 2000, 54p.

SEN, A. , *The standard of living*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, 125 p.

SEN, A., *Inequality reexamined*, New York, Russell Sage Foundation, 1992, 207 p.

SEN, A., *The idea of justice*, Harvard, Harvard University Press, 2009, 304 p.

SENAEVE, P. en SIMOENS, D., *OCMW-dienstverlening en bestaansminimum: praktische handleiding inzake de individuele maatschappelijke dienstverlening*, Brugge, die Keure, 1995, 412 p.

SEPÚLVEDA CARMONA, M. en DONALD, K. , *Access to justice for persons living in poverty: a human rights approach*, Finland, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2014, 42 p.

SIURALA, L., *Autonomy through dependency: Histories of Cooperation, Conflict and Innovation in Youth Work*, Finland, Council of Europe – Youth Partnership, 2014, 23 p.

SLUITER, S., VAN ZIJDERVELD, M. en TRAAS, M., *Signalering in het maatschappelijk werk*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 1997, 169 p.

SMITH, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Chicago,

University of Chicago Press, 1971, 468 p.

SMITS, P., *Artikel 6 en de civiele procedure*, Deventer, Kluwer, 2008, 400 p.

SOETENHORST-DE SAVORNIN LOHMAN, J., *Doe wel en zie om – Maatschappelijke hulpverlening in relatie tot het recht*, Amsterdam, Swets & Zeitlinger, 1990, 181 p.

SOMERS, M. (ed.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*, Brussel, Denktank Minerva, 2019, 383 p.

SPIESSCHAERT, F., *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*, Leuven, Acco, 2005, 171 p.

SPIESSCHAERT, F., *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting*, Leuven, Acco, 2005, 171 p.

SPRINKHUIZEN, A. en SCHOLTE, M. (eds.), *De sociale kwestie hervat – De WMO en sociaal werk in transitie*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 2012, 254 p.

STAS, K., VERBRUGGEN, A. en VLAEMINCK, H., *Ethische knopen doorhakken in het sociaal werk. Een praktisch denkkader toegepast in de beroepspraktijk*, Gent, Academia Press, 2013, 19 p.

STEENSSENS, K., DEMEYER, B., VAN REGENMORTEL, T. e.a., *Leven zonder Leefloon - Deel 1: Onderbescherming onderzocht*, Leuven, HIVA, 2007, 194 p.

STEENSSENS, K., DEMEYER, B. en VAN REGENMORTEL, T., *Conceptnota empowerment en activering in armoedesituaties*, Leuven, HIVA, 2009, 97 p.

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (ed.), *Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*, Brugge, die Keure, 2017, 184 p.

STEVENS, A. en VRANKEN, J., *Armoede: een kwalitatieve benadering*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1983, 63 p.

STORME, M. en HESS, B. (eds.), *Discretionary power of the judge: limits and control*, Mechelen, Kluwer, 2003, 680 p.

STROOBANT, M. en RAUWS, W. (eds.), *Sociale en economische grondrechten - Les droits économiques et sociaux*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 212 p.

STROOBANT, M. (ed.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 127 p.

STUDIEBUREAU PHONECOM, *Vierde Justitiebarometer 2014*, Brussel, Hoge Raad voor de Justitie, 2014, 49 p.

SUDARSHAN, R., *Rule of Law and Access to Justice: Perspectives from UNDP Experience*, Brussel, UNDP, 2003, 10 p.

- SUSSKIND, R. , *The end of lawyers? Rethinking the nature of legal services*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 358 p.
- TASHAKKORI, A. en TEDDLIE, C., *Mixed Methodology – Combining Qualitative and Quantitative Approaches*, Californië, Sage Publications, 1998, 185 p.
- TER VOERT, M. en PETERS, S., *Tendrapportage advocatuur 2006: Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening*, Meppel, Boom Juridische Uitgevers, 2008, 116p.
- TIRIONS, M., BLOK, W. en DEN BRABER, C. (eds.), *De capabilitybenadering in het sociaal domein – Een praktijkgerichte kennismaking*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 2018, 208 p.
- TIRIONS, M., RAEYMAECKERS, P., CORNILLE, A., GIBENS, S., BOXTAENS, J. en POSTMA, Y., *#sociaalwerk*, Leuven, Acco, 2019, 352 p.
- TONKENS, E., *Herwaardering voor professionals, maar hoe?*, Den Haag, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2008, 38 p.
- TORFS, D., MASSCHELEIN, M., MARYNISSEN, R. en SIMOENS, D., *OCMW-Dienstverlening*, Brugge, die Keure, losbl.
- TOWNSEND, P. , *Poverty in the United Kingdom – a survey of household resources and standard of living*, Penguin Books Ltd., England, 1979, 1214 p.
- TUMMERS, L. en BEKKERS, V., *Discretion and its effects: analyzing the experiences of street-level bureaucrats during policy implementation*, Rotterdam, Erasmus Universiteit, 2012, 22 p.
- TUTELEERS, P., *Sociale activering - Exploratieve studie naar de achtergronden van het concept*, Gent, Academia Press, 2007, 158 p.
- VAN BRAAM, A. en SURIE, H. , *Toestand en toekomst van de Nederlandse Balie, een organisatieverkenning*, Rotterdam, Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, 1972, 79 p.
- VAN DAM R. en VAN DEN BOSCH K. , *Hoeveel armen zijn er in België? Resultaten van diverse studies*, Antwerpen, CSB, 1997, 16 p.
- VAN DEN BERG E., HOEKENDIJK G., NIEMEIJER B., *Vertrouwen in de rechtsstaat*, Den Haag, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012, 54 p.
- VAN DEN BOSCH, K. , *De meting van armoede, op basis van subjectieve en consensuele maatstaven*, CSB, Antwerpen, 1999, 25 p.
- VAN DER LANS, J., *Loslaten, vertrouwen, verbinden: over burgers en binding*, Amsterdam,

Stichting DOEN, 2011, 77 p.

VAN DER LINDEN, B. (eds.), *La connaissance des pauvres*, Louvain-La-Neuve, Cardijn Publications, 1996, 528 p.

VAN DER STRAETE, I. en PUT, J., *Beroepsgeheim en hulpverlening*, Brugge, Die Keure, 2005, 267 p.

VAN DER WOUDE, M., *Discretie in recht en samenleving. Rechtssociologische reflecties op het gat in de donut*, Den Haag, Boom Juridisch, 2018, 44 p.

VAN DOORN, K. , *Empowerment: over laten en doen*, Delft, Eburon Uitgeverij, 2004, 72p.

VAN HERREWEGHE, S., *Sociaal werkers in Vlaanderen in hun politiserende opdracht anno 2018: brave uitvoerders of kritische waakhonden? (meesterproef)*, Gent, Universiteit Gent, 2018, 61 p.

VAN HOOTEGEM, G., HENDERICKX, E., VANMARCCKE, L. en VRANKEN, J., *Het speelveld, de spelregels en de spelers?*, Leuven, Acco, 2013, 380 p.

VAN LANEN, M., *Wat doen sociaal werkers wanneer ze sociaal werk doen? Een etnografie van de professionaliteit*, Delft, Eburon, 2013, 317 p.

VAN LIMBERGHEN, G. en SALOMEZ, K. , *Sociale grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht: liber amicorum professor Maxime Stroobant*, Gent, Mys en Breesch, 2001, 412 p.

VAN MECHELEN, N. en JANSSENS, J. , *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights*, Antwerpen, CSB, 2017, 32 p.

VAN MECHELEN, N. en VAN DER HEYDEN, M. , *De strijd tegen non-take up: een inventaris van beleidsmaatregelen en reflectie in het licht van wetenschappelijke literatuur en beleidservaringen in het VK en Zweden - TAKE Policy Brief Nr. 1/2017*, Antwerpen, Herman Deleeck Centrum voor Sociaal Beleid – Universiteit Antwerpen, 2017, 12 p.

VAN OORSCHOT, W. , *Realizing rights: a multi-level approach to non-take-up of means-tested benefits*, Aldershot, Avebury, 1995, 383 p.

VAN OORSCHOT, W., ROOSMA, F., MEULEMAN, B. en REESKENS, T. (eds.), *The social legitimacy of targeted welfare – Attitudes to welfare deservingness*, Verenigd Koninkrijk, Edward Elgar Publishing, 2017, 384 p.

VAN PUymbROECK, R. , *Comprehensive Legal and Judicial Development - Towards an Agenda for a Just and Equitable Society in the 21st Century*, Washington, The World Bank, 2001, 468 p.

VAN REGENMORTEL, A., DE MEYER, L. en VERVLIET, V. (eds.), *Actuele problemen*

van het sociale zekerheidsrecht, Brugge, die Keure, 2015, 533 p.

VAN REGENMORTEL, T. , DEMEYER, B. , VANDENBEMPT, K. en VANDAMME, B., *Zonder (t)huis*, Lannoo, Leuven, 2006, 199 p.

VAN REGENMORTEL, T., *Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen*, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, 2013, 12 p.

VAN REGENMORTEL, T., *Empowerment en maatzorg: een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, Leuven, Acco, 2002, 211 p.

VAN REGENMORTEL, T., *Zwanger van empowerment – Een uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg*, Eindhoven, Fontys Hogescholen, 2008, 76 p.

VAN RIET, N., *Social Work – Mensen helpen tot hun recht te komen*, Assen, Van Gorcum, 2010, 278 p.

VAN SCHUYLENBERGH, P., JACOBS, M., DE BRUYCKER, R., LANGENUS, F., MARIËN, K. en KERCKVOORDE, R., *Handboek voor de sociale dienst van het OCMW*, Brussel, Politeia, losbl.

VAN TOL, D., *Grensgeschillen - een rechtssociologisch onderzoek naar het classificeren van euthanasie en ander medisch handelen rond het levenseinde*, Groningen, Rijksuniversiteit Groningen, 2005, 296 p.

VAN VELTHOVEN, B. en TER VOERT, M. , *Geschilbeslechtingsdelta 2003: over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag, Boom Uitgevers, 2004, 241p.

VAN VUGT, J. en KOSTER, A., *Uit een goed nest – Klasseverschillen en hulpverlening*, Eindhoven, De Els, 1992, 140 p.

VANDEKINDEREN, C., ROOSE, R., RAEYMAECKERS, P. en HERMANS, K., *Sociaal Werk Conferentie 2018 – Sterk Sociaal Werk Eindrapport*, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018, 166 p.

VANDENBEMPT, K. en DEMEYER, B., *Beroepsprofiel ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting*, Leuven, HIVA, 2003, 48 p.

VANROELE, C. , SMEETS, T. en LOUCKX, F. , *Nieuwe kwetsbare groepen in de Belgische gezondheidszorg*, Gent, Academia Press, 2004, 277 p.

VENY, L. , CARLENS, I. , GOES, P. en WARNEZ, B. , *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, Brussel, POD MI, 2014, 217 p.

- VERMEERSCH, L., NOËL, L. en VANDENBROUCKE, A., *Proeven van participatie*, Brussel, POD MI, 2011, 160 p.
- VERSAILLES, P., *Le droit à l'intégration sociale* in *EPDS*, Waterloo, Kluwer, 2014, nr. 5, 486p.
- VETTENBURG, N., WALGRAVE, L. en VAN KERCKVOORDE, J., *Jeugdwerkloosheid, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid*, Antwerpen, Kluwer, 1984, 324 p.
- VINZANT, J. en CROTHERS, L., *Street-level leadership: discretion & legitimacy in front-line public service*, Washington, Georgetown University Press, 1998, 240 p.
- VRANKEN J., CAMPAERT G. , DIERCKX D. en VAN HAARLEM A. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2004*, Leuven, Acco, 2009, 553 p.
- VRANKEN, J. en GELDOLF, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 1991*, Leuven, Acco, 1992, 211 p.
- VRANKEN, J., CAMPAERT, G. , DE BOYSER, K. en DIERCKX, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, 2007, 352 p.
- VRANKEN, J., CAMPAERT, G., DIERCKX, D. en VAN HAARLEM, A. (eds.), *Arm Europa – Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*, Leuven, Acco, 2009, 312 p.
- VRANKEN, J., DE BOYSER, K. en DIERCKX, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2003*, Leuven, Acco, 2003, 520 p.
- VRANKEN, J., GELDOLF, D. en VAN MENXEL, G. , *Armoede en sociale uitsluiting- Jaarboek 1999*, Leuven, Acco, 1999, 431 p.
- VRANKEN, J., GELDOLF, D. , VAN MENXEL, G., *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 1998*, Leuven, Acco, 1998, 392 p.
- VRANKEN, J., GELDOLF, D. en VAN MENXEL, G. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 1994*, Leuven, Acco, 1995, 252 p.
- VRANKEN, J., GELDOLF, D. en VAN MENXEL, G. , *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 1995*, Leuven, Acco, 1995, 318 p.
- VRANKEN, J., VANHERCKE, B., CARTON, L. en VAN MENXEL, G. (eds.), *20 jaar OCMW – Naar een actualisering van een maatschappijproject*, Leuven, Acco, 1998, 301 p.
- WARMENBOL, L. en GOOSSENS, L., *Aandacht in 't kwadraat*, Leuven, Acco, 2006, 191 p.
- WOUTERS, W., *Omgaan met vertrouwelijke informatie en beroepsgeheim*, Leuven, Thomas More Hogeschool/Associatie KULeuven, 2015, 20 p.
- WRESINSKI, J. , *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, France, Conseil économique et social, 1987, 113 p.
- X., *10 jaar justitiehuzen – Balans en Perspectieven*, Brussel, FOD Justitie, 2000, 318 p.

X., *Armoede, waardigheid, mensenrechten – 10 jaar samenwerkingsakkoord*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2008, 207 p.

X., *De sociale zekerheid. Alles wat je altijd al wilde weten*, Brussel, FOD Sociale Zekerheid, 2019, 200 p.

X., *Legal Aid: A New Beginning? International Legal Aid Group Conference 6-8 June 2007: conference photographs, reports and papers*, Antwerpen, International Legal Aid Group, 2007, 674 p.

Bijlagen

Voorbeeldcasussen focusgesprekken

Casus 1: de motivering van de beslissing

De heer Yildiz kwam in 2006 naar België en werd erkend als politiek vluchteling. Op financieel vlak ging het erg moeilijk: hij vond geen werk en had (nog) geen recht op een werkloosheidsuitkering. Daarom besloot hij om midden 2009 een leefloon aan te vragen bij het OCMW. Dat werd toegekend, op voorwaarde dat hij zich werkbereid zou tonen. In de eerste plaats impliceerde dit het volgen van lessen Nederlands en daarbij aansluitend een opleiding tot lasser. Mijnheer was plichtsbewust en volgde de cursus nauwgezet op. Ook op privévlak liep het goed: eind 2009 leerde hij iemand kennen met wie hij korte tijd later ging samenwonen. Mevrouw was deeltijds poetshulp en werkte met dienstencheques. Midden 2010 liep het echter mis: mevrouw kreeg te maken met ernstige gezondheidsproblemen en verloor haar werk. Dat heeft mijnheer ertoe aangezet om onmiddellijk, en op eigen initiatief, met de opleiding te stoppen en zelf naar werk te gaan zoeken. Hij bezorgde zijn gegevens aan vier interimkantoren (maar ging er niet persoonlijk langs), schreef zich in bij VDAB en deed een toelatingstest bij B-Post (waarvoor hij echter niet slaagde). Spontaan solliciteren vond hij maar niets: hij wachtte af tot een interessante vacature zou opduiken. Omdat hij af en toe zwartwerk verrichtte, kon hij het saldo van zijn zichtrekening positief houden op 300 euro. Er waren geen aantoonbare schulden, maar mijnheer had wel leningen bij verschillende vrienden.

De sociaal werker bij het OCMW nam verschillende keren contact op met mijnheer om te praten over deze nieuwe situatie, maar mijnheer bleek vaker niet dan wel bereikbaar. Voorts stelde hij dat hij meer dan voldoende inspanningen deed en dus nog steeds recht had op een leefloon. Enkele weken later besliste het OCMW evenwel tot afschaffing van het leefloon. De motivering luidde als volgt:

“Geen recht op leefloon. Waarom?”

– U krijgt financiële steun op bepaalde voorwaarden. Uit ons onderzoek blijkt dat u deze voorwaarden niet hebt nageleefd.

– U toont uw werkbereidheid onvoldoende aan.”

Vragen:

– Zowel de RMI-wet als de Wet Motivering Bestuurshandelingen vereisen een afdoende motivering voor (leefloon)beslissingen van het OCMW. Doelstelling is om burgers inzicht te geven in de feitelijke en juridische grondslagen van de beslissing, zodat zij op die basis kunnen oordelen of ze al dan niet in beroep zullen gaan. **Voldoen voormelde beslissingen volgens u aan het motiveringsprincipe? Waarom wel/niet?**

– Wordt u in uw eigen praktijk geconfronteerd met *onbegrijpbare* beslissingen ingevolge een gebrek aan afdoende motivering? **Is dit volgens u een reëel probleem? Waarom wel/niet?**

* Zo ja, hoe gaat de burger/de sociaal werker/het beleidsniveau hiermee om?

* Zo ja, wat zouden mogelijke oorzaken kunnen zijn voor een ontoereikende motivering? Denk bijvoorbeeld aan:

X Communicatie tussen burger en sociaal werker: praten in andere registers, taalkennis

X Gebrek aan tijd en middelen

X Moeilijk te doorbreken gewoonte, formalisme

– Uit de rechtspraakstudie blijkt dat slechts weinig burgers de schending van het motiveringsbeginsel opwerpen voor de arbeidsrechtbank. Wanneer het dan toch gebeurt, wordt het verzoek in het merendeel van de gevallen ingewilligd (90%). **Heeft u een idee waarom burgers de schending zelden aanvoeren, terwijl de slaagkans wel bijzonder groot is?**

Casus 2: het GPMI

Mijnheer Nichols is 21 jaar en leeft in een moeilijke thuissituatie (vader heeft een drankprobleem, moeder kampt met psychische problemen). Toch slaagde hij erin om op 20-jarige leeftijd een diploma secundair onderwijs te behalen (TSO Elektromechanica). Mijnheer heeft evenwel nooit de kans gekregen een bewuste studiekeuze te maken. Daarom wenst hij nu verder te studeren in het domein dat wél zijn voorkeur wegdraagt: verpleegkunde. Om zijn slaagkans te maximaliseren wil hij alleen gaan wonen en studeren. Omdat zijn ouders hem niet wensen te steunen, klopt hij aan bij het OCMW.

Vòòr het afsluiten van een GPMI

Hypothese 1: Het OCMW weigert tussenkomst en verwijst naar de onderhoudsplicht van de ouders. Voorts wordt gesteld dat het niet abnormaal is om van een 21-jarige te verwachten dat hij nog thuis blijft wonen tot hij in staat is zelfstandig te leven. Tot slot laat het OCMW weten dat onvoldoende werd aangetoond of de familiale moeilijkheden dermate ernstig zijn dat het niet anders kan dan dat hij het huis verlaat.

Vraag:

- De (jonge) aanvrager wenst zelfstandig te gaan wonen wegens een moeilijke thuissituatie.

Wat is uw ervaring met dergelijke omstandigheden?

Nà het afsluiten van een GPMI

Hypothese 2: Het OCMW acht het verantwoord dat mijnheer zelfstandig gaat wonen en daarvoor steun krijgt, op voorwaarde dat hij afziet van zijn plan om verder te studeren. Er wordt een leefloon toegekend, gekoppeld aan een GPMI. In dat GPMI wordt de afspraak gemaakt dat mijnheer actief op zoek gaat naar werk. De sociaal werker stelt dat het gezien de technische scholing van mijnheer

niet zo moeilijk kan zijn om snel werk te vinden. Een bijkomende opleiding is dus, ondanks de interesse van mijnheer, niet aangewezen.

Zoals de sociaal werker had voorspeld, krijgt mijnheer korte tijd later al een eerste werkaanbieding. Hij daagt evenwel te laat op voor de sollicitatie en komt erg ongeïnteresseerd over. In de daarop volgende periode gaat hij langs bij een vijftal interimkantoren, waar hij solliciteert voor jobs in de zorgsector.

Tijdens het eerste evaluatiegesprek wijst de sociaal werker mijnheer op een aantal werkpunten. Zo mag hij niet alleen solliciteren voor datgene wat hij interessant vindt en dient hij meer inspanningen te leveren dan enkel een aantal interimkantoren bezoeken. Volgens mijnheer is het GPMI evenwel onduidelijk opgesteld en bevat het veel algemene bepalingen en moeilijke woorden die hij niet begrijpt. Bovendien vindt hij dat hij amper iets te zeggen heeft gehad over de inhoud van de overeenkomst.

Vragen:

- **Hoe ervaart de burger het GPMI?**

Richtinggevende vragen:

- * Is het een hulpmiddel of eerder een sanctionerend instrument?
- * Gelooft hij in de gelijkwaardigheid van de contractpartijen? Is inspraak mogelijk? Wordt rekening gehouden met de individuele leefsituatie?

- **Begrijpt de burger de inhoud van het GPMI?**

Richtinggevende vragen:

- * Weet hij wat het OCMW verwacht en hoe hij daaraan kan voldoen?
- * Heeft hij inzicht in de wijze waarop hij de goede naleving van het GPMI kan aantonen of de niet-naleving ervan kan verantwoorden (bewijsstukken e.d.m.)?

- **Welke mogelijke knelpunten ziet u, vanuit uw eigen achtergrond, in de praktische toepassing van het GPMI? Zijn er mogelijke (beleidsmatige) initiatieven die hiervoor een oplossing kunnen bieden?**

Vervolg hypothese 2: Vier weken na het gesprek met de sociaal werker blijkt mijnheer weliswaar meer gesolliciteerd te hebben, maar het merendeel van de sollicitaties heeft nog steeds betrekking op specifieke jobs in de zorgsector waarvoor hij niet in aanmerking komt. De sociaal werker waarschuwt mijnheer voor zijn houding, maar dit kan niet verhinderen dat het OCMW korte tijd nadien beslist om

het leefloon voor vier maanden te schorsen. Een dergelijke sanctie druist in tegen de wettelijke regels rond sanctioneren in het kader van het GPMI. Mijnheer heeft evenwel geen kennis van de betreffende reglementering en aanvaardt zijn sanctie...

Na een periode waarin hij leefde van zwartwerk besluit mijnheer het roer om te gooien en toch op zoek te gaan naar een gepaste job. Door de focus te leggen op beroepen die specifiek aansluiten bij zijn diploma slaagt mijnheer erin om binnen relatief korte termijn (deeltijds) aan de slag te gaan als mecanicien. Het OCMW past het overige deel bij met een aanvullend leefloon, opnieuw gekoppeld aan een GPMI met daarin de afspraak dat mijnheer actief blijft zoeken naar een voltijdse job.

De toekomst ziet er verder rooskleurig uit, want mijnheer ontmoet kort daarna een nieuwe partner. Hij verlaat zijn eenpersoonsappartement om wettelijk met haar te gaan samenwonen in het huis waarvan zij eigenaar is. Met dit financieel voordeel houdt het OCMW uiteraard rekening: het aanvullend leefloon is niet langer nodig en wordt dus afgeschaft. Dat vindt mijnheer totaal onbegrijpelijk. Hij voldoet toch aan de afspraken in het GPMI? En deze afspraken hadden toch enkel betrekking op werkbereidheid? De sociaal werker licht toe dat het GPMI geen afbreuk doet aan de andere toekenningsvereisten van de leefloonwetgeving, waaronder het vereiste van behoeftigheid...

Vragen:

– **Heeft de burger voldoende inzicht in de plaats van het GPMI ten opzichte van de andere leefloonvoorwaarden?**

En meer in het bijzonder: Wat is de plaats van het GPMI ten opzichte van de werkbereidheidseis wanneer het GPMI werd opgevat als een precisering van dit vereiste?

- De praktijk leert dat het OCMW soms fouten maakt in de correcte toepassing van de wet. Dat geldt o.m. voor het specifieke sanctiemechanisme van het GPMI (zo blijkt uit het voorbeeld), maar ook andere fouten komen voor. Zo werd een leefloon terugwerkend afgeschaft omdat het vereiste van werkbereidheid niet werd vervuld tijdens een periode in het verleden. De werkbereidheidseis is echter een toekenningsvoorwaarde, geldend naar de toekomst, waardoor enkel afschaffing *ex nunc* mogelijk is. Een ander voorbeeld is het toekennen van leefloon onder opschortende voorwaarden. Ook dit is niet toegelaten, maar het gebeurt wel. **Wat is uw ervaring wanneer het gaat over het OCMW en de (correcte) toepassing van de RMI- en OCMW-wet?**

Casus 3: Wettelijke (bewijs)voorwaarden

Het leven van de 44-jarige mevrouw Bouhkriess kende tot nog toe een tumultueus verloop. Ze werkte eerst een periode als zelfstandige, maar haar zaak ging failliet door aanhoudende wegwerkzaamheden in de straat. Mevrouw besloot dan twee dagen per week te gaan werken in loondienst om op die manier voldoende te tijd over te houden voor de opvoeding van haar twee kinderen. Het was haar toenmalige echtgenoot die in die periode zorgde voor het belangrijkste deel van het gezinsinkomen. Op een zeker moment liep het huwelijk echter spaak, waardoor mevrouw alleen achterbleef met twee prille tieners. Ze zocht intensief naar werk en was enige tijd aan de slag als administratief bediende in een middelbare school. Daar leerde ze een man kennen met wie ze opnieuw huwde en een dochter kreeg. Ook deze keer koos ze ervoor om thuis te blijven, in het bijzonder omdat het kind veel bijkomende begeleiding nodig had als gevolg van een ernstige autismespectrumstoornis. Haar echtgenoot was echter vaak uithuizig en nam weinig verantwoordelijkheid in het huishouden. Bovendien kreeg mevrouw zelf ook te maken met verschillende gezondheidsproblemen. Uiteindelijk is de relatie gestrand, ongeveer vijf jaar na de geboorte van het kind. Mevrouw kwam aldus opnieuw alleen te staan, deze keer met de zorgen over een dochter met ernstige beperkingen. Gezien de preciaire omstandigheden zocht mevrouw haar toevlucht tot het OCMW.

Hypothese 1: Het OCMW weigert tussenkomst, omdat de familiale solidariteit primeert op de solidariteit van de gemeenschap:

– In de eerste plaats wordt teruggekoppeld naar de ex-partner(s) van mevrouw. Haar eerste ex was onderhoudsplichtig, maar kwam zijn alimentatieverplichtingen niet na. Dat heeft haar erg ontgoocheld en daarom stelde ze tegen haar tweede ex-echtgenoot geen onderhoudsvordering meer in. Dit laatste wordt haar nu kwalijk genomen.

– Daarnaast verwijst het OCMW naar de meerderjarige kinderen uit haar eerste huwelijk. Het ene kind (een dochter) werkt deeltijds als verkoopster in een supermarkt. Het andere kind (een zoon) werkt voltijds, is samenwonend en heeft zelf geen kinderen. Hij is evenwel niet bereid informatie te geven over zijn inkomsten waardoor het OCMW het exacte leefloonbedrag niet kan bepalen.

Vragen:

- Het OCMW kan steeds terugkoppelen naar het principe van de **familiale solidariteit** (artikel 4 RMI-wet). **Hoe gebeurt dit in praktijk en zijn er bepaalde knelpunten vast te stellen?**

Richtinggevende vragen:

* Is doorverwijzing in praktijk nog een vrijblijvende mogelijkheid (facultatief) of gaat het veelal om een verplichting?

* In hoeverre houdt het OCMW hierbij rekening met het bestaan van broze gezinsrelaties?

* In welke mate zijn burgers het slachtoffer van het gebrek aan medewerking en transparantie van hun familieleden?

Hypothese 2:

Het OCMW kent een leefloon toe. Wegens gezondheidsproblemen wordt mevrouw gedurende de eerste drie maanden vrijgesteld van het vereiste van werkbereidheid, maar voor de periode die daarop volgt, wordt gevraagd om de nodige bewijsstukken voor te leggen. Mevrouw slaagt hier niet in, omdat ze te beperkt solliciteert: enkel jobs in de onderwijssector en deeltijds werk. Voorts weigert ze werkaanbiedingen in de schoonmaaksector en beperkt ze zich tot een inschrijving bij VDAB en een drietal interimkantoren, zonder verdere actie. Ze argumenteert dat het onmogelijk is om opvang te vinden voor haar kind, maar kan daarvan geen stukken voorleggen. Enkele weken later roept mevrouw opnieuw gezondheidsredenen in om geen werkbereidheid te moeten aantonen. Het OCMW weigert de toekenning van het leefloon, omdat uit het door mevrouw voorgelegde medisch attest onvoldoende blijkt dat zij in de betreffende periode effectief door haar arts was onderzocht.

Vragen:

- Om aanspraak te kunnen maken op een leefloon dient de burger aan een aantal voorwaarden te voldoen. Hiervoor dienen de nodige **bewijsstukken** te worden aangebracht.

* Zijn burgers vertrouwd met het verzamelen van bewijsstukken (bv. aantonen van werkbereidheid, overmachtssituaties...)? Weten zij welke bewijsstukken zij moeten voordragen, aan welke voorwaarden deze moeten voldoen, wat toelaatbaar is en wat niet?

* Zijn burgers op de hoogte dat er steeds bewijsstukken worden gevraagd voor een bepaalde periode in de tijd? Dat er dus stukken kunnen worden opgevraagd voor het verleden en dat de huidige situatie op dat punt eigenlijk niet relevant is?

- De grootste bewijsproblemen situeren zich op het vlak van **werkbereidheid** (actief zoeken naar werk + Nederlandse les volgen) en **behoefte** (mensonwaardig bestaan).

* Wat zijn naar uw ervaring de voornaamste redenen waarom burgers er vaak niet in slagen om voldoende bewijs te leveren? Heeft communicatie hier veel mee te maken of net niet?

* Bestaan er grote verschillen tussen OCMW's onderling betreffende de invulling van deze voorwaarden (bv. Nederlandse les volgen)?

Hypothese 3:

Het OCMW kent een leefloon toe. Anderhalf jaar na deze eerste toekenning is de gezondheidstoestand van mevrouw sterk verbeterd. Bovendien werd ondertussen ook een goede opvangplek gevonden voor haar dochter. Aldus ontstaat er een mogelijkheid om opnieuw professioneel aan de slag te gaan. Mevrouw beschikt – net als vroeger – nog steeds over een stevige portie ondernemingszin en dus wenst ze haar werkbereidheid aan te tonen door het opstarten van een nieuwe

zelfstandige activiteit. De sociaal werker reageert eerder terughoudend op dit voorstel en verwijst daarvoor naar de moeilijke economische context...

Vragen:

- De wetgever heeft op geen enkel punt in de leefloonwet specifiek rekening gehouden met de bijzondere positie van de **zelfstandige**. Toch zijn er zelfstandigen die op een zeker moment een leefloonaanvraag indienen bij het OCMW. **Kunt u vanuit uw praktijk getuigen over dit thema?**

Richtinggevende vragen:

- Hoe groot is het probleem van de zelfstandige burger die in financiële nood komt en om die reden een leefloon aanvraagt? En wat als die burger vasthoudt aan de (verlieslatende) activiteit?
- Is de zelfstandige burger die een hulpvraag formuleert ook steeds een kwetsbare burger of betreft het vaker een niet-kwetsbare burger die *financieel* kwetsbaar werd, maar voor het overige relatief goed inzetbaar is op de arbeidsmarkt?
- Wat met de burger die de werkbereidheidseis wil invullen door het opstarten/hervatten van een zelfstandige activiteit?
- Zijn er op macro-niveau richtlijnen of handvatten om de specifieke situatie van de aanvrager-zelfstandige te benaderen?

Hypothese 4:

Het OCMW kent een leefloon toe. Een half jaar na deze eerste toekenning vindt mevrouw opnieuw de liefde bij mijnheer Cornelisse, een 50-jarige gescheiden man zonder kinderen. Mijnheer ontving in het verleden een werkloosheidsuitkering nadat hij werd ontslagen ingevolge herstructureringen. Omdat hij er herhaaldelijk niet in slaagde zijn werkbereidheid aan te tonen, werd hij enkele maanden geschorst door de RVA. Om die periode te overbruggen vroeg hij een leefloon aan bij het OCMW. Op het moment dat mevrouw Bouhkriss en mijnheer Cornelisse beslissen om te gaan samenwonen ontvangen zij dus beiden een leefloon. Het minderjarig kind van mevrouw woont bij het koppel in. Daar het recht op leefloon categorie gezinslast reeds wordt geopend zodra ten minste één minderjarig ongehuwd kind aanwezig is, heeft mevrouw principieel recht op een leefloon als persoon met gezin ten laste. Dit recht dekt meteen ook het recht van de levenspartner van de aanvrager, *in casu* dat van mijnheer Cornelisse. Echter, het OCMW stelt dat mijnheer Cornelisse in het kader van de leefloonwetgeving te weinig inspanningen toont op het vlak van werkbereidheid. Dit terwijl de wet vereist dat de levenspartner van de aanvrager categorie 3 eveneens aan (een aantal) leefloonvoorwaarden voldoet. Bij gebrek aan werkbereidheid in hoofde van mijnheer wordt het leefloon van mevrouw aldus herleid tot het leefloon categorie samenwoner. Een beslissing die mevrouw onbegrijpelijk vindt. Voorts vraagt mijnheer Cornelisse zich af welk soort 'werkbereidheid' eigenlijk van hem wordt verwacht, nu er kennelijk geen echt verschil bestaat tussen werkbereidheid in de werkloosheidsreglementering en diezelfde voorwaarde in de leefloonwet...?

Vragen:

- Zijn burgers bekend met het principe dat ook de partner aan een aantal voorwaarden van de leefloonwet moet voldoen alvorens aanspraak kan worden gemaakt op het leefloon **categorie 'gezin ten laste'**? **Leidt dit principe in praktijk tot onbillijke situaties? Wat is uw ervaring met dit thema?**

- De rechtspraakstudie leert dat de aanvrager die zijn werkloosheidsuitkering verloor wegens een gebrek aan werkbereidheid er slechts zelden in slaagt om die werkbereidheid in het raam van de leefloonwet wél aan te tonen. **Bestaat er werkelijk een 'naar elkaar toegroeien' van het werkbereidheidsconcept in het Werkloosheidsbesluit en de RMI-wet?**

Richtinggevende vragen:

- Zo ja, wat betekent dat dan voor de burger specifiek en het socialebijstandsrecht (als 'ultiem vangnet') in het algemeen?
- Zijn er vanuit het beleidsniveau bepaalde opvattingen/richtlijnen over deze problematiek?

Vervolg hypothese 4: Een half jaar later komt de meerderjarige zoon van mijnheer Cornelisse enkele weken inwonen, omdat hij recent ontslagen werd en te weinig middelen heeft voor een eigen woonst. Mevrouw laat na om dit gegeven te melden aan het OCMW, omdat zij in de veronderstelling verkeert dat dit niet van belang is. Het OCMW komt echter regelmatig in contact met situaties van verdoken samenwoning en vermoedt ook hier het opzettelijk achterhouden van relevante informatie. Dit ondanks het feit dat er eigenlijk geen impact is op het leefloon van mevrouw, nu dit reeds herleid werd tot het leefloon categorie samenwoner.

Vragen:

- Is het voor de burger/sociaal werker/OCMW's voldoende duidelijk wat onder **samenwoning** wordt begrepen? Denk bijvoorbeeld aan de situatie van kotstudenten, partners met een LAT-relatie enz.

- De studie van vonnissen leert dat aanvragers vaak proberen hun **samenwoning** te **verbergen**: het is inderdaad gunstiger om twee keer een leefloon alleenstaande te ontvangen in plaats van twee keer een leefloon samenwoner. **Stemt deze vaststelling overeen met de realiteit?**

* Zo ja, is het een fenomeen dat zich hoofdzakelijk voordoet uit onwetendheid of gaat het veelal om een doelbewuste actie?

> Indien het met kennis van zaken gebeurt, gebeurt het dan uit noodzaak of uit gemakzucht?

>> Indien het uit noodzaak gebeurt, wat is de impact hiervan op gezinsrelaties?

* Zo ja, zijn er op bepaalde initiatieven (op het niveau van de OCMW's of het beleid) om hieraan te verhelpen?

Casus 4: Communicatie met het OCMW

Mevrouw De Mits is 32 jaar oud en woont samen met de 34-jarige mijnheer De Vos en hun drie jonge kinderen (4, 5 en 7 jaar) in een klein appartement. Samenleven loopt helaas niet van een leien dakje, in het bijzonder nu mijnheer werkloos is geworden en mevrouw om gezondheidsredenen slechts deeltijds kan werken. Mijnheer heeft bovendien gedragsproblemen die het gevolg zijn van een moeilijke jeugd in een gewelddadig gezin. Hij is niet in staat zijn emoties te kanaliseren en reageert vaak agressief wanneer het tegenzit. De situatie gaat van kwaad naar erger wanneer blijkt dat het oudste kind moeite heeft om zich te concentreren in de klas en daardoor regelmatig met een slecht rapport naar huis komt.

Ten einde raad besluit het koppel de hulp in te roepen van het OCMW. Wanneer ze het plaatselijke OCMW bezoeken zijn er verschillende zaken die indruk maken op het koppel:

- de infrastructuur: de locatie, de omvang, het gebouw, de veiligheidsvoorzieningen, het loket, de sfeer (licht, muziek...), de wachtruimte(s)
- de bereikbaarheid: de openingsuren, de bewegwijzering, de wachttijden
- het onthaal: de menselijke/vriendelijke benadering, de professionaliteit en vaardigheden (luisterbereidheid, duidelijke communicatie...), de privacy

Mijnheer heeft van vrienden vernomen dat sociaal werkers altijd veel vragen stellen en alles willen weten over het persoonlijk leven van de klant. Hij toont zich dan ook erg terughoudend en zelfs licht geïrriteerd tijdens het eerste gesprek met de werker. Wanneer die laatste vraagt hoe het komt dat mijnheer nog geen werk heeft kunnen vinden ervaart hij dit als kritiek en reageert hij agressief. Hij verwijt zijn partner ook dat zij slechts deeltijds werkt, terwijl ze perfect een voltijdse job zou aankunnen. Mevrouw repliceert dat mijnheer de zorg voor de kinderen ernstig onderschat, waarna het gesprek ontaardt in een stevige discussie. De sociaal werker probeert de gemoederen nog te bedaren door over te schakelen op het thema 'huisvesting'. Met het oog op het vinden van een ruimere woning verwijst ze het gezin door naar een sociaal verhuurkantoor.

Enige tijd later ontvangt het koppel de beslissing van het OCMW waarin het leefloon wordt geweigerd wegens niet-medewerking aan het sociaal onderzoek. Daarbij komt dat er nog niet veel vorderingen werden gemaakt op het vlak van de zoektocht naar een nieuwe woning, in essentie omdat zij dit zonder bijkomende begeleiding niet goed zien zitten. Omdat het koppel die hulpvraag evenwel niet duidelijk heeft gesteld duurt het helaas lang vooraleer de werker het probleem ontdekt...

Vragen:

- Over het onthaal

* Onderzoek toont aan dat het erg belangrijk is dat de burger in een veilige context en op een menselijke manier wordt onthaald. **Welke aspecten zijn volgens u van doorslaggevend belang voor een goed toegankelijk onthaal (infrastructuur, beschikbaarheid, privacy...)?**

* **Bestaat er een zekere uniformiteit in de wijze waarop de OCMW's het onthaal organiseren?**

- Over de communicatie tussen de sociaal werker en de burger

* Is er in de dagelijkse praktijk regelmatig sprake van **agressief/ongewenst gedrag** in hoofde van de burger?
> Zo ja, wat zijn de belangrijkste verklaringen hiervoor? Is taal of onduidelijke communicatie hierbij een bepalende factor of net niet?

* **Welke maatregelen worden genomen om met dergelijke negatieve gevoelens om te gaan (denk bv. aan een agressieprotocol, veiligheidsmaatregelen in de gebouwen...)?** Geldt hiervoor een algemeen beleid of komt het aan de OCMW's toe om hierop een antwoord te bieden?

* **Wat als de burger een persoonlijk probleem niet erkent (en dus ook niet wenst aan te pakken)?** In welke mate kan en mag een behandeling (bv. agressiebegeleiding, gedragstherapie...) worden afgedwongen en eventueel worden gekoppeld aan het recht op steun? Denk daarbij bijvoorbeeld aan het verplicht volgen van een cursus/therapie of zelfs de opname in een afkickcentrum als voorwaarde in het GPML.

* **Schiet het OCMW op bepaalde punten zelf tekort in de communicatie**, bijvoorbeeld wanneer noden van cliënten te laat of helemaal niet opgemerkt worden?
> Zo ja, wordt hier op de ene of de andere manier aan gewerkt?

Casus 5: Drempels vòòr en nà het OCMW > non-take-up

Mevrouw Janssen is een alleenstaande (Belgische) moeder met twee jonge kinderen (5 en 8 jaar). Ze heeft het financieel erg moeilijk en zou eigenlijk de hulp willen inroepen van het OCMW. Toch is ze erg terughoudend om dat te doen en daarbij spelen verschillende overwegingen een rol:

- ze denkt geen recht te hebben op hulp (van welke aard ook)
- ze wil niet afhankelijk zijn
- ze denkt dat het zonder hulp misschien ook wel zal lukken
- ze zou zich schuldig en beschaamd voelen als ze een beroep zou moeten doen op 'de gemeenschap'
- ze is bang dat ze alles over haar privéleven zal moeten prijsgeven aan een sociaal werker

Uiteindelijk richt ze toch een hulpvraag aan het OCMW. In de eerste plaats probeert ze aanspraak te maken op een leefloon, maar dat wordt geweigerd. Zo wordt in de beslissing gesteld dat mevrouw onvoldoende zou hebben meegewerkt aan het sociaal onderzoek en dat er een vermoeden van zwartwerk bestaat. De sociale verslagen zijn echter zeer summier opgesteld en het blijkt ook dat slechts twee keer een huisbezoek werd gebracht. Toch is mevrouw niet van plan om de beslissing aan te vechten bij de arbeidsrechtbank op grond van verschillende overwegingen:

- een gerechtelijke procedure kost veel geld, tijd en zorgen
- mevrouw denkt dat ze de zaak toch zal verliezen; het OCMW zal wel gelijk halen
- mevrouw heeft geen idee naar welke instantie ze zich moet richten, welke stappen ze moet zetten om een procedure te starten (gebrek aan bureaucratische vaardigheden)
- mevrouw wantrouwt alles wat met 'het recht' en 'de rechtbank' te maken heeft

Vragen:

- Over de drempels om al dan niet een beroep te doen op OCMW-hulp

- * Hoe beoordeelt u de gedachten van mevrouw Janssen alvorens zij de beslissing maakte om naar het OCMW te gaan? **Welke overwegingen zijn het meest bepalend bij de beslissing van burgers om geen hulp in te roepen?**
- * Geldt het fenomeen van *non-take-up* volgens u in dezelfde mate ten aanzien van leefloon als ten aanzien van maatschappelijke dienstverlening in de brede betekenis?
- * Welke concrete initiatieven worden genomen om burgers meer 'tot hun recht' te laten komen?

- Over de drempels tot de rechtbank

- * Zelfs wanneer burgers vinden dat ze onrechtvaardig behandeld werden, zullen zij niet snel de neiging vertonen om beroep aan te tekenen tegen de beslissing van het OCMW. **Welke drempels zijn naar uw ervaring het meest doorslaggevend bij de stap naar de (arbeids)rechtbank?**

Afsluitend:

Werden naar uw mening de belangrijkste knelpunten m.b.t. de begrijpelijkheid van het sociale bijstandsrecht voor de kwetsbare burger tijdens deze bijeenkomst besproken?

