

2022

# ARMOEDE EN JUSTITIE IN BELGIË



POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE  
BETER SAMEN LEVEN  
SPP INTÉGRATION SOCIALE  
MIEUX VIVRE ENSEMBLE



FEDERALE OVERHEIDSDIENST  
**JUSTITIE**



*Armoede en justitie  
in België*

2022

**Titel**

Armoede en justitie in België

Eerste editie: 2022

**Eindredactie**

Steven Gibens (Karel de Grote Hogeschool, Antwerpen), Cindy Renard (FOD Justitie)  
en Jean-Marc Dubois (POD Maatschappelijke integratie)

FOD Justitie, Waterloolaan 115, 1000 Brussel

POD Maatschappelijke integratie, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, 1000 Brussel

**Verantwoordelijke uitgever**

Jean-Paul Janssens en Alexandre Lesiw

**Wettelijk depotnummer**

D/2022/7951/NL/1245

# *Inhoudstafel*

<b>VOORWOORD VAN DE MINISTER VAN ARMOEDEBESTRIJDING</b> .....	11
---	----

<b>VOORWOORD VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE</b> .....	13
---	----

<b>OPZET VAN HET BOEK</b> .....	15
---------------------------------	----

<b>HOOFDSTUK 1</b> .....	19
--------------------------	----

## TOEGANG TOT JUSTITIE VOOR PERSONEN IN ARMOEDE

Thibault Morel en Henk Van Hootegem, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

<b>1. Inleiding</b> .....	19
1.1. Algemeen Verslag over de Armoede – Steunpunt tot bestrijding van armoede ...	19
1.2. Mensenrechtenperspectief .....	20
1.3. Toegang tot justitie .....	21
<b>2. Voor mensen in armoede is de toegang tot justitie een weg vol hindernissen</b> .....	22
2.1. Het individuele niveau .....	23
2.2. Het niveau van de administraties en organisaties .....	24
2.3. Het niveau van de wetgeving .....	26
<b>3. Drempels wegwerken om de toegang tot de rechter effectief te maken</b> .....	27
3.1. Het individuele niveau .....	27
3.2. Het niveau van de administraties en organisaties .....	30
3.3. Het niveau van de wetgeving .....	33
<b>4. Conclusies en beleidsaanbevelingen</b> .....	34

<b>HOOFDSTUK 2</b> .....	39
--------------------------	----

## JURIDISCHE EERSTELIJNSBIJSTAND

Dr. Steven Gibens, lector en onderzoeker aan de Hogeschool Karel de Grote, Antwerpen

<b>1. Inleiding</b> .....	39
<b>2. Juridische eerstelijnsbijstand</b> .....	41

2.1. Naar een wet op de juridische bijstand in 1998: het ontstaan van de juridische eerstelijnsbijstand .....	41
2.2. Het wettelijk raamwerk van de juridische eerstelijnsbijstand: de wet van 23 november 1998 .....	43
2.3. De juridische eerstelijnsbijstand in de praktijk .....	44
2.4. De zesde staats hervorming: naar een nieuwe juridische eerstelijnsbijstand? .....	48
<b>3. Wat is er nodig voor een meer integrale benadering van de juridische eerstelijnsbijstand? .....</b>	<b>55</b>
3.1. Samenwerking tussen de commissie van juridische bijstand Leuven en CAW Oost-Brabant .....	55
3.2. Vlinderpaleisproject Antwerpen .....	58
3.3. Sociale rechtshulporganisaties .....	59
<b>4. Hoe de toegang tot justitie voor de arme mensen “ontwerpen” .....</b>	<b>61</b>
4.1. Het belang van Legal Design .....	62
4.2. Een toegang tot het recht ontwerpen voor mensen die in armoede leven .....	63
<b>5. Algemene conclusie .....</b>	<b>68</b>
<b>6. Beleidsaanbevelingen .....</b>	<b>68</b>

## **HOOFDSTUK 3 .....** 71

### JURIDISCHE TWEDELIJNSBIJSTAND

Muriel CLAVIE en Jean-Marc PICARD, advocaten, BJB'ers en belast met de juridische bijstand bij AVOCATS.BE en bij de Bureau voor Juridische Bijstand van Waals Brabant en van Brussel.

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>71</b>
<b>2. De structuren van de juridische bijstand .....</b>	<b>73</b>
2.1. Beknopte historiek .....	73
2.2. Werking van de juridische bijstand en zijn actoren .....	78
<b>3. Perceptie van de aldus gestructureerde juridische bijstand .....</b>	<b>87</b>
3.1. Door de rechtzoekende .....	87
3.2. Door de BJB-advocaat .....	88
3.3. Door de politiek .....	89
<b>4. De huidige voorwaarden .....</b>	<b>90</b>
4.1. Het onweerlegbaar vermoeden van “armoede” .....	92
4.2. Weerlegbare vermoedens .....	92
4.3. Ontoereikende inkomsten en middelen .....	96
4.4. De beoordelingsbevoegdheid van het BJB in alle situaties .....	98
<b>5. Een andere benadering .....</b>	<b>99</b>

5.1. Extreme armoede zien .....	99
5.2. Er niet eens aan denken dat men rechten kan doen gelden .....	100
5.3. Multidisciplinaire oplossingen voor een veelheid van sociaaljuridische problemen ..	103
5.4. Begeleiding in de eerste plaats .....	104
<b>6. En wat vinden de advocaten die juridische bijstand in zijn liberale vorm verlenen daarvan? .....</b>	<b>111</b>
<b>7. Conclusies .....</b>	<b>114</b>
<b>8. Beleidsaanbevelingen .....</b>	<b>116</b>
<b>HOOFDSTUK 4 .....</b>	<b>119</b>
ALTERNATIEVEN VOOR HET HUIDIGE SYSTEEM VAN JURIDISCHE TWEDELIJNSBIJSTAND	
Emmanuelle Debouverie, Elise Dermine en Jean-François Neven	
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>119</b>
<b>2. Alternatieven voor het huidige financieringssysteem van de juridische tweedelijnsbijstand .....</b>	<b>123</b>
2.1. Het huidige financieringssysteem van de juridische bijstand: zwakke punten inherent aan de bijstandslogica voor de realisatie van de toegang naar justitie .....	124
2.2. De private rechtsbijstandverzekering: een ontoereikende oplossing om de toegang naar justitie te verbeteren .....	128
2.3. De sociale rechtsbijstandverzekering: een doeltreffend antwoord op de zwakke punten van de private verzekering? .....	143
<b>3. Alternatieven voor de bezoldigingswijze van de verstrekkers van de juridische tweedelijnsbijstand: toekenning van een vast maandelijks inkomen .....</b>	<b>160</b>
3.1. Het aan de kaak stellen van de zwakheden van het “judicare”-systeem en van de vergoeding per prestatie in de strijd tegen armoede in België en elders: een oud en lang verhaal .....	160
3.2. Een vaste vergoeding voor advocaten die zich toeleggen op juridische bijstand: een doeltreffende en efficiënte oplossing in de realisatie van de toegang naar de rechter ....	166
3.3. Operationalisering van het voorstel: vier proefstructuren opzetten .....	174
<b>4. Algemene conclusie en beleidsaanbevelingen .....</b>	<b>177</b>
4.1. Verbetering van de toegang tot de rechter in de strijd tegen armoede: samenvatting van de resultaten en beleidsaanbevelingen .....	177
4.2. Alternatieven voor het financieringsstelsel: samenvatting van de studieresultaten en specifieke beleidsaanbevelingen .....	180
4.3. Alternatief voor het fee-for-service vergoedingssysteem: samenvatting van de studieresultaten en specifieke beleidsaanbevelingen .....	182

## HOOFDSTUK 5 ..... 185

### ALTERNATIEVE GESCHILLENREGELINGEN

Prof. Dr. Eric Lanckswert, hoofddocent UHasselt en UGent, assistent UA Antwerpen

1. Inleiding .....	185
2. ADR en mensen in armoede: algemene uitdagingen .....	186
3. De verschillende ADR mechanismen, met speciale aandacht voor personen in armoede .....	188
3.1. Onderhandelen .....	188
3.2. Collaboratief onderhandelen .....	189
3.3. Bemiddeling .....	190
3.4. “Bemiddeling in strafzaken” .....	196
3.5. Herstelbemiddeling .....	197
3.6. Ombudsbemiddeling .....	199
3.7. Consumentenombudsdiensten en verzoeningscommissies voor consumentengeschillen .....	201
3.8. Minnelijke schikking bij de rechter .....	202
3.9. Arbitrage .....	205
3.10. Digitale pistes .....	205
4. ADR voor mensen met schuldenproblemen .....	206
4.1. Een breed gamma aan mogelijkheden .....	206
4.2. Schuldbemiddeling .....	208
4.3. Collectieve schuldenregeling .....	209
5. Mogelijkheden voor begeleiding bij een geschikte trajectkeuze .....	211
5.1. Appropriate en effectieve dispute resolution .....	211
5.2. Informatieplichten van juridische professionals .....	212
5.3. Juridische eerstelijnsbijstand en justitiehuisen .....	213
5.4. Tal van initiatieven, projecten en praktijken voor info en begeleiding .....	214
5.5. Nieuwe denk pistes .....	216
5.6. De Nederlandse aanpak .....	218
6. Opleidingen en ADR-friends .....	219
7. Beleidsaanbevelingen .....	219



<b>HOOFDSTUK 6</b> .....	225
DE VORDERING TER VERDEDIGING VAN COLLECTIEVE BELANGEN: JURIDISCHE PROTHESE OF BEVRIJDING VAN HET PROCEDURELE INDIVIDUALISME?	
Jacques Fierens, advocaat, emeritus buitengewoon hoogleraar aan de Université de Namur, emeritus hoogleraar aan de Université Catholique de Louvain en eredoцент aan de Université de Liège	
<b>1. Inleiding</b> .....	225
<b>2. Context van het ontstaan en de bescherming van grondrechten: individualisme versus collectivisme</b> .....	227
2.1. Recht gebaseerd op het postulaat van de macht van het individu .....	227
2.2. Het individualisme en de voorstellingen van armoede .....	229
2.3. De reactie: het collectivisme .....	230
2.4. De arme tussen individualisme en collectivisme .....	231
2.5. Rol van de verenigingen in de strijd tegen kwetsbaarheid .....	233
<b>3. De vordering ter verdediging van collectieve belangen in het kader van geschillen over subjectieve rechten</b> .....	234
3.1. Geschillen over subjectieve of objectieve rechten, individueel, collectief of algemeen belang .....	234
3.2. Het principe tot in 2019: een louter individueel belang .....	235
3.3. Wettelijke uitzonderingen “à la carte” .....	238
3.4. De aanleiding: de zaak <i>Défense des Enfants International - Belgique t/         de Belgische Staat</i> .....	241
3.5. Arrest nr. 133/2013 van het Grondwettelijk Hof: noodzaak van een tussenkomst van de wetgever .....	250
3.6. De laattijdige voltooiing: het nieuwe lid 2 van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek .....	252
3.7. Eerste commentaren van de rechtspraak .....	253
3.8. Opkomende rechtspraak .....	255
<b>4. De vordering ter verdediging van collectieve belangen in het objectieve contentieux</b> ..	258
4.1. De rechtspraak van het Arbitragehof en het Grondwettelijk Hof .....	259
4.2. De rechtspraak van de Raad van State .....	259
<b>5. Conclusies</b> .....	261
<b>6. Aanbevelingen</b> .....	264

## HOOFDSTUK 7 ..... 267

### GERECHTSDEURWAARDERS EN HUISHOUDENS DIE ZICH IN EEN PRECAIRE SITUATIE BEVINDEN

Sabine Thibaut (juriste) en Caroline Jeanmart (socioloog), Observatorium Krediet en Schuldenlast

Met de medewerking van Christophe Bedoret (adviseur bij het Arbeidshof van Bergen en docent aan de UMon) en Bertel De Grootte (Hoofddocent Universiteit Gent - Faculteit Economie en Bedrijfskunde, gastprofessor Université de Liège, Faculté de Droit, Science Politique et Criminologie)

1. <b>Introductie</b> .....	267
2. <b>'Schulden aflossen': van lijfswang tot de 'schuldenbusiness'</b> .....	268
2.1. Gerechtsdeurwaarder: bevindingen en evolutie van een onpopulair beroep .....	270
2.2. Gerechtsdeurwaarder: een ambivalent statuut .....	272
2.3. Gerechtsdeurwaarder: een man met een mandaatfunctie .....	274
2.4. Gerechtsdeurwaarder: een sociale rol? .....	276
2.5. Gerechtsdeurwaarder: economische uitdagingen .....	277
2.6. De stand van zaken met betrekking tot schulden en overmatige schuldenlast van precaire huishoudens .....	279
3. <b>Inning van schuldvorderingen: wetgeving, praktijken en bevindingen</b> .....	284
3.1. De invorderingskosten: kosten, nalatigheidsintresten en boetebedingen .....	285
3.2. Naar een beperking van en plafonnering voor vergoedingen en kosten .....	290
3.3. De minnelijke invordering van schulden .....	292
3.4. Praktijken en bevindingen in verband met het betalingsplan .....	295
3.5. De gerechtelijke invordering van schulden .....	296
4. <b>Naar een ethische en verantwoorde schuldinvordering: welke ervaring, welke bevindingen?</b> .....	306
4.1. De invordering via minnelijke schuldbemiddeling .....	306
4.2. Schuldinvordering via bemiddeling .....	309
4.3. Een digitaal platform voor schulden van particulieren .....	311
4.4. Ethische en verantwoorde invordering: een kwaliteitslabel .....	313
5. <b>Conclusie en aanbevelingen</b> .....	313

## HOOFDSTUK 8 ..... 319

### DE ROL VAN DE RECHTERS BIJ DE ARBEIDSRECHTBANKEN IN DE ARMOEDEBESTRIJDING

Joël Hubin, eerste erevoorzitter arbeidshof Luik, plaatsvervangend raadshere en docent aan de Universiteit Luik

1. <b>Inleiding</b> .....	319
2. <b>Armoede, kwetsbaarheden en sociaal recht: een juridisch beschermingskader</b> .....	320
2.1. Armoede is ook een kwestie van rechten .....	320
2.2. De juridische ambitie op het vlak van waardigheid en gelijkheid .....	321

2.3. Sociale rechten en het probleem van hun justitiabiliteit .....	323
2.4. Het probleem van de justitiabiliteit oplossen: constitutionalisering en internationalisering van sociale geschillen .....	327
<b>3. Armoede, kwetsbaarheden en justitie:     een gespecialiseerd en aangepast gerechtelijk kader .....</b>	<b>330</b>
3.1. Het noodzakelijk bijzondere karakter van de rechtsbescherming .....	330
3.2. Specifieke regels binnen de gerechtelijke organisatie .....	332
3.3. De specifieke regels voor de procesvoering .....	335
<b>4. Armoede, kwetsbaarheden:     gerechtelijke praktijken van de rechters van de arbeidsrechtbanken .....</b>	<b>337</b>
4.1. Een duidelijke ambitie voor de arbeidsrechter: van sociaal recht naar sociale rechtvaardigheid .....	337
4.2. Het procesrecht en de toepassing van sociale grondrechten in de praktijk .....	338
4.3. De noodzakelijke gerechtelijke schriftuur voor de sociale rechtsnorm .....	341
4.4. De standstill-verplichting voor de toepassing van sociale grondrechten .....	348
4.5. De toepassing van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie voor de toepassing van de sociale grondrechten .....	352
4.6. De toepassing van het beginsel van waardigheid .....	354
<b>5. Voorstellen betreffende de rol van arbeidsrechters bij de bestrijding     van armoede en kwetsbaarheid .....</b>	<b>358</b>
5.1. Verwijzingen naar andere bijdragen: concordantie en samenhang .....	358
5.2. Voorstel inzake de evaluatie van de nationale wetgeving op het gebied van sociaal recht .....	360
5.3. Beheersvoorstellen .....	361
5.4. Voorstellen inzake de beginselen van het procesrecht: het beginsel van de loyaliteit van de rechter .....	363
5.5. Voorstellen inzake de rechterlijke organisatie en procedureregels .....	364
 <b>ALGEMENE CONCLUSIES EN BELEIDSAANBEVELINGEN .....</b>	 <b>369</b>
Dr. Steven Gibens, lector en onderzoeker aan de Hogeschool Karel de Grote, Antwerpen	
<b>1. What is in a name? .....</b>	<b>369</b>
<b>2. Een begrip met vele lagen en dimensies .....</b>	<b>370</b>
<b>3. De verschillende golven in de toegang tot justitie .....</b>	<b>372</b>
3.1. De eerste golf: toegankelijkheid tot het (ge)recht .....	372
3.2. Tweede golf: nieuwe initiatieven en ideeën .....	375
3.3. Derde golf: alternatieve conflictbeslechtsmechanismen .....	375
3.4. Vierde golf: voorkomen is beter dan genezen .....	376
3.5. Vijfde golf: holistische benadering .....	378

4. Beleidsaanbevelingen .....	379
4.1. Raamwerk voor een integrale toegang tot Justitie .....	379
4.2. Beleidsaanbevelingen voor een integraal toegankelijke justitie .....	383

<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>393</b>
---------------------------	------------

<b>PRESENTATIE VAN DE AUTEURS EN INSTELLINGEN .....</b>	<b>427</b>
---	------------

## *Voorwoord van de minister van armoedebestrijding*

Geachte lezer, geachte lezeres,

Vandaag loopt 20% van de Belgische bevolking het risico om in armoede en sociale uitsluiting te belanden: dit is onaanvaardbaar.

Maar armoede is een complex en multidimensionaal verschijnsel dat zich niet enkel beperkt tot de vraag van het inkomen. In het dagelijks leven ondermijnt armoede de meest fundamentele rechten van de burgers en de uitoefening daarvan, waardoor zij geen menswaardig leven kunnen leiden. Van deze grondrechten is de toegang tot justitie van essentieel belang, omdat die een essentiële waarborg vormt voor alle andere rechten.

Mensen die in armoede leven zijn de eersten die hun rechten moeten doen gelden om hun situatie te verbeteren. In werkelijkheid zijn zij vaak de laatsten die dat doen. Deze realiteit moet ons confronteren. De democratische legitimiteit van onze samenleving staat op het spel.

De armoede en de onzekerheid van onze medeburgers mogen geen belemmering vormen voor de toegang tot justitie. Er moet op gewezen worden dat dit recht voor hen soms ontoegankelijk is, waardoor hen de mogelijkheid wordt ontnomen om hun versie van de feiten te laten horen, de situaties waarvan zij het slachtoffer zijn aan de kaak te stellen, waardoor zij in een situatie van uitsluiting worden geplaatst tegenover een systeem dat zij niet of niet voldoende begrijpen, ondanks de inspanningen die de gerechtelijke wereld zich reeds heeft getroost.

Sommige mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, moeten een reeks administratieve procedures doorlopen om toegang te krijgen tot rechtsbijstand of bemiddeling. Terwijl een meer bevoorrecht persoon in staat zal zijn om een advocaat alle stappen te laten doorlopen. Anderen weten eenvoudigweg niet tot wie zij zich moeten wenden, hetzij door een gebrek aan informatie, hetzij door een gebrek aan opleiding van hun gesprekspartners.

Wanneer zij met justitie worden geconfronteerd, worden zij soms gestraft voor situaties waarvan zij menen dat zij binnen hun rechten vallen, zoals een huurder die de huur van een ongezonde woning niet meer betaalt. Maar al te vaak worden mensen in kwetsbare situaties met de wet geconfronteerd omdat zij niet over de middelen beschikken. Ze probeerden gewoon te overleven en moesten kiezen tussen de energierekening betalen of de schoolkantine ...

Wanneer het vonnis wordt uitgesproken, vormt de juridische taal opnieuw een hinderpaal. Zonder een mondelinge versie van hun vonnis kunnen zij dus, zeer tegen hun zin, in een situatie van onbegrip belanden.

De beschermende rol van justitie wordt door het verarmde publiek niet meer voldoende waargenomen. Integendeel, slecht begrepen of slecht toegelichte beslissingen kunnen de indruk wekken dat justitie niet erg ontvankelijk is voor de problematiek van de sociale ongelijkheden.

Het gevoel van «*wat heeft het voor zin*» mag geen leidmotief worden bij het nadenken over een gerechtelijke procedure.

Met dit in gedachten moeten wij een holistische aanpak en een gezamenlijke inspanning van alle overheidsinstanties hanteren. Deze synergie zal worden ontwikkeld in het kader van het plan armoedebestrijding. Want het probleem van de toegang tot justitie oplossen betekent in de eerste plaats een hele reeks situaties voorkomen en een beleid ontwikkelen dat mensen in staat stelt aan kwetsbare situaties te ontsnappen.

Dit boek, dat wordt gecoördineerd door twee federale administraties die bevoegd zijn op het gebied van armoedebestrijding en justitie, moet ons ertoe aanzetten belangrijke maatregelen te nemen om de toegang tot justitie te bevorderen.

Om ervoor te zorgen dat het dagelijkse leven van onze medeburgers rechtvaardiger wordt, moeten wij ervoor zorgen dat de eerste- en tweedelijnsactoren beter worden opgeleid in sociale en juridische vraagstukken. Deze opleiding maakt het mogelijk één contactpersoon aan te wijzen die kan steunen op zijn kennis en op een multidisciplinair team.

Justitie zal des te toegankelijker zijn als we erin slagen haar te decentraliseren, om een lokale dienstverlening te bieden. De digitalisering van de procedures zal gepaard moeten gaan met steun voor mensen in kwetsbare situaties, zodat nieuwe oplossingen niet de obstakels van morgen worden.

Wij zullen ook de preventieve fase van justitie, zoals collectieve schuldenregeling of bemiddeling, moeten ontwikkelen en bevorderen. De situatie van bepaalde actoren, zoals deurwaarders, verduidelijken, om een onderscheid te maken tussen hun hoedanigheid als ministerieel ambtenaar of als zelfstandige.

Tenslotte hebben wij nood aan een instelling die de uitvoering van deze bevordering van de toegang tot justitie waarborgt.

De combinatie van deze elementen zal specifieke steun voor mensen met extra noden mogelijk maken, situaties van sociale onderbescherming beperken en het overheidsbeleid in het kader van het plan armoedebestrijding moeten sturen. Het gaat niet alleen om justitie, maar ook om de toegang tot rechten en de doeltreffendheid ervan: de strijd tegen de non take-up van de rechten moet een prioriteit zijn in de strijd tegen ongelijkheden.

**Karine Lalieux**

*Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie,  
belast met Personen met een handicap, Armoedebestrijding en Beliris*

# *Voorwoord van de Minister van Justitie*

Beste lezer,

Toegang tot de rechter is een grondrecht dat stevig verankerd is in ons rechtssysteem. Het beginsel van de rechtsgelijkheid van burgers is immers een fundament van de rechtstaat. Toch stellen we in de praktijk te vaak vast dat sommige mensen moeilijkheden ondervinden om hun weg te vinden in ons rechtssysteem. Mensen die zich in een kwetsbare toestand bevinden, hebben niet altijd makkelijk toegang tot de rechter.

De weg naar de rechtbank ligt voor hen vol valkuilen en obstakels. Doordat de juridische taal die er gesproken wordt te ingewikkeld is of kosten te hoog zijn. Ze komen niet altijd terecht bij de instanties die voor hen voorzien zijn en negatieve ervaringen uit het verleden weerhouden hen ervan om de stap te zetten.

Justitie moet niet alleen straffer en sneller werken, het moet vooral menselijker worden. Want een humaner rechtssysteem is er een waartoe iedereen zich kan wenden, ongeacht zijn of haar financiële middelen. De hervorming van de tweedelijsrechtsbijstand is in dit verband een cruciale maatregel. De inkomensgrens om in aanmerking te komen is vanaf september 2020 verhoogd. Deze wordt tot 2024 stapsgewijs verder verhoogd. Hierdoor zullen meer mensen gebruik kunnen maken van juridische tweedelijsbijstand.

Mensen moeten makkelijk en laagdrempelig geholpen kunnen worden. In het Vlinderpaleis in Antwerpen wordt daarom vanaf 22 oktober 2021 gewerkt met een gemeenschappelijk welzijnsomthaal als aanspreekpunt van alle mogelijke diensten waar men beroep op kan doen. We breiden dit goede voorbeeld uit naar andere grote gerechtsgebouwen en dit steeds in nauw overleg met de nodige actoren zoals het CAW en de Balie. Op die manier krijgt de burger een oplossing op maat op één centrale plaats in een gerechtsgebouw. In deze dienstverlening is er ook oog voor de digitale kloof zodat niemand uitgesloten wordt.

De digitalisering van justitie mag niet tot een digitale kloof in de dienstverlening zorgen. Daarom voorzien we in de rechtbanken kiosk-pc's. Daar kunnen burgers die minder digitaal onderlegd zijn, met ondersteuning, de online tools raadplegen. Er zijn momenteel reeds 600 toestellen beschikbaar. We investeren om dit aantal nog uit te breiden en voorzien ook in de nodige licenties en randapparatuur.

Beste lezer, dit boek is het resultaat van een samenwerking tussen de PODMaatschappelijke Integratie en de FOD Justitie. De diversiteit van de bijdragen weerspiegelt het universele karakter van het probleem, maar ook het collectieve karakter van de oplossingen.

**Vincent Van Quickenborne**

*Vice-eersteminister en minister van Justitie en Noordzee*





## *Opzet van het boek*

De Belgen genieten van tal van grondrechten, gewaarborgd door de internationale teksten en de Belgische Grondwet. Uit getuigenissen van mensen die in armoede leven blijkt echter dat die in de praktijk niet altijd worden uitgeoefend. Om verschillende redenen worden ze niet gekend, erkend of toegekend. Dat niet-uitoefenen van rechten geldt ook voor de wettelijke grondrechten.

De functie van dit thematisch boek is drievoudig: een stand van zaken opmaken van de toegang tot rechtspraak voor mensen in precaire situaties, die stand van zaken op een wetenschappelijke manier evalueren en aanbevelingen formuleren voor de verschillende bevoegde beleidsniveaus. Dat doen we door de ideeën van onderzoekers en professionals uit de sociale en juridische sector te verzamelen. Het resultaat is een combinatie aan thema's die de moeilijkheden verklaren die de kwetsbare groepen ondervinden om toegang te krijgen tot rechtspraak, maar ook oplossingen die al bestaan of die nog verder moeten worden onderzocht.

Met dit boek hopen we in de eerste plaats de beleidsverantwoordelijken voor justitie bewust te maken van de problematiek. Daarvoor formuleren we aanbevelingen aan het einde van elk hoofdstuk en in de algemene conclusie van het boek. Ook willen we de burgers en de organisaties van het middenveld informeren over de problemen en de uitdagingen die moeten worden aangepakt om iedereen toegang te geven tot een rechtvaardigere rechtspraak.

Dit boek is het resultaat van een samenwerking tussen de POD Maatschappelijke Integratie en de FOD Justitie die de studie begeleidden. Het redactiecomité, bestaande uit ambtenaren van beide administraties en onder leiding van Steven Gibens (lector aan de Hogeschool Karel de Grote van Antwerpen), volgde de bijdragen van de verschillende auteurs op. De stuurgroep bestond dan weer uit de voorzitters van de twee administraties, vertegenwoordigers van de federale ministers bevoegd voor justitie en armoedebestrijding, leden van OCMW's en van verenigingen voor de verdediging van mensen in armoede en professionals van justitie, rechters en advocaten.

Het werk telt acht thematische hoofdstukken en een slothoofdstuk met aanbevelingen.

In het eerste hoofdstuk wordt nagegaan wat de belangrijkste obstakels zijn voor mensen die in armoede leven om toegang te krijgen tot de rechtspraak: het persoonlijke niveau, het administratieve niveau en het juridische niveau. Er worden pistes voorgesteld om deze obstakels te overwinnen.

Het tweede hoofdstuk behandelt de juridische eerstelijnsbijstand die sinds de zesde staatshervorming een gemeenschapsbevoegdheid is. Die bijstand betreft het advies en

de informatie die ofwel advocaten ofwel verenigingen aan particulieren verstrekken en wordt georganiseerd door de Commissies voor Juridische Bijstand. De drie Gemeenschappen hebben hun eigen wetgeving rond de werking van de Commissies en ook de advocaten en verenigingen hebben hun eigen aanpak om mensen bij te staan. De auteur onderzoekt Legal Design, een benadering die ontwikkeld werd vanuit de behoeften van mensen en die het rechtssysteem gelijkwaardiger, toegankelijker en rechtvaardiger kan maken.

In het derde hoofdstuk onderzoeken de auteurs de werking van de juridische tweedelijnsbijstand die verband houdt met de verdediging van de rechtzoekenden voor de rechtbanken. Die bijstand wordt georganiseerd door de bureaus voor juridische bijstand, die afhankelijk zijn van de balies. Naargelang van de situatie is die bijstand volledig of gedeeltelijk gratis (pro-Deoadvocaten). Voor mensen in armoede is de tussenkomst van een advocaat alleen echter niet altijd voldoende om de complexiteit van hun rechtssituatie aan te pakken. De auteurs tonen aan dat een multidisciplinaire benadering (advocaten, maatschappelijk werkers, psychologen) een geschikte oplossing is voor dit probleem.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op alternatieven voor juridische tweedelijnsbijstand. Volgens de auteurs heeft het huidige systeem twee belangrijke zwakke punten die de ongelijke toegang verklaren: de manier waarop de bijstand wordt gefinancierd en de manier waarop de verstrekkers ervan worden vergoed. Voor het eerste punt onderzoeken ze twee alternatieven: private verzekering en sociale verzekering (gebaseerd op het model van de ziekteverzekering). Wat het tweede punt betreft, tonen ze aan dat gemengde rechtsbijstandssystemen het meest doeltreffend en efficiënt zijn om toegang te verschaffen tot de rechtspraak. Daarbij baseren ze zich op het model van medische huizen, georganiseerd als verenigingen.

De auteur van het vijfde hoofdstuk gaat in op alternatieve methoden van geschillenbeslechting: onderhandeling, bemiddeling, verzoening, arbitrage en digitale pistes. Hij onderzoekt in hoeverre mensen in armoede er gebruik van maken en hoe het gebruik ervan aangemoedigd kan worden.

In het zesde hoofdstuk wordt de rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen behandeld. Het hoofdstuk schetst het ontstaan van het tweede lid van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, dat de zwaksten in de samenleving toegang biedt tot de rechtscolleges, door een vordering die de vereniging *Défense des Enfants International-Belgique* (DEI-Belgique) in 2012 instelde ten gunste van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Hij preciseert de voorwaarden die nodig zijn om een rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen in te voeren.

In het zevende hoofdstuk wordt de relatie onderzocht tussen gerechtsdeurwaarders en kansarme groepen.

Wanbetaling is meestal het gevolg van een gebrek aan middelen. In ieder geval zorgt dit dagelijks voor gespannen en zelfs giftige relaties tussen schuldeisers en schuldenaars. Door de wetgeving, de rechtspraak en waarnemingen op het terrein te onderzoeken

en te analyseren, maken de auteurs de balans op van de meningen en aanbevelingen over de huidige functie van de gerechtsdeurwaarder en, op dezelfde manier, over de aanpassing, de modernisering en zelfs de globale hervorming van het rechtskader en de invorderingspraktijken.

Tot slot wordt in het laatste hoofdstuk ingegaan op de sociale rol van de arbeidsrechtbanken en wordt herinnerd aan de brede omvang van hun sociale bevoegdheden. Het rechtskader heeft echter zijn beperkingen in de strijd tegen armoede. Zo worden de subjectieve rechten die rechtstreeks voor de arbeidsrechtbanken kunnen worden ingeroepen, versnipperd in verschillende categorieën die nieuwe kwetsbaarheden in de hand werken. De auteur bestudeert de rechterlijke verbanden tussen subjectieve rechten en objectieve grondrechten. Hij contextualiseert de rol van de rechters en doet vervolgens aanbevelingen om gerechtelijke vooruitgang te boeken.

Deze publicatie was niet mogelijk geweest zonder de hulp en steun van verschillende personen en organisaties. We danken hen hiervoor hartelijk.

In het bijzonder willen we de volgende personen bedanken voor hun actieve deelname aan de stuurgroep en de inhoudelijke besprekingen: Alexandre Lesiw (voorzitter van de POD Maatschappelijke Integratie), Jean-Paul Janssens (voorzitter van de FOD Justitie), Fabrizio Leiva-Ovalle en daarna Maël Lecoq (kabinet van minister Lalieux), Biagio Zammitto (kabinet van minister Van Quickenborne), Thibault Morel (Steunpunt tot Bestrijding van armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting), Benoît Lair (juridisch adviseur bij het OCMW van Molenbeek), Claire-Marie Lievens (Liga voor Mensenrechten), Caroline Vanderhoeven (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding - BAPN), Merlin Gevers (Waals Netwerk Armoedebestrijding - RWLP), André De Muyllder en Joël Hubin (advocaten).

We bedanken ook Sharon Beavis van de FOD Justitie en Jan De Coninck van de POD Maatschappelijke Integratie voor hun technische ondersteuning, evenals alle mensen van de dienst ervaringsdeskundigen van de POD Maatschappelijke Integratie voor het verzamelen van de bevindingen die de verschillende hoofdstukken illustreren.

Het redactiecomité bestond uit Steven Gibens, lector aan de Hogeschool Karel de Grote in Antwerpen, Cindy Renard, Violaine Nandrin en Margot Taeymans van de FOD Justitie en Mathilde Wagnies, Samira Benayyad en Jean-Marc Dubois van de POD Maatschappelijke Integratie.

We hopen dat dit boek zal bijdragen tot een beter begrip van de moeilijkheden die mensen in armoede in ons land ervaren rond de toegang tot rechtspraak en dat het beleidsmakers en het maatschappelijk middenveld zal aanmoedigen om hun recht op rechtspraak, die voor iedereen gelijk toegankelijk zou moeten zijn, effectief te maken.

**Het redactiecomité**

*Ik durf niet zo goed mails schrijven. Mijn zinnen zijn niet zo mooi en mijn woorden lijken steeds onnozel. Soms schrijf ik fouten of vind ik de juiste woorden niet. De antwoorden die ik op mijn mails krijg, zijn vaak ook zo moeilijk. Ik begrijp het niet altijd. Daarom ga ik vaak langs en stel ik mijn vragen rechtstreeks. Zo voel ik mij comfortabeler... Wist ik veel dat ik 'een dossier' moest opmaken, bewijslast moest verzamelen... ik kreeg dan ook te horen dat ik niet kon aantonen dat mijn werkgever mij niet correct behandeld had. Hij had wél een dossier.*

De aantoonbaarheid van feiten past niet altijd in de logica van kwetsbare doelgroepen. Afspraken worden mondeling gemaakt of in goed vertrouwen en worden niet altijd vastgelegd in documenten, overeenkomsten, of geschreven taal.

# Hoofdstuk 1

## TOEGANG TOT JUSTITIE VOOR PERSONEN IN ARMOEDE

Thibault Morel en Henk Van Hootegeem, Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

### 1. Inleiding

#### 1.1. Algemeen Verslag over de Armoede – Steunpunt tot bestrijding van armoede

In de jaren 1992 tot 1994 heeft een proces plaatsgevonden dat uiterst belangrijk was voor de strijd tegen armoede in België: de opmaak en publicatie van het Algemeen Verslag over de Armoede (verder: AVA)<sup>1</sup>. Het betrof een overlegproces tussen verschillende verenigingen waar mensen in armoede het woord nemen en diverse andere actoren zoals OCMW's, bijzondere jeugdbijstand... Mensen in armoede en hun verenigingen werden voor het eerst in hun hoedanigheid van experts en ervaringsdeskundigen betrokken bij het nadenken over het armoedebestrijdingsbeleid. Tijdens dit proces werd armoede zeer duidelijk omschreven in termen van een schending van mensenrechten, en dus niet louter als een gebrek aan bestaansmiddelen.

*“Wie geen rekening houdt met de inbreng van degenen die door hun lijden experts zijn geworden in menselijkheid en kenners van een maatschappij die weten wat mensenrechten in het dagelijkse leven van een man of een vrouw betekenen, begaat een dubbele onrechtvaardigheid: onrechtvaardigheid tegenover de maatschappij als geheel, omdat we die zo verminken en ontdoen van het deel dat het zwaarste lijdt; en onrechtvaardigheid tegenover diegenen die het ergst onder de armoede lijden, want*

---

1 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 431 p, <https://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

*als we hen niet aanspreken en nooit hun hulp inroepen, dan laten we hen achter met een gevoel van absolute maatschappelijke nutteloosheid.” Internationale beweging*

ATD Vierde Wereld,  
forum “Werken aan de toekomst met de Vierde Wereld”, Brussel, december 1987. (AVA, p. 14)

*“Zij helpen anderen inzicht te verwerven in de fundamentele rechten van de mens, in concrete leefomstandigheden en in de mechanismen van uitsluiting. In deze zin zijn arme mensen verdedigers van de fundamentele mensenrechten. Omdat zij de extreme uitsluiting blootleggen en anderen mobiliseren om dit onrecht om te buigen naar echte gelijkwaardigheid.”*

(AVA, p. 312)

Eén van de belangrijkste aanbevelingen van het AVA was om dergelijk overleg een permanente plaats te geven in het Belgische landschap. Dit vertrok vanuit de vaststelling dat het een noodzaak is om de ervaring, analyse en aanbevelingen van mensen in armoede – in dialoog met actoren uit administraties, middenveld, academische wereld – te blijven betrekken bij het beleid van de verschillende overheden. Vervolgens werd in 1999, via een Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de Gemeenschappen en de Gewesten<sup>2</sup>, het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (verder: Steunpunt tot bestrijding van armoede) opgericht. Het is op basis van de werkzaamheden binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede dat dit hoofdstuk is opgesteld.

## 1.2. Mensenrechtenperspectief

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede evalueert de effectiviteit van de uitoefening van de grondrechten in situaties van armoede. Het organiseert hiervoor diepgaand overleg tussen verenigingen waar armen het woord nemen en hun netwerken, OCMW's, sociale partners, beroepskrachten van de verschillende sectoren, administraties, academici... Op basis van deze werkzaamheden formuleert het aanbevelingen ten aanzien van de beleidsverantwoordelijken van ons land teneinde de voorwaarden tot uitoefening van de grondrechten te herstellen.

Dit mensenrechtenperspectief is cruciaal in de strijd tegen armoede. Armoede kan immers worden omschreven als een schending van mensenrechten. Denk hierbij onder meer aan het recht op behoorlijke huisvesting, het recht op toegang tot de gezondheidszorg, het recht op arbeid en het recht op eerbiediging van het gezinsleven. Hieruit volgt meteen dat armoede zich op alle mogelijke levensdomeinen manifesteert. Inderdaad, op basis van de definitie van Vranken is armoede multiaspectueel van aard: *“een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan, in de mate dat men geen leven kan leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid. Hierdoor ontstaat een kloof met de rest van de samenleving.*

---

2 Samenwerkingsakkoord ter bestendiging van het armoedebeleid B.S., 16 december 1998 en 10 juli 1999: <http://www.armoedebestrijding.be/vliegend/samenwerkingsakkoord-tussen-de-federale-staat-de-gemeenschappen-en-de-gewesten-betreffende-de-bestendiging-van-het-armoedebeleid/>

*Deze kloof, die in de samenleving wordt ge(re)produceerd, kan men niet op eigen kracht overbruggen*<sup>3</sup>.

Precies omdat armoede samenhangt met de schending van mensenrechten in verschillende levensdomeinen, vergroot het ook de kans dat iemand niet langer in staat is een menswaardig leven te leiden. Aldus leest men in de toelichting bij artikel 30 van het Herzien Europees Sociaal Handvest<sup>4</sup> dat het leven in een situatie van armoede en sociale uitsluiting een schending van het recht op een menswaardig bestaan inhoudt<sup>5</sup>.

### 1.3. Toegang tot justitie

Een cruciale voorwaarde bij dit alles is een effectieve toegang tot justitie. Het gaat hier immers om een vorm van waarborg voor het realiseren van rechten wanneer overheden falen in hun verplichtingen. Sterker, het recht op juridische bijstand - als onderdeel van het (grond)recht op toegang tot de rechter - wordt samen met andere sociale grondrechten in verband gebracht met het fundamentele recht op een menswaardig leven van artikel 23 van de Grondwet<sup>6</sup>. Volgens de maximalistische invulling die eraan wordt gegeven houdt het recht op juridische bijstand in dat men een beroep kan doen op allerlei middelen om zijn rechtspositie te verdedigen of om toegekende rechten afdwingbaar te maken<sup>7</sup>. Bovendien is armoedebestrijding een collectieve verantwoordelijkheid van de samenleving. Daaruit volgt de noodzaak van een goede werking op drie niveaus. Het veronderstelt een versterking van de positie van de burger ten aanzien van justitie (micro); goed onthaal en preventie door tal van organisaties, zowel sociale en juridische als sociaaljuridische organisaties (meso); wetenschappelijk onderbouwde beleidskeuzes voor een betere toegang tot justitie (macro).

Het realiseren van een daadwerkelijke toegang tot justitie voor mensen in armoede vormt het onderwerp van deze bijdrage. In een eerste deel wordt gekeken waarom juridische grondrechten in de praktijk niet altijd even effectief zijn. Omwille van allerlei redenen worden deze rechten niet effectief opgenomen of toegekend (non-take-up van rechten). In het tweede deel wordt gekeken naar een mogelijke aanpak. Meerdere oorzaken of drempels bestaan waardoor burgers hun rechten niet effectueren of realiseren. Deze obstakels moeten dan ook structureel en op verschillende niveaus

---

3 P. RAEYMAECKERS, J. COENE en B. HUBEAU, "Inleiding. Over armoede en beleid" in RAEYMAECKERS, B. HUBEAU, T. GOEDEME, R. REMMEN & A. VAN HAARLEM J. VRANKEN en D. GELDOLF (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2018*, Leuven, Acco, 2018, p. 24, beschikbaar op: <https://www.uantwerpen.be/nl/projecten/usab/onderzoek-usab/jaarboek-armoede/jaarboek-2018/>

4 Art. 30. Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op bescherming tegen armoede en tegen sociale uitsluiting, verbinden de Partijen zich ertoe (...).

5 RAAD VAN EUROPA (n.b.), "The right to be protected against poverty and social exclusion under the European Social Charter", [www.coe.int](http://www.coe.int) en EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK (2018), "Change, Hope, and Justice A Rights-Based Approach to Poverty", [www.eapn.eu](http://www.eapn.eu).

6 M. VAN LEUVENHAEGE, "De toegankelijkheid van het sociale bijstandsrecht voor de kwetsbare burger (proefschrift)", Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2020, p. 57.

7 B. HUBEAU, "Verhaalbaarheid van de kosten van verdediging en betaalbare rechtshulp: over transparante en beoorlijke 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, p. 69.

worden aangepakt. We sluiten af met een aantal aanbevelingen, op basis van deze niveaus.

## 2. Voor mensen in armoede is de toegang tot justitie een weg vol hindernissen

*“Een recht moet je opeisen. Op papier lijkt alles makkelijk. Maar zonder samenwerking, zonder menselijke solidariteit, heeft iemand met moeilijkheden om zich uit te drukken geen toegang tot een basisgrondrecht zoals het recht op gezondheid”<sup>8</sup>.*

De inwoners van België genieten van verschillende grondrechten die gewaarborgd worden door internationale mensenrechtenteksten en door de Belgische Grondwet. De ervaring van mensen in armoede leert ons echter dat deze rechten in de praktijk niet altijd even effectief zijn. Omwille van allerlei redenen worden rechten niet effectief opgenomen of toegekend. Dit nog altijd onderschat fenomeen staat bekend als de non-take-up van rechten en is reeds lange tijd het onderwerp van werkzaamheden van het Steunpunt tot bestrijding van armoede<sup>9</sup>. Ook andere actoren<sup>10</sup> en auteurs<sup>11</sup> hebben zich de voorbije jaren gebogen over de problematiek. Deze problematiek van non-take-up is ook van toepassing op het onderwerp van dit hoofdstuk: de juridische grondrechten, namelijk het recht op toegang tot justitie en het recht op toegang tot juridische bijstand (als onderdeel van het recht op menswaardig leven).

Waarom kunnen mensen in armoede hun rechten niet realiseren? In de literatuur worden de verschillende drempels gegroepeerd onder de zogenaamde B's van toegankelijkheid (begrijpbaarheid, beschikbaarheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid, bruikbaarheid)<sup>12</sup>. Tijdens de voorbije werkzaamheden van het Steunpunt tot bestrijding van armoede rond deze problematiek, is volgend onderscheid van verschillende bestaande drempels gehanteerd, onder te verdelen in 3 niveaus: (1.1) op het individuele niveau, bij de burger zelf; (1.2) op het niveau van de organisatie of administratie, die de wetgeving

---

8 *“Intervention au nom d’ATD Quart-Monde du 24 octobre 2019 au Parlement francophone bruxellois”, in het kader van de Jeudis de l’Hémicycle, Themavoormiddag “La lutte contre la pauvreté: le non-recours aux droits”, georganiseerd door het Parlement van de Franstalige Brusselaars (Raad van de Franse Gemeenschapscommissie), het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, [https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/10/20191024\\_NonRecoursAuxDroits\\_ATDQM.pdf](https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/10/20191024_NonRecoursAuxDroits_ATDQM.pdf).*

9 Zie de thematische pagina op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede over non-take-up van rechten: <https://www.armoedebestrijding.be/themas/non-take-up-van-rechten/>.

10 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn – Brussel (2017). *“Inzichten in non-take-up van de sociale rechten en in de sociale onderbescherming in het Brussels Gewest. Brussels Armoederapport 2017”,* Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch\\_rapport\\_nl\\_2016.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch_rapport_nl_2016.pdf); Laurence NOËL (2021), *“Niet-gebruik van rechten en bestaansonzekerheid in het Brussels Gewest”,* Brussels Studies, Collection générale, n° 157, <https://journals.openedition.org/brussels/5585>.

11 D. DUMONT, *« Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l’effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l’art et un agenda pour la recherche juridique »,* TSR / RDS 2020/3, 385.

12 B. HUBEAU en S. PARMENTIER, *“Preadvies Rechtshulp, Aanbevelingen voor het armoedebestrijdingsbeleid”,* 1991, 57-91.



uitvoert; en (1.3) op het niveau van de wetgeving. Elementen van deze drie niveaus gaan uiteraard vaak samen in bepaalde situaties<sup>13</sup>.

## 2.1. Het individuele niveau

De meest aangehaalde reden voor het niet realiseren van een recht is een gebrek aan kennis of informatie in hoofde van de burger, al dan niet in armoede. Daarbij wordt gewezen op het gebrek aan informatie door de overheden of aan kennis van de rechtzoekenden, evenals op de complexiteit van de wetten en procedures. Door de wildgroei van wet- en regelgeving tijdens de laatste tientallen jaren is het zelfs voor een goed geïnformeerde burger niet evident om omvattend en precies te weten waar hij recht op heeft of niet. Voor iemand die geen diploma heeft of ongeletterd is ligt de lat dan ook heel hoog. Een lid van een vereniging die gratis juridisch advies geeft, getuigde in een overlegvergadering met het oog op het tweejaarlijkse Verslag 2018-2019 'Duurzaamheid en armoede' dat ze *“wordt geconfronteerd met het feit dat in de rechtspraak alles bewezen moet worden. Een groot deel van de bevolking heeft echter niet de reflex om alles schriftelijk te regelen en vaak worden dingen mondeling geregeld (huurcontract, enzovoort). De mensen beheersen ook de concepten en terminologie van dergelijke documenten niet. Het is moeilijk om de tijd en de organisatie te vinden om al die administratieve zaken te doen. Zelfs als de procedures worden gedigitaliseerd, moeten er nog altijd documenten worden aangedragen”*. Voor een erevrederechter die heeft deelgenomen aan hetzelfde overleg is het duidelijk: *“Wanneer iemand die arm is niet weet hoe hij zich tot het gerecht moet wenden, dan wordt hij uit dat systeem uitgesloten. Er is een echte rol weggelegd voor sociale verenigingen om mensen te informeren”*.

Ook over initiatieven om toegang te krijgen tot kosteloze rechtsbijstand, zowel door advocaten als door verenigingen, bestaat er vaak veel onduidelijkheid bij het publiek. Volgens onder andere de vereniging waar armen het woord nemen Luttes, Solidarités, Travail<sup>14</sup>, is het belangrijk om voorzichtig te zijn wanneer gezegd wordt dat opleiding en informatie in eerste instantie de sleutel vormen tot toegang tot justitie. Ze stelt vast dat *“er sinds vele jaren een evolutie is naar een enorme toename van voorwaardelijkheid van rechten, die samengaat met meer procedures, meer stappen te ondernemen, meer controles en meer sancties. Men mag de verantwoordelijkheid en de schuld niet bij de rechtzoekenden leggen. Het is veel te eenvoudig om te zeggen dat men geen toegang heeft tot justitie omdat*

---

13 F. DE BOE en H. VAN HOOTEGEM, *“Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren”*, In: Samenleving en politiek, nr. 10, december 2017, 55-62. [https://www.armoedebestrijding.be/publications/Sampol\\_201712.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/publications/Sampol_201712.pdf); Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting/ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (Editor), Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits, Die Keure / La Charte, <https://www.armoedebestrijding.be/publicatie-armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten-non-take-up-van-rechten/>

14 Mouvement Luttes Solidarités Travail (2018). Ne passons pas à côté... 25 ans de combats pour la citoyenneté des plus pauvres, Namen, Fédération LST, p. 50-51.

*men slecht geïnformeerd is*". Dit is een vaststelling die ook in het tweejaarlijkse Verslag 2016-2017 'Burgerschap en armoede' werd gemaakt<sup>15</sup>.

Daarnaast zijn veel mensen in armoede er zich niet van bewust dat ze rechten hebben of hebben ze de moed niet (meer) om die rechten op te eisen<sup>16</sup>. Dit kan deels worden verklaard door de vooroordelen ten aanzien van mensen in armoede, die vaak als onbekwaam worden beschouwd. Een andere oorzaak kan worden gevonden in de angst voor de perverse effecten van een vraag, onder meer door de link die soms tussen justitie en politie wordt gemaakt, of het risico voor bijkomende kosten als een rechtsgeschil wordt verloren voor de rechtbank. Een lid van een vereniging waar armen het woord nemen merkte op dat *"de toegang tot justitie reeds begint voorafgaand aan de effectieve uitoefening van rechten voor de rechtbanken en dat mensen in armoede dagelijks heel vaak geconfronteerd worden met situaties waarin ze geen of inferieure rechten hebben"*. Vaak worden de illegale situaties waar mensen in armoede mee te maken hebben op een 'infra-juridisch' niveau opgelost: er wordt een 'minnelijke schikking' bereikt, die in werkelijkheid echter vaak uitsluitend ten goede komt aan de sterkste partij<sup>17</sup>.

Tot slot speelt ook de ontmoediging mee die wordt veroorzaakt door jaren van wachten op het deblokken van een situatie. Zo staan mensen bijvoorbeeld jarenlang op een wachtlijst voor sociale huisvesting. Bovendien is er de ontmoediging door het wachten op een vonnis of arrest of de uitkomst van een bepaalde procedure.

## 2.2. Het niveau van de administraties en organisaties

Publieke diensten, administraties en organisaties spelen een belangrijke rol in het verwezenlijken van de rechten van de burgers van het land. De ervaring van mensen in armoede toont aan dat justitie als instelling uiterst belangrijk is, maar er soms een onoverbrugbare afstand is met de burger (al dan niet in armoede).

Over het algemeen klagen veel betrokken actoren uit de justitiële wereld en het middenveld<sup>18</sup> aan dat de chronische onderfinanciering van justitie in België een toenemende druk legt op haar capaciteit om haar fundamentele rol te spelen in de maatschappij. Een tekort aan magistraten en aan ondersteunend personeel, verouderde gebouwen, verouderde hardware en software, ... zorgen niet alleen voor een slecht en log imago. Ze hebben ook als gevolg dat burgers vaak jaren moeten wachten op de uitkomst van een rechtsgeschil. Voor mensen in armoede, voor wie soms een gans leven afhangt van een rechterlijke beslissing, is dit bijzonder zwaar om dragen.

---

15 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2016-2017, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 7-10., <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/burgerschap/>

16 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2016-2017, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 11-13, <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/burgerschap/>

17 Mouvement Luttes Solidarités Travail (2018). Ne passons pas à côté... 25 ans de combats pour la citoyenneté des plus pauvres, Namen, Fédération LST, 47.

18 Platform Recht voor iedereen, <https://pjpt-prvi.be/NL?lang=nl>.

De besparingen op justitie hebben bijvoorbeeld geleid tot de vermindering van het aantal vrederechten van 192 tot 168. De vrederechter is de buurrechter bij uitstek, die zich buigt over problemen met de huiseigenaar of met de burens<sup>19</sup>. Sinds een aantal jaren is hij ook bijzonder bevoegd voor de invorderingen van schulden ten opzichte van consumenten, zoals voor nutsvoorzieningen, consumentenkredieten, enzovoort. Door de vermindering van het aantal vrederechten, de niet-vervanging van gepensioneerde rechters en de toename aan juridische geschillen is de druk op de vrederechten drastisch verhoogd. De agenda's van de zittingen zijn vol en de vrederechters hebben geen tijd meer om elk dossier even grondig te behandelen, of om altijd een even gepersonaliseerd vonnis te schrijven.

Bovendien is er de fysieke afstand naar hoven, rechtbanken en hun griffies. Rekening houdend met de mobiliteitsproblemen waarmee mensen in armoede vaak te maken hebben is het niet altijd mogelijk of doenbaar met het openbaar vervoer om tijdig voor de rechtbank te verschijnen. Een advocate die aan het overleg rond 'Duurzaamheid en armoede' heeft deelgenomen bevestigde de toegenomen afstand tussen de rechtzoekende en de rechtbank: *"Enerzijds wordt de afstand tussen de rechtzoekende en zijn rechter steeds groter gemaakt, maar anderzijds heeft de rechter steeds minder mogelijkheden om de rechtzoekende te beschermen die niet op de hoorzitting verschijnt (en kan de rechtzoekende deze situatie achteraf niet meer rechtzetten)."*

Verder zijn sommige griffies minder uren bereikbaar voor het publiek, zowel fysiek als per telefoon. Burgers en advocaten zullen meer en meer digitaal moeten communiceren met de griffiediensten. Tijdens de eerste golf van de COVID-19-crisis werden er bovendien verdere stappen gezet richting een schriftelijke procedure voor de rechtbank. Voor mensen in armoede, die vaker ongeletterd of niet voldoende bekend zijn met het recht, is dit een bijkomende factor waardoor justitie moeilijk te begrijpen valt.

Ook voelen mensen in armoede zich vaak heel kwetsbaar en geïntimideerd als ze moeten voorkomen voor een rechter. Dit gevoel kwam steeds naar voren in de reflectiedagen die het Steunpunt tot bestrijding van armoede jaarlijks organiseert met het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding<sup>20</sup>. De inrichting van vele rechtszalen is nog steeds bedoeld om ontzag te wekken. Ook het ingewikkeld taalgebruik, zowel geschreven als gesproken, zorgt voor angst, onbegrip en ontmoediging bij de minder geletterde rechthebbenden.

Ten slotte bestaat er nog een praktijk van bepaalde administraties, organisaties of andere actoren die non-take-up van rechten tot gevolg heeft: het niet voorstellen of aanbieden van bepaalde diensten en goederen<sup>21</sup>. Toegepast op het recht op toegang tot justitie denkt men dan aan het niet aanbieden van het recht op kosteloze rechtspleging of op het recht op juridische tweedelijnsbijstand door advocaten.

---

19 BBRoW (2020), *"Vrederecht – Verbuurders Welkom! Huurders welkom?"*, Brussel, 36-41.

20 De uitvoerige verslagen van de verschillende edities van deze reflectiedagen zijn terug te vinden op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede.

21 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, *"Inzichten in non-take-up van de sociale rechten en in de sociale onderbescherming in het Brussels Gewest"*, Brussel, Brussels Armoederapport 2016, 23, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch\\_rapport\\_nl\\_2016.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch_rapport_nl_2016.pdf).

### 2.3. Het niveau van de wetgeving

Verschillende wetgevende hervormingen hebben een invloed gehad op de toegang tot justitie sinds het AVA. Sinds enkele jaren werden namelijk verschillende barrières opgebouwd die de toegang tot de rechter moeilijker hebben gemaakt:

- verhaalbaarheid van de erelonen van advocaten;
- verhoging van de rolrechten;
- invoering van een BTW-tarief van 21% op de honoraria van advocaten en deurwaarders en notarissen;
- invoering van een verplichte bijdrage aan het fonds voor rechtsbijstand.

Ook de toegang tot tweedelijnsbijstand werd hervormd, met onder meer het afschaffen van bijna alle onweerlegbare vermoedens van gebrek aan financiële middelen die automatisch recht gaven op een pro deo-advocaat. De toegang voor veel begunstigden is daardoor moeilijker gemaakt en de non-take-up van rechten in armoedesituaties is ongetwijfeld groter. Ook het feit dat tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand op verschillende plaatsen en volgens verschillende procedures moeten worden aangevraagd, is een bijkomende administratieve belemmering die de toegang tot de rechter bemoeilijkt voor mensen die in armoede leven. Tot slot kan nog gewezen worden op de invoering van een eigen, forfaitaire bijdrage om te kunnen genieten van de tweedelijnsbijstand. Een positieve kanttekening is dat dit door het Grondwettelijk Hof nietig werd verklaard in zijn arrest van 21 juni 2018<sup>22</sup>. Het Hof oordeelde dat het invoeren van zo'n eigen bijdrage een schending was van het 'standstill'-beginsel.

De hogere gerechtskosten en de hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand de afgelopen jaren hebben de (financiële) toegang tot een rechter bemoeilijkt voor kwetsbare groepen<sup>23</sup>. Wel positief is dat werd beslist om via een nieuwe wet<sup>24</sup> de inkomensmaxima voor de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand op te trekken, wat een stap in de goede richting is.

---

22 GwH 21 juni 2018, nr. 6596 en 6598, samengevat op: <https://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/toegang-tot-de-rechtbank/grondwettelijk-hof-21-juni-2018-nr-6596-en-6598/>.

23 Hoge Raad voor Justitie (2019). *Alternatief rapport. 127<sup>de</sup> sessie van het Comité voor de Mensenrechten. Onderzoek van het Rapport van België (vereenvoudigde procedure)*, 5-6, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BEL/INT\\_CCPR\\_IFS\\_BEL\\_37104\\_F.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BEL/INT_CCPR_IFS_BEL_37104_F.pdf).

24 Wet van 31 juli 2020 tot wijziging van het gerechtelijk wetboek teneinde de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te verbeteren, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen, B.S., 6 augustus 2020, [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=wet&cn=2020073102](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2020073102); Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020), Advies over twee wetsvoorstellen ter verbetering van de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand, 9 juni 2020, <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/06/Advies-wetsvoorstellen-juridische-tweedelijnsbijstand-Steunpunt-tot-bestrijding-van-armoede.pdf>.

### 3. Drempels wegwerken om de toegang tot de rechter effectief te maken

In de beleidsverklaringen valt te lezen dat de minister van Justitie werk wil maken van een betere toegankelijkheid van justitie. Men wil daarbij inzetten op een doorgedreven digitalisering en de uitvoering van de hervormde juridische tweedelijnsbijstand. Deze digitalisering zou voornamelijk bestaan uit het voorzien van kiosk-pc's in de gerechtsgebouwen en begeleiding door de griffiemedewerkers zodat het voor iedereen mogelijk wordt het digitale dossier in te kijken. Wat de juridische tweedelijnsbijstand betreft, worden de inkomensgrenzen de komende drie jaar gradueel verhoogd. Daardoor zou volgens projecties van het Rekenhof de groep van mensen die in aanmerking komen voor gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming stijgen van 1,52 miljoen mensen naar 3,5 miljoen mensen. Hiervoor wordt jaarlijks extra budget voorzien<sup>25</sup>.

Hoewel deze initiatieven positief zijn, wordt voorlopig te weinig op de problemen rond toegankelijkheid ingegaan. Dit tweede deel gaat dan ook verder op de vaststelling uit het eerste deel dat er meerdere oorzaken of drempels bestaan waardoor burgers hun rechten niet realiseren. Het gevolg hiervan is dat de obstakels structureel en op verschillende niveaus moeten worden aangepakt.

#### 3.1. Het individuele niveau

In de eerste plaats moet de rechtzoekende zo veel mogelijk ondersteund worden. Eenvoudige toegang tot informatie en juridische bijstand is essentieel om de non-take-up van rechten tegen te gaan. De juridische eerstelijnsbijstand is een goed voorbeeld: het kan worden gegeven door advocaten, maar ook door verenigingen en wetswinkels. Deze hebben het voordeel dat ze dicht bij de mensen staan en minder intimiderend kunnen zijn. Soms is deze bijstand zelfs zeer outreachend georganiseerd, zoals bijvoorbeeld in het station van Brussel-Centraal waar ze gericht is op dak- en thuislozen. Echter, zoals een vertegenwoordiger van een dergelijke vereniging in het kader van het overleg 'Duurzaamheid en armoede' binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede opmerkte "*krijgen verenigingen die rechtsbijstand verlenen en informatie geven over hoe iemand toegang kan krijgen tot justitie, steeds minder subsidies*". Sinds de overdracht van de bevoegdheid over juridische eerstelijnsbijstand van de federale regering naar de gemeenschappen bij de zesde staatshervorming, hebben zowel de Franstalige als de Vlaamse Gemeenschap<sup>26</sup> besloten om de financiering uitsluitend voor advocaten te bestemmen. Nochtans moeten de verschillende actoren die eerstelijns juridische ondersteuning bieden (financieel) worden ondersteund in hun actie, en niet

---

25 Team Justitie (2021), "*Een nieuwe start voor justitie*", 16 juni 2021, Brussel, Team Justitie, <https://www.teamjustitie.be/2021/06/16/een-nieuwe-start-voor-justitie/>; Team Justitie (2021), "*Beleidsverklaring 2.0 Justitie*", 6 februari 2021, Brussel, Team Justitie, <https://usercontent.one/wp/www.teamjustitie.be/wp-content/uploads/2021/03/Beleidsverklaring-2.0.pdf>.

26 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019), Advies over het voorstel van decreet houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, 28 januari 2019, [https://www.armoedebestrijding.be/publications/190128\\_AdviesSteunpunt.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/publications/190128_AdviesSteunpunt.pdf).

alleen de balies. Zij moeten bovendien nauw betrokken worden bij de organisatie van de juridische bijstand via de commissies voor juridische bijstand<sup>27</sup>.

Ondertussen heeft Avocats.be (de vereniging van de Franstalige en Duitstalige ordes van advocaten) onderzoeken<sup>28</sup> laten uitvoeren naar de haalbaarheid van een pilootproject. Hierbij zouden advocatenkantoren zich, in samenwerking met sociaal werkers, uitsluitend toespitsen op juridische bijstand voor mensen die recht hebben op gratis tweedelijnsbijstand. Dit interessant project wordt verder besproken in de hoofdstukken 3 en 4 van dit boek. Een ander project waarnaar verwezen kan worden is het ‘bakfietsproject’, waarbij men outreachend te werk gaat. De bedoeling ervan is om op een laagdrempelige en informele manier contact te maken met de cliënten om hen juridisch te versterken. Het project werkt samen met verschillende partners en om mensen te bereiken komen juristen naar de betreffende organisaties met een bakfiets. Daar wordt deze bakfiets omgevormd tot een kiosk met stoelen en bankjes. De jurist zelf is er aanwezig om te luisteren en te helpen zoeken. Het project zet ten volle in op de B’s van toegankelijkheid, door onder andere gratis dienstverlening, heldere taal, de afwezigheid van wachtlijsten, enzovoort. De bevindingen rond het project laten zien dat er heel wat meer nodig is om mensen in kwetsbare posities te bereiken dan het louter voorzien van informatie en advies. Het vereist de betrokkenheid van de jurist, die veel kan leren van sociaal werkers en de bezoekers van de verschillende organisaties. De aanwezigheid van een jurist draagt er dan weer toe bij dat zowel de bezoekers als de hulpverleners versterkt worden in hun rechten<sup>29</sup>.

Een tweede actielijn is de verbetering van de financiële toegang tot de rechter voor mensen in armoede. Sommige hervormingen van de juridische tweedelijnsbijstand en verhogingen van de gerechtskosten moeten in vraag worden gesteld, omdat ze de toegang tot de rechter voor de meest behoeftigen ernstig in gevaar brengen<sup>30</sup>. Gelukkig zijn niet alle laatste evoluties in verband met de toegang tot juridische tweedelijnsbijstand negatief. Sinds september 2020 zijn de financiële drempels waaronder men aanspraak kan maken op een pro deo-advocaat gevoelig verhoogd, wat een serieus verschil maakt voor talrijke mensen (zie punt 2.3.)<sup>31</sup>. Ook de rechtsbijstandverzekering werd hervormd, waardoor ze fiscaal aftrekbaar is. Volgens de Ligue des Familles is deze

27 F. DE BOE, « *Les législateurs et acteurs judiciaires face au non-accès et au non-recours aux droits* » in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017), Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten, Brussel, La Charte, 131-135, [https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete\\_LR.pdf](https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete_LR.pdf).

28 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE (2019), « *Cabinets d’avocats dédiés à l’aide juridique - projet pilote. Etude sociojuridique et de droit comparé. Rapport synthétique* », Brussel, ULB – DULBEA, <https://droit.ulb.be/etude-sociojuridique-et-de-droit-compare-concernant-un-projet-pilote-de-cabinets-d-avocats-dedies-a-l-aide-juridique-synthese>.

29 S. GIBENS, S. BOXSTAENS, J. VEREECKE (2020), « *Innovatieve praktijken in de rechtshulpverlening: Vindplaatsgericht werken* », Panopticon, 2020, afl. 4, 426-430.

30 Hoge Raad voor Justitie (2019), Alternatief rapport. 127<sup>me</sup> sessie van het Comité voor de Mensenrechten. Onderzoek van het Rapport van België (vereenvoudigde procedure), 5-6, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BEL/INT\\_CCPR\\_IFS\\_BEL\\_37104\\_F.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BEL/INT_CCPR_IFS_BEL_37104_F.pdf).

31 Wet van 31 juli 2020 tot wijziging van het gerechtelijk wetboek teneinde de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te verbeteren, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen, B.S., 6 augustus 2020, [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=wet&cn=2020073102](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2020073102); Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020), Advies over twee wetsvoorstellen ter verbetering van de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand, 9 juni 2020, <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/06/Advies-wetsvoorstellen-juridische-tweedelijnsbijstand-Steunpunt-tot-bestrijding-van-armoede.pdf>.

hervorming een stap in de goede richting, maar niet voldoende in de huidige vorm om een echte toegang tot de rechter voor iedereen te garanderen<sup>32</sup>. Er dient dus een evaluatie en wijziging te gebeuren opdat de rechtsbijstandsverzekering ten goede komt aan degenen die geen juridische tweedelijnsbijstand genieten.

Een derde stap is het bevorderen van alternatieve methoden voor geschillenbeslechting, zoals verzoening en bemiddeling (waarover meer in het vijfde hoofdstuk van dit boek). Niet alleen houden ze op een bepaalde manier de over-juridisering van de samenleving tegen, maar ze hebben ook veel voordelen (financieel, flexibiliteit, snelheid van de verwerking, naleving van de beslissing, enzovoort)<sup>33</sup>. Ook actoren die actief zijn op het gebied van bemiddeling zouden moeten worden aangemoedigd om hun kijk op armoede in vraag te stellen. Wel moet over gewaakt worden dat beide partijen op gelijke voet aan dergelijke verzoenings- en bemiddelingsmethoden kunnen deelnemen.

Tot slot vragen sommige zaken of tekortkomingen van de staat om collectieve gerechtelijke stappen, omdat burgers die in armoede leven niet altijd de kracht of de middelen hebben om zich te verdedigen. Sinds 10 januari 2019 beschikken organisaties die strijden tegen armoede over een extra instrument in de juridische strijd tegen armoede. Het betreft de vordering ter verdediging van collectieve belangen<sup>34</sup>. De wetwijziging kwam er naar aanleiding van een arrest uit 2013 door het Grondwettelijk Hof.<sup>35</sup> Het Grondwettelijk Hof stelde in zijn arrest een leemte vast in de wet. Organisaties die tot doel hadden om een einde te maken aan de schending van mensenrechten konden immers niet naar de rechter stappen. Zo werden zij gediscrimineerd ten opzichte van organisaties die hetzelfde deden, maar een bijzondere wetgevende machtiging hadden gekregen om wel een rechtsvordering in te stellen. Het was aan de wetgever om die leemte in te vullen. Er gebeurde echter weinig, tot de vzw D.E.I. in 2017 de Belgische Staat voor de rechtbank van eerste aanleg daagde. De vzw vroeg daarbij om de Staat te veroordelen tot het wijzigen van de wet onder een dwangsom van 100 EUR per dag. Enkele weken voor de zaak gepleit zou worden, diende de regering een wetsontwerp in met de vereiste aanpassing. Het vorderingsrecht uit het wetsontwerp kreeg zelfs een ruimere invulling nadat verschillende organisaties, waaronder het Steunpunt tot bestrijding van armoede<sup>36</sup>, daartoe advies hadden gegeven.

Hoe dit nieuwe instrument zal gebruikt worden, zal de komende jaren blijken. Maar zoals besproken in het zesde hoofdstuk van dit boek, opent het interessante perspectieven. Het is een goede zaak als ook verenigingen kunnen procederen voor de

---

32 J. SEVRIN (2019). « *L'assurance protection juridique: un meilleur accès à la justice pour tous?* », Elsene, Ligue des Familles, <https://www.laligue.be/Files/media/497000/497365/fre/assurance-protection-juridique.pdf>.

33 V. VAN DER PLANCKE en N. BERNARD (2019), « *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement* », Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, 17-18, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours\\_logement\\_fr\\_tma.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_tma.pdf).

34 Art. 17, lid 2 Ger.W.

35 GwH, 10 oktober 2013, nr. 133/2013, samengevat op de website: <http://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/toegang-tot-de-rechtbank/grondwettelijk-hof-10-oktober-2013-nr-133-2013/>.

36 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018), Advies over het wetsontwerp van 8 oktober 2018, waarvan titel 9 een vorderingsrecht ter verdediging van collectieve rechten plant in te voeren, 5 november 2018, Brussel, [http://www.armoedebestrijding.be/publications/Advies\\_vorderingsrecht\\_2018.pdf](http://www.armoedebestrijding.be/publications/Advies_vorderingsrecht_2018.pdf).



gewone rechtbanken. Niet alleen ontstaat de mogelijkheid om onderbelichte zaken voor de rechter te brengen. Bovendien stellen verenigingen mogelijk een ander soort juridische vragen. En in een land zonder algemene databank van rechtspraak kunnen verenigingen meer zichtbaarheid geven aan hun juridische tussenkomsten en deze informatie delen met andere organisaties die strijden tegen armoede. Een vermoeden dat zich nu een overvloed aan vorderingen van rechtspersonen zal voordoen, lijkt alvast ongegrond. Rechtspersonen zullen immers steeds rekening moeten houden met de verschillende kosten die gepaard gaan met een rechtsvordering. Ook voor organisaties die strijden tegen armoede en die zich op het juridische pad willen begeven, betekent dit steeds een afweging van de kosten en slaagkansen van een vordering. Het verkrijgen van vonnissen die een precedent zullen scheppen en het mogelijk zullen maken om gezamenlijk naar een betere toekomst toe te werken, blijft zeker een van de kerntaken van het middenveld<sup>37</sup>. In een open brief die in mei 2019 werd gepubliceerd<sup>38</sup>, hebben verschillende ondertekenaars uit het middenveld en de vakbondswereld aan de alarmbel getrokken over wat ze ervaren als een verschuiving in de maatschappij: gerechtelijke procedures stijgen, terwijl zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State meer en meer schendingen van grondrechten moeten vaststellen.

### 3.2. Het niveau van de administraties en organisaties

Er kan ook op het niveau van de administratieve en gerechtelijke organisatie werk worden verricht. Wanneer besloten wordt een burger een recht te weigeren of in te trekken, dient de bevoegde overheidsinstantie of organisatie ervoor te zorgen dat zij in duidelijke bewoordingen en in klare taal vermeldt wat de beroepsmogelijkheden zijn en waarom het besluit in kwestie is genomen<sup>39</sup>. Dit geldt zowel voor oproepingen en dagvaardingen voor de rechtbank, maar ook voor de zittingen en de beslissingen van rechters. In dit opzicht is de opleiding van de verschillende actoren in de rechterlijke macht en de advocatuur om over hun kijk op armoede te reflecteren, bijzonder nuttig<sup>40</sup>. Tijdens deze opleidingen zijn bepaalde interessante praktijken aan het licht gekomen, zoals het opzetten van netwerken en samenwerkingsverbanden tussen magistraten en het middenveld en bepaalde diensten.

Om de non-take-up van rechten te verhelpen, moeten de overheden en de diensten onder meer trachten de rechthebbenden proactief te bereiken, te informeren en te

---

37 F. DE BOE (2017), « *Les législateurs et acteurs judiciaires face au non-accès et au non-recours aux droits* » in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten (red.), Brugge, Die Keure, 131-135, <https://www.armoedebestrijding.be/publicatie-armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten-non-take-up-van-rechten/>.

38 Collectief van verenigingen (2019), « *Nous sommes de plus en plus contraints au recours en justice constitutionnelle* », *Le Soir*, 22/05/2019, <https://plus.lesoir.be/225848/article/2019-05-22/nous-sommes-de-plus-en-plus-contraints-au-recours-en-justice-constitutionnelle>.

39 V. VAN DER PLANCKE en N. BERNARD (2019), « *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement* », Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, 16, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours\\_logement\\_fr\\_1tma.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf)

40 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017), « *De kijk van magistraten op armoede* », verslag van de reflectiedag van 15 december 2017 georganiseerd met het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, [http://www.armoedebestrijding.be/publications/20171215\\_Magistraten\\_armoede.pdf](http://www.armoedebestrijding.be/publications/20171215_Magistraten_armoede.pdf)



helpen bij de toegang tot rechten<sup>41</sup>. Naast een bereidheid van overheden en organisaties om proactief te zijn, moeten zij ook over de middelen beschikken om dit te doen. Dit was het besluit van een vertegenwoordiger van een federale administratie tijdens een overlegvergadering binnen het Steunpunt: “De non-take-up is een groot probleem dat moeilijk te detecteren valt. De betrokkenen, enerzijds de mensen die te weinig geïnformeerd zijn over hun rechten en anderzijds de organisaties die te weinig middelen krijgen om naar de mensen toe te stappen, vinden elkaar te weinig”<sup>42</sup>.

De overheid beschikt over verschillende mechanismen om de non-take-up van rechten tegen te gaan. Zo werden instrumenten ontwikkeld om organisaties en diensten te stimuleren en te ondersteunen bij het nadenken over non-take-up van rechten in het kader van hun werkdomein<sup>43</sup>. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede pleit daarnaast ook voor een plan van strijd tegen non-take-up van rechten op elk overheidsniveau. Op het federaal niveau hebben de POD Maatschappelijke integratie en de FOD Sociale zekerheid een werkgroep gevormd die de prioriteiten in deze domeinen heeft vastgesteld. Sommige ideeën verbonden aan deze prioriteiten zouden kunnen worden opgenomen in het volgende federaal armoedeplan. De werkzaamheden binnen het Parlement van de Franstalige Brusselaars en de initiatieven op het lokaal niveau gaan ook de goede richting uit.

Eén van de pistes om de effectiviteit van rechten te verbeteren is de automatische toekenning van rechten. In 2013 en 2020 heeft het Steunpunt tot bestrijding van armoede (de tweede maal in samenwerking met de POD Maatschappelijke integratie) een stand van zaken opgemaakt rond de automatische toekenning van rechten voor de federale bevoegdheden. Belangrijk is dat er stappen vooruitgezet worden in automatische toekenning, met aandacht voor de verschillende gradaties: een ambtshalve automatische toekenning van rechten, een proactieve benadering van potentieel rechthebbenden, een automatische actualisering van de situatie van de rechthebbenden, en administratieve vereenvoudiging<sup>44</sup>. Op het thema van administratieve vereenvoudiging gaan we in punt 3.3. verder in.

---

41 H. VAN HOOTEGEM (2017), “De rol van diensten en administraties ten aanzien van de niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten” in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (red.) / Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (ed.) (2017). Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits, Brugge, Die Keure, 101-111, <https://www.armoedebestrijding.be/publicatie-armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten-non-take-up-van-rechten/>.

42 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019), “Duurzaamheid en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie”, Tweejaarlijks Verslag 2018-2019, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 84, <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2019/12/Duurzaamheid-en-Armoede-Tweejaarlijks-Verslag.pdf>.

43 Video “Non-take-up en rechten” (juni 2016), <https://vimeo.com/170965851> en didactische handleiding, [https://www.armoedebestrijding.be/publications/NonTakeUp\\_Didact\\_folder.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/publications/NonTakeUp_Didact_folder.pdf).

44 POD Maatschappelijke Integratie en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020). “Automatisering van de rechten”, januari 2020, <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/01/AUTOMATISERING.pdf>; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013), “Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat, Nota op vraag van de Begeleidingscommissie”, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/automatiseringrechten.pdf>; zie ook 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.

In de bespreking in het overleg binnen het Steunpunt van het thema van goed bestuur – in het kader van het tweejaarlijkse Verslag ‘Duurzaamheid en armoede’ – werd op nog een andere manier een link gelegd met de effectiviteit van rechten. Een deelnemer vanuit een administratie lichtte toe dat bij het milieubeleid meestal gewerkt wordt met de gemiddelde burger in gedachte. Eigenlijk moet beleid de zwaksten (kinderen, ouderen, mensen in armoede...) als norm nemen, als toets voor effectiviteit. Als een beleid goed is voor deze groepen, is het goed voor iedereen. *“Goed bestuur betekent bezorgd zijn rond het welzijn van iedereen, en betekent ook dat niemand wordt achtergelaten”*<sup>45</sup>.

In die zin is het belangrijk om aandacht te hebben voor de vorming van medewerk(st)ers van organisaties, instellingen en administraties rond armoede. Een deelnemer aan het overleg binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede vroeg zich af: *“Hoe kunnen we een bewustzijn creëren van de concrete realiteit van individuen en gezinnen die dagelijks met armoede te maken hebben? Er is een leemte die betekent dat het beleid en wat er wordt ingevoerd niet kan overeenstemmen met wat er wordt ervaren en niet structureel kan helpen”*. Op de verschillende overheidsniveaus zijn er ‘aandachtsambtenaren’ armoede aangeduid, wat de aandacht voor armoede binnen administraties kan verbeteren<sup>46</sup>. Vaak gaat het echter maar om één persoon die deze functie ook met andere taken moet combineren. In het overleg werd in het kader van het belang van vorming ook verwezen naar de Agora werkgroep die binnen de Federatie Wallonië-Brussel al 20 jaar dialoog creëert tussen gezinnen in armoede, beroepskrachten in de bijzondere jeugdbijstand en de betrokken administratie<sup>47</sup>. Een deelnemster aan het overleg vroeg om ook het overleg binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede te vermelden als een belangrijke en interessante plaats voor uitwisseling en wederzijdse vorming tussen mensen in armoede en hun verenigingen, diverse organisaties, en instellingen en administraties.

Voor het departement justitie moet ook worden vastgesteld dat de jarenlang aanhoudende besparingen hebben geleid tot een chronische onderfinanciering van de instelling. Het is dan ook essentieel dat justitie genoeg financiële middelen krijgt om haar rol als waarborger van de toegang tot rechten te kunnen spelen. Het plan van de huidige minister van Justitie om tegen 2024 het jaarlijkse budget met een half miljard euro te verhogen is alvast een stap in de goede richting<sup>48</sup>.

---

45 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019), *“Duurzaamheid en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie”*, Tweejaarlijks Verslag 2018–2019, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 84, <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2019/12/Duurzaamheid-en-Armoede-Tweejaarlijks-Verslag.pdf>.

46 F. SPIESSCHAERT (2005), *“Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek”*, Leuven, Acco, 171 p.

47 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). *“De dialoog, een vruchtbare aanpak in functie van de doeltreffendheid van rechten – Agora, een inspirerend voorbeeld”*, maart 2021, <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/03/Twintig-jaar-Agora-NL.pdf>.

48 Team Justitie (2021). *“Een nieuwe start voor justitie”*, 16 juni 2021, Brussel, Team Justitie, <https://www.teamjustitie.be/2021/06/16/een-nieuwe-start-voor-justitie/>

### 3.3. Het niveau van de wetgeving

Er bestaan meerdere mogelijkheden om op het supra-niveau vorderingen te maken in de richting van een betere toegang tot rechten voor mensen in armoede.

De noodzaak aan vereenvoudiging van wetgeving willen we hierbij extra in de verf zetten, want bij een complexe regelgeving is een automatische toepassing van rechten natuurlijk des te moeilijker. Ook de voorwaardelijkheid van een recht heeft een direct effect op de mogelijkheden tot een automatische toepassing ervan.

Belangrijk is ook de afbakening van de groepen en de identificatie van de mogelijke rechthebbenden<sup>49</sup>. Personen die in het kader van de toekenning van een ander recht reeds een middelentoets hebben ondergaan, zouden automatisch in aanmerking moet komen voor bepaalde andere rechten. Een maatregel zoals de schrapping van het ‘onweerlegbaar vermoeden van onvermogen’ bij de juridische tweedelijnsbijstand – op federaal niveau, tijdens de vorige legislatuur – staat dan ook haaks op de ambitie van verschillende overheden om zo veel mogelijk over te gaan tot een automatische toepassing van rechten.

Op verschillende plaatsen in dit hoofdstuk werd aangeduid hoe beleidsmaatregelen rond toegang tot justitie een impact kunnen hebben op het leven in armoede. Bij de opmaak van nieuwe maatregelen is het dan ook belangrijk om deze op voorhand (ex ante) te analyseren<sup>50</sup>. Op de verschillende overheidsniveaus hebben overheden instrumenten van ex ante analyse uitgewerkt en geïnstalleerd: de regelgevingsimpactanalyse op federaal niveau, de armoedetoets in Vlaanderen, de gelijkheidskansen-test in Brussel, evenals initiatieven op lokaal niveau (zoals de Stad Brugge). Het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft op basis van een uitwisseling in een interfederale werkgroep aandachtspunten geformuleerd om het instrument te versterken<sup>51</sup>. Verschillende van deze aandachtspunten sluiten trouwens nauw aan bij de aanbevelingen in functie van een duurzaam beleid, met onder meer: een benadering van armoede in termen van mensenrechten, integratie van een transversaal en interfederaal perspectief, steunend op een diversiteit van kennis, belang van het publiek en politiek debat...

Even belangrijk als de ex ante evaluatie is ex post evaluatie van beleid. Nochtans gebeurt een systematische evaluatie van beleid nog altijd veel te weinig. Wel heeft de Vlaamse overheid in mei 2019 een nieuwe gecoördineerde omzendbrief over beleid en regelgevingsprocessen goedgekeurd, waarin ook – op basis van het principe ‘evalueer eerst’ – naar een overzicht van de geplande, lopende en afgeronde decreet-evaluaties en naar een kwaliteitsvol inspraakproces gevraagd wordt. Op het gebied van justitie zou het een uiterst interessant zijn om de recente hervormingen van het recht op juridische

---

49 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). *“Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie”*, Tweejaarlijks Verslag 2016-2017, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 28-32, <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/burgerschap/>.

50 Zie ook de thematische webpagina rond ex ante evaluatie op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede: <https://www.armoedebestrijding.be/themas/armoedetoets/>.

51 Een nota met deze aandachtspunten komt ter beschikking op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede.

tweedelijnsbijstand – zowel de verstrenging van de toegang in 2018, als de verhoging van de financiële drempels in 2020 - te evalueren.

Essentieel – zowel bij de uitwerking als de evaluatie van beleid – is dat mensen in armoede en hun verenigingen, en andere stakeholders betrokken worden. Hierbij werd door de deelnemers aan het overleg binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede in de eerste plaats aandacht gevraagd voor bestaande aanbevelingen en adviezen van raden, structuren, organisaties. In mei 2019 heeft het Steunpunt een bijdrage geleverd in het kader van de evaluatie van het derde federaal plan armoedebestrijding, met een focus op de betrokkenheid van stakeholders. In het besluit van deze bijdrage wordt gevraagd om in de voorbereiding van een beleidsplan het bestaande beleidsvoorbereidende werk van de verenigingen waar armen het woord nemen en andere stakeholders te valoriseren, met onder meer de tweejaarlijkse Verslagen als bestaand instrument hiervoor<sup>52</sup>.

Tot slot kan men nog stilstaan bij het belang van wetenschappelijk (opvolg)onderzoek naar (beïnvloedende factoren van) niet-effectiviteit. Men kan hierbij denken aan de (niet-bewezen) veronderstelling van overconsumptie ('over-take-up') van het recht op basis waarvan de toegang tot het gerecht door een aantal recente initiatieven (financieel) werd afgeremd.

## 4. Conclusies en beleidsaanbevelingen

Op basis van het voorgaande willen we graag een aantal aanbevelingen en toekomstgerichte denkpistes formuleren om de rol van justitie als waarborger van (mensen)rechten voor mensen in armoede te versterken. We maken hierbij gebruik van de niveaus die we in dit artikel in de eerdere punten aanhaalden, waarbij uiteraard er enige overlapping mogelijk is.

### Het individuele niveau

- De rechtzoekenden informeren op een laagdrempelige manier, onder meer door gebruik te maken van verschillende informatiemiddelen en -kanalen en door een maximale samenwerking tussen de verschillende actoren.
- De financiële toegang tot justitie verbeteren: evalueren van de toepassing van de nieuwe wetgeving op de rechtsbijstandsverzekering, verlagen van

---

52 Deze valorisatie van bestaand materiaal wordt ook benadrukt in de publicatie op basis van het onderzoek rond politieke participatie en het Nationaal Actieplan sociale insluiting, dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede in 2003 heeft uitgevoerd, in opdracht van de Minister voor Maatschappelijke integratie en Sociale economie, in overleg met het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding en de verenigingen betrokken in het Collectief van verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede. Zie: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003). *“Politieke participatie en het Nationaal Actieplan sociale insluiting: werk aan de winkel”*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, <https://www.armoedebestrijding.be/publications/NAPeindversie0903.pdf>.

financiële drempels (rolrechten, BTW op advocatenkosten...), evalueren van het systeem van en de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand (financiële toegangsdrempels, administratieve lasten op advocaten en aanvragers, oprichting gespecialiseerde advocatenkantoren...).

- Ondersteunen van de alternatieve manieren om rechtsgeschillen te beslechten (bemiddeling, ombudsdiensten) maar tegelijk letten op machtsverhoudingen ten nadele van mensen in armoede.

### Het niveau van de administraties en organisaties

- Justitie de middelen geven om haar rol van waarborger van de effectiviteit van rechten uit te oefenen.
- Alle actoren die juridische eerstelijnsbijstand aanbieden (financieel) ondersteunen en ze betrekken bij de organisatie ervan via de commissies voor juridische bijstand. Hierbij dient verder ingezet te worden op samenwerking en netwerken.
- Organisaties en diensten stimuleren en ondersteunen om na te denken over non-take-up van rechten in hun werkdomein en praktijken.
- Voorzien in proactieve initiatieven waarbij men zelf naar de rechtzoekenden toestapt en samenwerkt met de laagdrempelige basisorganisaties op het terrein.
- De justitiële actoren sensibiliseren en vormen rond armoede en bestaansonzekerheid, door informatie- en vormingsinitiatieven maar ook door overleg en dialoog met de verschillende verenigingen waar armen het woord nemen en andere actoren.
- De justitiële actoren sensibiliseren om toegang en verstaanbaarheid (klare taal) te verbeteren voor alle burgers.

### Het niveau van de wetgeving

- Een beleid voeren met het oog op effectieve uitoefening van rechten door op elk beleidsniveau, en ook in het beleidsdomein van justitie, een plan op te stellen voor de bestrijding van non-take-up van rechten (bijvoorbeeld: proactieve initiatieven, vereenvoudiging procedures, automatisering van rechten...).
- Inzetten op de vereenvoudiging van wetgeving en procedures. Hier pleiten we bijvoorbeeld voor het herinvoeren van het onweerlegbaar vermoeden van behoefte in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en het verbinden van het recht op kosteloze rechtspleging aan het recht op juridische tweedelijnsbijstand (nu moeten hiervoor twee verschillende procedures worden gevoerd, aan twee verschillende loketten (BJB en bevoegde rechtbank), terwijl de toekenningsvoorwaarden in se dezelfde zijn).
- Systematisch voorzien van ex ante en ex post evaluatie bij de uitwerking en toepassing van beleidsmaatregelen met betrekking tot de impact in

armoedesituaties, met betrokkenheid van mensen in armoede, hun verenigingen en netwerken, en andere actoren in de strijd tegen armoede.

#### Noot van de auteurs

Dank aan Prof. Dr. Bernard Hubeau van de Universiteit Antwerpen voor zijn commentaren op het ontwerpartikel en aan Michiel Commère, medewerker bij het Steunpunt tot bestrijding van armoede, voor de hulp bij de redactie.



*Ik kwam met mijn (zeer jonge) advocate toe op de rechtbank, keurig op tijd, zoals het hoort. Er werden die dag meerdere zaken behandeld en ik diende te wachten... Zeer lang. Steeds meer zaken kwamen voor en mensen vertrokken, terwijl ik daar nog steeds zat. Tegen wanneer mijn zaak behandeld werd, was ik op van de stress, leeg en ik voelde me zeer klein. Zo wilde ik me nooit meer voelen.*

Vele burgers in armoede leven met de idee dat de duurste advocaat wint. Dit idee wordt nog versterkt door de praktijk dat de zaak van de advocaat met de meeste jaren op de teller het eerst behandeld wordt. De oudste advocaten zijn de duurste advocaten en deze krijgen letterlijk voorrang, terwijl goedkopere advocaten vaak jonger zijn en dus later aan bod komen in de behandeling van een zaak.



## Hoofdstuk 2

# JURIDISCHE EERSTELIJSBIJSTAND

Dr. Steven Gibens, lector en onderzoeker aan de Hogeschool Karel de Grote, Antwerpen

### 1. Inleiding

Mensen die in armoede leven, vinden moeilijk de weg naar de juridische hulpverlening<sup>53</sup>. Deze mensen ervaren financiële, sociaal-culturele en psychologische drempels in de toegang tot het (ge)recht<sup>54</sup>. De rapporten en de verslagen verhalen dat justitie vaak vertrekt vanuit vooroordelen over armoede en de leefwereld van de arme – kwetsbare mensen onvoldoende kent. Hierdoor voelen arme mensen zich niet begrepen door justitie. Er is dus sprake van een communicatiekloof. Mensen in armoede zijn zich er bovendien vaak ook niet van bewust dat zij een juridisch probleem hebben. Daarnaast ervaren zij een gebrek aan kennis en vaardigheden om hun rechten te kennen en ze te gebruiken. Ze voelen zich analfabeet in het kluwen van wetten en regels. Zij ervaren dat de juridische hulpverleners zoals advocaten verwachten dat mensen assertief zijn, dat ze weten waarnaar ze moeten vragen. Bovendien gaan advocaten ervan uit dat mensen zeer flexibel zijn. Het vertrouwen van mensen in armoede in justitie is dan ook niet groot. De volgende quote verwoordt dit gevoel sterk: *“Hoe houd ik mij buiten justitie?”*, eerder dan: *“Hoe vind ik toegang tot justitie”*<sup>55</sup>.

Het Algemeen Verslag over de Armoede heeft een aantal voorstellen tot verbetering gedaan<sup>56</sup>. De voorstellen hebben tot doel arme mensen meer grip te leren krijgen op

---

53 Recht en maatschappelijke integratie, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2000, 185. Zie hierover het Algemeen verslag over de armoede, 355, <http://www.armoedebestrijding.be/publicaties/AVA95.pdf>. Meer specifiek op het recht en justitie zijn er de Rapporten van vzw Recht-Op: Recht-Op vzw, *Justitiehuizen: luchtkastelen*, mei 2001; Recht-Op vzw, *Recht en inspraak van gebruikers/cliënten. Rechten zijn niet enkel papieren wetten, maar een middel tot een betere hulpverlening. Mensen in armoede formuleren eigen aandachtspunten*, april 2002; Recht-Op vzw, *Dossier: Het recht van de sterkste: Hoe kunnen mensen in armoede tot hun recht komen?*, 2007; SIVI vzw, *Dossier armoede en justitie Als je in het rood staat, springt het niet automatisch op groen*, 2007. Alle terug te vinden op <http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/onze-mening/recht/dossiers>.

54 C.J.M. SCHUYT, C.A. GROENENDIJK en B.P. SLOOT, *“De weg naar het recht”*, Deventer, Kluwer, 1976, 387 p.

55 RECHT-OP vzw, *“Het recht van de sterkste...”*, 51.

56 Algemeen verslag over de armoede, 365, <http://www.armoedebestrijding.be/publicaties/AVA95.pdf>.

de eigen leefsituatie. Om dit doel te bereiken rijst er de vraag naar laagdrempelige diensten die oog hebben voor een goed onthaal en inzetten op preventie zodat juridische problemen vroegtijdig gedetecteerd en aangepakt worden. De rechtshulp moet dus meer naar de armen toe komen. Het begrijpen hoe justitie werkt, zal hen ook versterken in hun leefsituatie, dan weten ze wat werkt en niet werkt en hoe zich hiertegenover te verhouden.

Mensen die in armoede leven ondernemen vaak geen actie om hun rechten te realiseren door gebrek aan middelen zoals kennis en inkomen, zoals uit studies blijkt<sup>57</sup>. Een Britse studie leert dat bij kwetsbare groepen (eenoudergezinnen, huurders, uitkeringsgerechtigden, mensen zonder diploma, mensen met gezondheidsproblemen) er weliswaar een hoger percentage was dat advies had verkregen, maar deze kwetsbare mensen scoorden veel lager als het op het aanpakken van deze problemen ging. Verdere analyses toonden aan dat de impact van het gebrek aan kennis over rechten veel hoger was als de respondenten er niet in geslaagd waren advies in te winnen<sup>58</sup>. Naast kennis en inkomen zijn er subtielere krachten zoals percepties van onvoldoende kracht om de situatie in zijn voordeel te laten uitdraaien en dus hulpeloosheid en onmacht<sup>59</sup>. Mensen in armoede ondernemen dan geen actie met als redenen: “niet weten wat te doen” en “waar naartoe te gaan”, “denken dat het te veel stress met zich mee zal brengen”, “onzeker zijn over zijn rechten”, “bang zijn” of “ervan overtuigd zijn dat een actie geen verschil in resultaat zal maken”. Tot slot zijn er de ervaringen uit het verleden die mensen in de toekomst willen vermijden - wat Sandefur “*Frustrated resignation*” noemt<sup>60</sup>.

De verslagen en onderzoeken wijzen op de noodzaak van een aangepaste dienstverlening. Deze dienstverlening zal zowel moeten bestaan uit niet-juridische als juridische ondersteuning. Dat kwetsbare mensen hun weg niet naar het recht vinden gaat niet alleen terug op een gebrek aan kennis, maar betekent ook dat deze mensen moeten beschikken over bepaalde vaardigheden en attitudes. Als rechten zijn aangetast dan moeten mensen weten welke diensten hiervoor nodig zijn. Zij moeten hiervoor voldoende geletterd zijn, communicatief zijn en informatie strategisch kunnen inzetten. Tot slot moeten mensen ook psychisch in staat zijn om adequaat de juiste hulp te vinden.

---

57 N.J. BALMER, A. BUCK, A. PATEL, C. DENVIR en P. PLEASENCE, “*Knowledge, capability and the experience of rights problems*”, Plenet/LSRC, 2010, 72 p.

58 A. CURRIE, “*Civil Justice Problems and the Disability and Health Status of Canadians*” in P. PLEASENCE, A. BUCK en N. BALMER (eds.), “*Transforming Lives: Law and Social Process*”, TSO, London, 2007, 44-63. Currie verwijst naar gelijkaardige resultaten in de studies van C. COUMARELOS, Z. WEI en A. ZOU, “*Justice Made to Measure: NSW Legal Needs Survey in Disadvantaged Areas*”, Law and Justice Foundation of NSW, Sydney, 2006. P. PLEASENCE, A. BUCK, N. BALMER, A. O’GRADY, H. GENN en M. SMITH, “*Causes of Action: Civil Law and Social Justice*”, The Stationary Office, London, 2004. P. PLEASENCE, N. BALMER en A. BUCK, “*Causes of Action: Civil Law and Social Justice*”, 2d ed., The Stationary Office, London, 2006.

59 P. PLEASENCE en N. BALMER, “*How People Resolve ‘Legal’ Problems. A report to the Legal Services Board*”, PPSR, Cambridge, 2014, 109 p.

60 R. SANDEFUR, “*The importance of Doing Nothing: Everyday Problems and Responses of Inaction*” in P. PLEASENCE, A. BUCK en N. BALMER (eds.), “*Transforming Lives: Law and Social Process*”, TSO, London, 2007, 112-132.

De vraag rijst of het huidige aanbod in de juridische eerstelijnsbijstand zo ontworpen is dat zij tegemoet komt aan de voornoemde noden en behoeften van mensen die in armoede leven.

We bespreken in deze bijdrage eerst de regelgeving over de juridische eerstelijnsbijstand. Vervolgens kijken we naar de praktijk van de juridische eerstelijnsbijstand. Tot slot zoeken we naar een manier om de toegang tot het recht voor mensen die in armoede leven op hun maat te ontwerpen.

## 2. Juridische eerstelijnsbijstand

### 2.1. Naar een wet op de juridische bijstand in 1998: het ontstaan van de juridische eerstelijnsbijstand

De jaren 70 van de vorige eeuw stelden verschillende leemtes vast in de rechtshulpverlening. Ondanks deze vaststellingen en de verschillende debatten hierrond tussen traditionele rechtshulpverleners zoals advocaten en de sociale rechtshulpverleners zoals de wetswinkels veranderde de overheid haar beleid rond de rechtshulpverlening niet<sup>61</sup>.

De aanloop tot de wetwijziging van 1998 werd genomen in het begin van de jaren '90 toen de advocaten-stagiairs van de overheid een betere organisatie van de juridische bijstand eisten en deze eisen zich vertaalden in enkele wetsvoorstellen<sup>62</sup>.

De parlementsleden Onkelinx en Mayeur wilden een apart orgaan oprichten waarin zowel advocaten, verenigingen (vb. ATD-Vierde Wereld) en andere deskundigen het beleid bepalen<sup>63</sup>. Zij haalden hun inspiratie uit Europese buurlanden, uit Canada (Québec) en uit de protestacties van de wetswinkels gedurende de jaren 70 en 80 van de 20<sup>e</sup> eeuw.

De parlementsleden Corbisier-Hagon en de heer Beaufays<sup>64</sup> stelden dan weer voor om een samenwerking tussen het OCMW en de balies te institutionaliseren. Een samenwerking die sinds de jaren 70 en 80 in bepaalde arrondissementen tot stand was

---

61 C. DRIESEN, G. FRANSSSEN, S. GIBENS en J. VAN HOUTTE, "Naar een meer performante rechtshulp. Een rechtsvergelijkend en rechtssociologische studie", Brussel, Larcier, 2006, 428 p.; D. DOBBELSTEIN en J. PINELLA, "L'accès aux droits et à la Justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible?", Brussel, La Chartre, 1999, 314 p.

62 S.GIBENS, "Juridische bijstand" in APR, 2008, 189 p.

63 Parl. St., Kamer 1990-91, 1588/1, 1-17.

64 Parl. St., Kamer 1990-91, 1599/1, 1-6.

gekomen, vooral op de eerste lijn<sup>65</sup>. Als wettelijke basis werd verwezen naar art. 60 § 2 en art. 61 van de organieke wet van 8 juli 1976 op de OCMW's.

Het wetsvoorstel van Onkelinx, nog meer dan dat van Corbisier, wilde de juridische bijstand niet meer organiseren binnen de Orde van Advocaten. Zij opteerde voor een aparte structuur waar niet alleen de stem van de advocatuur hoorbaar zou zijn, maar ook deze van andere deskundigen en van de vertegenwoordigers van de arme rechtzoekenden.

Omdat de voormalige Nationale Orde van Advocaten het tussenschot tussen advocatuur en rechtshulp in de vermelde voorstellen niet erg genegen was, keurde de Algemene Raad van de Orde een voorstel over de werking van de juridische bijstand goed. De parlamentsleden Viseur, Vandeurzen, Beaufays en mevr. de T'Serclaes zetten op 29 april 1996 dit voorstel van de Orde om in een wetsvoorstel dat de basis werd van de wet op de juridische bijstand<sup>66</sup>. Om enig tegengewicht te bieden aan het door de balie geïnspireerde wetsvoorstel dienden de heren Giet, Landuyt en Biefnot het wetsvoorstel van Onkelinckx opnieuw in<sup>67</sup>.

De tussenkomst van de regering via het indienen van wetsontwerpen heeft de voorstellen van de heer Giet en Viseur met elkaar proberen te verzoenen<sup>68</sup> - noch volledige centralisatie van de juridische bijstand in de schoot van de Raad van de Orde noch het groeperen van deze bijstand in een onafhankelijk Centrum voor Rechtsbijstand.

De organisatie van de juridische eerstelijnsbijstand werd toevertrouwd aan een commissie voor juridische bijstand, een onafhankelijk orgaan en de tweedelijnsbijstand aan het bureau voor juridische bijstand, ingesteld door de raad van de Orde van Advocaten.

Het parlementair debat benadrukte het vertrouwen in de advocatuur om de juridische bijstand te organiseren en te verlenen. De buurlanden zoals Engeland, Wales en Nederland kozen voor een apart orgaan<sup>69</sup>. De rol en de positie van de burger, laat staan voor de mensen die in armoede leven, was amper het voorwerp van debat<sup>70</sup>.

---

65 Zie reeds voorheen wetsvoorstel houdende organisatie van eerstelijnsrechtshulp door het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (dhr. Van den Bossche), Parl. St., 1983-84. 8 p. Zie ook S. GIBENS, "Rechtshulp in België. Eindelijk uit de startblokken" in K. VAN AEKEN en F. VAN LOON (eds.), "De toekomst van de rechtssociologie in het justitieel beleid", FWO-UFSIA, 2002, 215.

66 M.B. BERTRAND, "De l'assistance judiciaire à l'aide juridique", in Liber Amicorum Jozef Van den Heuvel, Antwerpen, Kluwer, 1999, 25-26.

67 Wetsvoorstel betreffende de rechtsbijstand (Giet, Landuyt en Biefnot), Parl.St., Kamer 1996-97, 1117/1, 19 p.

68 Verslag, Parl. St., 549/14, 1995-96, 61.

69 C. DRIESEN, G. FRANSSEN, S. GIBENS en J. VAN HOUTTE, "Naar een meer performante rechtshulp...", o.c., 86 en 100.

70 S. GIBENS, B. HUBEAU en S. RUTTEN, "De rechtshulp en de advocatuur in een rechtsstaat in transitie? Over de nood aan juridische bijstand en de ondernemerszin van advocaten", Panopticon: tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk 2019, 470-489.

## 2.2. Het wettelijk raamwerk van de juridische eerstelijnsbijstand: de wet van 23 november 1998

Voor de wetwijziging van 1998 bepaalde elke balie de wijze van rechtshulpverlening. Zowel de consultatie als het aanstellen van een kosteloze raadsman behoorden tot de taak van het Bureau voor Consultatie en Verdediging (BCV). Naast de verschillende aanpak per arrondissement was er ook nog het aanbod van andere organisaties voor juridische bijstand en de OCMW's. Hun aanbod was vaak diffuus, beperkt tot een bepaalde doelgroep of tot een bepaald rechtsdomein<sup>71</sup>. De wetgever vond een meer georganiseerd en algemeen aanbod vanuit de advocatuur op de juridische eerste lijn bijgevolg opportuun.

Er was evenmin overleg en samenwerking tussen de verschillende rechtshulpverlenende instanties. De commissie voor juridische bijstand werd het overlegorgaan. Om de samenwerking te bevorderen heeft de wetgever in art. 508/2 §3 Ger.W. er voor gekozen om in deze commissie zowel vertegenwoordigers van de balie, vertegenwoordigers van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn als vertegenwoordigers van de "erkende" organisaties voor juridische bijstand te laten zetelen<sup>72</sup>.

De wetgever zag de organisatie van de juridische eerstelijnsbijstand door de advocaten, onder andere in de justitiehuisen en ook in de gevangenis<sup>73</sup> als de belangrijkste taak van de commissie.

De wet benadrukte wel de bijzondere aandacht voor sociaal kwetsbare groepen. In de eerste plaats hadden de commissies de opdracht om deze doelgroep te informeren over het bestaan van de juridische eerstelijnsbijstand. Deze informatieverplichting houdt in dat alle praktische gegevens in verband met de diensten voor de juridische eerstelijnsbijstand beschikbaar zouden moeten zijn op de griffies van de rechtbank, bij de gerechtsdeurwaarders van het betrokken arrondissement, alsook bij de OCMW's en op het gemeentelijk niveau in het algemeen waar ze kan worden aangevuld met informatie van lokale diensten op de diverse rechtshulpdomeinen<sup>74</sup>. Op de tweede plaats hadden de advocaten die deelnemen aan de juridische eerstelijnsbijstand de opdracht om hun voorkeurmateries te vermelden, deze te staven of zich ertoe te verbinden om hiervoor een opleiding te volgen<sup>75</sup> zodat een meervoudig en kwalitatief aanbod kan verleend worden.

---

71 J. VAN HOUTTE, W. VAN WAMBEKE, en E. DELANOEIJE, "Rechtshulp en rechtsinformatie", Brussel, FDWTC, 1995, 60 alsook specifiek J. VAN HOUTTE, A. VETS, E. DELANOEIJE, K. DE VALCK, en K. VAN DEN BRANDE, "Sociale Rechtshulp in Antwerpen", FDWTC, 1996, 136 p. + bijlagen.

72 R. DE BAERDEMAEKER, « L'assistance judiciaire et l'aide juridique », J.T. 1999, 467-469.

73 Niet alleen in de justitiehuisen, maar ook in de gevangenis wordt er een lokaal ter beschikking gesteld voor de rechtshulpverlening en de juridische bijstand en dit in omstandigheden die de vertrouwelijkheid van het gesprek met de gedetineerden waarborgen. Artikel 104 basiswet van 21 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, B.S., 1 februari 2005.

74 Verslag namens de commissie voor de justitie uitgebracht door de heer Dany Vandenbossche, Parl. St., Kamer, gewone zitting 24 april 1998, nr. 549/14, 6. zie ook art. 508/3, 3° lid 2 Ger.W.; De informatieverplichting neemt zelfs bestaan in een collectieve informatieverplichting en vormingsinitiatieven zoals artikel 104 § 2 basiswet rechtspositie gedetineerden voorziet.

75 Oud artikel 508/5 § 1, lid 3 Ger.W.

De commissie kreeg ook een beleidsfunctie toegewezen. De commissies moesten het overleg en de coördinatie bevorderen tussen de organisaties voor juridische bijstand en de doorverwijzing naar gespecialiseerde organisaties vergemakkelijken. Hiervoor konden ze dan overeenkomsten sluiten. De netwerking vertrok vooral vanuit de advocatuur omdat de advocaten in de commissie steeds de meerderheid hadden en ook de voorzitter afvaardigden.

Tot slot hadden de commissies de wettelijke opdracht om aanbevelingen aan de Minister van Justitie te doen op grond van de verslagen die in het kader van de eerste - en tweedelijnsbijstand worden opgemaakt.

## 2.3. De juridische eerstelijnsbijstand in de praktijk

### 2.3.1. De commissies voor juridische bijstand

Onderzoek naar de werking van de commissies voor juridische bijstand leverde een aantal vaststellingen en conclusies op<sup>76</sup>.

Ten eerste kenmerkt een commissie zich niet door een homogeen beleid over de juridische eerstelijnsbijstand. De invulling en de realisatie van de beleidsdoelen van de commissie variëren tussen de leden-advocaten en leden niet-advocaten. De leden-advocaten benadrukken een bijkomend aanbod via de organisatie van de zitdagen als doel van de commissie, terwijl de andere leden niet-advocaten van de commissie vooral de versterking van de burger als doel stellen. Met andere woorden wat voor de ene het doel is, is voor de andere het middel.

Ten tweede vullen de advocaten de opdrachten in naar hun eigen maatstaven en houden zij zich aan een letterlijke lezing van de wet, zeker wat de organisatie van de zitdagen betreft. Terwijl de andere leden en hun organisaties gewoon zijn dat een overheid toekijkt en hun professionele opdracht bepaalt en opvolgt.

Ten derde ontbreekt het aan overheidssturing. De FOD Justitie heeft zich steeds afzijdig gehouden en heeft het uittekenen van het beleid overgelaten aan de advocatuur voor wie de opdracht misschien toch te groots was of in ieder geval niet behoorde tot haar corebusiness in termen van 'public management'. Het gevolg is dat de uitvoering van de opdrachten van de commissies zich hoofdzakelijk richtte op praktische zaken en aangelegenheden zonder zicht op een preventiebeleid, een doordacht doelgroepenbeleid of een proactief beleid. De leden van de commissies gedogen elkaars bestaan. Ze benadrukken elkaars complementariteit terwijl er latent toch een concurrentiestrijd heerst. Bijgevolg is ook de communicatie naar buiten geen toonbeeld van een doordacht en doordrongen beleid.

---

76 S. GIBENS, *Access to Justice en een beleid rond de preventieve rechtsbulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk*, doctoraal proefschrift Universiteit Antwerpen, 2018, 445 p.

Ten vierde kenmerkt de praktijk van de eerste lijn zich door pluriformiteit. De spreekuren van de advocaten gaan door op verschillende locaties, waaronder OCMW's, justitiehuisen en vrederechters. Daarnaast leveren bepaalde private sociale hulpverlening zoals CAW's in Vlaanderen en OCMW's ook juridische diensten. Deze dienstverleningen lopen naast elkaar. De raadplegingen tijdens de zitdagen door advocaten bestaan vooral uit face-to-facegesprekken. Van digitalisering is er nog weinig of geen sprake in de schoot van de commissies (intussen heeft Covid hierin al wat veranderingen gebracht). Zij schoven deze uitdaging door naar het beleid. En ook telefonische consultaties waren tot aan Covid beperkt en kenmerkten zich door een hotline bestaande uit één advocaat die te bereiken was op bepaalde momenten.

Ten vijfde is er op het terrein wel sprake van erkenning van elkaars kennis, competenties en vaardigheden en dus van ieders discipline. Deze erkenning is de eerste stap naar een samenwerking en de mogelijkheid om de praktijken op elkaar af te stemmen in het veld van de rechtshulpverlening.

Een aantal essentiële bestanddelen voor een consultatiepraktijk op de eerste lijn die afgestemd is op de rechtzoekende werden bevestigd zoals:

- een basishouding (geduld, openheid, empathie...)
- de nood aan kennis van het welzijnsluik via (een basale) kennis van de sociale kaart;
- het kunnen werken met specifieke doelgroepen en de nood aan aangepaste methodieken hiervoor;
- communicatievaardigheden;
- een gedegen kennis van die rechtsdomeinen die deel uitmaken van de leefwereld van de rechtzoekenden (en die ook kunnen verschillen naargelang de verschillende doelgroepen); Deze bestanddelen zijn essentieel voor een goede doorverwijzing (geen eenrichtingsverkeer) en eventuele opvolging.

Ten zesde is er nood aan een institutioneel kader om een wisselwerking tussen zowel juridische als niet-juridische diensten structureel mogelijk te maken. Een wisselwerking die zich vertaalt in interdisciplinariteit en intradisciplinariteit<sup>77</sup>, meer dan het geval is in de commissies voor juridische bijstand. Vanuit dit kader kunnen samenwerkingsverbanden opgezet worden. De coördinatie en bevordering van de samenwerking tussen de verschillende rechtshulpverlenende instanties was één van de wettelijke opdrachten van de commissies maar is om de reeds voornoemde redenen niet of zeker niet voldoende opgenomen door de commissies.

---

77 Inter(multi)disciplinariteit onderscheidt zich van interprofessionaliteit. Interprofessionaliteit fungeert als antwoord op een gefragmenteerde praktijk terwijl inter(multi)disciplinariteit een antwoord is op de gefragmenteerde kennis over verschillende disciplines. Disciplines bepalen dan ook de professionaliteit. Sociaal werkers zijn de professionals binnen het veld van het sociaal werk en het recht is het veld waar rond de juridische beroepen zich hebben gegroepeerd. De samenwerking tussen de beide disciplines van het sociaal werk en het recht situeert zich volgens Orji op het niveau van de communicatie, coördinatie, consultatie en partnerships. Het incorporeren van sociaal werk methoden in de rechtshulpverlening wordt door Aikin en Wizner omschreven als 'intradisciplinair'. Omgekeerd betekent het dat ook het recht meer zijn plaats moet verwerven in de sociaalwerkpraktijk. Zie hierover meer in S. GIBENS, "Access to Justice...", 139 e.v.

Ten zevente rijst naast het institutioneel kader de vraag naar het soort van professional die de verschillende disciplines die noodzakelijk zijn voor een onthaal op de eerste lijn beheerst. Hier is er nood aan specifieke opleidingsprogramma's waar zowel het sociale als het juridische een plaats krijgen. Dergelijke programma's maken het mogelijk om de disciplines in te zetten in functie van de taken en diensten die nodig zijn op de eerste lijn. Hierbij rijst de vraag of dit een nieuw soort professional moet worden dan wel dat de bestaande professionals, zowel de sociale als de juridische zich verder kunnen bekwamen via deze opleiding.

De dialoogtafels die naar aanleiding van het voorstel van decreet houdende de justitieuhuizen en de juridische eerstelijnsbijstand in Vlaanderen werden georganiseerd bevestigden vanuit het werkveld de nood aan een holistische, integrale en welzijnsgerichte benadering voor een toegankelijker eerste lijn<sup>78</sup>. En ook Lejeune<sup>79</sup> wees reeds voorheen op het belang in Franstalig België van geëngageerde juridische en niet-juridische professionals die de meest kwetsbare mensen bereiken, vaak via middenveldorganisaties.

### 2.3.2. Juridische eerstelijnsbijstand en de justitieuhuizen: een kans op interdisciplinaire samenwerking binnen justitie

Het opzet om van de justitieuhuizen<sup>80</sup> de plaats te maken voor een onthaal voor justitie naar aanleiding van de Dutrouxcrisis in 1996, waaronder naast de eerstelijnswerking door justitie-assistenten ook de zitdagen door de advocaten in het raam van de commissie voor juridische bijstand, leverde niet het verhoopte resultaat op<sup>81</sup>. De eerstelijnswerking van de justitieuhuizen werd afgebouwd. Deze eerstelijnswerking stond in voor een sociaal onthaal binnen justitie. Mensen konden er terecht bij de justitieassistenten die via vraagverheldering en detectie van sociale en juridische problemen inzetten op een juiste toeleiding of doorverwijzing. De juridische eerstelijnsbijstand door advocaten bleef doorgaan in de meeste justitieuhuizen waardoor de brede eerstelijnswerking werd gereduceerd tot een pure juridische benadering. Het was een gemiste kans om een brede eerstelijnsbulp op te zetten via een multidisciplinaire samenwerking met overdracht van kennis vanuit het juridische en het sociale veld.

Alhoewel in de kiem aanwezig en ondanks de aanwezigheid van justitieassistenten en advocaten op het terrein was het nooit tot een degelijke samenwerking gekomen. Dit is allicht mede te verklaren door de afgescheiden organisatie van de eerstelijnswerking in de justitieuhuizen en de juridische eerstelijnsbijstand. Daarbij kwam dat de

---

78 S. GIBENS, B. HUBEAU en S. RUTTEN, "De rechtsbulp en de advocatuur in een rechtsstaat in transitie? Over de nood aan juridische bijstand en de ondernemerszin van advocaten", *Panopticon*: tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk, 2019, 470-489.

79 A. LEJEUNE, « *Nul n'est censé être ignoré par le(s) droit(s)* ». *Politiques d'accès au droit et à la justice en Belgique et en France* », thèse de doctorat, 2010, 568 p.

80 S. GIBENS en B. HUBEAU, "Drogen de justitieuhuizen bij tot een meer toegankelijke, humane en efficiënte justitie?" in Federale Overheidsdienst Justitie, "10 jaar justitieuhuizen: Balans en perspectieven", *Congresverslagboek*, Brussel, 2010, 179.

81 Voor een grondige analyse, zie S. GIBENS, "Access to Justice en een beleid rond de preventieve rechtsbulp" in "Vlaanderen: naar een sociaaljuridische praktijk", *doctoraal proefschrift*, Universiteit Antwerpen, 2018, 165-215.



advocatuur de justitieassistenten niet als volwaardige professionals beschouwden en deze assistenten niet konden wegen op de advocatuur. Naast de interdisciplinaire samenwerking die er amper of niet was, zagen we ook dat intradisciplinariteit eerder beperkt was. Sommige justitiehuisen hadden ingezet op informatie-opbouw voor juridische kwesties waarmee justitieassistenten regelmatig geconfronteerd werden in hun contacten met justitiabelen en burgers. Nochtans waren zij niet juridisch geschoold, noch kregen zij hiervoor voldoende ondersteuning. Daarnaast zagen we bij advocaten wel een sociale reflex, een basishouding voor een eerstelijnsfunctie en tot slot een notie van de sociale kaart<sup>82</sup>. Deze kennisopbouw was en is afhankelijk van de persoon van de advocaat en vond geen organisatorische of structurele ondersteuning.

### 2.3.3. Conclusie

We kunnen alleen maar concluderen dat het landschap van de juridische eerstelijnsbijstand zich kenmerkt door fragmentatie<sup>83</sup>. Een brede generalistische aanpak op de juridische eerste lijn vraagt om de overschrijding van elkaars disciplines, zeker om mensen die in armoede leven te bereiken. We zouden mogen verwachten dat het sociaal onthaal en het juridisch onthaal op elkaar afgestemd zouden worden zowel op micro, meso- en macroniveau<sup>84</sup>.

Meer dan twintig geleden wezen Dobbelstein en Pinella al dat een nieuwe professionele cultuur *“prêche pour un humanisme, pour un dialogue interdisciplinaire, pour un rapport savoir-humain [...] Elle cherche à responsabiliser davantage l’usager par opposition au réflexe paternaliste. Elle cherche à mieux le connaître, dans sa globalité, dans son histoire et à le situer dans le système social [...] Elle encourage une culture de la résistance et du changement. Elle envisage de situer le débat au plan politique et sur la place publique”*. Zij pleitten voor professionals die beschikken over competenties als actief luisteren, voor een interdisciplinair partnerschap tussen de gerechtelijke wereld en het sociale veld met het oog op een buitengerechtigde aanpak van problemen via bemiddeling, conflictbeheersing of noodhulpverlening en zij pleitten voor het gebruik van innoverende methoden die de actieve deelname van de gebruikers aanmoedigen<sup>85</sup>.

---

82 De kennis en de tools van sociaal werkers om op de eerste lijn de mensen de weg te tonen naar de gepaste hulp- en dienstverlening of naar instanties die hun basisrechten kunnen verzekeren. Zie hierover L. SERRIEN, C. VANDER ZANDE, A. CORNILLE, K. SEGERS en E. DE WINTER, *“Kennis van de sociale kaart”* in M. TIRIONS, P. RAEMAECKERS, A. CORNILLE, S. GIBENS, J. BOXSTAENS en Y. POSTMA #sociaalwerk / Leuven, Acco, 2019, 245-280.

83 J. VAN HOUTTE en W. VAN WAMBEKE, *“De rechtshulpverlening”* in Welzijnsgids, Mechelen, Kluwer, 1998.

84 P. PLEASENCE en N.J. BALMER, *“How to Resolve ‘legal’ Problems”*, May 2014, 101.

85 D. DOBBELSTEIN en J. PINELLA, *« L’ accès aux droits et à la Justice. De la citoyenneté à l’ accès à la justice, une proposition réversible? »*, Brussel, La Chartre, 1999, 314 p.

## 2.4. De zesde staatshervorming: naar een nieuwe juridische eerstelijnsbijstand?

De zesde staatshervorming heeft de juridische eerstelijnsbijstand toegewezen aan de gemeenschappen en verankerd in art. 5, § 1, II, 8° van de bijzondere wet «*tot hervorming van de instellingen als een persoonsgebonden aangelegenheid*»<sup>86</sup>. De juridische tweedelijnsbijstand blijft een residuaire bevoegdheid van de federale overheid. De beide vormen van juridische bijstand kennen dus zowel een federale als een gemeenschapscomponent. Juridische bijstand is een bevoegdheid geworden op verschillende niveaus en de afstemming van de juridische eerstelijnsbijstand op de juridische tweedelijnsbijstand is noodzakelijk wegens de preventieve functie van de juridische eerstelijnsbijstand, nl. het vermijden van een gerechtelijke afwikkeling<sup>87</sup>. Het vermijden van procedures is trouwens één van de doelstellingen van de hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand zoals ook uit de andere bijdragen in dit boek zal blijken. De vraag rijst of deze overheveling een impact heeft gehad op de toegang tot het recht voor de mensen die in armoede leven.

### 2.4.1. De Vlaamse Gemeenschap

Naar aanleiding van de overdracht van de juridische eerstelijnsbijstand naar de gemeenschappen trok de voormalige Minister van Welzijn Vandeuren twee grote lijnen voor een beleid voor de juridische eerstelijnsbijstand: enerzijds een continuering van de dienstverlening, maar anderzijds meer samenwerking met het welzijnswerk en de afstemming met de juridische tweedelijnsbijstand<sup>88</sup>. Daarnaast benadrukte de minister dat er duidelijke kwaliteitscriteria moesten komen<sup>89</sup>. Tot slot stelde de minister voor om in te zetten op een duidelijk onthaal, gericht doorverwijzen en een multidisciplinaire samenwerking<sup>90</sup>. Om deze samenwerking te realiseren koppelde de

86 Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, B.S., 31 januari 2014. Zie ook Adv.RvS nr. 53.932/AV, Parl.St., Senaat 2011-12, nr. 5 – 2232/3, 12 (Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming). Zie voor een algemeen kader: K. ALGOED en J. VAN NIEUWENHOVE, «*Vijf staatshervormingen achter de rug, één in de wachtkamer*», Vives monografieën, Leuven, Acco, 2011, 48 p.; Y. LIEGOIS, «*Beschouwingen inzake de impact van de zesde staatshervorming op de werking van Justitie*» in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), «*De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*», Antwerpen, Intersentia, 2014, 315-344.

87 Zie uitvoerig S. GIBENS en B. HUBEAU, «*De juridische bijstand in transitie. Van staatshervorming tot modernisering: nieuwe wegen in de toegang tot het (ge)recht?*», RW 2016-17, 1642-1657.

88 Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2014-2019 ingediend door de heer Jo VANDEURZEN, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Parl.St., Vlaams Parlement, 2014-15, nr. 125/1, 50-51. VANDEURZEN bevestigt zijn beleidsstandpunt tijdens een parlementaire vraag van Renaat LANDUYT: vraag om uitleg over de aanbevelingen van het Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW) inzake strafuitvoering en de juridische eerstelijnsbijstand: Parl.St., VI.Parl., 2014-15, nr. 2531: «*Zoals het in onze beleidsnota staat, is het onze ambitie om de juridische eerstelijnsrechtshulp te continueren. Tegelijkertijd onderzoeken we of een reorganisatie mogelijk is. We wensen in dit kader de samenwerking te versterken tussen het onthaal van de justitiehuizen, het brede eerstelijnswelzijnswerk, de Commissies voor Juridische Bijstand en andere sectoren die juridische eerstelijnsbijstand verlenen, zoals bijvoorbeeld de OCMW's, de wetswinkels, de huurdersbonden, enzovoort. Ik heb begrepen dat men vanuit de balie vragende partij is om er eens over te kunnen spreken hoe we dat beter kunnen organiseren en kwalitatief ondersteunen waar nodig.*»

89 Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2015-2016, ingediend door minister J. VANDEURZEN, Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 506/1, 53. Zie S. GIBENS, «*Conferentie Justitiehuizen 7 december 2015*», Panopticon 2016, 163.

90 Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2016-2017, ingediend door minister J. VANDEURZEN, Parl.St. VI.Parl. 2016-17 nr. 941/1, 56-57.

minister de juridische eerstelijnsbijstand aan het geïntegreerd breed onthaal (GBO). Het GBO impliceert een samenwerking tussen de OCMW's, CAW's (vrijwillige sociale hulpverlening) en diensten maatschappelijk werk van de mutualiteiten zodat iedereen, en in het bijzonder de meest kwetsbaren, snel en binnen een aanvaardbare afstand de weg vindt naar hulp<sup>91</sup>. De minister erkende de preventieve functie die de juridische eerstelijnsbijstand heeft. Tijdig informeren en verwijzen naar alternatieve vormen van conflicthantering voorkomt escalatie. De minister wees op de noodzaak van een monitoring om het bereik en de kwaliteit van juridische eerstelijnsbijstand te meten.

Het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand<sup>92</sup> verankert wettelijk de uitgezette beleidslijnen. Het doel is het waarborgen van de toegang tot het recht voor elke burger, maar met specifieke aandacht voor de meest kwetsbare mensen: concreet betekent het geen drempels van sociale, culturele of financiële aard en het garanderen van informatie op een adequate, neutrale, kwaliteitsvolle en toegankelijke wijze. De juridische eerstelijnsbijstand wordt verbonden aan het geïntegreerd breed onthaal, maar valt er niet mee samen. Hij situeert zich dus in de nabijheid van en concretiseert zich via een samenwerking die bestaat uit wederzijds doorverwijzen, toeleiden en kennisdeling.

Deze samenwerking laat zich zien in de organisatiestructuur van de commissies die op gerechtelijk arrondissementeel niveau worden gesitueerd, dus in principe 6, maar er kunnen in totaal 15 commissies worden gesubsidieerd<sup>93</sup>. Hun werkingsgebied wordt duidelijk afgebakend en hun dienstverlening moet in elke zorgregio verleend worden. Het decreet bepaalt dat elke commissie die of een geheel arrondissement bestrijkt of een gedeelte ervan minstens in iedere kleinstedelijke zorgregio van haar werkgebied een kwaliteitsvol en laagdrempelig aanbod aan juridische eerstelijnsbijstand zal organiseren. De samenstelling is ook ruimer dan de huidige commissies, enerzijds advocaten, de kernactoren uit het GBO, vertegenwoordigers van de organisaties die werken met kwetsbare groepen en vertegenwoordigers van organisaties die ook juridische bijstand verlenen. Net zoals in het decreet lokaal sociaal beleid wordt in het nieuwe decreet het gebruikersperspectief en cliëntenparticipatie in de organisatie binnengebracht<sup>94</sup>.

De opdrachten van de commissies voor juridische eerstelijnsbijstand zijn duidelijk en wijzen op de nood aan een verregaande professionalisering:

---

91 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 et al. Jaarboek armoede en sociale uitsluiting 2018. Leuven, Acco, 2018, 259 – 275.

92 B.S., 17 juni 2019. In werking getreden op 1 januari 2022 B.VL. Reg. 29 oktober 2021 over de juridische eerstelijnsbijstand, BS 10 december 2022. zie ook al S. GIBENS, B. HUBEAU en S. RUTTEN, *"De rechtshulp en de advocatuur in een rechtsstaat in transitie? Over de nood aan juridische bijstand en de ondernemerszin van advocaten"*, Panopticon: tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk, 2019, 470-489

93 Artikel 39 § 3 decreet.

94 K. DRIESENS, V. LYSSENS-DANNEBOOM en J. DEPAUW, *"Gebruikersperspectief"*, in M. TIRIONS, P. RAEMAECKERS, A. CORNILLE, S. GIBENS, J. BOXSTAENS en Y. POSTMA #sociaalwerk / Leuven, Acco, 2019, p. 477-498.

1. een laagdrempelig en kwaliteitsvol aanbod aan juridische eerstelijnsbijstand. Dergelijk aanbod impliceert de nodige bekendmakingscampagnes, de realisatie van proactieve acties door samen te werken met de kernactoren uit het GBO en het gebruik van specifieke methodieken van participatie<sup>95</sup>.
2. selecteren van de advocaten die geschikt zijn om op een kwaliteitsvolle wijze juridische eerstelijnsbijstand te verlenen in overeenstemming met de doelstellingen van dit decreet<sup>96</sup>: hierbij zijn de selectiecriteria duidelijk.

De voorwaarden voor het verlenen van juridische eerstelijnsbijstand houden in dat de advocaten:

- advies geven op een manier die voor de gebruiker verstaanbaar is (met andere woorden, klare juridische taal);
  - over de nodige minimale kennis van het welzijnswerk en van de sociale kaart beschikken;
  - over kennis van de leefwereld van de specifieke doelgroepen beschikken;
  - onafhankelijkheid garanderen ten aanzien van de beroepsactiviteiten die ze buiten de commissie uitoefenen;
  - de nodige vorming die de commissies organiseren, volgen.
3. het overleg en coördinatie bevorderen tussen de actoren van het werkgebied, zijnde de actoren die in de commissie zetelen en ook met de andere actoren die juridische bijstand bieden. Centraal staat een integrale en welzijnsgerichte benadering van de gebruiker.
  4. samenwerkingsafspraken maken met het bureau voor juridische bijstand uit het werkgebied zodat ze de toeleiding van gebruikers op vlotte wijze kan realiseren.

Het decreet expliciteert een aantal basisprincipes. Ten eerste een toegang voor iedereen zonder onderscheid en zonder discriminatie, met eerbiediging van de ideologische, filosofische en godsdienstige overtuiging en die toegankelijk is voor personen met een beperking. Ten tweede moet deze toegang ook kwaliteitsvol zijn. Het decreet verwijst naar 6 B's (bereikbaar, beschikbaar, bruikbaar, betaalbaar, begrijpbaar en bekend).

Er wordt ingezet op een inhoudelijke invulling van de juridische eerstelijnsbijstand die bestaat uit een multidisciplinaire benadering dat betekent – rekening houdend met de aanwezige krachten bij de gebruiker en na diens toestemming – de advocaat op een zeer actieve wijze contact zoekt met het nodige achterliggende aanbod en een zorgzame overdracht realiseert<sup>97</sup>.

---

95 Zie artikel 4 § 2 ontwerp BVR VR 2019 1705 DOC.0759/2BIS, thans artikel 22 . B.VL. Reg. 29 oktober 2021.

96 Artikel 28 § 1, 2° decreet juncto artikel 28 § 2 decreet. Zie ook artikel 19 B.VL. Reg. 29 oktober 2021.

97 Memorie van Toelichting, 45.

Ten derde is de juridische eerstelijnsbijstand onafhankelijk van de juridische tweedelijnsbijstand. De commissie nieuwe stijl moet zelf een meerjarenplan opmaken waarin zij kenbaar maakt hoe zij haar taken zal realiseren in een periode van 5 jaar en de basisprincipes van het decreet realiseert. De commissie staat onder het toezicht van de Vlaamse administratie.

Zoals we reeds voorheen hebben vastgesteld, blijven de volgende conclusies overeind<sup>98</sup>. Op het eerste zicht lijkt dit allemaal duidelijk. We zien een tendens tot meer toenadering tussen het juridische en het sociale. In Vlaanderen benadrukt het decreet betreffende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand een integrale en welzijnsgerichte benadering die de juridische eerstelijnsbijstand breder koppelt aan zowel de sociale hulpverlening als aan alternatieve conflictafhandeling en wil staan voor een zorgzame overdracht naar de juridische tweede lijn. Nochtans zijn er een aantal uitdagingen. We geven er enkele mee.

Een belangrijke conclusie is dat een dergelijke rechtshulpverlening vraagt om planning en overleg tussen juridische en niet-juridische diensten<sup>99</sup>. Daarnaast vraagt deze rechtshulpverlening, zeker wanneer men proactief wil handelen om specifieke competenties: de rechtshulpverlener moet benaderbaar en respectvol zijn, professionals moeten vaardig zijn in klare juridische taal en een gepaste wijze van oriëntering en verwijzing hanteren. En hierbij kunnen digitale tools ondersteuning bieden. Met het oog op verbetering moet het geheel goed gemonitord worden.

Thans zien we toch nog vooral een aanbodgerichte rechtshulpverlening. Het perspectief van de burger is nergens te bespeuren, toch niet wat de inventarisatie betreft van zijn dagdagelijkse problemen en de adequate aanpak hiervan. Weten de commissies wel voldoende welke problemen mensen dagdagelijkse ondervinden, waar ze al dan niet bewust van zijn, welke acties zij al dan niet ondernemen? Deze kennis is nochtans cruciaal voor het uittekenen van een beleid zoals in Nederland op basis van de studies inzake de geschilbeslechtingdelta's<sup>100</sup>.

---

98 We nemen het letterlijk over uit S. GIBENS, B. HUBEAU en S. RUTTEN, "De rechtshulp en de advocatuur in een rechtsstaat in transitie? Over de nood aan juridische bijstand en de ondernemerszin van advocaten", *Panopticon*: tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk, 2019, 470-489.

99 S. FORELL en A. GRAY, "Outreach legal services to people with complex needs: what works?", *Justice Issues*. Law and Justice Foundation, paper, 2009, 12 p.

100 Nederland voert om de 5 jaar een nieuwe studie uit om de behoeften en noden te onderzoeken van mensen die te maken hebben met (potentieel) juridische problemen en welke acties zij al dan niet ondernemen. M.J. TER VOERT en M.S. HOEKSTRA, "Geschilbeslechtingdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers?", *Cahier 2020-18*, WODC. 2020, 281 p.; M.J. TER VOERT en C.M. KLEIN HAARHUIS, "Geschilbeslechtingdelta 2014. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers", WODC 315, Boom, Lemma Uitgevers, 2015, 265 p.; B.C.J. VAN VELTHOVEN en C. KLEIN HAARHUIS, "Geschilbeslechtingdelta 2009", Den Haag, WODC, Onderzoek en Beleid 293, 2010, 271 p.; B.C.J. VAN VELTHOVEN en M.J. TER VOERT, "Geschilbeslechtingdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers", Den Haag, WODC, Onderzoek en Beleid 219, 2004, 241 p.

## 2.4.2. De Franstalige Gemeenschap

Het parlement van de Franstalige Gemeenschap heeft het “*décret relatif à l’agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l’aide aux justiciables*” op 12 oktober 2016 goedgekeurd<sup>101</sup>. Het parlement van de Franstalige Gemeenschap heeft de opdrachten die overgedragen zijn ingevolge de zesde staats hervorming gehergroepeerd. Het zijn opdrachten die de “*menselijke*” kant van justitie uitmaken. Deze hergroepering laat toe om de taken van de justitiehuisen te verbeteren en hun doeltreffendheid te versterken. Slechts één decreet zal voortaan de wijze regelen waarop hulp zal verleend worden aan de begunstigden door de partners waarop de justitiehuisen een beroep doen in het raam van de uitvoering van een aantal van hun opdrachten.

In uitvoering van het nieuwe decreet zullen de ‘partners’ van de justitiehuisen zich organiseren rond zes missies of doelen: l’aide juridique de première ligne, l’aide sociale, l’aide psychologique, l’*“aide au lien”*, l’aide à la communication, l’accompagnement à la mise en oeuvre et au suivi de décisions judiciaires<sup>102</sup>. De Franstalige decreetgever gaat uit van twee fundamentele principes. Ten eerste staan de zes doelen en de daarin opgenomen zorg voor de begunstigden in functie van de begunstigden en niet in functie van het aanbod. In elk gerechtelijk arrondissement moeten de zes doelen gerealiseerd worden door de verschillende partners. Om deze zes doelen te realiseren worden er drie overlegfora opgericht: 1) les Commissions thématiques des Partenariats; 2) les Commissions d’arrondissement des Partenariats; 3) la Commission communautaire des Partenariats. Elk gerechtelijk arrondissement beschikt over drie thematische commissies die betrekking hebben respectievelijk op de dader, op het slachtoffer en op de begunstigden die niet vallen onder de begrippen dader of slachtoffer. Een tweede belangrijk principe is de nieuwe wijze van subsidiëring. De partners worden niet meer gesubsidieerd in functie van de werkgelegenheid, maar wel in functie van de uitgevoerde doelen overeenkomstig de noden van de begunstigden<sup>103</sup>.

Het decreet wijzigt de taken van de juridische eerstelijnsbijstand niet. Het verwijst hiervoor naar artikel 508/1, 1° Ger.W. De opdracht in het decreet bestaat bijgevolg uit het verlenen van praktische inlichtingen, juridische informatie, een eerste juridisch advies en een doorverwijzing. Aanvankelijk stond in het decreet in artikel 5: “*La mission d’aide juridique s’entend comme toute aide dispensée par un juriste qui vise à faciliter au justiciable l’accès aux droits qui lui sont applicables.*” En specificieerde artikel 6: “*Pour mettre en oeuvre l’aide juridique visée à l’article 5, les partenaires exécutent les prestations visées à l’article 508/1, 1°, du Code judiciaire*”<sup>104</sup>. De Raad van State, afdeling wetgeving vond echter dat de omschrijving van het doel van de juridische bijstand in het oorspronkelijke artikel 5 van het wetsontwerp onvoldoende precies was en niet overeenkwam met de juridische eerstelijnsbijstand, zoals gedefinieerd in artikel 508/1, 1° Ger.W. Het voorstel was om artikel 5 en 6 te wijzigen in één artikel 5 dat luidt als

101 Parl.St., Fr.Parl. 2015-16, nr. 330-5.

102 Parl.St., Fr.Parl. 2015-16, nr. 330-3, 3-4 (Verslag). Thans is dit titel 3 van het decreet bestaande uit de art. 5 t/m 14.

103 Parl.St. Fr.Parl. 2015-16, nr. 330-3, 4 (Verslag).

104 Ontwerp van decreet betreffende de subsidiëring van hulpverleners aan rechtzoekenden, B.S., 22 december 2016 (hierna: decreet).

volgt: *‘Art. 5. La mission d’aide juridique de première ligne s’entend comme celle définie à l’article 508/1, 1°, du Code judiciaire.’*<sup>105</sup>

De vraag rijst of elke organisatie die juridische bijstand verleent, zich moet beperken tot de taken vermeld in artikel 5 of dat zij enkel voor deze taken erkend en gesubsidieerd wordt. Het laatste lijkt eerder het geval: anders zou het decreet het monopolie van de advocatuur uitbreiden in strijd met artikel 440 Ger.W.<sup>106</sup> De commissie voor juridische bijstand, zoals omschreven in het Gerechtelijk Wetboek, blijft bestaan: alleen de samenstelling wijzigt in die zin dat ze voortaan enkel uit advocaten bestaat<sup>107</sup>. De juridische eerstelijnsbijstand kan verleend worden door elke organisatie, maar een organisatie moet wel een erkenning krijgen, wil zij van de subsidies voor de juridische eerstelijnsbijstand genieten. Dus een erkenning is niet nodig als men juridische bijstand wil verlenen. De commissie voor juridische bijstand is als enig orgaan vrijgesteld van de aanvraag tot erkenning. Om gesubsidieerd te worden moet de organisatie voldoen aan de voorwaarden die bij decreet zijn voorgeschreven en die gelden voor alle organisaties of organen die een subsidie aanvragen<sup>108</sup>.

De commissie voor juridische bijstand staat nog enkel in voor de organisatie van de zitdagen door advocaten. De andere opdrachten, zoals het overleg en de coördinatiebevordering tussen de organisaties voor juridische bijstand, het vergemakkelijken van de doorverwijzing naar gespecialiseerde organisaties en het zorgen voor de verspreiding van informatie over het bestaan van en de toegangsvoorwaarden tot juridische bijstand in het bijzonder naar de meest kwetsbare groepen, zijn afgeschaft. Het formuleren van aanbevelingen aan de overheid blijft wel behouden<sup>109</sup>. Opvallend is dat de Franstalige decreetgever zich inzake het toezicht op de kwaliteit van de prestaties in het raam van de juridische eerstelijnsbijstand steunt op de gewijzigde bepalingen in de wet op de juridische bijstand met betrekking tot de juridische tweedelijnsbijstand<sup>110</sup>.

Een vaststelling is dat het overleg tussen de verschillende organisaties, zowel de sociale als de juridische, thans plaats zal vinden in de opgerichte thematische commissies, de arrondissementele commissies en de gemeenschapscommissie. Het getuigt van een integrale benadering van de verschillende noden die mensen op verschillende domeinen kunnen hebben. Of hierdoor ook de verschillende aspecten van het rechtshulpaanbod beter op elkaar afgestemd zullen worden, is niet duidelijk en vraagt verder onderzoek.

De eerste tekenen zijn niet echt gunstig. In de eerste plaats zijn er slechts enkele sociale organisaties die ook juridische eerstelijnsbijstand verlenen erkend, maar krijgen zij in tegenstelling tot de commissies voor juridische bijstand geen subsidies. Een procedure voor de Raad van State werd opgestart door de erkende organisaties die

105 Adv.RvS nr. 59.453/2, Parl.St. Fr.Parl. 2015-16, nr. 330-1, 43.

106 Zie hierover reeds de discussie in de wet op de juridische bijstand: S. GIBENS, o.c., 58-61.

107 Art. 52 decreet dat artikel 508/2, § 3 Ger.W. wijzigt.

108 Art. 15, § 2, lid 1 en 2 decreet.

109 Art. 53 decreet; ook art. 508/4 Ger.W. dat voorziet in subsidies door de federale overheid is afgeschaft.

110 Art. 508/5, § 4, lid 2 Ger.W., zoals gewijzigd door artikel 55 decreet. Zie hierover meer in S. GIBENS en B. HUBEAU, *‘De juridische bijstand in transitie. Van staatsbervorming tot modernisering: nieuwe wegen in de toegang tot het (ge)recht?’*, RW 2016-17, 1642-1657.

zich allen in het Brusselse bevinden tegen de beslissing van de Waalse Minister om hen wel te erkennen maar hen nochtans geen subsidies toe te kennen. Naar aanleiding van deze procedure wijzigde de voormalige Minister Madrane artikel 30 alinea 1 van het decreet waarin stond dat “*pour la réalisation des missions liées à leur agrément, le Gouvernement accorde aux partenaires des subventions...*”. Een decreet van 12 december 2018 wijzigde dit artikel in “*peut accorder...*”.<sup>111</sup> De sociale organisaties hebben tegen deze decreetswijziging een annulatieberoep ingediend bij het Grondwettelijk Hof dat hen echter niet volgde omdat het “*reparatiedecreet*” een interpretatie verduidelijkte die reeds tijdens de besprekingen van het oorspronkelijke decreet aan bod kwam<sup>112</sup>.

De gemeenschapscommissie waar ook de vertegenwoordigers van de commissies voor juridische bijstand deel van uitmaken is nog maar pas echt opgestart. De samenwerking tussen de verschillende juridische eerstelijnsdiensten blijft vooral informeel, daar waar advocaten en sociale organisaties samenwerken, maar kent nog niet echt een structureel verankerd beleid dat samenwerking faciliteert.

### 2.4.3. De Duitstalige gemeenschap

In de Duitstalige gemeenschap – net zoals ook in de Vlaamse Gemeenschap – gelden nog de federale bepalingen van de wet op de juridische bijstand voor de juridische eerstelijnsbijstand. We verwijzen dan ook naar de beschrijving onder 2.1. Naast de advocaten die zitting houden in het Justitiehuis in Eupen en in Sankt-Vit in het Haus der Deutschsprachigen Gemeinschaft zijn er sociale organisaties die eveneens juridische informatie verlenen aan rechtzoekenden zoals Verbraucherschutzzentrale, OCMW's die zich vooral toeleggen op schuldhulpverlening en Info-Integration rond verblijfsstatus en integratie. Ook zijn er initiatieven rond bemiddeling zoals Conficool en zijn er ombudsdiensten.

### 2.4.4. Conclusie

De staatshervorming heeft het landschap van de juridische eerstelijnsbijstand niet echt gewijzigd. Zowel in de Vlaamse Gemeenschap als in Duitstalige Gemeenschap gelden nog de federale bepalingen van de wet van 23 november 1998 op de juridische bijstand. Het nieuwe decreet op de juridische eerstelijnsbijstand in Vlaanderen doet blijken van ambitie om sociale en juridische hulpverlening op elkaar af te stemmen. Tot op heden zijn er nog geen uitvoeringsbesluiten gepubliceerd en is het decreet nog niet in werking. De Franstalige Gemeenschap heeft zeer snel een nieuw decreet uitgevaardigd. De advocatuur beheert en organiseert de commissies voor juridische bijstand. De advocatuur werkt wel op informele manier samen met andere organisaties die juridische eerstelijnsadvies verlenen. Structurele overleggen

---

111 Decreet die decreet van 13 oktober 2016 wijzigt, betreffende de subsidiëring van hulpverleners aan rechtzoekenden, B.S., 11 januari 2019.

112 GwH 25 juni 2020, nr. 99/2020, zie Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2018-2019, n° 699/1, pp. 3-4; Doc., Parl. Com. fr., 2015-2016, n° 330 - 3, 4-5.



of samenwerkingsverbanden zijn er voorlopig nog niet. De juridische strijd rond de subsidiëring van de erkende organisaties naast deze van de commissies voor juridische bijstand legt een spanning bloot die reeds langer bestaat.

Een constante is wel dat er voortdurend gehandeld wordt vanuit het aanbod en dat de organisatie van de zitdagen een voldoende voorwaarde is om de mensen te bereiken die op zoek zijn naar rechtshulp. Nochtans wijzen studies anders uit, zeker voor mensen die in armoede leven.

### **3. Wat is er nodig voor een meer integrale benadering van de juridische eerstelijnsbijstand?**

De vaststellingen zijn duidelijk. De commissies voor juridische bijstand hebben tot op vandaag niet echt oog voor de noden van de mensen in armoede. We weten dat het publiek van de eerstelijnsbijstand die advocaten verlenen voornamelijk uit de middenklasse afkomstig is. De consultaties zijn meestal vrij kort (tussen de tien en twintig minuten). De advocaten geven er vooral praktische informatie, een eerste juridisch advies, soms gevolgd door een verwijzing. Advocaten hebben weinig tot zelfs geen kennis van de werking van de welzijnsorganisaties en van de sociale context, waarin de juridische vraag of het juridisch probleem zich situeert. Bijgevolg verwijzen advocaten mensen niet door naar sociale organisaties of naar de sociale rechtshulp waaronder huurdersbonden, vakbonden en mutualiteiten. Meestal sturen zij de mensen door naar advocaten en notarissen<sup>113</sup>.

Nochtans kunnen we enkele goede praktijken beschrijven. Sommige praktijken zijn recent en situeren zich in de samenwerking met de advocatuur. Daarnaast bestaan er de sociale rechtshulporganisaties die reeds decennia lang kwetsbare doelgroepen voorzien van de noodzakelijke rechtshulp. We bespreken deze praktijken.

#### **3.1. Samenwerking tussen de commissie van juridische bijstand Leuven en CAW Oost-Brabant**

Om de meest kwetsbare mensen te bereiken is er enkele jaren terug het pilootproject rond vroegtijdige interventie, een samenwerking tussen de commissie van juridische bijstand Leuven en CAW Oost-Brabant opgestart en onderzocht<sup>114</sup>. In dit project verlenen advocaten die door de commissie zijn aangesteld juridische eerstelijnsbijstand in een inloopcentrum zowel in Leuven als in Tienen, een plaats voor laagdrempelige

---

113 S. GIBENS, "Helder en klaar het recht brengen tot bij de meest kwetsbare mensen: een uitdaging of realiteit?" In F. Daoût en M-F. Rigaux (eds.), *Recht tegenover armen / Le droit face aux pauvres*. Die Keure, 2020, 111 – 134.

114 Voor een uitvoerige analyse zie S. GIBENS, o.c., 2018, 215-271.

hulpverlening. De komst van de advocaten bestempelt de literatuur als peripatetic outreach, soms ook geduid als inreach<sup>115</sup>.

Het project verheldert dat niet iedere advocaat zich op zijn gemak voelt in deze laagdrempelige setting en vaak niet over de vereiste basishouding beschikt. Om te werken met kwetsbare mensen is het niet de eerste vereiste om een briljant jurist te zijn, maar vooral om in de eerste plaats een "mens" te zijn. Advocaten kenmerken zich als enigszins afstandelijk, meestal probleemgericht. Ze handelen rationeel, op zoek naar de objectieve feiten en interpreteren deze feiten binnen een zuiver juridisch kader. Zij willen vooral onmiddellijk tussenkomen en zien zichzelf als pleitbezorgers namens de cliënten: het advocacy-model staat hier tegenover het best interestmodel van het sociaal werk<sup>116</sup>. Het sociaal werk benadrukt het informele contact dat zorgt voor minder afstand en meer nabijheid. De aanwezigheid van de advocaten leidt er ook toe dat de cliënten hen meer vertrouwen, wat zij belangrijker vinden dan een vertrouwelijk gesprek. De vragen en problemen waarmee de mensen in het inloopcentrum te maken krijgen, zijn niet alleen juridische problemen. De context waarbinnen deze vragen of problemen rijzen, is evenzeer van belang, of die nu juridisch of sociaal is. Beide contexten zijn met elkaar verweven, waarbij zelfs een kleine juridische vraag potentieel verschillende juridische subproblemen bevat, waardoor de juridische complexiteit in een sociale context verborgen blijft of vice versa.

De cliënten van het inloopcentrum zijn meestal kwetsbare mensen, sommigen hebben psychosociale problemen, sommigen zijn ex-gedetineerden, anderen zijn dakloos, verkeren in armoede, of hebben een zwak netwerk. De aanwezigheid van de advocaten, zeker wanneer zij op regelmatige basis terugkeren en zich betrokken tonen, doen mensen nadenken en praten over juridische kwesties in hun leven (familiekwesties, schuldenproblemen, huisvesting, enzovoort). Hun rechtsbewustzijn neemt dan toe. Op die manier gaan zij de advocaten niet alleen beschouwen als professionals op afstand, maar als professionals van vlees en bloed en zijn ze minder angstig voor hen.

De aanwezigheid van de advocaten verandert ook de houding van de maatschappelijke werkers tegenover het recht. Sociaal werkers komen vaak als eersten in contact met de juridische vragen en problemen van de mensen, maar omschrijven deze niet als zodanig. Zij zien het eerder als een deel van hun sociaal werk. Zij zijn vaak ook onzeker om het recht toe te passen omdat zij vrezen dat hun kennis niet up-to-date is en omdat zij vrezen niet het volledige spectrum van het recht en zijn domeinen te kunnen overzien. Bovendien zijn hun ervaringen met advocaten niet zo goed en hebben ook zij niet altijd evenveel vertrouwen in hen.

Het samengaan van sociaal werkers en advocaten levert heel wat pluspunten op. De maatschappelijk werkers zijn goed opgeleid in communicatieve vaardigheden, zij zijn vertrouwd met de dagelijkse levensproblemen van hun cliënten, zij zijn in staat de belevingswereld van hun cliënten te vertalen naar de advocaat, die functioneert in een

---

115 Zie eveneens weldra in S. GIBENS, B. HUBEAU en E. VANDENSANDE, *Armoede en toegang tot justitie (na) dertig jaar: de rechtshulp als onmisbare schakel* in Jaarboek Armoede, 2021.

116 P. GALOWITZ, "Collaboration between Lawyers and Social Workers: Re-examining the Nature and Potential of the Relationship", *Fordham Law Review* 1999, 2131-2132.

rechtssysteem dat los staat van die wereld. Op die manier slaan de maatschappelijk werkers een brug tussen deze leefwereld en de systeemwereld waartoe het recht behoort. Tijdens het bijwonen van de consultaties van de advocaten verwerven zij bovendien meer kennis over de actuele juridische kwesties, aangezien het hen vaak ontbreekt aan actuele juridische basisinformatie. De sociale professionals worden zich meer bewust van hoe ze juridische problemen kunnen detecteren. Ze zijn meer bewust van het feit dat ze de verschillende juridische problemen al in een heel vroeg stadium van het sociale contact met de cliënt kunnen opsporen.

Het project slaagt erin het recht binnen te brengen in het dagelijkse leven van kwetsbare mensen in een inloopcentrum. Twee professionele domeinen komen met elkaar in contact. Nochtans betekent dit contact nog niet onmiddellijk dat er sprake is van een sociaaljuridische praktijk. Een dergelijke sociaaljuridische praktijk kan worden gekarakteriseerd als: professionele nabijheid (eerder dan afstand), verantwoordelijkheid (om adequaat te reageren op de sociale en juridische kwesties), communicatie (om agenten van transformatie te zijn), juridisch aanwezig zijn (in tijd en ruimte, en interveniëren indien nodig). Om dit te bereiken bij advocaten is er nood aan specifieke kennis over de doelgroep, communicatievaardigheden en kennis van de sociale kaart. En bij de sociaal werkers nog meer kennis van de juridische aspecten van de sociale problemen bij de cliënten.

In het raam van het onderzoek in Leuven en Tienen is er eveneens gekeken in een totaal andere omgeving bij de organisatie "*Droit sans Toit*" waar advocaten alternerend bijna wekelijks in het Centraal Station van Brussel juridische bijstand verlenen. Deze observatie had plaats na het proefproject. De bedoeling was om na te gaan of de vaststellingen, meer bepaald met betrekking tot de advocaten, ook gelden in een andere setting. In "*Droit sans Toit*" is een advocaat aanwezig in een ruimte binnen het Centraal Station van Brussel. Mensen, hoofdzakelijk daklozen, melden zich bij de advocaat al dan niet begeleid door een sociaal werker. De essentiële bestanddelen van een goede consultatiepraktijk (zie nr. 2.3.1.) zijn ook hier de bouwstenen voor een goede juridische bijstand. Opvallend is wel de manier van doorverwijzen. Binnen "*Droit sans Toit*" gebeurt de doorverwijzing naar een pool van advocaten die zelf spreekuur houden in het Centraal Station te Brussel. De advocaat situeert op een gesloten facebookpagina de casus aan de advocaat aan wie de zaak wordt doorverwezen, terwijl de andere leden van de pool kunnen meelesen en volgen. Het is een gerichte doorverwijzing omdat de advocaten vertrouwd zijn met het zeer kwetsbare publiek. Zij vragen dan zelf de kosteloze juridische bijstand aan. Die doorverwijzing zal minder snel gebeuren als de advocaten zelf meer gespecialiseerd zijn in de materie waarover de hulpvraag gaat en zullen zij de cliënt eerst proberen te motiveren om zelf nog een aantal stappen te zetten.

### 3.2. Vlinderpaleisproject Antwerpen

Een ander voorbeeld is een recent onderzoek naar laagdrempelige hulpverlening in het Vlinderpaleis in Antwerpen<sup>117</sup>. Dit onderzoek sluit aan bij de beleidslijnen die in het nieuwe decreet op de juridische eerstelijnsbijstand in Vlaanderen zijn verankerd om een welzijnsgerichte benadering te realiseren in de juridische eerstelijnsbijstand. Dit onderzoek leert dat het binnenbrengen van sociale hulpverlening via het Geïntegreerd Breed Onthaal in een justitiële context niet eenvoudig is. Uit het onderzoek bemerken de onderzoekers een spanning tussen het sociaal en het juridisch onthaal die haar grond vindt in een verschillende manier van handelen. Deze verschillende wijze van handelen betreft enerzijds de zorgethiek en anderzijds de rechtenethiek. Iedere professional zet op zijn veld en domein zijn specifieke competenties en vaardigheden in. Op zichzelf is dit meer dan begrijpelijk, maar de afstemming tussen beide vormen van onthaal vraagt echter om meer inzicht in de proceslogica en rationaliteit van de onderscheiden professionals willen zij tot een (h)echte samenwerking komen. Een transversale samenwerking vraagt dat de onderscheiden competenties veelzijdig en accuraat worden gedeeld. Deze deling van kennis en vaardigheden is een lang proces dat uiteindelijk wel tot veranderingen zal leiden op voorwaarde dat dit proces geleid en gestuurd wordt door een “broker”. Een “broker” is een persoon die sociaal kapitaal ontwikkelt door zowel structurele gaten in organisaties en tussen organisaties te overbruggen als door een intern en extern netwerk uit te bouwen om deze overbrugging mogelijk te maken. Deze broker of bruggenbouwer kan de verbinding maken tussen de verschillende werelden. Hij kan ervoor zorgen dat de professionals elkaar leren kennen, elkaars sterktes en overlapping ontdekken en hij kan de brug maken met externe partners. In deze samenwerking hoeft geen enkele discipline zich te laten wegdrukken, maar ze wordt ingezet waar nodig in het belang van de cliënt, vooral de zeer kwetsbare mensen die moeilijk te bereiken zijn.

Het vraagt dus heel wat van de advocaten, maar ook van justitie in het algemeen om in dialoog te kunnen treden met bepaalde doelgroepen en met andere professionals. Deze wisselwerking helpt om elkaars competenties te versterken. In die zin kan het nieuwe decreet van 26 april 2019 een belangrijke basis zijn om deze dialoog te realiseren. De opdrachten van de commissies voor juridische eerstelijnsbijstand zijn duidelijk en wijzen op de nood aan een verregaande professionalisering. Er moet een laagdrempelig en kwaliteitsvol aanbod aan juridische eerstelijnsbijstand komen. Voorts moeten men de advocaten selecteren die geschikt zijn om op een kwaliteitsvolle wijze juridische eerstelijnsbijstand te verlenen in overeenstemming met de doelstellingen van dit decreet. Deze commissies moeten het overleg en de coördinatie bevorderen tussen de actoren van het werkgebied en ten slotte is hun taak samenwerkingsafspraken te maken met het BJB (Bureau voor Juridische Bijstand) om de toeleiding vlot te realiseren.

---

117 S. GIBENS, J. BOXSTAENS en P. VEREECKE., “Het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO) en samenwerkingsverbanden met justitiële diensten: naar een sociaaljuridische praktijk?”, Panopticon 2021 goedgekeurd voor publicatie (nog te verschijnen).

### 3.3. Sociale rechtshulporganisaties

#### 3.3.1. Een omschrijving

De praktijken die hierboven zijn beschreven zijn pilootprojecten die via evaluatieonderzoek zijn opgevolgd in Vlaanderen. Nochtans zijn reeds sinds de jaren '70 van de vorige eeuw sociale rechtshulporganisaties actief die zich toeleggen op kwetsbare doelgroepen zoals vakbonden, gezondheidsdiensten, adviescentra voor migranten, huurdersorganisaties, wetswinkels, adviescentra voor jongeren en studenten en kinderrechtenorganisaties. De literatuur heeft hierover al uitvoerig geschreven. De literatuur wijst hier vooral op hun multidisciplinaire samenwerking en specifieke methodieken om bepaalde doelgroepen verder te helpen<sup>118</sup>. Uit deze studies blijkt dat deze organisaties sinds het begin van de rechtshulpbeweging uit de jaren '70 in aantal zijn toegenomen en zich meer hebben geprofessionaliseerd. In sommige regio's zoals in Vlaanderen zijn er grotere samenwerkingsverbanden ontstaan (vb. Centra voor Algemeen Welzijnswerk) die zich met vele soorten interventies bezig houden. In Franstalig België zien we vooral nog kleinere organisaties die zich toeleggen op bepaalde doelgroepen. We zien ook dat ondanks de commissies voor juridische bijstand de sociale rechtshulporganisaties een parallel circuit vormen naast de advocatuur. Deze parallelle circuits wijzen op versnippering en fragmentatie.

Met de evolutie van de welvaartsstaat zijn er nieuwe behoeften ontstaan waarop deze sociale rechtshulporganisaties zich hebben toegelegd (zoals kinderrechten, vreemdelingenrecht). Soms maakt deze rechtshulp deel uit van een meer generalistische benadering met andere professionals (vb. Free Clinic in Brussel), soms zijn de organisaties hoofdzakelijk gericht op het juridische alleen (vb. huurdersbonden). Vakbonden en mutualiteiten hebben een vaste plaats verworven, terwijl wetswinkels afgebouwd zijn of toch niet meer bestaan in hun oorspronkelijke vorm. OCMW's hebben vaak een prominente rol gespeeld en sommige leveren nog steeds georganiseerde juridische diensten hetzij met stafmedewerkers hetzij in samenwerking met advocaten. Sommige organisaties verlenen individuele rechtshulp andere kiezen ook voor structurele rechtshulp. Onderzoekers stellen vast dat er een veelheid aan sociale rechtshulporganisaties bestaat opgezet vanuit privé-initiatief (vb. vakbonden) of door de overheid zijn opgericht (vb. OCMW, ombudsdiensten, kinderrechtencommissariaat). Bepaalde rechtshulporganisaties werken meer doelgroepgericht (vb. Free Clinic Brussel, Service Droit des Jeunes) andere organisaties focussen op meerdere doelgroepen zoals CAW's die zich toeleggen op kwetsbare mensen, daklozen, cliënten van justitie, ouderen, jongeren, personen met relationele, persoonlijke of financiële problemen. Hun voortbestaan en werking hebben zij vaak te danken aan overheidstoelagen (hetzij via subsidies, hetzij via projectgelden), soms

118 B. HUBEAU, "Een historische schets van de sociale rechtshulp(beweging)" in B. HUBEAU, J. GOORDEN en J. MERTENS (eds.), *Cahiers Welzijnsgids*, Recht op recht. Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening in Vlaanderen, Mechelen, Kluwer, 2011, 31-45; B. HUBEAU, "Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk" in B. HUBEAU, J. GOORDEN en J. MERTENS (eds.), *Recht op recht. Sociale rechtshulp en de sociaaljuridische dienstverlening in Vlaanderen*, Kluwer, Mechelen, 2011, 7-12. Voor de Franstalige kant: A. LEJÈUNE, « *Nul n'est censé être ignoré par le(s) droit(s). Politiques d'accès au droit et à la justice en Belgique et en France* », Thèse de doctorat, 2010, 568 p.

via een contributiesysteem (vakbonden, consumentenorganisaties) of via een eigen betoelaging door de instelling waaronder zij ressorteren (ombudsdiensten).

Deze organisaties worden vaak onder de eerstelijnsrechtshulp gecatalogeerd. Nochtans is hun invulling van de eerste lijn veel ruimer dan de federale wet op de juridische bijstand en de nieuwe decreten over de juridische eerstelijnsbijstand bepalen. De sociale rechtshulporganisaties verlenen services (brieven schrijven, telefoneren,...), bijstand en sommige voorzien in vertegenwoordiging van hun leden voor de rechtbank (vb. vakbonden). Het onderscheid tussen de juridische eerstelijnsbijstand en de juridische tweedelijnsbijstand is voor hen zeer artificieel en niet werkbaar in de praktijk. Een belangrijke vaststelling is dat de meeste van de voornoemde sociale rechtshulporganisaties zich kenmerken als plaatsen waar de juridische hulpverlening samen naast en met andere professionals functioneert. Het recht is voor deze organisaties een component van het sociale.

### 3.3.2. Sociale rechtshulporganisaties in Brussel

In het raam van een focusgroep met sociale organisaties in het Brussels Gewest<sup>119</sup> om de mogelijkheden inzake Legal Design (zie punt 4) te onderzoeken kwam duidelijk naar voren dat het bereiken van de meest kwetsbare doelgroepen vraagt om enerzijds een institutioneel raamwerk en om duidelijke vooral interdisciplinaire praktijken en methodieken anderzijds. De werking van deze organisaties komt tegemoet aan een maatschappelijke verantwoorde rechtshulpverlening, wat inhoudt dat multidisciplinaire samenwerking leidt tot een bredere en ook betere hulpverlening zowel op individueel niveau als op structureel niveau (het aankarten van disfuncties in het beleid, waaronder ook de wetgeving)<sup>120</sup>.

Belangrijk is dat de hulpverleners vertrekken vanuit de noden en behoeften van de doelgroep waarmee ze werken. Dit kunnen jongeren zijn, daklozen, verslaafden,...

In de eerste plaats is de kennis van deze noden en behoeften voor deze sociale rechtshulporganisaties belangrijk om hun diensten verder te optimaliseren. Het is niet eenvoudig om deze doelgroepen te betrekken bij de uitbouw van de diensten en dienstverleningen van een organisatie. Deze aanpak vraagt om tijd en vooral ook middelen. Ze organiseren wel sessies met doelgroepen om hun noden en behoeften te kennen, om te spreken over hun rechten (inzake gezondheid, jong zijn, in het raam van financiële moeilijkheden) en hierop in te spelen. Maar ook en vooral om hen in hun kracht te zetten (empowerment) via het delen van concrete ervaringen, het delen van tips en tricks en ook via de toevoeging van concrete juridische informatie.

---

119 Deze focusgroep werd online gehouden op 3 juni 2021 met Franstalige sociale rechtshulporganisaties in het raam van een bevraging naar de toepassing van Legal Design. De verzamelde informatie gaf vooral een inkijk in hun huidige werking die reeds in de kiem de mogelijkheid van Legal Design bevat. We plaatsen de resultaten hier omdat zij een mooie overgang vormen naar deel 4 van deze bijdrage die inzet op de vernieuwende methode van Legal Design.

120 S.GIBENS en B. HUBEAU, "Naar een maatschappelijk verantwoorde rechtshulpverlening: juridische bijstand in België aan een grondige herziening toe?", *Panopticon* 2013, 162-181.

Op de tweede plaats zijn de juridische diensten ingebed in een breder sociaal kader. Belangrijk is de multidisciplinaire samenwerking. De intake en de verdere opvolging van mensen die in armoede leven kan niet afgehandeld worden in 20 minuten. Bovendien bevat hun dienstverlening meer dan louter een praktische informatie, een juridisch advies of een doorverwijzing. Mensen die in armoede leven kennen geen lineair traject, eerder een hobbelig parcours. En ook advocaten hebben hier een plaats, zij het dat zij zich dan invoegen in een holistische eerder welzijnsgerichte benadering en niet voortdurend met administratie belast worden voor de financiering van hun diensten. Op deze manier kan het vertrouwen met justitie in de brede zin hersteld worden waar bemiddeling en dialoog bijkomende instrumenten zijn naast het procedureel afdwingen van rechten om verdere ontmenselijking te vermijden.

Ten derde bereiken de sociale organisaties die groepen die niet tot bij de juridische eerstelijnsbijstand geraken. Alhoewel de dienstverlening laagdrempelig is, is het nog de uitdaging om de meest kwetsbare mensen te vinden. Zo kunnen bijvoorbeeld piketten geplaatst worden voor OCMW's om mensen erop te wijzen dat zij een "ontvangstbewijs" moeten krijgen nadat zij hun aanvraag om steun hebben ingediend. Deze outreachende wijze van benaderen en aanklappen versterkt mensen reeds van de bij aanvang in hun rechten.

Tot slot rijst er de vraag naar het ontwerpen van een goede dienstverlening die vertrekt vanuit de noden en behoeften van de hulpvrager. Vele organisaties onderschrijven dit vertrekpunt. Alleen is het ontwerpen van een mensgerichte benadering een uitdaging. Ontwerpen of design is een term die gelinkt wordt aan de digitalisering. De 21<sup>ste</sup> eeuw is de eeuw van de digitalisering. Covid heeft de digitale toepassingen versneld. Tegelijkertijd laat deze digitalisering toe om via online kanalen mensen te bereiken en te informeren, vb. podcasts. In de volgende rubriek bespreken we Legal Design, een manier van denken en werken om vanuit een mensgerichte benadering de toegang tot het recht te verbeteren.

Het is een methode die ertoe kan bijdragen om samen met de mensen die in armoede leven diensten bruikbaar en nuttig te maken en ook om professionals hierbij te betrekken van bij het begin. Deze methode laat toe om bestaande initiatieven verder te optimaliseren en eventueel te innoveren. Legal Design beperkt zich niet tot louter digitale producten, maar ontwerp ook systemen en organisaties.

#### **4. Hoe de toegang tot justitie voor de arme mensen "ontwerpen"**

Het is hier niet het forum om na te gaan welke initiatieven er allemaal bestaan die tot doel hebben om de mensen die in armoede leven te bereiken noch om hun werking te evalueren. Wel willen we nu kijken op welke manier het recht toegankelijk kan gemaakt worden voor de burgers en meer specifiek voor de mensen die in armoede leven.

Ondanks alle goede intenties zitten deze mensen niet mee aan de tekentafel. In dit deel bespreken we een manier waarop van uit een mensgerichte benadering juridische informatie, producten, diensten, organisaties en systemen kunnen ontworpen worden. En deze benadering kan inspirerend werken voor alle diensten die rond juridische bijstand op de eerste lijn actief zijn. Deze manier van werken heet Legal Design.

#### 4.1. Het belang van Legal Design<sup>121</sup>

Legal Design gaat voor een mensgerichte benadering van het recht en zijn systemen. Legal Design betekent het uitwerken van zaken, diensten, producten die bruikbaar en nuttig zijn vanuit die mensgerichte benadering. Informatie, producten, diensten, organisaties en systemen moeten ontwikkeld worden vanuit de behoeften, de voorkeuren en de gedragingen van de mensen die ervan gebruik willen en kunnen maken<sup>122</sup>. Voor Hagan is Legal Design een beweging die niet alleen bestaat uit juristen, maar ruimer uit ICT-experts, designers, vertalers, (neuro)linguïsten, communicatieverantwoordelijken, sociale wetenschappers, ... wie er maar nodig is om samen te ontwerpen<sup>123</sup>. Legal design wil dat juridische professionals op een andere manier kijken naar het juridisch systeem: niet alleen probleemgericht, maar ook en vooral oplossingsgericht.

De kracht van legal designers is dat zij denken vanuit het ontwerp en tegelijkertijd de bezorgdheden van de juridische professionals meenemen. Juristen wensen de eenheid van het rechtssysteem te bewaken en een nieuw ontwerp zou die eenheid kunnen verstoren. Alleen mogen die bezorgdheden zich niet beperken tot het rechtssysteem en de professionals ervan. Het recht situeert zich net als de vormgeving in een sociale context<sup>124</sup>. Legal Design wil via vormgeving verbindingen leggen tussen gebruikers, systemen en professionals. Legal Design plaatst de burger centraal en stemt verschillende manieren van vormgeven (visueel, product, diensten, etc.) en juridische systemen, processen en diensten op elkaar af.

Het doel van Legal Design is niet alleen juridische vormgeving op welke manier dan ook. Het doel is vooral een systeemverandering (a theory of change), namelijk hoe kunnen we het juridisch systeem beter maken voor de mensen en op die manier ook mensen meer juridisch empoweren (legal empowerment) zodat ze met kennis van zaken kunnen navigeren en zo aan en tot hun recht kunnen komen.

Vormgeven en ontwerpen is geen eenmanszaak. Hagan onderscheidt vijf stadia:

- 
- 121 Zie hierover al uitvoerig S. GIBENS en S. DEBECKER, *“Legal Design: een innovatieve praktijk om de toegang tot het recht te verbeteren”*, Panopticon, 2020, 41 (6), 563-570. Zie ook zeer recent I. VAN DEN BERG en P. VAN DEN HEUVEL, *“Basisboek legal design. Ontwerpen voor toegankelijk recht”*, uitgeverij Coutinho, Bussum, 2021.
  - 122 M. HAGAN, *“Design Thinking and Law: A Perfect Match”*, Law Practice Today, January 2014. Available at <https://www.openlawlab.com/2014/01/16/design-thinking-law-perfect-match/>.
  - 123 M. HAGAN, *“Legal Design as a Thing: A Theory of Change and a Set of Methods to Craft a Human-centered Legal System”*, Design Issues, 36(3), 2020, 3-15.
  - 124 A. PERRY-KESSARIS, *“Legal Design for Practice, Activism, Policy and Research”*, Journals of Law & Society 2019, 46(2), 185-210.



- Ten eerste nemen professionals en burgers, naast juristen, deel aan de ontwerpevenementen. Zij vormen een breed participatief netwerk.
- Ten tweede onderzoekt het interdisciplinair participatief netwerk de behoeften en kansen die te maken hebben met het rechtssysteem.
- De derde fase is de ontwerpfase. Een agenda wordt opgesteld met het oog op het ontwerpen van nieuwe producten, diensten, beleidsvernieuwingen die het rechtssysteem beter kunnen maken voor de mensen. Er zijn heel wat ‘over en weer’ momenten. Uiteindelijk resulteert de oefening in een aantal prototypes die verder verfijnd zullen worden om zo naar fase vier te kunnen overgaan.
- Ten vierde worden één of meer pilots opgezet. Op basis van de ervaringen van de mensen worden de pilots geëvalueerd op resultaat.
- Ten vijfde na deze pilotfase kunnen de producten, diensten etc. verder uitgerold worden en kunnen ze een nieuwe standaard worden. Tot slot is er de evaluatie op lange termijn. Studies kunnen aantonen of innovaties de rechtsstaat verbeteren, de armoede verlichten, de levenskwaliteit verbeteren, de economie verbeteren en de relaties van de mensen met het gerechtelijk apparaat en met de overheid in het algemeen verbeteren.

Die fasen en processen doen een ontwerpruimte (Design Space)<sup>125</sup> ontstaan om het juridisch vermogen (Legal Capability) van mensen te verhogen, om mensen en juridische systemen meer op elkaar af te stemmen en om nieuwe interventies te creëren die de toegang tot het recht verbeteren. De ontwerpruimte is dan een eco-ruimte waarbinnen onderzoekers en ontwerpers mensen helpen in de navigatie door complexe systemen (Systems Capability) en hiervoor beroep doen op patronen, kaders, protocollen, gezamenlijke woordenschat,... Die patterns en de nieuwe taligheid leggen de link met legal tech-innovaties. Met de hulp van Legal Design kunnen bouwers van LegalTech-oplossingen betere interfaces bouwen, meer gelaagde oplossingen uitwerken waarbij ze tekst en diagrammen, voorbeelden, vertalingen, audio of video kunnen integreren<sup>126</sup>

#### 4.2. Een toegang tot het recht ontwerpen voor mensen die in armoede leven

We beschrijven hieronder een project waar we proberen aan de hand van Legal Design een goede dienstverlening voor mensen die in armoede leven te ontwikkelen. Dit project is een samenwerking tussen verschillende organisaties. Eén van die organisaties legt zich toe op Legal Design van informatie en andere producten zoals modellen in klare juridische taal. Het is dus Legal Design met gebruik van reeds bestaande Legal Design. Legal Design is een brede term voor het ontwikkelen van informatie, diensten,

---

125 M. HAGAN en F. K. ÖZENC, *A Design Space for Legal and Systems Capability: Interfaces for Self-Help in Complex Systems*, *Design Issues*, 36(3), 2020, 61-81.

126 M. CORRALES, M. FENWICK, H. HAAPIO en E.P.M. VERMEULEN, *“Tomorrow’s Lawyer Today? Platform-driven LegalTech, Smart Contracts & The New World of Legal Design”*, *Journal of Internet Law*, 2019, 3-12.

dienstverleningen, organisaties en systemen. De ontdekkingsfase in het project is vooral geïnspireerd door onderzoek en rapporten over en van mensen die in armoede leven waarin al gepeild is naar de noden en de behoeften. Er is een duidelijke onderzoeksvraag (definitie en omschrijving) gesteld. Een bakfiets is een middel om een goede dienstverlening op de eerste lijn voor mensen die in armoede leven te ontwikkelen. Opvallend aan het toepassen van Legal Design is dat de fasen niet zomaar lineair toe te passen zijn, maar juist voortdurende creativiteit, monitoring en bijsturing vragen.

#### 4.2.1. Ontdekkingsfase en omschrijving van het project

De rapporten over armoede en toegang tot het recht wijzen op een laagdrempelige dienstverlening die preventief is en vooral een juridische dienstverlening die naar de mensen in armoede zelf toekomt. Dit laatste plaatsen we onder de noemer van een outreachende preventieve rechtshulpverlening. In het raam van een betere toegang tot het recht, zeker voor de meest kwetsbare mensen, is een project opgestart onder de noemer “*bakfietsproject*” samen met de organisatie Helder Recht vzw. Vanuit het concept van de integrale toegankelijkheid werden de volgende premissen geformuleerd. Ten eerste moet de bijstand toegankelijk zijn voor iedereen en dus begrijpbaar, bruikbaar, bereikbaar, beschikbaar, betaalbaar en bekend zijn om op die manier de onderbenutting van de rechten van mensen tegen te gaan. Ten tweede wordt er gestreefd naar volwaardig burgerschap, dat wil zeggen: mensen meer tot, maar ook en vooral aan hun recht laten komen en hen dus op een juiste en correct manier te informeren over hun rechten<sup>127</sup>.

Het project situeert zich in Antwerpen en werd opgestart in een proeffase in april 2019<sup>128</sup>. Om de mensen te bereiken komt een jurist naar de organisaties met een bakfiets<sup>129</sup>. De bakfiets kan uitgekapt worden tot een kiosk met daarrond stoelen en

127 Dit is een verkorting van de bijdrage van S. GIBENS, “*Helder en klaar het recht brengen tot bij de meest kwetsbare mensen: een uitdaging of realiteit?*” In *Recht tegenover armen / Le droit face aux pauvres*, Brugge, die Keure, 2020, 111-134.

128 De huidige partners zijn Sta-aN vzw (overkoepeling van de vereniging waar armen het woord nemen in Antwerpen), meer bepaald Kauwenberg vzw en Filet divers vzw en Open School Antwerpen vzw (centrum voor basiseducatie). Vanaf september 2019 werd het definitief uitgerold, maar door de Corona-crisis is het project tijdelijk stop gezet in die zin dat er nog telefonisch af en toe contact wordt gehouden waar mogelijk. De bedoeling van het project is om op een laagdrempelige en informele manier contact te maken met de cliënten om hen juridisch te versterken. Samenwerking staat centraal en dat gebeurt in overleg met de partners op de plaatsen die zij geschikt vinden zowel binnen als buiten.

129 Een ander voorbeeld is in Noorwegen de Jusbus en de Gatejuristen in Denemarken. De “*Gadejuristen*” rijden met bakfietsen door de stad op zoek naar zeer kwetsbare groepen zoals daklozen, drugverslaafden. Zoals Hammerslev en Ronning de aanpak van deze “*straatjuristen*” samenvatten: “*First, they are involved in the initial ‘troubles-talks’ (Jefferson 1988) where a social problem can be named, blamed, and claimed and transformed into a legal issue (Olesen, Minke & Hammerslev 2016). To be able to enter into such talks, the organizations have developed various trust-building techniques to approach their target groups. Secondly, the organizations take the troubles-talks seriously, and offer to take legal action to claim the target groups’ rights from the relevant authority. Outreach legal aid consists of more than legal work: it also involves giving practical advice on navigating official systems, providing information about opening hours, and establishing channels of communication by, for example, handing out free cell phones to facilitate contact between the client and the public authorities at the necessary times. Thirdly, organizations such as the Street Lawyers work to empower their user groups by raising their legal awareness and increasing their knowledge of their rights.*” O. HAMMERSLEV en O. HALVORSEN RONNING, “*Outsourcing legal aid in the Nordic welfare states. Access to Justice for Clients?*”, 2017 International Legal Aid Group Conference, 14-16<sup>th</sup> of June 2017, South Africa, 11 (19 p.), [http://internationallegalaidgroup.org/images/miscdocs/Conference\\_Papers/Professor\\_Ole\\_Hammerslev\\_-\\_Session\\_8.pdf](http://internationallegalaidgroup.org/images/miscdocs/Conference_Papers/Professor_Ole_Hammerslev_-_Session_8.pdf).

bankjes. De jurist is aanwezig om te luisteren en te helpen zoeken. Hij heeft een databank ter beschikking bestaande uit de meest voorkomende vragen van burgers in klare taal ([www.helderrecht.be](http://www.helderrecht.be))<sup>130</sup>. De basis van het outreachend werken is de presentiebenadering: kortom een juridische aanwezigheid. Vanuit die aanwezigheid vult de jurist niet onmiddellijk in, maar vertrekt hij van wat nodig is en zoekt hij samen met de mensen uit welke behoeften of noden er zijn. Hij monitort ook de samenwerking met de andere hulpverleners. Op die manier ontwerpt hij samen met de andere hulpverleners de diensten vanuit de noden en behoeften van de mensen.

De aanwezigheid van de jurist leidt niet tot verplichtingen. Mensen nemen zelf het initiatief om vragen te stellen die op dat moment belangrijk voor hen zijn. Dat kunnen vragen zijn om advies over hun eigen situatie maar ook louter vragen naar informatie omdat ze dit graag willen weten. Er wordt gezocht naar aansluiting bij de sterke kanten van de cliënten. Via de aanwezigheid van de jurist in de buurt en de organisaties wordt ingezet op motivatie en gedragsverandering. Een verhoogd rechtsbewustzijn geeft vertrouwen en kracht aan de cliënten om zelf meer grip te krijgen op hun situatie. Op die manier hebben ze kennis over wat juridisch kan of niet mogelijk is. Het opkomen voor rechten vereist op de eerste plaats de kennis ervan. Maar ook breder kan gedragsverandering gerealiseerd worden als bepaalde juridische issues veelvuldig voorkomen en niet altijd een oplossing bieden. Dan schort er iets aan de wet en kunnen deze manco's samen met de partnerorganisaties gesignaleerd worden voor een structurele aanpak. In ieder geval zorgt deze motivatie om samen na te denken op welke manier deze juridische dienstverlening vorm kan krijgen die tegemoetkomt aan hun behoeften en noden.

De juristsprek detail van mensen en maakt gebruik van visueel ondersteuningsmateriaal (informatie en producten reeds ontwikkeld conform het principe van Legal Design). Tegelijkertijd is dit ook een toets om te zien of deze informatie op maat is van de rechtzoekenden.

#### 4.2.2. Ontwerpfase en prototype

De meerwaarde van dit project is tweërlei. Aan de ene kant verhoogt het de bewustwording over de rol van rechten in het dagelijkse leven. De kennis over wat juridisch kan of niet kan neemt bij mensen in kwetsbare posities toe. Deze bewustwording en kennis van het recht verstrekt de mensen in deze kwetsbare posities. Aan de andere kant zien we dat door de samenwerking met zowel hulpverleners als vrijwilligers of buddies zij meer vertrouwd worden met het recht.

Een eerste belangrijk kenmerk is dat zowel juridische als niet-juridische diensten samen georganiseerd of ingepland worden. Zowel formele als niet-formele communicatie is belangrijk. De sociale sector is al lang vertrouwd met outreachend werken. Enkel op die manier kan men ook de meest kwetsbaren bereiken. Binnen de juridische eerstelijnsbijstand is dit echter een nieuwe aanpak. Juridische informatie

---

130 Helder Recht maakt deel uit van de groep Droits Quotidiens, zie <https://www.droitsquotidiens.be/fr>.

moet ook beschikbaar zijn voor diegenen die nog niet weten dat ze juridische informatie moeten vragen of hoe ze dat moeten doen. Het bakfietsproject helpt hen daarbij door beschikbaar te zijn en hun juridische vermogens aan te scherpen. De juridische diensten zullen verleend worden op plaatsen die het meest gefrequentieerd worden door de doelgroep en die voor de doelgroep vertrouwd zijn. Het bereik van die diensten wordt nog verbeterd door een effectief verwijzingsstelsel. Door de samenwerking met de partners (sociaal onthaal) zullen de partners de kwetsbare mensen toeleiden naar de jurist (juridisch onthaal). Maar ook mensen die in de buurt zijn en de jurist aanspreken kunnen via het juridisch onthaal informatie bekomen en doorverwezen worden naar het sociaal onthaal.

De vraag rijst dan hoe deze juridische lijn op maat te maken van de mensen die in armoede leven. Gaat het enkel om individuele consultaties of ook groeps gesprekken? Zo is er één organisatie al spontaan een groeps gesprek ontstaan met de bezoekers over een aantal juridische thema's die in hun leven veelvuldig voorkomen. De ervaring en kennis van de mensen werd getoetst aan de informatie van Helder Recht die op een beamer werd geprojecteerd. Samen met de jurist overliepen de mensen in armoede hetgeen zij wisten met hetgeen de fiches van de site vermelden. Zo denkt men ook om in de zomermaanden de juridische hulpverlening plaats te laten vinden op locaties die voor vele buurtbewoners bereikbaar zijn<sup>131</sup>. Centraal staat het vrijwillig karakter van de hulpverlening. De bakfiets is steeds het herkenningspunt voor de rechtzoekenden.

Het bakfietsproject is evidence based en vraagt om voortdurende aanpassing en verbetering. Het voortdurend monitoren en verbeteren van de proactieve methodes binnen een preventieve rechtshulpverlening is nog een blinde vlek in de rechtshulpverlening en vraagt om verder onderzoek en ontwikkeling/ontwerp. In de eerste fase van de monitoring is gekeken naar de noden en behoeften van de organisaties en hun mensen<sup>132</sup>.

Uit deze evaluatie kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- De organisaties laten weten dat er nauwelijks middelen zijn om het recht toegankelijk te maken.
- De factor armoede speelt een niet onbelangrijk rol bij de cliënten.
- Er is sprake van taalverschillen waarbij voortdurende waakzaamheid geboden is.
- De interventies van de juristen van Helder Recht en deze van de organisaties en hun cliënten lopen gelijk.
- Er is nood aan correcte informatie, correct en zinvol doorverwijzen, een tweede opinie en advies. De sociaal werkers rekenen hiervoor op een goede samenwerking met duidelijke afspraken.
- Ze hopen dat er samen met Helder Recht ook structureel gewerkt kan worden.

---

131 Voor verdere informatie, zie L. VAN DOORN, Y. VAN ETTEN en M. GADEMAN, "Outreaching werken. Handboek voor werkers in de eerste lijn", Uitgeverij Continho, Bussum, 2008, 21 en 23.

132 C. STEYLAERTS, "Helder Recht, iedereen toegang geven tot juiste juridische informatie. Een verkennend kwalitatief onderzoek, met het oog op een zorgeloze start en een goede evaluatie", Masterthesis, Fac. Sociale Wetenschappen Universiteit Antwerpen, Master Sociaal werk, 2019, 109 p.

- Een grote meerwaarde zien ze in de interventies die eveneens sociaal kunnen zijn.
- Een belangrijke meerwaarde is ook het omarmen van het divers-sensitief handelen en de link tussen het juridische en het sociale.

Uit de monitoring blijkt ook dat een eerlijke behandeling, het aanreiken van juiste verwachtingen en een eerlijke betrokkenheid de basis ingrediënten zijn voor een samenwerking. Door goede, blijvende samenwerking hopen alle actoren sterke signalen te kunnen geven aan beleidsmakers. De aanwezigheid van de juristen draagt bij tot empowerment van zowel de sociale hulpverleners als de cliënten. Het onderzoek toont duidelijk aan dat er heel wat nood is aan de juridische dienstverlening: *“Met hun innovatieve project vullen ze bijgevolg een leemte op en leveren ze hulp aan de meest kwetsbare mensen op een moment dat die zelf het meest kwetsbaar zijn”*<sup>133</sup>.

Voor het uitbreiden van het project naar andere organisaties is het nodig om het terrein telkens te verkennen: *“Er is geen standaard samenwerkingsmodel voor handen. Hoe er het meest optimaal samengewerkt kan worden, is steeds afhankelijk van de context”*<sup>134</sup>. Dit laatste wijst erop dat een beleid dus noodzakelijk is om outreachende rechtshulpverlening op de eerste lijn uit te zetten.

Het project staat wel los van de juridische eerstelijnsbijstand door advocaten. Nochtans is het een uitdaging voor alle juridische dienstverleners die zich op de eerste lijn bevinden ook de advocaten, zij het dat ze niet hiervoor met noodzaak op een bakfiets moeten rijden. De principes die we uit dit project kunnen distilleren zijn breed inzetbaar op alle manieren van outreachende rechtshulpverlening en zijn fundamentele waarop verder kan gebouwd worden. En Legal Design biedt hiervoor een methodologisch kader.

#### 4.2.3. Een aantal aandachtspunten

Dit initiatief is een eerste poging om vanuit dit Legal Design denken een innovatieve rechtshulpinitiatief te ontwerpen. Het is zeer embryonaal en kan allicht nog breder uitgewerkt worden met andere professionals zoals designers, etnografen wat uiteraard geld en middelen vraagt.

Dit initiatief staat los van de reeds bestaande sociale rechtshulpinitiatieven die hun bestaansrecht vonden in de jaren '70 van de vorige eeuw in een participatief project met zowel juristen, sociaal werkers als de gebruikers zelf. Alleen is dit met de jaren minder prominent geworden en is Legal Design misschien het methodisch instrument om de organisatie terug meer mensgericht uit te bouwen, zeker wanneer digitale tools worden ontworpen. Het huidige digitale tijdperk dat nu effectief is aangebroken is dan het uitgelezen moment om deze methode zowel op allerhande producten als op systemen en organisaties toe te passen.

---

133 C. Steylaerts, o.c., 83.

134 C. Steylaerts, o.c., 84.

## 5. Algemene conclusie

De juridische eerstelijnsbijstand door advocaten richt zich op alle burgers, maar heeft toch een belangrijk opdracht naar de burgers die in armoede leven.

De commissies vertrekken vanuit het aanbod en focussen op de organisatie van de zitdagen voor advocaten. Deze zitdagen hebben op verschillende locaties plaats, waaronder ook OCMW's. Het ontbreekt hen echter aan een beleid. Hoe bereiken de commissies bepaalde doelgroepen, wat verstaan zij onder preventie, hoe verwijzen zij gericht door of hoe leiden zij mensen naar andere diensten toe? Verschillende studies wijzen erop dat interdisciplinaire samenwerking cruciaal is om mensen die zeer kwetsbaar zijn te bereiken en dat deze samenwerking enkel maar kan door elkaars disciplines te leren kennen.

De staatshervorming leidde ertoe dat de verschillende gemeenschappen een eigen invulling geven aan de organisatie van de juridische eerstelijnsbijstand. Er zijn verschillende wetgevende initiatieven, waarvan alleen deze van de Franstalige Gemeenschap al in uitvoering is. De andere gemeenschappen werken nog onder de federale wetgeving, alhoewel de Vlaamse gemeenschap al haar concepten over de juridische eerstelijnsbijstand in een decreet heeft gegoten, maar nog niet uitvoert.

Wat de verschillende wettelijke kaders ook zijn de burger blijft het doel en de bestaansreden van de juridische eerstelijnsbijstand. Mensen die in armoede leven ervaren nog steeds dat de drempels voor rechtshulp hoog zijn. Hoe kunnen we dan eindelijk een rechtshulp op maat van deze mensen maken? We wezen op een aantal goede praktijken en ook op de sociale rechtshulporganisaties die vaak in de schaduw bergen verzetten. We hebben gewezen op Legal Design en hiervoor enkele praktijken besproken. Misschien kan deze interdisciplinaire methode eindelijk zorgen voor een juridische eerstelijnsbijstand op maat en op ritme van de mensen die deze het meest nodig hebben. Dus aan de slag!

## 6. Beleidsaanbevelingen

Om de juridische eerstelijnsbijstand te verbeteren prijzen we de volgende maatregelen aan.

De aard van de problemen van mensen en hun mate van actie/niet-actie identificeren

Waarom hebben sommige mensen geen toegang tot juridische eerstelijnsbijstand? Komt het voort uit een gebrek aan middelen, aan kennis, uit vrees (psychosociale factoren)?

## Een aangepaste aanpak ontwikkelen

Voorkomen dat mensen zulke problemen ondervinden of dat deze problemen escaleren veronderstelt:

- een geïntegreerde en mensgerichte aanpak
- het ontwikkelen van mensgerichte systemen en producten (legal design...)
- professionals uit verschillende disciplines
- een gespecialiseerde opleiding, gericht op de problematiek van armoede en bestaansonzekerheid

## De disfuncties van het systeem corrigeren

- een duidelijke afstemming met de tweede lijn
- paritaire samenstelling van professionals in de overlegorganen (zonder de overhand van bepaalde beroepsgroepen)
- een versterkte samenwerking tussen juristen en sociale organisaties (voor een multidisciplinaire en intradisciplinaire benadering)
- een bijzondere aandacht voor alternatieve conflictbeslechtsmechanismen

## Over voldoende budgetten en middelen beschikken om het beleid uit te voeren

- meer middelen (personeel en materieel) voor justitie

## Het beleid aan de hand van doelstellingen en indicatoren concretiseren

## De impact van het beleid analyseren

- analyse ex ante
- analyse ex post

*Ik had veel vertrouwen in mijn sociaal assistent. Ze hielp me terug op weg en hielp mij met verschillende problemen op te lossen: ze hielp mij aan een nieuwe identiteitskaart nadat ik mijn oude kwijtgeraakt was, opende samen met mij een nieuwe bankrekening en hielp mij de nodige formulieren in te vullen voor de aanvraag van een leefloon. Maar toen botste we op een juridisch probleem... en op haar grenzen. Ze raadde me aan een advocaat te contacteren maar zij kende er geen. Ze zei me dat ze me niet verder kon helpen.*



## *Hoofdstuk 3*

# JURIDISCHE TWEEDELIJNSBIJSTAND

Muriel Clavie en Jean-Marc Picard, advocaten, BJB'ers en belast met de juridische bijstand bij AVOCATS.BE en bij de Bureau voor Juridische Bijstand van Waals Brabant en van Brussel.

*Juridische bijstand is wat van iemand een burger maakt.*

Alioune Badara FALL, stafhouder van Senegal

## 1. Inleiding

Over welke mensheid hebben we het?

Over de West-Afrikaanse asielzoekster Constance, besneden, moeder van drie kinderen waarvan haar eigen vader zowel de vader als de grootvader is, verkracht en zwanger gemaakt door een maraboet toen zij nog naar school ging en wier kind haar werd afgenomen toen het twee jaar was, die na een gewelddadige reis door Libië en de overtocht naar Lampedusa in België aankwam en er twee jaar lang illegaal is gebleven (bedankt, Dublin). Ze is momenteel niet in staat wat dan ook te beredderen, behalve om te overleven, maar zonder te kunnen uitbrengen wat haar is overkomen, zonder bijstand van een psychiater of een woning te vinden of zich zelfs maar als aanvrager van internationale bescherming in te schrijven zonder hulp van een advocaat of maatschappelijk werker.

Over Fatima, die nagenoeg hysterisch bij het BJB kwam aankloppen omdat haar man haar een keer te veel had geslagen, die niet wist waar ze onderdak kon vinden en aan wie geen advocaat was toegewezen omdat haar zoektocht naar een dak voor de nacht geen bevoegdheid van advocaten is.

Of over de partner van ATD, werkloos en met schulden, uit zijn sociale woning gezet vanwege schulden bij de verhuurder en die zich wendde tot een advocaat die hem een provisie vroeg die hij niet kon betalen, die dan bij het BJB aanklopte en een advocaat toegewezen kreeg die ... verklaarde niet te zijn toegewezen, die terugkeerde naar het BJB en verwezen werd naar dezelfde advocaat die hem een provisie van 20 EUR heeft

gevraagd, wat de wet toen toeliet maar wat hij niet kon betalen, en die uiteindelijk op eigen houtje een ongetwijfeld niet al te gezonde woning vond waar hij introk zonder de spullen die hem vóór zijn uitzetting restten omdat hij ze niet terugvond in de gemeentelijke opslagplaats.

Over hen zullen we het hebben en over hen die, in gelijkaardige omstandigheden, de bijstand van advocaten van het BJB niet konden vragen of niet wisten dat ze het konden.

Dergelijke situaties bestaan en ze zijn talrijk. De balies moeten zich daarvan bewust zijn, moeten de wil hebben om bijstand te verlenen maar ook de nederigheid, de eerlijkheid en het inzicht hebben om te erkennen dat die gevallen gebukt gaan onder zo veel moeilijkheden van juridische aard, uiteraard, maar ook psychologisch en maatschappelijk, dat zij alleen gebaat zijn bij een multidisciplinaire aanpak.

Is de balie in dit eerste kwart van de 21<sup>ste</sup> eeuw uitgerust om met die kwetsbaarheid om te gaan?

De juridische bijstand die in artikel 508 van het gerechtelijk wetboek is vastgelegd, richt zich tot het minst gegoede deel van de samenleving. Doorgaans gaat men ervan uit dat dit twintig procent van de bevolking vertegenwoordigt of zelfs iets meer sinds het optrekken van de toegangsdrempels door de wet van 31 juli 2020 (BS 6/08/2020).

De werkelijkheid is evenwel complexer. Aan de ‘top’ vinden we de mensen die over net geen 1617 EUR per maand beschikken voor een alleenstaande of 1907 EUR per maand voor een gezin (waarde september 2021 voor gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand). En helemaal onderaan bengelen de financieel arme mensen die niet eens de psychologische of socioculturele middelen hebben om zich tot het BJB te wenden.

Die categorie vormt de “*non take-up*”, degenen die geen aanspraak maken op datgene waar ze recht op hebben, omdat ze niet (meer) de socioculturele energie hebben om te vragen dat het hun wordt toegekend. De “*non take-up*” van rechten is een problematiek die goed gedocumenteerd is door teksten, rapporten en referenties die te vinden zijn op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting<sup>135</sup>.

Bepalen welke bijstand de advocaten van het BJB hun kunnen bieden vergt ongetwijfeld een diepgaande denkoefening over wat juridische bijstand is en, nog fundamenteeler, over wat een gemeenschapsadvocaat is. Moet de niet-commerciële structuur van de balies, die belast is met de bijstand aan mensen in financiële moeilijkheden, gewoon ‘open’ zijn en op klanten wachten? Of moet zij actief aan de strijd tegen armoede deelnemen aan de zijde en als partner van andere structuren?

Uiteraard zijn de categorieën niet hermetisch. Sommige uiterst kansarme mensen die nood hebben aan juridische bijstand, komen in contact met het BJB doordat een veelal

---

135 In het leven geroepen door de federale staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. <https://www.armoedebestrijding.be/themas/non-take-up-van-rechten/>.

correctionele rechter hen er naartoe stuurt of omdat ze ernaar zijn verwezen door een sociale dienst.

We zullen onder de loep nemen hoe ze daar worden ontvangen en nagaan of de dienstverlening die ze er krijgen verbeterd of geoptimaliseerd kan worden.

Ook zullen we het hebben over de situatie van diegenen die op eigen houtje niet tot bij het BJB geraken.

Daartoe zullen we niet overgaan tot een survey van de teksten die, over de hele wereld, nauwgezet de verschillende situaties hebben geanalyseerd waarover we het zullen hebben.

We zullen er indien nodig naar verwijzen, maar geloven dat we aan de denkoefening bijkomende elementen kunnen toevoegen die voortvloeien uit onze praktijk als BJB'ers, uit meer dan 20 jaar ontmoetingen met mensen in het veld, maar ook als beheerders van de juridische bijstand.

## **2. De structuren van de juridische bijstand**

### **2.1. Beknopte historiek**

Om inzicht te krijgen in de juridische bijstand zoals die vandaag wordt verstrekt maar vooral ontvangen, moet men beseffen welke weg is afgelegd, want juridische bijstand is niet altijd geweest wat hij is.

Dat besef – voor sommigen een hernieuwd besef – zal het mogelijk maken vast te stellen dat de rechtzoekende op zijn pad veelal niet de persoon of de dienst vindt die hij verwachtte, maar hindernissen waar hij niet altijd overheen geraakt.

Het verhaal dat volgt is misschien niet wat de lezer had willen lezen, maar het is bekeken doorheen het prisma van onze dagelijkse praktijk.

Juridische bijstand is niet altijd geweest wat hij is. Hij is beslist in positieve zin geëvolueerd omdat door het institutionaliseren ervan zijn theoretisch werkgebied kan vergroten door de actieradius uit te breiden.

Die medaille heeft echter ook een keerzijde, want precies door de institutionalisering zijn structuren en indelingen opgelegd, en zowel de rechtzoekende als de actoren verdwalen, soms of zelfs vaak, in dat doolhof, hoe goed het ook bewegwijzerd is.

Juridische bijstand bestaat al eeuwen. In het ancien régime waren er liefdadigheidsconferenties. Napoleon Bonaparte gaf de tuchtraden van de balies<sup>136</sup> de opdracht te voorzien in de verdediging van behoeftigen door het oprichten van een bureau voor kosteloze raadpleging.

Vanaf 1811 moesten jonge advocaten die aan hun stage begonnen de bijeenkomsten van het raadplegingsbureau nauwkeurig volgen.

Artikel 2.al.2 van de wet van 30 juli 1889 betreffende de gerechtelijke bijstand en de toelating om kosteloos te procederen bepaalde dat *"het verzoek ontvankelijk is indien de behoeftigheid vastgesteld is mits de aanspraak niet duidelijk ongegrond is"* [vertaling]. De criteria voor behoeftigheid varieerden naargelang van de omvang van het te verwachten proces. Ze werd louter aan de hand van verklaringen van de aanvrager beoordeeld.<sup>137</sup>

Laten we daar niet flauw over doen: dit systeem stelde jonge advocaten in staat vaardigheid te verwerven, doorgaans, met veel toewijding die een gebrek aan praktijk niet altijd kon opvullen.

Bekeken vanuit het standpunt van de advocaten der 'behoeftigen' is de eerste aanzienlijke verandering er gekomen door de wet van 9 april 1980, die voor het eerst een vergoeding vastlegde, weliswaar alleen voor stagiairs.

Het Bureau van Consultatie en Verdediging (in de rest van de tekst wordt alleen nog het letterwoord gebruikt) is de voorloper van het Bureau voor Juridische Bijstand.

Het BCV deed alles, zonder plichtplegingen.

Het zetelde waar het een lokaal kreeg aangeboden.

Het bestond uit een goede ziel van de orde, die de leiding had en bijgestaan werd door stagiairs, van wie sommigen – om het zacht uit te drukken, het waren tenslotte collega's – niet altijd heel enthousiast waren en, wanneer ze een dossier toegeschoven kregen, vaak ineens verhinderd waren door iets wat dringend bezorgd of op de rol geplaatst moest worden.

De rechtzoekende kreeg te maken met togadragers, die hij doorgaans verwarde met een rechtbank, aan wie hij zijn probleem en zijn situatie moest uitleggen.

Hij vertrok veelal met een toewijzing aan een advocaat omdat zijn financiële situatie als heikel werd beoordeeld, louter – of toch zo goed als – op basis van zijn eigen verklaring als bewijs.

Ook vertrok hij altijd met één of meer aanbevelingen, waarmee hij in het beste geval geduld kon oefenen tot de afspraak met de toegewezen advocaat, in het slechtste geval zijn situatie beter kon begrijpen.

---

136 Zo heetten toen de Raden van de Orden van advocaten.

137 Zie hierover: Stéphane Boonen, *"L'aide juridique"*, Anthemis, 2009, blz. 10.

De aangestelde advocaat behandelde het dossier en meteen ook de subdossiers die eruit voortvloeiden of die tijdens de behandeling uit de kast vielen, en na afloop diende hij een afsluitend verslag in waarvoor hij werd vergoed, zonder al te goed te weten wat aanvaard of afgewezen was en waarmee wat hij ontving precies overeenkwam.

Het BCV werd door de wet van 23 november 1998 (van kracht sinds 1 januari 2000) vervangen door het Bureau voor Juridische Bijstand (in de rest van de tekst wordt alleen nog het letterwoord gebruikt) met de bijbehorende stoet van regels<sup>138</sup>.

Het Gerechtelijk Wetboek werd één artikel dikker, artikel 508, dat evenwel 23 bepalingen telt.

Er is uiteraard de verandering van naam, misschien nadelig voor de rechtzoekende die zich nu laat bijstaan terwijl hij voordien geadviseerd en verdedigd werd, en, geniepiger, een scheiding tussen de eerste en de tweede lijn. Over de eerste lijn gaan de Commissies voor Juridische Bijstand, over de tweede de Bureaus voor Juridische Bijstand.

Deze scheiding is niet onschuldig: de rechtzoekende die, niet zonder moeite, de stap zette om bij een BCV langs te gaan met een zak vol problemen onder de arm, wordt nu naar de eerstelijnspermanentie geloodst wanneer hij een advies bij de tweedelijnspermanentie komt vragen, of integendeel verwezen naar het BJB van de advocaat die hem zojuist advies heeft gegeven te horen dat hij de aanstelling van een confrater moet vragen, aan wie hij, als hij hem toegewezen krijgt, nog eens zijn verhaal moet doen.

Dezelfde rechtzoekende die voor een huurgeschil op 28 december 1999 een advocaat toegewezen had gekregen aan de hand van een door zijn gemeente bekrachtigde eenvoudige verklaring van behoeftigheid, moet op 2 januari 2000 de samenstelling en inkomsten van zijn huishouden voorleggen en daarbij de zwakheden ervan aantonen (pregnante, tijdelijke, blijvende, ...) en heel precies uiteenzetten waarom hij bijstand wenst.

De rechtbank die hem een week voordien had ontvangen om te beslissen of hij al dan niet voldeed aan de voorwaarden voor toegang tot juridische bijstand, bestaat voortaan uit jonge en minder jonge advocaten, stuk voor stuk vrijwilligers die er bewust voor kozen hun bijstand te verlenen op hun specifieke bevoegdheidsgebied(en)<sup>139</sup>.

Rechtzoekenden hebben van het BJB de belofte gekregen dat het hun probleem of problemen slechts zou toevertrouwen aan een advocaat die speciaal en permanent is opgeleid om hen te verdedigen en bij te staan; de advocaten werd beloofd dat ze mogen kiezen welke dossiers ze behandelen in ruil voor een billijke vergoeding.

---

138 Jean-Marc Picard, « *Aide Juridique: tout changer pour que rien ne change?* », J.T., 2017, blz.306.

139 Behalve stagiaires van talrijke balies die verplicht zijn -dat ze al dan niet hiermee akkoord gaan- om dossiers van rechtbijstand gedurende hun stage van drie jaar te behandelen. Deze verplichting wordt in Brussel uitgelegd door de zogenaamde noodzaak voor alle advocaten om dossiers van procesrecht te behandelen. Dit zou geen verplichting zijn in zakenrecht.

Rechtzoekenden moeten van het BJB hun moeilijkheden uit de doeken doen en structureren omdat dit zou toelaten hen beter te kunnen doorverwijzen; tegenover de advocaten vergat het BJB in verband met de vergoeding een grote onbekende te vermelden, namelijk welk budget voor hun vergoeding zou worden uitgetrokken.

De vrijwillige keuze en de specialisatie van de advocaat, die bedoeld waren om een beter aanbod en dus een betere behandeling te waarborgen, hebben evenwel tot gevolg gehad dat de omvang van de tussenkomst van de aangestelde advocaat beperkt was. Hem te beperken tot de centrale problematiek, zonder perifeer element, en daarbinnen de tussenkomst zo te structureren dat hij binnen de lijnen en de codes van een nomenclatuur valt waaraan voortaan elke prestatie moet worden gekoppeld indien de advocaat er een vergoeding voor wenst.

Door de overheveling van bevoegdheden bij de zesde staatshervorming in 2014 werden de Gemeenschappen voortaan belast met de Justitiehuzen en de juridische eerstelijnsbijstand, waardoor het dossier van de rechtzoekende nog strakker werd opgedeeld aangezien beide soorten bijstand, die reeds structureel gedifferentieerd waren, nu onder twee verschillende politieke entiteiten vallen, met manieren van werken die soms, op zijn zachtst gezegd, verschillen<sup>140</sup>.

De hervorming van 2016, ingeschreven in de wet van 6 juli, was naar verluidt ingegeven door het belang van de rechtzoekenden en de actoren. Nochtans was het nauwelijks verholen doel een einde te maken aan een vermeend onrechtmatig gebruik van de juridische bijstand, door rechtzoekenden of door advocaten. De toegangsvoorwaarden en de controlevereisten werden versterkt, wat althans in eerste instantie deed vermoeden dat de deuren van de bureaus voor juridische bijstand niet meer open zouden staan voor iedereen die zwak stond, maar alleen voor wie dat kon aantonen. Voor wie daarvoor de middelen had. Wie ertoe in staat was. Onvermijdelijk gevolg daarvan was dat de BJB's alle elementen van de financiële intimiteit van de rechtzoekende moesten nagaan.

De vermoedens van behoeftigheid, gekoppeld aan de perceptie van een bestaansmiddel, ter vervanging van een inkomen, waren onweerlegbaar in 1998, precies omdat de instantie of de instelling die het moest uitkeren en beschikte over onderzoeksmiddelen en over tijd, had geoordeeld dat de burger ervoor in aanmerking kwam. Op 1 september 2016 worden dat zonder meer weerlegbare vermoedens.

Op die manier heeft de wetgever zowel het BJB als de aangestelde advocaat verplicht, evenwel zonder hun daartoe andere onderzoeksmiddelen te verschaffen, te zoeken naar het bestaan van een teken van welstand dat zou kunnen botsen met de analyse van de overheidsinstantie die de sociale hulpverlening of het vervangingsinkomen toekende.

---

140 Het decreet van 13 oktober 2016 betreffende de erkenning en de subsidiëring van partners die hulp verlenen aan rechtzoekenden en de bepalingen ervan geven alleen advocaten het recht om eerstelijnsrechtsbijstand te verlenen, zoals geïnstitutionaliseerd. Voorheen konden erkende instanties, zoals juristen in de OCMW's, deze gesubsidieerde bijstand verlenen.

Daardoor dwingt hij zowel het BJB als de aangestelde advocaat de aanvrager van juridische bijstand eerst te beschouwen als een verdachte in plaats van als iemand die bijstand nodig heeft, en hem vervolgens te scannen om zich ervan te overtuigen dat diens behoefte reëel is.

Zo is het bewijsmechanisme helemaal omgedraaid, aangezien het niet zozeer gaat om het aantonen van bescheiden middelen maar veeleer om het ontbreken van voldoende middelen om de verdedigingskosten<sup>141</sup> het hoofd te bieden.

Alsof dat niet volstond, had de wetgever een bijkomende hindernis ingebouwd, een te betalen prijs om de aanstelling van een advocaat te verkrijgen, namelijk de bijdragen voor aanstelling (20 EUR) en aanleg (30 EUR), alweer behalve indien de rechtzoekende erin slaagde aan te tonen daartoe niet in staat te zijn.

Gelukkig werd deze stresserende of zelfs angstwekkende eerste lezing van de wet van 3 juli 2016 en zijn uitvoeringsbesluiten gecorrigeerd door de BJB's en de Orden, zoals hierna zal worden uitgelegd (zie 2.2. Werking van de juridische bijstand en zijn actoren).

De wet van 31 juli 2020, die er gekomen is te midden van de pandemie waardoor honderden rechtzoekenden hun bestaansmiddelen verloren, heeft de toegang beperkt tot louter die mensen die in extreme bestaansonzekerheid leven.

Deze wet heeft de toegangsdrempels opgetrokken en tegelijk ook het forfait dat van de bestaansmiddelen moet worden afgetrokken per persoon ten laste van het huishouden.

De intentie van de wetgever valt weliswaar te loven, maar men kan slechts vaststellen dat de rechtzoekende de enige is die wel vaart bij deze hervorming, terwijl te betreuren valt dat niets is vastgelegd inzake het budget waarmee de advocaten, die nochtans op meer vragen zullen kunnen of moeten ingaan, geacht worden waardig te worden vergoed.

De wet werd gestemd na het advies van het Rekenhof, dat gewaarschuwd heeft voor een zo goed als onmogelijk te dragen budgettaire impact.

De Orden zijn weliswaar gehoord tijdens de werkzaamheden ter voorbereiding van deze wet, maar niet bij het berekenen van de financiële impact ervan. Het is hier niet de bedoeling deze analyse (opnieuw) te verrichten, maar een piste zal niettemin worden ontwikkeld aangezien de advocaat die moet instaan voor de juridische bijstand waarvan hierna sprake, misschien een van de remedies is voor de toename van dossiers waartoe dit optrekken van de toegangsdrempels zal leiden.

---

141 De formulering "verdedigingskosten", die regelmatig zal worden gebruikt, omvat de eigenlijke verdedigingskosten maar ook de kosten voor bijstand, advies, inleiding van een procedure... en zijn dus niet beperkt tot de verdediging alleen.

Laten we optimistisch zijn: het hoeft, ipso facto, niet zo te zijn dat mensen die vroeger niet in aanmerking kwamen en nu wel, de juridische bijstand gebruiken om "*rechten*" te laten gelden die ver afstaan van de grondrechten.

Laten we ook grootmoedig zijn: de hervorming was niet bedoeld om dat soort mensen te bevoordelen, maar om ervoor te zorgen dat echte grondrechten kunnen worden uitgeoefend door het gedeelte van de bevolking dat zich juist boven de drempel bevond en dus niet in aanmerking kwam maar toch niet genoeg middelen had om een gerechtelijke procedure financieel te dragen.

Maar laten we toch realistisch blijven: een groot deel van de rechtzoekenden zal, hoewel ze volkomen en altijd al in aanmerking kwamen voor juridische bijstand, steeds uit de boot blijven vallen zonder terug op de weg naar juridische bijstand te geraken. En daar heeft de hervorming van juli 2020 niets aan veranderd.

Daarnaast gaat de hervorming zonder bijbehorende verhoging van het budget de advocaten die vrijwillig meedoen ontmoedigen, omdat ze dreigen overrompeld te worden door de behandeling van almaar meer dossiers. Met hetzelfde budget zullen ze minder nog dan nu de tijd en de energie of de noodzakelijke middelen vinden om zich te blijven engageren in situaties die sociaal moeilijk liggen en tijdrovend zijn.

We zullen bekijken of deze klippen met andere pistes vermeden kunnen worden.

Om de informatie te vervolledigen: bij de eerste verhoging van de bedragen, die plaatsvond in september 2020, werd elke drempel met 200 EUR opgetrokken. Op 1 september 2021 zijn de drempels met 100 EUR verhoogd en zullen nog met 100 EUR verhoogd worden bij de aanvang van de twee volgende gerechtelijke jaren, waarna ze gewoon geïndexeerd worden vanaf 1 september 2024, tenzij er een nieuwe hervorming komt.

Laten we na deze korte historiek bekijken hoe de juridische bijstand momenteel functioneert.

## 2.2. Werking van de juridische bijstand en zijn actoren

We zullen ons beperken tot het onderzoeken van de werking van de juridische tweedelijnsbijstand zoals die wordt beschreven sinds de wet van 23 november 1998.

De werking ervan is weliswaar meermaals overhoop gegooid en gewijzigd, maar de definitie is gebleven.

Artikel 508/1 van het gerechtelijk wetboek definieert juridische tweedelijnsbijstand als volgt: de juridische bijstand die wordt verleend aan een natuurlijke persoon in de vorm van uitgebreid juridisch advies of juridische bijstand, al dan niet in het kader van een procedure, of bijstand in het kader van een proces, met inbegrip van vertegenwoordiging in de zin van artikel 728.



We zullen hier geen kritiek uiten op de beperking van juridische bijstand tot louter natuurlijke personen, aangezien op hen alleen onze aandacht zich toespitst in een denkoefening over gerechtigheid en armoede.

We zullen eerst kijken naar juridische tweedelijnsbijstand door een advocaat die door een BJB is aangesteld ten gunste van een rechtzoekende wiens financiële toestand kritiek is bevonden.

Vervolgens zullen we, zonder het op de spits te drijven, nagaan of en hoe het mogelijk is deze problematiek anders aan te pakken dan op een zeer gestructureerde en splijtende manier, en ons daarbij afvragen of het geen tijd is voor een verandering van paradigma.

### 2.2.1. Werking

Toegang tot justitie is een grondrecht dat door de wetgevende macht wordt gedefinieerd en beheerd door de Orden van advocaten, die werken onder toezicht van de regering, vertegenwoordigd door de minister van Justitie, en gedeeltelijk onderworpen zijn aan sanctionering door de rechterlijke macht.

Deze toegang tot justitie is echter slechts gewaarborgd binnen de context van een gesloten budgettaire enveloppe, die inhoudt dat het budget ongeacht het aantal verrichte prestaties in de loop van een gerechtelijk jaar het bedrag blijft dat werd gestemd nog vóór de totale kostprijs van de prestaties werd geëvalueerd.

De staat structureert en subsidieert, maar laat de rol van dirigent voor de uitvoering van dit opgelegd werk over aan de Orden.

Alle interveniënten moeten zich met andere woorden strak aan hun interpretatie houden, elke noot kennen en beheersen om met zin voor nuance te kunnen luisteren in dienst van de rechtzoekende die niet of niet meer de middelen heeft om zich te verdedigen of zelfs om zijn rechten te kennen en uit te oefenen.

Grosso modo werkt het systeem.

De bureaus voor juridische bijstand zijn naar behoren verspreid. Ze zijn bekend bij en toegankelijk voor het grote publiek. De voorwaarden worden opgesomd. De noodzakelijke documenten zijn opgelijst. De BJB's worden gesubsidieerd. De advocaten krijgen een vergoeding. De Gemeenschapsorden ijveren voor harmonisering.

Maar die werking, waarvan de structurering splijtend werkt, stelt een groot deel van de al te kansarme bevolking niet in staat toegang te krijgen tot het recht.

“Non take-up” is op juridisch vlak misschien een minder erkende problematiek dan op sociaal vlak, maar dat maakt hem niet minder bitter en beide zijn ook nauw vervlochten.

*“Hoe meer de juridische bijstand aansluit bij welzijnswerk, hoe meer de belangen van de burger centraal staan.”<sup>142</sup>*

Juridische eerstelijns- en tweedelijnsbijstand groeperen en daarbij, zodra de nood zich voordoet, samenwerken met maatschappelijk werkers is misschien een middel om iedereen uitsluitend, maar wel alle bijstand te leveren die hij nodig heeft.

Het is alleszins aan iedereen opnieuw advies en/of bijstand verlenen, en wel op grond van diens persoonlijke situatie.

### 2.2.2. Actoren

We hebben in het raam van de intrinsieke fusie van de eerste en de tweede lijn aangetoond dat het niet makkelijk, zelfs niet mogelijk is zich tevreden te stellen met een eenvoudige raadpleging waar een omstandiger advies op zijn plaats ware geweest. Evenmin valt het mee elk van de actoren in te perken in een strak en beperkend afgebakende rol.

Voorts is het onmogelijk en alleszins op zijn minst niet aangewezen een volgorde van belang op te stellen in de rol van elk van de verschillende actoren binnen de juridische bijstand.

Laten we ze dan gewoon weergeven in de wettelijke volgorde van het gerechtelijk wetboek.

De teams van het BJB, van het personeel tot de voorzitter

Artikel 508/7 tot 508/12 van het gerechtelijk wetboek roept de BJB's in het leven en legt de rol ervan vast:

- Art. 508/7 Bij elke balie stelt de Raad van de Orde van Advocaten een bureau voor juridische bijstand in ...

Het bureau heeft onder meer tot taak om wachtdiensten te organiseren...

- Art. 508/8 De Orde van Advocaten ziet toe op de doeltreffendheid en de kwaliteit van de prestaties verricht door de advocaten ...
- Art. 508/9... Het bureau wijst een advocaat aan, die de aanvrager heeft gekozen op de in artikel 508/7 bedoelde lijst. Het bureau stelt de advocaat in kennis van zijn aanwijzing.
- Art. 508/11... Het bureau zendt jaarlijks een verslag inzake de werking van de juridische tweedelijnsbijstand over aan de commissie voor juridische bijstand en aan de Minister van Justitie...

---

142 *“De wereld van het recht voor de burger”*, publicatie van de Koning Boudewijnstichting, februari 2019.

De BJB's hebben daardoor een uitgebreide functie, in het bijzonder wat hun bevoegdheden betreft:

- Het BJB organiseert spreekuren opdat de rechtzoekende er fysiek of virtueel een verzoek om juridische bijstand kan indienen;
- Het BJB beheert de lijsten met vrijwillige advocaten en ziet erop toe dat daarop alleen zij voorkomen die de kennis en de opleiding ter zake hebben, opdat alleen een advocaat die aan deze criteria voldoet aan een rechtzoekende wordt toegewezen;
- Het BJB ontvangt de aanvragen, ongeacht of ze uitgaan van de rechtzoekende dan wel van de rechtstreeks geraadpleegde advocaat;
- Het BJB analyseert de voorgelegde aanvragen in het licht van de beperkend opgesomde financiële criteria, van het vermogen om de verdedigingskosten het hoofd te bieden en van de klaarblijkelijke gegrondheid van de aanvraag en de meerwaarde die een advocaat daarbij biedt.
- Het BJB beslist vervolgens de bijstand volledig of gedeeltelijk toe te kennen (met een aan de advocaat over te maken provisie van 25 tot 125 EUR) of af te wijzen en zorgt ervoor dat zowel de rechtzoekende als de advocaat daarvan op de hoogte worden gebracht.

Dat is de zwaarste taak qua volume en qua te besteden tijd, maar vooral qua impact op de toegang tot het recht voor de rechtzoekende.

Tegen de beslissing van het BJB is weliswaar beroep mogelijk (binnen de maand en voor dat beroep kan de rechtzoekende een advocaat toegewezen krijgen), maar als de provisie onmogelijk betaald kan worden of de beslissing een weigering is, zal de rechtzoekende het recht dat hij wilde verkrijgen of verdedigen niet kunnen uitoefenen, en zelfs als het beroep de toekenning van juridische bijstand oplevert, is in veel gevallen het kwaad geschied en zal de advocaat alleen nog de schade kunnen beperken.

- Het BJB volgt en behandelt incidenten die zich kunnen voordoen tussen de rechtzoekenden en hun advocaten (geen contact, onenigheid, verschillende standpunten, niet ingeloste verwachtingen, ...) of volgt gewoon het dossier (wijziging in de situatie van de rechtzoekende of in de specialisatie van de advocaat) en gaat in op de binnenkomende vragen.
- Het BJB vervult zijn taak als controleur van de prestaties aangezien het noodgedwongen ook het toegewezen budget moet controleren.

Dat is een zeer belangrijke taak aangezien het BJB een controle van de kwaliteit en de effectiviteit verricht voor elke prestatie van elk van de dossiers die de advocaten in de loop van een gerechtelijk jaar afsluiten.

Het is in de eerste plaats een effectiviteitscontrole, want het BJB gaat na of de prestatie wel degelijk door de advocaat is verricht en of het invoeren ervan met het oog op de aanvraag van een vergoeding overeenstemt met wat in de

nomenclatuur van de punten voor juridische bijstand is vastgelegd (ministerieel besluit van 19 juli 2016).

Het is een kwaliteitscontrole omdat het BJB nagaat of de daadwerkelijk door de advocaat geleverde prestatie opportuun was (met naleving van de termijnen, bevoegdheidsregels, ...) en of de inhoud consistent en met redenen omkleed was en zijn tussenkomst aan de zijde van de rechtzoekende rechtvaardigde. Deze dubbele controle, met mogelijk minder of helemaal geen punten als resultaat, zal op zijn beurt worden onderworpen aan een kruiscontrole, die sinds kort audit wordt genoemd (zie verder).

- Het BJB levert immers na afloop van de jaarlijkse interne controle van alle prestaties van BJB-advocaten die in een jaar afgerond zijn bij de Gemeenschapsorde waaronder het ressorteert rekeningen over zijn werking in en antwoordt op de vragen die kunnen worden gesteld door die Gemeenschapsorde of door de andere Gemeenschapsorde die de controle controleert...

Deze kruiscontroles of audits worden verricht door de advocaten van beide Gemeenschapsorden, gespecialiseerd in een materie, die worden afgevaardigd door hun balie en samenwerken onder leiding van een auditeur die verantwoordelijk is voor de groep. Laatstgenoemde hakt met zijn ambtgenoot van de andere Orde de knopen door bij interpretatieverschillen waarover hun auditoren het niet eens zijn geraakt. (Bij onenigheid tussen de verantwoordelijke auditoren zijn het de twee bestuurders van de Gemeenschapsorden die belast zijn met de toegang tot justitie die op hun beurt de knoop doorhakken – over de manier waarop moet worden beslist wanneer ook zij het niet eens geraken staat niets geschreven...)

Net als de interne controles kunnen deze kruiscontroles een wijziging van de aan een advocaat toegekende punten tot gevolg hebben, of zelfs een herziening van een praktijk van een BJB die door de auditoren als ongepast zou worden beoordeeld.

Bedoeling is dat de praktijken uniform zijn en dat de punten eerlijk worden verdeeld in een systeem dat tegenwoordig met een unieke en federale begroting werkt.

Om al die taken tot een goed einde te brengen, afhankelijk van zijn werkvolume en van de toegekende subsidie, roept het BJB een uitgebreid, of minder uitgebreid, team in het leven, bestaande uit advocaten, juristen of aangestelden, die permanent of op gezette tijden werken, maar altijd onder leiding van een voorzitter die jurist, advocaat of raadslid van de Orde is en die zijn groep net zo gezwind aanvuurt als de balie waarvan hij afhangt wenst.

De werkingskosten van de BJB's en dus de betaling van een bezoldiging of van de erelonen aan diegenen die er werken, worden gesubsidieerd door de staat.

Deze subsidie vertegenwoordigt sinds 2006 8,108% van de vergoeding aan de advocaten (budget van de Staat en Fonds Juridische bijstand).

Deze subsidie is dus geen peulschil, evenmin trouwens als het budget voor de bezoldiging van de advocaten waarmee ze samenhangt, aangezien er voor het jaar 2021 een bedrag van zo'n 110.000.000 EUR mee gemoeid is.

Net als het budget voor de advocaten, ontvangen de bureaus deze subsidie achteraf. Ze moeten hun werkingskosten dus voorfinancieren (wat de balies doen met behulp van de bijdragen van alle advocaten, inclusief van degenen die niet meedoen met juridische bijstand) en moeten daarnaast investeringen of uitgaven plannen die de subsidie rechtvaardigen, zodat ze er niet een deel van moeten terugbetalen.

Dat is geen hachelijke oefening. Ze is simpelweg onmogelijk.

Wat het punt van dit financiële beheer betreft, keert men dus terug naar het systeem zonder plichtplegingen van de BCV's en rekent men op de Balies, die vergoeden en de financiële risico's nemen.

Op twee BJB's na, niet omdat die bevoorrecht zouden zijn maar omdat hun omvang het vereist, tellen de teams geen enkel personeelslid dat een andere taak verricht dan juridisch werk of secretariaatswerk. Geen enkel team beschikt over een maatschappelijk werker of een onthaalmedewerker die opgeleid is voor de holistische benadering van een problematiek in kansarmoede of zelfs extreme armoede. Er is niemand aanwezig om de rechtzoekende bij diens aankomst wegwijs te maken.

Er is niemand aanwezig wanneer hij onverrichter zake weer vertrekt omdat hij niet begrepen heeft dat hij naar een advocaat kan gaan die niet op het spreekuur was en met wie hij een afspraak moet maken, of wanneer hij niet begrepen heeft dat hij de aanstelling zal krijgen als hij aan het enige document geraakt dat hem ontbreekt.

In het beste geval, in de BJB's van Brussel en Luik, speelt een medewerker die in principe belast is met de beveiliging, indien hij dat kan, de rol van maatschappelijk werker, van buffer. Omdat er soms gebeurt dat de rechtzoekenden agressiviteit tonen.

Maar hij is niet voldoende uitgerust om de rechtzoekende, murw geslagen door de administratieve last, ervan te overtuigen rechtsomkeer te maken terwijl hij amper binnen is.

### De advocaat-vrijwilliger

Artikel 508/7 tot 508/11 van het Gerechtelijk Wetboek betreft de lijsten en de verplichtingen van de advocaten, die in principe op vrijwillige basis meewerken:

- Art. 508/7... De Orde van Advocaten stelt, volgens de nadere regels en de voorwaarden die zij bepaalt, een lijst op met de advocaten die in hoofdorde of in bijkomende orde prestaties wensen te verrichten in het kader van de door het bureau voor juridische bijstand georganiseerde juridische tweedelijnsbijstand en

ze houdt deze lijst bij<sup>143</sup>. De Orde kan in de verplichte inschrijving van advocaten voorzien voor zover noodzakelijk voor de doeltreffendheid van de juridische bijstand. De lijst vermeldt de voorkeurmateries die de advocaten opgeven en die zij staven of waarvoor zij zich ertoe verbinden een opleiding te volgen die door de Raad van de Orde of de in de artikel 488 bedoelde overheden wordt georganiseerd.

- Art. 508/9 ...De advocaat wiens naam op de lijst voorkomt en tot wie een rechtzoekende zich heeft gewend zonder zich eerst bij het bureau aan te melden, vraagt aan het bureau de toestemming om aan zijn cliënt de juridische tweedelijnsbijstand te verlenen, indien hij van oordeel is dat deze aanspraak kan maken op gedeeltelijke of volledige kosteloosheid. De advocaat zendt de in artikel 508/13 bedoelde stukken over aan het bureau.
- Art. 508/11 De advocaten moeten geregeld aan het bureau verslag doen, op de wijze die door de Minister van Justitie wordt bepaald in overleg met de in artikel 488 bedoelde overheden.

De wet van 1998 heeft de codes gekraakt, maar foute overtuigingen blijven toch stevig verankerd.

De advocaat werkt uitsluitend op vrijwillige basis mee en niemand wordt gedwongen op te treden ten gunste van een rechtzoekende.

De advocaat kiest zelf zijn materies en die keuze waarborgt zijn wens om op dat domein te werken, te meer daar hij voor bepaalde materies bovendien aan voorwaarden moet voldoen om op de lijst te komen of te blijven.

De advocaat verbindt zich ertoe permanent opgeleid te blijven in zijn voorkeurmateries, wat borg moet staan voor kwaliteitswerk.

Bovendien kan de advocaat veelal kiezen hoe vaak hij aangesteld wordt, zodat hij zich beschikbaar houdt en klaar is om op te treden op basis van zijn keuzes.

Zo beslist de advocaat zich ten dienste te stellen van de rechtzoekenden wier zaak hij meent te kunnen verdedigen.

Maar hoe vrijwillig en dynamisch de advocaat ook is, hij kan al snel geconfronteerd worden met tijdrovend administratief beheer van het dossier. Hij moet nagaan of

---

143 In 1998 had de wetgever bepaald dat alleen de vrijwillige advocaten op de lijsten zouden staan. Maar verschillende balies, in tegenstelling met de wetgeving, hebben de stagiaires verplicht om zich als vrijwilligers te stellen. De wetgever van 2016 heeft ervoor gezorgd dat de Ordes advocaten mochten verplichten zich in te schrijven om de effectiviteit van de juridische bijstand te garanderen. Was er een tekort aan vrijwilligers voor juridische bijstand in fiscaal recht, dan mocht de Orde eisen dat specialisten in fiscaal recht zich op lijsten van "vrijwilligers" zouden inschrijven. Maar de realiteit is anders. Bijna alle balies verplichten de stagiaires om een bepaald aantal dossiers van juridische bijstand te behandelen. De reden? Zo niet zouden sommige advocaten die vooral advies geven en geen pleidooi maken nooit de gelegenheid krijgen om een gerechtelijke procedure te volgen. De balie is dus veertig jaar geleden achteruit gekomen, toen alleen de stagiaires juridische bijstand deden. De Ordes hebben zich niet bemoeid met wat arme rechtzoekenden zouden voelen indien ze door een advocaat verdedigd werden die dit alleen deed om zijn quota van dossiers in juridische bijstand te behalen. Wie zou geopereerd willen worden door een chirurg die geen zin heeft om te opereren?

zijn cliënt de financiële toegangsvoorwaarden blijft vervullen, moet een logboek van zijn prestaties bijhouden, ze afstemmen op de nomenclatuur, kortom: allemaal louter administratieve bezigheden die vreten aan de tijd die zou moeten worden gewijd aan de juridische behandeling van het dossier.

Die niet-juridische kant van het werk ligt aan de basis van het voornaamste verwijt naar de BJB-advocaat toe: dat hij niet in staat is of weigert elk aspect van een dossier te behartigen maar uitsluitend de centrale juridische problematiek, waardoor de rechtzoekende met de administratieve en perifere kronkels blijft zitten.

## De rechtzoekende

BJB's of advocatenkantoren ontvangen of horen veel rechtzoekenden die bij hen komen aankloppen en die zeer uiteenlopend kunnen zijn.

Er zijn rechtzoekenden die overlopen van dankbaarheid voor de aanstelling en voor de prestaties van hun advocaat.

Er zijn er aan wie alles verschuldigd is omdat men hun gezegd heeft dat ze recht hebben op pro deo.

Er zijn er die schuchter langskomen, na lang, vaak té lang te hebben geaarzeld omdat die stap een confrontatie betekent met het onbekende, met stress, met schaamte, met beoordeeld worden.

Er zijn er die het erop wagen, want men weet toch maar nooit of het systeem gratis bijstand mogelijk maakt om eindelijk te procederen tegen die vervelende buur, maar zonder er iets aan uit te geven.

Er zijn er die argeloos alles uit de doeken doen wat ze hebben, ook dat beetje spaargeld dat ze een leven lang maand na maand hebben opgebouwd en waar ze een zekere fierheid uit puren, zonder te weten dat het hun de das kan omdoen als het, zoals in bepaalde Bureaus gebeurt, in een maandbedrag wordt omgezet en bij hun inkomsten gevoegd.

Er zijn er die worden overdonderd door de stukken die ze moeten voorleggen en waarvan ze niet snappen waarom of waarvan ze niet eens weten dat ze bestaan, zodat wat ze voorleggen veelal ongeschikt is.

En dan is er die ene die, te kwader trouw, weet dat hij over zijn inkomsten of bestaansmiddelen moet zwijgen om in aanmerking te komen en die denkt de grenzen te kennen van het beroepsgeheim van de advocaat, die niet altijd zou mogen bekendmaken wat hij weet en waardoor er een punt zou worden gezet achter de bijstand.

De keuze voor het enkelvoud om het over dat soort rechtzoekende te hebben is bewust. Die is immers niet het talrijkst, absoluut niet zelfs. Hoeveel het er zijn is trouwens

nooit gekwantificeerd. Deze bedrieglijke rechtzoekenden zijn weliswaar marginaal, maar dan in de betekenis van: van ondergeschikt belang.

De politiek vergist zich wanneer hij beweert de bijstand te hervormen om te vermijden dat dit soort rechtzoekende er gebruik van maakt, ten nadele van diegenen die wel aan de voorwaarden voldoen.

De kloppacht op deze marginale rechtzoekende heeft ertoe geleid dat juridische bijstand complexer is geworden voor alle anderen die er beslist toegang toe zouden moeten hebben maar ontmoedigd worden door de voor te leggen stukken om hun armoede te bewijzen, en is zo'n overdaad aan energie niet waard. De kloppacht op nep-armen lijkt vooral echte armen uit te sluiten.

Er is uiteindelijk nooit een rechtzoekende die bewust kiest voor juridische bijstand wanneer hij zich, persoonlijk of geholpen door derden, kan veroorloven een beroep te doen op een advocaat buiten dit stelsel. Juridische bijstand heeft geen al te goede reputatie. Daarvoor de ogen sluiten is een vergissing.

## De Gemeenschapsorden

Bekijkt men de verdeling van de rollen als een piramide, dan staan de Gemeenschapsorden helemaal bovenaan.

Zij waken erover dat de BJB's de verrichtingen naleven die hun krachtens het Gerechtelijk Wetboek en de uitvoeringsbesluiten toekomen en voeren op hun beurt globaliserende verrichtingen uit om met één stem te kunnen spreken binnen de politiek die hen structureert, reglementeert en financiert.

Als er één taak van de Gemeenschapsorden is die benadrukt moet worden, dan is dat het aanleveren van de berekening van de waarde van een punt<sup>144</sup> overeenkomstig artikel 508/19 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek en zijn uitvoeringsbesluiten en daarna het verdelen van de betalingen aan advocaten en balies.

De Orden zouden bevoorrechte aanspreekpunten van de politiek moeten zijn, wanneer die vragen heeft over de werking, de financiering en de toegang tot Justitie.

Ze zijn dat weliswaar geweest, maar men kan niet anders dan vaststellen dat dit niet langer zo is, in die mate zelfs dat men zich kan afvragen of juridische bijstand de minister van Justitie wel interesseert, terwijl het toch een van zijn bevoegdheden is.

De Orden vormen hoofdzakelijk de verbinding tussen de BJB's en de politiek, tussen de praktijk en de theorie, tussen behoefte en financiën.

---

144 Het ministerieel besluit van 19 juli 2016 bepaalt het aantal punten dat advocaten voor rechtsbijstand krijgen voor elke in de lijst opgenomen prestatie. Na afloop van het gerechtelijk jaar wordt het budget voor rechtsbijstand gedeeld door het totale aantal punten dat is toegekend aan de advocaten die in de loop van dat jaar rechtsbijstandsdossiers hebben behandeld en de toekenning van punten hebben verzocht. Het resultaat van deze berekening is de 'waarde' van het punt. Zo weet iedereen welke vergoeding hij zal ontvangen op basis van de aldus toegekende punten.



### 3. Perceptie van de aldus gestructureerde juridische bijstand

Wij formuleren hier een standpunt dat noodzakelijkerwijs subjectief is: dat van verantwoordelijken van een BJB, belast met de Juridische Bijstand bij de Gemeenschapsorde die de Franstalige en Duitstalige advocaten groepeert, met name AVOCATS.BE.

Het standpunt is met andere woorden niet geheel objectief, maar het is de perceptie die de auteurs hebben van de perceptie van de juridische bijstand door de volgende personen.

#### 3.1. Door de rechtzoekende

Voor de rechtzoekende, die sowieso in kansarmoede leeft, zijn de structuur, de administratieve lasten en controles van dien aard dat hij, om een aanvraag in te dienen, die om te beginnen moet ontleden, onder woorden brengen en argumenteren.

Dat is een moeilijke oefening omdat de rechtzoekende niet altijd de eigenlijke aard, de omvang of de werkelijke inzet ontwaart van wat hem tot een raadpleging aanzet.

Het paradoxale is dat de advocaat of het BJB de juridische situatie van de rechtzoekende gaat analyseren, maar slechts één aspect van diens werkelijkheid zal aanpakken omdat de interventies en aanstellingen keurig opgedeeld moeten worden, per materie, per kader...

Er hoeft maar een probleem in de periferie boven water te komen, of de rechtzoekende kan meerdere verschillende advocaten toegewezen krijgen om elk van de aspecten te behandelen.

Na het uiteenzetten van zijn aanvraag, die om te beginnen gegrond moet worden bevonden (artikel 508/14 lid 5), moet de rechtzoekende een reeks documenten verzamelen die het BJB in staat stellen zijn behoefte te beoordelen.

Na het uit de doeken doen van de zorgen die hem naar het BJB brengen, moet hij zijn financiën uit de doeken doen. Hij moet uitleggen sinds wanneer hij geen inkomen heeft of niet meer het inkomen heeft dat hij had, waarom hij een aantal van zijn uitgaven niet schrappt, hoe hij overleeft, en dat alles gestaafd met onontbeerlijke en talrijke stukken, van recente datum bovendien.

Hij staat bij wijze van spreken in zijn blootje en dat kan een nare ervaring zijn, terwijl de advocaat of het BJB op automatische piloot de klassieke vragen stellen en niet altijd begrijpen waarom die ontboezemingen waaraan zij zo gewoon zijn, mensen kunnen ontregelen.

### 3.2. Door de BJB-advocaat

Voor de BJB-advocaat is juridische bijstand vreselijk administratief en tijdrovend.

Zodra hij aangesteld is en zich ten volle en juridisch aan zijn cliënt zou moeten kunnen wijden, moet de BJB-advocaat voortdurend zijn dossier in orde houden.

Opletten voor het stuk dat ontbrak en binnen een bepaalde termijn moest worden voorgelegd. Het schrijven opstellen dat zal aantonen dat hij het nodige heeft gedaan om de door het BJB bij de aanstelling vastgelegde provisie van 26 EUR op te vragen die de cliënt nochtans beloofd had te betalen. Een nieuw dossier samenstellen om naar het BJB te sturen nu de cliënt dankzij hem eindelijk de 300 EUR alimentatiegeld krijgt die het verschil zal maken; ook het verschil qua juridische bijstand, want alleen al door die 300 EUR dreigt hij niet langer te voldoen aan de toegangsvoorwaarden. Hij moet ook opletten dat hij niet buiten de lijntjes kleurt, want dan dreigt hij prestaties te verrichten waar financieel niets tegenover staat.

Zodra hij van het dossier ontheven is, omdat zijn prestatie erop zit of omdat de juridische bijstand wordt ingetrokken, moet de advocaat zijn afsluitend verslag indienen.

Niet vergeten de aanstelling aan te vullen indien hem gevraagd was ze na te gaan. Uitleggen waarom hij de 26 EUR provisie niet heeft kunnen innen (met de vraag dat ze hem niet zou worden aangerekend), maar toch vond dat hij moest doorgaan met de verdediging. Bij het dossier de drie opgestelde sets conclusies voegen opdat men daarin het spoor van een potentiële wijziging in de situatie van de cliënt zou kunnen volgen. De bijkomende prestatie rechtvaardigen die hij verrichtte zonder nieuwe aanstelling omdat ze was ingegeven door een kritieke situatie. Al het verrichte werk aantonen.

En vervolgens, vrij naar Jacques Prévert: de moed niet verliezen. Wachten. Indien nodig jaren wachten om vergoed te worden. De snelheid of de traagheid van de betaling zonder enig verband met het welslagen van het dossier<sup>145</sup>.

Wanneer de betaling komt, ontdekt de advocaat eindelijk hoeveel een punt waard is. De waarde waarvoor hij ten minste, al komt dat zelden voor, 10 maanden voordien gewerkt heeft, als het al geen twee of zelfs drie jaar is, wat vaker voorkomt.

Maar is het niet tijd om dit te moderniseren? Niemand zou aanvaarden om één of zelfs twee jaar te wachten op uitbetaling na het leveren van prestaties<sup>146</sup>.

Tijdens een missie van de voorzitters van de BJB's van de OBFGB-balies naar Montreal in 2017, legden de rechtsbijstandsverantwoordelijken in Quebec uit dat wanneer het hen langer dan een maand duurde om de rekeningen te betalen van zelfstandige

---

145 « Pour faire le portrait d'un oiseau », Jacques Prévert, 1945.

146 Dit betekent dat, als een dossier dat vier à vijf jaar neemt om uitgewerkt te worden (wat in sommige rechtbanken de gewoonte is) in augustus afgewerkt wordt, de advocaat nog meer dan 18 maanden op de vergoeding moet wachten.

advocaten die rechtsbijstand verlenen, zij worden aangesproken door de autoriteiten van de Orde. In België zijn we daar heel, heel ver van verwijderd.

De oplossing is nochtans niet ingewikkeld. Waarom niet 75% van de vergoeding na afronding van het dossier betalen, op basis van de puntenwaarde van het voorgaande jaar, en het saldo uitbetalen zodra alle interne en externe controles zijn voltooid?

In het eerste jaar waarin zulk proces in voege treedt, zal uiteraard een verhoging van het budget noodzakelijk zijn. Maar wat in jaar 1 wordt betaald, zal in jaar 2 niet meer te betalen zijn. Het budget zou dus slechts voor één jaar moeten worden verhoogd. Gezien de huidige rente zou dit geen grote uitgave zijn, vooral omdat de verhoging over het jaar gespreid zal zijn: niet alle rechtsbijstandsadvocaten sluiten hun dossiers op 1 januari af.

### 3.3. Door de politiek

Voor de politieke overheid vertegenwoordigt Juridische Bijstand een aanzienlijk budget. Het gaat momenteel immers om ongeveer 110.000.000 EUR die in 2021 met 65.000.000 EUR verhoogd zou moeten worden en tot 209.000.000 EUR in 2024<sup>147</sup>.

Al te vaak wordt juridische bijstand gezien als iets wat een reeks begunstigen, van wie men niet altijd vindt dat ze het verdienen, in staat stelt geen verdedigingskosten te moeten ophoesten door te worden bijgestaan door een advocaat die zijn prestaties lekker kan "*opblazen*" of de kunde en kennis die hij in een dossier verworven heeft zelfs kan gebruiken om ze te kopiëren/benutten in een ander dossier.

Wanneer het over juridische bijstand gaat, handelt het eerste luik van de bespreking met enige regelmaat over de jacht op fraude, terwijl het eerst over de toegang tot het recht zou moeten gaan.

Zolang het in eerste instantie over fraude gaat<sup>148</sup>, zal het grondrecht dat de toegang tot justitie is, nooit helemaal verwezenlijkt kunnen worden.

Laten we niet vergeten dat dit in ieder geval het uitgangspunt was van de besprekingen die voorafgingen aan de hervorming van 2016: manieren vinden om de vergoeding van rechtsbijstandsadvocaten te verhogen en vermeende fraudeurs op de hielen te zitten.

Zolang het debat in eerste instantie over fraude gaat, zal het grondrecht dat de toegang tot justitie is nooit helemaal verwezenlijkt kunnen worden.

---

147 Zie het plan van de minister voorgesteld op 16 juni 2021: <https://www.teamjustitie.be/2021/06/16/een-nieuwe-start-voor-justitie/>.

148 Deze perceptie van rechtsbijstand bij de 'politieke macht' werd sterk opgemerkt door de auteurs die de Franstalige en Duitstalige balijs vertegenwoordigden toen de Gemeenschapsorden, voorafgaand aan de hervorming van 2016, intensief en uitgebreid werden geraadpleegd. Het betrof weliswaar de herfinanciering van de rechtsbijstand, maar in zekere zin als tegenprestatie voor de "*bestrijding van misbruik*"... ook al is dit niet onderzocht of gekwantificeerd en is er in dit verband geen enkele studie verricht. Deze perceptie is niet veranderd en noch de parlementaire vragen noch de opmerkingen in de wandelgangen zullen dit ontkennen.

Daarbij mogen we ook niet vergeten dat de hervorming van 2020 in belangrijke mate was ingegeven door het verlangen om het aantal ontvangers van rechtsbijstand te verhogen door de inkomensdrempel waarboven rechtsbijstand niet langer beschikbaar is, op te trekken. Zulke verandering heeft gevolgen voor de 'lage' middenklasse zonder enig effect te hebben op de meest kwetsbare personen. Deze verandering doet echter een principiële vraag rijzen: is het de bedoeling de toegang tot de rechtspraak voor de middenklasse te bevorderen via rechtsbijstand of moeten andere pistes worden verkend? Of het nu gaat om een algemene en alomvattende rechtsbijstandsverzekering of de oprichting van de pijler van de sociale zekerheid die in 1944 vergeten werd: de toegang tot de rechtspraak.

Dergelijke kwesties, hoe belangrijk ook, zijn echter zo verstrekkend dat zij buiten het bestek van dit hoofdstuk vallen.

## 4. De huidige voorwaarden

Zolang pro deo niet werd vergoed, liet men de voorwaarden om van behoefte te spreken over aan het oordeel van de Orden van advocaten.

Dat de voorwaarden voor toegang tot juridische bijstand complexer en minder soepel werden naarmate de budgetten toenamen, is op een begrijpelijke manier logisch. De inkomensvoorwaarden werden nauwkeurig geformuleerd. Krachtens een reglement van de Algemene Raad van de Nationale Orde van Advocaten van België van 12 juni 1987<sup>149</sup> gaven inkomsten gelijk aan of lager dan het bestaansminimum recht op volkomen kosteloze juridische bijstand. Pro deo was uitgesloten voor inkomens hoger dan het niet voor beslag vatbare minimuminkomen. Tussen beide bedragen was de bijstand gedeeltelijk kosteloos.

Zoals gezegd heeft de wet van 23 november 1998 de juridische bijstand grondig gereorganiseerd. De materie is vastgelegd in artikels 508/1 tot 508/25 van het gerechtelijk wetboek.

Tussen 2000 en 2020 zijn de toegangsvoorwaarden voor begunstigden van juridische bijstand bepaald in de koninklijke besluiten van 20 december 1999, 10 juli 2001, 18 december 2003, 7 juli 2006, 26 april 2007, 31 augustus 2011 en 10 augustus 2016. Momenteel is de materie terug te vinden in artikel 508/13/1 krachtens de wet van 31 juli 2020. Uit die evolutie vallen alvast twee dingen te onthouden. Enerzijds zijn qua bestaansmiddelen de maximumbedragen waarboven juridische bijstand niet meer werd toegekend, meermaals opgetrokken, waardoor het aantal potentiële begunstigden vergrootte. Anderzijds, hoewel inkomsten het eerste toegangscriterium zijn, omvat de regelgeving verschillende sociale situaties die een vermoeden van ontoereikendheid

---

149 Het kan verbazing wekken dat de toegangsvoorwaarden niet in een wet, koninklijk of ministerieel besluit vastgelegd waren.

daarvan inhouden (gedetineerde, asielzoeker, aanvrager van regularisatie, begunstigde van de inkomensgarantie voor ouderen, begunstigden van sociale huisvesting, van het leefloon...).

De wet van 6 juli 2016 heeft eenheid gebracht in dit criterium: bedoeling is alle middelen van de aanvrager te bekijken en bijgevolg moet, behalve minderjarigen, al wie een blijvende of tijdelijke bestaansonzekerheid wil laten gelden, een vragenlijst invullen aan de hand waarvan kan worden nagegaan of men niet over voldoende middelen beschikt. *"In de loop van deze evolutie [16 jaar lang] is de vraag gesteld over een evolutie of zelfs een keuze die fundamenteel politiek en niet juridisch van aard is (...): voorrang geven aan inclusie en daarbij aanvaarden dat sommige rechtzoekenden bijgestaan zullen worden terwijl hun bestaansmiddelen mogelijk wettigen dat hun verdediging niet door de staat wordt bekostigd, of integendeel kiezen voor uitsluiting en dan, door soms buitensporige procedures en bewijzen op te leggen, het gevaar lopen dat rechtzoekenden afzien van het verzoek om de bijstand waar ze nochtans ten volle recht op hebben."*<sup>150</sup> Die keuze wordt gemaakt: bedoeling is de rechtzoekende te responsabiliseren in de keuze voor het voeren van een geschilprocedure, om misbruiken te vermijden<sup>151</sup>... die echter nooit gekwantificeerd of zelfs aangetoond zijn. We zitten dus met een systeem waarbij iemand wiens bestaansonzekerheid erkend is doordat hij bijvoorbeeld in aanmerking komt voor het leefloon of voor een vervangingsinkomen voor gehandicapten, alsnog geresponsabiliseerd moet worden door een onderzoek van zijn vermogen: zou hij misschien toch zijn advocaat kunnen betalen?

Sinds de hervorming van juli 2020 staan alle voorwaarden voor toegang tot juridische bijstand in het Gerechtelijk Wetboek.

Artikel 508/13/1 en 508/13/2 leggen die vast.

Er zijn drie categorieën van begunstigden omdat de wetgever heeft gemeend dat zich in het leven van een rechtzoekende drie situaties konden voordoen: leeftijdgebonden onvermogen, tijdelijk onvermogen en geringe middelen.

Voor elk daarvan moet men specifieke documenten voorleggen om de bijstand te kunnen genieten.

Alvorens ze te overlopen, herinneren we eraan dat in het recht het vermoeden een manier van bewijzen is waarbij uit een bekend feit gevolgen worden getrokken voor een onbekend feit.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het onweerlegbare vermoeden, "*juris*" en "*de jure*", d.w.z. vermoedens die onbetwistbaar zijn, en het weerlegbare vermoeden, "*juris tantum*".

---

150 J-M. PICARD en J. FIERENS, « *L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (na arrest 77/2018 van het Grondwettelijk Hof)* », JT, 2019, blz. 736.

151 Inleidende uiteenzetting bij het wetsontwerp over de hervorming van de juridische bijstand. Kamer, Gew. Zitting 2015-2016, Doc. 54 1819/001, blz. 5.

We overlopen de categorieën van begunstigden, wetende dat voor elk van hen specifieke documenten moeten worden voorgelegd om de bijstand te kunnen genieten.

#### 4.1. Het onweerlegbaar vermoeden van “armoede”

De hervormingen van 2011 (die in onze historiek niet aan bod kwamen omdat ze niet essentieel waren) en 2016 hebben de onweerlegbare vermoedens afgeschaft op één na: voor minderjarigen.

Zo is elke minderjarige, van rechtswege en zonder dat de advocaat of het BJB anders kunnen beslissen, begunstigde van de juridische tweedelijnsbijstand.

De minderjarigheid wordt in de ruimst mogelijke zin uitgebreid, aangezien ouders die “*qualitate qua*” handelen, mensen van wie de minderjarigheid verlengd was (statuut dat nu niet meer bestaat) en meerderjarigen voor inbreuken begaan tijdens de minderjarigheid, hetzelfde vermoeden genieten.

Om dat vermoeden te genieten volstaat het bewijs van minderjarigheid door om het even welk bewijskrachtig stuk.

We zullen niet verder uitweiden over deze categorie, die geen uitleg behoeft en evenmin vatbaar is voor interpretatie.

Bij AVOCATS.BE gaat het om een categorie van begunstigden die 16% van het totale aantal begunstigden vertegenwoordigt.

#### 4.2. Weerlegbare vermoedens

Behoudens bewijs van het tegendeel wordt van een reeks personen, in bijzondere situaties, vermoed dat ze vanwege hun situatie niet beschikken over toereikende bestaansmiddelen.

Tijdens de hervorming van 1998 heeft de wetgever zich inclusief willen opstellen: alle vermoedens waren onweerlegbaar. Een asielzoeker, een begunstigde van een inkomens vervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap, een IGO-begunstigde, ... Allemaal werden ze geacht, door zijn of haar situatie, te voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot rechtsbijstand.

Het KB van 31 augustus 2011 heeft de onweerlegbare vermoedens ingedeeld in enerzijds degene die voortvloeiden uit een statuut of een situatie (minderjarige, begunstigde van het leefloon, van een vervangingsinkomen voor gehandicapten...) en anderzijds degene die voortvloeiden uit een tijdelijke toestand (gedetineerde, aanvrager van internationale bescherming), die weerlegbaar werden, d.w.z. die maar golden tot bewijs van het tegendeel ...

België zou niet helemaal België zijn indien de regels in het noorden en het zuiden op dezelfde manier werden toegepast.

Bij de Frans- en Duitstalige BJB's moesten aanvragers van juridische bijstand die zich in deze situatie bevonden, antwoorden op enkele vragen die geacht werden na te gaan of zij beschikten over middelen om hun advocaatkosten te betalen.

Aan de zijde van de Orde van Vlaamse Balies hanteerden de Bureaus voor Juridische Bijstand eenvoudigweg het uitgangspunt dat aanvragers in zulk statuut (leefloon, vervangingsinkomen, ...) geen andere inkomsten hadden, zonder dat naar eventuele andere 'middelen' werd gezocht.

Er bestaan nog 11 weerlegbare vermoedens en die staan samen met de rechtvaardigingsstukken opgesomd in artikel 508/13/1 §2 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals hierna overgenomen:

- 1° degene die bedragen ontvangt die worden uitgekeerd als leefloon of als maatschappelijke bijstand, minstens op overlegging van de geldige beslissing van het betrokken openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn;
- 2° degene die bedragen ontvangt die worden uitgekeerd als gewaarborgd inkomen voor bejaarden, minstens op overlegging van het jaarlijks attest van de Rijksdienst voor Pensioenen;
- 3° degene die een inkomensvervangende tegemoetkoming voor gehandicapten ontvangt, minstens op overlegging van de beslissing van de minister tot wiens bevoegdheid de sociale zekerheid behoort of van de door hem afgevaardigde ambtenaar;
- 4° de persoon die een kind ten laste heeft dat gewaarborgde kinderbijslag ontvangt, minstens op overlegging van het attest van het gewestelijk organisme voor de kinderbijslag;
- 5° de huurder van een sociale woning die in het Vlaams Gewest en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een huur betaalt die overeenkomt met de helft van de basishuurprijs of die in het Waals Gewest een minimumhuur betaalt, minstens op overlegging van de laatste huurberekeningsfiche;
- 6° de gedetineerde, op overlegging van bewijsstukken met betrekking tot het statuut van gedetineerde;
- 7° de beklaagde bedoeld in de artikelen 216quinquies tot 216septies van het Wetboek van Strafvordering;
- 8° de geesteszieke persoon, wat de toepassing van de wet van 26 juni 1990 betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke betreft, op overlegging van bewijsstukken;
- 9° de vreemdeling, wat de indiening van het verzoek tot machtiging van verblijf betreft, of van een administratief of rechterlijk beroep tegen een beslissing die werd genomen met toepassing van de wet van 15 december 1980 betreffende

de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, op overlegging van bewijsstukken;

- 10° de asielaanvrager of de persoon die een aanvraag indient tot verkrijgen van het statuut van ontheemde, op overlegging van bewijsstukken;
- 11° de persoon belast met overmatige schulden, op overlegging van een verklaring van hem waaruit blijkt dat de toekenning van de juridische tweedelijnsbijstand wordt aangevraagd met het oog op de inleiding van een procedure van collectieve schuldenregeling.

Deze 11 categorieën moeten op hun beurt onderverdeeld worden in drie subcategorieën.

#### 4.2.1. Geen inkomen

De eerste 5 begunstigen zijn mensen die een inkomen of een vervangingsinkomen hebben gehad of konden ontvangen, maar niet aan alle voorwaarden hebben voldaan om het te genieten.

Dat geldt voor iemand die geen recht heeft op een werkloosheidsuitkering en een leefloon krijgt. Of een bejaarde zonder recht op pensioen die de IGO ontvangt.

In deze vijf subcategorieën is de situatie van de aanvrager/begunstigde geanalyseerd door een daartoe speciaal uitgeruste instantie. Dat zijn bijvoorbeeld de OCMW's, met hun team van maatschappelijk werkers, en de openbare diensten die toegang hebben tot de authentieke bronnen.

De advocaat noch het BJB beschikken over even veel analyse-instrumenten als deze instanties, zodat hun beslissing tot bewijs van het tegendeel getuigt van het onvermogen van degenen die deze vervangingsinkomens genieten.

Het venijn zit echter in de details en gaat schuil achter het "*behoudens tegenbewijs*", de eerste woorden van §2 van dit artikel (508/13/1 § 2 GW).

Hoewel het gaat om niet meer en niet minder dan een weerlegbaar vermoeden, dat dus niet moet maar indien nodig wel kan omgedraaid worden, hebben de juristen die we zijn – advocaten en BJB's – sinds de hervorming van 2016 een neiging gehad om na te gaan of er geen reden was om het vermoeden om te draaien.

De rechtzoekende die het in de tekst (in die tijd het koninklijk besluit) vermelde stuk overlegde, werd toch nog ondervraagd over de samenstelling van zijn huishouden, over zijn huisgenoten, over hun inkomsten, ... alsof de advocaat of het BJB het onderzoek van nul herbegon.

Het heeft ettelijke maanden geduurd eer de actoren wat meer afstand namen en de vermoedens met betrekking tot juridische bijstand gingen behandelen zoals ze andere vermoedens behandelen: een verworven recht op grond van het voorkomen.



Om aan te tonen dat de juridische bijstand toch niet lichtvaardig wordt toegekend en dat weerlegbare vermoedens wel degelijk kunnen worden omgedraaid indien de situatie zulks rechtvaardigt (het OCMW heeft misschien geen weet van het bezit van aanzienlijke banktegoeden, de FOD SZ heeft misschien geen weet van inkomsten die een gehandicapte of diens partner intussen ontvangt...), hebben de Orden een aanvraagformulier uitgewerkt, in te vullen door al wie juridische bijstand vraagt en die daarin zijn financiële situatie samenvat en antwoordt op vier vragen over zijn roerend en onroerend bezit, zijn voertuigen en over bijstand.

Dat formulier is makkelijk te begrijpen en dus in te vullen en het stelt de advocaat of het BJB in staat zich toe te spitsen op de nuttige documenten naargelang de ingevulde inlichtingen en de antwoorden op de gestelde vragen.

Als er geen knipperlicht gaat branden, zal de juridische bijstand in die categorie toegekend worden.

Hij zal dan uiteraard ook kosteloos zijn aangezien de begunstigde niet over toereikende middelen beschikt.

Ontdekt de advocaat of het BJB evenwel een knipperlicht, dan gaat hij/het de situatie van de aanvrager verder na en kan hij/het van oordeel zijn dat het vermoeden moet worden omgedraaid.

De advocaat of het BJB zal de situatie dan analyseren vanuit het oogpunt van de inkomsten zoals hier wordt uitgelegd (zie 4.3. Ontoereikende inkomsten en middelen).

#### 4.2.2. Een persoonlijke situatie

Categorie 6 is de categorie waarin het onvermogen voortvloeit uit de "*persoonlijke*" situatie van de aanvrager/begunstigde, die hem verhindert een inkomen te hebben dat hij in andere omstandigheden ongetwijfeld zou kunnen ontvangen.

Het gaat immers om gedetineerden tijdens hun opsluiting.

Het begrip detentie wordt in dit geval strikt geïnterpreteerd.

Een veroordeelde in beperkte detentie of onder elektronisch toezicht bijvoorbeeld is geen gedetineerde in de zin van artikel 508/13/1 van het gerechtelijk wetboek.

Dezelfde opmerkingen als hierboven (zie 4.2.1. Geen inkomen) gelden voor deze categorie van vermoedens.

Het voor te leggen stuk is, naast het "*universele*" aanvraagformulier, het detentieattest dat door de strafinstelling wordt afgeleverd.

### 4.2.3. Een aan te vatten procedure

De andere categorieën van – nog altijd weerlegbare – vermoedens zijn categorieën die geen verband houden met de persoon of met diens inkomsten, maar met de procedure die hij wil starten of die tegen hem zal worden gestart.

Dat is het geval met een vreemdeling voor een verblijfsrecht, een geesteszieke die men die men wil beschermen of iemand die onder schulden gebukt gaat en een collectieve schuldenregeling wenst.

Het vermoeden speelt hier alleen voor de in artikel 508/13/1 § 2 beoogde procedure.

Als een vreemdeling een echtscheiding wil aanvragen, zal hij geen vermoeden genieten dat gekoppeld is aan zijn onzeker administratief statuut van vreemdeling.

Als iemand die geestesziek werd bevonden en in een instelling is geplaatst, een geschil heeft met zijn verhuurder, dan zal hij geen vermoeden genieten dat gekoppeld is aan zijn geestesziekte.

Als iemand met te veel schulden geen procedure voor een collectieve schuldenregeling wil beginnen, maar een regeling met elk van zijn schuldeisers afzonderlijk wil vinden, dan geniet hij het vermoeden niet.

Dezelfde opmerkingen als hierboven (zie 4.2.1. Geen inkomen) gelden eveneens voor deze categorie van vermoedens.

Deze meerderjarige begunstigden voor wie een vermoeden geldt, vertegenwoordigen 58% van alle begunstigden van AVOCATS.BE.

### 4.3. Ontoereikende inkomsten en middelen

Als de aanvrager niet minderjarig is of er geen weerlegbaar vermoeden geldt, zal hij moeten aantonen niet over voldoende middelen te beschikken om zijn verdedigingskosten te betalen.

De wetgever heeft geoordeeld dat een alleenstaande of een huishouden waarvan de inkomsten een vastgelegde drempel niet overschreden, redelijkerwijs de verdedigings- of procedurekosten niet konden betalen.

Deze drempels waren aanvankelijk berekend op basis van de onvatbaarheid voor beslag, nadien werden ze bij koninklijk besluit vastgelegd en jaarlijks geïndexeerd (KB van 18/12/2003 gewijzigd op 3 augustus 2016 en opgeheven op 31 juli 2020) en sinds 31 juli 2020 worden ze vastgelegd in de wet die eveneens de berekeningsparameters definieert (artikel 508/13/1 §1 van het gerechtelijk wetboek):

De drempels verschillen naargelang de aanvrager alleenstaand is of samenwoont. Bij de tweede categorie horen ook alleenstaanden met iemand ten laste.

Er bestaan voor elk van beide categorieën van rechtzoekenden twee drempels: boven de ene kan geen juridische bijstand toegekend worden, dat is de drempel voor gedeeltelijke kosteloosheid, en onder de andere wordt hij toegekend, dat is dus de drempel voor volledige kosteloosheid.

Tussen die twee drempels zal de betrokkene een provisie betalen die het verschil tussen zijn bestaansmiddelen en de drempel voor volledige kosteloosheid vertegenwoordigt, zonder dat het bedrag lager dan 25 of hoger dan 125 EUR kan zijn.

Voor het berekenen van de bestaansmiddelen trekt de wetgever van de inkomsten van een huishouden een forfaitair bedrag per persoon ten laste af. In dit geval betekent dit niet: fiscaal ten laste. Evenmin gaat het om personen zonder middelen. Het gaat om de aftrek van het aantal personen dat het huishouden telt, de aanvrager niet meegerekend.

Dat element is niet zonder belang, in het bijzonder sinds het is opgetrokken door de wet van 31 juli 2020. Tot dan bedroeg de aftrek per persoon ten laste 15% van het leefloon voor een huishouden. Intussen is dat 20% van dit leefloon. Die verhoging is gunstig voor huishoudens maar vooral voor eenoudergezinnen en het is bekend dat die situaties zeer vaak voorkomen<sup>152</sup> en aanleiding geven tot armoede<sup>153</sup>.

De wetgever laat eveneens toe het bedrag van de maandelijkse last van uitzonderlijk hoge schulden af te trekken. Die aftrek is alleen mogelijk als de maandelijkse last niet theoretisch is maar werkelijk en regelmatig wordt betaald. "Louter" schulden hebben volstaat niet.

De toepasselijke regelgeving sloeg weliswaar altijd op de "uitzonderlijke" aard van de schuldenlast, maar de praktijk heeft de interpretatie daarvan geleidelijk versoepeld, zodat tegenwoordig wordt aangenomen dat een schuldenlast, ongeacht de oorzaak, de herkomst of de omvang, moet meetellen zonder dat het BJB daarover mag oordelen, behalve bij volkomen buitensporige uitgaven.

Welk belang zou de samenleving in haar geheel er immers bij kunnen hebben dat een rechtzoekende die zijn lasten ter harte neemt ofwel de terugbetaling ervan opoffert voor een advocaat die hij anders moeilijk kan betalen, ofwel zijn rechten niet kan doen gelden en een nieuwe schuld aangaat, bij een andere geldschietter, die hem op zijn beurt zal vervolgen...

Aan de andere kant worden alle inkomsten en bestaansmiddelen meegerekend, mits ze een vorm van regelmaat vertonen. Het kan gaan om beroepsinkomsten of vervangingsinkomsten.

---

152 <https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/alleenwonenden-en-alleenstaande-ouders-maken-45-van-de-belgische-huishoudens-uit>.

153 <https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/materiele-en-sociale-deprivatie-2020>.

Om onroerende of roerende inkomsten. Ze kunnen maandelijks worden ontvangen of jaarlijks, in welk geval ze naar een maandgemiddelde herleid worden.

Een zo goed als volledig overzicht van inkomsten en bestaansmiddelen die worden meegerekend, vindt de lezer in het Compendium van de Juridische Tweedelijnsbijstand dat, aan de kant van de Orde van Franstalige en Duitstalige Balies, verplicht is geworden en gepubliceerd is in het Belgisch Staatsblad van 18 december 2020 op bladzijde 90502 en volgende.

Zodra al deze parameters opgetekend, geanalyseerd (de moeilijkste opgave voor het BJB) en becijferd zijn, volstaat een eenvoudige rekenkundige verrichting om uit te maken of de rechtzoekende al dan niet, geheel of gedeeltelijk de juridische tweedelijnsbijstand kan genieten.

Alle middelen worden opgeteld, alle lasten eveneens.

De lasten worden van de middelen afgetrokken en het resultaat suist als een valbijl neer.

Er is immers in de berekening geen ruimte voor nuance. Eén EUR te veel hebben betekent een afwijzing. Dit ontbreken van nuance is enigszins onvermijdelijk en er moeten natuurlijk strikt toe te passen plafonds zijn.

De rol van het BJB is geval per geval nagaan of middelen bij iemand moeten worden gelijkgesteld met bestaansmiddelen, terwijl dat bij iemand anders mogelijk niet moet.

Die rol heeft de wetgever nooit ontkend of in vraag gesteld: het BJB beoordeelt objectief maar soeverein en billijk de situatie van een aanvrager.

Laten we dat zien als een teken van vertrouwen en niet van onverschilligheid.

#### **4.4. De beoordelingsbevoegdheid van het BJB in alle situaties**

Nagaan of een vermoeden omgedraaid wordt, een middel van bestaan becijferen... de opdracht valt niet mee.

Dat is de keerzijde van het vertrouwen dat de wetgever schenkt en de professionele actoren moeten hem dan ook zo goed mogelijk vervullen.

De omvang van de opdracht is uiteindelijk niets anders dan wat tegenover de financiering staat, en hoe groter die is, des te onberispelijker dient het beheer te zijn.

Juridische bijstand wordt gesubsidieerd en de actoren moeten dan ook rekeningen indienen en er daarbij op toezien dat de publieke centen gebruikt worden voor hen die ze nodig hebben en die zonder de bijstand geen toegang zouden kunnen krijgen tot de rechten die ze hebben.

Vanuit die doelstelling werken de interveniënten voortdurend, maar dat belet geenszins dat verschillende beslissingen kunnen vallen voor gevallen die gelijkaardig lijken.

Net zoals een magistraat een verschillende beslissing kan nemen in nochtans gelijkaardige gevallen, kan een BJB de situatie van een rechtzoekende verschillend beoordelen.

Daarin schuilt de beoordelingsbevoegdheid van het BJB.

De structuur, de werking van de juridische bijstand verklaart dat.

In algemenere zin is juridische bijstand een bij uitstek humane wetenschap doordat hij, ook, subjectieve maatstaven hanteert.

## 5. Een andere benadering

### 5.1. Extreme armoede zien

Juridische bijstand is toegankelijk voor ongeveer 20% van de bevolking. Maar wat men moet doen om die te genieten is soms complex of schrikt zelfs af. Dat geldt des te meer als de moeilijkheid daarvan niet of niet goed wordt onderkend door de balie. Onder de advocaten leeft een krachtig en correct gevoel van ‘toewijding’. De balies zijn doorgaans trots op hun BJB en op de advocaten die, voor het overgrote deel, zonder te rekenen diegenen helpen die een beroep doen op juridische bijstand. Maar volstaat dat om in te gaan op de vraag naar bijstand, naar gerechtigheid en uiteindelijk naar toegang tot rechten vanwege de meest kansarmen? Toen een ontwerp om de juridische bijstand inclusief en holistisch aan te pakken, open en doelmatig voor de meest kansarmen, voor het eerst werd voorgesteld aan de Frans- en Duitstalige Orden, waren er stafhouders die, te goeder trouw, van oordeel waren dat de advocaten zich altijd al open, beschikbaar en toegewijd hadden getoond en dat de Orden over het algemeen op een bevredigende manier inspelen op de noden die tot uiting komen. In hun ogen was er helemaal geen nood aan verandering. Die reactie werpt licht op een van de eerste problematieken: het *zién* van de noden. De noden die tot uiting komen: vanzelf! Maar ook en misschien vooral degene die, hoewel ze talrijk aanwezig zijn, niet eens aan de oppervlakte komen en die men vat met het begrip “*non take-up*”?

“Non take-up”, geen beroep doen op rechten die men heeft

Geen beroep doen op rechten is een onderzocht en gedocumenteerd verschijnsel. We baseren ons op de studies die toegankelijk zijn op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en met name

op het tweejaarlijks rapport 2014-2015 'Publieke diensten en armoede'<sup>154</sup>, maar ook op het werk 'Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non-take-up van rechten, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Die Keure 2017'<sup>155</sup> of ook 'Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest. Brussels armoederapport 2016', Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel<sup>156</sup>.

Men wordt getroffen door de nadruk waarmee zij die zich over grote armoede hebben gebogen, wijzen op het belang van wat de armen zelf zeggen of pogen te zeggen<sup>157</sup>. Ongetwijfeld heel eenvoudig omdat bijstand of beoordeling van iemand in armoede in de eerste plaats vereist dat men begrijpt waar en wie die persoon is en wat hij meemaakt. En dat vergt tijd en middelen waarover de traditionele structuren van de balies (BJB, advocaten met een privépraktijk) niet beschikken. Net als de rechters zijn de leden van de balies doorgaans opgeleid en gewoon om situaties of moeilijkheden te kennen van hun gelijken of van mensen in wie ze zich kunnen herkennen. Het vatten van radicaal verschillende ervaringen vraagt tijd, kennis en knowhow.

## 5.2. Er niet eens aan denken dat men rechten kan doen gelden

*"Mensen die aankloppen bij een bureau voor juridische bijstand, zijn op het ene of andere ogenblik beland in een proces van culturele, maatschappelijke en psychologische ontmanteling. Dergelijke verliezen leiden onvermijdelijk tot een gevoel van schaamte en ontmenselijking."*<sup>158</sup>

Michele Desonai beschrijft de redenen voor dit afhaken (ontoereikende scholingsgraad, handicap, emigratie, cultuurverschillen die het begrijpen van het gastland bemoeilijken, taalproblemen, analfabetisme tegenover administratief jargon, psychologische uitputting die tot moedeloosheid leidt). Deze kansarmen leven in elementaire, maatschappelijke, fysiologische en psychologische onzekerheid, schaamte en het gevoel dat men fout bezig is ontstaan. Die houden verband met het verlies van een statuut, van een maatschappelijke en/of politieke identiteit of zelfs een identiteit zonder meer<sup>159</sup>. En er met andere woorden maar de nadruk op leggen dat men, louter om het statuut van "begunstigde" te verwerven, energie moet besteden om een tekortkoming te bewijzen die het statuut wettigt.

Begunstigde? Wat een paradox, dat men voor het "verwerven" van dit statuut met zijn positieve bijklank moet bekennen dat men gebukt gaat onder een onvermogen, een uitsluiting.

154 <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten>

155 [https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete\\_LR.pdf](https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete_LR.pdf)

156 [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch\\_rapport\\_nl\\_2016.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch_rapport_nl_2016.pdf)

157 Zie daarover bijvoorbeeld J-M. Picard en J. Fierens, « L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté », JT 2019, nr. 36, meer bepaald nr. 47 en 48.

158 Michele Desonai, "Dialogue entre perspective juridique et psychologique. La relation entre le justiciable démuné et l'avocat dans le cadre de l'aide juridique", in Stéphane Boonen... blz. 15.

159 *Ibidem*, blz. 18.

Bewijzen dat men zwak staat en tegelijk taaie volharding aan de dag leggen: dat gaat niet noodzakelijk samen.

*Want "de behoefte rechtzoekende leeft van dag tot dag. Hij is niet in staat iets van lange duur aan te gaan. Hij kent 'gisteren', 'vandaag' en 'later'. 'Eergisteren' is hij vergeten en in 'morgen' kan hij zich niet projecteren. Dat wekt te veel angst."<sup>160</sup>*

Maar op een paar zeldzame procedures met hoogdringendheid na is de erkenning van rechten iets van lange adem. Soms gaat het daarbij om weken, maar veel vaker om maanden of zelfs jaren. De practici weten of moeten weten dat naast hun kennis van het recht, ook een empathische steun voor de kansarme cliënt noodzakelijk is om te vermijden dat die de moed verliest voor de eindmeet bereikt is.

*"Van de advocaat (...) verwacht de betrokkene meer dan een formeel juridische houding. Hij verwacht gebaren en woorden waarin een psychische intentie zit. Het gaat dan niet om een psychologisch discours, maar om een aanwezigheid tegenover de ander in zijn bijzonderheid, zijn waardigheid van mens tegenover een mens. Die wederzijdse erkenning is vanwege de advocaat meestal onvrijwillig en niet gestuurd, maar ook niet met tegenzin. Precies in die relationele intersubjectiviteit zal de rechtzoekende de kracht vinden om een vraag te formuleren, zijn vraag. (...) Zo zal de klacht, in de aanvankelijke positie, de gedaante van een vraag kunnen aannemen dankzij de erkenning van de impliciete verwachting te worden erkend als menselijkheid waardig."<sup>161</sup>*

*"Wanneer de aanvrager zijn opwachting maakt, luistert [de advocaat] met zijn hart maar vooral met zijn hoofd, uit bescherming en omdat hij doeltreffend wil zijn. Hij vraagt precieze en volledige inlichtingen aan iemand tegenover hem die emotioneel is en niet meer met heel zijn hoofd kan denken."<sup>162</sup>*

En dan hebben we het over de relatie advocaat/cliënt. Terwijl, a priori, mensen die geen beroep doen op hun recht of hun rechten, eenvoudigweg geen betrokken partij zijn bij het onderzoek van de juridische tweedelijnsbijstand... aangezien zij er per definitie geen beroep op doen. En toch zijn zij daarvan waarschijnlijk de voornaamste inzet, net als het vierde kind in de Hagada<sup>163</sup> (van Pesach) dat geen vragen weet te stellen en waarover de tekst (symbolisch stappenplan) van de ceremonie de vader van het gezin aanspoort het zelf aan te spreken.

Een slachtoffer van non take-up ziet zichzelf niet of wordt niet gezien als houder van rechten. Geen enkel grondrecht is immers bestand tegen de beproevingen van

---

160 *Ibidem*, blz. 19.

161 *Ibidem*, blz. 24.

162 *Ibidem*, blz. 29.

163 De Hagada is de ceremoniële tekst van de seder (van Pesach) waarbij de uittocht van de Hebreeuwse slaven uit Egypte wordt nagespeeld. Hij omvat meer bepaald de vragen over de zin die de ceremonie vertegenwoordigt, gesteld door de vier kinderen van het gezin: het wijze, het goddeloze, het brave en... het kind dat zelfs geen vraag weet te stellen.

armoede; het recht op behoorlijke huisvesting niet, en evenmin het recht op de bescherming van het gezinsleven of van de gezondheid.<sup>164</sup>

Nochtans staat de BJB-practicus versted bij het lezen van de enkele gevallen die in het tweejaarlijks verslag *"Publieke diensten en armoede"* worden genoemd, zo duidelijk is immers dat een eenvoudige tussenkomst van een advocaat of zelfs een maatschappelijk werker, mocht die gevraagd zijn of mocht de noodzaak ervan aangevoeld zijn, situaties had kunnen deblokken die zonder die tussenkomst verslechterd zijn.

Nochtans wordt dit (niet) opmerken van de behoefte aan recht ongetwijfeld maar al te vaak onopzettelijk gedeeld door de structuren van de Orden van advocaten. Tijdens een gesprek<sup>165</sup> met een van de auteurs van deze tekst, vertelde een onthaalmedewerkster (geen juriste) bij het BJB van de Brusselse balie: *"Er zijn mensen die hier komen aankloppen terwijl ze geen [juridisch] probleem hebben. Ze komen om hulp te krijgen, bijvoorbeeld 'ik heb geen dak boven mijn hoofd, ik heb geen plek om te slapen'."*

*"Onlangs kwam een vrouw op straat terecht. Haar man had haar buitengegoid. Haar probleem was niet juridisch van aard, ze moest onderdak vinden."* Klopt. Maar hoewel deze dringend geformuleerde vraag naar onderdak weliswaar niet rechtstreeks onder de bevoegdheid van het BJB valt, ziet men toch goed dat de noodzaak van juridische bijstand, om het recht op huisvesting op middellange termijn en het recht op fysieke integriteit op korte termijn te laten gelden, samen met het onderliggend echtelijk geschil de aanstelling van een advocaat rechtvaardigen. Maar niet alleen dat. We komen daarop terug.

Deze reactie weerspiegelt de vaststelling van het Brussels Observatorium voor gezondheid en welzijn, blz. 16: *"Zowel de hulpverleners als de gebruikers hebben het niet-kennen vaak ter sprake gebracht. Deze vorm van onderbescherming blijkt nog sterk aanwezig te zijn in het kader van de niet-effectiviteit van de rechten in het Brussels Gewest"*<sup>166</sup>.

De oorzaken van non take-up zijn talrijk en divers. Trots is een niet te verwaarlozen oorzaak voor mensen die nochtans in aanmerking komen.<sup>167</sup> Liever een recht mislopen dan erom te moeten smeken is ongetwijfeld een andere oorzaak.

Het aantal stappen, de tijd (aantal uren die de stappen kosten, termijnen, hernieuwingen, ...) en de beprovingen van de aanvraag spelen ook een rol bij het *"gevaar voor non take-up"*<sup>168</sup>.

Vaak zijn het evenwel de steeds talrijker gesprekken en stappen die moedeloos maken. Er blijkt voor mensen een *"drempel van vervulde stappen"* te bestaan en zodra die

---

164 Tweejaarlijks verslag 2014-2015 van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting *"Publieke diensten en armoede"*, blz. 11.

165 Op 26 januari 2021.

166 Brussels rapport van het Brussels Observatorium voor gezondheid en welzijn, hierboven geciteerd. Op blz. 12 citeert hetzelfde rapport een rapport van Eurofound, dat de non take-up in Europa in 2015 situeert op minstens een derde van de bevolking die in aanmerking komt.

167 Desonai, *op.cit.*, blz. 17.

168 *Ibidem*, blz. 17.



overschreden is, brengt die bepaalde mensen in een situatie van non take-up door ontmoediging, vernedering, andere oplossing gevonden, uitputting, vermoedheid, droefheid, angst, woede, razernij, afkeer van diensten, wetten en instelling ...<sup>169</sup>.

Elk recht hangt altijd af van een aanvraag. Het geheel van beproevingen met betrekking tot de aanvraag van een recht behelst veelal psychologische effecten op de betrokkene<sup>170</sup>.

Een recht niet opvragen ligt soms op de grens van geen toegang ertoe hebben en is uiteindelijk het resultaat van geen toegang of van ontmoediging door de voorwaarden en de te ondernemen stappen<sup>171</sup>.

Bij al die oorzaken komen degene die de BJB-juristen makkelijker zien, namelijk de toenemende verplichting om de kansarmoede te bewijzen waarin de 'begunstigden' zich bevinden om toegang tot juridische bijstand te krijgen, de culturele barrière die niet alleen in houdingen schuilt maar ook in de geleerde, soms onbegrijpelijke advocatentaal waarvan precies die geleerde kant indruk maakt en belet dat men toegeeft "*ik heb er niets van begrepen*".

Zou men durven toegeven dat dit juristenjargon ook vanwege de advocaat kan versluieren hoe moeilijk het is de situatie van de aanvrager te conceptualiseren op basis van zijn aanvraag, waarschijnlijk doordat de meeste advocaten geen idee hebben van wat dakloosheid werkelijk voorstelt?

Aangezien het om toegang van de meest kansarmen tot justitie gaat, is de uitdaging het bedenken van praktijken, structuren die degenen die worstelen met non take-up in staat zullen stellen indien nodig toch toegang tot justitie te krijgen.

### 5.3. Multidisciplinaire oplossingen voor een veelheid van sociaaljuridische problemen

Wie voldoet aan de voorwaarden, kan zich inderdaad tot het BJB wenden om een advocaat toegewezen te krijgen die hem zal helpen om 'zijn probleem' op te lossen.

Er zijn echter ook situaties waarin de betrokkene spartelt of zelfs ten onder gaat in een toestand die zo hachelijk is dat de oplossing niet uitsluitend sociaal, psychologisch of juridisch is, maar een overlegde aanpak van de actoren van die verschillende sectoren vergt.

Gebeurt dat niet, dan lossen de afzonderlijke en ongecoördineerde interventies in het beste geval één facet van de problematiek op. En zolang de andere moeilijkheden

---

169 *Ibidem*, blz. 17.

170 *Ibidem*, blz. 18.

171 *Ibidem*, blz. 19.

blijven, wordt elk behaald succes, elke stap vooruit tenietgedaan door de andere moeilijkheden.

#### 5.4. Begeleiding in de eerste plaats

Er zijn hier en daar initiatieven of praktijken die pogen een antwoord te bieden, meer bepaald via begeleiding van (zeer) kansarme mensen naar het BJB, in de vorm van 'eenvoudige welwillende aanwezigheid als begeleider'.

De vzw Diogenes ([www.diogenes.brussels](http://www.diogenes.brussels)) biedt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest globale psychosociale begeleiding op maat om de maatschappelijke inclusie van daklozen te bevorderen. De medewerkers beschrijven wat ze doen als een aanwezigheid aan de zijde van daklozen, ter ondersteuning, zolang het zin heeft en zonder daarom een antwoord te hebben op de moeilijkheden die ze tegenkomen<sup>172</sup>. De bijstand bestaat in begeleiding bij verschillende te ondernemen stappen (bij de bewindvoerder over goederen, bij de administraties of naar gespecialiseerde organisaties die de rechten van daklozen behartigen). In het raam daarvan staan de leden veelvuldig in contact met advocaten die aan juridische bijstand doen. Ze leggen de nadruk op de noodzaak van werken met 'betrokken' advocaten, m.a.w. die zonder waardeoordeel de zeer specifieke situatie van iemand die op straat 'woont' willen begrijpen en daartoe in staat zijn. Naast onbegrip voor of onwetendheid over deze bijzondere situaties moet de advocaat volgens hun ervaring weten dat zijn cliënt dreigt een afspraak te missen, of er wel te zijn maar dan in staat van dronkenschap en zonder te hebben gedaan wat de advocaat had aanbevolen in het belang van het dossier. Net zoals mevrouw Desonai leggen zij er de nadruk op hoe moeilijk het voor iemand zonder thuis is, zich te focussen op een langetermijnperspectief, wat nochtans eigen is aan tal van gerechtelijke of administratieve procedures. De vzw heeft een eigen netwerk van advocaten<sup>173</sup>. Maar zij constateren, betreuren zelfs, hoe moeilijk de noodzakelijke specialisatie van de advocaten blijkt, wat impliceert dat men zich vaak tot meerdere advocaten(bureaus) moet wenden om het hoofd te bieden aan de verschillende juridische moeilijkheden die inherent zijn aan dakloosheid (huisvesting, officiële woonplaats, sociale rechten of zelfs verblijfsrecht...). Ook beschrijven zij hoe moeilijk of zelfs beangstigend het is zich tot een Bureau voor Juridische Bijstand te wenden, zelfs vergezeld door een van hun medewerkers (volk in de wachtzaal, ontmoediging, wantrouwen tegenover een kosteloze en dus misschien minder goede advocaat).

Deze vaststellingen stroken met die van de voorzitter van de vzw Droit sans toit, mr. Liola de Furstenberg: *"De toga van de advocaat of advocate in het BJB boezemt de rechtzoekende angst in (net als de aanblik van het justitiepaleis). Ik herinner mij mijn eerste bezoek aan het BJB. Ik was geen advocate maar juriste bij ATD Quart monde en ik begeleidde iemand naar het BJB. Ik weet nog heel goed hoe ik werd overvallen door een*

---

172 Gesprek van 1 februari 2021.

173 De medewerkers, onder wie meerdere Nederlandstaligen, stellen vast dat in Brussel moeilijk vrijwillige Nederlandstalige advocaten te vinden zijn voor dit soort dossiers, wat niet echt klopt met de perceptie van bepaalde Vlaamse stafhouders in Brussel: *'De balie heeft altijd passend kunnen inspelen op dit soort vragen'*.

*gevoel van stress. Ik was zwaar onder de indruk; ik durfde me nauwelijks voor te stellen wat een behoeftige rechtzoekende dan moet voelen.*<sup>174</sup>

Advocaten van het 'netwerk' van de vzw Diogenes bevestigen hoe belangrijk of zelfs onontbeerlijk het is dat cliënten die naar hen worden verwezen door een van hun medewerkers worden begeleid. Die begeleiding wordt gezien als onontbeerlijk om het volgen van de dossiers te verzekeren (beschikken over een contactpersoon, inlichtingen of zelfs documenten krijgen die onmisbaar zijn voor de behandeling van de dossiers)<sup>175</sup>. Mr. de Furstenberg: *"Ik wil in dat verband een gevoel delen: ik voel "meer" motivatie om aan een dossier te werken wanneer ik persoonlijk door een maatschappelijk werker wordt gecontacteerd dan wanneer dat door het BJB gebeurt. Ik denk dat de advocaat altijd gemotiveerd zal zijn om "beter te doen" als hij samenwerkt met een maatschappelijk werker dan alleen met zijn cliënt (dat principe maakt het waarborgen van respect voor het cliënteel door de advocaat mogelijk – ik heb advocaten weleens onbehoorlijk horen praten tegen hun cliënt...)"*.

Deze advocaten zeggen ook dat ze het aantal aanvragen dat ze krijgen niet kunnen bolwerken. Deze benadering wordt bevestigd door de referentieadvocaten van de vzw Droit sans toit, die ten behoeve van daklozen wekelijks spreekuur houden in een lokaal van het Centraal Station in Brussel.

De verantwoordelijke van dit initiatief benadrukt hoe nuttig of zelfs noodzakelijk het is samen te werken met hulporganisaties voor daklozen (vzw Puerto, vzw Straatverplegers...). Ook benadrukt zij de volstrekt onrendabele kant van degelijke dossiers in het raam van de traditionele juridische bijstand: *"Het zijn dossiers die men aanneemt omdat anders niemand het doet, maar er zijn niet genoeg advocaten beschikbaar. Het zijn dossiers die energie vreten. Uiteraard vraagt men juridische bijstand, maar dat dekt niet wat nodig is..."*<sup>176</sup>.

Anders gaat niemand ze doen, omdat het recht van armen niet ontkomt aan de exponentiële complexiteit van het recht en omdat het om efficiënt te zijn, zoals voor iedere gespecialiseerde materie, noodzakelijk is voldoende dossiers te behandelen.

De vastgestelde noodzaak van een multidisciplinaire aanpak is niet typisch voor België. *"In België en elders is vastgesteld dat de problemen waarmee kwetsbare mensen te maken krijgen doorgaans niet alleen komen. Vaak gaat het om complexe, onderling vervlochten problemen met meerdere dimensies. Ze zijn van juridische, sociale, economische en medische aard en vergen veelal meer dan één enkele interventie van één discipline om opgelost te geraken"*<sup>177</sup>.

---

174 De auteurs hebben de tijd gekend waar advocaten die permanenties bij het BJB voerden geen toga droegen. Het dragen van de toga bij de BJB is waarschijnlijk verbonden met een nieuwe wens om zich te laten gelden.

175 Gesprek met mr. Alexis Deswaef op 4 februari 2021 in het advocatenbureau 'Quartier des libertés' te Brussel.

176 Gesprek met mr. Liola de Furstenberg op 9 en 10 februari 2021.

177 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, « *Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique* », Université libre de Bruxelles, Faculté de droit et de criminologie, Centre de droit public, januari 2019.

Verrassend is het niet dat over de problematiek van bijstand aan ‘uitgeslotenen’ al bijna 25 jaar wordt nagedacht in de Bronx (New York). Een groep advocaten, ‘Bronx Defenders’, is er tot de bevinding gekomen dat de weliswaar juridische problematiek van hun cliënten niet tot een bevredigende oplossing zou kunnen komen als men zich tot het louter juridische zou beperken. Ze hebben een ruimere benadering, de ‘holistische verdediging’, als volgt theoretisch verwoord<sup>178</sup>:

*“Radically transforming how low-income people in the Bronx are represented in the justice system.*

*An arrest and criminal charge alone can have a devastating impact on a person’s life. In New York State, more than 1 in 3 people arrested are never convicted of any crime or offense, yet they suffer dramatic consequences as a result of their arrest alone. This collateral damage, and the instability that results, can be far more devastating than any of the direct penalties that accompany the criminal conviction.*

*We understand and address the struggles that lead to justice involvement. We do more than ask about the circumstance of our clients’ cases — we spend time getting to know our clients as individuals. Our social workers and non-legal advocates learn about the challenges that clients face and help them tackle the issues that stand in the way of the futures they seek.*

*Every client is unique and so is our approach to their representation. Our advocates bring together different areas of expertise to find creative solutions and defenses. Whether a client decides to fight their case or seek an alternative resolution, their team stands behind them, making sure they get the justice they deserve.*

*Our teams go where our clients go, beyond the confines of a single case or courtroom. We know that once someone is in the justice system, it can be staggeringly hard to get out. An arrest for a drug charge can lead to a deportation case. A housing case can lead to a child welfare case. As a team, our criminal, civil, immigration and family defense attorneys — alongside social workers and non-lawyer advocates — go where the client goes, addressing the complex web of legal issues, cases, and consequences that can arise from justice involvement.”*

Men ziet dus dat de Bronx Defenders binnen het kabinet, naast een aantal advocaten, beschikken over maatschappelijk werkers om in zekere zin begeleiding aan te bieden op maat van ieder dossier. Daarin is een stevige tendens naar multidisciplinaire begeleiding van de meest kansarmen met het oog op herinschakeling te vinden, zoals ze ook bestaat in de projecten van – om slechts twee voorbeelden te geven – *“housing first”*<sup>179</sup> of bijstand aan drugsverslaafden, naar het voorbeeld van wat meerdere leden van Fedito doen<sup>180</sup>.

Dergelijke benaderingen van holistisch werk zijn ook al meer dan 50 jaar terug te vinden in geneeskundehuizen, waar artsen, verpleegkundigen, maatschappelijk werkers en psychologen samenwerken.

---

178 <https://www.bronxdefenders.org> .

179 <http://www.housingfirstbelgium.be> .

180 <https://feditobxl.be/nl/membres/> .

Deze praxis moet in verband worden gebracht met de ervaring van zes maanden samenwerking van advocaten en maatschappelijk werkers op initiatief van de eerstelijnsadvocaten binnen de inlooptcentra van Leuven en Tienen en 2015<sup>181</sup>.

Bedoeling was advocaten en maatschappelijk werkers samen te laten deelnemen aan eerstelijnsraadplegingen in de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW), georganiseerd door de Vlaamse overheid.

De meegedeelde ervaring, waaraan de advocaten een gemengde indruk blijken over te houden, doet ons denken dat de samenwerking advocaten/maatschappelijk werkers op een natuurlijker manier haar plaats moet krijgen in een werk van langere adem, eigen aan de juridische tweedelijnsbijstand.

De tijd die voor raadplegingen in juridische eerstelijnsbijstand wordt uitgetrokken, is ongetwijfeld onvoldoende om de verschillende facetten van de problematiek van kansarme mensen doeltreffend aan te pakken.

Vincent D. is advocaat geweest. Hij wijdde zich aan dossiers doordrenkt van maatschappelijke kansarmoede. Zijn kabinet is de tijd die hij meende te moeten toekennen aan ieder zwaar dossier van het BJB dat hij op zich nam, financieel niet te boven gekomen. Sindsdien werkt hij als jurist binnen een medische organisatie. Hij pleit voor de arbeidsrechtbank in opdracht van patiënten van de organisatie. Hij prijst het nut van de mogelijkheid om dossiers te kunnen behandelen in samenspraak met de maatschappelijk werker of de psycholoog van zijn organisatie. *"We werken zo laagdrempelig met mensen dat het voor zelfstandige kabinetten niet haalbaar is. Maar op tien dossiers die ik nu kan volgen, zou ik er aan de balie acht geweigerd hebben."*

Nochtans is de multidisciplinaire netwerkbenadering niet uitzonderlijk in juridische zaken. Een advocaat met bouwrecht als specialisatie staat in contact met één of meer vaste architecten of landmeters, iemand die thuis is in vennootschapsrecht werkt samen met vaste boekhouders of revisoren, en specialisten in familierecht hebben indien nodig contact met psychologen.

We hebben gezien dat tal van interveniënten de nadruk leggen op de tijd die nodig is voor het behandelen van sociaal complexe dossiers in de juridische bijstand. De forfaitaire vergoeding per procedure leidt tot de beschouwing dat deze dossiers tijdrovend zijn, financieel gezien weinig tot niets opleveren als de vergoedingen forfaitair zijn, zoals het geval is in de liberale juridische bijstand, in die mate dat het behartigen van dergelijke dossiers in zekere zin als een heilige roeping wordt beschouwd.

Los van deze belangrijke financieringskwestie erkennen advocaten die deze dossiers willen behandelen nochtans de menselijke verrijking die ze opleveren. Maar het zoeken daarnaar heeft tal van maatschappelijk geëngageerde advocaten ertoe aangezet

---

181 S. GIBENS, *"Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaaljuridische praktijk?"*, scriptie verdedigd aan de Universiteit Antwerpen in 2018, blz. 215 e.v.

de balie te verlaten omdat ze sociaal engagement niet konden combineren met de noodzakelijke minimale rendabiliteit van een privépraktijk.

*"Ik zie goed wanneer ik bepaalde empathische en competente confraters aanstel: men verwijt mij soms een dossier te hebben gestuurd waarvoor men tijd zal uittrekken zonder iets te verdienen."* (Onderhoud met de directeur van het BJB van Luik, 1 februari 2021)

*"Talrijk zijn de mannen maar vooral de vrouwen die afgemat het beroep van advocaat stopzetten binnen de eerste tien jaar waarin ze het beoefenen. (...) Als advocate mensen begeleiden in het vreemdelingenrecht en het familierecht vraagt veel engagement."<sup>182</sup>*

De persoon die deze woorden sprak is een van de vier advocates die vol goede moed de sprong hebben gewaagd door een advocatenbureau (CASA LEGAL) op te richten waarvan niet zozeer de vzw als rechtsvorm opvalt maar wel hun weddetrekkend statuut en hun benadering van de bijstand aan kansarmen.

Ze wijden zich aan een cliënteel dat voor een aanzienlijk deel onder de juridische bijstand valt.

Hun visie op het vak is meer bepaald als volgt te beschrijven:

1. De betrokkenen een holistische aanpak bieden met juridische diensten en een maatschappelijke en/of psychologische begeleiding wanneer dat aangewezen is en door binnen dezelfde gezellige, luchtige, goed verlichte en milieuvriendelijke ruimte een team samen te stellen dat de betrokkene verdedigt.

2. De interdisciplinaire benadering en het werk in teamverband bevorderen om tot transversale en samenhangende oplossingen te komen, om in te spelen op de problematiek die zich voordoet.

Het is duidelijk dat de holistische aanpak geen gimmick is, maar een doeltreffende en zelfs noodzakelijke methode die op verschillende plaatsen op aarde is ontwikkeld.

Nogmaals E. Dermine en E. Debouverie<sup>183</sup>: *"Het ontwikkelen van een holistische benadering inzake juridische bijstand lijkt bijzonder geschikt om in te spelen op de noden van de kwetsbaarste mensen. Deze benadering maakt het immers mogelijk een compleet antwoord te bieden op de verschillende sociaaljuridische problemen waarmee iemand te maken krijgt, om tot een globale strategie te komen die betrokkene uit de crisis kan halen. Tot een globale aanpak komen impliceert het opzetten van geïntegreerde structuren (one-stop shop) (1), werk in multidisciplinaire teams (2), territoriale en culturele verankering en het aanbod van zowel preventieve als curatieve prestaties (3)."*

Dergelijke structuren maken het mogelijk moeilijke dossiers aan te pakken met meerdere verschillende juridische vraagstukken in een kansarme sociale context, die

---

182 N. SEGERS, « Casa Legal, la maison médicale du droit », in La Libre, 3 maart 2021.

183 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, « Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique », Université libre de Bruxelles, Faculté de droit et de cri-minologie, Centre de droit public, januari 2019, blz. 59.

in de meeste gevallen alleen dankzij de medewerking van maatschappelijk werkers of psychologen juridisch tot een goed einde gebracht kunnen worden.

Omdat ze geen privécliënteel hebben, specialiseren ze zich in de verdediging van behoeftige mensen. Ze zijn opgeleid in juridische bijstand en verdediging van de armste mensen.<sup>184</sup>

Geïnspireerd door de praktijk en de evolutie van de geneeskundehuizen, die van een financieringssysteem zijn overgegaan naar handelen, waarbij individuele actie de voorkeur kreeg boven een forfaitaire financiering die tot een multidisciplinaire interventie leidt, stellen de schrijfters voor een organisatie- en financieringsmodel voor juridische bijstand op te zetten dat afgestemd is op de doelstellingen van het holistisch model, net zoals de forfaitaire financiering het door de geneeskundehuizen ontwikkelde model van globale of holistische gezondheid doorgetrokken heeft en hen in staat heeft gesteld zich te ontplooien.

Dermine en Debouverie<sup>185</sup> stellen een lijst op van acht aanbevelingen om de holistische kabinetten in staat te stellen in te spelen op de vraag naar juridische bijstand vanwege de meest kansarme mensen:

1. De proefkabinetten bestaan uit multidisciplinaire teams die advocaten, maatschappelijk werkers en administratieve assistenten omvatten. Deze samenstelling van het personeel van deze kabinetten vergemakkelijkt de aanpak van de cliënten en het werk van de advocaten. De cliënt wordt ontvangen door een maatschappelijk werker of door een team waarin er een zit. Diens aanwezigheid werkt geruststellend naar de kansarme cliënten toe, voor wie de advocaat gelijkstaat met de geduchte gerechtelijke wereld waarvan zij het onbegrip vrezen. Zij weten, veelal uit ervaring, dat een maatschappelijk werker opgeleid is om hun problematiek te begrijpen. Daarnaast geeft de aanwezigheid van de maatschappelijk werker en zelfs van de administratieve hulp de advocaat de kans zich toe te spitsen op het juridisch aspect van zijn interventie, door de maatschappelijk werker of administratieve hulp bijgestaan bij het verzamelen van de juridische of administratieve stukken die voor zijn interventie nodig zijn en voor het opvolgen van het dossier bij de cliënt. Hun gezamenlijk werk maakt het mogelijk prioriteit te geven aan de juridische interventie of de maatschappelijke begeleiding of de twee harmonieus op elkaar af te stemmen.

De inbreng die de maatschappelijk werkers in het eigenlijke kader van de juridische bijstand vertegenwoordigen, wordt voor zover dat nodig is bevestigd door de advocaten met een privépraktijk naar wie kansarmen worden verwezen. 'Ik moet echt wel erkennen dat ik liever een dossier behandel waarin ik weet dat de contacten makkelijker zullen verlopen dankzij de maatschappelijk werker' (...).

---

184 *Ibidem*, blz. 67.

185 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, *ibidem*, blz. 69-73.

2. De kabinetten bieden een globale dienstverlening qua juridische bijstand. Ze omvatten advocaten die gespecialiseerd zijn in de verschillende materies waarmee de kwetsbaarste mensen het meest te maken krijgen. Een van de nagestreefde doelstellingen is met name te vermijden dat voor verschillende materies meerdere advocaten worden aangesteld op verschillende plaatsen, wat de cliënt ertoe zou nopen zijn verhaal, zijn moeilijkheden herhaaldelijk opnieuw te vertellen. Het moeten combineren van de beschikbaarheden en de vereisten van meerdere advocaten die soms verschillende praktijken hanteren, werkt ontmoedigend voor iemand die kansarm is. Dat de advocaat die pleit of conclusies neerlegt alle moeilijkheden van de betrokkenen kent, maakt daarnaast een fijnere benadering mogelijk van de situatie van degene die zal worden beoordeeld en daardoor ook een beter afgestemde en, waarom zouden we het zo niet noemen, begripvollere toepassing van de wet.
3. De proefkabinetten bevinden zich geografisch en maatschappelijk dicht bij hun doelpubliek. We hebben gezien dat de geografische situatie van de “Bronx Defenders” hen in staat stelde de situatie van hun cliënt beter te begrijpen maar ook beter over te brengen naar de rechters toe, waardoor ze onbegrip door gebrek aan kennis over de bijzondere, meer bepaald sociale of zelfs culturele situaties konden vermijden. De Belgische grote steden zijn zeker multicultureel, maar de culturele mengeling verloopt niet moeiteloos<sup>186</sup>. De vestiging van holistische kabinetten in kansarme wijken zal een noodzaak zijn.
4. De proefkabinetten stappen uit het stelsel van aanstelling van één advocaat per zaak. Het zijn ‘de advocaten van het kabinet’, in groep, die de verschillende procedures van eenzelfde persoon behartigen. Niet alleen voorkomt een dergelijke praktijk de vele stappen en herhalingen waarover het in aanbeveling 2 ging, hij maakt het ook mogelijk het juridisch parcours van de cliënt in zijn verscheidenheid te reconstrueren en globaal, holistisch aan te pakken.
5. De advocaten van de proefkabinetten stappen uit het stelsel van vergoeding via punten. Ze genieten een vast maandinkomen en mogen geen privécliënteel hebben. De schrijfters adviseren met name dat de advocaten als loontrekkenden zouden worden aangeworven. Die keuze bevrijdt de advocaat van de al dan niet onbewuste bekommernis te moeten zorgen voor de rendabiliteit van elke interventie, afgemeten aan de bezoldigingsbarema's van de BJB-advocaten met privépraktijk. De advocaat kan de nodige tijd uittrekken om de situatie van zijn cliënt tot in de details te begrijpen, om een globale juridische of sociale interventie uit te werken die indien nodig beter inspeelt op de diverse noden van de cliënt dan louter door juridische procedures waarvoor barema's gelden. Doordat de advocaat bevrijd is van de rendabiliteitsvereiste ‘per zaak’ kan hij de nodige tijd nemen om te luisteren. Deze stap maakt het mogelijk de situatie van de cliënt te begrijpen maar ook te werken aan het onontbeerlijke vertrouwen tussen advocaat en cliënt, dat noodzakelijker is naarmate de situatie van de cliënt onzekerder is. Precies dit vertrouwen zal het mogelijk maken verder te gaan, de hele duur van de procedure vol te houden. In procedures waarvoor

---

186 « *Pauvres et « étrangers » à l'intérieur de leur propre ville. Avec les jeunes de Bruxelles enfermés dans leurs quartiers*, Le Monde Diplomatique, août 2008, 4-5, <https://www.monde-diplomatique.fr/2008/08/BAILLY/16206>.



barema's gelden, wordt deze periode van inzichtverwerving en wederzijdse kennismaking forfaitair bezoldigd (4 basispunten) met de tijd die nodig is om kennis te nemen van de eigenlijke juridische kant van het dossier. Hoe meer tijd een advocaat met een privépraktijk in dat kader voor een cliënt uittrekt, hoe minder hij bezoldigd wordt.

6. De kabinetten delen hun kennis en ervaring met de andere dienstverleners in de juridische en sociale bijstand. E. Dermine en E. Debouvier menen dat de advocaten, bevrijd van de marktlogica, ook de concurrentielogica achter zich laten en hun kennis inzake het recht van kansarmen delen met andere practici in de juridische of sociale bijstand in de ruime zin. De praktijk leert dat de practici op het vlak van juridische bijstand, alleszins in bepaalde specifieke materies (meer bepaald het vreemdelingenrecht) vlot samenwerken en niet alleen handigheidjes uitwisselen maar ook de evoluties in de rechtspraak. In kabinetten met permanente advocaten in Québec blijken de advocaten het louter gerechtelijke terrein te verlaten en doen zij binnen hun cliënteel ook aan permanente praktische educatie.
7. Om ervoor te zorgen dat de proefkabinetten een holistische benadering van de verdediging van de kwetsbaarste mensen ontwikkelen, zal de overeenkomst voor het financieren van het experiment een definitie omvatten van de specifieke advocatenkabinetten voor juridische bijstand en van hun doelpubliek; de typische kenmerken van de kabinetten zullen eveneens geformuleerd worden (cf. de voorgaande 6 aanbevelingen). Daarnaast wordt er voor het experiment een begeleidingscomité opgericht en zal het project 5 jaar lang wetenschappelijk geëvalueerd worden. Op die manier zal aan de kwaliteitscontrole vanuit de BJB's een evaluatie van de kwaliteit van de prestaties worden toegevoegd, bekeken vanuit de beoogde verbetering van de realisatie van het recht op juridische bijstand (toegang en kwaliteit van de prestaties). Bij deze evaluatie zal met name rekening worden gehouden met het standpunt van de cliënten van de kabinetten. Het model zal eveneens worden geëvalueerd op het vlak van economische efficiëntie (cf. het rapport van de economische haalbaarheidsstudie). Dit laatste aspect spreekt voor zich maar biedt de gelegenheid om te wijzen op het bestaan en het belang van de economische haalbaarheidsstudie die in het kader van DULBEA is uitgevoerd door professor Ilan Tojerov en de heer Maxime Fontaine, onderzoeksassistent.

## **6. En wat vinden de advocaten die juridische bijstand in zijn liberale vorm verlenen daarvan?**

Zoals bij elke nieuwigheid zijn er die zich terughoudend opstellen. Anderen zijn benieuwd en nog anderen willen, ongetwijfeld niet zonder bijgedachten, weten welke bezoldigingen er tegenover zullen staan en hoe de advocaten van de eerste proefkabinetten gekozen zullen worden.

Die beduchtheid is uiteraard begrijpelijk. Ze was er ook binnen de medische beroepsgroepen toen in de jaren 1970 de eerste geneeskundehuizen werden opgericht, terwijl de meerwaarde daarvan intussen niet meer ter discussie staat<sup>187</sup>.

Ze heeft betrekking op de onafhankelijkheid van de advocaat, op concurrentie tussen BJB-advocaten en weddetrekkende advocaten, op de manier waarop zaken worden toegewezen en advocaten voor de proefprojecten worden geselecteerd, over hun toekomst indien het experiment niet overtuigt of over de impact die het experiment zou kunnen hebben op het huidige budget voor juridische bijstand.

De onafhankelijkheid van de advocaten zal worden gewaarborgd door de beheersstructuur van de advocatenkabinetten. Daarin zou men de Orden van advocaten kunnen terugvinden, de advocaten van het kabinet, vertegenwoordigers van verenigingen tegen armoede en vertegenwoordigers van de academische wereld. Het weddetrekkend statuut komt in België voor advocaten weinig voor, maar onbekend is het niet. Het wordt gehanteerd in een aantal kabinetten die internationale zaken behartigen<sup>188</sup>. Het is deontologisch niet verboden, al wordt dat vaak beweerd. Loondienst binnen de vrije beroepen komt zeer vaak voor bij artsen of architecten. Men dient in dat verband intellectuele afhankelijkheid niet te verwarren met afhankelijkheid wat het sociaal statuut betreft. Loontrekkende artsen of architecten blijven ingeschreven bij hun Orde, die waakt over de onafhankelijkheid van haar leden.

Voor ongerustheid in verband met concurrentie is er geen reden. De prioritaire dossiers van de kabinetten van loontrekkende advocaten zullen precies de dossiers zijn waarvoor bij advocaten met een privépraktijk weinig gegadigden zijn. Niettemin blijft het principe van de vrije keuze van een advocaat door de cliënt ongeschonden. Ook zal een advocaat met een privépraktijk nog altijd kunnen vragen sociaal ingewikkelde dossiers toegeschoven te krijgen. Maar de praktijk, met name in Québec, leert dat er tussen advocaten geen geschillen zijn wat de toewijzing van de dossiers betreft, aangezien de advocaten met een privépraktijk de voorkeur geven aan minder tijdrovende dossiers.

De keuze van de advocaten die zouden meedoen aan de proefprojecten, zal bepaald worden door de juridische competentie (voorkeur en praktijk qua behandelde materie) maar ook door de soft skills (luisterend oor, empathie...). De advocaten zullen worden aangesteld door een commissie waarin de Orden, verenigingen tegen armoede en academici zouden kunnen zetelen. Ze zullen kunnen worden bijgestaan door specialisten op het vlak van aanwerving.

De advocaten die aan het experiment zullen deelnemen, zullen geroepen zijn om het voort te zetten indien de specifieke advocatenkabinetten voor juridische bijstand blijven bestaan. Is dat niet het geval, dan zullen ze vijf jaar lang wel nauwe contacten hebben aangeknoopt, meer bepaald met de verenigingswereld. Die zullen ze kunnen

---

187 Audit KPMG 2018 gevraagd door mevrouw De Block, Minister van Volksgezondheid. [https://feprafo.be/images/doc/document/Audit\\_maisons\\_medicalesFr.pdf](https://feprafo.be/images/doc/document/Audit_maisons_medicalesFr.pdf).

188 Een loontrekkende advocaat binnen een internationaal kabinet heeft reeds zonder enige ambivalentie gezeteld in de Raad van de Franstalige Orde van advocaten bij de Brusselse balie. In Québec is het heel gewoon dat permanente advocaten in de Raden van de Orden zetelen.

benutten, door aan te sluiten bij een organisatie of wanneer ze terugkeren naar de balie. Ieder jaar zijn er advocaten die de balie verlaten en andere die terugkeren, meestal verrijkt met ervaring in andere beroepssectoren.

Het budget zal niet uit de huidige enveloppe van de juridische bijstand kunnen komen. Om te beginnen omdat het weliswaar prestaties zal dekken, maar ook infrastructuur, lonen van administratief personeel, maatschappelijk werkers en psychologen, en dat is niet de huidige functie van het budget voor juridische bijstand.

Bovendien zouden nieuwe middelen moeten worden uitgetrokken zodra het over een nieuw cliënteel zal gaan.

Er zal een budget ad hoc moeten worden uitgetrokken binnen de begroting van het ministerie van Justitie, ten minste voor de proefprojecten. De economische haalbaarheidsstudie die het centrum voor toegepaste economie van de ULB heeft verricht op aangeven van de Koning Boudewijnstichting, formuleert in dat verband precieze voorstellen.

**Het kabinet Casa Legal in Brussel: een bestaand initiatief dat moet worden ondersteund, aangemoedigd ... en gefinancierd.**

Het innovatieve project dat sinds 2019 door de vier advocaten van Casa Legal in Brussel wordt geleid, moet sterk in overweging worden genomen. Deze advocaten, die hun kabinet hebben opgezet als een vzw, streven ernaar holistische verdedigingsdiensten te verlenen, bijna uitsluitend in de vorm van rechtsbijstand, in samenwerking met maatschappelijk werkers. Maar hun ervaring, die hoogstaand is met betrekking tot de verleende bijstand, bevestigt echter nog steeds de noodzaak van ad-hoc financiering.

De traditionele financiering van de rechtsbijstand alleen biedt geen toereikend salaris voor advocaten die de nodige tijd willen besteden om kansarmen te helpen en tegelijkertijd de minimale fysieke structuur van een advocatenkabinet moeten financieren. De financiering van de maatschappelijk werkers die hen enkele uren per week bijstaan, wordt gedekt door ngo's of niet-recurrente budgetten en is dus toereikend noch duurzaam.

De versnipperde subsidies en ondersteuning, openbaar of particulier, die dit kabinet heeft kunnen verkrijgen, zijn ongetwijfeld begrijpelijk voor een proefproject. Zij moeten echter worden geïnstitutionaliseerd en in stand worden gehouden om in de loop van de tijd over meer van zulke holistische advocatenkabinetten te beschikken. Dit project moet zeker als proefproject worden ondersteund. Het heeft de verdienste te bestaan en te zijn opgericht door pioniers die als voorlopers de lijnen van de holistische advocatenkabinetten hebben uitgezet. De monitoring van deze ervaring dient ook te worden gefinancierd.

## 7. Conclusies

Sinds de hervorming krachtens de wet van 23 november 1998 is de juridische bijstand geëvolueerd. Hij is professioneel geworden. Er zijn nu advocaten met sterke competenties op het juridisch gebied dat zij behandelen en die alleen aan juridische bijstand doen. Die revolutie is sinds een jaar of tien tot uiting gekomen. Vermoedelijk is ze in een stroomversnelling terechtgekomen sinds de aanzienlijke herfinanciering van de juridische bijstand in 2017.

Nochtans is er nog altijd een deel van de bevolking dat er ten volle recht op zou hebben maar niet of nauwelijks bereikt wordt: de mensen in kansarmoede. Hun sociaalpsychologische situatie is van dien aard dat de tussenkomst van een advocaat alleen, hoe toegewijd ook, niet volstaat om het hoofd te bieden aan de juridische situaties waarmee zij worden geconfronteerd.

Met tal van andere auteurs hebben we aangetoond dat een multidisciplinaire benadering (advocaten, maatschappelijk werkers, psychologen) een geschikte oplossing is om dit deel van de bevolking doeltreffend te kunnen helpen. De weinige advocaten naar wie verenigingen die strijden tegen ernstige armoede de mensen die zij bijstaan doorverwijzen, laten duidelijk verstaan hoeveel eenvoudiger de opvolging van de contacten met de cliënt verloopt dankzij de tussenkomst van een maatschappelijk werker. Maar ze zeggen ook hoe tijdrovend dergelijke dossiers zijn, en dus weinig of helemaal niet rendabel in het huidige kader van de juridische bijstand, waar de vergoedingen voor wat men doet forfaitair zijn. De modaliteiten om 75% van de honoraria van rechtsbijstandsadvocaten uit te betalen binnen enkele weken na de afronding van hun dossier kunnen snel en tegen zeer lage kosten ten uitvoer worden gelegd. Niet langer één tot twee jaar op de vergoeding moeten wachten na afronding van een dossier zal ongetwijfeld een hart onder de riem steken van de BJB-advocaten.

Maar dit zal niet volstaan om te voorzien in de behoefte aan toegang tot de rechtspraak voor mensen in ernstige armoede.

Naar het voorbeeld van wat in andere landen gebeurt, moet België advocatenkabinetten oprichten die beschikken over de nodige tijd en menselijke en materiële structuur om de talrijke maar atypische dossiers van mensen in extreme armoede te kunnen aanpakken. Het project Casa Legal, dat sinds 2019 in Brussel loopt, moet worden gesteund. Soortgelijke ervaringen zouden in Vlaanderen en Wallonië moeten worden aangemoedigd. De federale, gemeenschaps- en zelfs gewestelijke overheden zouden er een permanent budget voor moeten toekennen.

Wij moedigen de academische autoriteiten aan een wetenschappelijke follow-up van deze projecten te organiseren, in termen van analyse en monitoring.

Wat betreft de Orde van advocaten, moeten zij dit nieuwe werkveld opvolgen, met de steun van de overheid, zoals wordt geopperd door de schrijfsters van de sociaaljuridische studie en de rechtsvergelijking betreffende een proefproject van specifieke advocatenkabinetten voor juridische bijstand. Zo niet lopen ze het risico dat

ze, als speelbal van de overheid of verenigingen, tweederangsspelers worden in wat in de publieke verbeelding toch een van de grote waarden van de balie is: de belangeloze verdediging van de meest benadeelden.

De ervaring van het kabinet “Casa Legal” in Brussel doet denken aan de eerste gezondheidscentra, die destijds werden gehekeld en nu gemeengoed zijn geworden. Zullen de Orden van advocaten, in tegenstelling tot de Orde der artsen 50 jaar geleden, in staat zijn innovatief te zijn?

Het gaat hier over de plaats van de gemeenschapsadvocaat. Het gaat ook over de plaats van het monopolie van pleidooien dat aan de balie is toegekend. Als die zich niet wil aanpassen aan deze nieuwe noden, zullen anderen, buiten de balies om, vroeg of laat laten zien dat ze in staat zijn daarop in te gaan. En de toelating vragen om het te doen.

In dit verband is de organisatie van de rechtsbijstand door ngo's aan de vreemdelingen die met hun hongerstaking in de zomer van 2021 om regularisatie verzochten, waarbij de balies uitgesloten toeschouwers zijn gebleven, waarschijnlijk een premisse.

De presentatie op het colloquium over toegang tot het Recht en Justitie, dat op 27 en 28 september 2021 door de European Bars Federation werd georganiseerd, is ondubbelzinnig<sup>189</sup>:

*"Het is van cruciaal belang voor de rechtsstaat om iedereen in staat stellen zijn rechten te kennen en ze te laten gelden. In samenlevingen waar de rechtsstaat steeds complexer is geworden, is voor de balies, en meer in het algemeen voor advocaten, een fundamentele rol weggelegd bij de instandhouding van een democratie waarin ieders rechten moeten worden beschermd. Deze garantie op daadwerkelijke toegang tot de rechtspraak en tot justitie voor wie niet over voldoende financiële middelen beschikt, is alleen mogelijk indien elke staat de nodige maatregelen neemt om passende rechtsbijstands- en rechterlijke systemen en doeltreffende voorzieningen tot stand te brengen voor toegang tot de rechtspraak. Het helpen van de meest behoeftigen behoort tot de essentie van de rol van de advocaat in de rechtsstaat. In een tijd waarin sommigen advocaten beschouwen als handelaren in juridische zaken, zijn de verbintenissen van elke Orde van advocaten om de toegang tot de rechtspraak voor iedereen te vrijwaren, onontbeerlijk."*

Het huidige systeem van rechtsbijstand in België heeft de verdienste te bestaan.

Het heeft zeker zijn kwaliteiten. De toegang tot de rechtspraak is grotendeels verzekerd, maar zoals bij elke materie moet zij voortdurend worden bijgeschaafd en geperfectioneerd.

Het doel is om tot bij de rechtzoekende te komen die niet eens weet dat zoiets als rechtsbijstand bestaat.

---

189 <https://congresdelafbe2021.eventmaker.io/index>.

## 8. Beleidsaanbevelingen

De lezer, die wij danken voor de aandacht die hij ons tot dusver heeft geschonken, zal onze aanbevelingen zonder verbazing lezen.

Ze sluiten elkaar niet uit. Ze worden niet gepresenteerd in volgorde van belangrijkheid of prioriteit, oplopend of aflopend. Ze zijn echter allemaal haalbaar, zonder revolutie, en hebben allemaal als doel de toegang tot de rechtspraak en het recht te verbeteren.

**Betaling van 75% van de toegekende vergoeding aan de advocaten na indiening van het afsluitend verslag.**

Het betaalde bedrag zal worden berekend op basis van de puntenwaarde van het voorgaande jaar. Het saldo zal worden betaald na de controle van de kwaliteit en de effectiviteit door de BJB's van alle verslagen die in de loop van het jaar door de advocaten voor juridische tweedelijnsbijstand zijn ingediend. Deze nieuwe modaliteit zal leiden tot een (lineaire en niet onmiddellijke) stijging van het budget voor rechtsbijstand in het eerste jaar van de tenuitvoerlegging, maar deze stijging zal worden gecompenseerd door een daling van de kosten in het volgende jaar: wat in jaar 1 zal zijn betaald, zal in jaar 2 niet meer hoeven te worden betaald.

**Oprichting van holistische kabinetten voor rechtsbijstand met advocaten en maatschappelijk werkers of zelfs psychologen, ondersteuning van het (de) kabinet(ten), zowel rechtstreeks door financiering maar ook door monitoring.**

Naast maatschappelijk werkers en administratief personeel zullen deze kabinetten advocaten in loondienst omvatten, die zullen beschikken over de tijd en de knowhow om dossiers te behandelen die in een particulier kabinet voor rechtsbijstand eenvoudigweg niet kunnen worden behandeld en die, niet in de laatste plaats om die reden, de meest omvangrijke groep van mensen vertegenwoordigen die geen toegang hebben tot de rechtspraak.

**Samenvoeging van de eerste- en tweedelijnsrechtsbijstand.**

Beide zijn geïnstitutionaliseerd en gesubsidieerd en vallen sinds 2016 uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van advocaten. Door deze samen te voegen zou het beheer voor zowel de kabinetten als de advocaten worden vereenvoudigd, evenals de budgettering, maar bovenal zou de rechtzoekende een uitgebreider en menselijker onthaal worden geboden zonder voor hem onbegrijpelijke scheidingslijnen.

*“Wees zelf de verandering die je in de wereld wilt zien”*

Gandhi



*Mijn advocaat en ik, we kennen mekaar, maar wat als we mekaar niet kenden? Ik ken iemand die op zoek ging naar een advocaat (m/v) voor een bepaald geschil. De advocaat kende zelf geen advocaat, laat staan een goed advocaat, voor dit soort geschil. Maar ook haar familie, vrienden, haar netwerk kon haar geen advocaat aanraden... Ze sloeg dan maar de telefoongids open en belde de eerst die ze vond.*

Iedereen doet beroep op het eigen netwerk, wanner men geconfronteerd wordt met problemen waarmee men niet direct verder kan. Mensen in armoede doen ook beroep om hun netwerk, maar vinden hierbij niet altijd de oplossingen voor maatschappelijke problemen waarmee ze geconfronteerd worden.



## Hoofdstuk 4

# ALTERNATIEVEN VOOR HET HUIDIGE SYSTEEM VAN JURIDISCHE TWEDELIJNSBIJSTAND

Emmanuelle Debouverie, Elise Dermine en Jean-François Neven<sup>190</sup>

### 1. Inleiding

Onder het alomvattende begrip "*toegang tot de rechter*" verstaan wij niet alleen de toegang tot verdediging in rechte, maar ook tot alternatieve geschillenbeslechting of, in niet-contentieuze of pre-contentieuze fasen, de toegang tot juridische informatie en juridisch advies. Toegang tot de rechter wordt bereikt wanneer mensen de middelen hebben om hun rechten te begrijpen en af te dwingen. Naast de rechtsbijstand, die bestaat in de gehele of gedeeltelijke tenlasteneming van de proceskosten<sup>191</sup>, tracht de overheid in België de toegang tot de rechter te bewerkstelligen via eerstelijnsrechtsbijstand, sinds de zesde staatshervorming<sup>192</sup> een bevoegdheid van de gemeenschappen, en de tweedelijnsrechtsbijstand, een federale bevoegdheid. De eerste lijn bestaat uit ad hoc juridisch advies van juristen die geen advocaat hoeven te zijn<sup>193</sup>. De tweede lijn is de behandeling van een individueel dossier door een advocaat die is aangewezen

---

190 De auteurs danken Philippe Dambly, Mireille Delange, Quentin Detienne, Daniel Dumont, Paul Jamar en Ilan Tojerow voor hun zorgvuldige en stimulerende commentaar op een eerste versie van deze tekst. Zij danken ook de leden van de stuurgroep van het boek voor de discussie naar aanleiding van de voorstelling van de eerste onderzoeksresultaten tijdens het seminarie op donderdag 27 mei 2021 en de leden van het redactiecomité van het boek voor hun welkome suggesties met betrekking tot de eerste versie van de tekst. De auteurs zijn uiteraard als enigen verantwoordelijk voor de ontwikkelde analyses.

191 Art. 664 sqq., Ger. W.

192 Art. 5, al.1, II, 8° Wet van 8 augustus 1980 gewijzigd door art. 10 Bijzondere Wet van 6 januari 2014 over de zesde Staatshervorming.

193 Art. 508/1, 1° Ger. W.

om een persoon bij te staan bij een specifiek juridisch probleem<sup>194</sup>. De eerste lijn is volledig gratis en toegankelijk voor iedereen, ongeacht nationaliteit, verblijfsstatus of inkomen<sup>195</sup>. De tweede lijn is evenmin onderworpen aan een nationaliteits- of verblijfsvoorwaarde, maar wordt alleen toegekend aan personen met onvoldoende bestaansmiddelen en aan gelijkgestelde personen. Ze is gratis of gedeeltelijk gratis<sup>196</sup>. In dit hoofdstuk richten wij ons op de toegang tot de rechter via het systeem van de tweedelijnsrechtsbijstand.

Deze toegang tot de rechter houdt rechtstreeks verband met de uitdaging van armoedebestrijding. Daarom is ze door de Verenigde Naties opgenomen in de 17 duurzame ontwikkelingsdoelstellingen voor 2030<sup>197</sup>.

Eenzijds is toegang tot de rechter een absoluut noodzakelijk middel om individuen in de mogelijkheid te stellen hun sociale rechten te doen gelden. Zoals de rapporteur van de Verenigde Naties voor extreme armoede in 2013 zeer goed samenvatte: *"lack of access to justice is a major reason why people fall into and remain in extreme poverty, and therefore access to justice is not only a human right in itself but also an essential tool to tackle poverty and inequality. (...) Without equal access to justice, persons living in poverty are unable to claim their rights, (...) trapping them in a cycle of impunity, deprivation and exclusion"*<sup>198</sup>.

Anderzijds hebben empirische studies ook aangetoond dat onopgemerkte of onopgeloste juridische problemen kunnen leiden tot een cascade van juridische problemen, maar ook aan de oorsprong kunnen liggen van andere problemen, zoals sociale problemen of lichamelijke of geestelijke gezondheidsproblemen<sup>199</sup>. Deze verstrengeling van sociaaljuridische problemen kan mensen in armoede doen terechtkomen of er niet kunnen doen uitgeraken<sup>200</sup>. Met dit tweede perspectief wordt ook rekening gehouden door internationale organisaties zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling: *"When citizens legal needs remain unmet, this can have adverse effects on other areas of their everyday life, e.g. income, housing loss,*

194 Art. 446bis, 508/1, 2° en 508/7 Ger. W. Over het feit dat beide noties zich confunderen, zie E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, *"Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique"*, januari 2019, besteld door Avocats.be, met de steun van Koning Boudewijn Stichting en ARC Strategic Litigation, on line beschikbaar op de website van de Centre de droit public et social de l'ULB (<https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2019/10/Etude-sociojuridique-et-de-faisabilite%CC%81-juridique-Rapport-complet.pdf>), 7.

195 Art. 508/5, § 2 Ger. W.

196 Art. 508/13 Ger. W.

197 Website Verenigde Naties: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/nl/doelstellingen-duurzame-ontwikkeling/> (geraadpleegd op 17 september 2021).

198 M. SEPULVEDA CARMONA, *"Access to Justice and the Fight Against Poverty"*, Interventie op de conferentie: *"Hoe de toegang naar de rechter helpt om armoede te reduceren"*, georganiseerd door Advocaten Zonder Grenzen, Brussel, 22 mei 2013, [https://www.asf.be/wp-content/uploads/2013/05/Justice2015\\_MSepulveda.pdf](https://www.asf.be/wp-content/uploads/2013/05/Justice2015_MSepulveda.pdf)

199 Zie bijvoorbeeld: A. CURRIE, *"The Legal Problems of Everyday Life, The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians"*, Canadese Ministerie van Justitie, 2009, [https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07\\_la1-rr07\\_aj1/rr07\\_la1.pdf](https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07_la1-rr07_aj1/rr07_la1.pdf), 42-55; P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL et H. M. MCDONALD, *"Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base"*, Sydney, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2014, 35.

200 A. CURRIE, *"The Legal Problems of Everyday Life, The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians"*, Canadese Ministerie van Justitie, 2009, [https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07\\_la1-rr07\\_aj1/rr07\\_la1.pdf](https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07_la1-rr07_aj1/rr07_la1.pdf), 44.

*health, or employment issues*<sup>201</sup>. Naast de oplossing van een specifiek juridisch probleem, draagt toegang tot de rechter er dus toe bij dat andere sociaaljuridische problemen zich minder vaak voordoen en dat de armoedespiraal wordt doorbroken<sup>202</sup>.

Om armoede te bestrijden dient er dus aandacht geschonken te worden aan toegang tot de rechter voor mensen die in armoede leven. Dit betekent ook dat moet worden gekeken naar gelijke toegang tot de rechter. Als de ongelijkheid tussen rechtzoekenden die in een situatie van armoede verkeren en de anderen toeneemt, neemt de armoede als rechtstreeks gevolg daarvan toe, aangezien armoede relatief is en in Europa wordt gedefinieerd in verhouding tot het mediaaninkomen van de bevolking<sup>203</sup>. Volgens deze benadering wordt de VN-doelstelling voor duurzame ontwikkeling als volgt gedefinieerd: "gelijke toegang tot de rechter voor iedereen waarborgen"<sup>204</sup>.

In België, net als in veel andere landen, waren het de balies die zich oorspronkelijk organiseerden om gratis mensen die in armoede leefden, te verdedigen. Particuliere advocaten namen binnen hun kabinet pro deo dossiers aan als een vorm van liefdadigheid<sup>205</sup>. Toen eind jaren 1970 de Staat tussenkwam (en de logica van liefdadigheid werd vervangen door de logica van het individuele recht op juridische bijstand), bleef het door de balies opgezette systeem behouden.

- Ten eerste is de juridische tweedelijnsbijstand nog steeds voorbehouden aan kansarmen.
- Ten tweede volgt men een marktlogica, waarbij particuliere advocaten vrij zijn om dossiers van juridische bijstand aan te nemen.
- Ten derde blijft het systeem door de balies opgezet en beheerd, met dat verschil dat advocaten voortaan door de Staat worden vergoed voor de diensten die ze in het kader van de juridische bijstand verlenen.

Vanuit het middenveld en de onderzoekswereld gaan stemmen op om het systeem van juridische tweedelijnsbijstand te herzien omdat het zwakke punten vertoont wat

---

201 Zie "Access to Justice" van OESO, "Why does access to justice matter", <https://www.oecd.org/fr/gouvernance/access-to-justice.htm> (geraadpleegd op 17 september 2021).

202 F. TULKENS, « Justice et Pauvreté », in Service de Lutte contre la Pauvreté, Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits, Brussel, La Charte, 2017, 153; P. PLEASANCE en N.J. BALMER, "Justice & the Capability to Function in Society", *Dædalus Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 2019, 148 (1), 145 ("Complex vicious cycles create and compound poverty, undermine socioeconomic development, and contribute to broader social inequality. Enabling people to access justice has benefits well beyond the solution to their legal problem").

203 De armoederisicogrens werd vastgelegd op 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar inkomen na sociale transfers. (Zie Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/>).

204 Doelstelling 16.3 van de doelstellingen voor duurzaam ontwikkeling van de Verenigde Naties.

205 L. KARPIK, « Les avocats, entre l'Etat, le public et le marché. XIIIème-XXème siècle », Paris, Gallimard, 1995; A. BOIGEOL, « Les avocats et les justiciables démunis: de la déontologie au marché professionnel », doctoraatthesis in sociologie, Université Paris Descartes, 1980; J. KILWEIN, 1999, « The Decline of legal services corporation: It's ideological, stupid' » in F. Regan et al. (eds.), "The transformations of legal aid. Comparative and historical studies", New York, Oxford University Press, 1990, 42-63.

de toegang tot de rechter betreft die aan de basis zouden liggen van de armoede, of althans niet zouden volstaan om deze aan te pakken<sup>206</sup>.

Dit hoofdstuk heeft tot doel de zwakke punten van het huidige systeem voor wat de gelijke toegang tot de rechter betreft te verduidelijken en na te gaan of mogelijke alternatieven in staat zijn hieraan te verhelpen. Wanneer dit het geval is, biedt het ook een eerste poging om deze oplossingen te operationaliseren.

Om de verschillende alternatieven te identificeren, spitsen we onze analyse toe op de belangrijkste pistes die de afgelopen dertig jaar in België zijn besproken. Die keuze is gemotiveerd door twee redenen: ten eerste maken die pistes vanuit wetenschappelijk oogpunt een grotere kans om relevant te zijn, omdat ze werden bedacht als antwoord op de ontevredenheid over het huidige systeem; ten tweede hebben die pistes verschillende Belgische actoren geïnspireerd en hebben ze dus, strategisch gezien, meer kans om aanvaard te worden en de drempel van maatschappelijke aanvaardbaarheid te bereiken.

We vertrekken vanuit de volgende vaststelling.

Om de toegang tot en de kwaliteit van de juridische bijstand voor mensen in armoede te verbeteren, moet de manier waarop juridische bijstand gefinancierd wordt, opnieuw worden bekeken. Die heeft namelijk rechtstreekse gevolgen voor de voorwaarden waaronder die bijstand wordt verleend, en dus voor de toegankelijkheid ervan. Werken aan het financieringssysteem van de tweedelijnsrechtsbijstand zal echter niet volstaan: we moeten in een volgende fase ook stilstaan bij de wijze waarop de dienstverleners van de juridische bijstand worden vergoed. De vergoedingswijze heeft inderdaad een rechtstreekse invloed op de wijze waarop juridische bijstand wordt verleend en op de kwaliteit ervan, en dus op de toegang tot de rechter voor mensen die in armoede leven.

Deze hypothese vormt de leidraad voor de structuur van dit hoofdstuk.

In het eerste deel zoeken we naar alternatieven voor de huidige financiering van de juridische bijstand. Momenteel staat de juridische bijstand, voor het grootste deel gefinancierd door de Staat, enkel open voor mensen van wie de bestaansmiddelen onvoldoende worden geacht.

Na te hebben aangetoond dat dit financieringssysteem tot een hoog percentage non take-up leidt en aan de oorzaak ligt van ongelijke toegang tot de rechter, onderzoeken

---

206 Zie met betrekking hiertoe blz. 18 en 28 van de studie van E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, die de vaststelling dat kwetsbare personen moeilijk toegang hebben tot tweedelijnsrechtsbijstand staaft op basis van wetenschappelijke literatuur en getuigenissen van justitiële actoren. (*“Etude sociojuridique et de droit comparé...”*, op.cit.). Zie ook: S. GIBENS en B. HUBEAU, “Socially Responsible Legal Aid in Belgian Society: Time for a Thorough Rethink”, *International Journal of the Legal Profession*, 2013, 1-20; E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, “Améliorer l'accès à la justice des plus vulnérables”, Santé conjuguee, September 2020, beschikbaar op: <https://www.maisonmedicale.org/>; Platform Justitie voor Iedereen, Zwart boek – “La réforme de l'aide juridique de 2<sup>me</sup> ligne: un jeu d'échec”, september 2017, <https://www.laligie.be/Files/media/Telechargements/black-book-jpt-fr-def-web.pdf>; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, “Publieke diensten en armoede”, tweejaarlijks verslag 2014-2015, 10-40, [www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten/](http://www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten/); Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, “Publieke diensten en armoede”, tweejaarlijks verslag 2016-2017, 6-23, [www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten/](http://www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten/).

wij twee alternatieven: de private verzekering en de sociale verzekering. Wij tonen aan dat de piste van de private verzekering, ongeacht of deze vrijwillig dan wel verplicht is, de toegang tot de rechter bemoeilijkt voor mensen die in armoede leven en het risico inhoudt dat de ongelijkheid inzake toegang tot de rechter toeneemt. Vervolgens leggen wij uit dat een sociale verzekering voor juridische bescherming (of "*rechtsbijstandverzekering*") deze zwakke punten kan verhelpen. Daarom proberen wij deze piste voor het eerst te operationaliseren, uitgaande van het model van de verplichte ziekteverzekering.

In het tweede deel gaan we op zoek naar alternatieven voor de manier waarop verstrekkers van juridische tweedelijnsbijstand worden vergoed. Momenteel worden die prestaties geleverd door advocaten in privé-praktijken die worden vergoed op basis van de prestaties die ze hebben verricht in de zaken waarvoor ze zijn aangesteld. De nomenclatuur kent een bepaald aantal punten toe voor elk type prestatie. We tonen aan dat die manier van vergoeden 'per prestatie' ontoereikend is om de verschillende sociaaljuridische problemen te detecteren waarmee mensen in armoede te kampen hebben, en dus om de spiraal van armoede en sociale uitsluiting te doorbreken.

Wij onderzoeken dan het alternatief om advocaten in loondienst te nemen, die dan een vaste vergoeding zouden ontvangen om zich te concentreren op tweedelijnsrechtsbijstand. We tonen aan dat het om armoede te bestrijden belangrijk is verenigingsstructuren op te richten waarin advocaten die zich bezighouden met rechtsbijstand, een vaste vergoeding zouden ontvangen. Zo zouden ze samen met het team van het kantoor een algemene oplossing kunnen uitwerken voor de multidimensionale situatie van hun klanten zonder, al dan niet bewust, na te denken over de vergoeding van hun werk in het kader van de nomenclatuur. Vervolgens presenteren we ons concreet voorstel voor de operationalisering van dit alternatief, ontwikkeld in een onderzoeksverslag voor de Koning Boudewijnstichting en Avocats.be, en geïnspireerd op het Schotse systeem van gemengde rechtsbijstand en het Belgische model van de medische huizen die op forfaitaire basis worden gefinancierd.

## 2. Alternatieven voor het huidige financieringssysteem van de juridische tweedelijnsbijstand

De juridische tweedelijnsbijstand wordt momenteel hoofdzakelijk gefinancierd door de Staat, ondersteund door het fonds voor juridische tweedelijnsbijstand, dat wordt gefinancierd met bijdragen van rechtszoekenden<sup>207</sup>. Dit financieringssysteem moet worden begrepen in het licht van de bijstandslogica die ten grondslag ligt aan het systeem.

---

207 Wet van 19 maart 2017 voor het oprichten van een budgettair fonds voor de tweedelijnsrechtsbijstand, B.S., 31 maart 2017.

In deze afdeling wijzen we er allereerst op dat deze bijstandslogica zwakke punten vertoont wat de realisatie van de toegang naar justitie betreft (2.1). Die zwakke punten zijn goed gedocumenteerd op internationaal en Belgisch niveau.

Vervolgens onderzoeken wij de twee belangrijkste alternatieven voor het huidige financieringssysteem en hun impact op de realisatie van de toegang naar justitie. In de eerste plaats zou de toegang tot juridisch advies en tot rechtszaken kunnen worden gefinancierd met premies van de verzekerden in een particulier verzekeringsstelsel, volgens een logica van onderlinge risicoverdeling (mutualisering). We zullen echter zien dat deze optie gepaard gaat met meerdere moeilijkheden op het vlak van de armoedebestrijding: als deze particuliere verzekering facultatief is, leidt ze tot een dualisering van het advies en de verdediging voor de rechter; als ze verplicht is, zou de premie die de rentabiliteit van het systeem voor de particuliere verzekeringen moet waarborgen, te hoog zijn voor mensen in armoede (2.2).

Deze moeilijkheden zouden volgens ons adequaat kunnen worden aangepakt door de juridische bijstand op te nemen in de sociale zekerheid. Net als de gezondheidszorg zou de juridische bijstand beschouwd worden als een sociaal risico waartegen men verplicht moet worden ingedekt, en dus als een nieuwe tak van de sociale zekerheid. Dit systeem zou de toegang tot juridische bijstand universeel maken, zodat de dualisering van het juridisch advies en de verdediging voor de rechter wordt vermeden. Het bedrag van de bijdrage zou evenredig moeten zijn met het inkomen, volgens de herverdelingslogica die inherent is aan de sociale zekerheid, met het oog op het verminderen van ongelijkheden en het bestrijden van armoede. We stellen dan ook een eerste poging voor om dit alternatief te operationaliseren, uitgaande van het model van de gezondheidszorg (2.3).

## **2.1. Het huidige financieringssysteem van de juridische bijstand: zwakke punten inherent aan de bijstandslogica voor de realisatie van de toegang naar justitie**

De zwakke punten van ons financieringssysteem van de juridische bijstand zijn al sinds de invoering ervan bekend, en sindsdien empirisch geconstateerd en bevestigd. Zij zijn inherent aan de bijstandslogica waarop het systeem is gebaseerd. Het is uiteraard wel zo dat de juridische tweedelijnsbijstand niet langer voortspruit uit liefdadigheid, maar een recht vormt dat is bekrachtigd in artikel 23, derde lid, 2<sup>o</sup>, van de Grondwet, maar volgens de wet van 23 november 1998 die de bijstand institutioneel omzet, betreft het een recht dat afhangt van een staat van behoefte.

Gerichte prestaties, met andere woorden prestaties waarvoor inkomensdrempels gelden, leiden tot een belangrijk percentage van non-take-up in vergelijking met verzekerings- of universele prestaties. Dit valt zowel te verklaren door de complexiteit en de omslachtigheid van de administratieve stappen die door de kandidaten moeten

worden ondernomen om hun staat van behoeftigheid aan te tonen, als door het stigmatiserende karakter van deze prestaties die voorbehouden zijn voor armen<sup>208</sup>.

Op het vlak van de juridische bijstand werden deze moeilijkheden vóór en na de goedkeuring van de wet van 23 november 1998 vastgesteld<sup>209</sup>. De complexiteit en de omslachtigheid van de administratieve procedures die moeten worden doorlopen om een advocaat toegewezen te krijgen, leiden er vaak toe dat de kwetsbaarste justitiabelen afzien van het idee om zich te verdedigen of hun rechten te doen gelden. Het Platform Recht voor Iedereen heeft trouwens een verscherping van deze moeilijkheden vastgesteld naar aanleiding van de hervorming van 2016, die het nog ingewikkelder maakt om de behoeftigheid te bewijzen<sup>210</sup>. Geconfronteerd met een nood- of crisissituatie (of het nu gaat om het risico op uitzetting, het verlies van een sociale uitkering, de voogdij over een kind enz.), is het voor kwetsbare personen vaak onmogelijk om het hoofd te bieden aan de administratieve rompslomp waarbij zij zich op welbepaalde tijdstippen naar verschillende locaties moeten begeven om alle documenten te verzamelen die nodig zijn voor de toekenning van een advocaat.

Bovendien gaat de invoering van een gericht systeem, dat dus is voorbehouden aan personen in armoede, gepaard met een dualisering van de kanalen voor toegang tot de rechter<sup>211</sup>. Zo blijkt uit empirisch onderzoek in de rechtssociologie dat bij arme justitiabelen het hardnekkige gevoel leeft dat pro-Deoadvocaten slechter werk zouden leveren dan advocaten die door hun cliënten worden betaald<sup>212</sup>. Sinds de waardering van een punt in 2019 is verhoogd tot minimaal 75 EUR (waarbij een punt geacht wordt één uur werk te vertegenwoordigen), kunnen we de hoop koesteren dat getuigenissen in die zin zullen afnemen, maar het blijft wel zo dat deze dualisering van de toegang tot het recht en tot de rechter effectief aanleiding geeft tot verschillende behandelingen en ongelijkheid. Ook al worden ze vandaag beter vergoed, toch blijft het optreden van advocaten in het kader van juridische bijstand immers afgebakend door het doel van hun aanstelling en door het keurslijf van de nomenclatuur, wat afbreuk kan doen aan de kwaliteit van de verdediging van de belangen van de cliënt (zie hierover *infra*, afdeling 2). Bij wijze van voorbeeld, op basis van een analyse van de prestaties door advocaten van de OBFG tussen 2015 en 2017 in het kader van de juridische bijstand,

208 D. DUMONT, *Le phénomène de non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit à la sécurité sociale, un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique*, Revue de droit social, 2020/3, 515; P. WARIN, « *Le non-recours aux politiques sociales* », nawoord A. CATRICE-LOREY, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. *Libres cours*, 2016, 61-82.

209 J. FIERENS, « *Rapport sur l'aide judiciaire et l'accès au droit et la justice ou 'Marcelliné, guide de haute montagne (Belgique)* », in G. GERIN (eds.), « *Aide judiciaire et accès à la justice en Europe* », Padova, CEDAM, 1989, 55; D. DOBBELSTEIN en J. PINILLA, « *L'accès aux droits et à la justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible?* », Brussel, La Charte, 1999; E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, « *Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique* », in opdracht van Avocats.be, met steun van de Koning Boudewijnstichting en ARC Strategic Litigation, beschikbaar op de website van het Centre de droit public van de ULB (<https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2019/10/Etude-sociojuridique-et-de-faisabilite%CC%81-juridique-Rapport-complet.pdf>), 26-27.

210 Platform Recht voor iedereen, *Livre Noir - La réforme de l'aide juridique de 2<sup>ème</sup> ligne: un jeu d'échec*, 2017, <https://www.laligue.be/Files/media/Telechargements/black-book-jpt-fr-def-web.pdf>.

211 D. DOBBELSTEIN en J. PINILLA, « *L'accès aux droits et à la justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible?* », Brussel, La Charte, 1999, 101.

212 E. VANDENSANDE, « *Praat Advocaat. Reflections on legal assistance from the experience of people in poverty* », Panopticon, vol. 49, 2019, 323.

konden we aantonen dat pro-deadvocaten het aantal raadplegingen beperken en weinig onderhandelen over dadingen in hun dossiers. Volgens de nomenclatuur worden immers slechts drie raadplegingen vergoed. De minnelijke schikking van conflicten is bovendien erg weinig lonend voor advocaten in vergelijking met een gerechtelijke procedure<sup>213</sup>.

Tabel 1 – Zwakke punten van de juridische bijstand van tweede lijn ten opzichte van de toegang tot justitie

Toegang tot justitie voor personen in armoede	Belangrijk percentage van non-take up (zware administratieve procedures, stigma...)
Gelijkheid van toegang tot justitie	Dualisering van de kanalen

De verhoging in 2020 van de drempels voor toegang tot juridische tweedelijnsbijstand is uiteraard zeer positief, want hierdoor wordt de toegang tot de rechter verbeterd voor grote categorieën van de bevolking die voorheen geen toegang tot juridische tweedelijnsbijstand hadden, terwijl zij wel onder de armoedegrens leefden<sup>214</sup>. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat, ondanks de recente verhoging van de toegangsdrempels, sommige mensen die onder of net boven de armoedegrens leven er geen toegang toe hebben, in het bijzonder mensen die alleen of in een gezin leven en die personen ten laste hebben<sup>215</sup>. Deze drempelwaarden zouden nog kunnen worden verhoogd, eventueel via een mechanisme van persoonlijke bijdragen naargelang van het inkomensniveau, maar een dergelijke manier zal niet volstaan om de vastgestelde

213 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, "Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique", in opdracht van Avocats.be, met steun van de Koning Boudewijnstichting en ARC Strategic Litigation, online beschikbaar op de website van het Centre de droit public van de ULB (<https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2019/10/Etude-sociojuridique-et-de-faisabilite%CC%81-juridique-Rapport-complet.pdf>), 33. In de jaren 2015 tot 2017 had slechts 7,8% van de prestaties die door de advocaten zijn ingevoerd in het kader van juridische bijstand, betrekking op prestaties waarop geen gerechtelijke procedure volgde. Van die 7,8% bestond 6,2% uit raadplegingen (op het advocatenkantoor of daarbuiten). Schriftelijke adviezen en minnelijke schikkingen vertegenwoordigden minder dan 1% van de prestaties. Bemiddelingen zakten weg tot 0% in 2017 en tot 0,01% in 2015 en 2016.

214 Wet van 31 juli 2020 tot wijziging van het gerechtelijk wetboek teneinde de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te verbeteren, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen, BS 6 augustus 2020. Concreet worden met ingang van 1 september 2020 de drempels voor toegang tot volledig kosteloze juridische bijstand voor een alleenstaande verhoogd van 1.026 EUR tot 1.226 EUR (netto maandinkomen), en voor een alleenstaande met iemand ten laste of de samenwonende met zijn echtgenoot of met iedere andere persoon met wie hij een feitelijk gezin vormt, van 1.317 EUR tot 1.517 EUR, na aftrek van 259,18 EUR per persoon ten laste (20% van het leefloon in plaats van 15% voorheen) (nieuw artikel 508/13/1 van het Gerechtelijk Wetboek). Evenzo worden de drempels voor toegang tot gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand voor een alleenstaande vastgesteld op een inkomen tussen 1.226 EUR en 1.517 EUR (in plaats van tussen 1.026 EUR en 1.317 EUR voorheen), en voor een alleenstaande met iemand ten laste of de samenwonende met zijn echtgenoot of met iedere andere persoon met wie hij een feitelijk gezin vormt, tussen 1.517 EUR tot 1.807 EUR (in plaats van tussen 1.317 EUR en 1.607 EUR voorheen), na aftrek van 259,18 EUR per persoon ten laste (20% van het leefloon in plaats van 15% voorheen) (nieuw artikel 508/13/2 van het Gerechtelijk Wetboek). Deze eerste verhoging van het inkomensmaximum met 200 EUR op 1 september 2020 zal worden gevolgd door een forfaitaire verhoging met 100 EUR, telkens op 1 september tot en met 2023. Vanaf 1 september 2024 worden de bedragen jaarlijks geïndexeerd op basis van het indexcijfer van de consumptiepijzen (artikel 508/13/4 van het Gerechtelijk Wetboek).

215 Concreet wordt de armoedegrens (op basis van de inkomsten 2019) op 1.284 EUR netto voor een alleenstaande vastgelegd, en op 2.696 EUR netto voor een gezin met twee volwassenen en twee kinderen van minder dan 14 jaar vastgelegd (berekeningen vanuit indicatoren SILC 2019-2020, door Statbel, zie <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-dexclusion-sociale>).



zwakke punten in de armoedebestrijding, die samenhangen met de welzijnslogica, te overwinnen.

In dit perspectief werden in de loop van de jaren 1990 en 2000 voorstellen voor alternatieve financiering van de toegang tot de rechter geformuleerd en besproken binnen de balies, de regeringen en het parlementair halffrond<sup>216</sup>. Sinds 1993 werden er binnen de balie van Brussel onder leiding van staphouder Pierre Legros besprekingen gevoerd om de mutualiteiten rechtsbijstandspolissen te laten afsluiten voor al hun aangeslotenen, ongeacht hun inkomensniveau<sup>217</sup>. Het project is blijkbaar niet geslaagd omdat de mutualiteiten, die er aanvankelijk belangstelling voor hadden, zich er vervolgens van hebben afgekeerd en er de voorkeur aan gaven zich op hun wettelijke opdrachten te concentreren. Destijds stonden ze niet te springen om hun actieterrein uit te breiden en ze zouden zich verscholen hebben achter het feit dat na de studie het project een wetswijziging zou vereisen om hun taken uit te breiden<sup>218</sup>.

Onder impuls van Vice-Eerste minister en minister van Tewerkstelling en Gelijke kansen Laurette Onkelinx werd vervolgens, begin jaren 2000, overwogen om in alle familiale verzekeringen burgerlijke aansprakelijkheid/privéleven verplicht een specifiek deel betreffende de verzekering van de toegang tot de rechter te doen opnemen<sup>219</sup>. Een voorontwerp van wet, het zogenaamde « *project Onkelinx* », werd toen op het initiatief van de Vice-Eerste minister en van de minister van Justitie Marc Verwilghen neergelegd<sup>220</sup>. Aangezien 75 à 80% van de Belgische gezinnen een familiale BA-verzekering had, zou via deze hervorming "een verdelingssysteem van de juridische risico's worden ingevoerd dat deze risico's onderling verdeelt (mutualiseert) in de ware zin van het woord, en dat het mogelijk maakt om een recht dat momenteel theoretisch is, daadwerkelijk toe te passen" (vrije vertaling)<sup>221</sup>. Deze alternatieven zijn bij een voorstel gebleven. Sinds het begin van de jaren 2000 werd bovendien de piste van een integratie van het

216 Zie over deze verschillende voorstellen onder meer: J. CRUYPLANTS, "La prévision du coût de la justice. L'information préalable. Les barèmes et les tarifs. 1. Le point de vue de l'avocat", in G. De Leval (ed.), « L'accès à la justice », CUP, Luik, Anthémis, 2007, 34-35; J.-L. FLAGOTHIER, "L'assurance protection juridique. Instrument d'accès au droit", in G. De Leval (ed.), « L'accès à la justice », CUP, Luik, Anthémis, 2007, 191.

217 P. LEGROS, "La mutualisation des honoraires d'avocat", in *Contestation, combats et utopies*, Liber Amicorum Christine Matray, Brussel, Larcier, 2015, 343; P. LEGROS, « La mutualisation des honoraires d'avocats », in « *Le coût de la justice* », Actes du colloque de la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège, Luik, Editions du Jeune Barreau, 1998, 415-421; B. BRUYR en P. DAMBLY, "Les assurances protection juridique obligatoires", Bull. ass., 2016/2, nr. 395, 177 e.v. Zie ook: Balie van Brussel, Ordre français des avocats, « *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », *op.cit.*, 50.

218 Zie Balie van Brussel, Ordre français des avocats, « *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », *op.cit.*, 50.

219 J.-L. FLAGOTHIER, "L'assurance protection juridique. Instrument d'accès au droit", in G. DE LEVAL (ed.), "L'accès à la justice", CUP, Luik, Anthémis, 2007, 190 e.v. Zie, naast het voorontwerp van wet uit 2003 ter zake, ook het wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 januari 1984 tot vaststelling van de minimumgarantievoorwaarden van de verzekeringsovereenkomsten tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid buiten overeenkomst met betrekking tot het privé-leven, ingediend bij de senaat op 23 januari 2002 door de heer Jean-Pierre Malmendier (zittingen van 2001-2002, DOC 1017/1). Zie over die ontwerpen: B. BRUYR en P. DAMBLY, "Les assurances protection juridique obligatoires", Bull. Ass., 2016/2, nr. 395, 183-185.

220 Volgens de memorie van toelichting van het voorontwerp van wet betreffende de verzekeringsovereenkomst inzake juridische bescherming ter bevordering van de toegang tot de rechter.

221 Congres van de OBFG van 28 maart 2003. Zie hierover: J.-P. PONCELET, "Les suites du congrès sur l'accès à la justice", La Tribune de l'OBFG, juni 2003, nr. 11, 11.

juridische risico in ons socialezekerheidssysteem via de mutualiteiten overwogen<sup>222</sup>. Er werden echter geen inspanningen geleverd om deze piste in de praktijk om te zetten.

Concreet heeft België sinds het midden van de jaren 2000 en na de opeenvolgende mislukkingen om de private rechtsbijstandverzekering te veralgemenen via de mutualiteiten of via de integratie ervan in de familiale verzekering burgerlijke aansprakelijkheid/privéleven, ervoor gekozen de weg te bewandelen van de versterking van het tweedelijnsrechtsbijstandssysteem voor mensen die in armoede leven, gekoppeld aan de bevordering, door middel van belastingvoordelen, van op zichzelf staande private rechtsbijstandverzekeringsproducten voor de middenklasse, een markt die zeer onderontwikkeld is in vergelijking met andere landen zoals Duitsland of Nederland<sup>223</sup>.

De bovengenoemde alternatieven, die erop gericht zijn de bevolking tegen juridische risico's te beschermen, hetzij door private verzekeringen te veralgemenen, hetzij via de sociale verzekering, worden met de regelmaat van de klok opnieuw bekeken, zonder evenwel een echte plaats te veroveren in het publieke debat over de verwezenlijking van het recht op toegang tot de rechter<sup>224</sup>. Wij behandelen ze achtereenvolgens.

## 2.2. De private rechtsbijstandverzekering: een ontoereikende oplossing om de toegang naar justitie te verbeteren

Er zijn twee mogelijkheden voor wie een private verzekering overweegt om juridische risico's te dekken. Een eerste optie bestaat erin de ontwikkeling van op zichzelf staande rechtsbijstandverzekeringsproducten te bevorderen, met name via fiscale maatregelen. Dit is de optie waarvoor de Belgische wetgever momenteel heeft gekozen<sup>225</sup>. Uit empirisch onderzoek blijkt echter dat mensen die in armoede leven zelden vrijwillige verzekeringen afsluiten. Bovendien worden rechtsbijstandverzekeringen gekenmerkt door een aanzienlijk risico op antiselectie en voorafgaande selectie van risico's, hetgeen de toegankelijkheid van dit type product kan aantasten (2.2.1). Het alternatief zou er dus in bestaan de rechtsbijstandverzekering te enten op een andere verzekering (add-

222 Commissie voor Justitie, Kamer, 1 maart 2004, legislatuur 51, nr. 173, 21-27, waarbij de minister specificeert (25): *de hypothese van een tussenkomst door de ziekenfondsen, door de sociale zekerheid, door een rechtsbijstandverzekering of andere, moet nog worden geëvalueerd.* Zie ook C. PARIS, "Faut-il mutualiser ou solidariser les risques judiciaires?", Bull. Ass., 2004, nr. 348, 412-413. Deze auteur maakt erg veel voorbehoud bij het voorstel, dat volgens haar onbeheersbaar is op financieel vlak en een risico op gerechtelijke inflatie inhoudt.

223 Zie Balie van Brussel, Ordre des avocats francophones, « *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », *op.cit.*, 17.

224 Zie onder meer de recente tribune van meester Quentin Rey, bestuurder van Avocats.be belast met juridische bijstand, die in zijn conclusie het thema van de opname van de juridische bijstand in het systeem van de sociale zekerheid vermeldt: <https://latribune.avocats.be/augmentation-des-seuils-daccès-a-laide-juridique-des-ce-1er-septembre-2020/>; zie ook J.-FR. NEVEN, P. VIELLE, "L'aide juridique est un droit, il est temps d'agir!", La Libre Belgique, 2 mei 2018; P. JAMMAR, "Faut-il mutualiser l'aide juridique?", Association socialiste de la personne handicapée, 2017, 16 p. (<https://www.asph.be/wp-content/uploads/2021/05/Analyse-ASPH-11-2017-la-mutualisation-de-l-aide-juridique.pdf>); D. DOBBELSTEIN en J. PINILLA, « L'accès aux droits et à la justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible? », Brussel, La Charte, 1999, 242-246.

225 Er is op gewezen dat er in België, naast op zichzelf staande producten ter dekking van juridische risico's, ook specifieke rechtsbijstandverzekeringen bestaan die gekoppeld zijn aan andere verzekeringen, zoals een woning- of oververzekering of een burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering.

on policy) met een zeer hoge penetratiegraad bij de bevolking, of zelfs te overwegen een op zichzelf staande rechtsbijstandverzekering verplicht te maken. Hoewel deze tweede optie, met bepaalde voorzorgsmaatregelen, een adequaat antwoord biedt op de problemen van lage afsluitingspercentages, antiselectie en voorafgaande selectie van risico's, zullen we zien dat ze leidt tot een premiebedrag dat te hoog is om toegankelijk te zijn voor mensen die in armoede leven (2.2.2).

### 2.2.1. Eerste optie: de ontwikkeling van op zichzelf staande rechtsbijstandverzekeringsproducten bevorderen

#### Voorstelling van de optie met bijzondere aandacht voor de Belgische situatie

Om de toegang tot de rechter te verbeteren, hebben sommige landen, parallel met de invoering van het wettelijk rechtsbijstandssysteem, gewerkt aan de ontwikkeling van private verzekeringen tegen juridische risico's, met name door de ontwikkeling van fiscale maatregelen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Duitsland waar de rechtsbijstandverzekering een gevestigde markt is die 44% van de huishoudens dekt. Recentelijk zijn de overheidsmaatregelen ter ondersteuning van de ontwikkeling van private verzekeringen gepaard gegaan met hervormingen om de voorwaarden voor de toekenning van de wettelijke rechtsbijstand te verstrengen, de prestaties in het kader van de wettelijke rechtsbijstand te beperken en te knippen in het budget voor het stelsel. De private verzekering wordt dus niet meer gebruikt als aanvulling op de wettelijke rechtsbijstand om toegang tot de rechter te verkrijgen, maar als vervanging daarvan; wij zijn dus getuige van een privatisering van de wettelijke rechtsbijstand. De hervormingen die sinds het einde van de jaren negentig in Zweden zijn doorgevoerd, worden vaak genoemd als voorbeeld van deze overgang van een logica van complementariteit naar een logica van substitutie<sup>226</sup>.

Sinds het midden van de jaren 2000 begon België de ontwikkeling van private rechtsbijstandverzekeringen te ondersteunen. Tot nu toe heeft de Belgische wetgever de private verzekering steeds gepromoot als aanvulling op het systeem van juridische tweedelijnsbijstand voor mensen die dan wel geen toegang hebben tot de juridische tweedelijnsbijstand, maar niet in staat zouden zijn hun toegang tot juridisch advies en

---

226 I. SCHOULTZ, "Legal aid in Sweden", *op.cit.*, 43-73. Zie ook: F. REGAN, "The Swedish legal services policy remix: the shift from public legal aid to private legal expense insurance", *Journal of Law and Society*, vol. 30, n° 1, 49-65.

procesvoering zelf te financieren (logica van complementariteit)<sup>227</sup>. Dit kunnen mensen zijn die, hoewel zij onder de armoedegrens leven, niet voldoen aan de voorwaarde inzake bestaansmiddelen voor toegang tot de tweedelijnsrechtsbijstand<sup>228</sup>, of mensen die net boven de armoedegrens leven.

In België krijgt de rechtsbijstandverzekering weinig wettelijk kader<sup>229</sup>. De verzekeraar is vrij om de premie, de omvang van de dekking, het voorwerp en de hoogte van de waarborg, het bedrag van de vrijstelling of de wachttijd gedurende welke de waarborg niet verschuldigd is, vast te stellen. De wetgever heeft geen minimumvoorwaarden vastgesteld waaraan alle overeenkomsten voor een rechtsbijstandverzekering moeten voldoen, zoals dat wel het geval is bij private BA-verzekeringen en BA-verzekeringen voor motorrijtuigen<sup>230</sup>.

Daartegenover stelt de wetgever, die de ontwikkeling van rechtsbijstandverzekeringen wil bevorderen, de toekenning van belastingvoordelen afhankelijk van de naleving van minimumvoorwaarden<sup>231</sup>. In een eerste fase heeft hij de rechtsbijstandverzekeringsovereenkomsten die aan bepaalde minimumvoorwaarden voldeden vrijgesteld van de taks op de verzekeringsverrichtingen. Aangezien dit fiscale voordeel

---

227 Zie het regeerakkoord van 10 oktober 2014 (naar aanleiding waarvan de hervorming van de rechtsbijstandverzekering 2019 werd ingevoerd), p. 115: *"Om te voorzien in de behoeften van de meerderheid van de bevolking zal de regering de rechtsbijstandverzekering promoten, voor personen die geen aanspraak kunnen maken op tweedelijnsbijstand."* Ter uitvoering van dit akkoord werd in 2019 de hervorming om de rechtsbijstand toegankelijker te maken, aangenomen. Volgens de voorbereidende werkzaamheden van deze hervorming was die inderdaad bedoeld om *"de middenklasse"* toe te laten gemakkelijker toegang te krijgen tot justitie (Wetsvoorstel tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering, wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, teneinde de verzekeringspremies voor rechtsbijstand fiscaal volledig te kunnen aftrekken, Verslag namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting, Inleidende uiteenzettingen, Parl.St. Kamer 2018-19, DOC 3560/005, p. 4). We moeten er wel op wijzen dat niets een persoon die weliswaar voldoet aan de toegangsdrempels voor de juridische tweedelijnsbijstand, ervan weerhoudt om een private rechtsbijstandverzekering af te sluiten. In dat geval heeft de rechtsbijstandverzekering voorrang op de juridische tweedelijnsbijstand. In artikel 508/20, § 2 van het Gerechtelijk Wetboek wordt in die zin immers het volgende bepaald: *"Ingeval de begunstigde recht heeft op een tegemoetkoming binnen het raam van een rechtsbijstandverzekering, stelt de aangevoerde advocaat het bureau hiervan in kennis en treedt de Schatkist in de rechten van de begunstigde ten belope van het door haar gedragen bedrag van de verleende juridische bijstand. Ingeval de begunstigde voornoemde tegemoetkoming heeft ontvangen, vordert de Schatkist op hem het bedrag van de verleende juridische bijstand terug."*

228 Zie voetnoot blz. 26.

229 Een rechtsbijstandverzekering wordt als volgt gedefinieerd in artikel 154 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen: het is een verzekeringsovereenkomst waarbij *"de verzekeraar zich verbindt diensten te verrichten en kosten op zich te nemen, ten einde de verzekerde in staat te stellen zijn rechten te doen gelden, als eiser of als verweerder, hetzij in een gerechtelijke, administratieve of andere procedure, tenzij los van enige procedure"*.

230 J.-F. JEUNEHOMME, B. LECARTE en J. WILDERMEERSCH, « *L'assurance protection juridique* », Anthémis, Limal, 2020, 2<sup>e</sup> editie, 26; F. Deblaton, *L'assurance protection juridique: un chemin semé d'embûches. Présentation et commentaire de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique*, Revue générale des assurances et des responsabilités, 2020, nr. 15651, 3.

231 Koninklijk besluit van 15 januari 2007 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan een verzekeringsovereenkomst rechtsbijstand moet voldoen om te worden vrijgesteld van de jaarlijkse taks op de verzekeringsverrichtingen bedoeld in artikel 173 van het Wetboek diverse rechten en taksen wordt opgeheven (het zogeheten besluit *"Onkelinx"*), B. S., 27 februari 2007. Over de voorwaarden voor de toepassing van het fiscale voordeel, zie J.-F. JEUNEHOMME, B. LECARTE et J. WILDERMEERSCH, *"L'assurance protection juridique"*, op.cit., 18-21.

beperkt bleef tot 13 EUR per jaar, bleek deze maatregel echter niet doeltreffend<sup>232</sup>. In die periode hebben trouwens maar weinig verzekeraars hun polissen aangepast om ze af te stemmen aan deze minimumvoorwaarden<sup>233</sup>.

Door een recente hervorming in 2019 heeft de wetgever de vrijstelling vervangen door een verlaging van de belasting op de premies<sup>234</sup>. Het bedrag waarvoor deze vermindering wordt toegekend, is beperkt tot 310 EUR per jaar (belastingjaar 2020, verlengd in 2021)<sup>235</sup>. De wetgever heeft er aldus voor gekozen om het bedrag van de premie niet vast te leggen, in de hoop dat het concurrentiemechanisme dit bedrag naar beneden zou kunnen halen, hij geeft aan dat het "verkiezelijk [is] dat de premie zou afgestemd zijn op het bedrag dat de fiscus in rekening neemt"<sup>236</sup>, dus 310 EUR. Het belastingverminderingpercentage bedraagt 40% en de maximale belastingvermindering bedraagt dus 124 EUR. De minimumvoorwaarden waaraan de rechtsbijstandverzekering polissen moeten voldoen opdat de verzekerde van de belastingvermindering kan profiteren, zijn eveneens herzien<sup>237</sup>:

- Voortaan dekt de rechtsbijstandverzekering ook de geschillen die betrekking hebben op bouwgeschillen, de eerste echtscheiding en de geschillen inzake goederen en personen die eruit voortvloeien, evenals geschillen die ressorteren onder het arbeidsrecht<sup>238</sup>.

232 Wetsvoorstel tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstand, Inleidende uiteenzettingen, Parl.St. Kamer 2018-19, DOC 3560/001, 4; Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, teneinde de verzekeringspremies voor rechtsbijstand fiscaal volledig te kunnen aftrekken, Toelichting, Parl.St. Kamer, 2 december 2014, DOC 0677/001, 4; Wetsvoorstel tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering, wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, teneinde de verzekeringspremies voor rechtsbijstand fiscaal volledig te kunnen aftrekken, Verslag namens de commissie voor de Financiën en de Begroting, Bijlage 1, Advies namens de commissie voor de Justitie, Parl. St. Kamer 2018-19, DOC 3560/005, 25. F. DEBLATON, "L'assurance protection juridique: un chemin semé d'embûches...", *op.cit.*, 2.

233 Van de 436.477 rechtsbijstandverzekeringsovereenkomsten kwamen er slechts 72.011 in aanmerking voor de fiscale vrijstelling (Wetsvoorstel tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering, wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, teneinde de verzekeringspremies voor rechtsbijstand fiscaal volledig te kunnen aftrekken, Verslag namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting, Inleidende uiteenzettingen, Parl.St. Kamer, 2018-19, DOC 3560/005, p. 4). Hieromtrent, zie ook: J.-L. FLAGOThIER, « L'assurance protection juridique. Instrument d'accès au droit », in G. de Leval, « L'accès à la justice », CUP, Universiteit van Luik, vol. 98, 2007, 198.

234 Wet van 22 april 2019 tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering, B.S., 8 mei 2019. Zie over deze hervorming G. CRUYSMANS, "La loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible la protection juridique? Pierre philosophale ou coup dans l'eau?", Le Pli juridique, Anthémis, Limal, 2019, afl. 49, 62-67; F. DEBLATON, "L'assurance protection juridique: un chemin semé d'embûches. Présentation et commentaire de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique", Revue générale des assurances et des responsabilités, 2020, nr. 15651, 1-8; B. BRUYR en P. DAMBLÿ, "La loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique: vers un meilleur accès au droit et à la justice", Bulletin des assurances, 2019/4, nr. 409, 396-416.

235 Volgens de voorbereidende werkzaamheden komt dit bedrag overeen met het bedrag van de premie dat redelijk zou blijken om een overeenkomst voor rechtsbijstand aan te bieden die beantwoordt aan de wettelijk vastgestelde minimumvoorwaarden (Wetsvoorstel tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstand, Artikelsgewijze bespreking, Parl.St. Kamer 2018-19, nr. 3560/005, 11).

236 Wetsvoorstel tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering, wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, teneinde de verzekeringspremies voor rechtsbijstand fiscaal volledig te kunnen aftrekken, Verslag namens de commissie voor de Financiën en de Begroting, Bijlage 1, Advies namens de commissie voor de Justitie, Parl.St. Kamer 2018-19, nr. 3560/005, 26.

237 Artikelen 2 tot 9 van de wet.

238 Artikel 7.

- De franchise, die is vastgesteld op maximaal 250 EUR, kan niet langer worden toegepast als de verzekerde aanvaardt om te trachten het geschil op te lossen door een beroep te doen op bemiddeling of op verzoening<sup>239</sup>.
- De kosten en honoraria van advocaten worden ten laste genomen door de verzekeraar tot de bij koninklijk besluit vastgestelde forfaitaire bedragen per prestatie<sup>240</sup>. Het gaat hier niet om een schaal, aangezien de advocaten vrij zijn om de prijs van hun prestaties te bepalen<sup>241</sup>. De bedragen die de bij wet vastgestelde forfaitaire bedragen overschrijden, blijven gewoon ten laste van de verzekerde, zonder tussenkomst van de verzekering<sup>242</sup>. De verzekeraar heeft wel de mogelijkheid om de overschrijdingen boven de forfait in last te nemen, rekening houdend met de garantieplafonds die door de wetgeving worden vastgesteld<sup>243</sup>.

### Evaluatie van de optie met bijzondere aandacht voor de Belgische situatie

Het is de bedoeling dat de wet van 2019 na twee jaar toepassing en vervolgens om de twee jaar door de ordes van advocaten en Assuralia zal worden geëvalueerd. Deze wet zal uiteraard moeten worden beoordeeld in het licht van de doelstelling die zij zichzelf heeft gesteld, namelijk de toegang tot het recht en tot de rechter te verbeteren<sup>244</sup>. In de wet wordt dus gespecificeerd dat het evaluatierapport "*een specifiek punt [bevat] waarin de voorstellen en suggesties geuit worden in verband met een betere toegang tot het recht en de Justitie voor de burger*". Om te beoordelen of de verzekeraars de hervorming wel degelijk hebben doorgevoerd, is ook bepaald dat het rapport "*een gedetailleerd en cijfermatig overzicht van de afgesloten contracten in toepassing van de huidige wet en de afgesloten contracten die aanvullende waarborgen geven*" bevat. Wat de advocaten betreft, wordt, aangezien de toegang tot het recht en de rechter afhangt van de kostprijs van het juridisch advies, gevraagd dat het rapport een cijfermatig overzicht bevat van de gevallen waarin de advocaten zich ertoe verbinden hun honoraria en kosten te bepalen op de bedragen per prestatie zoals vastgelegd bij koninklijk besluit.

We kunnen uiteraard niet vooruitlopen op de resultaten van dit verslag wat betreft de doeltreffendheid van de hervorming voor de verbetering van de toegang tot de rechter, maar wij kunnen wel bepaalde elementen aanreiken voor de evaluatie van deze

---

239 Artikel 8, § 6 tweede lid.

240 Artikel 8, § 2. Deze bepaling werd ten uitvoer gelegd door het koninklijk besluit van 28 juni 2019 (BS 12 juli 2019).

241 In artikel 11, eerste lid van de wet wordt aldus bepaald: *"De advocaat kan zich ertoe engageren om zijn erelonen en kosten te bepalen op de bedragen per prestatie zoals bepaald door de Koning."* Dit streven om de vrijheid van advocaten bij het vaststellen van de wijze van berekening van hun erelonen en kosten, te waarborgen, werd ook bekrachtigd door een wijziging van artikel 446ter van het Gerechtelijk Wetboek, waarin artikel 12 van de wet voorziet. Zie hierover F. DEBLATON, *"L'assurance protection juridique: un chemin semé d'embûches. Présentation et commentaire de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique"*, Revue générale des assurances et des responsabilités, 2020, nr. 15651, 5; G. CRUYSMANS, *"La loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible la protection juridique? Pierre philosophe ou coup dans l'eau?"*, Le Pli juridique, Anthémis, Limal, 2019, nr. 49, 65-66.

242 Artikel 8, §2, tweede lid.

243 Artikel 8, §2, derde lid.

244 Artikel 23 van de wet.

aanpak door lessen te trekken uit eerdere hervormingen die in België op dit vlak zijn doorgevoerd en uit ervaringen in het buitenland.

In de eerste plaats blijkt uit empirisch onderzoek in andere landen dat mensen die niet in aanmerking komen voor juridische tweedelijnsbijstand maar wel in armoede leven, in de praktijk weinig of geen private facultatieve verzekeringen sluiten (zwakke percentage van afsluiting)<sup>245</sup>. Deze vaststelling wordt in de eerste plaats verklaard door het feit dat dit segment van de bevolking voorrang moet geven aan andere, meer direct noodzakelijke betalingen voor levensonderhoud boven de betaling van een premie om zich te verzekeren tegen de waarschijnlijkheid dat een risico zich voordoet. Zoals werd opgemerkt: *"la demande d'assurance est une démarche raisonnable qui exige une maîtrise du temps (présent, futur) et du budget"*<sup>246</sup>. Bovendien zijn de verzekeringsmaatschappijen, net als de grote instellingen, moeilijk toegankelijk voor burgers in een bestaansonzekere situatie<sup>247</sup>. Naar het schijnt is dit minder het geval via de in België zeer ontwikkelde markt van lokale makelaars. Tot slot is de kostprijs van de franchise een element dat meespeelt in de keuze om geen verzekering aan te gaan. Deze problemen zijn welbekend in België<sup>248</sup> en kwamen wel degelijk ter sprake tijdens de discussie over de hervorming in het parlement. Zo werd met name benadrukt dat er naar verwachting premies tussen 250 en 500 EUR zullen worden gevraagd om de naleving van de minimale voorwaarden te kunnen garanderen en dat zo het risico bestond dat *"juist diegenen die het meest baat hebben bij het beoogde verzekeringsproduct, met name degenen die net iets te veel bestaansmiddelen hebben om in aanmerking te komen voor juridische tweedelijnsbijstand (...), uit de boot [dreigen] te vallen"*<sup>249</sup>.

De Belgische wetgever heeft getracht de toegang van de burgers tot dit soort producten te vergemakkelijken door een belastingvermindering toe te kennen. Zoals tijdens de voorbereidende werkzaamheden voor de hervorming werd benadrukt, lijkt deze fiscale stimulans vrij ondoeltreffend te zijn voor de armste burgers. Sommigen van hen verdienen immers gewoonweg niet genoeg om te worden belast; wij denken hierbij met name aan bepaalde ontvangers van sociale uitkeringen en bepaalde

245 M. KILIAN et F. REGAN, *"Legal expenses insurance and legal aid - two sides of the same coin? The experience from Germany and Sweden"*, International Journal of the Legal Profession, 2004, vol. 11, nr. 4, 243 en M. KILIAN, *"Alternatives to public provision: the Role of Legal Expense Insurance in broadening access to justice: the German experience"* in R. Moorhead en P. Pleasence (eds.), *"After Universalism: Re-engineering Access to Justice"*, Oxford, Blackwell, 2003, 45.

246 D. DOBBELSTEIN en J. PINILLA, *"L'accès aux droits et à la justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible?"*, Brussel, La Chartre, 47 en 242-243.

247 *Ibidem*, 243.

248 Zie bij wijze van voorbeeld E. BALATE, *"L'assurance défense en justice: contribution à l'illusion de l'accès en justice"*, in *"Les droits des citoyens les plus démunis"*, Actes du colloque de Namur, 16 maart 1984, p. 255, J. VAN DEN HEUVEL citerend (Forum: l'assurance protection juridique, L'Avocat, 1983, nr. 3, 4): *"De rechtsbijstandverzekering is bedoeld om de financiële belemmeringen op te heffen en zo de toegang tot de rechter te vergemakkelijken. Maar de rechtzoekende zal hoe dan ook toch een premie betalen. En net wie financiële problemen heeft, zal zich ervan onthouden die premie te betalen. Bovendien geldt dat hoe ruimer de dekking is, hoe hoger de premie zal zijn."*

249 Wetsvoorstel tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering, wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, teneinde de verzekeringspremies voor rechtsbijstand fiscaal volledig te kunnen aftrekken, Verslag namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting, Inleidende uiteenzettingen, Parl.St., Kamer 2018-19, nr. 3560/005, 12.

gepensioneerden<sup>250</sup>. En als zij inkomsten ontvangen boven het belastbare minimum, houdt het mechanisme nog steeds in dat zij eerst de premie volledig moeten betalen voordat zij 12 tot 24 maanden later het fiscale voordeel terugkrijgen. Zo werd opgemerkt dat *"het niet uitgesloten is dat een deel van de doelgroep deze stimulans zal opgeven, omwille van de tijd die nodig zal zijn om van het fiscale voordeel concreet te mogen profiteren"*<sup>251</sup>.

Op het terrein stellen we vast dat veel verzekeringsmaatschappijen een rechtsbijstandverzekering op de markt hebben gebracht die voldoet aan de minimumvoorwaarden voor het verkrijgen van de aftrekbaarheid van de premie. De meeste verzekeraars zouden het eigen risico niet in hun Geens-product hebben gehandhaafd<sup>252</sup>, maar gewoonlijk zou er een minimumbedrag (interventiedrempel) zijn vastgelegd voor de tussenkomst van de verzekering<sup>253</sup>. Naar verluidt zouden de premies verhoogd zijn ten gevolge van de hervorming Geens<sup>254</sup>. Sommigen menen dat het fiscale voordeel aldus wordt geneutraliseerd en dus uiteindelijk door de verzekeringsmaatschappijen in eigen zak zou worden gestoken<sup>255</sup>. Die laatsten verdedigen zich met het argument dat zij hun product moesten verbeteren en de burgers een ruimere bescherming moesten bieden om aan de door de wetgever gestelde minimumvoorwaarden te voldoen<sup>256</sup>. De minister van Justitie had verwacht

- 
- 250 Wetsvoorstel tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering, wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, teneinde de verzekeringspremies voor rechtsbijstand fiscaal volledig te kunnen aftrekken, Verslag namens de commissie voor de Financiën en de Begroting, Bijlage 1, Advies namens de commissie voor de Justitie, Parl.St. Kamer, 2018-19, nr. 3560/005, 27. Zie ook in die zin: F. DEBLATON, *L'assurance protection juridique: un chemin semé d'embûches. Présentation et commentaire de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique*, Revue générale des assurances et des responsabilités, 2020, nr. 15651, 3. Communiqué van Test Achats van 22 november 2018, *"Assurance protection juridique un avantage fiscal en trompe l'œil"*, <https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/presse/assurance-protection-juridique-un-avantage-fiscal-en-trompe-loeil>. Testaankoop had er destijds voor gepleit dat de wetgever zou opteren voor een terugbetaalbaar belastingkrediet, zoals voor dienstencheques, in plaats van voor een belastingvermindering, maar deze oplossing werd uitdrukkelijk door de wetgever afgewezen.
- 251 B. BRUYER en P. DAMBLY, *"La loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique: vers un meilleur accès au droit et à la justice"*, Bull. ass., 2019/4, nr. 409, 413.
- 252 Volgens de informatie van P. DAMBLY. Zie <https://www.assurances.be/assurance-protection-juridique>. Bij wijze van voorbeeld: een bedrijf als Ethias past, volgens de informatie die het op zijn website verstrekt, wel een eigen risico toe: *"Er zal een eigen risico van 250 EUR worden ingehouden op onze tussenkomst, tenzij uw geschil in der minne of via buitengerechtelijke bemiddeling wordt geregeld"* (<https://www.ethias.be/part/fr/assurances/famille/assurance-assistance-legale.html>).
- 253 <https://www.assurances.be/assurance-protection-juridique>.
- 254 Bij wijze van voorbeeld: bij Arag is er een premie van 290 EUR vastgelegd voor het basisproduct rechtsbijstand dat toegang geeft tot het belastingvoordeel, *"Fisc Access"*: <https://www.arag.be/nl/rechtsbijstand-particulier/priveleven/>. Volgens de krant L'Echo, geciteerd in de toelichting bij het wetsvoorstel om door middel van een wettelijke bepaling het recht op tweedelijnsrechtsbijstand te waarborgen en de toegang daartoe te vergemakkelijken door de toegangs drempels te verhogen, *"blijkt uit een onderzoek van de markt voor verzekeringsovereenkomsten die voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de belastingvermindering dat het bedrag van deze premies tussen 250 EUR en 500 EUR ligt"* (*"Protection juridique: l'incitant fiscal anéanti par la hausse des primes"*, L'Echo, 1 augustus 2019) (Wetsvoorstel tot waarborging, middels een wettelijke bepaling, van het recht op juridische tweedelijnsbijstand en ter facilitering van de toegang ertoe door een verhoging van de toegangsbeperzingen, Toelichting, Parl. St., Kamer, buitengewone zitting 2019, nr. 0463/001, 5). Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat de meeste verzekeringsmaatschappijen twee producten op de markt hebben gebracht, een basisproduct dat voldoet aan de minimumvoorwaarden van de wet Geens en een product Gold dat tegen betaling van een hogere premie een uitgebreidere dekking van wettelijke risico's biedt (zie *infra*, nr. 18).
- 255 *"Protection juridique: l'incitant fiscal anéanti par la hausse des primes"*, L'Echo, 1 augustus 2019 en Wetsvoorstel tot waarborging, middels een wettelijke bepaling, van het recht op juridische tweedelijnsbijstand en ter facilitering van de toegang ertoe door een verhoging van de toegangsbeperzingen.
- 256 *"Protection juridique: l'incitant fiscal anéanti par la hausse des primes"*, L'Echo, 1 augustus 2019.



dat een rechtsbijstandverzekeringpolis die aan de minimumvoorwaarden voldoet, op de markt zou kunnen worden gebracht tegen een premie van 200 EUR<sup>257</sup>. Bij de evaluatie van de wet zal het van essentieel belang zijn een duidelijk beeld te hebben van de gemiddelde evolutie van het premiebedrag.

Wat het probleem van het lage afsluitingspercentage betreft, dient tot slot te worden toegevoegd dat dezelfde vaststelling geldt wanneer een beroep wordt gedaan op private verzekeringen ter vervanging van de wettelijke rechtsbijstand. De uitdaging bestaat er dus in om de rechtzoekenden te doen overschakelen van de wettelijke bijstand naar de private verzekering. Deze hervormingen blijken echter ondoeltreffend en zijn ongunstig voor de toegang tot het recht en tot de rechter voor mensen in bestaansonzekerheid. De sociologische literatuur heeft inderdaad aangetoond dat mensen die in armoede leven zeer weinig private verzekeringen afsluiten. Wat meer in het bijzonder de rechtsbijstandverzekering betreft, kan niet worden beweerd dat mensen met een laag inkomen dit soort verzekering minder afsluiten omdat zij recht hebben op juridische tweedelijnsbijstand. Uit enquêtes blijkt immers dat zij niet goed op de hoogte zijn van hun recht op juridische tweedelijnsbijstand. Daarom kan het argument dat de rechtzoekenden die voordien verstoken waren van de wettelijke bijstand zich zouden wenden tot een private rechtsbijstandverzekering niet worden gevolgd<sup>258</sup>. Zelfs in Duitsland, waar de rechtsbijstandverzekering een gevestigde markt is die bijna de helft van de huishoudens dekt, merken we dat deze verzekering statistisch gezien veel minder wordt afgesloten door personen met een laag inkomen<sup>259</sup>. Deze laatste hebben er echter alle belang bij om een dergelijke verzekering af te sluiten, zelfs indien zij recht hebben op wettelijke rechtsbijstand, aangezien de wettelijke bijstand de kosten van de procedure voor de tegenpartij – advocatenhonoraria en gerechtskosten – niet dekt indien de zaak wordt verloren<sup>260</sup>.

De vaststelling dat personen in armoede zelden facultatieve verzekeringen afsluiten, zou kunnen worden verergerd door twee risico's die inherent zijn aan de dekking van het juridisch risico: antiselectie en voorafgaande risicoselectie.

Op het gebied van rechtsbijstandverzekeringen is er in de eerste plaats een aanzienlijk risico van antiselectie<sup>261</sup>, dat kan leiden tot een opwaartse spiraal inzake het bedrag

257 Wetsvoorstel tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering, wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, teneinde de verzekeringspremies voor rechtsbijstand fiscaal volledig te kunnen aftrekken, Verslag namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting, Inleidende uiteenzettingen, Parl. St., Kamer, 2018-19, nr. 3560/005, 16-17.

258 M. KILIAN, 'Alternatives to public provision: the role of legal expense Insurance in broadening access to justice: the German experience', *Journal of Law and Society*, 2003, Vol. 30, n° 1, 47.

259 M. KILIAN en F. REGAN, « Legal expenses insurance and legal aid - two sides of the same coin? The experience from Germany and Sweden », *op.cit.*, 238 en 243.

260 *Ibidem*, 239.

261 <https://www.universalis.fr/encyclopedie/assurance-economie-de-l-assurance/3-antiselection/>: "De term antiselectie duidt op de verstoorde werking van de verzekeringsmarkten die voortvloeit uit de verborgen informatie die de verzekerden kunnen hebben over hun eigen risico's en die niet toegankelijk is voor de verzekeraars. Voor een gegeven vergoedingschaal kan de verzekeraar de premies dan niet langer differentiëren naargelang van de risico's: de aangerekende premies zullen dus de gemiddelde kostprijs weerspiegelen van de schadegevallen van de personen die de betrokken overeenkomst hebben gesloten. Voor personen 'met een laag risico', d.w.z. met lage gemiddelde schadelasten, zal de aangerekende premie bijzonder hoog lijken in verhouding tot de actuariële premie, terwijl zij door personen 'met een hoog risico' als relatief laag zal worden beschouwd. Bij verborgen informatie over risico's zullen de grote risico's zich dus bijzonder graag verzekeren (vandaar de uitdrukking 'antiselectie'), omdat zij profiteren van 'kruissubsidiëring' met de kleine risico's die dezelfde verzekering hebben afgesloten." (vrije vertaling)

van de premies, waardoor de verzekeringspolis minder bereikbaar wordt<sup>262</sup>. De verzekeringsmaatschappijen zijn niet in staat het premiebedrag aan te passen aan het profiel van de verzekerde, aangezien het zeer moeilijk is om vooraf op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria te bepalen of de verzekerde een hoger of lager risicoprofiel heeft. Om de financiële rentabiliteit van het door hen op de markt gebrachte product te waarborgen, stellen zij daarom het premiebedrag zo vast dat het de juridische risico's die een gemiddelde burger loopt, kan dekken. Het resultaat is dat het product niet aantrekkelijk is voor mensen met een laag risicoprofiel. De verzekering dreigt vooral te worden afgesloten door mensen met een ongunstig risicoprofiel. Het product kan dan onrendabel blijken voor de verzekeringsmaatschappij, waardoor die de premie zal verhogen. Het is nog te vroeg om te beoordelen of er sprake is van een antiselectieverschijnsel bij de producten die de verzekeringsmaatschappijen na de hervorming van 2019 op de markt hebben gebracht. Merk wel op dat er een aantal vrijwaringsmechanismen zijn ingevoerd om een dergelijk risico te vermijden. Denk bijvoorbeeld aan de wachttijden voor bepaalde types geschillen zoals echtscheidingen, de mogelijkheid om maximale interventiebedragen in te voeren met naleving van het door de wetgever ingestelde minimum, de uitsluiting van de garantie voor geschillen waarvan de waarde gelijk is aan of kleiner is dan 1.000 EUR enz. Feit blijft dat deze vrijwaringsmechanismen afbreuk doen aan de kwaliteit van het product, en dus aan de aantrekkelijkheid ervan voor de consument<sup>263</sup>.

In de literatuur wordt er ook op gewezen dat het juridisch risico een zeer potestatief en niet erg homogeen risico is. Vanaf het moment dat de verzekering facultatief is en de verzekeraars, in een vrije markt, het recht hebben het sluiten van een verzekeringsovereenkomst voor rechtsbijstand te weigeren, bestaat er dus een aanzienlijk risico van voorafgaande selectie door de verzekeraars, wat nadelig is voor de toegang tot justitie. Om het product winstgevend te houden en een premieverhoging die de aantrekkelijkheid van hun product zou aantasten te vermijden, zullen de verzekeringsmaatschappijen geneigd zijn niet langer verzekeringen af te sluiten voor de categorieën personen met volgens hen het grootste risicoprofiel<sup>264</sup>.

De Belgische wetgever bepaalt dat het evaluatierapport een gedetailleerd en cijfermatig overzicht moet bevatten van de afgesloten contracten in toepassing van de huidige wet en van de afgesloten contracten die aanvullende waarborgen bieden. Om het effect van de hervorming op de vergemakkelijking van de toegang tot justitie daadwerkelijk te kunnen meten, zal het van belang zijn erover te waken dat Assuralia gegevens opneemt over het bedrag van de premies, maar zo mogelijk ook over het socio-economische profiel van de verzekerden.

---

262 Zie onder meer: M. KILIAN, *Alternatives to public provision: the Role of Legal Expense Insurance in broadening access to justice: the German experience*, Journal of Law and Society, 2003, vol. 30, nr. 1, 39; zie ook: P. LÉGROS, *La mutualisation des honoraires d'avocats*, in *Le coût de la justice*, Handelingen van het colloquium van de vrije conferentie van de Jeune Barreau de Liège, Luik, Editions du Jeune Barreau, 1998, 416.

263 M. KILIAN, *Alternatives to public provision: the role of legal expense insurance...*, *op.cit.*, 39.

264 M. KILIAN en F. REGAN, *Legal expenses insurance and legal aid - two sides of the same coin? The experience from Germany and Sweden*, *op.cit.*, 246. Om hun argumenten kracht bij te zetten, benadrukken de auteurs dat ARAG, een van de grootste rechtsbijstandverzekeringsmaatschappijen in Duitsland, op het ogenblik dat dit artikel gepubliceerd werd, ermee dreigde 4% van zijn contracten te beëindigen. Dit betreft 80.000 gebruikers die statistisch gezien vaker van hun verzekering gebruik hebben gemaakt dan de overige 96% van de verzekerden.

Tot slot biedt de ontwikkeling van de private rechtsbijstand naast de juridische tweedelijnsbijstand geen oplossing voor het verschijnsel van de dualisering van de toegang tot justitie<sup>265</sup>.

De hervorming van 2019, die tot doel heeft de toegang tot rechtsbijstandverzekeringen te vergemakkelijken, zal in de praktijk de verschillen in toegang tot het recht en de rechter vergroten en dreigt aldus de ongelijkheden te accentueren. Die ongelijkheden zullen concreet tot uiting komen in de toegangsvoorwaarden en de prestaties.

Wat de toegangsvoorwaarden betreft, beseffen we dat mensen van wie het inkomen net boven de drempel voor toegang tot juridische tweedelijnsbijstand ligt, niet van de belastingvermindering kunnen profiteren indien zij een rechtsbijstandverzekering afsluiten. Rijke of zelfs zeer vermogende personen zullen wel profiteren van de belastingvermindering van 124 EUR, waardoor zij slechts 190 EUR premie hoeven te betalen (of nog minder als de premie minder dan 310 EUR bedraagt) om hun geschil opgelost te krijgen, terwijl mensen in armoede, die slechts recht hebben op gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand, tot 125 EUR zullen moeten betalen om hun zaak door een pro-deoadvocaat te laten behandelen (maximale eigen bijdrage van de begunstigde vastgesteld bij artikel 508/13/2 van het Gerechtelijk Wetboek).

Wat de prestaties betreft, zijn er grote verschillen in de strategieën voor de verdediging van de rechtzoekenden naargelang zij door de wettelijke bijstand of door een private rechtsbijstandverzekering worden gedekt. Terwijl de juridische tweedelijnsbijstand aanzet tot gerechtelijke behandeling van conflicten omdat de minnelijke weg weinig lonend is voor de advocaten (zie *supra*, 2.2.1), geven de verzekeraars die actief zijn op het vlak van de rechtsbijstand, eerder de voorkeur aan de minnelijke schikking van conflicten teneinde hun interventiekosten te beperken. Terwijl de minnelijke schikkingen minder dan 1% van de door de advocaten ingevoerde prestaties in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand vertegenwoordigen (tussen 2015 en 2017)<sup>266</sup>, wordt 80% van de zaken in het kader van een rechtsbijstandverzekering in der minne opgelost<sup>267</sup>. Hier komen we later op terug (zie 2.2.2).

Nog steeds over de kwaliteit van de prestaties wijzen we erop dat in het kader van de private rechtsbijstandverzekering het koninklijk besluit van 28 juni 2019 de maximumvergoeding van advocaten per prestatie die door de verzekeringsmaatschappij moet worden gedekt, vastlegt. Ter herinnering: de verzekeringsmaatschappij beschikt echter wel over de mogelijkheid de overschrijding van deze bedragen op zich te nemen binnen de grenzen van de bij wet vastgelegde waarborgplafonds (zie *supra*, 2.2.1). De

---

265 Zie ook: S. GIBENS en B. HUBEAU, « *Toegang tot justitie en rechtsbijstandverzekering: over paradoxen en verspillende snelbeden* », De juristenkrant, 2017, afl. 351, 11.

266 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », *op.cit.*, 33.

267 Wetsvoorstel tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering, wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, teneinde de verzekeringspremies voor rechtsbijstand fiscaal volledig te kunnen aftrekken, Verslag namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting, Inleidende uiteenzettingen, Parl.St., Kamer 2018-19, nr. 3560/005, 14-15. In Frankrijk is de situatie hetzelfde: 75% van de zaken wordt buitengerechtelijk afgehandeld. (K. Le BOURHIS, « *L'assurance protection juridique: vers une privatisation de l'accès à la justice?* », in D. LOCHAK (ed.), « *Mutations de l'Etat et protection des droits de l'homme* », Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2007, 3).

voorgestelde nomenclatuur gaat uit van een forfait van 140 EUR per uur<sup>268</sup>. Zo moet de verzekeringsmaatschappij een bedrag van 140 EUR per juridische raadpleging betalen, aangezien een dergelijke prestatie geacht wordt de advocaat een uur te kosten<sup>269</sup>. Dit is een enorm verschil met de juridische tweedelijnsbijstand, waar de waarde van een punt, overeenkomend met één uur werk, momenteel 75 EUR bedraagt, en de komende jaren zou kunnen dalen omdat de verhoging van de drempels voor toegang tot juridische bijstand in 2020 zou kunnen leiden tot een toename van het aantal prestaties dat binnen een gesloten budgettaire enveloppe wordt verleend. Er bestaat derhalve vanzelfsprekend een risico dat advocaten verhoudingsgewijs meer tijd zullen besteden aan hun door een rechtsbijstandverzekering gedekte zaken dan aan hun pro-deozaken<sup>270</sup>.

Tot slot klaagden sommigen bij de goedkeuring van de hervorming in 2019 aan dat de dekking waarvan de toekenning van het fiscaal voordeel afhankelijk werd gesteld, ontoereikend was<sup>271</sup>. Volgens hen dreigde deze situatie te leiden tot het ontstaan van twee markten voor rechtsbijstandverzekeringen: een basismarkt die aan de door de wetgever vastgestelde minimumvoorwaarden voldeed en een eersteklasmarkt die de verzekeringnemers een ruimere dekking bood<sup>272</sup>. Op basis van een snelle consultatie van de websites van de voornaamste actoren op het gebied van de verzekering juridische bijstand lijkt dat bepaalde grote verzekeringsmaatschappijen in feite twee nieuwe producten op de markt hebben gebracht waarmee het fiscale voordeel kan worden verkregen: een polis die de wettelijk voorziene minimumdekking biedt, en een tweede die een ruimere bescherming biedt.

Tabel 2 – Evaluatiepunten over de doeltreffendheid van de facultatieve private rechtsbijstandverzekering in de realisatie van toegang tot justitie

Toegang tot justitie voor personen in armoede	Zwak afsluitingspercentage Antiselectie Voorafgaande selectie van risico's
Gelijke toegang tot justitie	Toename van de dualisering

268 J-F. JEUNEHOMME, B. LECARTE en J. WILDERMEERSCH, « L'assurance protection juridique », **2.2.2. Antwoord op de tweede optie de private rechtsbijstandverzekering veralgemenen**

269 *Ibidem*.

270 Zie hierover Wetsvoorstel tot verbetering van de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen, Wetsvoorstel tot waarborging, middels een wettelijke bepaling, van het recht op juridische tweedelijnsbijstand en ter facilitering van de toegang ertoe door een verhoging van de toegangs drempels. Artikel van de eerste lezing van de Commissie voor Justitie, Parlementaire Kamer 2019-20, DOC 55 0175/006, 34: de vertegenwoordiger van de OVB maakt er een vergelijking tussen de vergoedingsregels van de advocaten op het vlak van de rechtsbijstandverzekering en het systeem van de juridische tweedelijnsbijstand. Reddix in 2003 vertegenwoordigen de advocaten. Dit punt en gaven aan dat de wet het beginsel van gelijkheid van alle door advocaten verleende prestaties verplicht zou moeten vastleggen, ongeacht de financieringsbron ervan" of dat "de waarde van het punt niet mag verschillen naargelang de dienst van de advocaat".

271 Om de verschillende zwakke punten van de facultatieve private rechtsbijstandverzekering aan te pakken, zouden maatregelen kunnen worden overwogen om de veralgemening ervan te waarborgen. Concreet kan deze optie twee vormen aannemen. Dit zijn:

- de optie de rechtsbijstandverzekering en een ander verzekeringsproduct dat reeds een zeer hoge dekkinggraad heeft ("add-on policy");
- ofwel een op zichzelf staande verzekering verplicht stellen ("stand-alone insurance").

272 Zie onder meer: Communiqué van Test Achats van 22 november 2018, *Assurance protection juridique un avantage fiscal en trompe l'œil*, <https://www.test-achats.be/argent/assurances-assurance-advantage-presse/assurance-protection-juridique-un-avantage-fiscal-en-trompe-oeil>.

272 *Insurance*).

We hebben gezien dat België in het begin van de jaren 2000 de eerste piste overwogen heeft. Op initiatief van Laurette Onkelinx, toen vice-eerste minister en minister van Tewerkstelling en Gelijke Kansen, en Marc Verwilghen, minister van Justitie, heeft de regering een voorontwerp van wet ingediend dat de opnemings van een luik rechtsbijstand in familiale verzekeringen burgerlijke aansprakelijkheid/privéleven, die reeds 75 tot 80% van de Belgische gezinnen dekken, verplicht wil stellen (zie *supra*, 2.1). Op die manier wou minister Onkelinx het wettelijk risico beter spreiden over de bevolking en zich verzetten tegen risicoselectie door verzekeraars in het kader van de vrijwillige verzekering<sup>273</sup>. Het is bekend dat dit project in België niet is geslaagd. Dit is de weg die in de jaren zestig in Zweden werd ingeslagen als reactie op de arbeidersbeweging. De rechtsbijstandverzekering is geïntegreerd in de woonverzekering (die ook de familiale verzekering BA omvat)<sup>274</sup>.

De tweede optie zou erin bestaan een rechtsbijstandverzekering verplicht te stellen. Het is bekend dat er in België, net als elders, verplichte private verzekeringen bestaan<sup>275</sup>. Deze optie is reeds in verschillende landen geopperd, maar is, in tegenstelling tot de optie van de add-on policy, in geen van deze landen verder gekomen dan de besprekingsfase, waarbij de verzekeraars zich de felste tegenstanders van dit alternatief toonden<sup>276</sup>.

### Evaluatie van de optie

De veralgemening van de private verzekering is in de eerste plaats een middel om de dekkinggraad aanzienlijk te verhogen. In de piste van de add-on policy is de dekking van juridische risico's verplicht opgenomen in de facultatieve algemene verzekering, zonder dat de verzekerde daarvoor op eigen initiatief stappen dient te ondernemen. En als de rechtsbijstandverzekering verplicht wordt gesteld, verdwijnt de keuze om al dan niet een rechtsbijstandverzekering af te sluiten eenvoudigweg, hoewel in de praktijk geweten is dat sommige mensen, vooral als zij in een ingewikkelde situatie verkeren, zich niet zullen aansluiten. Door de rechtsbijstandverzekering voor een grote gemeenschap toegankelijk te maken, hetzij door ze verplicht te maken, hetzij door ze te enten op een andere goed ontwikkelde verzekering, kan het risico ook gelijkmatiger worden gespreid, en kan dus worden opgetreden tegen het marktfalen veroorzaakt door de antisectie<sup>277</sup>.

273 Advies uitgebracht door de Commissie voor Verzekeringen betreffende het voorontwerp van wet over de verzekeringsovereenkomst inzake juridische bescherming voor een vlottere toegang tot het gerecht, Doc C/2002/9, Brussel, 1 oktober 1992, 2, beschikbaar op <https://www.fsma.be/nl/adviezen-van-de-commissie-voor-verzekeringen>: "Door de verplichte invoeging van de dekking "rechtsbijstand" zou de voorafgaande risicoselectie door de verzekeraars kunnen worden voorkomen en is er een grotere solidariteit tussen de rechtzoekenden mogelijk".

274 I. SCHOULTZ, "Legal aid in Sweden", in O. Halvorsen Ronning en O. Hammerslev (eds.), "Outsourcing legal aid in the Nordic Welfare States", Palgrave Macmillan, 2018, 45.

275 Over de verplichte verzekeringen, zie: B. DUBUISSON en J. ROGGE, "L'obligation d'assurance. Analyse économique et juridique", Brussel, Kluwer, 2001; H. CLAASSENS, "Verplichte verzekeringen: een nieuw verschijnsel in België?", RW 1977, 145-180. Over de rechtsbijstandverzekering: G. BRUNEL, "Faut-il rendre obligatoire l'assurance protection juridique?", Tribune de l'assurance, januari 2011, n° 154, 34-36.

276 M. KILIAN, "Alternatives to public provision: the role of legal expense insurance in broadening access to justice...", *op.cit.*, 35.

277 H. CREMER en P. PESTIEAU, "Assurance privée et protection sociale", Revue d'économie politique 2004/5, vol. 114, 580.

Ten slotte wordt met de veralgemening van de private verzekering beoogd de door de verzekeraars uitgevoerde risicoselectie te beperken. Deze doelstelling werd door de regering duidelijk aangegeven ter rechtvaardiging van haar voorstel om de rechtsbijstandverzekering te enten op de familiale verzekering BA. In het geval van een add-on policy bestaat echter het risico dat verzekeringsmaatschappijen, die geen andere keuze hebben dan de dekking van juridische risico's in de algemene verzekering op te nemen, het selectierisico zullen verleggen naar de algemene verzekering, die facultatief blijft. In dit verband dient erop gewezen te worden dat in België de Commissie voor Verzekeringen, die gekant was tegen het project om de rechtsbijstand te enten op de familiale verzekering BA, had geantwoord dat deze optie hoogstens zou leiden tot een verlegging van het selectierisico naar de familiale verzekering BA<sup>278</sup>.

Het verplicht stellen van de verzekering lijkt dus een doeltreffender maatregel om risicoselectie te voorkomen dan de optie van het enten van de rechtsbijstandverzekering op een verzekering met hoge dekking, die echter facultatief is. In dit verband wijzen we erop dat zelfs indien de rechtsbijstandverzekering verplicht zou worden gesteld, de verzekeraars het recht zouden behouden om te weigeren een verzekering af te sluiten. Om te voorkomen dat verzekeraars zouden proberen de "slechte risico's" uit te sluiten, zou de wetgever kunnen overwegen een compensatiemechanisme tussen de verzekeraars op de markt in te stellen, wat inhoudt dat de verzekeraars die gemiddeld meer goede risico's dekken, een premie betalen aan de anderen. Een andere mogelijkheid om risicoselectie te voorkomen, zou kunnen bestaan in de oprichting van het equivalent van het tarifieringsbureau voor de verzekeringen BA auto, waaraan alle verzekeraars op de markt zouden bijdragen en waarbij rechtzoekenden die geen verzekeraar vinden op de markt, zich zouden kunnen aansluiten. Wanneer de verplichte verzekering gepaard gaat met ad-hocmaatregelen die een risicoverdeling tussen verzekeraars mogelijk maken, kan risicoselectie worden vermeden<sup>279</sup>.

De veralgemening van de private verzekering, door ze te enten op een wijdverbreid product of door ze verplicht te stellen, maakt het dus mogelijk, zoals wij zojuist hebben gezien, een aantal zwakke punten van de private verzekering aan te pakken: verhoging van het dekkingspercentage, beperking van de antiselectie en, bij een goed ontwerp, uitschakeling van de risicoselectie. De private verzekering blijft wel behept met een groot probleem voor de verwezenlijking van gelijke toegang tot de rechter. In principe wordt het bedrag van de premies vastgesteld op basis van de waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet, gebaseerd op het risicoprofiel van de verzekerde. Aangezien de waarschijnlijkheid dat een juridisch risico zich voordoet, zeer moeilijk in te schatten is, waardoor het bedrag van de premie niet aan deze waarschijnlijkheid kan

278 Advies uitgebracht door de Commissie voor Verzekeringen betreffende het voorontwerp van wet over de verzekeringsovereenkomst inzake juridische bescherming voor een vlottere toegang tot het gerecht, Doc C/2002/9, Brussel, 1 oktober 1992, p. 2, beschikbaar op <https://www.fsma.be/nl/adviezen-van-de-commissie-voor-verzekeringen>: "Door de verplichte invoeging van de dekking "rechtsbijstand" zou de voorafgaande risicoselectie door de verzekeraars kunnen worden voorkomen en is er een grotere solidariteit tussen de rechtzoekenden mogelijk", 4 en 9, beschikbaar op <https://www.fsma.be/fr/avis-de-la-commission-des-assurances>. Zie in die zin ook het advies van de Hoge Raad voor de Justitie, uitgebracht tijdens zijn algemene vergadering van 18 december 2002 (Balie van Brussel, Ordre des avocats francophones, « Ne pas tomber sous le coût de la justice », Rapport à l'assemblée générale des bâtonniers francophones et germanophone sur le financement de l'accès à la justice, Supplément, Lettre du barreau, 2003-2004, 4<sup>e</sup> kwartaal 2003, 58).

279 P.-Y. GEOFFARD, "Quelle assurance contre le risque dépendance ?", Regards croisés sur l'économie, 2010/1, afl. 7, 162.

worden aangepast, zal het bedrag van de premie voor de rechtsbijstandverzekering uniform zijn en berekend worden met het oog op de dekking van juridische risico's die gemiddeld door de bevolking worden gelopen. Het mechanisme van de private verzekering heeft hoe dan ook geen herverdelend doel. Hieruit volgt dat het bedrag van de premie te hoog zal zijn om toegankelijk te zijn voor personen in een situatie van armoede. Net om die hoofdreden is elke poging om de toegang tot de rechter te veralgemenen via private verzekeringen trouwens mislukt: de overheid, de balies en de verzekeringsmaatschappijen konden het niet eens worden over het bedrag van de premie, waarbij zij klem kwamen te zitten tussen de uitdaging om de toegang tot de rechter veilig te stellen en de uitdaging van de rendabiliteit van het product voor de verzekeringsmaatschappijen<sup>280</sup>. Samenvattend: *"De verzekeraars hebben noch een maatschappelijke noch een sociaal bewuste roeping: hun roeping is economisch. Zij worden gedreven door een rendabiliteitsbeginsel en niet door een solidariteitsbeginsel, en dit simpele feit zal onvermijdelijk gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van de toegang tot de rechter en meer in het algemeen voor het beginsel van gelijke toegang tot de openbare dienstverlening"*<sup>281</sup>.

De private verzekering brengt niet enkel op het vlak van de toegang tot het verzekeringscontract problemen met zich mee. Er zijn ook bepaalde kritische opmerkingen geformuleerd over de kwaliteit van de prestaties die in het kader van die verzekering worden geleverd.

In Zweden is uit recent onderzoek gebleken dat, aangezien de rechtsbijstandverzekering de interventie van een advocaat in het kader van de juridische bijstand uitsluit (een hervorming die in de jaren negentig is doorgevoerd), het aantal gerechtelijke procedures tussen 1997 en 2007 aanzienlijk is gedaald. Dit houdt geen verband met het feit dat conflicten vaker in der minne worden geschikt, aangezien de rechtsbijstandsverzekering in Zweden alleen geschilprocedures dekt. De daling van het aantal beroepsprocedures houdt verband met de in de verzekeringsovereenkomsten opgenomen wachttijd, de kosten van de franchise of de uitsluiting van geschillen van geringe waarde, wat belangrijke vragen doet rijzen in verband met de toegang tot de rechter<sup>282</sup>.

In België ligt het probleem anders. De rechtsbijstandverzekering dekt niet enkel de betwistingsprocedures. Ze moet de verzekerde in staat stellen *"zijn rechten te doen gelden, als eiser of als verweerder, hetzij in een gerechtelijke, administratieve of andere procedure, hetzij los van enige procedure"* (artikel 154 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen). Maar de wet waarborgt aan de verzekerde slechts in twee gevallen het recht om in het kader van zijn overeenkomst een beroep te doen op een advocaat die hij vrij kan kiezen: wanneer moet worden overgegaan tot een gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedure, en telkens er zich een belangenconflict met

280 Zo gingen de auteurs van het wetsontwerp om de rechtsbijstandverzekering op te nemen in de familiale verzekering BA uit van een premie van 40 EUR, terwijl de Beroepsvereniging van de verzekeringsondernemingen een premie van 89,38 EUR had voorgesteld, die toegang gaf tot een zeer beperkte dekking (Balie van Brussel, Ordre des avocats francophones, *"Ne pas tomber sous le coût de la justice"*, Rapport à l'assemblée générale des bâtonniers francophones et germanophone sur le financement de l'accès à la justice, Supplément, Lettre du barreau, 2003-2004, 4<sup>e</sup> kwartaal 2003, 60).

281 K. LE BOURHIS, *"L'assurance protection juridique : vers une « privatisation » de l'accès à la justice?"*, op.cit., 8.

282 I. SCHOULTZ, *"Legal aid in Sweden"*, op.cit., 48-51.

zijn verzekeraar voordoet (artikel 156 van de wet van 4 april 2014). Indien er geen belangenconflict is, kan de verzekeraar de diensten dus zelf aanbieden, via zijn interne juristen, tijdens de minnelijke fase van het geschil. Er moet echter een bijzondere plek worden gegeven aan de gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling met behulp van een erkend bemiddelaar die, volgens het Grondwettelijk Hof, moet worden beschouwd als een gerechtelijke procedure in de zin van artikel 156 van de wet van 4 april 2014, waarvoor de verzekerde het recht heeft op vrije keuze van zijn advocaat<sup>283</sup>.

Tot slot kan worden gewezen op de objectiviteitsclausule die in alle rechtsbijstandverzekeringscontracten moet worden opgenomen en die het recht van de verzekerde beschermt om, indien hij met de verzekeraar van mening verschilt over de in zijn dossier te volgen strategie, de advocaat van zijn keuze te raadplegen, wiens advies voor de verzekeraar bindend zal zijn. Afgezien daarvan zet het Belgische private verzekeringsstelsel de verzekeraars ertoe aan om de voorkeur te geven aan de niet-contentieuze wijze van geschillenbeslechting om hun kosten te beperken. De reeds genoemde cijfers zijn veelzeggend: 80% van de zaken wordt in der minne geschikt.

Zoals de verzekeringsmaatschappijen regelmatig naar voren brengen wanneer hervormingen ter bevordering van de private verzekering worden besproken, maakt de triangulatie van de relatie tussen de advocaat en de justitiabele het mogelijk de risico's van overconsumptie van justitie te vermijden. Maar er is ook een risico dat de verzekeraar zijn economische belangen boven het belang van de justitiabele en de goede rechtsbedeling stelt. In die zin werd aan de kaak gesteld dat heel wat verzekeraars niet erg proactief zijn in het beheer van de dossiers en dat ze hun klanten er soms toe aanzetten om een voor hen ongunstige dading te aanvaarden, en dat ze hun informatie- en adviesverplichting niet correct nakomen<sup>284</sup>.

Tabel 3 – Evaluatie van de doeltreffendheid van het veralgemenen van de private rechtsbijstandverzekering voor de realisatie van de toegang tot justitie

Toegang tot justitie voor personen in armoede	Te hoge premie
Gelijke toegang tot justitie	Toename van ongelijkheden

283 GwH (= Grondwettelijk Hof), nr. 2020-138, 22 oktober 2020. Elke andere interpretatie van artikel 156 van de wet, die er dus toe zou leiden dat de verzekerde de vrijheid wordt ontnomen om een adviseur te kiezen in een gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddelingsprocedure met behulp van een erkend bemiddelaar, zou in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook met artikel 201, § 1, a), van richtlijn 2009/138/EG.

284 Zie bijvoorbeeld: jaarverslag Ombudsman verzekeringen, 2018, 35-36; V. CALLEWAERT, "L'assurance protection juridique : ambitions, réalités et perspectives" in P.-H. Delvaux (ed.), « La victime, ses droits, ses juges », Brussel, Larcier, 2009, 35-65; I. REUSENS, "La saisine de l'avocat en assurance protection juridique" in J.-F. JEUNEHOMME en J. WILDERMEERSCH, « L'assurance protection juridique. 25 ans d'application de l'arrêté royal du 12 octobre 1990 », Limal, Anthemis, 2016, 63-68 en 74.



### 2.3. De sociale rechtsbijstandverzekering: een doeltreffend antwoord op de zwakke punten van de private verzekering?

In de volgende paragrafen bespreken wij het meermaals geopperde voorstel om de rechtsbijstand op te nemen in de sociale zekerheid<sup>285</sup>. Het zou niet gaan om een veralgemening van het intekenen op een rechtsbijstandverzekering via de mutualiteiten, zoals reeds werd voorgesteld in de jaren 1990 door stafhouder Legros<sup>286</sup>, maar om van rechtsbijstand een nieuwe tak van sociale zekerheid te maken.

Eerst laten we zien hoe de afstemming van de rechtsbijstand op de beginselen van de sociale zekerheid de zwakke punten van de private verzekeringen bij het verschaffen van toegang tot de rechter kan verhelpen (2.3.1). Op basis van deze vaststelling doen wij vervolgens een eerste poging om het voorstel te operationaliseren: wij stellen voor een sociale verzekering voor juridische bescherming (of *rechtsbijstandverzekering*) in het leven te roepen, naar het model van de verplichte ziekteverzekering en voor de uitvoering ervan een beroep te doen op de actoren van deze verzekering<sup>287</sup>. Deze prospectieve werkzaamheden zullen ons in staat stellen de voorwaarden en praktische moeilijkheden om rechtsbijstand in de sociale zekerheid op te nemen te identificeren (2.3.2).

#### 2.3.1. De sociale verzekering rechtsbijstand en de realisatie van de toegang naar justitie: een link met het principe van solidariteit

De integratie in de sociale zekerheid zou betekenen dat de mutualisering niet langer op zakelijke grondslag zou zijn gebaseerd, maar solidair en universeel zou zijn en gebaseerd op een sociaal risico. Net als bij een private verzekering is de sociale zekerheid een techniek die een risico verbonden aan een onzekerheid van het leven mutualiseert; dat leidt ertoe dat *la charge du préjudice né d'un risque affectant un membre du groupe est répartie sur ce groupe et sur l'ensemble des membres qui le composent*<sup>288</sup>. Maar in tegenstelling tot private verzekeringen, die gebaseerd zijn op een marktlogica van risicoselectie en actuariële berekeningen, is de sociale zekerheid gebaseerd op horizontale solidariteit, die geconcretiseerd wordt door een universaliteitsbeginsel, en verticale solidariteit, op basis van een beginsel van herverdelende justitie<sup>289</sup>. Het universaliteitsbeginsel is bijzonder

285 J.-FR. NEVEN en P. VIELLE, *“L'aide juridique est un droit, il est temps d'agir!”*, La Libre Belgique, 2018; P. JAMMAR, *“Faut-il mutualiser l'aide juridique?”*, ASPH (Association socialiste de la personne handicapée), 2017, 16 p.; Commissie Justitie, Kamer, 1 maart 2004, sess. 51, nr 173, 21-27, waar de Minister verduidelijkt (blz. 25): *“de hypothese van een tussenkomst door de ziekenfondsen, door de sociale zekerheid, door een rechtsbijstandverzekering of andere, moet nog worden geëvalueerd”*. Zie ook C. PARIS, *“Faut-il mutualiser ou solidariser les risques judiciaires”*, Bull. Ass. 2004, afl. 348, 412-413. Deze auteur is bijzonder terughoudend over het voorstel, dat financieel niet realistisch is en op zich het risico van een gerechtelijke inflatie laat lopen.

286 P. LEGROS, *“La mutualisation des honoraires d'avocat”* in *« Contestation, combats et utopies »*, Liber Amicorum Chr. Matray, Brussel, Larcier, 2015, 343-350. Zie ook: B. BRUYR en PH. DAMBLY, *“Les assurances protection juridique obligatoires”*, Bull. Ass. 2016, afl. 2, 184-185; balie van Brussel, *Ordre des avocats francophones*, *« Ne pas tomber sous le coût de la justice »*, *op.cit.*, 50.

287 De opdrachten van de mutualiteiten, zoals bepaald in de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, zouden dus moeten worden uitgebreid.

288 J.-P. CHAUCHARD, J.-Y. KERBOURC'H en C. WILLMANN, *« Droit de la sécurité sociale »*, Paris, LDGDJ, 2013, 21.

289 Voor een juridische formulering van solidariteit, zie GHEU, besluit 17 februari 1993, C-159/91 et C-160/91, Poucet en Pistre, §§ 8-12.

doeltreffend in het stadium van de toegang tot de verzekering. We zullen zien dat het daarentegen iets minder doeltreffend is op het vlak van de definitie van de gedekte risico's en de prestaties, die blijkbaar universeel kunnen zijn, of, omgekeerd, in meer of minder uitgesproken mate gericht op een specifieke doelgroep, om efficiënter te zijn bij het streven naar gelijke toegang tot de rechter.

De horizontale solidariteit vloeit voort uit de vaststelling dat wanneer er zo wordt gehandeld dat *"iedereen zijn prijs betaalt voor zijn risico"*, de risicoselectie die eigen is aan de private verzekering degene die *"een hoog risico combineert met een bescheiden inkomen"* de facto onverzekerd wordt<sup>290</sup>. De horizontale selectie, die de selectie bij de toegang vermijdt, impliceert dat iedereen ongeacht zijn risicoprofiel toegang heeft tot de verzekering<sup>291</sup>. De afwezigheid van risicoselectie, die het gevolg is van het universele en verplichte karakter van de aansluiting bij het sociale zekerheidsstelsel<sup>292</sup>, kan een antwoord bieden op een eerder door ons vastgesteld probleem van de rechtsbijstandverzekering. Bij die verzekering valt het risiconiveau dat eigen is aan elke deelnemer moeilijk te beoordelen en kan dit leiden tot een vorm van antiselectie, waarbij enkel de personen die veel kans maken op een proces, het initiatief nemen om zich te verzekeren. De horizontale solidariteit (die wel veronderstelt dat de verzekering verplicht is, zoals in de sociale zekerheid het geval is) zou dus een afdoend antwoord kunnen zijn op het risico van antiselectie dat latent aanwezig is in de rechtsbijstandverzekering.

Wij hebben gezien dat een eerste manier om antiselectie en de uitsluitingseffecten van het beginsel van risicoselectie te verhelpen erin zou bestaan private verzekeringen verplicht te stellen en vergezeld te laten gaan van een gemeenschappelijk financieringsmechanisme door de verschillende verzekeraars op de markt voor de dekking van *"slechte risico's"*. De invoering van een verplichte private verzekering zou echter betekenen dat de premie op een zodanig niveau wordt vastgelegd dat deze onbetaalbaar wordt voor mensen die in armoede leven. De sociale zekerheid wordt daarentegen niet alleen gekenmerkt door horizontale solidariteit tussen risicoprofielen, dankzij het verplichte en universele karakter ervan, maar ook door verticale solidariteit tussen hoge en lage inkomens, via het beginsel van herverdelende justitie. Deze tweede dimensie van solidariteit geeft concreet vorm aan de formule *"van ieder naar vermogen"*,

290 J.-P. LABORDE, *"La solidarité, entre adhésion et affiliation"* in A. SUPLOT (ed.), *« La solidarité. Enquête sur un principe juridique »*, Paris, Odile Jacobs, Collège de France, 2015, 115.

291 Zo vallen in het geval van de werkloosheidsverzekering alle loontrekkenden onder de dekking van de werkloosheidsverzekering, ongeacht of zij, bijvoorbeeld naargelang van hun kwalificatieniveau, meer of minder blootstaan aan het risico werkloos te worden.

292 Over de link tussen verplicht en solidariteit, zie J.-P. LABORDE, *"La solidarité, entre adhésion et affiliation"* in A. SUPLOT (ed.), *« La solidarité. Enquête sur un principe juridique »*, Paris, Odile Jacobs, Collège de France, 2015, 109-123.

aan ieder naar behoefte<sup>293</sup>. Aangezien de sociale verzekering het principe van verdelende justitie bekrachtigt, kan ze, in tegenstelling tot de private verzekering, verplicht worden gesteld en toch betaalbaar blijven voor mensen in armoede, aangezien het bedrag van de bijdrage zal afhangen van eenieders inkomensniveau.

De sterke solidariteitsdimensie van de sociale zekerheid en de daaruit voortvloeiende vereisten, met name in verband met het verplichte karakter ervan, betekent dat zij niet in aanmerking mag komen voor de dekking van zomaar om het even welk risico, maar dat ze moet worden voorbehouden voor de dekking van risico's die collectief als sociale risico's worden aangemerkt<sup>294</sup>. Het begrip 'sociaal risico' verwijst niet naar een vooraf gedefinieerd begrip dat het mogelijk zou maken de grenzen ervan voor eens en altijd vast te stellen. Het gaat daarentegen om een begrip dat voortspuit uit een tegelijk substantiële en teleologische juridische rationaliteit<sup>295</sup>, waarin het recht verschijnt als instrument van transformatie van de realiteit, gericht op een uitbreiding van de werkelijke en effectieve vrijheid voor allen. Het sociale risico is dus het risico dat door het collectieve debat als dusdanig wordt geïdentificeerd, omdat het voor de bestaanszekerheid van zoveel mogelijk mensen onontbeerlijk lijkt om er rekening mee te houden<sup>296</sup>. De voorafgaande vraag die dus een voorwaarde is voor elk perspectief op inclusie van de juridische bijstand in de sociale zekerheid, is of er voldoende consensus bestaat om van de toegang tot het recht een sociaal risico te maken waarvan de behandeling noodzakelijk wordt geacht om de bestaanszekerheid van de bevolking in het algemeen te waarborgen. De verankering van het recht op rechtsbijstand in artikel 23 van de Grondwet, naast het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale of medische bijstand, als instrumenten die moeten worden ontwikkeld om eenieder in staat te stellen een menswaardig leven te leiden, kan worden beschouwd als een signaal dat de grondwetgever in die zin heeft gegeven. De in de inleiding van de bijdrage genoemde onderzoeken naar de verbanden tussen het ontzeggen van toegang tot de rechter en armoede zijn ook elementen waarmee in het publieke debat rekening moet worden gehouden. De stijging van de proceskosten

---

293 Onder de formuleringen van dit idee, dat vaak aan de jonge Marx wordt toegeschreven, zie A. SUPLOT, *“L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total”*, Parijs, Seuil, 2010, 160: *“Le propre de la solidarité, au sens qu'elle a acquis en Droit social, est d'instituer au sein d'une collectivité humaine un pot commun, dans lequel chacun doit verser selon ses capacités et peut puiser selon ses besoins. L'obligation qu'elle fait peser sur chacun de contribuer à la protection de tous relève certainement des devoirs de l'homme, implicitement ou explicitement reconnus par les déclarations des droits fondamentaux. Cette mutualisation substitue au calcul d'utilité individuelle (qu'elle interdit) un calcul d'utilité collective (qu'elle organise).”* Zie ook D. DUMONT, *« La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale »*, Brussel, La Chartre, 2012, 44: *“Les interventions des assureurs privés sont étroitement corrélées au montant des primes individuelles dont l'assuré s'est acquitté au préalable, tandis que celles auxquelles donnent droit les assurances sociales sont fonction du besoin tel que celui-ci est défini par la collectivité dans les différentes branches de la sécurité sociale.”*

294 Het IAO-verdrag nr. 102 - Social Security (Minimum Standards), 1952 is dan wel niet meer aangepast aan de huidige werkelijkheid en bevat grote gendervooroordelen, maar heeft wel bijgedragen tot het ontstaan van een gemeenschappelijke benadering van de sociale risico's.

295 D. DUMONT, *op.cit.*, 37.

296 R. LAFORE, *“La juridicisation des problèmes sociaux : la construction juridique de la protection sociale”*, Caisse nationale d'allocations familiales, Informations sociales, 2010/1n° 157, 18-27.

die zich de laatste jaren doet voelen<sup>297</sup>, ook voor de arbeidsrechtbanken<sup>298</sup>, door de aanzienlijke stijging van de procedurekosten en het feit dat de advocatenhonoraria aan BTW werden onderworpen, zou er tot slot toe kunnen bijdragen dat het juridische risico steeds meer wordt beschouwd als een sociaal risico dat collectief moet worden aangepakt. In dit debat zal onvermijdelijk de vraag rijzen naar de definitie van het risico, en bijgevolg ook naar de prestaties die moeten worden gewaarborgd, alsmede naar de reikwijdte van de dekking van elk van deze uitkeringen.

De laatste decennia zijn doelgerichte sociale beleidslijnen, met andere woorden beleid dat voorbehouden is voor personen in nood, enigszins in diskrediet geraakt. Deze kritiek is bekend en werd reeds gedeeltelijk aangehaald in verband met de huidige organisatie van de rechtsbijstand (zie *supra*, 2.1): de verificatie en de controle van de voorwaarden voor toegang tot de prestatie brengen aanzienlijke administratieve kosten mee; gerichte prestaties gaan gepaard met hoge percentages van non-take-up, omdat deze regelingen ingewikkelder, minder bekend en stigmatiserender zijn<sup>299</sup>; ten slotte ontbreekt het deze regelingen, omdat zij op een beperkt deel van de bevolking zijn gericht, aan politieke steun, waardoor zij ondergefinancierd worden<sup>300</sup>. Beleidsmaatregelen die de toegang tot prestaties universeel maken, helpen deze kritiek te ondervangen. Deze maatregelen worden echter vaak bekritiseerd omdat zij ondoeltreffend zijn, niet toelaten de middelen te concentreren voor degenen die ze werkelijk nodig hebben, en aldus de ongelijkheden te verminderen. In dit verband is een middenweg de invoering van een dosis selectiviteit in het universalisme (« *targeting within universalism* »)<sup>301</sup>. In een notendop komt het erop neer dat de universele toegang tot de verzekering blijft, maar dat een uitgebreidere dekking wordt aangeboden aan mensen die in armoede of net boven de armoedegrens leven. Deze aanpak, die een universele en een categoriale aanpak combineert, blijkt volgens verschillende vergelijkende studies het meest doeltreffend te zijn voor de vermindering van de ongelijkheid en de bestrijding van

297 M. PETIT, "Les restrictions financières au regard du droit d'accès à la justice", *Revue générale de fiscalité et de comptabilité pratique* 2019, afl., 5-19; T. MOONEN, "Recht op toegang tot de rechter. Financiële drempels", *NJW* 2019, afl. 409, 682-697.

298 D. TORFS, "Financiële drempels bij de toegang tot de arbeidsrechten" in A. Van Regenmortel en J. Rozie (ads.), "Sociaal Procesrecht", Antwerpen, Intersentia, 2018. Zie ook de tribune (ondertekend door 43 academici van de Belgische vereniging voor arbeidsrecht en sociale zekerheid), « L'accès entravé au procès social », *Revue de droit social*, 2018, 85.

299 Het verband tussen targeting en non-take-up wordt aangehaald door D. DUMONT, "Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique", *op.cit.*, 377-420.

300 Dit gevolg van targeting wordt soms krachtig samengevat als: "Poverty programs will always be poor programs."

301 T. SKOCPOL, "Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States", in C. Jenjs en P.E. Peterson (eds.), "The Urban underclass", Washington, The Brookings Institution, 1991, 411-436. Zie ook B. CANTILLON, W. VAN LANCKER, "Le paradoxe de l'État d'investissement social: pourquoi la pauvreté n'a-t-elle pas baissé?", *Reflète et perspectives de la vie économique*, nr. 4, 2011, 67 en B. CANTILLON, "L'indispensable réorientation de l'assurance dépendance flamande", *Revue belge de sécurité sociale*, 2004, 13.

armoede<sup>302</sup>. Een goed voorbeeld is de verhoogde tussenkomst in de terugbetaling van gezondheidszorg, die hieronder wordt besproken (*infra*, 2.3.2). De integratie van de juridische bijstand in de sociale zekerheid zou dit pad kunnen instaan: de bijstand zou de hele bevolking kunnen bestrijken, maar met variabele interventieniveaus op basis van de inkomens, wat kenmerkend is voor selectiviteit binnen het universalisme.

Als we de argumenten voor het opnemen van de juridische bijstand in de sociale zekerheid samenvatten, kunnen we in de eerste plaats opmerken dat deze integratie het mogelijk zou maken de kwestie van risicoselectie en antisectie, die in het kader van de private rechtsbijstandverzekering moeilijk op te lossen lijkt, te vermijden. De invoering van een universeel systeem (dat dus de hele bevolking bestrijkt) lijkt mogelijk in het kader van een sociale verzekering, terwijl dat uiterst gecompliceerd, zo niet onmogelijk lijkt via de private verzekering.

Door de integratie in de sociale zekerheid kunnen bovendien de nadelen van targeting, die nu zwaar wegen op de huidige organisatie van de juridische bijstand, worden vermeden, zonder evenwel over te stappen op een totaal universalistische benadering, waarvan we ons kunnen voorstellen, zelfs zonder een economische studie te hebben verricht, dat die heel duur zou zijn. Het is immers mogelijk om de voordelen van het universalisme te behouden zonder te vervallen in de moeilijkheden van targeting, en dit door middel van een benadering van het type “*targeting within universalism*”.

---

302 Zo werd bijvoorbeeld het volgende aangetoond: “*Les systèmes d’allocations familiales les plus efficaces intègrent dans une logique universelle un fort taux de sélectivité pour les mères célibataires, un tel système ne devant pas, par définition, entraîner un coût important pour les pouvoirs publics.*” Zie W. VAN LANCKER, J. GHYSELS, B. CANTILLON, “*L’impact des allocations familiales sur le risque de pauvreté des mères célibataires: la Belgique dans une perspective comparative*”, *Revue belge de sécurité sociale*, 2012, 359; W. VAN LANCKER, N. VAN MECHÉLÉN, “*Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries*”, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Working Paper nr. 14/01; W. VAN LANCKER, J. GHYSELS en B. CANTILLON, “*The impact of child benefits on single mother poverty: Exploring the role of targeting in 15 European countries*”, *International Journal of Social Welfare*, 2015, 210-220.

Tabel 4 – De sociale rechtsbijstandverzekering: een antwoord op de zwaktes van de private verzekering in de realisatie van de toegang tot justitie

	Private verzekering	Sociale verzekering
Toegang tot justitie voor personen in armoede	Facultatieve Zwak afsluitingspercentage Antiselectie Voorafgaande selectie van de risico's Verplichte Te hoge premie	Horizontale solidariteit en universalisme (toegang) Verticale solidariteit en verdelende rechtvaardigheid
Gelijke toegang tot justitie	Toename van de ongelijkheden facultatieve: dualisering van de toegang verplichte: zelfde prestaties voor iedereen	Daling van de ongelijkheden één toegang tot justitie targeting within universalism

### 2.3.2. Eerste poging om het voorstel te operationaliseren: een rechtsbijstandverzekering naar het model van de verplichte gezondheidszorgverzekering

Om het voorstel van een integratie van de juridische bijstand in de sociale zekerheid concreter te maken, leek het ons relevant om de juridische bijstand te bekijken in het licht van ons gezondheidszorgsysteem, aangezien de toegang tot gezondheidszorg en tot de rechter beide essentiële goederen zijn (die bovendien in onze Grondwet tot grondrecht zijn verheven) voor alle burgers, los van hun sociale status, hun leeftijd en hun nationaliteit. De verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging is een zwaargewicht in onze sociale zekerheid, waarvan het prestatieniveau in het algemeen als bevredigend wordt beschouwd<sup>303</sup>. De lopende gezondheidsuitgaven vertegenwoordigen 10% van het bbp, wat België iets boven het Europese gemiddelde plaatst, terwijl het aandeel van de lopende gezondheidsuitgaven ten laste van de patiënten zeer licht onder dit gemiddelde ligt<sup>304</sup>. De vergrijzing heeft uiteraard gevolgen voor de uitgaven, die de laatste decennia iets sneller zijn gestegen dan het bbp.

In de volgende paragrafen proberen we de voornaamste uitdagingen die op juridisch vlak gepaard gaan met de invoering van een sociale verzekering rechtsbijstand (die we voor het gemak "rechtsbijstandverzekering" zullen noemen), op basis van het model van de ziekteverzekering, door rekening te houden met een aantal kenmerken van dit model ervan, met name de vrije keuze van verzekeraar, de vrije keuze van dienstverlener, de therapeutische vrijheid, ... Stuk voor stuk principes die de balie mogelijks graag zou willen behouden in het kader van die integratie. Meer concreet gaan we dieper in op de kwestie van het persoonlijk toepassingsbereik van rechtsbijstandverzekering, de

303 KCE, « Performance du système de santé belge – Rapport 2019 », ook beschikbaar op [https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/KCE\\_313B\\_Rapport\\_Performance\\_2019\\_Rapport%20FR.pdf](https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/KCE_313B_Rapport_Performance_2019_Rapport%20FR.pdf)

304 *Ibidem*, 55, tabel 12.

mogelijkheid om de terugbetalingen te differentiëren op basis van de inkomenssituatie van de begunstigden, de bepaling van de honorariumschalen en de verplichtingen van de dienstverleners (advocaten). We ronden af met een korte bespreking van de situatie van de mutualiteiten, die hoofdrolspelers zouden worden bij de implementering van de rechtsbijstandverzekering.

Wij gaan niet in op de kostprijs en de financiering van de verzekering. Er moet een diepgaande economische studie worden verricht om deze kwesties te onderzoeken. Op het eerste gezicht zou de financiering, zoals gebruikelijk is in de sociale zekerheid, een combinatie kunnen zijn van een overheids subsidie en sociale bijdragen<sup>305</sup>. De vraag naar de kostprijs van een rechtsbijstandverzekering is uiteraard van essentieel belang, maar om deze te beantwoorden, is het van belang vooraf de mogelijke modellen en de voorwaarden en grenzen van de juridische haalbaarheid ervan te bepalen. Deze oefening moet worden uitgevoerd door juristen. De betrokken partijen zouden ook een debat moeten voeren over de reikwijdte van de dekking die de verzekering moet bieden. De economische studie zou vervolgens de verschillende mogelijkheden kunnen kwantificeren. Naar onze mening moet de dekking ten minste betrekking hebben op de aangelegenheden vermeld in artikel 7 van de wet van 22 april 2019 tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering, maar er moet ook worden nagedacht over de opnemings van diverse geschillen die, zoals de sociale zekerheid, niet in deze lijst zijn opgenomen. Ook moet aandacht worden besteed aan het risico op juridische overconsumptie en gerechtelijke inflatie dat zou kunnen ontstaan door rechtsbijstand op te nemen in de sociale zekerheid. Dit risico lijkt echter beheersbaar te zijn door een responsabiliseringsmechanisme (zoals remgeld) en adequate financiering voor zowel preventieve maatregelen als alternatieve geschillenbeslechting.

### Universele toegang tot de rechter: het persoonsgebonden toepassingsgebied van de rechtsbijstandverzekering

De verwijzing naar het model van de verplichte ziekteverzekering is in de eerste plaats interessant omdat deze een bijna universele dekking biedt. De toegang tot de ziekteverzekering vindt plaats zonder selectie. Artikel 32 van de gecoördineerde wet van 1994 somt de rechthebbenden op de ziekteverzekering op. Bij de verschillende beoogde socio-administratieve categorieën komen nog de personen ten laste. In totaal bedraagt de dekkingsgraad 99% van de personen die zijn ingeschreven in het rijksregister<sup>306</sup>.

Verschiedene categorieën personen hebben echter geen toegang tot de verplichte ziektekostenverzekering: het gaat om personen die op het grondgebied verblijven zonder in het bevolkingsregister te zijn ingeschreven, zoals asielzoekers, illegaal verblijvende vreemdelingen of bepaalde gedetineerden (die in de regel gezondheidszorg ontvangen

---

305 De invoering van een sociale bijdrage van 0,1% in het stelsel van de sociale zekerheid van de werknemers zou het mogelijk maken om de middelen die momenteel aan juridische bijstand worden besteed (106 miljoen in 2018), te verdubbelen.

306 KCE, « *Performance du système de santé belge* », *op.cit.*, 38.

op kosten van het gevangeniswezen<sup>307</sup>) of personen die om administratieve of andere redenen uit de registers zijn geschrapt. Deze groepen staat echter bijzonder bloot aan juridische risico's en hebben momenteel toegang tot tweedelijnsrechtsbijstand.

Het zou bijgevolg nuttig zijn het persoonsgebonden toepassingsgebied van de rechtsbijstandverzekering uit te breiden tot deze categorieën personen. Voor sommige categorieën (gedetineerden, asielzoekers, personen die dringende medische hulp ontvangen, enz.) lijkt dit technisch gezien gemakkelijk haalbaar. Voor anderen (zoals illegaal verblijvende vreemdelingen die geen dringende medische hulp hebben aangevraagd) zou dit kunnen gebeuren via een mechanisme dat vergelijkbaar is met het "referentieadres" of een keuze van woonplaats (eventueel op het advocatenkantoor).

Als het toepassingsgebied van de ziekteverzekering overgenomen wordt, zou dit betekenen dat alleen natuurlijke personen er toegang toe hebben, zodat rechtspersonen en natuurlijke personen die een ondernemingsactiviteit uitoefenen, worden uitgesloten. Voor de afbakening van geschillen die verband houden met de ondernemersactiviteit van een natuurlijke persoon en bijgevolg niet door de rechtsbijstandverzekering zouden kunnen worden gedekt, zou men zich eventueel kunnen baseren op artikel 1675/2 van het Gerechtelijk Wetboek dat dient om de schulden te identificeren voor dewelke natuurlijke personen die een ondernemersactiviteit uitoefenen of hebben uitgeoefend, geen toegang hebben tot de collectieve schuldenregeling<sup>308</sup>.

#### Targeting within universalism: de terugbetalingen differentiëren op basis van de inkomenssituatie van de begunstigden

Een van de grondbeginselen van de verzekering voor geneeskundige verzorging is het bijbrengen van verantwoordelijkheidsgevoel aan de verzekerden. Om medische overconsumptie te vermijden, is een deel van de vergoeding voor rekening van de patiënt: dit noemen we het remgeld<sup>309</sup>. Het remgeld draagt niet alleen bij tot deze doelstelling van responsabilisering, maar ook tot de financiering van de verzekering. Krachtens artikel 37, § 1, van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet "wordt de verzekeringstegemoetkoming vastgesteld op 75% van de overeenkomstenhonoraria" zoals ze onder meer zijn vastgesteld in de hierna besproken akkoorden tussen artsen en

307 Artikel 5 van de verordening van 28 juli 2003 tot uitvoering van artikel 22, 11° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

308 Over deze bepaling, zie o.a. Cass. 2 mei 2016, S.15.0112.F; Arbeidsrechtbank Bergen, 17 april 2012, 2011/BM/9, Juportal.

309 I. FICHER, "La mise en œuvre de la responsabilisation du patient dans l'assurance obligatoire soins de santé", *Revue belge de sécurité sociale*, 2004/4, 893: « la gratuité absolue des soins de santé n'est pas souhaitable car elle peut engendrer des recours injustifiés aux prestations de santé de l'assurance obligatoire soins de santé », daarbij verwijzend naar N. FRASELLE, « La consommation médicale en Belgique, Evaluation des phénomènes de surconsommation et de malconsommation », Louvain-la-Neuve, Brussel, 1990, 142-143. Maar de relevantie van het remgeld blijft omstreten, zie PH. BATIFOULIER, "On responsabilise le malade en lui demandant de régler ses soins", in V. Ridde, F. Ouattara (ed.), « 30 idées reçues en santé mondiale », Presses de l'EHESP, 2015, 31-34. Deze auteur is van mening dat het aanrekenen van kosten aan de patiënt niet bijdraagt tot een beperking van zijn uitgaven, maar veeleer de ongelijke toegang tot de zorg vergroot en ongunstig is voor de volksgezondheid.



ziekenfondsen, zodat het remgeld in principe 25% bedraagt<sup>310</sup>. Dit percentage is echter onderworpen aan talrijke opwaartse of neerwaartse aanpassingen, die in het kader van deze uiteenzetting niet exhaustief hoeven te worden beschreven<sup>311</sup>. We zijn wel geïnteresseerd in de rechtvaardiging van het remgeld. In 2001 stelde toenmalig minister van Sociale Zaken Frank Vandebroucke voor om verantwoordelijkheid en toegankelijkheid te combineren, waarbij hij enerzijds van mening was dat "[l]es tickets modérateurs doivent être suffisamment élevés, surtout lorsque, outre leur fonction de 'frein', ils font également office de source de financement" en anderzijds dat "dans la mesure où ils ne restreignent pas l'accessibilité pour les catégories les plus faibles socialement, ils ne sont pas injustes"<sup>312</sup>.

Het gezondheidszorgsysteem poogt dus om verantwoordelijkheid en toegankelijkheid te combineren via een dubbel mechanisme van beperking en het vaststellen van een bovengrens van het remgeld, bekend als verhoogde tegemoetkoming (RVV: rechthebbenden op een verhoogde verzekeringstegemoetkoming) en maximumfactuur (MAF). Dit mechanisme is kenschetsend voor een benadering die universalisme en selectiviteit combineert (*supra*, 2.3.1). Deze mechanismen zouden kunnen worden overgenomen in de rechtsbijstandverzekering. In de volgende paragrafen tonen wij aan dat het nuttig zou kunnen zijn de rechtsbijstandverzekering op deze mechanismen te baseren, en meer in het bijzonder op de categorieën van personen die aan de hand van inkomensdrempels kunnen worden gedefinieerd, teneinde op grotendeels geautomatiseerde wijze de afschaffing of vermindering van het remgeld toe te kennen. Om het bedrag van het remgeld en de percentages van de toe te kennen vermindering te bepalen, zal een specifieke economische studie moeten worden uitgevoerd.

Tot de inwerkingtreding van een koninklijk besluit van 16 april 1997<sup>313</sup> nam de verhoogde tegemoetkoming de vorm aan van een vermindering van het remgeld die werd toegestaan aan bepaalde gepensioneerden, weduwen of weduwnaars, wezen en begunstigen van invaliditeitsuitkeringen. Deze begunstigen, die tot de categorie van WIGW's (weduwen, weduwnaars, invaliden, gepensioneerden en wezen) behoorden, konden aanspraak maken, op voorbehoud van een inkomensgrens, op een tussenkomst waarbij het remgeld werd verlaagd van 25% tot 10% of 15% van het bedrag van de prestaties. De indeling als WIGW kon als vrij stigmatiserend worden ervaren. In 1997 en vervolgens in 1999 werd, parallel met de universalisering van de gezondheidszorg, de vermindering van het remgeld uitgebreid tot de begunstigen van sociale minimumuitkeringen (destijds het bestaansminimum, gewaarborgd inkomen

310 De bijdrage van de patiënt is in alle gevallen opeisbaar: indien de zorgverstrekker ervan afziet, wordt het bedrag van zijn honorarium dienovereenkomstig verlaagd. Over de vraag of een arts systematisch kan afzien van het remgeld om de geneeskunde toegankelijker te maken, zie M. LECLERCQ, "Un médecin lié par l'accord national définissant les honoraires est-il obligé d'appliquer à ses patients les tarifs prévus par l'accord non seulement en tant que maxima mais aussi en tant que minima?", J.T.T., 1974, 273-275.

311 Er moet, zo nodig, worden verwezen naar de bepalingen van de artikelen 37 en 37bis van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994.

312 F. VANDENBROUCKE, "Discours du 21 mai 2001: L'équité dans les soins de santé", cité par I. FICHER, "La mise en œuvre de la responsabilisation du patient dans l'assurance obligatoire soins de santé", *op.cit.*, 896.

313 Zie de opeenvolgende versies van art. 37, § 19, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994.

voor bejaarden, uitkeringen voor gehandicapten) en vervolgens tot de langdurig werklozen<sup>314</sup>. In dit tijd was de op categorieën gebaseerde logica allesoverheersend.

Deze categoriale logica is in 2006 ingrijpend gewijzigd met de goedkeuring van het omnio-statuuut. De hervorming is ingegeven door de vaststelling dat een deel van de bevolking ondanks zijn erg bescheiden inkomsten geen recht heeft op een verhoogde tegemoetkoming, omdat het niet onder een van de wettelijk vastgelegde categorieën valt. De hervorming was ook bedoeld om het probleem aan te pakken van de werkgelegenheidsvallen die door een categoriaal systeem kunnen worden veroorzaakt: in dit systeem verloren sociaal verzekerden die weer aan het werk gingen, het voordeel van de verhoogde tegemoetkoming, zelfs wanneer het door arbeid gegenereerde extra inkomen lager was dan die verhoogde tegemoetkoming. Daarom werd voorgesteld *"om het recht op het voorkeurtarief inzake geneeskundige verzorging uit te breiden tot alle gezinnen met een inkomen dat lager is dan een vast te stellen niveau, terwijl ze niet voldoen aan de hoedanigheidsvoorwaarden die thans door de reglementering zijn vereist"*<sup>315</sup>. Aan de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming voor bepaalde categorieën werd de toekenning op basis van het inkomensniveau van het huishouden toegevoegd, onafhankelijk van de sociale of beroepsstatus van de personen die deel uitmaken van dat huishouden. Dit statuut werd het omnio-statuuut genoemd want *"het zal alle financieel kwetsbare personen beschermen zonder bijkomende voorwaarde"*<sup>316</sup>. De hervorming vereiste dat een oplossing werd gevonden voor een reeks technische moeilijkheden die met name verband hielden met de definitie van de inkomsten van het huishouden. Er werd voor gekozen om deze inkomsten samen te tellen door uit te gaan van solidariteit binnen het huishouden, gedefinieerd volgens de situatie in het *"rijksregister"* op 1 januari van het betrokken kalenderjaar<sup>317</sup>. Er werden verschillende drempelwaarden vastgesteld op basis van het aantal personen in het huishouden. Wanneer het totale inkomen van het huishouden de drempelwaarden niet overschrijdt, genieten alle leden van het huishouden de verhoogde tegemoetkoming, ongeacht hun individuele inkomsten

Sinds 2014 wordt de verhoogde tegemoetkoming automatisch toegekend aan de personen die er recht op hebben omdat zij tot een van de specifieke categorieën behoren. Wanneer het recht wordt ingeroepen op grond van ontoereikende inkomsten, moet nog steeds een aanvraag bij de verzekeringsinstelling worden ingediend<sup>318</sup>. Sinds 2015 worden echter gegevens uitgewisseld met de belastingadministratie, zodat

---

314 Artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 april 1997 houdende maatregelen om het recht op een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging uit te breiden tot andere categorieën van rechthebbenden, met toepassing van de artikelen 11, 1<sup>o</sup>, en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, BS, 30 april 1997. Artikel 12 van de wet van 3 mei 1999 houdende budgettaire en diverse bepalingen, BS, 4 mei 1999.

315 Ontwerp van Programmawet, Memorie van Toelichting, Parl.St. Kamer 2006-07, nr. 51/2773/001, 123.

316 Ontwerp van Programmawet, Memorie van Toelichting, Parl.St. Kamer 2006-07, nr. 51/2773/001, 123. De benaming is in 2016 veranderd: sindsdien gaat het om « *verhoogde tussenkomst* », zowel voor de personen die tot bijzondere categorieën behoren als voor de personen die dit krijgen op basis van de huishoudelijke inkomens.

317 Deze oplossing kan betwistbaar lijken, omdat zij afwijkt van de doelstelling van individualisering van de rechten, die de sociale zekerheid nog steeds tracht te verwezenlijken.

318 Koninklijk besluit van 15 januari 2014 betreffende de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, BS 29 januari 2014.

de mutualiteiten onder hun leden de huishoudens kunnen "opsporen" die aanspraak zouden kunnen maken op de verhoogde tegemoetkoming<sup>319</sup>. De prestatie wordt nog steeds op verzoek uitgekeerd, maar met een geautomatiseerd controlemechanisme. Dit mechanisme werd gerechtvaardigd door het feit dat de Regering in 2013 had geraamd dat 500.000 sociaal verzekerden nog niet over dit voordeel beschikten, hoewel zij er financieel voor in aanmerking kwamen<sup>320</sup>. Volgens de meest recent beschikbare cijfers (voor het jaar 2019) bedraagt het aantal begunstigden van de verhoogde tegemoetkoming momenteel ongeveer 2.160.770, of 19,2% van het totale aantal begunstigden van de verzekering voor geneeskundige verzorging, terwijl dit percentage in 2012 17,3% bedroeg. Hoewel de verwachte correctie het streefcijfer van 500.000 niet haalt, is het effect van de veranderingen sinds 2014 toch aanzienlijk, vooral gelet op het feit dat het percentage van de begunstigden van de verhoogde tegemoetkoming in 2005 slechts 13,1% bedroeg. Het lijkt erop dat deze evolutie deels verband houdt met de verbetering van de mechanismen om potentiële begunstigden te bereiken.

Onlangs is de categorie van begunstigden van de verhoogde tegemoetkoming gebruikt om het toepassingsgebied van het sociale energietarief uit te breiden<sup>321</sup>. Het recht wordt automatisch toegekend zonder dat enige individuele actie moet worden ondernomen: om de drie maanden bezorgt de FOD Economie de energieleverancier de lijst van klanten die recht hebben op het sociaal tarief. Dit zou ook kunnen worden gedaan voor de rechtsbijstandverzekering, zodat alle begunstigden van de verhoogde tegemoetkoming in het kader van de rechtsbijstandverzekering recht hebben op een vrijstelling of aanzienlijke vermindering van het remgeld. Dit zou ongeveer 20% van de bevolking betreffen; dit segment omvat mensen die zich onder of net boven de armoedegrens bevinden.

Om de middenklasse toegang tot de rechter te geven en het afsluiten van de rechtsbijstandverzekering te bevorderen, moet volgens ons een geleidelijke verhoging van het remgeld naargelang het inkomen worden gewaarborgd<sup>322</sup>. Hiervoor zou men zich kunnen baseren op de vijf schijven van "gezinsinkomens" die in het kader van de maximumfactuur (MAF) worden gehanteerd. Ter herinnering: er worden vijf

319 Art. 19 en 20 van Koninklijk Besluit van 15 januari 2014. Deze artikelen maken deel uit van de afdeling «Organisatie van een flux waardoor de mutualiteiten de potentiële begunstigden kunnen identificeren».

320 Communiqué van de Ministerraad van 24 oktober 2013.

321 Zie het koninklijk besluit van 28 januari 2021 tot aanvulling van de lijst beschermde residentiële afnemers bedoeld in artikel 15/10, § 2/2, eerste lid, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen en in artikel 20, § 2/1, eerste lid, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan en het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan, B.S., 1 februari 2021. De wetgever heeft aan de uitbreiding de voorwaarde verbonden dat de houder van de meter (de "residentiële afnemer") "zelf" begunstigde moet zijn van de verhoogde tegemoetkoming, terwijl men had kunnen verwachten dat de enige voorwaarde zou zijn dat ten minste één lid van het huishouden begunstigde is van de verhoogde tegemoetkoming. Deze keuze is door de Raad van State becommentarieerd in zijn advies nr. 68.678, nr. 8.

322 Zo een voorstel was reeds geformuleerd door de Franstalige Orde van de advocaten van de Brusselse Balie in 2003 («*Ne pas tomber sous le coût de la justice*», Rapport à l'Assemblée générale des bâtonniers francophones et germanophone sur le financement de l'accès à la justice, Supplément, Lettre du barreau, 2003-2004, 4<sup>e</sup> kwartaal 2003, 34).

inkomenschijven gehanteerd: het gaat om gezinnen met een belastbaar inkomen tussen 20.000 en 50.000 EUR. Het zou de bedoeling zijn te zorgen voor een automatische vrijstelling of vermindering van het remgeld door zich te baseren op de reeds in het kader van de MAF gebruikte inkomenschijven.

### De relaties met de dienstverleners: honorariumschalen en deconventionering van de advocaten

Zoals hierboven vermeld, worden in artikel 34 van de gecoördineerde wet de types geneeskundige verstrekkingen opgesomd die voor een terugbetaling in aanmerking komen. Op basis hiervan worden in de nomenclatuur de daadwerkelijk terugbetaalde verstrekkingen opgesomd en worden het tarief en de voorwaarden voor de terugbetaling nauwkeurig omschreven. Zo worden bepaalde verstrekkingen slechts terugbetaald als ze zijn verricht of voorgeschreven door een persoon met een bijzondere kwalificatie (arts-specialist ...) of als ze op voorhand zijn toegestaan door de adviserend arts van het ziekenfonds. In de praktijk moet, om de juridische bijstand in de verzekering voor geneeskundige verzorging op te nemen, in artikel 34 een nieuwe categorie verstrekkingen worden ingevoegd ("*prestaties inzake juridische bijstand*") en moeten de voorwaarden voor terugbetaling in een nieuwe bepaling van de nomenclatuur worden gespecificeerd. In het kader van de verzekering voor geneeskundige verzorging wordt de waarde van de verstrekking die als basis voor de terugbetaling moet dienen, vastgesteld op basis van akkoorden die zijn gesloten binnen een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van het medisch korps en uit vertegenwoordigers van de verzekeringsinstellingen (mutualiteiten)<sup>323</sup>. Deze commissie wordt voorgezeten door een bij koninklijk besluit aangestelde niet-stemgerechtigde voorzitter, die in de praktijk een belangrijke rol kan spelen bij het nader tot elkaar brengen van de standpunten. Voor de akkoorden is een gekwalificeerde meerderheid vereist onder de vertegenwoordigers van het medisch korps en onder de vertegenwoordigers van de verzekeringsinstellingen<sup>324</sup>. Deze akkoorden, die verbintenissen op het vlak van honoraria en prijzen bevatten, kunnen ook verbintenissen bevatten "*inzake beheersen van het volume, het rationeel gebruik en het oordeelkundig voorschrijven van de verstrekkingen*"<sup>325</sup>. Het voorwerp ervan kan dus vrij ruim zijn en betrekking hebben op verschillende manieren om de verzekering te organiseren (ook met het oog op de matiging van bepaalde uitgaven). Er wordt gespecificeerd dat zij in elk geval correctiemechanismen moeten bevatten die in actie kunnen treden zodra de partiële jaarlijkse begrotingsdoelstelling wordt overschreden of dreigt te worden overschreden<sup>326</sup>. Deze akkoorden moeten ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Verzekeringscomité, en ook aan de Algemene Raad met het oog

323 Art. 50, § 1, van de wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, B.S., 27 augustus 1994; zie Ph. GOSSERIES, "*La collaboration des médecins et des praticiens de l'art dentaire à l'assurance maladie obligatoire*", JTT, 1970, 49-53.

324 Art. 50, § 2, vierde lid, van de gecoördineerde wet 14 juli 1994. In een eerste fase bij drievierdemeerderheid in elke groep, of eenvoudige meerderheid (minstens 50%) in elke groep die dan wel een tweede keer moet worden bevestigd.

325 Art. 51, § 2, eerste lid, Gecoördineerde wet 14 juli 1994.

326 Art. 51, § 2, tweede lid, Gecoördineerde wet 14 juli 1994.

op het vaststellen van de budgettaire compatibiliteit ervan<sup>327</sup>. Vervolgens moeten ze worden goedgekeurd door de Ministerraad<sup>328</sup>.

De bepalingen betreffende de akkoorden tussen artsen en ziekenfondsen zouden gemakkelijk kunnen worden omgezet in de juridische bijstand: men kan zich immers voorstellen dat over de honorariumschalen die als basis voor de terugbetalingen moeten dienen, wordt onderhandeld in een commissie waarin vertegenwoordigers van de balies en de verzekeringsinstellingen zitting hebben. Als de geldende mechanismen voor de medische honoraria moeten worden omgezet, zou deze commissie geen vrij spel hebben op budgettair vlak, aangezien de onderhandelingen zouden worden gevoerd onder toezicht van het RIZIV en de Regering. Zoals hoger vermeld, moeten de akkoorden worden goedgekeurd door het Verzekeringscomité en de Algemene Raad van het RIZIV, en uiteindelijk door de Ministerraad.

Het Europese mededingingsrecht verbiedt in beginsel (tarief)akkoorden tussen ondernemingen of ondernemingsfederaties wanneer deze akkoorden betrekking hebben op economische activiteiten<sup>329</sup>. De vraag rijst of het Europees recht zich verzet tegen het sluiten van de hier bedoelde akkoorden tussen de balies en de verzekeringsinstellingen, zoals ook de vraag rees naar de geldigheid van de akkoorden over de voorwaarden voor de terugbetaling van geneeskundige verzorging die in het kader van de nationale socialezekerheidsstelsels zijn gesloten. We geven een korte samenvatting van de elementen uit de Europese rechtspraak die ons relevant lijken.

Het volgt uit de rechtspraak betreffende POU CET EN PISTRE<sup>330</sup> dat de socialezekerheidsinstellingen wegens het beginsel van solidariteit dat ze toepassen, ontsnappen aan het begrip van onderneming en dat hun activiteiten niet kunnen worden beschouwd als een economische activiteit. In deze zaak werd vastgesteld dat *"de solidariteit (...) tot uiting komt in het feit dat dat stelsel wordt gefinancierd door bijdragen die evenredig zijn aan de hoogte van het arbeidsinkomen of het ouderdomspensioen (...) terwijl de uitkeringen voor alle verzekerden gelijk zijn. Voorts behouden degenen die niet meer bij het stelsel zijn aangesloten, gedurende een jaar hun recht op uitkeringen om niet. Deze solidariteit impliceert een herverdeling van inkomens tussen de meest welgestelden en degenen die, gezien hun middelen en gezondheidstoestand, bij gebreke van een dergelijke regeling van de noodzakelijke sociale bescherming verstoken zouden blijven."*<sup>331</sup> In de zaak-GARCIA is het Hof van Justitie tot dezelfde conclusie gekomen na te hebben gewezen op het bestaan van een solidariteitsmechanisme dat onwerkzaam zou zijn als

---

327 Art. 51, § 1, Gecoördineerde wet 14 juli 1994.

328 Art. 51, § 1, derde lid, Gecoördineerde wet 14 juli 1994.

329 Zie TFUE, art. 101.

330 HJEU, arrest van 17 februari 1993, C-159/91 en C-160/91, Poucet en Pistre, §§ 8-12.

331 *Ibidem*, § 10; zie ook §§ 11 en 12: *"In het stelsel van ouderdomsverzekering komt de solidariteit tot uiting in de omstandigheid dat de bijdragen van degenen die aan het arbeidsproces deelnemen, de financiering van de pensioenen van de gepensioneerden mogelijk maken. Zij komt ook tot uiting in de toekenning van pensioenrechten zonder dat premies zijn betaald, en van pensioenrechten die niet evenredig zijn aan de betaalde premie. Ten slotte manifesteert de solidariteit zich tussen de verschillende socialezekerheidsstelsels: die met een overschot dragen bij aan de financiering van de stelsels met structurele financiële problemen."*

de aansluiting niet verplicht zou zijn<sup>332</sup>. Evenzo heeft het Hof in het arrest-CISAL geoordeeld dat een verzekeringsregeling tegen arbeidsongevallen geen economische activiteit vormt omdat de aansluiting verplicht is, de hoogte van de bijdragen niet systematisch evenredig is aan het verzekerde risico en het bedrag van de betaalde prestaties niet noodzakelijk evenredig is aan de inkomsten van de verzekerde<sup>333</sup>. Samenvattend kan een socialezekerheidsstelsel in aanwezigheid van een *"element van herverdeling in het belang van de sociale solidariteit"* (verplichte aansluiting, geen verband tussen de bijdrage en het niveau van de prestaties ...) ontsnappen aan het begrip van economische activiteit<sup>334</sup>. Dit geldt in het bijzonder wanneer *"de herverdeling niet een ondergeschikt element [is] van een andere activiteit die ook zonder dit element zou kunnen bestaan"* en wanneer *"integendeel het stelsel volledig [bestaat] uit de door de staat voorgeschreven herverdeling"* ten voordele van een categorie begunstigden<sup>335</sup>.

De juridische bijstand die in de verzekering voor geneeskundige verzorging is geïntegreerd, zou niet mogen worden beschouwd als een economische activiteit, aangezien die zou worden gefinancierd met overheidssubsidiëring en met sociale bijdragen die worden bepaald op basis van het inkomensniveau, zonder dat er enige correlatie is met het niveau van het juridisch risico en aangezien het niveau van de tegemoetkomingen (via een vrijstelling van 0 tot 100% van het daadwerkelijk verschuldigde remgeld) zou afhangen van het inkomensniveau van het huishouden, ongeacht het bedrag van de betaalde bijdragen. In tegenstelling tot de minimum- en maximumschalen die in de jaren 1990 werden overwogen om alle activiteiten van de advocaten te dekken, zou de honorariumschaal die in het kader van de verzekering voor geneeskundige zorg zou worden ingevoerd, volgens ons niet in strijd zijn met het Europese recht, omdat het onontbeerlijk zou zijn voor de juridische bijstand, waarvan de werking volledig op een principe van solidariteit en herverdeling zou zijn gebaseerd. In de praktijk zou het ontbreken van enige risicoselectie en van een tariefsegmentatie die is afgestemd op het juridisch risico, het niet mogelijk maken een dergelijke prestatie, onder dezelfde voorwaarden, door een private onderneming te laten verrichten<sup>336</sup>.

In het kader van de akkoorden tussen artsen en ziekenfondsen kunnen individuele artsen de honorariumschalen weigeren. Deze bijzonder gevoelige kwestie is het resultaat van een compromis. Vanuit het oogpunt van de sociale zekerheid is het van

332 HJEU, arrest van 26 maart 1996, C-238/94, Garcia, § 14: *"Ten slotte vereisen sociale-zekerheidsstelsels die - zoals de stelsels in het hoofdgeding - op het solidariteitsbeginsel gebaseerd zijn, dat aansluiting verplicht is, want enkel zo zijn de toepassing van dit beginsel en het financiële evenwicht van de stelsels gewaarborgd."*

333 HJEU, 22 januari 2002, C-218/00, Cisal, §§ 37-38: *"het sociale doel van een verzekeringsregeling is op zich niet voldoende om uit te sluiten dat de betrokken activiteit als economische activiteit wordt aangemerkt" maar in casu "kan uit meerdere elementen worden afgeleid, dat de in het hoofdgeding betrokken verzekeringsregeling uitgaat van het solidariteitsbeginsel"*.

334 Zie HJEU, AOK, C-264/01, C-306/01, C-354/01 en C-355/01, conclusies van advocaat-generaal M.F.G. Jacobs, gepresenteerd op 22 mei 2003, punt 32: *"Het lijkt mij duidelijk dat de activiteiten van verplichte socialezekerheidsstelsels zoals die in de arresten Cisal en Poucet en Pistre aan de orde waren, niet als een economische activiteit worden gekwalificeerd omdat zij zelfs theoretisch niet door particuliere ondernemingen kunnen worden uitgeoefend"*.

335 *Ibidem*, punt 33.

336 Vergelijk met HJEU, 18 mei 2000, C-206/98, Commissie/België. Hieruit volgt dat de activiteit van de rechtsbijstandsverzekeraar een economische activiteit blijft. Zie in het bijzonder de conclusies van de advocaat-generaal, punt 15, Aanbevelingen, I, 3520-3521.

belang de honoraria van de zorgverstrekkers te beheersen om de daadwerkelijke toegang tot de zorg te garanderen en de uitgaven binnen de perken te houden. De tarieven die voortvloeien uit de akkoorden zijn dus in beginsel verplicht. De organisaties die het medische korps vertegenwoordigen hebben op basis van de principes van de vrije geneeskunde echter met succes betoogd dat de vrije vaststelling van de honoraria nodig is om de aantrekkelijkheid van de medische beroepen te waarborgen en zo kwaliteitsvolle zorg te garanderen<sup>337</sup>. Dit is de reden waarom artsen en tandartsen op individuele basis van de tarieven kunnen afzien: zij zijn dan "gedeconventioneerd" en kunnen vrije honoraria aanrekenen. Het aantal verwerpingen mag echter niet boven een bepaalde drempel uitstijgen, want het is belangrijk dat de bevolking toegang heeft tot een voldoende aanbod geconventioneerde artsen. Daarom werd bepaald dat de akkoorden tussen artsen en ziekenfondsen pas in werking treden als ze niet door meer dan 40% van de artsen of door meer dan 50% van de huisartsen en meer dan 50% van de specialisten worden verworpen<sup>338</sup>. Artsen zijn wettelijk verplicht hun patiënten duidelijk te informeren als zij gedeconventioneerd zijn<sup>339</sup>. Patiënten van gedeconventioneerde artsen krijgen dezelfde terugbetaling als wanneer zij wel naar een geconventioneerde arts waren gegaan.

Net als artsen zijn ook advocaten gehecht aan de mogelijkheid om hun honoraria vrij vast te stellen. Momenteel is de medewerking aan de juridische bijstand (waarbij de honoraria niet vrij worden vastgesteld) facultatief. Wat de private verzekeringen betreft, hebben wij gezien dat de forfaitaire bedragen die per prestatie worden vastgelegd, geen schaal vormen, aangezien deze forfaitaire bedragen slechts de door de verzekering gedekte bedragen aangeven, maar de advocaten vrij laten om de prijs van hun prestaties boven dit forfait te leggen, met als enig gevolg dat het bedrag dat het forfait overschrijdt ten laste van de verzekerde blijft (zie *supra*, 2.2.1). De gehechtheid van advocaten aan de vrijheid van prijsbepaling impliceert niet noodzakelijkerwijs dat moet worden voorzien in de mogelijkheid van deconventionering, die in het geval van de artsen niet zozeer het gevolg is van een welbepaalde juridische rationaliteit als wel van de machtsverhouding die bestond op het ogenblik van de toekenning ervan.

Op het eerste gezicht, in het geval van de rechtsbijstandverzekering, heeft het weinig zin de invoering van de honorariumschalen afhankelijk te maken van een beperking van het aantal individuele weigeringen (d.w.z. een maximum van 40 of 50% weigeringen), aangezien er een deel van de balie is dat alleen voor ondernemingen werkt en sowieso

337 In artikel 15, tweede lid van KB nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen wordt het volgende bepaald: "Onverminderd de toepassing van bedragen welke eventueel zijn vastgesteld door of krachtens de wet of voorzien bij statuten of overeenkomsten waartoe de beoefenaars zijn toegetroten, bepalen deze vrij het bedrag van hun honoraria, onder voorbehoud van de bevoegdheid, in geval van betwisting, van de Orde waaronder zij ressorteren of van de rechtbanken." In het kader van de verzekering voor geneeskundige zorg stellen de artsen die de tariefakkoorden verwerpen, vrij hun honoraria vast.

338 Gecoördineerde wet, art. 50, § 3. Zie ook Ph. GOSSERIES, *La collaboration des médecins et des praticiens de l'art dentaire à l'assurance maladie obligatoire*, J.T.T., 1970, 50. De uitvoerende macht beschikt echter over de mogelijkheid om, in het geval er geen akkoord kan worden gesloten of een akkoord niet in werking kan treden, de honorariumtarieven verplicht te stellen. In artikel 50, § 11, eerste lid van de gecoördineerde wet wordt immers het volgende gespecificeerd: "Wanneer op de datum van het verstrijken van een akkoord (...) geen nieuw akkoord is gesloten of wanneer een nieuw akkoord (...) niet in alle streken van het land in werking kan treden of blijven, kan de Koning, voor het hele land of voor bepaalde streken van het land, voor alle of voor bepaalde verstrekingen en voor alle of bepaalde categorieën van rechthebbenden, maximum honoraria vaststellen."

339 Gecoördineerde wet, art. 73: "De zorgverleners zijn verplicht om de rechthebbenden duidelijk te informeren over hun toetreding of hun weigering van toetreding tot de akkoorden of overeenkomsten die op hen betrekking hebben."

niet geïnteresseerd zal zijn in het verzekeringssysteem voor de juridische bijstand. Er bestaat geen equivalent voor artsen, van wie de patiënten altijd natuurlijke personen zijn. Op deze basis zijn twee scenario's denkbaar waarin de nadruk zou komen te liggen op het recht van de rechtzoekende op financiële tussenkomst. Een eerste scenario zou erin bestaan te voorzien in de mogelijkheid van deconventionering en vrije prijsbepaling, met behoud, in alle gevallen, van het recht van de rechtzoekende om terugbetaling te verkrijgen volgens de schaal. In een tweede scenario zou er geen mogelijkheid tot deconventionering zijn, maar zou de advocaat de mogelijkheid hebben om, zoals thans het geval is met juridische bijstand, aan te kondigen dat hij niet optreedt in het kader van de rechtsverzekering. Het eerste scenario zou het beginsel van de vrije keuze van advocaat beter eerbiedigen, maar zou hogere kosten voor de gemeenschap meebrengen, terwijl de haalbaarheid van het tweede scenario zou afhangen van het bestaan van een voldoende aanbod, in aantal en kwaliteit, van advocaten die bereid zijn volgens het barema te werken. Deze twee scenario's zouden moeten worden onderzocht in een economische studie.

### De mutualiteiten: nieuwe spelers in de juridische bijstand?

Mutualiteiten zijn het resultaat van de vrijwillige vereniging van natuurlijke personen en zijn noch financiële organisaties, noch een administratieve instantie<sup>340</sup>. Ziekenfondsen worden gedefinieerd als "*verenigingen van natuurlijke personen die het bevorderen van het fysiek, psychisch en sociaal welzijn als streefdoel hebben in een geest van voorzorg, onderlinge hulp en solidariteit*"<sup>341</sup> en zijn een vast element in het institutionele en sociale landschap in België. Ze zijn ingedeeld in landsbonden en stellen ongeveer 14.500 personen tewerk<sup>342</sup>. Hun werkingskosten bedragen meer dan een miljard EUR<sup>343</sup>.

Volgens Paul Jammart zijn de sterke punten van het inschakelen van de mutualiteiten in de werking van de verzekering voor geneeskundige verzorging hun volledige "*imbrication dans le tissu social; la libre adhésion des membres; le réseau dense de points d'accès; la concurrence limitée à l'assurance complémentaire, mais réelle; l'expérience de la gestion et de la négociation, représentation des membres; la gestion démocratique et solidaire; le contrôle strict*"<sup>344</sup>. Hun activiteiten ondergaan momenteel een zekere diversificatie, onder meer doordat zij voortaan bepaalde opdrachten inzake de geneeskundige verzorging en de bijstand aan personen op zich nemen die naar aanleiding van de zesde staatsvorming aan de gefedereerde entiteiten zijn overgedragen. Zo beheren zij in Wallonië sinds 1 januari 2021 de tegemoetkoming voor de hulp aan bejaarden (die vroeger onder de bevoegdheid van de FOD Sociale Zekerheid viel). In deze evolutie zou men een zekere soepelheid kunnen zien die een voorteken is van een zekere ontvankelijkheid voor het idee de verzekering voor geneeskundige verzorging

340 P. JAMMART, "*Faut-il mutualiser l'aide juridique ?*", *op.cit.*, 5.

341 Art. 2 van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, B.S., 28 september 1990.

342 Verslag goedgekeurd op 11 januari 2017 door de Algemene Vergadering van het Rekenhof, 8.

343 *Ibidem*, 9. We wijzen er in dit verband op dat dit goed is voor ongeveer 3,3% van de uitgaven voor de verzekering voor geneeskundige verzorging.

344 P. JAMMART, *op.cit.*, 9.



uit te breiden tot de juridische bijstand. Op juridisch vlak zou de definitie van de opdrachten van de mutualiteiten wel nog moeten worden uitgebreid<sup>345</sup>.

\*\*\*

Wij hebben verschillende basismechanismen van de verzekering voor geneeskundige bezorging bestudeerd (zoals responsabilisering met gegarandeerde toegankelijkheid, georganiseerd via de aanpassing van het remgeld, de akkoorden tussen artsen en ziekenfondsen en de opdrachten van de mutualiteiten) en wij hebben vastgesteld dat het mogelijk lijkt de juridische bijstand in de verzekering voor geneeskundige verzorging op te nemen door op deze mechanismen voort te bouwen en ze aan te passen, met beroep op de mutualiteiten. Wat de toegang tot justitie betreft, zou de opnemng van de juridische bijstand in de verzekering voor geneeskundige verzorging het mogelijk maken de bijstand aan de meest kwetsbare justitiabelen open te breken, de kring van begunstigden te verruimen (en aldus de verarming te voorkomen die met name in de middenklasse kan worden veroorzaakt door een rechtszaak), de toekenning van interventies te automatiseren en, meer in het algemeen, de tekortkomingen van een doelgroepgerichte dienstverlening op basis van een middelentoets te vermijden (administratieve lasten, risico op stigmatisering en non-take-up).

Zoals reeds gezegd, moet deze eerste poging tot institutionele en juridische operationalisering absoluut nog worden aangevuld met een economische analyse die het mogelijk maakt de kosten van de rechtsbijstandverzekering te ramen volgens verschillende parameters, zoals het gedeelte van de honoraria dat ten laste komt van rechtzoekenden wier inkomen een bepaalde drempel overschrijdt, het al dan niet uitsluiten van bepaalde geschillen, het al dan niet handhaven van de terugbetaling wanneer de bijstandverlener niet geconventioneerd is, enz.

Ook mag niet uit het oog worden verloren dat de hier beoogde hervorming geen enkele invloed heeft op de wijze waarop advocaten worden betaald. Ze biedt dus geen oplossing voor een aantal tekortkomingen van de juridische bijstand, die in het volgende punt zullen worden behandeld, zoals het gebrek aan interdisciplinariteit en te weinig aandacht voor geschillenpreventie. Om deze zwakke punten aan te pakken, moet ook worden gewerkt aan de wijze waarop rechtsbijstandverleners worden vergoed.

---

345 Art. 3 van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, B.S., 28 september 1990.

### 3. Alternatieven voor de bezoldigingswijze van de verstrekkers van de juridische tweedelijnsbijstand: toekenning van een vast maandelijks inkomen

In deze derde afdeling hebben we het niet langer over alternatieven voor de financiering van de toegang tot het recht en de rechter. We gaan nu op zoek naar alternatieven voor de manier waarop verstrekkers van juridische tweedelijnsbijstand worden vergoed. Om een doeltreffend systeem voor toegang tot het recht en de rechter in te voeren, kunnen we ons inderdaad niet beperken tot de financiering van het systeem. We moeten in een tweede fase ook bekijken hoe de verstrekkers van juridische bijstand worden vergoed. We tonen aan dat de vergoedingswijze een rechtstreeks effect heeft op de toegang tot de juridische prestaties en de kwaliteit ervan, in het bijzonder voor personen in armoede.

We bespreken allereerst de reeds lang aangetoonde zwakke punten in de strijd tegen armoede die inherent zijn aan het organisatiemodel van de juridische bijstand waarbij de advocaten per prestatie worden vergoed, met andere woorden op basis van de prestaties die ze verrichten in de zaken waarin ze zijn aangesteld. Deze bezoldiging per prestatie is het systeem dat in België wordt toegepast voor de juridische tweedelijnsbijstand (3.1). Vervolgens tonen we het belang aan van de invoering, als aanvulling op het huidige systeem, van structuren waarin de advocaten een vaste vergoeding zouden ontvangen, en dit in het licht van de doelstelling van armoedebestrijding (3.2). Tot slot onderzoeken we hoe dit voorstel in de praktijk zou kunnen worden uitgevoerd en zoeken we de inspiratie bij het Schotse rechtsbijstandssysteem maar ook bij het forfaitaire model van de medische centra (3.3).

De vaste vergoeding van advocaten in het kader van de juridische bijstand is een oplossing die gemakkelijk kan worden geïntegreerd in het huidige systeem van tweedelijnsrechtsbijstand<sup>346</sup>. Maar ze zou ook kunnen worden ingevoerd in het kader van een sociaal verzekeringsstelsel, volgens hetwelk advocaten dan zouden kunnen kiezen tussen een vergoeding op basis van dienstverlening of een forfaitaire vergoeding, zoals in de gezondheidszorg trouwens het geval is.

#### 3.1. Het aan de kaak stellen van de zwakheden van het “judicare”-systeem en van de vergoeding per prestatie in de strijd tegen armoede in België en elders: een oud en lang verhaal

Er bestaan in de wereld verschillende modellen voor de organisatie van juridische bijstand. In België wordt de juridische bijstand georganiseerd volgens het “judicare”-systeem. In dit stelsel kunnen alle advocaten, soms na een opleiding of een examen, personen die juridische bijstand genieten, bijstaan en vertegenwoordigen tegen een vergoeding uit overheidsfondsen. Hun vergoeding bestaat uit een uurtarief of, veel

---

346 Het is precies in dit kader dat deze oplossing is bedacht. Zie E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », *op.cit.*

vaker, een forfait per zaak of per handeling<sup>347</sup>. In België wordt de vergoeding per handeling toegepast, waarbij de nomenclatuur een bepaald aantal punten met een geldwaarde toekent aan elk type prestatie. In het “*judicare*”-systeem staan de balies in voor de praktische organisatie van de juridische bijstand (kwaliteitscontrole, opleiding, aanstelling van de advocaten enz.), en dit volledig onafhankelijk van de Staat<sup>348</sup>. Het systeem is dus gebaseerd op een liberale organisatie van de juridische dienstverlening: het volgt een marktlogica waarbij advocaten vrij zijn om rechtsbijstand zaken aan te nemen<sup>349</sup>.

Het “*judicare*”-systeem is de oudste en meest gebruikelijke organisatiewijze van de juridische bijstand<sup>350</sup>. Een van de redenen voor het overwicht van dit systeem is dat in veel landen de juridische bijstand historisch gezien kosteloos werd verleend door private advocaten in hun kantoor (charitatieve of filantropische beweegredenen)<sup>351</sup>.

Dit systeem heeft verschillende voordelen. In theorie zijn er heel wat bijstandsverleners, aangezien alle advocaten hieraan kunnen meewerken. Het is relatief goedkoop voor de overheid en vereist geen oprichting van onafhankelijke administratieve structuren voor het beheer van de juridische bijstand, die aan de balies wordt gedelegeerd.

Deze vergoedingswijze per prestatie, die inherent is aan het “*judicare*”-systeem, heeft wel degelijk gevolgen voor de daadwerkelijke toepassing van het recht op juridische bijstand voor de begunstigden, vooral dan voor mensen die in armoede leven. De economische voordelen verbonden aan de behandeling van bepaalde zaken van juridische bijstand (afhankelijk van het onderwerp of het type doelgroep) zijn in vergelijking met andere zaken niet altijd voordelig<sup>352</sup>. Bepaalde materies, personen of geografische gebieden worden verwaarloosd door advocaten in wiens ogen ze financieel niet de moeite waard zijn<sup>353</sup>. Deze vergoedingswijze gaat bovendien hand in hand met een hoofdzakelijk curatieve en individuele benadering<sup>354</sup>. Curatief, want de advocaat komt vaak in een latere fase van de problemen tussenbeide, aangezien hoofdzakelijk geschillenprestaties worden vergoed. Individueel, want de vergoeding wordt toegekend aan de dienstverlenende advocaat en zet niet aan tot samenwerking in teamverband.

347 UNDP/UNODC, “*Global Study on Legal Aid*”, 2016, 44-45.

348 UNDP/UNODC, “*Global Study on Legal Aid*”, 2016, 44-45; R.L. SPANGENBERG en M.L. BEEMAN, “*Indigent Defense Systems in the United States*”, *Law and Contemporary Problems* 1995, vol. 58, nr. 1, 33, <http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol58/iss1/3>.

349 S. GIBENS en B. HUBEAU, “*Socially responsible legal aid in Belgian society: time for a thorough rethink?*”, *International Journal of the Legal Profession*, 2013, vol. 20, n° 1, 78 (“*this is a service that is perfectly adapted to the legal professional, who can thus act in an entirely entrepreneurial manner in the public space of legal aid*”).

350 UNDP/UNODC, “*Global Study on Legal Aid*”, 2016, 38 en 106.

351 Zie hierover: A. LEJEUNE, “*Conscientiser les individus au droit: la construction sociale des besoins et demandes juridiques*”, *Canadian Journal of Law and Society / Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 26, nr. 3, 566-567.

352 Verslag voorgesteld aan de ministers en aan de Scottish Legal Aid Board, *Strategic Review on the Delivery of Legal Aid, Advice and Information*, 2004, p.125, <https://www2.gov.scot/Publications/2004/11/20182/45886> (“*It needs to be recognised that the judicare method of provision relies on the effective functioning of a market: on demand for services ensuring adequate supply and on supply being appropriate for the demand. Herein lies the weakness of this method: in its reliance on the market and on private practitioners it cannot guarantee supply, whether in terms of specific levels, full geographic coverage or specific legal field coverage.*”).

353 *Ibidem*.

354 S. GIBENS en B. HUBEAU, “*Socially responsible legal aid in Belgian society: time for a thorough rethink?*”, *op.cit.*, 77.

Bovendien wordt aan de betaling per handeling of tegen een forfaitair bedrag vaak verweten dat ze de advocaat er niet toe aanzet om veel tijd te besteden aan dossiers van juridische bijstand<sup>355</sup>, en dit terwijl de zaken van de meest kwetsbare mensen vaak veel tijd en luisterbereidheid vergen om hun een kwaliteitsvolle dienstverlening te kunnen bieden<sup>356</sup>. Het risico is reëel dat de advocaat bewust of onbewust meer aandacht besteedt aan zijn private cliënten.

De zwakke punten van deze vergoedingsmethode voor de rechtsbijstandverleners zijn in België bevestigd. De aard van de vergoeding in het kader van de juridische bijstand beperkt het optreden van de advocaten met name in twee opzichten.

- Enerzijds is dit beperkt gelet op het juridische probleem waarvoor hij/zij is aangesteld. In de praktijk zal iemand die met meerdere juridische problemen wordt geconfronteerd, vaak evenveel advocaten hebben als geconstateerde problemen. De advocaten, die elk binnen het beperkte kader van hun aanstelling handelen, zullen doorgaans niet over de mogelijkheid beschikken om een samenhangende strategie uit te stippelen om hun cliënt uit de crisis te helpen. Dit systeem houdt ook het risico in dat bepaalde situaties slechts vanuit de invalshoek van één specialisme worden onderzocht en dat bepaalde juridische of sociale problemen niet worden opgespoord of aangepakt<sup>357</sup>.
- Anderzijds is de speelruimte van de advocaten beperkt gezien de nomenclatuur, die exhaustief opsomt welke handelingen er kunnen worden vergoed in het kader van de juridische bijstand<sup>358</sup>. Deze lijst van handelingen zet de advocaten ertoe aan de voorkeur te geven aan prestaties in het kader van gerechtelijke procedures, en dit ten nadele van niet-contentieuze, zoals het opsporen van andere juridische problemen, of pre-contentieuze, zoals het onderhandelen over een minnelijke schikking. Tot slot leidt dit systeem, zoals elders is opgemerkt<sup>359</sup>, tot een tekort aan advocaten die gespecialiseerd zijn in zaken met een lage vergoeding, zoals de schadeverzekering, de werkloosheidsverzekering of de sociale bijstand, zaken die vooral betrekking hebben op armere bevolkingsgroepen<sup>360</sup>.

Naast het “*judicare*”-systeem bestaat er nog een ander belangrijk model voor de organisatie van de juridische bijstand: het systeem van de permanente advocaten, waarbij bepaalde advocaten zich uitsluitend toelagen op de verdediging van personen die

---

355 UNODC Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries, 2017, 83-84.

356 UNDP/UNODC, “*Global Study on Legal Aid*”, 2016, 46.

357 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE (met medewerking van Fontaine, M.), « *Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d’avocats dédiés à l’aide juridique* », 2019.

358 Ministerieel besluit van 19 juli 2016 tot vaststelling van de lijst met punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand, B.S., 10 augustus 2016.

359 Zie bijvoorbeeld: Verslag aan de Ministers en aan de Scottish Legal Aid Board, Strategic Review on the Delivery of Legal Aid, Advice and Information, 2004, 125, <https://www2.gov.scot/Publications/2004/11/20182/45886> (“*It needs to be recognised that the judicare method of provision relies on the effective functioning of a market: on demand for services ensuring adequate supply and on supply being appropriate for the demand. Herein lies the weakness of this method: in its reliance on the market and on private practitioners it cannot guarantee supply, whether in terms of specific levels, full geographic coverage or specific legal field coverage.*”)

360 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE (met medewerking van Fontaine, M.), « *Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d’avocats dédiés à l’aide juridique* », 2019.

juridische bijstand genieten. Ze krijgen daarvoor een vaste vergoeding van de Staat<sup>361</sup>. Deze vergoedingswijze zet aan tot collectieve werkzaamheden en samenwerking, met name met andere beroepsgroepen, zoals maatschappelijk werkers<sup>362</sup>. Ze stelt advocaten in staat om creatieve en eventueel niet-contentieuze oplossingen te bedenken voor de problemen van hun cliënten. Tot slot kunnen advocaten zo ook de tijd nemen om de bestaande en chronische problemen van hun cliënten op te sporen en er samenhangende en passende oplossingen voor aan te dragen.

Dit systeem bestaat doorgaans naast het “*judicare*”-systeem binnen eenzelfde Staat. We hebben het dan over 'gemengde' systemen. Wereldwijd wordt deze hybride organisatie van juridische bijstand steeds populairder: de juridische bijstand wordt steeds meer verdeeld over 'permanente' advocaten, die zich volledig wijden aan juridische bijstand en een salaris ontvangen, en 'private' advocaten, die zelfstandig zijn en een forfaitaire of prestatiegebonden vergoeding krijgen voor de zaken die zij aannemen in het kader van de juridische bijstand<sup>363</sup>. Deze twee organisatie- en vergoedingsmodellen voor prestaties in het kader van juridische bijstand vullen elkaar aan en zorgen er zo voor dat juridische bijstand wordt verleend aan een bevolkingsgroep die onvoldoende wordt bediend door advocaten met een private praktijk, bijvoorbeeld om redenen van haar locatie of de soorten zaken die kenmerkend voor zijn voor die groep. Dankzij de verscheidenheid aan dienstverleners en de complementariteit van de benaderingen kan de toegang tot de rechter worden verbeterd en kan aan zeer uiteenlopende behoeften worden voldaan<sup>364</sup>.

In België wordt sinds het begin van de jaren negentig het idee geopperd van de oprichting van advocatenkantoren of structuren voor juridische bijstand waarin de advocaten een vaste vergoeding zouden krijgen. Een wetsvoorstel dat op 25 april 1991 door Laurette Onkelinx en Yvan Mayeur werd ingediend, voorzag in de creatie van “*centra voor juridische bijstand*” in elk gerechtelijk arrondissement<sup>365</sup>. Volgens dit voorstel zou de juridische dienstverlening van deze centra, van de eerste en de tweede lijn, worden verzorgd door advocaten die er hun hoofdactiviteit zouden uitoefenen<sup>366</sup>. De advocaten zouden een samenwerkingsovereenkomst sluiten met de centra<sup>367</sup>. Deze centra zouden meewerken aan het verlenen van juridische prestaties aan begunstigden van juridische bijstand, naast andere private praktijken die prestaties vervullen ten behoeve van begunstigden van de bijstand buiten deze centra<sup>368</sup>. Het was de bedoeling dat deze centra ook een voorlichtingsrol ten behoeve van het publiek en van “*preventie*”

361 UNDP/UNODC, “*Global Study on Legal Aid*”, 2016, 44.

362 S. GIBENS en B. HUBEAU, “*Socially responsible legal aid in Belgian society: time for a thorough rethink?*”, *op.cit.*, 78 en 82.

363 UNDP/UNODC, “*Global Study on Legal Aid*”, 2016, 51 en 150.

364 Verslag voorgesteld aan de ministers en aan de Scottish Legal Aid Board, “*Strategic Review on the Delivery of Legal Aid, Advice and Information*”, 2004, p. 21, <https://www2.gov.scot/Publications/2004/11/20182/45886> (“*A complex mixed model of delivery has the ability, through its great variety of providers and its flexibility, to reach a very wide range of advice seekers and address a great variety of needs. (...) Different methods and providers can, in principle, complement each other both in terms of the particular (secondary) purpose they pursue, the people they reach, the type of service they provide, and the subject matter they deal with.*”)

365 Wetsvoorstel betreffende de juridische bijstand, Parl.St. Kamer 1990-91, nr. 1588/1, 2.

366 Wetsvoorstel betreffende de juridische bijstand, Parl.St. Kamer 1990-91, nr. 1588/1, artikel 1, 10.

367 Wetsvoorstel betreffende de juridische bijstand, Parl.St. Kamer 1990-91, nr. 1588/1, artikel 1, 10.

368 Wetsvoorstel betreffende de juridische bijstand, Parl.St. Kamer 1990-91, nr. 1588/1, artikel 5, 11.

op *juridisch vlak*" zouden vervullen<sup>369</sup>. Door Giet, Landuyt en Biefnot<sup>370</sup> werd tijdens de volgende legislatuur een nieuwe versie van het voorstel ingediend.

Twee decennia later wordt nu een vergelijkbaar voorstel besproken binnen de Franstalige balies<sup>371</sup>. Er wordt voorgesteld om specifieke advocatenkantoren voor juridische bijstand op te richten ter aanvulling van het huidige systeem, om de toegang tot de rechter voor personen in armoede beter te waarborgen. Ze zouden worden opgericht in arrondissementen met een vastgestelde behoefte eraan en zouden de vorm aannemen van een vzw. De teams zouden bestaan uit advocaten en maatschappelijk werkers (a minima), in loondienst. Het hele kantoor zou worden aangesteld voor de behandeling van een zaak. De advocaten, die op die manier bevrijd zouden zijn van de nomenclatuur en de vergoeding per handeling, zouden de algemene juridische situatie van hun cliënten kunnen bekijken, in samenwerking met andere actoren, om een alomvattende exit-strategie te overwegen.

In beide gevallen zijn de voorstellen erop gericht het systeem van juridische tweedelijnsbijstand aan te vullen met specifieke structuren voor juridische bijstand. Het is dus niet de bedoeling het huidige systeem van juridische bijstand te vervangen of ermee te concurreren, wel om het aan te vullen om het recht op juridische bijstand van personen in armoede beter te kunnen realiseren.

Het voorstel van de jaren 1990 werd niet gevolgd, vooral omdat het de onafhankelijkheid van de advocaten, en dus de kwaliteit van de verdediging van de rechtzoekenden zou ondermijnen<sup>372</sup>. Dit is ook een centraal argument dat nu door bepaalde advocaten binnen de balies naar voren wordt geschoven tegen het project van specifieke advocatenkantoren dat nu besproken wordt. De bezorgdheid vloeit voort uit het feit dat advocaten die uitsluitend met overheidsgeld zouden worden vergoed, onder druk zouden kunnen staan wat betreft het aantal te behandelen dossiers, de keuze van de dossiers waaraan voorrang moet worden verleend, of zelfs in de gerechtelijke en juridische te volgen strategie in de zaken waarbij de Staat de verweerder is.

Dit risico moet echter ernstig worden gerelativeerd en maskeert soms corporatistische en protectionistische reflexen onder de vlag van de verdediging van een vrij beroep.

Vooreerst verschilt deze situatie niet van de situatie van advocaten die bijna uitsluitend voor één of twee cliënten werken, of medewerkers met een maandloon in de grote advocatenkantoren. Bovendien is deze vrees gebaseerd op de veronderstelling dat het huidige systeem de onafhankelijkheid waarborgt van advocaten die in het kader van de juridische bijstand werken. In het kader van de juridische bijstand is de handelingsvrijheid van de advocaat echter sterk afgebakend, en soms zelfs in

---

369 Wetsvoorstel betreffende de juridische bijstand, Parl.St. Kamer 1990-91, nr. 1588/1, artikel 5, 11.

370 Wetsvoorstel betreffende de (partieel) vrije tussenkomst van de advocaten en Wetsvoorstel over de wettelijke hulpverlening, Verslag namens Commissie voor Justitie, Kamer, zittingen 1997-1998, n°549/14.

371 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE (met medewerking van Fontaine, M.), « *Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique* », januari 2019.

372 Wetsvoorstel betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten en Wetsvoorstel betreffende de rechtsbijstand, Verslag namens de Commissie voor Justitie, Parl.St., Kamer 1997-98, nr. 549/114, 22.

gevaar. De advocaat zit in feite gevangen in een belangenconflict tussen het financiële evenwicht van zijn kantoor en de verdediging van zijn cliënten. Uit de internationale en Belgische literatuur blijkt dat het judicare-systeem financiële stimuli opwekt die de advocaten ertoe aanzetten dossiers van juridische bijstand te weigeren op grond van een kosten-batenanalyse ten nadele van de justitiabelen, in het bijzonder wanneer er een veelvoud aan complexe juridische problemen is, de cliënt 'moeilijk' blijkt of in zaken waarin er geen pasklare gerechtelijke procedure voorhanden is<sup>373</sup>. Het dwingt hen ertoe slechts een minimaal aantal uren te werken voor begunstigden van juridische bijstand<sup>374</sup> en hun verdedigingsstrategie aan te passen aan de nomenclatuur<sup>375</sup>.

Ten tweede tast het feit dat men werknemer is niet noodzakelijk de intellectuele vrijheid aan<sup>376</sup>. Het wordt thans zonder enige twijfel aanvaard dat een vrij beroep kan worden uitgeoefend in het kader van een arbeidsovereenkomst<sup>377</sup>. De Belgische doctrine inzake sociaal recht bevestigt unaniem dat er geen enkele reden is waarom de advocatuur immuniteit zou genieten ten opzichte van de andere vrije beroepen en zou ontsnappen aan de vereisten van het sociaal recht. De artikelen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de (intellectuele) onafhankelijkheid van de advocaat staan er dus niet aan in de weg dat de advocaat zijn beroep in loondienst uitoefent<sup>378</sup>. Het is bijgevolg aan de representatieve instanties van de beroepsgroep om al dan niet toestemming te verlenen voor de uitoefening van het beroep van advocaat in het kader van een arbeidsovereenkomst. De OVB legt haar advocaten op om het beroep uit te oefenen als zelfstandige<sup>379</sup>. De OBFV doet dat niet, zodat sommige advocaten momenteel hun activiteit uitoefenen als werknemer. Net als elke andere advocaat is een advocaat in loondienst onderworpen aan het Gerechtelijk Wetboek en de deontologische voorschriften. Er kan dus geen sprake van zijn dat zijn werkgever hem instructies geeft over welke zaken hij moet verdedigen of welke argumentatie hij moet volgen.

373 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE (met medewerking van Fontaine, M.), « *Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique* », januari 2019.

374 INCC en Universiteit van Luik, Onderzoeksverslag, « *Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne* », onderzoek in opdracht van het kabinet van de minister van Justitie, 2012, <https://incc.fgov.be/recherche-relative-la-remuneration-de-l-aide-juridique-de-deuxieme-ligne>, p.100) (*Les avocats présentent un travail de qualité qui leur demande un temps et une énergie importante et ne sont finalement pas rétribués à la hauteur de leurs prestations*) en *Les avocats présentent le minimum et reçoivent le même nombre de points que leurs confrères*).

375 Het verslag van het INCC uit 2012 komt tot de conclusie dat het puntensysteem en de onzekerheid van de advocaat die voor de juridische bijstand wordt vergoed, ertoe leiden dat er een voorkeur wordt gegeven aan gerechtelijke procedures boven andere vormen van juridische begeleiding, INCC en Universiteit van Luik, Onderzoeksverslag, « *Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne* », op.cit., 100.

376 F. LAMBINET, « *Le statut social de l'avocat: l'indépendance que requiert la profession fait-elle obstacle à la naissance d'un contrat de travail?* » in S. Gilson (ed.), « *Subordination et parasubordination* », Limal, Anthémis, 2017, 293-294.

377 Zie onder meer het arrest van het Hof van Cassatie van 7 maart 1961, 736.

378 Zie onder meer: C. WANTIEZ, Arbeidsrechtbank van Brussel, 8 december 2000, J.T.T., 2001, 140; W. VAN EECKOUTTE, « *Statut des stagiaires et collaborateurs, récents développements en Belgique* », *Accountancy and Tax*, 1/2002, 32 e.v.; F. LAMBINET, « *Le statut social de l'avocat: l'indépendance que requiert la profession fait-elle obstacle à la naissance d'un contrat de travail?* » in S. Gilson (ed.), « *Subordination et parasubordination* », Limal, Anthémis, 2017, 291-316.

379 Art.142 (III.2.10.1) van de Code voor deontologie voor de advocaten van de OVB (inhoud van het reglement over het statuut van de advocaat, goedgekeurd door de Algemeen Vergadering van de OVB op 8 juni 2005).

Tot slot blijkt uit de vergelijkende ervaring het succes van 'permanente advocaten'. Naast het feit dat voor hen dezelfde beroepsregels gelden als voor advocaten met een private praktijk, wordt hun structurele onafhankelijkheid ten opzichte van de Staat gewaarborgd door het bestaan van onafhankelijke bemiddelingsstructuren (tussen de advocaten en de Staat) die de juridische bijstand met openbare middelen beheren<sup>380</sup>. Deze structuren overkoepelen de juridische bijstand, zowel aan de kant van de advocaten met een private praktijk als aan de kant van de permanente advocaten. Zij stellen de permanente advocaten tewerk, en niet de Staat<sup>381</sup>.

In het licht van deze elementen vinden wij het interessant te onderzoeken of het in het belang van de armoedebestrijding is om ter aanvulling van het huidige systeem structuren voor juridische bijstand op te richten waarin advocaten een vaste vergoeding zouden ontvangen, en dit ten opzichte van de doelstellingen om de toegang tot justitie voor personen in armoede te verbeteren.

### **3.2. Een vaste vergoeding voor advocaten die zich toeleggen op juridische bijstand: een doeltreffende en efficiënte oplossing in de realisatie van de toegang naar de rechter**

Er wordt in België opnieuw gedebatteerd over het dertig jaar oude voorstel om het huidige systeem aan te vullen met structuren waarin advocaten een vaste vergoeding ontvangen. Intussen blijkt uit een rapport van de Verenigde Naties dat in 2016 wereldwijd al meer dan 50 landen een dergelijk gemengd systeem hebben ingevoerd<sup>382</sup>. We bekijken hier hoe een vaste maandelijkse vergoeding van advocaten in het kader van specifieke structuren (*“het alternatief”*) een doeltreffend instrument is in de armoedebestrijding. Deze vergoedingswijze van advocaten heeft twee heilzame effecten: zij maakt de ontwikkeling mogelijk van een holistische benadering van de meervoudige sociaal-juridische problemen waarmee mensen in armoede worden geconfronteerd (3.2.1); zij biedt ook goede vooruitzichten voor de inzet van preventieve, en niet alleen contentieuze, benaderingen van juridische problemen (3.2.2). We sluiten af met enkele overwegingen over de doeltreffendheid van het gemengde stelsel bij het verzekeren van toegang tot de rechter voor mensen die in armoede leven (3.2.3).

#### **3.2.1. Een vaste vergoeding voor advocaten bevordert de ontwikkeling van een holistische benadering van de sociaaljuridische problemen**

In België en elders zijn de juridische problemen waarmee mensen in armoede te maken krijgen, vaak multidimensionaal, onderling verbonden en complex<sup>383</sup>.

---

380 UNDP/UNODC, *“Global Study on Legal Aid”*, 2016, 46.

381 UNDP/UNODC, *“Global Study on Legal Aid”*, 2016, 46.

382 UNDP/UNODC, *“Global Study on Legal Aid”*, 2016, 51 en 150.

383 Zie bijvoorbeeld: P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL en H. M. MCDONALD, *“Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base”*, *op.cit.*, hoofdstuk 2; R. SANDEFUR, *“The Importance of Doing Nothing: Everyday Problems and Responses of Inaction”*, *op.cit.*, 112-132.



Uit buitenlandse studies blijkt dat het optreden van een sociaaljuridisch probleem (scheiding, ontslag, strafvervolging, schorsing of uitsluiting van sociale uitkeringen, illegaal verblijf enz.) vaak leidt tot andere problemen, zoals huisvestingsproblemen, problemen inzake schuldinvoering, familiale moeilijkheden, gezondheidsproblemen enz.<sup>384</sup>. Het fenomeen van de vermenigvuldiging van problemen van alle aard wordt nog verergerd door een situatie van armoede<sup>385</sup>. Wanneer deze opeenstapeling van problemen onopgemerkt en onopgelost blijft, draagt ze bij tot sociale uitsluiting en verarming van de betrokkenen<sup>386</sup>.

Deze complexe en multidimensionale situaties moeten op een holistische manier worden aangepakt om echte oplossingen te kunnen bieden<sup>387</sup>. De holistische benadering is gebaseerd op het postulaat dat, om personen in een kwetsbare situatie doeltreffend steun te kunnen verlenen, rekening moet kunnen worden gehouden met de oorzaken en de uitingen van de sociale uitsluiting<sup>388</sup>. Deze benadering wordt internationaal erkend als een vorm van juridische bijstand die bijzonder geschikt is voor bepaalde kwetsbare groepen voor wie de toegang tot justitie zeer moeilijk ligt<sup>389</sup>.

In de praktijk leidt deze praktijk er toe dat de advocaat zich niet beperkt tot het oplossen van een juridisch probleem waarvoor hij is aangesteld, maar poogt hij een volledig beeld te krijgen van de sociaaljuridische problemen waarmee mensen worden geconfronteerd. De holistische benadering impliceert dat er wordt gewerkt in multidisciplinaire teams, onder meer met advocaten met een ander specialisme en met maatschappelijk werkers. Deze teams besteden de nodige tijd om heldere en toegankelijke communicatie gericht op de justitiabelen tot stand te brengen en om te ontcijferen waar ze precies nood aan hebben, om een algemene strategie voor een uitweg uit de crisissituatie te ontwikkelen. Deze benadering maakt het mogelijk om

384 Zie bijvoorbeeld: P. PLEASENCE, N. J. BALMER, A. BUCK, A. O'GRADY en H. GENN, "Multiple Justiciable Problems: Problem Clusters, Problem Order and Social and Demographic Indicators", *Journal of Empirical Legal Studies*, vol. 1, nr. 2, 2004, 301; P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL en H. M. MCDONALD, "Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base", *op.cit.*, pp. 16 e.v.; P. PLEASENCE et al., "Causes of Action: Civil Law and Social Justice", *op.cit.*, 58 e.v. en hoofdstuk 5; A. CURRIE, "The Legal Problems of Everyday Life, The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians", *op.cit.*, 55 e.v.

385 Zie bijvoorbeeld: C. COUMARELOS, D. MACOURT, J. PEOPLE et al., "Legal Australia-Wide Survey: Legal Need in Australia" (Sydney: Law and Justice Foundation of New South Wales, 2012), 5.

386 Zie bijvoorbeeld: P. PLEASENCE, N. J. BALMER, A. BUCK, A. O'GRADY en H. GENN, "Multiple Justiciable Problems: Problem Clusters, Problem Order and Social and Demographic Indicators", *Journal of Empirical Legal Studies*, 2004, vol. 1, nr. 2, 301; P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL en H. M. MCDONALD, "Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base", Sydney, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2014, 16 e.v.; P. PLEASENCE et al., "Causes of Action: Civil Law and Social Justice", Legal Services Commission, Norwich, 2004, 58 e.v. en hoofdstuk 5; A. Currie, "The Legal Problems of Everyday Life, The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians", Ministerie van Justitie van Canada, 2009, [https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07\\_la1-rr07\\_aj1/rr07\\_la1.pdf](https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07_la1-rr07_aj1/rr07_la1.pdf), 55 e.v.

387 P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL en H. M. MCDONALD, "Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base", *op.cit.*, p. 36 ("The multiple, and often intertwined, legal and non-legal needs of disadvantaged groups highlights the potential value of client-centered services in increasing access to justice for these groups and providing holistic solutions to their problems. That is, they may often require joined-up responses from legal and broader human services in order to address all of their needs").

388 A. BUCK en L. CURRAN, "Delivery of Advice to Marginalized and Vulnerable Groups: the Need for Innovative Approaches", *op.cit.*, p. 7 verwijzing naar A. BUCK, N.J. BALMER en P. PLEASENCE, "Social Exclusion and Civil Law: Experience of Civil Justice problems among Vulnerable Groups", *Journal of Social Policy and Administration*, vol. 39, 2005, 302-320.

389 United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "Global Study on Legal Aid", 2016, 24-25.

professionele expertise ten gunste van de justitiabele te delen en zeer snel tot gedeelde kennis en vaardigheden voor het hele team te komen om zo eventuele sociaaljuridische problemen beter op te sporen. Vanuit systemisch oogpunt maakt ze de ontwikkeling mogelijk van efficiëntere samenwerkingsverbanden met andere actoren op het terrein, om mensen doeltreffend naar andere diensten te begeleiden.

Door af te stappen van een vergoeding per handeling kunnen advocaten de problemen van hun cliënten holistisch benaderen. Dit model lijkt zich trouwens alleen te hebben ontwikkeld in landen waar juridische bijstand wordt verleend door permanente advocaten<sup>390</sup>. Het toekennen van een vaste vergoeding maakt het immers mogelijk om een strategie voor een uitweg uit de crisis te bedenken buiten het keurslijf van de nomenclatuur en het juridische probleem waarvoor de advocaat is aangesteld. De vaste vergoeding zet de advocaten ertoe aan om in team te werken en om samen te werken met maatschappelijk werkers in het belang van hun cliënten. Zij hebben de tijd om zich vertrouwd te maken met het maatschappelijk werk en met het verenigingswezen en andere plaatselijke structuren die bepaalde sociaaljuridische problemen beter weten aan te pakken dan de rechtbanken. Dankzij deze interdisciplinaire samenwerking kunnen ook systemische problemen worden opgespoord, kan de overheid op deze problemen attent worden gemaakt en kan de nodige tijd worden vrijgemaakt voor strategische geschillenbeslechting.

De holistische benadering heeft haar nut al bewezen in België, op het vlak van eerstelijnsrechtsbijstand<sup>391</sup> en van toegang tot huisvesting<sup>392</sup>. Het is ook de favoriete benadering van de medische huizen, waarvan de multidisciplinaire teams onder meer maatschappelijk werkers omvatten<sup>393</sup>. Het zijn trouwens artsen van de medische huizen, gesteund door universitaire onderzoekers, die gelobbyd hebben voor de aanvulling van het *fee-for-service*-systeem met de mogelijkheid te kiezen voor een forfaitaire financiering, die nodig was om hen in staat te stellen in hun praktijk een holistische benadering te blijven ontwikkelen zonder financieel gewurgd te worden<sup>394</sup>.

### 3.2.2. Een vaste vergoeding van advocaten werkt de invoering van een preventieve aanpak van sociaaljuridische problemen in de hand

Vaak worden personen in armoede pas 'zichtbaar' wanneer ze zich in een crisissituatie bevinden. Ze komen in contact met een advocaat omdat ze voor de rechter worden gedaagd. Het huidige systeem laat de aangestelde advocaat slechts toe om zich uitsluitend bezig te houden met deze procedure, die vaak slechts het topje van de ijsberg

---

390 Zie bijvoorbeeld Australië en de Verenigde Staten.

391 Het proefproject wist aan te tonen dat de maatschappelijk werkers een brug kunnen slaan tussen de kwetsbare personen en de advocaat, of tussen de wereld van de armoede en de wereld van het recht. Zie over dit proefproject: S. GIBENS, "Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtsbulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk?", Proefschrift Universiteit Antwerpen, 2018, 215 e.v.; S. GIBENS, "National Report for the International Legal Aid Group (Belgium)", *op.cit.*, 2017, 3-5.

392 <http://www.housingfirstbelgium.be/fr/>

393 Santé conjugüée, « *Le financement des soins de santé primaires au forfait* », januari 1998, nr. 3, 59, <https://www.maisonmedicale.org/Sommaire-no3-LE-financement-des.html>.

394 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », *op.cit.*, 51.

is, tenzij om andere aanstellingen wordt verzocht, waarvoor weer administratieve stappen nodig zijn. Het juridische probleem dat aanleiding gaf tot de aanstelling is dikwijls slechts de 'gerechtelijke' uiting van meerdere en complexe, lopende problemen. Aangezien sociale of juridische problemen kunnen escaleren en op hun beurt tot nog andere sociaaljuridische problemen kunnen leiden, is het van belang zo snel mogelijk op te treden en maatregelen te nemen om te voorkomen dat een situatie verslechtert<sup>395</sup>.

Bevrijd van de nomenclatuur en het beperkte kader van hun aanstelling (die niet meer is dan een visie op de situatie vanuit de invalshoek van het systeem van juridische bijstand: welke procedure? welke handelingen?) kunnen advocaten de verschillende elementen van de crisis 'ontvouwen' en de andere juridische en sociale problemen waaraan moet worden gewerkt, blootleggen. Voor de justitiabele houdt deze aanpak rekening met de moeilijkheid voor mensen in armoede om "eerst zelf een diagnose over de eigen situatie te stellen alvorens te handelen"<sup>396</sup>. De tijd die wordt besteed aan ontmoetingen met cliënten en aan het opbouwen van een relatie van wederzijds vertrouwen, stelt de advocaten en maatschappelijk werkers in staat de huidige, potentiële en chronische problemen van hun cliënten te identificeren en een alomvattende oplossing te bieden, eventueel in samenwerking met andere diensten.

De vroegtijdige onderkenning van bepaalde problemen maakt ook een snellere oplossing ervan mogelijk, eventueel buiten de rechtbanken, door te onderhandelen met de belanghebbenden, of dat nu instellingen of private personen zijn. Bevrijd van de nomenclatuur kunnen advocaten de tijd nemen om beter rekening te houden met de wensen van hun cliënten, wat impliceert dat ook juridische oplossingen buiten de rechtszaal, of zelfs niet-juridische oplossingen kunnen worden overwogen<sup>397</sup>.

Het multidisciplinaire karakter van de teams, onder meer dankzij de maatschappelijk werkers, zorgt voor een beter contact tussen de betrokkenen en hun advocaten en bevordert een beter begrip en een betere kennis van de beschikbare diensten<sup>398</sup>. Op termijn leidt dit tot een verlaging van de "stress en schaamte die gepaard gaan met het zoeken naar hulp"<sup>399</sup>. Preventie zal ook het logische gevolg zijn van het feit dat de teams van specifieke kantoren de problemen waarmee personen in armoede af te rekenen hebben, beter begrijpen en dat ze een betere kennis hebben van de bevolkingsgroepen tot wiens dienst ze staan. Naar het model van de medische huizen zullen de advocaten

---

395 A. BUCK en L. CURRAN, *Delivery of Advice to Marginalized and Vulnerable Groups: the Need for Innovative Approaches*, op.cit., 23-24.

396 P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL en H. M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, Sydney, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2014, 68.

397 INCC en Universiteit de Liège, Onderzoeksverslag, *Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne*, onderzoek in opdracht van het kabinet van de minister van Justitie, 2012, 100; L. COMBRINK, S. PETERS en S. GIBENS, *Threats to Legal Aid and Legal Assistance in the Netherlands and in Belgium* in B. HUBEAU en A. TERLOUW (eds.), *Legal Aid in the Low Countries*, Intersentia, 2014, 68 (*social legal problems can also be solved in other ways, compared to through the legal system alone; sometimes around it*).

398 R. STEINBERG, *Heeding Gideon's Call in the Twenty first Century: Holistic Defense and the New Public Defense Paradigm*, op.cit., 993. Zie ook P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL en H. M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, Sydney, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2014, 114-115.

399 P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL en H. M. MCDONALD, *Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*, Sydney, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2014.

van die structuren kunnen meewerken aan bewustmakings- en preventiecampagnes in de arrondissementen.

Tot slot heeft de preventieve benadering ook een gunstige invloed op de andere levensdomeinen van de betrokken personen<sup>400</sup>. Dankzij een betere samenwerking met andere diensten kunnen personen sneller en doeltreffender worden doorverwezen binnen de advocaten en andere hulpdiensten (medische huizen, verenigingen voor armoedebestrijding, psychologen). Dit volgt het voorbeeld van de medische huizen, die naast medisch personeel ook maatschappelijk werkers en/of gezondheidsbevorderaars in dienst hebben om preventieve maatregelen te nemen<sup>401</sup>. Zo kan de vicieuze cirkel van armoede en sociale uitsluiting worden doorbroken, dankzij globale en preventieve oplossingen.

### 3.2.3. Overweging in verband met de efficiëntie van het voorstel in de realisatie van de toegang tot justitie

Het “*judicare*”-systeem is minder duur voor de Staat dan het systeem van permanente advocaten<sup>402</sup>, maar we hebben gezien dat het bepaalde zwakke punten vertoont in de realisatie van de toegang tot justitie. Het voorstel beoogt geen vervanging van het *judicare*-systeem door het systeem van permanente advocaten; het gaat om een aanvulling ervan door een gemengd systeem voor de organisatie van de juridische bijstand in te voeren. Het gemengde systeem wordt beschouwd als het meest efficiënte voor de verwezenlijking van het recht op juridische bijstand. Door het “*judicare*”-systeem te combineren met specifieke structuren voor juridische bijstand, samengesteld uit advocaten die een vaste vergoeding ontvangen, kan er op zo efficiënt mogelijke wijze voor worden gezorgd dat juridische bijstand wordt verleend aan een bevolkingsgroep die onvoldoende wordt bediend door advocaten met een private praktijk, bijvoorbeeld om reden van haar locatie of de soorten zaken die kenmerkend voor zijn voor die groep. Met andere woorden, het gaat erom een vangnet in te voeren voor personen in armoede die niet of onvoldoende worden geholpen in het *judicare*-systeem, onder meer door de commerciële werking ervan<sup>403</sup>.

De kostprijs van een gemengd systeem moet bovendien worden afgewogen tegen de verschillende positieve externe effecten die eruit voortvloeien: schaalvoordelen en efficiëntiewinst, vermindering van overconsumptie van justitie en maatschappelijke voordelen die voortvloeien uit een betere toegang tot rechten en justitie.

---

400 P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL en H. M. MCDONALD, “*Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base*”, *op.cit.*, p. 113 (*‘A central challenge to prevention and early intervention as a public legal service delivery framework is that some of the activities required to prevent the escalation of legal issues for socially disadvantaged people fall well outside the legal domain, and it is work ‘beyond the law’ which may best prevent legal problems from occurring or prevent problems from escalating’*).

401 KPMG, Beleidscel - Riziv, “*Audit van de organisatie, werking en kostenstructuur van medische huizen*”, 2018, 117.

402 M. FONTAINE en I. TOJEROW, « *Etude de faisabilité économique et modèles de financement d’un projet pilote de cabinet d’avocats dédiés à l’aide juridique* », 2019, 47.

403 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE (met medewerking van Fontaine, M.), « *Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d’avocats dédiés à l’aide juridique* », 2019, 18-28.

De gefragmenteerde of silobenadering van de juridische hulp (één advocaat per juridisch probleem) in het huidige systeem heeft negatieve gevolgen voor de doorlooptijd van de dossiers. Wanneer iemand met een waaier aan sociaal-juridische problemen te kampen heeft, zal het systeem hem naar verschillende advocaten doorverwijzen, waarbij telkens een nieuwe aanstelling moet worden verkregen. Zowel voor het Bureau voor juridische bijstand als voor de aangestelde advocaat zal er een nieuwe aanvraag en een nieuw dossier zijn dat administratief moet worden verwerkt.

Deze 'instapkosten' zijn dus een veelvoud van het aantal aangestelde advocaten en moeten door elk van hen ten laste worden genomen. Voor elke advocaat moet er een aantal administratieve stappen worden ondernomen die noodzakelijk zijn voor de aanstelling, met name de verificatie van het inkomensniveau van de cliënt en de invoering van zijn contactgegevens met het oog op de opening van een dossier voor juridische bijstand. De verificatie van het inkomen van de persoon kan erg belastend zijn voor de advocaat en de cliënt. Het Platform Recht voor Iedereen heeft de impact van de administratieve rompslomp van het huidige systeem voor de aanstelling van een advocaat uitvoerig gedocumenteerd<sup>404</sup>. Dit is des te meer het geval wanneer de personen zich in een crisis- of noodsituatie bevinden (risico op uitzetting, verlies van een sociale uitkering, voogdij over een kind enz.) en meer hulp nodig hebben om de administratieve stappen te zetten om hun inkomensniveau aan te tonen. Bovendien omvatten de 'instapkosten' ook de tijd die door elke advocaat wordt besteed aan het begrijpen van het probleem van de justitiabele. Voor elke advocaat is er minstens één eerste betaalde raadpleging in het kader van de juridische bijstand.

In een gemengd systeem zouden multidisciplinaire teams in specifieke kantoren voor juridische bijstand deze instapkosten kunnen systematiseren voor de personen die met meervoudige juridische problemen te kampen hebben. Het aanstellingsverzoek zou dan slechts eenmaal hoeven te worden ingediend. De persoon zou slechts eenmaal zijn inkomensniveau moeten bewijzen en zou hierbij hulp kunnen krijgen van de maatschappelijk werkers van het kantoor. Voorts zouden de raadplegingen kunnen worden verricht door verscheidene advocaten en/of maatschappelijk werkers, zodat het aantal juridische specialisaties dat nodig is om de betrokkene bij te staan, niet hoeft te worden vermenigvuldigd. De niet-juridische taken kunnen dan worden gedelegeerd naar de maatschappelijk werkers en naar externe diensten. Zo zou voor de teams tijd vrijkomen voor andere taken, wat de productiviteit van de advocaten zou verhogen. Een multidisciplinair en collaboratief systeem vermindert aldus de vermeerdering van het werk en van de administratieve taken<sup>405</sup>, zowel voor de bureaus voor juridische bijstand en de advocaten als voor de diensten voor sociale bijstand en de werkgevers die worden verzocht de hoogte van de bestaansmiddelen te bewijzen.

Dit is meer bepaald het model van de medische huizen, waarvan de efficiëntie is bevestigd door een recente studie van KPMG<sup>406</sup>. In het verslag van KPMG wordt het

---

404 Platform Recht voor Iedereen, « *Livre Noir - La réforme de l'aide juridique de 2<sup>me</sup> ligne : un jeu d'échec* », 2017, <https://www.laligie.be/Files/media/Telechargements/black-book-jpt-fr-def-web.pdf>.

405 P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL en H. M. MCDONALD, "Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base", *op.cit.*, 68.

406 KPMG, Beleidsceel - Riziv, "Audit van de organisatie, werking en kostenstructuur van medische huizen", 2018.

belang van de interne en externe strategische samenwerkingsverbanden van de medische huizen benadrukt<sup>407</sup>. Deze samenwerking is bevorderlijk voor de delegatie van taken naar beroepsgroepen die beter in staat zijn om die uit te voeren (verpleegkundigen, psychologen, maatschappelijk werkers) en levert dus een "aanzienlijke efficiëntiewinst" op<sup>408</sup>.

Zoals hierboven uiteengezet en benadrukt in een verslag van 2012 van het NICC en de Universiteit van Luik, hebben het puntensysteem en de onzekerheid van de advocaat die vergoedingen ontvangt in het kader van de juridische bijstand, tot gevolg dat gerechtelijke procedures worden bevoordeeld ten nadele van andere vormen van juridische begeleiding<sup>409</sup>. Deze vaststelling werd onlangs bevestigd in een studie die in 2019 werd uitgevoerd door het Centre de droit public et de droit social van de VUB - meer bepaald door twee van de co-auteurs van dit hoofdstuk - en een analyse inhoud van de databank Frontbaj waarin advocaten van de Franstalige en Duitstalige balies hun prestaties in het kader van de juridische bijstand invoeren. Tussen 2015 en 2017 betrof 7,8% van de prestaties "prestaties niet gevolgd door een procedure". Wanneer we weten dat in 5,9% van de dossiers geen prestaties werden ingevoerd (gemiddelde van de jaren 2015 tot 2017), komen we tot het resultaat dat 86,3% van de ingevoerde prestaties, prestaties zijn die verband houden met een gerechtelijke procedure. Tijdens de focusgroepen die naar aanleiding van deze studie werden gehouden, merkten magistraten en verenigingen op dat advocaten niet lijken te zijn opgeleid voor of geïnformeerd zijn over de mogelijkheid om dossiers door te verwijzen naar lokale bemiddeling en daar in ieder geval geen belang bij hebben gezien de geboden vergoeding. Ten slotte wordt erop gewezen dat de nomenclatuur bepaalt dat advocaten geen punten voor niet-contentieuze prestaties, zoals het onderhandelen over een minnelijke schikking, mogen aanrekenen als deze uiteindelijk gevolgd worden door een gerechtelijke procedure. De rubriek voorziet immers enkel in een vergoeding voor "prestaties niet gevolgd door een procedure". Ook al begrijpen we dat ernaar gestreefd wordt te vermijden dat advocaten het aantal voor elke zaak ingediende punten kunstmatig opblazen, is dit onmiskenbaar een bepaling die niet-contentieuze procedures belemmert<sup>410</sup>.

De kostprijs van een gerechtelijke procedure is moeilijk te bepalen; de ramingen schommelen tussen 400,10 EUR<sup>411</sup> en 852 EUR<sup>412</sup>. Indien advocaten die prestaties

407 KPMG, Beleidscel - RIZIV, "Audit van de organisatie, werking en kostenstructuur van medische huizen", 2018, 184-185 ("strategische samenwerkingen komen het vaakst voor, gevolgd door samenwerking op vlak van kennis (opleidingen en good practices). Dit werd bevestigd tijdens de interviews, waar samenwerkingen met andere organisaties uit de buurt (vaak in functie van de preventie) (bijvoorbeeld Kind & Gezin, CLB, OCMW, daklozenhulp, etc.) aangegaan worden, onder meer om de zorgnood in de wijk te bespreken.")

408 KPMG, Beleidscel - Riziv, Audit van de organisatie, werking en kostenstructuur van medische huizen, 2018, ("Voornamelijk de multidisciplinariteit, meer bepaald de taakdelegatie naar verpleging en andere profielen (psychologen, maatschappelijk assistenten, etc.) kan tot grote efficiëntiewinsten leiden, alsook het in dienst hebben van ondersteunend en administratief personeel om het onthaal en telefonische contacten op te vangen.")

409 NICC en Universiteit van Luik, Onderzoeksverslag, "Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne", onderzoek in opdracht van het kabinet van de minister van Justitie, 2012, 100.

410 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, « Etude sociojuridique et de droit comparé... », *op.cit.*, 39.

411 M. FONTAINE en I. TOJEROW, « Etude de faisabilité économique et modèles de financement d'un projet pilote de cabinet d'avocats dédiés à l'aide juridique », 2019, 49.

412 K. GEENS, « Plan Justitie, een betere effectiviteit voor een betere justitie », FOD-Justitie, Brussel, [https://cdn.nimbu.io/s/1jn2gqe/assets/Plan\\_Justice\\_18mars\\_FR.pdf](https://cdn.nimbu.io/s/1jn2gqe/assets/Plan_Justice_18mars_FR.pdf), p. 15.

leveren in het kader van de juridische bijstand, verdedigingsstrategieën zouden kunnen ontwikkelen zonder te worden beïnvloed door de nomenclatuur, zou dit waarschijnlijk leiden tot een vermindering van het aantal gerechtelijke procedures, en dus tot aanzienlijke besparingen.

Tot slot zagen we in de inleiding dat een betere toegang tot de rechter voor mensen die in armoede leven een doeltreffend instrument is in de strijd tegen armoede (zie *supra*, Inleiding). Daar twijfelt vandaag niemand meer aan. Het fenomeen van niet-toegang tot justitie (of de "justice gap"<sup>413</sup>) wordt momenteel bestudeerd en aangepakt in het licht van de beleidslijnen inzake duurzame ontwikkeling<sup>414</sup>. In een rapport van de Wereldbank uit 2019 wordt gewezen op de economische voordelen van een goed en eerlijk systeem van juridische bijstand. In het rapport wordt erop gewezen dat een sober beleid inzake juridische bijstand een valse bezuiniging is en dat de kosten van onopgeloste juridische problemen eenvoudigweg worden verschoven naar andere gebieden van overheidsuitgaven, zoals gezondheidszorg, sociale huisvesting, kindbescherming en gevangenis<sup>415</sup>.

Meerdere empirische studies in het buitenland tonen het economische belang aan van een betere toegang tot de rechter<sup>416</sup>. In een Canadese studie wordt geraamd dat de 'watervalkosten' van ongelijke toegang tot de rechter voor de overheidsuitgaven voor werkloosheid, sociale bijstand en gezondheidszorg ongeveer 2,35 maal hoger liggen dan de rechtstreekse jaarlijkse uitgaven voor juridische bijstand<sup>417</sup>. In Australië wijzen tal van studies op besparingen inzake overheidsuitgaven dankzij de juridische bijstand<sup>418</sup>. In de Verenigde Staten heeft het verlenen van juridische bijstand aan mensen met een laag inkomen die hun woning dreigen te verliezen, de stad New York 320 miljoen dollar per jaar bespaard<sup>419</sup>. In een Schotse studie werd geconcludeerd dat over een periode van 12 maanden na de verlening van juridische bijstand elke £ 1 die aan juridische bijstand werd besteed (op het gebied van huisvesting, strafrecht en familierecht), een besparing tussen £ 5 en £ 11 opleverde<sup>420</sup>.

---

413 World Justice Project, "Measuring the Justice Gap", 2019, [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP\\_Measuring%20the%20Justice%20Gap\\_final\\_20Jun2019.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_Measuring%20the%20Justice%20Gap_final_20Jun2019.pdf)

414 Doelstelling 16.3, Organisatie van de Verenigde Naties, [https://www.sdgs.be/sites/default/files/content/brochure\\_sdgs\\_nl.pdf](https://www.sdgs.be/sites/default/files/content/brochure_sdgs_nl.pdf).

415 Wereldbank, "A Tool for Justice: A cost benefit Analysis of Legal Aid", Washington D.C., 2019, 8, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/592901569218028553/pdf/A-Tool-for-Justice-The-Cost-Benefit-Analysis-of-Legal-Aid.pdf>.

416 Wereldbank, "A Tool for Justice: A cost benefit Analysis of Legal Aid", 2019, 8, *op.cit.*

417 Wereldbank, "A Tool for Justice: A cost benefit Analysis of Legal Aid", 2019, 8, verwijzing naar Farrow et al., "Everyday Legal Problem and The Cost of Justice in Canada", Overview Report, Toronto, 2016, <https://cfj-cfjc.org/sites/default/files/Everyday%20Legal%20Problems%20and%20the%20Cost%20of%20Justice%20in%20Canada%20-%20Overview%20Report.pdf>.

418 Wereldbank, "A Tool for Justice: A cost benefit Analysis of Legal Aid", 2019, verwijzing naar Law Council of Australia, The Justice Project Final Report, augustus 2018, <https://www.lawcouncil.asn.au/files/web-pdf/Justice%20Project/Final%20Report/Justice%20Project%20-%20Final%20Report%20in%20full.pdf>, 15.

419 Wereldbank, "A Tool for Justice: A cost benefit Analysis of Legal Aid", 2019, *op.cit.*, 8.

420 Wereldbank, "A Tool for Justice: A cost benefit Analysis of Legal Aid", *op.cit.*, 19; C. HOMMOND & I. VERMEULEN, "Social Return on Investment in Legal Aid", Rocket Science UK Ltd commissioned by the Law Society of Scotland, Edimbourg, 2017, <https://www.lawscof.org.uk/media/359230/social-return-on-investment-in-legal-aid-technical-report.pdf>.

In de Schotse studie wordt benadrukt dat het voordeel van de juridische bijstand voor de geholpen personen onder meer het volgende omvat: het behoud van hun woning, het vermijden van gevangenisstraffen en, de facto, meer werkgelegenheidskansen, een betere gezondheid en betere familiale relaties<sup>421</sup>. Justitie heeft dan weer bespaard door een verlaging van het aantal gerechtelijke procedures, gevangenisstraffen, sociale hulp en sociale diensten, vooral op het vlak van huisvesting<sup>422</sup>. En dan hebben we het nog niet over de moeilijk te evalueren baten in verband met de kosten van slachtofferschap, met name de gevolgen van crisissituaties voor de betrokkenen en hun gezinnen, op het gebied van werkgelegenheid, huisvesting, onderwijs, psychisch leed en gezondheid<sup>423</sup>.

### 3.3. Operationalisering van het voorstel: vier proefstructuren opzetten<sup>424</sup>

In het onderzoek dat we in 2019 voor de Koning Boudewijnstichting en Avocats. be hebben uitgevoerd, hebben we zeer specifieke aanbevelingen gedaan om rechtsbijstandsstructuren in te voeren waarin advocaten een vaste vergoeding zouden krijgen, als aanvulling op het huidige systeem<sup>425</sup>. In deze structuren zouden advocaten met verschillende specialisaties en maatschappelijk werkers in één structuur worden samengebracht. Op termijn kunnen psychologen, pedagogen, verslavingsdeskundigen en andere deskundigen aan de teams worden toegevoegd, afhankelijk van de behoeften van de doelgroep. Wij stelden voor vier proefstructuren op te zetten en de ervaringen na vijf jaar te evalueren, alvorens een uitbreiding te overwegen. De kosten van dit voorstel werden gekwantificeerd in een tweede studie, gefinancierd door de Koning Boudewijnstichting en uitgevoerd door het departement Toegepaste Economie van de ULB (DULBEA).

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is dit voorstel dus veel verder gevorderd dan de eerder verkennende piste van de sociale verzekering rechtsbijstand, die in het eerste deel werd uitgewerkt. Daarnaast geniet het ook veel sociale steun. Het overtuigde de Koning Boudewijnstichting, die vervolgens de economische studie financierde om het financieringsmodel en de voorwaarden voor de economische haalbaarheid ervan te preciseren. Het is goed ontvangen door verenigingen die mensen in armoede vertegenwoordigen en verdedigen, maar ook door de magistratuur. Voorafgaand aan de opstelling van het voorstel waren discussies gehouden in focusgroepen, waarin de verschillende bij juridische bijstand betrokken partijen (verenigingen, rechters en advocaten) bijeenkwamen. Beleidsmatig is het voorstel opgenomen in het federale regeerakkoord van september 2020. Daarin staat: “De regering zal ook de mogelijkheden evalueren om de toegang en de kwaliteit van de juridische

421 *Ibidem*.

422 *Ibidem*.

423 Wereldbank, “*A Tool for Justice : A cost benefit Analysis of Legal Aid*”, *op.cit.*, 2019, 9.

424 Deze subafdeling neemt *in extenso* delen van een onderzoek gevoerd in 2019 door twee co-auteurs van deze bijdrage: E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, “*Etude sociojuridique et de droit comparé...*”, *op.cit.*, afdelingen 3.3 et 3.4.

425 E. DERMINE en E. DEBOUVERIE, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », *op.cit.*, afdelingen 3.3 et 3.4.



bijstand voor kwetsbare bevolkingsgroepen die met een veelheid aan juridische en sociale problemen worden geconfronteerd, te verbeteren. Hiervoor wordt gekeken naar een transversale en multidisciplinaire aanpak. Er zijn tevens pilootprojecten mogelijk. Voor de advocaten is de situatie ingewikkelder. Aanvankelijk werd de studie gelanceerd op initiatief van de Orde van Franstalige en Duitstalige balies (OBFG), die de kwestie van specifieke advocaten, om beter tegemoet te komen aan de behoeften van kwetsbare personen, wilde onderzoeken. De resultaten van de studie werden goed ontvangen door de raad van bestuur van de OBFG. Toen de resultaten van de studie aan de plenaire vergadering van de OBFG werden voorgesteld, stuitte het voorstel echter op hevig verzet van sommige advocaten, net zoals de meest uitgesproken tegenstanders van de medische huizen zelf arts waren. De tegenargumenten kunnen in verschillende categorieën worden ingedeeld: conservatisme en weerstand tegen verandering, de wens om de juridische bijstand exclusief binnen de balies te houden, of vrees voor de intellectuele onafhankelijkheid van de advocaat. Deze laatste - legitieme - bezorgdheid kan worden weggenomen door een aantal waarborgen in te bouwen (zie *supra*, 3.1 en *infra*). Het project is niet besproken door de Vlaamse balies, maar het voorstel is in strijd met hun deontologische code, die advocaten verbiedt hun beroep als werknemer uit te oefenen. Hieronder vatten we onze belangrijkste aanbevelingen samen en verwijzen we voor de rest naar de in 2019 uitgevoerde studie.

Wij stellen voor om vier multidisciplinaire proefkabinetten op te richten die zich uitsluitend bezighouden met juridische bijstand en de verdediging van de meest kwetsbare personen. Onder "*meest kwetsbare personen*" verstaan we mensen die worden geconfronteerd met verschillende sociaal-juridische problemen die hen in een situatie van sociale uitsluiting kunnen brengen of houden. Wij pleiten ervoor het model van de permanente advocaten te ontwikkelen als een vangnet of een "*patch*" binnen het huidige "*judicare*"-systeem, om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van de meest kwetsbare personen. Het voorstel van de sociale verzekering rechtsbijstand (zie *supra*, 2.3) en het voorstel van proefkabinetten voor juridische bijstand zijn twee onafhankelijke voorstellen, het ene heeft betrekking op de financiering van de juridische bijstand en het andere op de vergoedingswijze van de rechtsbijstandverleners. De twee voorstellen zouden echter volledig samen ten uitvoer kunnen worden gebracht. Het voorstel voor specifieke proefkabinetten voor juridische bijstand kadert binnen het huidige financieringsstelsel van de tweedelijnsrechtsbijstand. Het zou echter heel goed kunnen functioneren in het kader van een sociale verzekering rechtsbijstand, waarbij de twee methoden om de dienstverleners te vergoeden naast elkaar zouden bestaan, zoals in de gezondheidszorg reeds het geval is.

Teneinde de ontwikkeling van een holistische en preventieve aanpak van juridische problemen te bevorderen, doen wij de volgende voorstellen:

- De proefkabinetten stappen uit het stelsel van aanstelling van één advocaat per zaak. Het kabinet (in plaats van een advocaat) wordt aangesteld voor een persoon (en dus voor al zijn of haar potentiële zaken). Binnen het kabinet wordt een advocaat aangewezen die verantwoordelijk is voor het dossier (met name wegens kwesties van beroepsaansprakelijkheid). Uiteraard zal het kabinet moeten nagaan of zijn cliënten na verloop van tijd nog steeds in aanmerking komen

voor juridische bijstand. Wat de toegang tot juridische bijstand betreft, wordt aldus vermeden dat mensen ontmoedigd worden door de versnippering en de specialisatie van de juridische bijstand en door de omslachtige administratieve procedures. Wat de dienstverlening betreft, beoogt deze aanbeveling een oplossing te bieden voor de problemen die voortvloeien uit het systeem waarbij een advocaat per zaak wordt aangewezen. Ze geeft concreet vorm aan de visie van het holistische verdedigingsmodel: ze moedigt de samenwerking aan tussen advocaten van verschillende specialisaties ten voordele van de kwetsbare persoon en bevordert teamwerk voor de ontwikkeling van een globale strategie.

- De advocaten van deze kabinetten stappen uit het vergoedingssysteem via punten en ontvangen een vast maandelijks inkomen. Bevrijd van de nomenclatuur en verzekerd van economische zekerheid, zouden de advocaten zich aldus, samen met het team van het kabinet, beter kunnen concentreren op het uitwerken van een globale oplossing voor de situatie van hun cliënten, zonder, al dan niet bewust, na te denken over de valorisatie van hun werk in het kader van de nomenclatuur. Wat het sociaal statuut van de advocaten betreft, bevelen wij aan dat zij de status van werknemers zouden krijgen, aangezien ze een vaste bezoldiging zullen ontvangen en geen privé-clïenteel zullen kunnen opbouwen.

Rekening houdend met de bestudeerde inspiratiebronnen en de juridische en institutionele bijzonderheden van de juridische bijstand in België, en om ervoor te zorgen dat het team van de proefkabinetten volledig onafhankelijk werkt, zowel ten opzichte van de staat als van de balie, het bureau voor juridische bijstand, als ten opzichte van de geldschieter, doen wij ten slotte de volgende suggesties:

- De proefkabinetten nemen bij voorkeur de vorm aan van een vzw, zoals andere vzw's die geheel of gedeeltelijk door de overheid worden gefinancierd en die volledig onafhankelijk werken.
- Zij worden opgericht op basis van een behoefte die werd vastgesteld door de plaatselijke ordes en verenigingen die actief zijn in de hulpverlening aan de meest kwetsbaren, in samenwerking met de OBFNG.
- De algemene vergadering van de vereniging bestaat uit de stichtende leden van de vereniging (d.w.z. vertegenwoordigers van de plaatselijke verenigingen en ordes en van de OBFNG) en de effectieve leden (d.w.z. de werknemers van het kabinet). Wat de samenstelling van de raad van bestuur betreft, dient een prominente plaats toegekend te worden aan de werknemers van het kabinet, teneinde hun onafhankelijkheid te beschermen en hun de nodige autonomie te laten om een project te ontwikkelen dat is aangepast aan de behoeften van het doelpubliek. Het zal echter belangrijk zijn ervoor te waken dat dit project volledig aansluit bij de geest en de doelstellingen van het proefproject. Met dit doel zou men een stem kunnen toekennen aan vertegenwoordigers van de raad van de orde, aan een vertegenwoordiger van de OBFNG of de OVB, aan organisaties die gespecialiseerd zijn in de ondersteuning en vertegenwoordiging van de meest kwetsbare personen of aan personen uit de academische wereld. Deze mensen zouden niet noodzakelijkerwijs allemaal stemgerechtigd moeten zijn. Ook de formule van het begeleidingscomité kan worden overwogen.

- De financiering van het kabinet loopt over meerdere jaren om financiële druk van de Staat te vermijden.
- De advocaten zijn geen bezoldigde werknemers van de Staat of van de lokale orde; zij zijn werknemers van de vzw.
- De specifieke advocaten staan ingeschreven op de vrijwilligerslijst van de tweedelijnsrechtsbijstand. Zij zijn onderworpen aan de tuchtrechtelijke autoriteit van de stafhouder van de orde van advocaten op de lijst waarvan ze ingeschreven staan en hebben precies dezelfde ethische verplichtingen als alle andere advocaten.
- De kwaliteitscontrole van de door de kabinetten verleende diensten wordt, net zoals voor andere advocaten die juridische bijstand verlenen, verzekerd door de BJB's. Als onderdeel van het proefproject bevelen wij aan de kwaliteit van het werk dat in de specifieke kabinetten wordt verricht, ook te toetsen aan andere criteria die uit het holistische model zijn afgeleid in een door academische onderzoekers uitgevoerde studie.

## 4. Algemene conclusie en beleidsaanbevelingen

De conclusies van dit hoofdstuk zijn opgebouwd uit drie delen. Eerst vatten wij de zwakke punten van het huidige stelsel van tweedelijnsrechtsbijstand samen en doen wij algemene aanbevelingen voor hervormingen om de toegang tot de rechter te verbeteren (4.1). Ten tweede geven wij een samenvatting van de resultaten van het onderzoek naar alternatieven voor het huidige financieringsmodel van tweedelijnsrechtsbijstand en doen wij specifieke aanbevelingen over dit onderwerp met als doel de veelbelovende piste van de sociale verzekering verder te verkennen (4.2). Ten slotte komen wij terug op de conclusies van het onderzoek betreffende alternatieven voor de vergoedingswijze van advocaten en stellen wij voor een proefproject op te zetten dat bestaat uit de oprichting van vier multidisciplinaire kabinetten die zich bezighouden met juridische bijstand en waar de advocaten een vaste bezoldiging zouden ontvangen (4.3).

### 4.1. Verbetering van de toegang tot de rechter in de strijd tegen armoede: samenvatting van de resultaten en beleidsaanbevelingen

Resultaten van de studie: het huidige systeem van tweedelijnsrechtsbijstand vertoont duidelijke tekortkomingen wat de toegang tot de rechter betreft.

De zwakke punten van ons systeem van tweedelijnsrechtsbijstand zijn al meer dan twintig jaar bekend.

- Enerzijds is de bijstandslogica die aan het systeem ten grondslag ligt de oorzaak van een hoog percentage non take-ups en van een dualisering van de toegang tot de rechter.
- Anderzijds leidt de wijze waarop rechtsbijstandverleners worden vergoed, namelijk het *fee-for-service*-systeem, tot een versnippering van de hulp per juridisch probleem, maakt zij het niet mogelijk juridische problemen preventief op te sporen en zet zij de bijstandverleners ertoe aan de voorkeur te geven aan de juridische weg om deze problemen op te lossen.

Eind jaren negentig en begin jaren 2000 werden voorstellen gedaan om zowel het financieringssysteem voor de rechtsbijstand als de vergoedingsregeling voor rechtsbijstandverleners te wijzigen: mutualiteiten die rechtsbijstandverzekeringen voor hun leden afsluiten, een rechtsbijstandverzekering die wordt geënt op een familiale verzekering burgerlijke aansprakelijkheid/privéleven, en de oprichting van centra voor rechtsbijstand die worden bemand door advocaten in loondienst die juridische bijstand verlenen naast advocaten met een privépraktijk. Geen van deze voorstellen werd geconcretiseerd of zelfs maar getest, wegens verzet en/of gebrek aan steun van de beroepsverenigingen van verzekeraars of de ordes van advocaten.

Sinds het begin van de jaren 2010 is in studies die in verschillende landen werden uitgevoerd en werden verspreid door internationale organisaties zoals de Verenigde Naties, de OESO of de Wereldbank, gewezen op het belang van een betere toegang tot de rechter in de strijd tegen armoede.

- Op individueel niveau stelt een doeltreffend systeem van toegang tot de rechter eenieder in staat zijn sociale rechten te doen gelden en een einde te maken aan de armoedespiraal.
- Op collectief niveau vergroot het de inclusieve groei en verbetert het het algemeen welzijn van de bevolking. Bij een falend systeem worden de kosten van onopgemerkte of onopgeloste juridische behoeften verschoven naar andere posten van overheidsuitgaven, zoals gezondheidszorg, sociale huisvesting, sociale zekerheid, kindbescherming of gevangeniswezen. Zij komen dus uiteindelijk ten laste van de burgers, de ondernemingen en de samenleving.

Tot nu toe zijn de ordes van advocaten de belangrijkste, zo niet de enige gesprekspartners van de overheid wanneer een hervorming van de juridische bijstand wordt overwogen of geëvalueerd. Daarnaast worden ook de beroepsverenigingen van verzekeringsondernemingen betrokken wanneer private verzekeringen naar voor worden geschoven om de toegang tot de rechter te verbeteren. Deze configuratie laat niet voldoende toe rekening te houden met de belangen van de rechtzoekenden.

Het is juist dat de ordes volgens artikel 495 van het Gerechtelijk Wetboek "*de rechten en gemeenschappelijke beroepsbelangen van hun leden*" behartigen, maar ook initiatieven en maatregelen nemen ter verdediging van "*de advocaat en de rechtzoekende*". Dit artikel is een product van de geschiedenis, maar handhaaft de onjuiste overtuiging dat de ordes de belangen van de rechtzoekenden zouden vertegenwoordigen en dat de professionele

belangen van advocaten en de belangen van de rechtzoekenden op één lijn zouden liggen. In het verleden waren het advocaten die uit liefdadigheid of filantropie de verdediging op zich namen van behoeftige procespartijen en vervolgens pleitten voor de invoering van een door de staat gefinancierd stelsel van rechtsbijstand. Dit systeem moest tegelijkertijd de toegang tot de rechter voor kwetsbare rechtzoekenden verbeteren en een behoorlijke vergoeding voor de door advocaten verleende prestaties waarborgen. De belangen van de rechtzoekenden en de professionele belangen van de advocaten lijken dus op één lijn te liggen, maar dat is lang niet altijd het geval.

Zo blijkt uit alle studies in het buitenland dat gemengde rechtsbijstandssystemen doeltreffender zijn om de toegang tot de rechter te waarborgen, maar de ordes hebben zich daar tot dusver steeds tegen verzet. Er moet dus rekening mee worden gehouden dat de beroepsbelangen van advocaten verschillen van de belangen van de rechtzoekenden en daar soms zelfs lijnrecht tegenover kunnen staan. Ook op het gebied van private verzekeringen kan men zich er alleen maar over verbazen dat het de beroepsverenigingen van verzekeraars en de ordes van advocaten zijn die als enigen in een twejaarlijks verslag het succes van de wet van 22 april 2019 tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering (de zogenaamde wet Geens) geëvalueerd hebben, terwijl zij beide betrokken zijn bij de hervorming en er financieel belang bij hebben.

#### Aanbeveling 1: hervormingsprojecten baseren op empirische gegevens

In dit verband bevelen wij de Belgische autoriteiten aan een brede denkoefening op gang te brengen over de hervormingen die moeten worden doorgevoerd om de toegang tot de rechter in België te verbeteren. Deze hervormingen moeten worden ontwikkeld op basis van empirische gegevens en een rigoureuze en wetenschappelijke analyse van deze gegevens (evidence-based policies). Wij bevelen aan een systeem op te zetten dat de systematische verzameling van gegevens op dit gebied door de betrokken actoren (ordes van advocaten, rechtbanken, beroepsverenigingen van verzekeraars) organiseert. De gegevens die in handen zijn van de ordes van advocaten en de beroepsverenigingen van verzekeraars moeten ter beschikking worden gesteld van de overheid, die de tweedelijnsrechtsbijstand financiert en de private verzekeringen steunt via belastingverlagingen.

#### Aanbeveling 2: de raadpleging uitbreiden tot alle betrokken actoren, naast advocaten en verzekeraars

Deze hervormingen moeten worden ingevoerd na uitvoerig overleg met de betrokken actoren. Dit overleg mag niet beperkt blijven tot advocaten en verzekeraars, zoals in het verleden vaak het geval is geweest. Ook verenigingen die mensen in armoede vertegenwoordigen, verenigingen voor eerstelijnsrechtsbijstand en de magistratuur moeten erbij worden betrokken.

### Aanbeveling 3: oprichting van een orgaan ter bevordering van hervormingen met betrekking tot de toegang tot de rechter

Om hervormingen door te voeren op basis van objectieve gegevens en steunend op de kennis en ervaring van alle actoren in de sector, bevelen wij de oprichting aan van een orgaan waarin leden van de FOD Justitie, vertegenwoordigers van de ordes van advocaten, magistraten, verenigingen voor de verdediging van mensen in armoede en onderzoekers worden samengebracht. Dit orgaan zou tot taak hebben de gegevens betreffende de toegang tot de rechter te centraliseren, evaluaties van het overheidsbeleid inzake toegang tot de rechter te bevorderen en beleidsaanbevelingen ter zake te formuleren.

## 4.2. Alternatieven voor het financieringsstelsel: samenvatting van de studieresultaten en specifieke beleidsaanbevelingen

Studieresultaten: de piste van de sociale verzekering rechtsbijstand is veelbelovend om de toegang tot de rechter te verbeteren.

De optie van de private verzekering vertoont tekortkomingen voor wat de verbetering van de toegang tot de rechter betreft: laag afsluitingspercentage bij mensen in armoede, antiselectie en voorafgaande selectie van de risico's door de verzekeraars. Deze tekortkomingen versterken de ongelijkheid voor de toegang tot de rechter.

Als reactie op deze tekortkomingen werd in het begin van de jaren 2000 overwogen van de mutualiteiten een centrale actor te maken die groepsverzekeringen voor rechtsbijstand ten gunste van hun leden zouden afsluiten. Aangezien deze hun belangstelling verloren, werd uiteindelijk de piste van de verplichte private verzekering verkend. Het werd echter duidelijk dat deze piste doodloopt: het is niet mogelijk de premie vast te leggen op een bedrag dat betaalbaar is voor mensen die in armoede leven en tegelijk voldoende dekking biedt tegen juridische risico's.

Het mechanisme van de sociale verzekering ziet er daarentegen veelbelovend uit.

- Doordat de sociale verzekering universeel en verplicht is en de bijdrage varieert naargelang het inkomen van de rechtzoekende, worden de tekortkomingen van gerichte bijstandsprestaties of private verzekeringen (hoog percentage non take-up/laag afsluitingspercentage en dualisering van de toegang tot de rechter) vermeden.
- Met behulp van een inkomensafhankelijk remgeldmechanisme laat de sociale verzekering toe de middelen te richten op mensen die in armoede leven, om de ongelijke toegang tot de rechter te verminderen en de armoede doeltreffender te bestrijden.

Uit de studie blijkt dat het mogelijk is zich te baseren op de verplichte ziekteverzekering om een sociale verzekering rechtsbijstand in te voeren (schalen en conventie tussen

artsen en mutualiteiten, remgeld en verhoogde tegemoetkoming), en om sommige van deze mechanismen te gebruiken om de toekenning van rechten te automatiseren (inkomensdrempels RVV en MAF). De mutualiteiten, die momenteel hun taken uitbreiden, lijken de geschikte actor voor de tenuitvoerlegging van een dergelijke verzekering.

#### Aanbeveling 4: de nodige gegevens verkrijgen om de wet Geens te evalueren

Naar aanleiding van de wet van 22 april 2019 tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering (de zogenaamde wet Geens) evalueren het OBF, het OVB en Assuralia om de twee jaar de effecten van de wet en doen zij voorstellen om de toegang tot de rechter te verbeteren. Het eerste verslag diende twee jaar na de inwerkingtreding van de wet te worden ingediend, d.w.z. op 1 september 2021.

Wij bevelen de overheid aan erover te waken dat het evaluatieverslag, naast de in de wet vastgelegde gegevens (gedetailleerd en cijfermatig overzicht van de overeenkomsten die zijn gesloten in toepassing van deze wet en van de gesloten overeenkomsten die aanvullende waarborgen bieden, het percentage gevallen waarin de advocaten hun ereloon hebben bepaald op basis van de barema's vastgelegd in het koninklijk besluit tot uitvoering van de wet), de volgende gegevens bevat:

- het bedrag van de premies voor basiscontracten die aan de minimumvoorwaarden van de wet Geens voldoen en het bedrag van de premies voor contracten die aanvullende bescherming bieden;
- het sociaaleconomisch profiel van de verzekerden (basisverzekering en aanvullende verzekering).

Deze gegevens zijn, samen met de gegevens over de belastingderving voortvloeiend uit de belastingvermindering inderdaad van cruciaal belang om te beoordelen of de wet haar doel, namelijk de rechtsbijstandverzekering toegankelijker maken voor mensen die geen toegang hebben tot tweedelijnsrechtsbijstand maar ook niet in staat zijn om de toegang tot juridisch advies en juridische verdediging zelf te financieren, op efficiënte wijze bereikt.

#### Aanbeveling 5: een studie laten uitvoeren naar de economische haalbaarheid en de financieringsmodellen van de sociale verzekering rechtsbijstand

Om over de nodige gegevens te beschikken om zich uit te kunnen spreken over de wenselijkheid van de invoering van een sociale verzekering, bevelen wij aan een economische studie uit te voeren met betrekking tot de volgende elementen:

- De kostprijs van een verzekering becijferen volgens verschillende hypothesen van meer of minder uitgebreide dekking van juridische risico's (soorten prestaties en hoogte van de vergoeding van de bijstandsverleners), rekening houdend met de positieve externe effecten (besparingen op andere overheidsuitgaven zoals sociale uitkeringen of huisvesting) en de negatieve externe effecten (risico's van

juridische overconsumptie en gerechtelijke inflatie, gerechtelijke achterstand, enz.);

- Voor elk van deze hypothesen financieringsmodellen voorstellen, waarbij het bedrag van de bijdrage, de overheidssubsidie, maar ook het remgeld en de percentages van de vermindering die aan de verschillende inkomenscategorieën van de MAF moeten worden toegekend, worden bepaald, en waarbij wordt gezorgd voor een evenwicht tussen toegankelijkheid en responsabilisering, teneinde juridische overconsumptie te voorkomen.
- De financiële gevolgen van deconventionering of van de mogelijkheid voor advocaten om niet aan de verzekering deel te nemen onderzoeken, afhankelijk van de vraag of de rechtzoekende al dan niet de tussenkomst van de verzekering blijft ontvangen wanneer hij of zij zich richt tot een advocaat die gedeconventioneed is of die niet aan de verzekering deelneemt.

Op basis van deze juridische studie en een dergelijke economische studie zullen de overheid en de betrokken actoren over de nodige gegevens beschikken om te beslissen of de rechtsbijstand in de sociale zekerheid moet worden geïntegreerd.

#### **4.3. Alternatief voor het *fee-for-service* vergoedingssysteem: samenvatting van de studieresultaten en specifieke beleidsaanbevelingen**

Resultaten van de studie: gemengde rechtsbijstandssystemen zijn het meest doeltreffend en efficiënt om mensen in armoede toegang tot de rechter te bieden.

Om de toegang tot de rechter voor mensen die in armoede leven te verbeteren, moet, ongeacht het financieringsmodel van het systeem, in een later stadium actie worden ondernomen met betrekking tot de wijze waarop advocaten worden vergoed. Deze "*fee-for-service*" vergoedingswijze op basis van een nomenclatuur blijkt ontoereikend om de verschillende sociaal-juridische problemen te detecteren waarmee mensen in armoede te kampen hebben, en dus om de spiraal van armoede en sociale uitsluiting te doorbreken.

Alle in het buitenland uitgevoerde studies zijn het erover eens: gemengde rechtsbijstandssystemen zijn het meest doeltreffend en efficiënt om toegang tot de rechter te garanderen. Ter herinnering: in deze systemen worden rechtsbijstandsdiensten zowel verleend door advocaten met een privépraktijk, die een *fee-for-service* krijgen, als door advocaten die zich volledig op rechtsbijstand toeleggen en een vaste bezoldiging krijgen.

De verenigingsstructuur, gebaseerd op het model van de medische centra, krijgt bijzondere aandacht. Het idee zou zijn om, ter aanvulling van het huidige systeem, verenigingsstructuren op te richten waarvan de werknemers, advocaten die zich



bezighouden met rechtsbijstand en maatschappelijk werkers, in loondienst zouden zijn. De advocaten zouden de juridische problemen van hun cliënten dan preventief kunnen opsporen en zich, samen met het team van het kabinet, kunnen concentreren op het uitwerken van een globale oplossing voor de situatie van hun cliënten, zonder, al dan niet bewust, na te denken over de valorisatie van hun werk in het kader van de nomenclatuur.

#### Aanbeveling 6: vier proefstructuren oprichten die na vijf jaar moeten worden geëvalueerd

Op basis van de resultaten van deze studie, maar ook van twee studies die in 2019 in opdracht van de Koning Boudewijnstichting werden uitgevoerd (een eerste, sociaaljuridische en rechtsvergelijkende studie, en een tweede studie, die betrekking had op de economische haalbaarheid en de financieringsmodellen), bevelen wij aan om vier proefstructuren op te richten, waarvan de activiteit na vijf jaar dient te worden geëvalueerd, alvorens een verlenging van het experiment te overwegen.

Deze multidisciplinaire kabinetten zouden zich bezighouden met rechtsbijstand. Ze zouden advocaten en maatschappelijk werkers bijeenbrengen binnen eenzelfde structuur, in de vorm van een vzw. Ze zouden een systemische, sociale en juridische benadering van de problemen van hun cliënten ontwikkelen. Daartoe zouden zij afstappen van het systeem waarbij voor elk juridisch probleem een advocaat wordt aangewezen. Hier zou het hele kabinet worden aangesteld (in plaats van één advocaat) voor één persoon (en dus al zijn juridische problemen). Daarnaast zouden de advocaten van deze kabinetten uit het vergoedingssysteem via punten stappen en een vast maandelijks inkomen ontvangen.

Deze laatste aanbeveling ligt in de lijn van het federale regeerakkoord, dat de ontwikkeling wil bevorderen van een transversale en multidisciplinaire aanpak van de sociaaljuridische problemen waarmee kwetsbare personen te maken krijgen en dat voorziet in de uitvoering van proefprojecten met dit doel.

#### Samenvatting van de beleidsaanbevelingen:

- hervormingsprojecten baseren op empirische gegevens
- de raadpleging uitbreiden tot alle betrokken actoren, naast advocaten en verzekeraars
- oprichting van een orgaan ter bevordering van hervormingen met betrekking tot de toegang tot de rechter
- de nodige gegevens verkrijgen om de wet Geens te evalueren
- een studie laten uitvoeren naar de economische haalbaarheid en de financieringsmodellen van de sociale verzekering rechtsbijstand
- vier proefstructuren oprichten die na vijf jaar moeten worden geëvalueerd

*Ik ging voor het eerst bij mijn pro deo advocaat en hij vroeg mij de kleren van mijn lijf!*

Burgers die beroep doen op een pro deo advocaat hebben een verhaal te vertellen. Ze worstelen met een probleem, voelen zich onheus behandeld en hebben vele vragen twijfels. Soms, nog voor zij hun verhaal te goed kunnen vertellen, moeten zij eerst volledige openheid bieden over hun financiële situatie... Ze worden letterlijk binnenstebuiten gekeerd! En als ze dan (aantoonbaar!) arm genoeg zijn, dan pas mogen ze hun verhaal vertellen.

*Ik ging op kousenvoeten bij een advocate langs. Ik legde snel mijn vraag voor en hield goed de klok in de gaten. Ik mocht niet langer dan één uur blijven. Ereloon, weet je wel! De advocate luisterde echter geduldig en stelde heel wat vragen. Ik had echt het gevoel dat zij mij hoorde én dat zij mij wou helpen... Ik vertelde haar dat ik haar oplossing waarschijnlijk niet kon betalen. Daarop stelde ze me voor om pro deo te werken. De volgende sessie vulden we samen de papieren in.*

De burgers zijn bang voor de kosten van een advocaat.

# Hoofdstuk 5

## ALTERNATIEVE GESCHILLENREGELINGEN

Prof. Dr. Eric Lanckswaerd, hoofddocent UHasselt en UGent, assistent UAntwerpen

### 1. Inleiding

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de toegang tot alternatieve conflictoplossing (ADR: Alternative Dispute Resolution) voor personen in armoede. Het behandelt de verschillende ADR-methodes en hun toegankelijkheid voor minvermogende mensen.

Alternatieve conflictoplossing is elke vorm van conflictoplossing die niet via een rechterlijke uitspraak plaatsvindt.<sup>426</sup> Het is dus niet de rechter die de oplossing verschaft, alhoewel ADR wel een plaats kan krijgen in het raam van een gerechtelijke procedure. Zo kan een rechter doorverwijzen naar een bemiddelaar. Als er op die manier een oplossing komt, is het niet de rechter die ze tot stand bracht. Aan ADR worden nogal wat voordelen toegeschreven: snel, informeel, goedkoop, oplossingen op maat, brede oplossing van het geschil, beter voor de onderlinge relatie, partijen houden zeggenschap over de oplossing. Maar er zitten ook nadelen aan vast. Bij verschillende vormen van ADR ontbreekt de zekerheid dat er een resultaat uit de bus komt, waardoor men misschien toch nog naar de rechter moet, met alle negatieve financiële gevolgen van dien. ADR biedt minder juridische garanties en minder waarborgen op machtsgelijkheid dan een gerechtelijke procedure, hetgeen nefast kan uitpakken voor de zwakste partij.<sup>427</sup> Bij de in dit hoofdstuk besproken ADR-methoden zal worden nagegaan wat de voor- en nadelen zijn voor mensen in armoede.

Over ADR en mensen in armoede valt zeer veel te zeggen. Toch dient de omvang van dit hoofdstuk enigszins binnen de perken te worden gehouden. Daarom passeren enkel de meest gangbare ADR-methodes de revue. De werking van UNIA (het

---

426 E. LANCKSWAERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, Die Keure, 2017, 75.

427 Zie over de voor- en nadelen: E. LANCKSWAERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, Die Keure, 2017, 202-205.

interfederaal gelijkkansencentrum), hoewel interessant, blijft buiten beschouwing. Dikwijls ondersteunt UNIA kwetsbare personen die zich beklagen over discriminatie. UNIA probeert daarbij in beginsel tot een minnelijke regeling te komen, hoewel er zaken zijn waarvoor UNIA zich direct tot de rechtbank wendt, bijvoorbeeld voor principiële kwesties of wanneer er een groot maatschappelijk belang in het geding is.<sup>428</sup>

Enkele in andere hoofdstukken van dit boek besproken aangelegenheden komen in dit hoofdstuk slechts summier aan bod:

- de algemene problemen die mensen in armoede ondervinden om de toegang tot het recht te vinden;
- een analyse van de kwaliteitscriteria die gelden inzake de toegankelijkheid van justitie in de brede zin van het woord (bereikbaarheid, betaalbaarheid, beschikbaarheid, begrijpbaarheid, bruikbaarheid, bekendheid en betrouwbaarheid). Deze criteria worden wel toegepast op de verschillende vormen van ADR;
- de juridische eerste- en tweedelijnsbijstand. Het is echter duidelijk dat informatieverstrekking en advisering over ADR tot de eerstelijnsbijstand behoort, en dat omstandig juridisch advies over ADR en bijstand bij een vorm van ADR onder de tweedelijnsbijstand vallen;
- de rol van de gerechtsdeurwaarder.

Dit hoofdstuk valt grosso modo uiteen in vier grote onderdelen: (1) een korte toelichting bij de problemen die ADR in het algemeen stelt voor mensen in armoede; (2) de verschillende vormen van ADR en hun geschiktheid voor mensen in armoede (een afzonderlijk onderdeel handelt over ADR bij schuldproblemen); (3) de informatie over ADR en de ondersteuning bij het kiezen van het meest geschikte oplossingstraject; (4) beleidsaanbevelingen.

## 2. ADR en mensen in armoede: algemene uitdagingen

Wie optimaal gebruik wil maken van een ADR-methode dient enig zicht te hebben op de eigen rechtspositie: wat zijn (vanuit juridisch oogpunt) mijn rechten en plichten? Over welke mogelijkheden beschik ik om ze af te dwingen? Het voor ogen houden van die rechtspositie is belangrijk om te vermijden dat mensen instemmen met een akkoord dat veel minder gunstig is dan wat ze langs juridische weg (via een gerechtelijk procedure) zouden kunnen krijgen. Robert Mnookin, een van de grote tenoren op het vlak van de onderhandelingstheorie, betoogt dan ook terecht dat veel onderhandelingen plaats vinden “*in the shadow of the law*”. Daarmee bedoelt hij dat

---

428 J.M. PICARD en J. FIERENS, “L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle)”, JT 2019, (734) 739.

de partijen en hun advocaten gedurende de onderhandelingen steeds de vergelijking maken tussen wat er aan voorstellen op tafel komt te liggen, en wat zij waarschijnlijk, naar hun inschatting, via de rechter zouden kunnen bekomen.<sup>429</sup> Hoewel het niet altijd gemakkelijk is de eigen rechtspositie helder te krijgen, is het desalniettemin van belang dit in de mate van het mogelijke correct in te schatten. Voor mensen in armoede wringt daar het schoentje. Zij weten vaak niet goed over welke rechten ze beschikken. Dat is trouwens een van de redenen waarom ze niet worden opgenomen of opgeëist.

Er is echter meer. Veel vormen van ADR berusten op het zoeken naar een akkoord tussen de partijen. Dat betekent eigenlijk dat zij een voldoende (machts)gelijkheid tussen de betrokkenen veronderstellen. Als die ontbreekt zal de partij die economisch, cultureel of sociaal het zwakst staat het risico lopen een voor haar ongunstig akkoord te sluiten, waar zij formeel mee instemde en dus aan vast zit.<sup>430</sup> Bovendien dient men goed te beseffen dat voor nogal wat ADR-methoden voldoende verbale vaardigheid is vereist, maar voor mensen in armoede is dat vaak een probleem.<sup>431</sup> Wanneer een zwakkere partij zich geconfronteerd ziet met een sterkere partij kan het dus aangewezen zijn niet door te verwijzen naar bepaalde vormen van ADR.<sup>432</sup> Zwakkere partijen moeten zich ervan bewust zijn dat ze rechtsbescherming kunnen prijsgeven als ze niet voor de rechter opteren.<sup>433</sup>

Voor mensen in armoede zijn juridische problemen vaak verweven met economische, sociale en psychologische kwesties. Het juridisch probleem of geschil geraakt doorgaans niet duurzaam opgelost als onderliggende of aanverwante moeilijkheden blijven liggen. De juridische en sociale sector dienen hier de handen in elkaar te slaan zodat een integrale aanpak mogelijk wordt. Deze multidisciplinaire benadering kan een plaats krijgen wanneer mensen in armoede informatie ontvangen over, en begeleid worden bij de keuze voor het meest geschikte oplossingstraject. Zij kan ook toelaten om meer preventief te werken.

---

429 R. MNOOKIN, *Beyond winning*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2000, 354.

430 J.M. PICARD en J. FIERENS, "L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle)", JT 2019, (734) 741.

431 J.M. PICARD en J. FIERENS, "L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle)", JT 2019, (734) 741-742.

432 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Brugge, Die Keure, 2018, 353.

433 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Brugge, Die Keure, 2018, 354.

### 3. De verschillende ADR mechanismen, met speciale aandacht voor personen in armoede

#### 3.1. Onderhandelen

Men zou “*onderhandelen*” op zeer algemene wijze kunnen omschrijven als een proces van beïnvloeding en communicatie waarbij twee of meer betrokkenen trachten tot overeenstemming te komen over een tegenstelling in belangen, standpunten, opvattingen, doelen, rollen e.d.m.<sup>434</sup> Het doel van onderhandelingen ligt in het bereiken van een wederzijds bevredigend akkoord.

Er bestaat geen algemene wettelijke regeling rond onderhandelingen, behoudens enkele uitzonderingen in zeer specifieke materies. Het algemeen verbintenissenrecht is van toepassing. Er bestaat ook geen wettelijke regeling over wie de kosten van de onderhandeling moet dragen. Normaal draagt elke partij de eigen kosten van de onderhandeling (bv. het voorbereiden ervan). Gezamenlijke kosten (bv. voor het inwinnen van een neutraal advies) deelt men. De partijen kunnen evenwel onderling afspreken wie welke kosten draagt.

Onderhandelingen kan men op elk moment voeren. Het is een laagdrempelige, informele methode. Er zijn geen professionals nodig om de onderhandeling te begeleiden (hoewel men daarvoor uiteraard kan opteren, bv. door een beroep te doen op een advocaat). Vrijwel iedereen kent onderhandelen en begrijpt min of meer wat de methode inhoudt. Onderhandelingen zijn geschikt voor zeer veel soorten conflicten. Een onderhandeling behoort tot de goedkoopste vormen van ADR. De partijen dienen geen ADR-professional (zoals bv. een bemiddelaar) te betalen.

Voor het voeren van onderhandelingen is vereist dat men voldoende voor zichzelf kan opkomen, het conflict kan analyseren (bv. welke belangen staan op het spel), oplossingsmogelijkheden kan bedenken, en over voldoende communicatievaardigheden beschikt. Er dient een voldoende psychologisch en sociaal evenwicht tussen de partijen te bestaan. Mensen in armoede beschikken niet altijd over voldoende competenties en mogelijkheden om de machtsbalans in evenwicht te houden. Wie niet voldoende kan opkomen voor zichzelf en de eigen rechtspositie niet goed kan inschatten loopt het risico niet “*tot zijn recht*” te komen. Uiteraard mag iedereen zich laten bijstaan tijdens onderhandelingen. Zo is het mogelijk dat mensen uit kansengroepen zich laten bijstaan door iemand van een vereniging die armen ondersteunt. Bijstand door een advocaat is ook mogelijk, maar kost geld (tenzij pro Deo).

---

434 E. LANCKSWERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, Die Keure, 2017, 79.

### 3.2. Collaboratief onderhandelen

Deel VIII van het Gerechtelijk Wetboek is integraal gewijd aan een nieuwe ADR-methode, de zogenaamde “*collaboratieve onderhandelingen*”. Een “*collaboratieve onderhandelingsprocedure*” wordt omschreven als “*een vrijwillige en vertrouwelijke procedure van geschillenoplossing door onderhandeling, waarbij conflicterende partijen en hun respectieve advocaten betrokken zijn en laatstgenoemden in het kader van een exclusief en beperkt mandaat van bijstand en adviesverlening teneinde een minnelijk akkoord te bewerkstelligen*”.<sup>435</sup> Typisch voor collaboratieve onderhandelingen is dat de advocaten een diskwalificatieovereenkomst sluiten. Dit houdt in dat, wanneer er geen akkoord uit de bus komt, de advocaten die hun cliënten hebben bijgestaan tijdens de besprekingen niet mogen optreden als de advocaat van die cliënten tijdens een gerechtelijke procedure. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat de advocaten veel meer geneigd zullen zijn alles in het werk te stellen om tot een akkoord te komen dat het geschil oplost, vermits zij over datzelfde geschil toch niet mogen optreden als raadsman tijdens een procedure. Ook voor de partijen zelf is het voordeliger om zich constructief en oplossingsgericht op te stellen. Zonder akkoord moeten zij immers op zoek naar een andere advocaat als zij willen procederen.

De methode komt er in essentie op neer dat diegenen die betrokken zijn bij een conflict én hun advocaten samen rond de tafel gaan zitten om een oplossing uit te werken. De aanpak vertoont veel gelijkenis met een bemiddeling: er worden bemiddelingstechnieken en –vaardigheden ingezet, de partijen zoeken samen naar gezamenlijke, voor iedereen aanvaardbare oplossingen, open communicatie staat voorop, men tracht tegemoet te komen aan alle belangen, e.d. In het Belgisch systeem komt er in principe evenwel geen bemiddelaar aan te pas. De advocaten werken probleemoplossend, maar tegelijkertijd kunnen zij hun traditionele rol als belangenbehartiger en adviseur van hun partijen blijven opnemen. Deze aanwezigheid en actieve medewerking van de advocaten, en de daarmee gepaard gaande juridische expertise, is een steun en geruststelling voor de partijen.

Collaboratieve onderhandelingen ontstonden in de sfeer van de familiale conflicten, vooral om tot regelingen te komen in (echt)scheidingskwesties. De methode kan evenwel ook worden ingezet op andere domeinen. Niets belet dat partijen een beroep doen op deze methode wanneer het bijvoorbeeld gaat over betwistingen over de uitvoering van contracten of bij schadevergoedingskwesties.

Collaboratieve onderhandelingen kunnen enkel worden gevoerd door speciaal daartoe erkende advocaten. Niettegenstaande veel advocaten al een opleiding hebben gevolgd of nog volgen, zijn er op dit moment nog onvoldoende erkende collaboratieve advocaten om de methode op een grote schaal bereikbaar en beschikbaar te maken. Vermits collaboratieve onderhandelingen nog zeer recent zijn, is de methode nog niet erg bekend en zal het gros van de mensen in armoede niet goed weten wat zij inhoudt. Doordat collaboratieve advocaten een specifieke opleiding moeten volgen zijn er voldoende kwaliteitsgaranties.

---

435 Art. 1738 Gerechtelijk Wetboek.

De kosten verbonden aan het voeren van een collaboratieve onderhandeling en het ereloon en de kosten van de deskundige die eventueel zou worden aangesteld in het raam van zulke onderhandelingen, komen gelijkelijk ten laste van de partijen, tenzij die daar anders over beslissen.<sup>436</sup> Elke partij draagt zelf de erelonen en de kosten van haar collaboratieve advocaat, behoudens andersluidende overeenkomst.<sup>437</sup> Dat kan een drempel opwerpen voor mensen in armoede. Bijkomende kosten hoeven er niet noodzakelijk te zijn.

De regeling inzake de rechtsbijstand lijkt van toepassing op collaboratieve onderhandelingen. Artikel 665, 6° Ger. W. bepaalt immers dat rechtsbijstand kan worden verleend voor alle buitengerechtelijke procedures die opgelegd zijn bij wet of door de rechter. Het is niet glashelder of met die “*buitengerechtelijke procedures*” ook bedoeld wordt op collaboratieve onderhandelingen, maar men zou die interpretatie kunnen verdedigen, temeer omdat de wetgever ADR wil bevorderen. Een bijkomend argument kan worden geput uit het gelijkheidsbeginsel: er zou een ongelijke behandeling kunnen ontstaan tussen zij die zich wel de kosten van een collaboratieve onderhandeling kunnen veroorloven, en mensen in armoede die niet over de financiële middelen daartoe beschikken. Het gelijkheidsbeginsel brengt immers ook meer dat ongelijke situaties ongelijk worden behandeld.

Partijen die in een collaboratieve onderhandeling stappen zijn niet verplicht om tot een akkoord te komen en zij hebben geen garantie op dat vlak. Dat betekent dat zij misschien “*nutteloze*” kosten maakten (hun advocaat betalen voor het voeren van de onderhandeling), om daarna toch nog te moeten procederen. Bijkomend nadeel daarbij is dat zij een beroep moeten doen op een andere advocaat, die zich moet inwerken in de zaak, wat tijd en geld kost. Dit nadeel dient enigszins gerelativeerd omdat collaboratieve onderhandelingen een grote slaagkans hebben. Volgens Boudart bedraagt deze niet minder dan 80 tot 90%<sup>438</sup>

Precies omdat mensen zich moeten laten bijstaan door een advocaat is de machtsbalans beter verzekerd en zullen zij beter “*tot hun recht*” komen, d.w.z. dat hun rechten voldoende worden bewaakt.

### 3.3. Bemiddeling

Het begrip “*bemiddeling*” gebruikt men te pas en te onpas. Van zodra een derde persoon of instantie op een of andere manier een rol speelt bij het oplossen van conflicten wordt er al gesproken van bemiddeling, hoewel het dan dikwijls helemaal niet gaat om de bemiddeling zoals bedoeld en geregeld in deel VII van het Gerechtelijk Wetboek. Naast de term “*bemiddeling*” wordt ook soms de term “*mediation*” gebruikt. In artikel 1723/1 van het Gerechtelijk Wetboek wordt bemiddeling omschreven als

---

436 Art. 1747, §1 Gerechtelijk Wetboek.

437 Art. 1747, §2 Gerechtelijk Wetboek.

438 M. BLITZ, A.M. BOUDART, “*Le droit collaboratif a fait son entrée dans le Code judiciaire. Aperçu de ce mode alternatif et des critères de choix par rapport aux autres Marc’s*”, JT 2019, (209), 212.



*“een vertrouwelijk en gestructureerd proces van vrijwillig overleg tussen conflicterende partijen met de medewerking van een onafhankelijke, neutrale en onpartijdige derde die de communicatie vergemakkelijkt en poogt de partijen ertoe te brengen zelf een oplossing uit te werken.”* In die definitie zitten meteen de basiskenmerken van een bemiddeling vervat.

Hoewel uit bovenstaande definitie blijkt dat de vrijwillige deelname een basiskenmerk van de bemiddeling vormt, kan de rechter tijdens een gerechtelijke procedure onder zeer strikte voorwaarden toch een bemiddeling bevelen zonder dat de partijen er om vroegen en sommige van hen daar zelfs tegen gekant zijn.<sup>439</sup> Enkel indien alle partijen daartegen gekant zijn kan de rechter geen verplichte bemiddeling bevelen. Als partijen door de rechter verplicht worden om deel te nemen aan een bemiddeling staat het hen steeds vrij daar te allen tijde een einde aan te maken, zonder dat dit tot haar nadeel kan strekken.<sup>440</sup>

In het Gerechtelijk Wetboek wordt een onderscheid gemaakt tussen de gerechtelijke en de buitengerechtelijke bemiddeling. De laatste vindt plaats los van een gerechtelijke procedure, de eerste op bevel van de rechter (maar in principe met instemming van de partijen).

Duidelijkheidshalve moet worden onderstreept dat veel vormen van bemiddeling niet onder het Gerechtelijk Wetboek vallen. Hieronder bespreken we de bemiddeling zoals geregeld in deel VII van het Gerechtelijk Wetboek. Andere vormen van bemiddeling, met name de bemiddeling in strafzaken, de herstelbemiddeling tussen dader en slachtoffer, de ombudsbemiddeling, de schuldbemiddeling en bepaalde vormen van bemiddeling die van belang zijn voor consumenten komen later in dit hoofdstuk aan bod. En dan zijn er nog de vele soorten van bemiddeling waarop hier niet dieper wordt ingegaan omwille van plaatsgebrek, zoals de (gratis) bemiddeling in kader van de wetgeving op de gemeentelijke administratieve sancties<sup>441</sup>, of de bemiddeling in het raam van een procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (forfaitaire kostprijs van 700 EUR als een beroep wordt gedaan op een bemiddelaar in dienst van dit rechtscollege).<sup>442</sup> Ook de in tal van gemeenten door vrijwilligers gevoerde burenbemiddeling valt er niet onder. Deze gratis aangeboden bemiddeling kan een antwoord bieden op allerlei kleine en grote ergernissen en conflicten tussen burens (bv. lawaai, problemen met de afscheiding tussen de percelen, slecht onderhoud van tuinen, vuilnis, ...).

Hoewel bemiddeling in de lift zit, is het al bij al nog een vrij onbekend fenomeen<sup>443</sup> en bestaan er veel misverstanden rond, zelfs bij advocaten.<sup>444</sup> Het is niet duidelijk in welke mate bemiddeling reeds bekend is bij minvermogenden, maar er is geen enkele reden om aan te nemen dat hun kennis hoger zou liggen dan het gemiddelde. Voor

439 Art. 1734, §1, tweede lid Gerechtelijk Wetboek.

440 Art. 1729 Gerechtelijk Wetboek.

441 Art. 12, 13 en 18 Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.

442 Art. 42 decreet 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages; <https://www.dbric.be/144-wat-kost-een-bemiddeling>.

443 W. HENSEN, Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden, Brugge, Die Keure, 2018, 270.

444 T. WIJNANT, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (doctoraal proefschrift), Gent, UGent, 2020, 228-251.

mensen in armoede is bemiddeling iets vaag, en niet toegankelijker of aantrekkelijker dan een gerechtelijke procedure.<sup>445</sup> Er is vrij veel informatie ter beschikking over deze methode (bv. via de website van de Federale Bemiddelingscommissie<sup>446</sup>), maar ook hier is het zeer de vraag of mensen in een moeilijke financiële situatie de weg naar deze informatie weten te vinden. In elk geval is het zo dat, eenmaal de betrokkenen de weg naar de bemiddeling hebben gevonden, het aan de bemiddelaar toekomt om op een heldere en begrijpelijke wijze duidelijk te maken wat een bemiddeling precies is, wat zij van de bemiddelaar mogen verwachten en wat van hen wordt verwacht.

Bemiddeling is voor iedereen vrij gemakkelijk toegankelijk in die zin dat er voldoende bemiddelaars ter beschikking zijn en men zich niet ver dient te verplaatsen. Zeker in familiezaken is dat zo. Bovendien worden scheidingsbemiddeling en ouderschapsbemiddeling ook aangeboden in CAW's, en dit tegen een relatief laag tarief.<sup>447</sup> Het aanbod aan bemiddelaars die onder het systeem van rechtsbijstand willen werken is evenwel relatief beperkt (zie verder).

Wie een beroep doet op een erkend bemiddelaar heeft meteen een zekere kwaliteitsgarantie: om als erkend bemiddelaar te kunnen optreden moet men een opleiding hebben gevolgd, met vrucht evaluatieproeven hebben afgelegd, en bijscholingen volgen. Bovendien zijn erkende bemiddelaars -enkel zij- onderworpen aan de door de Federale Bemiddelingscommissie opgestelde deontologische code die deze commissie ook handhaaft.<sup>448</sup>

Partijen die kiezen voor een bemiddeling moeten in principe de bemiddelaar betalen. De bemiddelingskosten en de erelonen komen gelijkelijk ten laste van de partijen, tenzij die er anders over beslissen.<sup>449</sup> Wanneer een persoon in armoede aan de bemiddeling deelneemt zou de bemiddelaar de aandacht kunnen vestigen op deze mogelijkheid tot ongelijke verdeling van de kosten. De erelonen en de duur van een bemiddeling kunnen nogal verschillen. In familiale zaken kost een bemiddeling 50 à 100 EUR per uur (geen BTW verschuldigd), in burgerlijke en handelszaken 100 à 150 EUR per uur (met nog 21% BTW er bovenop).<sup>450</sup> Voor een bemiddeling in familiezaken geldt er een BTW-vrijstelling.<sup>451</sup> In sociale zaken zijn er gemiddeld ongeveer 12 contacturen nodig, in burgerlijke en handelszaken ongeveer 20 uren, in familiezaken gemiddeld 12 uren.<sup>452</sup>

---

445 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 30.

446 <https://www.fbc-cfm.be/nl>

447 T. WIJNANT, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (doctoraal proefschrift), Gent, UGent, 2020, 65.

448 Deontologische code van 16 december 2020 van de erkende bemiddelaars (<https://www.fbc-cfm.be/nl/inhoud/beslissingen-fbc>).

449 Art. 1731, §1 Gerechtelijk Wetboek.

450 T. WIJNANT, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (doctoraal proefschrift), Gent, UGent, 2020, 131.

451 Art. 44, §2, 5° BTW-Wetboek (Bemiddeling in familiezaken valt onder gezinsvoorlichting).

452 T. WIJNANT, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (doctoraal proefschrift), Gent, UGent, 2020, 131.

Bemiddeling brengt dus financiële drempels mee. Een bijkomend pijnpunt is dat uit onderzoek is gebleken dat het merendeel (58%) van de potentiële juridische doorverwijzers geen duidelijk beeld heeft van de kosten verbonden aan een gerechtelijke bemiddeling.<sup>453</sup> Belangrijk is evenwel dat rechtsbijstand kan worden verleend voor procedures van buitengerechtelijke of gerechtelijke bemiddeling, die geleid worden door een erkend bemiddelaar.<sup>454</sup> Artikel 692, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt onder meer dat *“de kosten en het ereloon van de bemiddelaar in het kader van een gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling die geleid wordt door een erkend bemiddelaar ter ontlasting van hem die bijstand geniet, worden voorgeschoten op de wijze bepaald in het algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.”* Een probleem is dat slechts 8,89% van de erkende bemiddelaars zijn diensten aanbiedt binnen het kader van de kosteloze rechtsbijstand, hetgeen gedeeltelijk kan verklaard worden door de relatief lage vergoeding die zij krijgen.<sup>455</sup> Dat brengt mee dat het aanbod van bemiddelaars binnen de kosteloze rechtsbijstand vrij beperkt is, wat dan weer een hypotheek legt op de mogelijkheid om een geschikte bemiddelaar te vinden. Belangrijk is dat erkende bemiddelaars verplicht zijn de partijen te informeren over de mogelijkheid tot rechtsbijstand.<sup>456</sup> Met de wet van 31 juli 2020 werden de inkomensmaxima voor de kosteloze rechtsbijstand verhoogd en die inkomensgrenzen zullen ook in de toekomst blijven stijgen.<sup>457</sup> Dit faciliteert ook de financiële toegankelijkheid van de bemiddeling, ook voor de mensen die niet echt in armoede leven maar het financieel niet breed hebben.

Sommige rechtsbijstandsverzekeraars dekken ook (ten dele) de kosten van een bemiddeling. Erkende bemiddelaars moeten aan de partijen vragen of zij een beroep kunnen doen op de volledige of gedeeltelijke tussenkomst van een derde betaler.<sup>458</sup> Met de wet van 22 april 2019 werd de rechtsbijstandsverzekering aantrekkelijker gemaakt.<sup>459</sup> Wie zo een verzekering neemt heeft recht op een belastingvermindering van 40% op de in aanmerking te nemen premie. Voorwaarde is onder meer dat de dekking van de verzekering niet alleen slaat op gerechtelijke procedures maar ook op buitengerechtelijke trajecten van geschiloplossing. Of de maatregel veel soelaas biedt voor mensen in armoede is betwifelbaar. Hij heeft immers enkel effect voor wie een verzekering neemt. Bovendien zorgt de ruime dekking (die ook betrekking heeft op ADR) ervoor dat de verzekeringspremie hoger wordt, waardoor kwetsbare groepen geen baat hebben bij deze fiscale maatregel.<sup>460</sup>

453 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Brugge, Die Keure, 2018, 198.

454 Art. 665, 5° Gerechtelijk Wetboek.

455 T. WIJNANT, *Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (doctoraal proefschrift)*, Gent, UGent, 2020, 249.

456 Art. 10, §1, eerste lid Deontologische code van 16 december 2020 van de erkende bemiddelaars.

457 Wet 31 juli 2020 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek teneinde de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te verbeteren, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen.

458 Art. 10, §1, tweede lid Deontologische code van 16 december 2020 van de erkende bemiddelaars.

459 Wet 22 april 2019 tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandsverzekering.

460 T. WIJNANT, *Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (doctoraal proefschrift)*, Gent, UGent, 2020, 433-434.

In het verleden werden diverse voorstellen gedaan ter financiële ondersteuning van (verplichte) bemiddeling, doch deze haalden de eindmeet niet:

- verplichte gerechtelijke bemiddelingspoging in familiale zaken, waarbij de eerste twee sessies zouden worden bekostigd door de federale overheidsdienst Justitie (FOD Justitie);<sup>461</sup>

- FOD Justitie zou minstens gedeeltelijk de bemiddelingskosten van bepaalde vormen van gezinsbemiddeling (voor bepaalde geschillen) moeten dragen die niet worden gedekt door kosteloze rechtsbijstand. De tussenkomst is beperkt tot drie of vijf sessies bij een erkend bemiddelaar (naargelang van het soort geschil) en de staat neemt ook de redactie van het akkoord door de erkende bemiddelaar ten laste.<sup>462</sup>

Deze pistes zijn ongetwijfeld interessant om mensen met beperkte financiële middelen gebruik te laten maken van bemiddeling. Het betekent wel dat de federale overheid financiële middelen zou moeten ter beschikking stellen. Verder is het de vraag of een verplichte gerechtelijke bemiddelingspoging steeds een goede zaak is, vermits niet alle zaken geschikt zijn voor een bemiddeling en de vrijwilligheid toch nog steeds een van de basiskennmerken van de bemiddeling vormt.

Uit Nederlandse ervaring is gebleken dat financiële stimulansen, met name de kosteloze deelname aan de eerste bemiddelingssessie, bijdragen aan de stijging van het aantal bemiddelingen.<sup>463</sup>

Hoewel een bemiddeling veel voordelen biedt is één van de grote nadelen dat de partijen niet zeker zijn dat er een overeenkomst uit de bus komt. Bij een buitengerechtelijke bemiddeling liggen de slaagpercentages op 75% in burgerlijke- en handelszaken, 70% in familiale zaken en 90% in sociale zaken.<sup>464</sup> Deze cijfers ogen niet slecht, maar er is toch een aanzienlijke kans dat er geen resultaat uit de bus komt. In dat geval zullen de partijen eventueel toch nog een gerechtelijke procedure moeten opstarten om hun geschil te laten beslechten, wat betekent dat zij de kosten voor een bemiddeling én een gerechtelijke procedure moeten dragen. Omdat veel mensen risicoaversie vertonen nemen zij liever niet het risico van een onzekere bemiddeling en opteren zij direct voor de rechtbank waar zij de zekerheid hebben dat het geschil zal beslecht worden, zelfs al kunnen zij moeilijk voorspellen hoe de rechterlijke uitspraak er zal uit zien.<sup>465</sup>

---

461 Wetsvoorstel G. SWENNEN tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek teneinde in elke vordering waarin kinderen betrokken zijn, voorafgaande bemiddeling in familiezaken verplicht te maken, Parl. St. Kamer, 2005-06, r. 51-2188/1/1.

462 Wetsvoorstel BROTCORNE tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde gezinsbemiddeling ten dele te financieren, Parl. St. Kamer 2016-17, nr. 54-2157/1.

463 W. HENSEN, Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden, Brugge, Die Keure, 2018, 68-69, 188.

464 T. WIJNANT, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (doctoraal proefschrift), Gent, UGent, 2020, 130.

465 T. WIJNANT, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (doctoraal proefschrift), Gent, UGent, 2020, 192-193.

Een specifiek probleem is dat de rechter onder strikte voorwaarden een verplichte bemiddeling kan bevelen, tenzij alle partijen daartegen gekant zijn.<sup>466</sup> Hoewel elke partij op elk moment (dus ook zeer snel) een einde kan maken aan de bemiddeling<sup>467</sup>, betekent dit wel dat de partijen kosten moeten maken voor de opstart van de bemiddeling; zelfs al stappen zij er snel uit. Deze kosten komen dan bovenop de kosten die zij reeds maakten voor het opstarten van een gerechtelijke procedure. De rechtsbijstand kan hieraan (ten dele) remediëren.

Bij een bemiddeling is het van belang dat beide partijen als gelijke aan tafel zitten. Voor mensen in armoede zit hier een probleem. De zorg wordt geuit dat bemiddeling leidt tot een soort van “*tweederangsjustitie*” waarbij de meest kwetsbare partij inboet op haar rechten. Mensen in armoede hebben immers niet altijd inzicht in hun rechten. Daarom zou de positie van een zwakkere partij tijdens een bemiddeling moeten worden versterkt.<sup>468</sup> Net als voor een onderhandeling kunnen er voor mensen in armoede psychologische, sociale en culturele drempels zijn om aan een bemiddeling deel te nemen. De partijen dienen in voldoende mate te kunnen opkomen voor zichzelf. Dat betekent dat zij verbaal voldoende sterk staan en op een evenwichtige manier kunnen opkomen voor hun belangen, rekening houdend met de belangen van de ander. Bovendien wordt van de partijen in een bemiddeling gevraagd dat zij zelf het probleem oplossen –ook al ondersteunt de bemiddelaar hen daarbij–, hetgeen voldoende probleemoplossende capaciteiten vraagt. Tijdens een bemiddeling speelt de ongelijkheid in de machtsbalans voor diegenen die zich in een kwetsbare positie bevinden. Toch zijn de zonet genoemde drempels en deze ongelijkheid minder nadelig dan tijdens een gewone onderhandeling. De bemiddelaar moet er immers voor zorgen dat de bemiddeling op een evenwichtige manier gebeurt waarbij de belangen van alle partijen tot uiting kunnen komen en in rekening worden genomen.<sup>469</sup> Bovendien heeft de bemiddelaar de verplichting om de bemiddeling op te schorten of te beëindigen indien hij van mening is dat de voorgestelde overeenkomst kennelijk onevenwichtig is en een ongezonde onderwerping van de ene partij aan de andere partij weerspiegelt of in geval van gebrek aan geïnformeerde toestemming.<sup>470</sup> Vanzelfsprekend dient de bemiddelaar bij het bewaken van het evenwicht tijdens het bemiddelingsproces en het voorkomen van kennelijk onevenwichtige akkoorden steeds zijn onafhankelijkheid, onpartijdigheid en neutraliteit in acht te nemen. Hij bevindt zich in een spanningsveld tussen twee tegengestelde vereisten. Bovendien rijst de vraag of bemiddelaars de realiteit van mensen in armoede kennen en welke opleiding ze op dit vlak kregen.<sup>471</sup> Dat kan het voor bemiddelaars moeilijk maken om in te schatten waar mensen in armoede tijdens een bemiddeling tegenaan lopen. Een specifiek opleidingsaanbod op dit vlak is welkom.

---

466 Art. 1734, §1, tweede lid Gerechtelijk Wetboek.

467 Artikel 1729 Gerechtelijk Wetboek.

468 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 29-30.

469 Art. 11, §1, eerste lid Deontologische code van 16 december 2020 van de erkende bemiddelaars.

470 Art. 11, §2 Deontologische code van 16 december 2020 van de erkende bemiddelaars.

471 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 30.

Tijdens een bemiddeling lopen mensen in een kwetsbare positie, die doorgaans geen goede kennis hebben van het geldende recht, het risico niet tot hun recht te komen. Het algemeen principe dat de partijen bij het opstellen van een vaststellingsovereenkomst (het resultaat van de bemiddeling) niet kunnen afwijken van regels van openbare orde en dwingend recht dient weliswaar in acht te worden genomen, maar dat belet niet dat het de partijen vrij staat om af te wijken van aanvullend recht. Die regels kunnen voor een partij veel voordeliger zijn dan wat contractueel wordt vastgelegd. Maar als die partij deze regels niet kent of de draagwijdte van de afwijking van gemeenrechtelijke regels van aanvullend recht niet goed weet in te schatten, kan dit betekenen dat zij juridisch gezien een minder goed resultaat bekommt dan wat zij tijdens een gerechtelijke procedure normalerwijze zou kunnen bekomen. Dit klemt des te meer als een partij zich (bv. om financiële redenen) tijdens een bemiddeling niet laat bijstaan door een advocaat. Toch zijn de partijen die deelnemen aan een bemiddeling bij een erkend bemiddelaar tot op zekere hoogte beschermd tegen dit risico. De bemiddelaar moet immers de partijen aanmoedigen om hun beslissingen te nemen op basis van alle relevante informatie.<sup>472</sup> Maar voor mensen in een kwetsbare positie blijft het de vraag of zij de weg naar die relevante informatie (bv. op juridisch vlak) steeds weten te vinden. De bemiddelaar heeft ook als taak de partijen eraan te herinneren dat het hen toekomt alle nuttige adviezen in te winnen alvorens een bemiddelingsakkoord af te sluiten.<sup>473</sup> Ook hier is het de vraag of minvermogenden de weg naar de juiste adviseurs weten te vinden en vooral of zij deze adviseurs kunnen betalen. Een bemiddelingsakkoord kan men laten homologeren door de rechter, maar dit is geen verplichting. Daardoor verkrijgt men een uitvoerbare titel. De rechter gaat bij de homologatie slechts tot een eerder marginale controle over: het akkoord wordt enkel getoetst aan de openbare orde en de belangen van de kinderen.<sup>474</sup> De rechter kan bijgevolg niet verhinderen dat onevenwichtige akkoorden overeind blijven.

### 3.4. “Bemiddeling in strafzaken”

Het “*verval van de strafvordering door de uitvoering van de maatregelen en de naleving van de voorwaarden*” (wat vroeger bemiddeling in strafzaken werd genoemd, en onder die naam het best bekend) is een vorm van alternatieve afhandeling van strafzaken.<sup>475</sup> Het systeem komt er, zeer kort samengevat, op neer dat onder welbepaalde voorwaarden de procureur des Konings het slachtoffer en een meerderjarige verdachte kan verzoeken om in te stemmen met een bemiddeling over de schadevergoeding of het herstel en de regeling ervan. De bemiddeling wordt gevoerd door een justitieassistent. De procureur des Konings kan daarnaast nog bijkomende voorwaarden ten aanzien van de dader voorstellen (bv. een therapie volgen). Als de dader de overeenkomst uitvoert en de voorwaarden naleeft vervalt de strafvordering en komt de zaak dus niet voor de rechter.

---

472 Art. 11, §1, tweede lid Deontologische code van 16 december 2020 van de erkende bemiddelaars.

473 Art. 12, eerste lid Deontologische code van 16 december 2020 van de erkende bemiddelaars.

474 Art. 1733 Gerechtelijk Wetboek.

475 Art. 216ter Wetboek van Strafvordering.

Bemiddeling in strafzaken – die dus enkel in een strafrechtelijke context aan de orde is – wordt in elk justitiehuis gratis aangeboden. In ons land zijn er 28 justitiehuisen, waardoor de bereikbaarheid niet optimaal is. De bemiddeling in strafzaken is niet zeer bekend, maar dit is geen probleem vermits diegenen die eventueel van de methode gebruik zouden maken niet op eigen houtje de weg er naartoe moeten zien te vinden. Het is immers de procureur des Konings die deze bemiddeling voorstelt. De in de justitiehuisen tewerkgestelde justitieassistenten nodigen de partijen uit. Doordat de bemiddeling in strafzaken plaats vindt onder leiding van een justitieassistent (een professional) biedt de methode voldoende betrouwbaarheids garanties. De bemiddelende justitieassistent kan erover waken dat de betrokkenen tijdens de bemiddeling voldoende voor zichzelf kunnen opkomen. Hij kan een partij waarschuwen indien zij akkoord zou willen gaan met een regeling die voor haar vanuit juridisch oogpunt ongunstig is.

### 3.5. Herstelbemiddeling

Het herstelrecht zoekt het antwoord op misdrijven in de richting van probleemoplossing en herstel, veeleer dan in louter bestraffing<sup>476</sup>. Een van de herstelrechtelijke principes houdt in dat dader en slachtoffer actief deelnemen aan een proces dat naar een oplossing van het conflict kan leiden. Daarbij worden methodieken ingezet waarbij de dader en het slachtoffer met elkaar in contact treden. Dit gebeurt dikwijls via een zogenaamde herstelbemiddeling, die wettelijk is geregeld in het Wetboek van Strafvordering en de Voorafgaande Titel ervan.<sup>477</sup> Elkeen die een direct belang heeft, kan in elke fase van de strafprocedure en tijdens de strafuitvoering verzoeken om bemiddeling.<sup>478</sup> De herstelbemiddeling wordt gratis aangeboden.<sup>479</sup>

Het openbaar ministerie, de onderzoeksrechter, de onderzoeksgerechten en de rechter zien erop toe dat de personen betrokken in een gerechtelijke procedure worden geïnformeerd over de mogelijkheid een herstelbemiddeling te vragen. Voor zover zij dit in concrete dossiers opportuun achten, kunnen zij zelf aan de partijen een bemiddeling voorstellen.<sup>480</sup> Het is niet duidelijk in hoeverre de magistraten deze rol actief opnemen. In elk geval geniet herstelbemiddeling nog niet van een ruime bekendheid bij het grote publiek; hoewel er op dit punt een positieve evolutie merkbaar is. Het ligt dan ook voor de hand dat potentiële gebruikers van de methode mogelijks onvoldoende weten wat zij inhoudt. Hieraan wordt ten dele geredigeerd doordat herstelbemiddelaars hen bij de aanvang van de bemiddeling informeren over de werking en het verloop

476 Over het herstelrecht, zie o.m.: I. AERTSEN, "Herstelrechtelijke beweging. Achtergronden en regelgeving", in L. KOOLS (ed.) Bemiddeling en herstel in de strafrechtsbedeling, Brugge, Die Keure, 2005, 1-26; H. ZEHR, The little book of restorative justice, Intercourse, Good Books, 2002, 112.

477 Art. 3 ter Wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering; art. 553-556 Wetboek van Strafvordering.

478 Art. 553, §1 wetboek van strafvordering.

479 Dit blijkt uit art. 14 van de deontologische code van de herstelbemiddelaar.

480 Artikel 553, §2 Wetboek van strafvordering.

van de bemiddeling, en de rol van de bemiddelaar. Zij zorgen ervoor dat de betrokken partijen het aanbod en de inhoud van de bemiddeling kunnen begrijpen.<sup>481</sup>

De bemiddelaars maken deel uit van een dienst die bemiddeling aanbiedt en die door de Minister van Justitie is erkend. De erkenningscriteria worden door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit bepaald en hebben betrekking op de rechtspersoonlijkheid van de dienst, de activiteiten van de dienst, de multidisciplinaire samenstelling ervan en het verplicht zorgen voor een aangepaste vorming en een gespecialiseerde ondersteuning.<sup>482</sup> In Vlaanderen worden de herstelbemiddelingen aangeboden door de VZW Moderator<sup>483</sup>. Zij beschikt over 13 bemiddelingsdiensten, gespreid over heel Vlaanderen. Voor Wallonië (inclusief het Duitstalig landsgedeelte) en Brussel worden de herstelbemiddelingen aangeboden door de ASBL Médiante<sup>484</sup>, die op 6 plaatsen een zetel heeft. De bemiddelingsdiensten kunnen zich dus relatief ver van de woonplaats van de betrokkenen bevinden, maar de herstelbemiddelaars komen aan huis om de (indirecte) bemiddelingen te voeren. Indirecte bemiddelingen komen er op neer dat de bemiddelaar afzonderlijke gesprekken voert met elk van de partijen. Vaak (maar niet altijd) wordt er een gezamenlijke sessie georganiseerd.

Bij de FOD Justitie wordt ten behoeve van deze diensten een “*deontologische commissie*” bemiddeling opgericht. Deze commissie heeft tot taak een deontologische code inzake bemiddeling op te stellen en te actualiseren en deontologische problemen op te volgen.<sup>485</sup> Doordat herstelbemiddelaars onderworpen zijn aan een deontologie, en zij bovendien een vorming moeten hebben genoten, zijn er voldoende kwaliteitsgaranties.

In artikel 3 van de deontologische code van de herstelbemiddelaar leest men dat de herstelbemiddeling moet verlopen in een veilig en comfortabel kader, waarin de bemiddelaar expliciet aandacht schenkt aan de gelijkwaardigheid van de betrokkenen in het communicatieproces.<sup>486</sup> De herstelbemiddelaar waakt erover dat alle belangen aan bod kunnen komen en dat er geen onevenwichtige en onredelijke overeenkomst tot stand komt.<sup>487</sup> Dat neemt niet weg dat partijen zonder advocaat het risico lopen dat zij een akkoord sluiten dat juridisch ongunstig uitvalt voor hen, of dat er een onevenwichtige of onredelijke overeenkomst tot stand komt. Hieraan kan ten dele worden geredigeerd doordat minvermogenden in het kader van de rechtsbijstand een beroep kunnen doen op een advocaat. De herstelbemiddelaar engageert zich de betrokkene te informeren over de mogelijkheid tot kosteloze juridische eerstelijns bijstand, volledig of gedeeltelijk kosteloze tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand.<sup>488</sup>

---

481 Art. 8 deontologische code van de deontologische code van de herstelbemiddelaar.

482 Art. 554, §1 Wetboek van Strafvordering.

483 <https://moderator.be/>

484 <http://www.mediante.be/>

485 Art. 554, §2 Wetboek van Strafvordering.

486 <https://adoc.pub/deontologische-code-van-de-herstelbemiddelaar.html>

487 Art. 20 deontologische code van de herstelbemiddelaar.

488 Art. 14 deontologische code van de herstelbemiddelaar.



### 3.6. Ombudsbemiddeling

Bij het oplossen van conflicten tussen burgers en overheidsinstanties spelen ombudsdiensten een vooraanstaande rol, zeker wanneer het gaat over de behandeling van klachten over de dienstverlening van de overheid. De federale ombudsmannen werden in 1995 opgericht<sup>489</sup>, de Vlaamse ombudsdienst in 1998.<sup>490</sup> Daarnaast zijn er ook nog lokale ombudsdiensten.<sup>491</sup>

De taak van ombudsdiensten bestaat erin klachten te onderzoeken over de werking en de handelingen van overheden. Zij trachten de standpunten van de klager en de betrokken overheidsdienst met elkaar te verzoenen en kunnen daarbij bemiddelend te werk gaan. Men spreekt in dat verband van “*institutionele bemiddeling*”.<sup>492</sup> Zeker de Vlaamse ombudsman neemt zijn bemiddelende rol zeer ter harte.<sup>493</sup> Opmerkelijk is dat de Vlaamse ombudsman zeer recent, ingevolge de coronacrisis, tijdelijk ook een bemiddelende rol kreeg toebedeeld inzake private huurgeschillen.<sup>494</sup> Dit is vanuit juridisch oogpunt verrassend, omdat de Vlaamse ombudsman in principe optreedt in conflicten tussen overheden en burgers (of bedrijven). Deze zeer specifieke opdracht heeft dan ook alles te maken met de uitzonderlijke omstandigheden. Ombudsdiensten werken op een onafhankelijke wijze en zijn tot geheimhouding van de hen verstrekte gegevens verplicht. Hoewel ombudsbemiddeling verschilt van de bemiddeling zoals geregeld in deel VII van het Gerechtelijk Wetboek, en de in dit wetboek vervatte regelingen op het vlak van onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet van toepassing zijn op ombudsmannen, moet worden onderstreept dat het statuut van de ombudsmannen meebrengt dat zij in volle onafhankelijkheid en onpartijdigheid hun werk kunnen doen. Zo bijvoorbeeld bepaalt artikel 8 van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst dat, “*binnen de grenzen van zijn bevoegdheid, de Vlaamse ombudsman volledig onafhankelijk en neutraal is en van geen enkele overheid instructies of bevelen kan ontvangen. Zijn mandaat kan niet beëindigd worden wegens meningen geuit of daden gesteld in de normale uitoefening van zijn ambt.*”

Ombudsdiensten zijn laagdrempelig. Men kan schriftelijk (brief of mail) of mondeling (gratis telefoon of afspraak ter plaatse) een klacht indienen. Voorwaarde is wel dat de klager eerst contact moet hebben gezocht met de betrokken overheidsdienst teneinde genoegdoening te verkrijgen. Dit kan een drempel opwerpen voor mensen in armoede. Door hun professionele aanpak zijn ombudsdiensten zeer betrouwbaar. Hun dienstverlening is gratis. Het netwerk van Belgische ombudsmannen en -vrouwen

489 Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen.

490 Decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van een Vlaamse ombudsdienst.

491 Art. 303 decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017.

492 E. LANCKSWERDT? Alternatieve conflictoplossing met de overheid, Brugge, Die Keure, 2017, 126.

493 B. WEEKERS, “*Bemiddeling ombudsman kan leiden tot definitieve geschillenbeslechting*”, in PERMANENTE VORMING BALIE KORTRIJK, Alternatieve geschillenbeslechting, Gent, Larcier, 2015, 75-84; B. WEEKERS, “*De rol van de Vlaamse ombudsman bij conflicten tussen burger en overheid*”, TMD (Nederlands-Vlaams Tijdschrift voor Mediation en Conflictmanagement), 2015, afl. 3, 44-54.

494 VLAAMSE OMBUDSDIENST, (Op)Bouwen aan huur. Eindrapport coronagebonden bemiddeling private huur, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, december 2020, 24.

stelde vast dat mensen die in armoede leven zelden beroep op hen doen.<sup>495</sup> Hier is dus een inhaalslag te maken. Professionals met een informerende rol, OCMW's, CAW's, organisaties die werken met mensen in armoede en trajectbegeleidingsdiensten kunnen nadrukkelijker wijzen op het aanbod van de ombudsdiensten.

Het indienen van een klacht bij een ombudsdienst die door een wet, een decreet of een ordonnantie bekleed is met de functie van ombudsman leidt ertoe dat de termijn voor het indienen van een annulatieberoep bij de Raad van State tijdelijk wordt geschorst.<sup>496</sup> Als er via de ombudsdienst een oplossing wordt gevonden, kan een procedure bij de Raad van State worden vermeden. De kostprijs van zo een procedure kan, vooral door de erelonen van de advocaat, immers oplopen. Weliswaar zijn burgers niet verplicht om een advocaat te nemen voor het voeren van de procedure, maar omdat er in de procedureregeling nogal wat valkuilen zitten en het bestuursrecht behoorlijk ingewikkeld is, wordt dit meestal aanbevolen.

Door hun onafhankelijke positie zijn ombudsdiensten goed geplaatst om ervoor te zorgen dat er een zeker evenwicht is tussen de klagende burger en het betrokken bestuur. Omdat zij ervoor willen zorgen dat de burger correct behandeld wordt door de dienstverlenende overheid ligt het voor de hand dat ombudsdiensten de zienswijzen, belangen en bekommernissen zo goed mogelijk trachten te verwoorden naar het betrokken bestuur, wat er mee voor zorgt dat burgers in een zwakkere positie alsnog voldoende aan bod komen.

Voorts blijkt uit bepaalde jaarverslagen dat ombudsdiensten specifieke aandacht besteden aan de problemen van mensen in armoede.<sup>497</sup> Bijzondere aandacht kan hier worden gevestigd op de samenwerking die in 2019 van start ging tussen de dienst ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting van de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI) en de federale ombudsman. Deze ervaringsdeskundigen worden door de POD MI aangeworven om het perspectief van mensen in armoede te integreren bij de administraties. Een Franstalige ervaringsdeskundige trad in dienst bij de federale Ombudsman. Zij dient uit te zoeken hoe de toegankelijkheid van de instelling kan verbeteren (organisatie van het onthaal, leesbaarheid van de briefwisseling,...). Zij helpt de federale Ombudsman ook om problemen te identificeren waarmee mensen in armoede zich geconfronteerd zien bij administratieve procedures. Een Nederlandstalige ervaringsdeskundige startte in 2020.<sup>498</sup>

---

495 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 31.

496 Art. 19, derde lid, gecoördineerde wetten op de Raad van State.

497 Zie bv. Jaarverslag van de Vlaamse ombudsdienst 2016, 10 (<https://www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/jaarverslag/jaarverslag-vlaamse-ombudsdienst-2016>); Jaarverslag van de Vlaamse ombudsdienst 2015, 10, 28-31 (<https://www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/jaarverslag/jaarverslag-vlaamse-ombudsdienst-2015>); Jaarverslag van de Vlaamse ombudsdienst 2010 6-8, 21, 27 (<https://www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/jaarverslag/jaarverslag-vlaamse-ombudsdienst-2010>); Jaarverslag federale ombudsman 2019, 14, 116-117 (<http://www.federaalombudsman.be/nl/biblio>), Jaarverslag federale ombudsman 2018, 10, 84 (<http://www.federaalombudsman.be/nl/biblio/jaarverslagen%20-%20rapports%20annuels>), Jaarverslag federale ombudsman 2017, 12, 98, (<http://www.federaalombudsman.be/nl/biblio/jaarverslagen%20-%20rapports%20annuels>).

498 Jaarverslag 2019 federale ombudsman, 116-117 (<http://www.federaalombudsman.be/nl/biblio>).

Ombudsdiensten zijn ertoe gehouden het recht in acht te nemen wanneer zij klachten behandelen en verzoeningspogingen ondernemen, waardoor de rechten van de betrokken partijen worden gevrijwaard.

### 3.7. Consumentenombudsdiensten en verzoeningscommissies voor consumentengeschillen

Vanuit Europa werden sterke impulsen gegeven voor het bevorderen van ADR in consumentengeschillen. Van speciaal belang zijn:

- de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad, nr. 2013/11 van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van de Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG<sup>499</sup> (ADR richtlijn);
- Verordening van het Europees Parlement en de Raad, nr. 524/2013 van 21 mei 2013 betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG.<sup>500</sup>

België zette de ADR-richtlijn 2013/11 om door middel van de wet van 4 april 2014 houdende de invoeging van Boek XVI *“Buitengerechtelijke regeling van consumentengeschillen”* in het Wetboek van Economisch recht. Deze wettelijke regeling beoogt in de eerste plaats een behandeling van consumentengeschillen door de ondernemingen zelf (interne klachtenbehandeling). Komt er geen regeling, dan kan een beroep worden gedaan op een buitengerechtelijk regelingsmechanisme.

De Consumentenombudsdienst<sup>501</sup> informeert mensen over de mogelijkheden tot het oplossen van een consumentengeschil buiten het gerecht. Deze dienst kan ook aanvragen tot buitengerechtelijke regeling van geschillen ontvangen. Naargelang de aard van de aanvraag zal deze ombudsdienst of de aanvragen overmaken aan een bevoegde *“gekwalficeerde entiteit”* of ze zelf behandelen. Het betreft hier een ADR-entiteit die aan een reeks kwaliteitseisen moet voldoen (zoals onafhankelijkheid, onpartijdigheid, deskundigheid, toegankelijkheid). Als er geen bevoegde gekwalficeerde entiteit voor het geschil bestaat, zal de consumentenombudsdienst de zaak zelf behandelen. Zij fungeert dan als een soort restcategorie. De partijen bij een consumentengeschil kunnen zich ook rechtstreeks tot een zogenaamde gekwalficeerde entiteit wenden.

Tot deze *“gekwalficeerde entiteiten”* behoren onder meerde verzoeningscommissie bouw<sup>502</sup>, de geschillencommissie reizen<sup>503</sup>, de ombudsdienst voor telecommunicatie<sup>504</sup>,

---

499 PbL 18 juni 2013, afl. 165, 63.

500 PbL 18 juni 2013, afl. 165, 1.

501 <https://consumentenombudsdienst.be/nl>

502 <https://www.bouwverzoening.be/>

503 <https://www.clv-gr.be/>

504 <http://www.ombudsmantelecom.be/>

de verzoeningscommissie Automoto<sup>505</sup>, de ombudsdienst Consumentengeschillen Advocatuur<sup>506</sup>, de ombudsman in financiële geschillen (Ombudsfin)<sup>507</sup>, de ombudsman van de verzekeringen<sup>508</sup>, en de ombudsdienst voor energie<sup>509</sup>.

De consumentenombudsdienst, evenals de gespecialiseerde ombudsdiensten en geschillencommissies, leveren inspanningen om zichzelf bekend te maken bij het grote publiek (bv. via toegankelijke websites). Of mensen in armoede deze diensten kennen is niet duidelijk. In elk geval zijn deze diensten gemakkelijk bereikbaar voor wie beschikt over het internet en voldoende digitale vaardigheden. De betrokkene moet online een formulier invullen. Voor wie dit een drempel vormt, bestaat meestal de mogelijkheid om telefonisch, per mail, per brief, per fax, of aan de balie de aanvraag tot tussenkomst te doen. De meeste van deze diensten bevinden zich in Brussel, wat een drempel opwerpt voor de fysieke toegankelijkheid. De diensten moeten aan wettelijke voorwaarden voldoen, zoals onafhankelijkheid en deskundigheid. Daardoor zijn zij betrouwbaar. Voor sommige van deze diensten moet men betalen (bv. de verzoeningscommissie bouw), maar het bedrag is doorgaans relatief beperkt in vergelijking met de kostprijs van een gerechtelijke procedure. Heel wat diensten zijn evenwel gratis.

Hoewel dit niet expliciet is voorgeschreven mag men aannemen dat de ADR-entiteiten omwille van hun onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid erover zullen waken dat de belangen van de consument, doorgaans de zwakste partij, voldoende zijn gevrijwaard. Zij zijn trouwens opgericht op grond van regelingen inzake de consumentenbescherming. Er is niet echt voorgeschreven dat de ADR-entiteiten de rechten van de consumenten bewaken, maar gelet op hun bestaansreden ligt het voor de hand dat zij dit op een neutrale wijze proberen te doen.

### 3.8. Minnelijke schikking bij de rechter

Een wat onderschatte (en onderbenutte) maar erg interessante methode is de poging tot minnelijke schikking bij de rechter. Iedere inleidende hoofdvordering kan op verzoek van een partij of met instemming van beide partijen vooraf ter minnelijke schikking worden voorgelegd aan de rechter die bevoegd is om in eerste aanleg ervan kennis te nemen. Het gaat hier om een poging tot minnelijke schikking vooraleer een procedure wordt ingeleid (preliminaire schikking). Zij is gericht op het bekomen van een regeling teneinde een procedure te vermijden.<sup>510</sup> Opdat een geschil vooraf ter minnelijke schikking zou kunnen worden voorgelegd aan de rechter moeten de partijen bekwaam zijn om een dading aan te gaan en moet het gaan om zaken die

---

505 <https://verzoeningautomoto.be/>

506 <http://oca.ligeca.be/nl/>

507 <https://www.ombudsfin.be/>

508 <https://www.ombudsman.as/nl/>

509 <https://www.ombudsmanenergie.be/nl/>

510 M. CASTERMANS, *Gerechtelijk Privaatrecht*, Gent, Story Publishers, 2009, 315-316.

voor dading vatbaar zijn.<sup>511</sup> Nadat een gerechtelijke procedure al is opgestart kunnen de partijen nog steeds een poging tot minnelijke schikking ondernemen (incidentele minnelijke schikking). De rechter kan dit overigens uit eigen beweging voorstellen. Behoudens in de gevallen bij de wet bepaald, kan de poging tot minnelijke schikking niet verplicht worden gesteld.<sup>512</sup> De preliminaire poging tot minnelijke schikking is gratis, wanneer de partijen opteren voor een incidentele minnelijke schikking hebben zij al procedurekosten betaald. Maar ook in dat geval is de schikkingspoging als zodanig gratis.

De minnelijke schikking is al vrij algemeen bekend (onder de naam “*verzoening*”). Toch behoeft het bestaan van de mogelijkheid tot minnelijke schikking nog verdere bekendmaking. Zo bijvoorbeeld weten slechts weinig huurders en verhuurders dat zij voor een gratis verzoeningspoging terecht kunnen bij de vrederechter.<sup>513</sup> Doordat elk rechtscollege dat valt onder de werkingssfeer van het Gerechtelijk Wetboek kan instaan voor een minnelijke schikking (weliswaar binnen zijn bevoegdheid), is het aanbod vrij ruim. Het is een geschikte methode om een brede waaier aan conflicten aan te pakken. Doordat een rechter de poging tot minnelijke schikking leidt, is er een grote inhoudelijke expertise beschikbaar, wat de betrouwbaarheid ervan sterk maakt. De methode is laagdrempelig: men kan mondeling of per gewone brief een schikkingspoging aanvragen.

Indien een schikking tot stand komt, worden de bewoordingen ervan opgetekend in het proces-verbaal, waarvan de uitgifte wordt voorzien van het formulier van tenuitvoerlegging.<sup>514</sup> Zo een proces-verbaal van verzoening heeft qua uitvoerbare kracht dezelfde waarde als een vonnis, wat betekent dat een partij geen beroep hoeft te doen op de rechter indien de andere partij zich niet houdt aan de afspraken.

Tijdens een poging tot minnelijke schikking treedt de rechter op vanuit zijn autoriteit als rechter en zal hij zich opstellen als inhoudelijk deskundige die samen met de partijen mogelijke inhoudelijke oplossingen aftast, maar steeds op een onafhankelijke, neutrale manier. Hij kan zich inhoudelijk sturend en actief opstellen, hoewel de mate waarin en de wijze waarop dit gebeurt in de praktijk blijkbaar nogal verschilt.<sup>515</sup> De rechter speelt een actieve rol, maar waar die actieve rol eindigt is niet duidelijk.<sup>516</sup> Maar precies door zijn inhoudelijke sturing kan de rechter ervoor zorgen dat er geen

---

511 Art. 731 Gerechtelijk Wetboek.

512 Art. 731 Gerechtelijk Wetboek.

513 VLAAMSE OMBUDSDIENST, (Op)bouwen aan huur. Eindrapport coronagebonden bemiddeling private huur, december 2020, 13.

514 Art. 733 Gerechtelijk Wetboek.

515 B. ALLEMEERSCH, “*Bemiddeling en verzoening in het burgerlijk proces*”, TPR 2003, (409) 427-429; W. NIEWOLD, “*Bemiddeling en verzoening. Verzoening bij de vrederechter als vorm van conflictoplossing*”, in HOGE RAAD VOOR JUSTITIE Gerechtelijke achterstand: een noodzakelijk kwaad, Brussel, Bruylant, 2004, (141) 143. Voor een illustratie van een meer actieve aanpak van de rechter, zie: S. OPLINIUS, De schikkingscomparitie en het her-oraliseren van de civiele procedure, RW 2009-10, 1370-1377. Uit Nederlands onderzoek blijkt dat er veel verschil zit in de mate waarin rechters actief zijn. Dit hangt af van verschillende factoren, zoals de aard van de zaak en de mate waarin de partijen coöperatief zijn (J. VAN DER LINDEN, De civiele zitting centraal. Informeren, afstemmen en schikken, Deventer, Kluwer, 2010, 62-69).

516 G. ROMMEL, De rechterlijke verzoening, jurisdictionele aard en betekenis, TPR 1999, (7) 14 en T.Vred. 2005, (216) 221.

onevenwichtige akkoorden tot stand komen. Dank zij zijn expertise kan hij een partij ervoor waarschuwen dat zij misschien een voor haar ongunstig akkoord gaat sluiten.

Specifiek voor familiezaken kunnen de partijen voor een minnelijke schikking ofwel een beroep doen op de familiekamer ofwel op de Kamer voor Minnelijke Schikking (KMS) bij de familierechtbank of het Hof van Beroep.<sup>517</sup> Dit kan zowel voorafgaand als tijdens een gerechtelijke procedure, zowel op initiatief van de partijen als op dat van de rechter. In de KMS geldt een vertrouwelijkheidswaarborg. Wanneer de partijen de familiekamers en de KMS rechtstreeks aanspreken voor een minnelijke schikking zijn er ook geen bijzondere kosten te betalen. Vermits de zaak nog niet op de rol is ingeschreven moet er geen rolrecht betaald worden. Bij een incidentele minnelijke schikking is er reeds een gerechtelijke procedure opgestart en hebben de partijen al procedurekosten moeten maken. De schikkingspoging als zodanig is evenwel gratis, ongeacht of de schikkingspoging plaatsvindt bij de familiekamer of de KMS. Rechters in de KMS moeten een opleiding in schikkingstechnieken hebben gevolgd. Bijkomend pluspunt is dat, als de minnelijke schikking in de KMS niet lukt, de rechter die ten gronde moet oordelen moet verschillen van deze die in de KMS een schikkingspoging ondernam. Dit leidt ertoe dat partijen zich meer vrij voelen om te praten.

Volledigheidshalve kan nog worden vermeld dat de Franstalige ondernemingsrechtbank te Brussel nu ook een Kamer voor Minnelijke schikking heeft.<sup>518</sup> Het zou overigens geen slechte zaak zijn mochten nog meer rechtbanken dit voorbeeld volgen.

Een belangrijk pijnpunt bij de poging tot minnelijke schikking (ook in de KMS) is dat de rechters doorgaans onder zware tijdsdruk staan, hetgeen een negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit, de gedragenheid en de duurzaamheid van de oplossing. Om meer tijd te kunnen uittrekken voor de minnelijke schikkingen zou kunnen gedacht worden in de richting van het veelvuldiger inzetten van plaatsvervangende rechters en ere-magistraten. Ook de vertrouwelijkheid is niet gewaarborgd (behalve bij de Kamer voor Minnelijke Schikking).

Er wordt voor gepleit om de bevoegdheden van de vrederechter op het vlak van verzoening sterk uit te breiden, ook tot zaken die buiten de bevoegdheid van de vrederechter vallen.<sup>519</sup> Vrederechters kunnen als schikkingsrechters een vooraanstaande rol spelen om te remediëren aan een schuldenproblematiek die voortvloeit uit armoede. Dit behandelen we verderop.

---

517 Zie vooral de artikelen 76-79 101 en 1253 ter/1, §3 van het Gerechtelijk Wetboek. Over deze minnelijke schikking in familiezaken zie zeer uitgebreid: S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Wolters Kluwer, Mechelen, 2021, 913.

518 [https://www.tribunaux-rechtbanken.be/sites/default/files/te\\_bruzelles/article-forum-cra.pdf](https://www.tribunaux-rechtbanken.be/sites/default/files/te_bruzelles/article-forum-cra.pdf)

519 R. BOONE, "Verzoeningsbevoegdheid van vrederechters mag fors uitgebreid worden" (interview met L. Carens), *Juristenkrant* 25 september 2019, afl. 394, 10.

### 3.9. Arbitrage

Arbitrage kan worden omschreven als “*een manier van geschillenbeslechting waarbij partijen aan één of meer arbiters de rechtsprekende macht opdragen om definitief aan een bestaand of toekomstig geschil een einde te stellen*”.<sup>520</sup> Arbitrage vindt haar grondslag in een overeenkomst, de zogenaamde arbitrageovereenkomst of het “*compromis*”. Artikel 1681 Gerechtelijk Wetboek definieert een arbitrageovereenkomst als een overeenkomst waarin de partijen alle geschillen of sommige geschillen die tussen hen gerezen zijn of zouden kunnen rijzen met betrekking tot een bepaalde, al dan niet contractuele, rechtsverhouding aan arbitrage voorleggen. Gelet op deze contractuele basis steunt arbitrage op de wilsautonomie van de partijen.

Arbitrage is vrij duur, en daarom moeilijk financieel toegankelijk voor mensen in armoede. Dat neemt niet weg dat arbitrage soms via een contract door een schuldeiser wordt opgedrongen aan een schuldenaar.

De voordelen van arbitrage zijn de snelheid, deskundigheid van de arbiters, vertrouwelijkheid, en de ruimere uitspraakmogelijkheden doordat het volledig geschil in rekening kan worden gebracht en volledig kan worden beslecht.<sup>521</sup> Maar, zoals gezegd, een nadeel is de hoge kostprijs.<sup>522</sup>

Volledigheidshalve kan nog worden aangestipt dat er geleidelijkaan mengvormen zijn ontstaan tussen bemiddeling en arbitrage. Zo bijvoorbeeld komt mediation-arbitration er op neer dat de partijen eerst in een bemiddelingstraject stappen, doch mocht dit geen resultaat opleveren dan wordt aan de bemiddelaar of aan een andere neutrale derde gevraagd om een al of niet bindende beslissing te nemen.<sup>523</sup>

### 3.10. Digitale pistes

Reeds geruime tijd biedt het internet tal van mogelijkheden om mensen te informeren over en te ondersteunen bij diverse vormen van alternatieve conflictoplossing. Langs digitale weg kunnen tal van conflicten worden aangepakt. We signaleren hieronder slechts enkele mogelijkheden. Het zou veel te ver leiden ze allemaal te bespreken.

---

520 D. De Meulemeester en M. Piers, “*De nieuwe Belgische arbitragewet, in Permanente vorming balie kortrijk*” (ed.), *Alternatieve geschillenbeslechting*, Gent, Larcier, 2015, (85) 86.

521 F. Charlier, “*Arbitrage bij evaluatie- en tuchtgeschillen in het hoger onderwijs: een valabel alternatief?*”, TORB 2013-14, (333) 335; L. De Geyter, “*Arbitrage met publiekrechtelijke rechtspersonen*”, TBP 2001, (304) 305; L. De Geyter, *Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen*, Brugge, Die Keure, 2006, 246-247.

522 L. De Geyter, “*Arbitrage met publiekrechtelijke rechtspersonen*”, TBP 2001, (304) 305; L. De Geyter, *Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen*, Brugge, Die Keure, 2006, 247.

523 Zie hierover: M. SCHONEWILLE, *Toolkit mediation advocacy*, Den Haag, BJU, 2007, 69-70; J. NOLAN-HALEY, *Alternative dispute resolution in a nutshell*, St Paul (USA), West, 2013, 278-279; N. Ingen-Housz, “*Enige opmerkingen over ‘med-arb’*”, *Nederlands-Vlaams Tijdschrift voor Conflictmanagement en Mediation* 2011, afl. 4, 47-51.

Via het onlineplatform Belmed van de FOD economie wordt online-ADR (vooral bemiddeling) aangeboden voor commerciële geschillen (waartoe ook consumentengeschillen worden gerekend).<sup>524</sup> Belmed werkt daarvoor samen met partners die de ADR effectief aanbieden. De kostprijs hangt af van de ADR-verstrekker.

In Nederland kunnen scheidende koppels terecht bij het onlineplatform “*Uit elkaar*”.<sup>525</sup> Via dit platform kunnen zij de gevolgen van de scheiding regelen op het vlak van ouderschap en vermogensverdeling. Via een online module proberen de partijen zelf een regeling uit te werken, maar zij kunnen ook de hulp inschakelen van een professionele derde zoals een advocaat of een bemiddelaar. De partijen beschikken over de mogelijkheid om een akkoord te laten nakijken door een onafhankelijke advocaat. De kostprijs is helder. De duurste variant kost 450 EUR per persoon, bij tussenkomst van een derde komt er nog 300 EUR bovenop. Partijen met een laag inkomen en beperkt vermogen hebben recht op een subsidie.

De hierboven besproken digitale mogelijkheden -net als vele andere- bieden gunstige perspectieven om relatief snel en goedkoop een conflict op te lossen. Nadeel is dat zij voldoende digitale vaardigheid veronderstellen. Dit kan voor mensen in armoede een drempel opwerpen. Men kan dit eventueel ondervangen door hen via de hulpverlening (CAW, OCMW, ...) te ondersteunen in het gebruik van deze digitale platformen.

## 4. ADR voor mensen met schuldenproblemen

### 4.1. Een breed gamma aan mogelijkheden

Het wekt weinig verbazing dat mensen in armoede vaak worstelen met een schuldenproblematiek. Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag: onvoldoende inkomsten om de basisbehoeften te bekostigen, tegenslag, onoordeelkundig beheer van financiële middelen, veranderingen in de levenssituatie (bv. een scheiding), e.d. Wie zijn schulden niet kan betalen ziet de te betalen bedragen snel oplopen doordat er nalatigheidsintresten en invorderingskosten bij komen. Die zijn vaak hoger dan de oorspronkelijke schuld, waardoor de schuldenaar zich geconfronteerd ziet met een uitzichtloze, overmatige schuldenlast. Er bestaan nogal wat wettelijke regelingen en ondersteuningsmogelijkheden voor mensen met een schuldenproblematiek<sup>526</sup>, waardoor het aanbod onoverzichtelijk is. Dikwijls opteren dienstverleners zoals het OCMW en het CAW voor een combinatie van juridische

---

524 <https://economie.fgov.be/nl/themas/online/belmed-onlinebemiddeling-van>

525 <https://uitelkaar.nl>

526 Zie hierover uitgebreid M. EL-OMARI, “*Collectieve schuldenregeling: ultimum remedium voor consumenten met schuldenproblemen*”, DCCR 2018, nrs. 120-121, 69-139.



ondersteuning en hulpverlening. Deze laatste komt er op neer dat de schuldenaar begeleid wordt in het beheer van het budget of ondersteuning krijgt in het bekomen van datgene waar hij recht op heeft (tegemoetkomingen, premies, ...). Een veel voorkomend probleem is immers dat mensen in armoede niet weten waarop zij recht hebben of niet bij machte zijn hun rechten te effectueren, bijvoorbeeld doordat zij niet weten tot welke instanties zij zich moeten wenden of welke procedures zij moeten volgen, of doordat zij niet goed in staat zijn zelf de aanvraagprocedure correct te doorlopen. Hieronder bespreken we twee belangrijke systemen om via ADR een antwoord te bieden op een schuldenproblematiek: schuldbemiddeling bij consumentenkrediet en collectieve schuldenregeling. Of het verschil tussen schuldbemiddeling en collectieve schuldenregeling steeds duidelijk is bij een ruimer publiek, in het bijzonder bij mensen in armoede, kan worden betwijfeld, vooral ook omdat de collectieve schuldenregeling dikwijls wordt aangeduid als “collectieve schuldbemiddeling”. Daarnaast bestaan er evenwel nog enkele andere mogelijkheden (zonder exhaustief te zijn) die we hieronder eerst kort aanstippen zonder ze grondig te bespreken. Gelet op de grote diversiteit aan mogelijkheden is het voor het remediëren aan een schuldenproblematiek steeds aangewezen maatwerk te verrichten.<sup>527</sup>

Rechtstreeks onderhandelen met de schuldeiser kan tot een minnelijke afbetalingsregeling leiden. Ook al is de schuldeiser niet verplicht om een afbetalingsplan toe te staan, via een goede dialoog kunnen werkbare regelingen worden gevonden en soms blijken schuldeisers zelfs bereid om een lagere afbetaling toe te staan.<sup>528</sup>

Wie belastingschulden heeft kan bij de Fiscale bemiddelingsdienst van de FOD financiën een bemiddeling aanvragen indien hij niet akkoord gaat met de vaststelling en de invordering van de belastingen waarvoor de FOD financiën bevoegd is.<sup>529</sup> Daartoe kunnen ook betwistingen behoren i.v.m. afbetalingsregelingen.

Gerechtsdeurwaarders kunnen een betekenisvolle rol spelen om tot minnelijke, haalbare afbetalingsregelingen te komen. De wet vereist thans dat zij in de mate van het mogelijke de minnelijke oplossing van geschillen nastreven, onder meer door de rechtszoekende te wijzen op de mogelijkheid tot bemiddeling, verzoening en elke andere vorm van minnelijke oplossing van geschillen.<sup>530</sup> In de rechtsleer wordt ervoor gepleit om werk te maken van een minnelijke en ethische invordering van schulden door gerechtsdeurwaarders.<sup>531</sup> In het rapport over de toekomst van het beroep van de gerechtsdeurwaarder worden verschillende voorstellen gedaan om mensen met betalingsproblemen te ondersteunen in het opeisen van hun rechten (bv. een uitkering of het opeisen van een sociaal tarief). Volgens het rapport zouden goede communicatiekanalen met de bevoegde diensten moeten worden opgezet opdat een gemakkelijke doorverwijzing mogelijk zou worden. Verder wordt ervoor gepleit om gerechtsdeurwaarders de mogelijkheid te geven om aan een vermogensonderzoek

527 M. EL-OMARI, “Collectieve schuldenregeling: ultimum remedium voor consumenten met schuldenproblemen”, DCCR 2018, nrs. 120-121, (69) 138.

528 uitgebreid M. EL-OMARI, “Collectieve schuldenregeling: ultimum remedium voor consumenten met schuldenproblemen”, DCCR 2018, nrs. 120-121, (69) 122.

529 [https://financien.belgium.be/nl/over\\_de\\_fod/structuur\\_en\\_diensten/autonome\\_diensten/fiscale\\_bemiddeling](https://financien.belgium.be/nl/over_de_fod/structuur_en_diensten/autonome_diensten/fiscale_bemiddeling)

530 Art. 519, §4 Gerechtelijk Wetboek.

531 A. VERBEKE, “Efficiënt en ethisch minnelijk invorderen: een paradigmashift”, RW 2019-20, afl. 21, 803-810.

te doen, om steriele invorderingsprocedures te vermijden.<sup>532</sup> In de praktijk zag het initiatief MyTrustO het daglicht.<sup>533</sup> Vertrekkend vanuit de mogelijkheden van de schuldenaar wordt getracht tot een haalbaar afbetalingsplan te komen met de schuldeisers. De schuldenaar moet wel instaan voor een dossierkost van 150 EUR en er wordt een maandelijkse behandelingskost aangerekend afhankelijk van het aantal schuld dossiers. MyTrustO is een particulier initiatief dat volledig los staat van andere diensten die aan schuldbemiddeling doen (zoals OCMW's).

Hierboven werd reeds de mogelijkheid tot minnelijke schikking besproken. Vrederechters kunnen een bijzondere rol spelen als het gaat om schuldenproblemen. Het Koninklijk Verbond van Vrede- en Politierechters is voorstander van een bredere toepassing van de minnelijk schikking in de strijd tegen overmatige schuldenlast. Dank zij een minnelijke schikking kan vermeden worden dat een kleine schuldenlast door bijkomende kosten al snel onoverzichtelijke proporties aanneemt. In een PV van minnelijke schikking kan de vrederechter -indien nodig na ambtshalve zuivering van onrechtmatige bedingen en woekerintresten- een afbetalingsplan opnemen. Het is aangewezen dat een afgevaardigde van het OCMW de schuldenaar voor de vrederechter mag vertegenwoordigen. Schuldenaars komen zelden naar de zitting om allerlei redenen: uit schaamte, bij gebrek aan perspectief, of omdat zij niet weten dat een schuldvordering vaak betwistbaar is omwille van de onwettige verhogingsbedingen. OCMW's kunnen een sterke ondersteunende rol spelen. Zij kunnen, vaak na een huisbezoek, de oorzaak van de wanbetaling opsporen, aan de schuldeiser een afbetalingsplan voorstellen, of de schuldeiser laten oproepen voor een minnelijke schikking zodat het afbetalingsplan kan worden opgenomen in een PV van minnelijke schikking. Het verdient verder nog aanbeveling de bevoegdheid van de vrederechter uit te breiden tot de leveringen van stookolie, betaling van voeding en drank, prestaties door onderwijsinstellingen, e.d.<sup>534</sup>

## 4.2. Schuldbemiddeling

Schuldbemiddeling wordt wettelijk gedefinieerd als *“de dienstverlening, met uitsluiting van het sluiten van een kredietovereenkomst, met het oog op het totstandbrengen van een regeling over de wijze van betaling van de schuldenlast die geheel of ten dele uit een of meer kredietovereenkomsten voortvloeit”*.<sup>535</sup> Schuldbemiddeling is enkel toegestaan wanneer zij wordt verricht door een advocaat, een ministerieel ambtenaar of een gerechtelijk mandataris in de uitoefening van zijn beroep of zijn ambt, of wanneer zij wordt verricht door overheidsinstellingen of door particuliere instellingen die daartoe door de bevoegde overheid zijn erkend.<sup>536</sup> Schuldbemiddeling houdt in dat een schuldbemiddelaar probeert om tussen schuldenaar en schuldeisers tot een regeling te

532 A. MICHIELSENS en L. CHABOT, De modernisering van de functie van gerechtsdeurwaarder. Verslag aan de minister van justitie Koen Geens, s.l., 2018, 27-28, 36-37 en 79-80.

533 <https://mytrusto.be/nl>

534 A. BILLIET, D. DE GROOTE, C. FOURIE, B. SCHRETTTER, L. VRANCKEN, *“Minnelijke schikking tegen armoede: samen met het OCMW”*, Juristenkrant 9 september 2020, afl. 413, 13.

535 Art. I.9, 55° Wetboek van Economisch Recht.

536 Art. VII.115 Wetboek van Economisch recht.

komen over de afbetaling van de schulden. Zij kan resulteren in een afbetalingsplan, waarmee zowel de schuldenaar als de schuldeisers akkoord moeten gaan. Als de schuldenaar zich aan de gemaakte afspraken houdt, zal de schuldeiser geen verdere stappen ondernemen om de schuld in te vorderen. De schuldbemiddeling is zakelijk in die zin dat de schuldbemiddelaar contact opneemt met de schuldeisers en dan een afbetalingsplan voorstelt. De schuldbemiddelaar gaat sterk inhoudelijk te werk. De schuldbemiddeling is dus geen gesprek waarbij relationele of emotionele kwesties worden besproken, wat natuurlijk niet wegneemt dat die kunnen spelen. Het verdient daarom aanbeveling om bij het inzetten van communicatietechnieken in het raam van een schuldbemiddeling de relationele en emotionele aspecten van het probleem in beeld te brengen.

In de praktijk zijn het vooral de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn en de Centres Publics d'Action Sociale, en in mindere mate de centra voor algemeen welzijnswerk, die fungeren als erkende centra voor schuldbemiddeling. Zij werken gratis. Een commercieel schuldbemiddelingsaanbod is er niet of nauwelijks.<sup>537</sup> Schuldbemiddeling is vrij bekend bij het grote publiek en mensen weten min of meer wat zij inhoudt. Door de professionele omkadering is zij betrouwbaar.

Tijdens een schuldbemiddeling bevindt de schuldenaar zich juridisch en financieel in de zwakste positie. Gewoon al het feit dat er gestreefd wordt naar een haalbaar afbetalingsplan is gunstig om te komen tot een beter evenwicht in de machtsbalans tussen schuldenaar en schuldeiser(s). Zonder schuldbemiddeling staat de schuldenaar zeer zwak. Belangrijk voor mensen in armoede is dat de schuldbemiddelaar ook onderzoekt of de schulden daadwerkelijk opeisbaar zijn, of er geen verjaring optrad, of de aangerekende kosten wettig zijn, enz.

### 4.3. Collectieve schuldenregeling

De hierboven toegelichte schuldbemiddeling verschilt van de collectieve schuldenregeling.<sup>538</sup> Dit is een gerechtelijke procedure voor mensen met structurele schuldproblemen.<sup>539</sup> Elke natuurlijke persoon (geen handelaar) kan, indien hij niet in staat is om, op duurzame wijze, zijn opeisbare of nog te vervallen schulden te betalen en voor zover hij niet kennelijk zijn onvermogen heeft bewerkstelligd, bij de rechter een verzoek tot het verkrijgen van een collectieve schuldenregeling indienen. Voor gewezen handelaars staat deze procedure onder bepaalde voorwaarden ook open.<sup>540</sup> Om het verzoekschrift voor het opstarten van de procedure op te stellen kan men terecht bij een OCMW of een CAW.<sup>541</sup> Bij wege van een collectieve schuldenregeling stelt de schuldenaar, onder toezicht van de rechter, aan zijn

537 M. EL-OMARI, "Collectieve schuldenregeling: ultimum remedium voor consumenten met schuldenproblemen", DCCR 2018, nrs. 120-121, (69) 128.

538 Zie hierover uitgebreid M. EL-OMARI, "Collectieve schuldenregeling: ultimum remedium voor consumenten met schuldenproblemen", DCCR 2018, Nrs. 120-121, 69-139.

539 Art. 1675/2 t.e.m. art. 1675/27 Gerechtelijk Wetboek.

540 Art. 1675/2 Gerechtelijk Wetboek.

541 <https://www.vlaanderen.be/collectieve-schuldenregeling>

schuldeisers voor een minnelijke aanzuiveringsregeling te treffen. Indien over deze minnelijke aanzuiveringsregeling geen akkoord wordt bereikt, kan de rechter een gerechtelijke aanzuiveringsregeling opleggen. De aanzuiveringsregeling strekt ertoe de financiële toestand van de schuldenaar te herstellen, met name hem in staat te stellen in de mate van het mogelijke zijn schulden te betalen en tegelijkertijd te waarborgen dat hij zelf en zijn gezin een menswaardig leven kunnen leiden.<sup>542</sup> Als de rechter het verzoek toelaatbaar acht, stelt hij in zijn beschikking, met diens akkoord, een schuldbemiddelaar aan en, in voorkomend geval, een gerechtsdeurwaarder en/of een notaris.<sup>543</sup> Een collectieve schuldenregeling is niet gratis. Er is wettelijk bepaald hoeveel een schuldbemiddelaar mag aanrekenen. De schuldbemiddelaar moet zijn vergoeding ter goedkeuring voorleggen aan de rechter.<sup>544</sup> Wie over te weinig financiële middelen beschikt kan een beroep doen op het Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast om de schuldbemiddelaar te betalen.<sup>545</sup> De schuldbemiddelaar stelt een ontwerp van minnelijke aanzuiveringsregeling op.<sup>546</sup> Als de partijen akkoord gaan met de door de schuldbemiddelaar voorgestelde aanzuiveringsregeling wordt deze aan de rechter bezorgd, die akte kan nemen van het akkoord.<sup>547</sup> Wanneer er geen akkoord wordt bereikt zal de rechter een gerechtelijke aanzuiveringsregeling opleggen. Onder bepaalde voorwaarden kan de rechter tot een gedeeltelijke of zelfs gehele kwijtschelding van de schulden overgaan.<sup>548</sup> Bij de collectieve schuldenregeling gaat het weliswaar om een gerechtelijke procedure, maar er wordt een schuldbemiddelaar aangesteld met de bedoeling tot een minnelijke aanzuiveringsregeling te komen. In die zin gaat het ook om een vorm van ADR. De schuldenaar die werd toegelaten tot de collectieve schuldenregeling mag zijn inkomsten niet meer zelf ontvangen. Het is de schuldbemiddelaar die deze ontvangt en in de mate van het mogelijke zorgt voor de afbetaling van de schulden. De schuldenaar ontvangt evenwel een leefgeld om in zijn dagelijkse behoeften te kunnen voorzien. Omdat een collectieve schuldenregeling een zware impact heeft op de schuldenaar zou zij steeds de ultieme remedie moeten zijn.<sup>549</sup> Meer dan de helft van de kredietnemers doet geen beroep op de collectieve schuldenregeling, ook al zitten zij in ernstige betalingsproblemen.<sup>550</sup>

Collectieve schuldenregeling vindt plaats door OCMW's of CAW's, advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen. Door het ruime aanbod is de collectieve schuldenregeling goed toegankelijk. Vermits gespecialiseerde centra of juridische professionals als schuldbemiddelaar optreden bestaan er voldoende kwaliteitswaarborgen. Aangezien de bemiddelaar ernaar streeft om de schuldenaar een menswaardig bestaan te bieden, zorgt hij in zekere zin voor een minimaal herstel van

---

542 Art. 1675/3 Gerechtelijk Wetboek.

543 Art. 1675/6, §2 Gerechtelijk Wetboek.

544 <https://www.vlaanderen.be/collectieve-schuldenregeling>

545 <https://economie.fgov.be/nl/themas/financiele-diensten/schuldenlast/collectieve-schuldenregeling/bestrijding-van-overmatige>

546 Art. 1675/10, §2 Gerechtelijk Wetboek.

547 Art. 1675/10, §5 Gerechtelijk Wetboek.

548 Art. 1675/11 t.e.m. art. 1675/13bis Gerechtelijk Wetboek.

549 M. EL-OMARI, "Collectieve schuldenregeling: ultimum remedium voor consumenten met schuldenproblemen", DCCR 2018, Nrs. 120-121, 69 en 138.

550 M. EL-OMARI, "Collectieve schuldenregeling: ultimum remedium voor consumenten met schuldenproblemen", DCCR 2018, Nrs. 120-121, 69.

de machtsbalans. De schuldenaar heeft inhoudelijk gezien weinig rechten. Dank zij de collectieve schuldenregeling heeft hij op zijn minst het recht op een menswaardig bestaan.

## 5. Mogelijkheden voor begeleiding bij een geschikte trajectkeuze

### 5.1. Appropriate en effective dispute resolution

Om mensen in armoede toe te leiden naar ADR wanneer dit wenselijk is, moeten zij correcte en begrijpelijk informatie krijgen over de bestaande ADR-methodes en hun voor- en nadelen. Bovendien is het meestal nodig om hen goed te ondersteunen bij de keuze van het geschikte traject. In de rechtsleer wordt terecht in het algemeen (niet specifiek voor mensen in armoede) benadrukt dat de diverse trajecten (rechtspraak en de verschillende vormen van ADR) als gelijkwaardig naast elkaar moeten worden geplaatst.<sup>551</sup> Het is niet aanbevolen om ADR, of in het bijzonder bemiddeling, naar voor te schuiven als de preferentiële piste. Telkens dient samen met de partijen, rekening houdend met hun wensen, belangen, en de kenmerken van de zaak, te worden onderzocht welk traject de beste perspectieven biedt. Anders gezegd: Appropriate Dispute Resolution, of Effective Dispute Resolution, meer dan Alternative Dispute Resolution, is de boodschap.<sup>552</sup> Dat is in het algemeen zo, en voor mensen in armoede is dat niet anders. Wel dient men goed voor ogen te houden dat, hoewel geen enkele piste bij voorbaat “*de beste*” is, bepaalde trajecten voor mensen in armoede toch meer geschikt zijn, bijvoorbeeld omwille van de kostprijs of omdat zij het evenwicht tussen de partijen beter waarborgen (zie hoger, de verschillende ADR methodes).

Hierna staan we eerst stil bij de verplichtingen van juridische professionals op het vlak van het informeren over en stimuleren van ADR. Vervolgens gaan we kort in op de eerstelijnsbijstand en de justitiehuizen. Daarna passeren enkele initiatieven, projecten en praktijken die gericht zijn op informatieverstrekking en ondersteuning bij de trajectkeuze de revue. Binnen het bestek van dit hoofdstuk is het onmogelijk alle initiatieven te vermelden of diepgaand in te gaan op deze die wel aan bod komen. Hoewel er conceptueel een onderscheid is tussen loutere informatieverstrekking en ondersteuning bij de trajectkeuze, lopen de beide in de praktijk vaak door elkaar. Vandaar dat we bij de korte bespreking van een aantal initiatieven dit (soms artificiële)

---

551 S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2021, 241; T. WIJNANT, *Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (doctoraal proefschrift)*, Gent, UGent, 2020, 658; W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Brugge, Die Keure, 2018, 338.

552 S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2021, 241.

onderscheid niet aanhouden. Uit de bespreking zal blijken dat het aanbod erg divers is. Vandaar dat er denksporen ontstonden die een grotere uniformiteit beogen. Enkele daarvan lichten we kort toe. Bij wijze van afronding volgt een beknopt beeld van de Nederlandse aanpak.

## 5.2. Informatieplichten van juridische professionals.

De wetgever beseftte zeer goed dat het bevorderen van ADR in ruime mate afhangt van de actoren van justitie. Daarbij komt in de eerste plaats de advocaat in beeld. Artikel 444, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek legt aan advocaten twee verplichtingen op. Allereerst is vereist dat zij de rechtzoekenden informeren over de mogelijkheid tot bemiddeling, verzoening en elke andere vorm van minnelijke oplossing van geschillen. Ten tweede moeten zij, indien zij van mening zijn dat een minnelijke oplossing van het geschil overwogen kan worden, die in de mate van het mogelijke proberen bevorderen.<sup>553</sup> In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de advocaten in samenspraak met de rechtszoekende redelijke pogingen ondernemen om het geschil op een minnelijke wijze op te lossen en dit in elke stand van de zaak.<sup>554</sup> Hoewel het niet erg duidelijk is hoe ver de informatieplicht van de advocaat reikt, zal het doel van deze plicht het best worden bereikt indien de cliënt wordt geïnformeerd over de mogelijkheden tot ADR in zijn specifieke zaak. Een algemene informatiebrochure schiet haar doel voorbij, zeker voor mensen in armoede. Om de cliënt goed te kunnen informeren over de haalbaarheid en de wenselijkheid van alternatieve oplossingsmethodes zal de advocaat in een aantal gevallen over moeten gaan tot een voldoende diepgaande juridische analyse van het dossier, teneinde meer klaarheid te krijgen over de rechtspositie van de cliënt. Dat staat vanzelfsprekend een financiële vergoeding tegenover. Om deze taken t.o.v. mensen in armoede goed te kunnen vervullen zou de advocaat eigenlijk voldoende voeling moeten hebben met hun leefwereld. Dat vraagt een specifieke opleiding.

Niet alleen de advocaat, ook de gerechtsdeurwaarder kan een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van minnelijke oplossingen. Zowel bij het betekenen van dagvaardingen, het invorderen van schulden als de gedwongen tenuitvoerlegging blijven er zeer dikwijls mogelijkheden bestaan om toch nog tot minnelijke regelingen te komen, bijvoorbeeld over termijnen en modaliteiten van betaling. Artikel 519 van het Gerechtelijk Wetboek wordt aangevuld met een §4 die ertoe strekt dat gerechtsdeurwaarders in de mate van het mogelijke de minnelijke oplossing van geschillen nastreven, onder meer door de rechtszoekende te wijzen op de mogelijkheid tot bemiddeling, verzoening en elke andere vorm van minnelijke oplossing van geschillen.<sup>555</sup> Deze bepaling vertoont sterke parallellen met het hierboven besproken, op advocaten betrekking hebbend artikel 444, tweede lid van het Gerechtelijk Wetboek.

---

553 Art. 444, tweede lid Gerechtelijk Wetboek.

554 MvT bij het wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en houdende wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, Parl. St. Kamer 2017-18, nr. 54K2919/001, 241.

555 Art. 519, §4 Gerechtelijke Wetboek.

Naast de advocaten en gerechtsdeurwaarders zijn ook de rechters in het oog springende actoren van justitie als het er op aan komt ADR te bevorderen of eventueel zelf aan ADR te doen. De wetgever heeft hen dan ook een grote rol toebedeeld op dit punt. Er wordt op algemene wijze gesteld dat het tot de opdracht van de rechter behoort om te partijen te verzoenen<sup>556</sup>. Het nieuwe artikel 730/1, §1 Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de rechter in elke stand van het geding een minnelijke oplossing van de geschillen moet bevorderen. Behoudens in kort geding kan de rechter op de inleidingszitting of tijdens een zitting bepaald op een nabije datum, de partijen bevragen over de wijze waarop zij voorafgaand aan het geding gepoogd hebben het geschil minnelijk op te lossen en kan hij hen inlichten over de mogelijkheden om daar alsnog toe over te gaan. Daartoe kan hij de persoonlijke verschijning van de partijen bevelen.<sup>557</sup> De rechter kan, indien hij vaststelt dat verzoening mogelijk is, onder bepaalde voorwaarden, de zaak verdagen. De bedoeling is de partijen in de gelegenheid te stellen om na te gaan of hun geschil geheel of deels op minnelijke wijze kan worden opgelost en om daarover alle nuttige inlichtingen in te winnen.<sup>558</sup> De rechter kan in elke stand van het geding, alsook in kort geding, op gezamenlijk verzoek van de partijen of op eigen initiatief maar met instemming van de partijen, een bemiddeling bevelen, zolang de zaak niet in beraad is genomen. Voor het Hof van Cassatie en de arrondissementsrechtbank is dit niet mogelijk.<sup>559</sup> Onder strikte voorwaarden kan de rechter een verplichte bemiddeling bevelen.<sup>560</sup> Enkel indien alle partijen daartegen gekant zijn, kan de rechter geen bemiddeling bevelen. In familiezaken bestaat er voor familierechters en griffiers een specifieke regelgeving voor het informeren over en het bevorderen van ADR.<sup>561</sup> Zij vertoont grote parallellen met de gemeenrechtelijke regeling. Omdat rechters onder een hoge werkdruk staan is het moeilijk om voldoende tijd uit te trekken voor informatieverstrekking over ADR. Om hun informatie- en stimuleringsplicht ten aanzien van mensen in armoede op een bevredigende wijze te kunnen volbrengen, is het aangewezen dat rechters een opleiding volgen die hen in staat stelt een beter zicht te krijgen op de situatie van mensen in armoede.

### 5.3. Juridische eerstelijnsbijstand en justitiehuisen

Vermits deze eerstelijnsbijstand onderzocht wordt in een ander hoofdstuk van dit themaboek over armoede, gaan we er hier niet diep op in. Via juridische eerstelijnsbijstand en justitiehuisen krijgen burgers de mogelijkheid om gratis praktische inlichtingen, juridische informatie, een eerste juridisch advies of de verwijzing naar een gespecialiseerde instantie of organisatie te krijgen. Daartoe kan ook informatieverstrekking en advisering over ADR worden gerekend. Er wordt

---

556 Art. 731 Gerechtelijk Wetboek.

557 Art. 730/1, §2 Gerechtelijk Wetboek.

558 Art. 730/1, §2, tweede en derde lid Gerechtelijk Wetboek.

559 Art. 1734, §1 Gerechtelijk Wetboek.

560 Artikel 1734, §1, tweede lid Gerechtelijk Wetboek.

561 Art. 1253ter/1 en 1253ter/3 Gerechtelijk Wetboek.

gepleit voor een verbreding van de eerstelijnsbijstand die juridisch en sociaal zou moeten zijn.<sup>562</sup>

Justitiehuizen zijn bedoeld om een belangrijke rol te spelen in het kader van de eerstelijnsbijstand. Basisprincipes op het vlak van de werking van justitiehuizen zijn o.m. het belang van toekomstgerichte oplossingsmodaliteiten en gerechtelijke conflictbeslechting als ultieme remedie.<sup>563</sup> Justitiehuizen moeten mee helpen zorgen voor het sociaal onthaal binnen justitie.<sup>564</sup> De meer sociale eerstelijnswerking van justitiehuizen is evenwel afgebouwd ten voordele van de juridische eerstelijnswerking waarvoor de advocatuur instaat, wat het gevaar inhoudt dat de burger eerder naar de gerechtelijke oplossingspiste wordt geleid.<sup>565</sup> Doordat justitiehuizen in beslag worden genomen door veel andere taken kunnen zij hun doorverwijsfunctie steeds minder goed vervullen.<sup>566</sup>

#### 5.4. Tal van initiatieven, projecten en praktijken voor info en begeleiding

Vooraleer mensen hun geschil voorleggen aan de rechter hebben zij de mogelijkheid zich te wenden tot een rijk gamma aan instanties die juridische informatie verstrekken of bredere hulp en ondersteuning bieden: OCMW's, CAW's, Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg, huurdersbonden, beroepsorganisaties, mutualiteiten, enz. Te velde ontstond een groot aantal rijk geschakeerde initiatieven om mensen (juridisch) advies te verlenen, waaronder informatie over ADR. Sommige daarvan richten zich speciaal tot kwetsbare groepen. Het is niet mogelijk om binnen het bestek van dit hoofdstuk een gedetailleerd totaalbeeld te schetsen. Hieronder geven we enkele voorbeelden, sommige met een aanbod dat niet op specifieke materies slaat, andere enkel voor familiezaken.

Onafhankelijke organisaties zoals de ASBL "*Droits Quotidiens*"<sup>567</sup> (Wallonië) en VZW "*Helder recht*"<sup>568</sup> (Vlaanderen) verschaffen online juridische informatie aan burgers (ten dele gratis), hulpverleners en juristen. Deze heeft onder meer betrekking op familiale bemiddeling, de Kamers voor Minnelijke Schikking en de schuldbemiddeling. Te noteren valt dat "*Helder Recht*" in Antwerpen een outreach project op poten zette om het recht te brengen tot in de wijken waarin zeer kwetsbare groepen wonen. Dit gebeurt in samenwerking met de verenigingen waar armen het woord nemen.<sup>569</sup>

562 S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, De wereld van het recht voor de burger, Koning Boudewijnstichting, KULeuven, UAntwerpen, 31.

563 S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, De wereld van het recht voor de burger, Koning Boudewijnstichting, KULeuven, UAntwerpen, 28.

564 Ibid, 28.

565 Ibid, 28-29.

566 W. HENSEN, Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden, Brugge, Die Keure, 2018, 255.

567 <https://www.droitsquotidiens.be/fr>

568 <https://www.helderrecht.be/nl>

569 S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, De wereld van het recht voor de burger, Koning Boudewijnstichting, KULeuven, UAntwerpen, 31.



In Nederland biedt de tool conflicool de mogelijkheid om gratis deel te nemen aan een videoconferentie met een bemiddelaar.<sup>570</sup>

In Franstalig Brussel organiseert “*Droit sans Toit*” spreekuren van advocaten in het centraal station van Brussel.<sup>571</sup> Doelgroep zijn vooral daklozen, maar ook andere kwetsbare groepen kunnen juridisch advies krijgen. Er wordt o.m. samengewerkt met onder andere Comité ATD Quart Monde.

Binnen de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (het vlinderpaleis) wordt voorzien in welzijnsonthaal. Daarbinnen is er een sociaal-juridisch punt waarbij niet alleen naar de juridische vraag wordt geluisterd, maar ook naar vragen op andere levensdomeinen. Gedurende een aantal uren van de dag zijn zowel een advocaat als een hulpverlener (medewerker CAW) aanwezig. Via het multidisciplinair loket wordt een eerste advies verstrekt en zo nodig doorverwezen naar de juiste dienst.<sup>572</sup>

Een andere goede praktijk is deze van de inloopcentra in Leuven, waar burgers zowel juridische als sociale bijstand krijgen omdat zij in gesprek kunnen treden met een jurist en een maatschappelijk werker.<sup>573</sup>

Zeker in familiale aangelegenheden ontstonden boeiende experimenten, zoals de zogenaamde “*trajectbemiddeling*” (of trajectbegeleiding), bemiddelaarspermanenties, collectieve informatieverschaffing door de rechter op de inleidingszitting, collectieve informatieverschaffing over ADR op de inleidingszitting door een referendaris, of een bemiddelaar die naast de rechter zit om informatie te verstrekken over bemiddeling.<sup>574</sup> Bemiddelaarspermanenties houden in dat bemiddelaars telefonisch of fysiek (in de rechtbank) informatie verstrekken over bemiddeling en eventueel nagaan of een zaak zich leent voor bemiddeling. Er kan ook voor worden gekozen om bij de aanvang van de inleidingszitting een referendaris uitleg te laten verschaffen over de mogelijkheden tot ADR, en dit aan alle partijen. In al deze gevallen worden de partijen dus nadat er al een procedure is opgestart en in de rechtbank geïnformeerd over en begeleid bij de keuze van hun oplossingstraject (tenzij in de gevallen van een telefonische permanentie).

Tijdens een trajectbemiddeling gaan mensen onder leiding van een trajectbemiddelaar met elkaar in gesprek over het meest geschikte oplossingstraject, dus niet over de oplossing van het geschil. Zij vindt meestal plaats in de rechtbank (uitzonderlijk ook in een CAW of een justitiehuis) en wordt doorlopen nadat de procedure is ingeleid, maar voordat zij wordt voortgezet. De familierechtbanken hanteren een grote diversiteit aan formules en experimenten (o.a. Kortrijk, Gent, Antwerpen, Hasselt,

---

570 <https://conflicool.org/nl-be>

571 <https://social.brussels/organisation/12352>

572 <https://www.vlinderpaleis.be/sociaa-juridisch-punt/>; R. BOONE, “*Antwerpse rechtbank opent multidisciplinair loket*”, *Juristenkrant* 2019, afl. 389, 3.

573 S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger*, KULeuven, UAntwerpen, 33.

574 Zie hierover S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2021, 203-206.

Tongeren, ...), maar zij zijn evenwel steeds gratis.<sup>575</sup> De benaming “*trajectbemiddeling*” is enigszins misleidend, vermits het niet de bedoeling is om bemiddeling als het beste oplossingstraject aan te bevelen. Diverse oplossingswegen worden onder de loep genomen, teneinde na te gaan welke weg in een concreet geval het meest geschikt is.

Bovenstaande voorbeelden illustreren dat er heel wat gebeurt. Het voordeel daarvan is dat mensen in armoede altijd wel ergens terecht kunnen voor informatie over en ondersteuning bij ADR, het nadeel is dat zij door het bos de bomen niet meer zien.

## 5.5. Nieuwe denkpijsten

Van verschillende kanten beluistert men pleidooien voor een multidisciplinair onthaal. Hensen pleit voor een multidisciplinaire aanpak van de problemen; waarbij de welzijnssector de toegang tot justitie en rechtshulp vergemakkelijkt, maar waarbij ook vanuit justitie meer aandacht wordt besteed aan doorverwijzing naar de hulpverlening.<sup>576</sup> Ook in het groenboek met aanbevelingen voor justitie wordt gepleit voor een multidisciplinair onthaal. Het voorstel is om in zo een onthaal te voorzien in het gerechtsgebouw van elke afdeling van een provinciale rechtbank. Burgers kunnen er gratis met al hun juridische vragen terecht voor een eerste advies en/of een gepaste doorverwijzing. Dit onthaal fungeert als een vast aanspreekpunt voor de burger, waar alle informatie over justitie en de hulpverlening wordt gebundeld. De onthaalmedewerkers hebben een sterke kennis van de juridische en sociale kaart. Binnen dit onthaal kunnen burgers ook inlichtingen krijgen over de niet-justitiële manieren om een oplossing voor bepaalde geschillen te vinden en ter zake adequaat worden doorverwezen.<sup>577</sup> Het idee van een multidisciplinair onthaal verdient op zich alleszins bijval, zeker voor mensen in armoede die dikwijls met een veelheid aan problemen te kampen hebben. Welke vorm dit onthaal moet aannemen, wat het inhoudt en of de rechtbank de meest geschikte locatie is moet dan nader worden bekeken.

Voor het louter informeren van de rechtzoekende is al gedacht aan een kosteloze, verplichte individuele of collectieve informatiesessie. In het verleden werden pogingen ondernomen om deze via regelgeving in te voeren, maar zonder succes.<sup>578</sup> Tom Wijnant is voorstander van het wettelijk invoeren van een verplichte, voorafgaandelijke (voor de opstart van een procedure), gratis, individuele, op de zaak toegespitste informatiesessie tijdens dewelke speciaal daartoe opgeleide professionals (trajectkeuze-informanten) informatie verstrekken over de verschillende mogelijke oplossingstrajecten (rechtspraak en de verschillende vormen van ADR). Er dient in

---

575 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Brugge, Die Keure, 2018, 311-315; S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Wolters Kluwer, Mechelen, 2021, 203-205.

576 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Brugge, Die Keure, 2018, 103.

577 OP.RECHT.MECHELEN, *Stadsfestival 2016-2018, Groenboek. 15 voorstellen voor een betere justitie*, 31 (<http://www.rechtbankeerstaanlegantwerpen.be/images/folders/groenboek.pdf>).

578 Zie hierover: T. WIJNANT, *Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (doctoraal proefschrift)*, Gent, UGent, 2020, 373-381.

uitzonderingen te worden voorzien.<sup>579</sup> Dit idee van een verplichte informatiesessie is interessant, maar indien mensen al een beroep zouden hebben gedaan op een trajectkeuzebegeleidingsdienst (zie hierna), waar zij normaal de vereiste informatie hebben gekregen, is een bijkomend informatiemoment wellicht van het goede teveel.

Tom Wijnant pleit ervoor om meer eenheid te brengen in het bestaand aanbod aan bemiddelingspermanenties en trajectbemiddeling. Hij is voorstander van kosteloze trajectkeuzebegeleidingsdiensten. Een onafhankelijke en onpartijdige trajectkeuzebegeleider, met name een erkende (aspirant) bemiddelaar die een uniforme opleiding inzake trajectkeuzebegeleiding volgde, gaat met de partijen in gesprek over mogelijke oplossingswegen, waarbij de gelijkwaardigheid van de verschillende trajecten het uitgangspunt is. De trajectkeuzebegeleider zet bemiddelingsvaardigheden in en tracht de partijen ertoe te brengen om in onderling overleg tot een gezamenlijke trajectkeuze te komen. Daartoe dient voldoende tijd uitgetrokken (bv. drie uur). De trajectkeuzebegeleidingsdiensten worden ondergebracht op een neutrale locatie, buiten de rechtbank. Deelname is in principe vrijwillig, maar onder bepaalde voorwaarden zou de rechter de trajectkeuzebegeleiding moeten kunnen verplichten, tenzij alle partijen daartegen gekant zijn.<sup>580</sup> De mogelijke introductie van trajectkeuzebegeleidingsdiensten is een aantrekkelijk denkspoor. Het zou evenwel interessant zijn om in dit systeem duidelijk te kiezen voor een meer multidisciplinaire aanpak, zodat men mensen in armoede indien nodig ook in de richting van de hulpverlening kan sturen.

Wat dit laatste betreft, de multidisciplinaire insteek, verdient het voorstel van Wendy Hensen onze aandacht. Zij is er voorstander van om binnen de rechtbank neutrale, multidisciplinaire trajectbegeleidingsdiensten op te richten (participatief multidoor justitiemodel). In een vroeg stadium van de procedure moeten de rechtzoekenden verplicht deelnemen aan een trajectbegeleiding (automatische trajectbegeleiding). Van een professionele trajectbegeleider (geen rechter) die een specifieke opleiding volgde, krijgen zij informatie over de verschillende mogelijke oplossingstrajecten (rechtspraak en ADR), en de voor- en nadelen ervan. Alle trajecten worden als gelijkwaardig aanzien, het komt er op aan het meest passende oplossingstraject te vinden voor elk geschil. Het is de bedoeling dat de betrokkenen autonoom kiezen voor een bepaald traject, maar als zij het niet eens worden zal de trajectbegeleider zelf een bindend voorstel doen in die zin dat de betrokkenen minstens één sessie van dit traject moeten doorlopen. Deze trajectbegeleiding kan tevens als doorverwijskanaal fungeren naar andere vormen van hulpverlening, zoals sociale hulp en psychologische bijstand. Daarom moet een trajectbegeleidingsdienst worden samengesteld uit een multidisciplinair team van mensen met praktijkervaring. Deze trajectbegeleiding binnen de rechtbank komt niet in de plaats van eerstelijnsbijstand en advies over ADR die zich situeren vóór het inleiden van de procedure. De idee is dat mensen ook na het inleiden van een procedure nog baat kunnen hebben bij informatie over de verschillende oplossingstrajecten, bijvoorbeeld omdat ze zich bedenken of omdat

---

579 T. WIJNANT, *Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur* (doctoraal proefschrift), Gent, UGent, 2020, 383-390 en 660.

580 T. WIJNANT, *Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur* (doctoraal proefschrift), Gent, UGent, 2020, 413-419 en 660.

de rechter ADR suggereert.<sup>581</sup> Volgens Hensen moet worden verhelderd hoe het buitengerechtelijk aanbod zich verhoudt t.o.v. het onthaal binnen justitie. Het kan niet de bedoeling zijn dat vanuit de rechtbank de dienstverlening of doorverwijsfuncties van andere instanties (prejustitieel onthaal) overgenomen worden. De buitengerechtelijke voorzieningen bereiken reeds bepaalde doelgroepen, zoals kwetsbare burgers. Deze worden zelfs eerder bereikt via sociale hulpverleningskanalen zoals OCMW's en CAW's. Gerechtsgebouwen zijn onvoldoende laagdrempelig om als centraal aanmeldpunt te fungeren voor alle conflictpartijen.<sup>582</sup> De insteek van Wendy Hensen biedt veel perspectief. Het zou evenwel nog beter zijn indien de partijen in een vroeger stadium een beroep zouden kunnen doen op zo'n trajectbegeleiding, dus vooraleer zij zich tot de rechtbank wenden. Wanneer de partijen gebruik zouden hebben gemaakt van een dergelijke trajectbegeleiding zou het voor de rechter mogelijk moeten zijn om hen daar toch nog verplicht naartoe te sturen indien hij van oordeel zou zijn dat een alternatieve aanpak zinvol is. Zoals Hensen terecht aanstipt kan de trajectbegeleiding niet in de plaats komen van het bestaand aanbod (bv. OCMW's en CAW's) waar mensen in armoede al mee vertrouwd zijn en die overigens over expertise beschikken op het vlak van armoedeproblemen. Wel verdient het aanbeveling om vanuit het bestaand aanbod, en vooral dan vanuit de OCMW's, in de gevallen waar dit een meerwaarde biedt, mensen in armoede door te verwijzen naar trajectbegeleiding en hen hierbij actief te ondersteunen.

## 5.6. De Nederlandse aanpak

Iedere Nederlandse rechtbank beschikt over een mediationfunctionaris of zelfs een mediationbureau bestaande uit meerdere mediationfunctionarissen. Deze bekijken samen met de burger of een zaak zich leent voor bemiddeling, bieden ondersteuning bij het doorverwijzen naar bemiddeling en regelen eventueel een eerste afspraak bij een bemiddelaar.<sup>583</sup> De partijen kunnen zich op voorstel van de rechter tot de mediationfunctionaris wenden, maar zij kunnen dat ook uit eigen beweging doen. De dienstverlening is gratis, maar een nadeel is dat enkel wordt onderzocht of bemiddeling een geschikte piste is.

Burgers die qua inkomen en vermogen onder bepaalde grenzen zitten kunnen steeds terecht bij het juridisch loket (per mail, telefonisch of aan de balie). Daar kunnen zij juridische informatie bekomen, maar worden ook doorverwezen naar een geschikte instantie, zoals een bemiddelaar. Wie over geringe financiële middelen beschikt heeft recht op een 'toevoeging'. Dat betekent dat de overheid de kosten van de bemiddelaar betaalt, zij het dat er ook een eigen bijdrage is, waarvan het bedrag varieert in functie van de financiële mogelijkheden van diegene die op de toevoeging een beroep doet. De bemiddelaar regelt de aanvraag voor de toevoeging.<sup>584</sup>

---

581 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Brugge, Die Keure, 2018, 315-338.

582 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Brugge, Die Keure, 2018, 347.

583 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/R020-Mediation-naast-rechtspraak.pdf>

584 <https://www.juridischloket.nl/>

## 6. Opleidingen en ADR-friends

Het is van groot belang dat (pro-deo) advocaten en magistraten opleidingen krijgen die hen toelaten een beter zicht te krijgen op de leefwereld en de problemen van personen in armoede. Het is wenselijk daarbij ook organisaties te betrekken die opkomen voor de belangen van mensen in armoede. Zonder opleiding is het voor juridische professionals vaak moeilijk om het gedrag van mensen in armoede te begrijpen. Zo een opleiding is relevant om mensen te adviseren over ADR, hen te helpen bij de trajectkeuze en hen bij te staan tijdens het ADR-traject.<sup>585</sup> Vanuit Instituut voor de Gerechtelijke Opleiding wordt al in een opleidingsaanbod voorzien.

Er wordt voor gepleit om pro-deo advocaten een verplichte opleiding over kwetsbaarheid en armoede te laten volgen.<sup>586</sup> Dit idee verdient bijval en het is vanzelfsprekend ook uiterst relevant wanneer advocaten mensen in armoede adviseren over en bijstaan tijdens ADR.

Een ander interessant denkspoor is dat van de “*ADR-friends*”, naar analogie met de “*Litigation friends*”. Deze “*Litigation friends*” zijn ervaringsdeskundigen die samen met de rechtzoekenden naar de rechtbank gaan om hen op hun gemak te stellen.<sup>587</sup> Het zou interessant zijn om mensen ook tijdens ADR-trajecten ondersteuning te bieden (ADR-friends).

## 7. Beleidsaanbevelingen

1. De eerstelijnsbijstand (eerste informatie en advies, doorverwijzing naar geschikte instantie) dient multidisciplinair te zijn. Mensen in armoede hebben vaak te maken met diverse problemen (werkloosheid, schulden, gezondheidsproblemen, ...), zodat een veelzijdige aanpak wenselijk is.
2. De eerste uitdaging bestaat erin om mensen in armoede voldoende te informeren over en bij te staan bij de keuze voor het meest geschikte oplossingstraject, dat wil zeggen het traject dat het best bij hun probleem en hun situatie past, en hun voorkeur geniet. Het is nuttig om voor het gehele land in een uniform systeem van trajectkeuzebegeleidingsdiensten te voorzien. Deze richten zich niet specifiek tot mensen in armoede, maar zijn er voor alle burgers. Door hun multidisciplinaire samenstelling, in het bijzonder door de aanwezigheid van een of meerdere hulpverleners met expertise in armoedeproblemen, kunnen

---

585 Zie in die zin J.M. PICARD en J. FIERENS, “*L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle)*”, JT 2019, (734) 740; S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMÉNTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger*, Koning Boudewijnstichting, KULeuven, UAntwerpen, 54.

586 S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMÉNTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger*, Koning Boudewijnstichting, KULeuven, UAntwerpen, 54.

587 S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMÉNTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger*, Koning Boudewijnstichting, KULeuven, UAntwerpen, 54.

zij mensen in armoede op een veelzijdige wijze informeren over de bestaande oplossingstrajecten en hen ondersteunen in de keuze van een bepaald traject. De ondersteuning is gratis, individueel en toegespitst op de zaak. Veelzijdige informatieverstrekking houdt in dat mensen niet alleen juridische informatie krijgen, maar ook informatie over het hulpverleningsaanbod om andere (niet juridische) problemen aan te pakken. Mensen in armoede worstelen vaak met diverse problemen (werkloosheid, schulden, gezondheidsproblemen, ...), zodat een veelzijdige aanpak zich opdringt. Het juridisch probleem of geschil geraakt doorgaans niet duurzaam opgelost als onderliggende of aanverwante problemen blijven liggen. De juridische en sociale sector dienen hier de handen in elkaar te slaan met het oog op een integrale aanpak. Dit laat ook toe om meer preventief te werken.

Juridische professionals zoals advocaten, gerechtsdeurwaarders en rechters zijn nu al verplicht om mensen te informeren over en te sensibiliseren voor alternatieve conflictoplossing, en binnen het kader van die opdracht kunnen zij mensen in armoede verwijzen naar trajectkeuzebegeleidingsdiensten wanneer dat een meerwaarde zou bieden.

Het bestaand aanbod aan informatieverstrekking, opvang en hulpverlening in CAW's, OCMW's en sociale centra dient te blijven bestaan. Daar is niet alleen heel wat expertise aanwezig m.b.t. mensen in armoede, bovendien zijn deze voorzieningen bij deze doelgroep relatief goed bekend en een eerste aanspreekpunt. Wel verdient het aanbeveling dat deze voorzieningen indien nodig mensen in armoede verwijzen naar trajectkeuzebegeleidingsdiensten.

Om budgettaire redenen is het wellicht niet wenselijk om ook binnen de rechtbanken in (bijkomende) trajectkeuzebegeleidingsdiensten te voorzien. Wanneer de rechter of de partijen van oordeel zijn dat een alternatief oplossingstraject misschien toch nog tot de mogelijkheden behoort, kunnen de partijen altijd worden doorverwezen naar trajectkeuzebegeleidingsdiensten.

3. Veel vormen van ADR zijn zo opgevat dat ervan uit wordt gegaan dat gelijkwaardige partijen die zich bewust zijn van hun juridische positie op een vrije en autonome manier onderling een oplossing uitwerken voor hun conflict. Voor mensen in armoede is die gelijkwaardigheid vaak een fictie. Bovendien zijn zij zich niet altijd bewust van hun rechten of niet bij machte om er voor op te komen. Dit betekent dat oplossingstrajecten waarbij een neutrale, deskundige derde (bv. een rechter, een ombudsdienst) die tot op zekere hoogte meewerkt aan de inhoud van de oplossing, oog heeft voor de rechten van de partijen en de evenwichtigheid van de akkoorden bewaakt, doorgaans de voorkeur verdienen. Dit is des te meer het geval indien zij gratis of tegen een gering tarief werken. Daarom bieden de volgende oplossingstrajecten een aantrekkelijk perspectief voor mensen in armoede:
  - a. De preliminaire poging tot minnelijke schikking bij de rechter, die plaats vindt voorafgaand aan een eventuele gerechtelijke procedure, is over het algemeen een zeer geschikte vorm van ADR. Zij is gratis, relatief laagdrempelig, en gaat met weinig formaliteiten gepaard.

Minnelijke schikkingen worden begeleid en tot op zekere hoogte gestuurd door een rechter die dankzij zijn juridische en andere expertise het evenwicht tussen de partijen kan bewaken. Hoewel de rechter zich neutraal opstelt kan hij op een objectieve manier de aandacht er op vestigen dat voorgestelde oplossingen vanuit juridisch oogpunt ongunstig zijn voor een partij. Door objectieve juridische informatie te verschaffen (over de stand van de wetgeving en de rechtspraak) kan hij er voor zorgen dat een partij beter op de hoogte is van haar rechtspositie, zodat zij met een grotere juridische kennis van zaken al of niet instemt met een akkoord. Zeker i.g.v. schuldenproblematiek biedt de minnelijke schikking aantrekkelijke perspectieven. Het verdient aanbeveling dat OCMW's hier een grotere rol spelen en dat zij de schuldenaar tijdens de minnelijke schikking kunnen bijstaan of vertegenwoordigen.

De minnelijke schikking blijft ook na het opstarten van de gerechtelijke procedure een interessant alternatief, hoewel dan reeds kosten zijn gemaakt. In familiezaken verdient het aanbeveling om meer gebruik te maken van de Kamers voor Minnelijke Schikking. Een nadeel van de minnelijke schikking en de kamers voor minnelijke schikking is dat rechters over weinig tijd beschikken, waardoor er niet diepgaand kan worden ingegaan op het geschil. Wanneer er ernstige relationele, emotionele en communicatieve problemen zijn tussen de partijen zal een minnelijke schikking niet altijd leiden tot een duurzame en gedragen oplossing, zelfs al wordt er formeel een akkoord bereikt. De reden is dat de werkelijke problemen niet zijn aangepakt, zodat de gemaakte afspraken niet worden nagekomen of er al snel nieuwe problemen opduiken. Voor ingewikkelde, geëscaleerde conflicten vormt bemiddeling een betere piste. Maar als de conflicten eerder zakelijk zijn, bv. het uitwerken van een afbetalingsplan voor schulden, is een minnelijke schikking een goede oplossing. Om voor de minnelijke schikkingen meer tijd uit te trekken zou veelvuldiger een beroep kunnen worden gedaan op plaatsvervangende rechters of ere-magistraten.

- b. Voor het aanpakken van conflicten met de overheid zijn ombudsdiensten zeer geschikt (diensten voor institutionele bemiddeling).
  - c. Voor conflicten waarmee men te maken krijgt in de hoedanigheid van consument vormen de consumentenombudsdienst en de zogenaamde gekwalificeerde entiteiten een aantrekkelijke piste.
  - d. In de strafrechtelijke sfeer bieden de bemiddeling in strafzaken en de herstellbemiddeling tussen dader en slachtoffer een aantrekkelijk perspectief. Zij zijn gratis, deskundig ondersteund en kunnen ertoe leiden dat iemand hetzij een strafblad vermijdt, hetzij een maatregel onder voorwaarden of een lichtere maatregel oploopt.
4. Bemiddeling biedt veel voordelen, maar voor mensen in armoede zitten er ook nadelen aan vast. Zij kost geld. Weliswaar kunnen mensen in armoede een beroep doen op rechtsbijstand, maar zij dienen hiervan goed op de hoogte te

worden gebracht en ondersteund in het verrichten van de formaliteiten op dit vlak. OCMW's, CAW's en sociale centra kunnen hier een rol opnemen. Een nadeel is dat slechts een beperkt deel van de bemiddelaars zijn diensten aanbiedt in het kader van de rechtsbijstand.

Bemiddelaars hebben de deontologische plicht het evenwicht tussen de partijen te bewaken, maar tegelijk dienen zij onafhankelijk, onpartijdig en neutraal te blijven. Voor bemiddelingen waarbij een van de partijen in armoede leeft en de andere niet, stelt dit bijzondere uitdagingen. Een van de grote voordelen van bemiddeling is evenwel dat zij een antwoord kan bieden voor ingewikkelde, geëscaleerde conflicten waar de relationele en emotionele verwickelingen groot zijn.

5. Online-ADR is aanbevolen voor zover mensen in armoede ondersteund worden in het gebruik van deze tools (bv. door OCMW's).
6. Voor alle juridische professionals die in aanraking komen met mensen in armoede, alsook voor niet juridisch geschoolde trajectkeuzebegeleiders is een gedegen opleiding over de situatie van mensen in armoede nodig. Beroepsorganisaties en het Instituut voor de gerechtelijke opleiding kunnen dit opnemen, in samenwerking met organisaties die opkomen voor de belangen van mensen in armoede. Op die manier wordt ervaringsexpertise binnengebracht.
7. *“ADR-friends”* kunnen mensen in armoede ondersteunen bij hun trajectkeuze of tijdens een ADR-traject, toch zeker indien zij geen beroep doen op een advocaat. Personeelsleden van OCMW's, CAW's, sociale centra of organisaties die opkomen voor de belangen van mensen in armoede, kunnen deze rol opnemen.
8. Er is verder wetenschappelijk onderzoek nodig om te weten van welke ADR-mogelijkheden mensen in armoede het meest gebruik maken, wat de voor- en nadelen zijn van deze methodes voor mensen in armoede, op welke hindernissen zij botsen om van deze methodes gebruik te maken, en wat er nodig is om deze hindernissen te overwinnen. Bij dit onderzoek is het wenselijk om diepte-interviews te houden en focusgroepen te organiseren met vertegenwoordigers van organisaties die opkomen voor de belangen van mensen in armoede.





*Mijn zaak komt voor, maar wanneer? Geen flauw idee! Ik hoor er maanden niets van en iedere keer dat ik naar mijn advocaat bel, krijg ik daarna een factuur.*

Mensen die niet vertrouwd zijn met de rechtsgang, hebben weinig middelen op heden om het dossier te volgen. Welke stappen werden reeds gezet, in welke fase bevindt mijn dossier zich en wanneer worden de volgende stappen gezet... Het zijn vele vragen die mensen hebben en waarvoor ze vaak enkel terecht kunnen bij een advocaat. Een digitaal dossier met een burgerprofiel dat geconsulteerd kan worden (zoals Myminfin) zou het voor vele mensen mogelijk maken om het eigen rechtsproces beter te kunnen opvolgen.

## *Hoofdstuk 6*

# DE VORDERING TER VERDEDIGING VAN COLLECTIEVE BELANGEN: JURIDISCHE PROTHESE OF BEVRIJDING VAN HET PROCEDURELE INDIVIDUALISME?

Jacques Fierens, advocaat, emeritus buitengewoon hoogleraar aan de Université de Namur, emeritus hoogleraar aan de Université Catholique de Louvain en eredocent aan de Université de Liège

## **1. Inleiding**

De vordering ter verdediging van collectieve belangen bestaat, voor de rechtscolleges van de rechterlijke orde, sinds de invoeging van een 2<sup>de</sup> lid in artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek door de wet van 21 december 2018 houdende diverse bepalingen betreffende justitie.

Met deze bijdrage willen we de aandacht vestigen op de bestaande verbanden tussen de erkenning van de wettelijkheid en de legitimiteit van een dergelijke vordering enerzijds en de bescherming van de grondrechten van de meest kwetsbare personen, kinderen en armen, anderzijds. Extreme armoede is veel meer, en ongetwijfeld iets anders, dan socio-economische bestaansonzekerheid. Hoewel het moeilijk ingang vindt, sluit het concept van de instanties van de Verenigde Naties het best aan bij de ervaring van de betrokkenen: armoede is in wezen een schending van het recht op eerbiediging van de menselijke waardigheid, zoals dat onder meer is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, een onmogelijkheid om de grondrechten die aan iedereen

toekomen, daadwerkelijk uit te oefenen<sup>588</sup>. Dat is waar het recht op collectieve actie op inzet: dat iedereen toegang krijgt tot daadwerkelijke mensenrechten voor iedereen.

Personen in armoede ondergaan al eeuwenlang de gevolgen van een louter individualistische ideologie die de collectieve aspecten van armoede of, algemener, van kwetsbaarheid negeert met als doel in de eerste plaats de rechten van de rijksten en meest welstellenden te bevestigen en te beschermen, ook in de definitie zelf van de grondrechten.

De totstandkoming van lid 2 van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek is het resultaat van het verhaal van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die in België aankomen, vaak op gevaar van eigen leven en na soms de ergste gewelddadigheden te hebben ondergaan, wier rechten stelselmatig werden geschonden en ten aanzien van wie een vereniging voor de bescherming van kinderrechten zich als maatschappelijk doel had gesteld hen te beschermen.

In een eerste deel komen we terug op het oude debat tussen individuele dimensies van het leven in een samenleving en collectieve dimensies. In het gerechtelijk recht wordt dit omgezet door het begrip "*persoonlijk belang, bestaand en in het heden liggend*" tegenover het begrip "*collectief belang*". We brengen in herinnering hoe het ontstaan van de rechten van de mens en de burger, waarvoor de verenigingen opkomen die vandaag gemachtigd zijn om een vordering ter verdediging van collectieve belangen in te stellen, in eerste instantie de sterken heeft bevoordeeld tegenover de zwakken.

In een tweede deel zullen we beschrijven hoe een Belgische vereniging, *Défense des Enfants International-Belgique*, een gerechtelijke strijd heeft gevoerd die op voorhand verloren leek maar die ze toch wist te winnen, met name omdat ze de steun kreeg van het openbaar ministerie bij de Brusselse arbeidsrechtbank. We zullen de grote lijnen schetsen van de hervorming die een beslissing van de voorzitter van voornoemde rechtbank en het arrest van het Grondwettelijk Hof uiteindelijk hebben afgedwongen en ook een stand van zaken geven van de rechtspraak die zich ontwikkelt inzake vorderingen ter verdediging van collectieve belangen.

In een derde deel zullen we eraan herinneren dat, in tegenstelling met de rechtspraak van het Hof van Cassatie en de meeste rechtscolleges van de rechterlijke orde, de vorderingen van groeperingen van rechtspersonen sinds lange tijd ontvankelijk zijn in het kader van geschillen over objectieve rechten, daar dergelijke geschillen wellicht van nature collectieve geschillen zijn.

In de conclusies zullen we de grondige vernieuwing kunnen meten die de aanname van de vordering ter verdediging van collectieve belangen vertegenwoordigt in het kader van geschillen over subjectieve rechten. We zullen er echter ook vaststellen dat

---

588 Zie o.a. Eindversie van het project van richtlijnen over extreme armoede en mensenrechten, door de Speciale Verslaggeefster over mensenrechten en extreme armoede, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/21/39. Zie ook Raad voor Mensenrechten, Ondercommissie voor Promotie en Bescherming van Mensenrechten, Economische, sociale en culturele rechten. Toepassing van normen en criteria van mensenrechten in de context van bestrijding tegen extreme armoede, eindrapport van José Bengoa, coördinator van de speciale groep van experts, 11 juli 2006, A/HRC/Sub.1/58/16, § 10.

er nog steeds een zekere dubbelzinnigheid bestaat wat betreft de aard zelf van een dergelijke vordering wanneer ze wordt ingesteld ter bescherming van grondrechten. Vaak vermengt ze een soort subrogatie van de rechtspersoon in de uitoefening van individuele vorderingen en de bescherming van een collectief belang dat verschilt van zowel het persoonlijk belang van een rechtssubject als het algemeen belang waarvan de inachtneming wordt toevertrouwd aan het openbaar ministerie.

## 2. Context van het ontstaan en de bescherming van grondrechten: individualisme versus collectivisme

### 2.1. Recht gebaseerd op het postulaat van de macht van het individu

Volgens sommigen is de theorie van de rechtsvordering tijdens de 19<sup>de</sup> eeuw ontwikkeld in een liberaal en individualistisch perspectief<sup>589</sup>. Deze culturele context gaat echter veel verder terug in de tijd en de procedurele aspecten van ons huidige recht sluiten aan bij de ideologie van de macht van het individu.

Een dergelijke opvatting is ontstaan tijdens de 13<sup>de</sup> en 14<sup>de</sup> eeuw. We vinden de eerste filosofische sporen ervan met name terug in de *"universaliënstrijd"* volgens dewelke enkel bijzondere mensen bestaan<sup>590</sup>. De universaliën, zoals geslachten, soorten of algemene mensen die later door de mensenrechten betrokken zullen zijn, zijn alleen maar instrumenten van de taal die echter geen eigen realiteit bezitten.

De tijd van de universaliënstrijd was ook een periode van sociale, politieke en economische omwentelingen die de macht beetje bij beetje in handen gaven van de burgers-handelaars, i.e. de rijkste bewoners van de steden die zich in deze periode ontwikkelden, ten koste van de oorlogvoerende aristocratie, waarvan de kracht voortvloeit uit de macht van het financieel kapitaal en dus niet langer uit het bezit van grond. Het internationale kapitalisme dat mogelijk werd gemaakt door de *"grote ontdekkingsreizen"* van de Europese Renaissance, de razendsnelle ontwikkeling van de toegepaste mathematica en de technologie in die periode overtuigden het rijke Westen van de almacht van de rede, en hij verspreidde, vaak met geweld, zijn opvatting betreffende God, het heelal, de mensen, de staat en het recht.

Natuurlijk bleef het recht, een van de uitdrukkingen van de culturele fundamenteën van samenlevingen, niet gespaard van de beschreven omwentelingen. Ook het recht

---

589 H. Solus en R. Perrot, *Droit judiciaire privé*, dl. I, Parijs, Sirey, 1961, p. 105.

590 *"Universale non est in re non plus quam haec vox: 'Homo' est in Socrate vel in illis quod significat."* *"Het universele is niet meer in de zaak dan dit woord 'Mens' is bij Socrates of in de zaak die hij betekent."* (Zie P. Vignaux, *Philosophie au Moyen Âge*, Parijs, Armand Colin, 1958, p. 175). In *De naam van de roos* (1980) van Umberto Eco verwijst het personage van broeder William zonder enige twijfel naar Willem van Ockham.

ontwikkelde bijgevolg een nagenoeg absolute valorisatie van het individu, stelde zich ten dienste van de economisch gezien sterkste personen en werd steeds technischer.

De opvatting van het recht door Grotius (1583-1645), de Descartes van het recht<sup>591</sup>, bij uitstek een figuur van de renaissance, is het meest expliciete spoor van deze mutaties waarvan we het vernieuwend karakter hebben vergeten in het licht van de voorgaande millennia. Het recht is niet altijd in de eerste plaats een geheel van subjectieve rechten geweest, maar was veeleer een zoektocht naar een evenwicht dat vandaag wordt uitgedrukt als een meting van de proportionaliteit<sup>592</sup>. Bij het zoeken naar een definitie van het recht in het begin van zijn traktaat *De iure belli ac pacis* (1625) verklaart Hugo De Groot om te beginnen dat, volgens de traditie, het recht weliswaar verbonden is met het zoeken naar wat rechtvaardig is en "*wat niet onrechtvaardig is*". Hij voegt daar echter onmiddellijk aan toe dat wat hij voortaan "*het eigenlijke of loutere recht*" noemt datgene is wat "*de openbare macht ten aanzien van zowel zichzelf – wat we vrijheid noemen – als de anderen omvat, zoals de vaderlijke macht of de domaniale macht; het volle en volledige domein, of het minder perfecte domein, zoals het vruchtgebruik, het pandrecht; het vorderingsrecht waarmee de verplichting overeenstemt.*"<sup>593</sup> Daarmee geeft Grotius, voor het eerst, een definitie van het subjectief recht, dat de algemene theorie later zal onderscheiden van het objectief recht. Die algemene theorie zal ook een onderscheid maken tussen geschillen over subjectieve rechten en geschillen over objectieve rechten, niet alleen in de theorie maar ook in de praktijk voor de rechtscolleges.

Het idee van de macht van individuen en van hun onderlinge strijd is nadrukkelijk aanwezig bij de Modernen, met name in het werk *Leviathan* van Thomas Hobbes (1588-1679). Hij imponeert het idee van een maatschappelijk contract, dat al nadrukkelijk aanwezig was bij Grotius en later werd overgenomen door John Locke (1632-1704), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) en Emmanuel Kant (1724-1804)<sup>594</sup>. Deze bekendste theorieën van de moderne Staat worden zo gebaseerd op de rol van het persoonlijk belang. De Staat en het recht zijn niet meer dan instrumenten ter bescherming van de individuele en tijdelijke belangen van de mensen van wie ze het leven, de vrijheid en de goederen moeten beschermen<sup>595</sup>.

Het individualisme, dat de overgang heeft bewerkstelligd van het belang van het recht naar het belang van de rechten, heeft echter ook de opkomst mogelijk gemaakt van

591 Het fundamenteel onderzoek van Grotius is hetzelfde als dit van Descartes: *Je me suis préoccupé d'abord de rattacher les preuves des choses qui regardent le droit de nature à des notions si certaines que personne ne puisse les nier à moins de se faire violence. Les principes en effet de ce droit sont, si vous y faites bien attention, par eux-mêmes clairs et évidents*" (*Le droit de la guerre et de la paix, Prolégomènes, XXXIX*, Franse vertaling door P. Pradier-Fodere, Paris, PUF, 1999, p. 22).

592 Zie J. Fierens, *Le droit naturel pour le meilleur et pour le pire*, Presses universitaires de Namur, Namen, 2014, meer bepaald pp. 147-148.

593 Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix, Prolégomènes*, Franse vertaling door P. Pradier-Fodere, Parijs, PUF [*Léviathan*], Boek I, hoofdstuk I, III, 1, IV, V en IX, 1, pp. 34-35, 37-38. De "*openbare macht*" moet hier worden begrepen als een publiekelijk erkende macht, i.e. - zoals blijkt uit de rest van de zin - de macht van het individu, niet de macht van de samenleving. De "*domaniale*" macht heeft niets te maken met de zondag ("*domenica*" in het Italiaans, of "*domingo*" in het Spaans)... Het gaat om de macht die wordt verleend door het dominium in de Latijnse betekenis, i.e. het privé-eigendom. Dit is immers onlosmakelijk verbonden met het idee van macht. De Romeinen zagen daarin een plena in re potestas, of een absolute controle over de zaak.

594 Zie J. Terrel, *Les théories du pacte social*, Parijs, Seuil [Essais n° 450], 2001.

595 "*L'État est une société d'hommes instituée dans la seule vue de l'établissement, de la conservation et de l'avancement de leurs intérêts civils*" (J. Locke, *Lettre sur la tolérance*, Franse vertaling, Parijs, Flammarion, 2007, p. 168).

de rechten van de mens en de burger. Oorspronkelijk waren die de uitdrukking van de macht van de individuen tegenover de openbare macht, tegenover de collectiviteit. Daar ligt meteen ook de paradox: de bevestigde macht van het subject is tevens de voorwaarde voor de opkomst van de mensenrechten en de reden waarom de collectieve aspecten van hun bescherming onmiddellijk worden afgevlakt. De *"Verklaring van de rechten van de mens en de burger"* van 26 augustus 1789, basis voor de oprichting van de democratische westerse staten in de moderne betekenis van het woord, vormt de bekrachtiging, de sacralisering van de subjectieve rechten waarvan het recht op privébezit het belangrijkste is. Dit privébezit is strikt individueel. Ze bevestigt geen enkel collectief recht noch enig economisch, sociaal of cultureel recht, in de betekenis zoals we die vandaag kennen. In haar artikel 16 sacraliseert de Verklaring daarentegen uitdrukkelijk het recht op eigendom ten voordele van wie al eigenaar is, niet ten voordele van allen.

Het recht op openbare bijstand, bedoeld om materieel gebrek te verhelpen, wordt echter erkend in de eerste Franse grondwet van 3 september 1791. Het verwaterde tot facultatieve openbare weldadigheid en vervolgens tot openbare bijstand die ook al op discretionaire wijze werd verleend door de openbare bijstandscommissies. Later verwierf het opnieuw het statuut van een recht met de sociale steun, zonder dat het echter ooit wist te ontsnappen aan een materialistische opvatting van bestaansonzekerheid.

## 2.2. Het individualisme en de voorstellingen van armoede

Ook de voorstelling van armen en armoede en - bijgevolg - de sociale reacties waartoe ze aanleiding gaf bij de overheden, volgde hetzelfde traject naar een steeds meer uitgesproken individualisme<sup>596</sup>.

Tot aan de Franse revolutie, i.e. tot aan het ontstaan van de democratische staten in de moderne betekenis, was het beeld van de arme in onze gewesten een zaak van de Kerk. Sinds het begin van het christendom werd de arme steeds gezien als de figuur van Christus. Daar liefdadigheid de eerste van alle deugden is, zijn de geduldige en nederige onderworpenheid van de arme en de liefdadige houding van de rijke de twee wegen die naar de hemel voeren. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de armen, meer bepaald zwervers en bedelaars, niet werden misprezen en dat armoede niet werd beteugeld, zoals wel het geval was vanaf de 13<sup>de</sup> en 14<sup>de</sup> eeuw.

Armen zijn numeriek gezien steeds ruim in de meerderheid geweest, zoals dat ook vandaag nog het geval is op wereldschaal en in een groot aantal landen. De collectieve dimensie van armoede, wat betreft zowel de oorzaken als de gevolgen, is gedurende lange tijd een evidentie geweest. Het individualisme, de nieuwe opvatting van rijkdom die zogezegd gebaseerd was op persoonlijke verdiensten, werk en de bedrevenheid om zaken te doen die werden geacht er de rechtvaardiging van te zijn, hadden als

---

596 Voor dit deel, zie J. Fierens, *Les définitions de la pauvreté comme sources du droit*, in *Pauvreté et droits fondamentaux*, nr. 2, april 2021, online, <https://droitpauvrete.be/tag/revue-entiere/>.

gevolg dat armen persoonlijk en ieder afzonderlijk aansprakelijk werden gesteld voor de toestand waarin ze verkeerden en bijgevolg werden gedwongen om te werken. De collectieve dimensies van armoede verdwenen steeds meer en maakten plaats voor een individueel schuldgevoel.

Sindsdien wordt armoede in de eerste plaats gezien als een ontbreken van bezittingen, een concrete afwezigheid van privébezit en meer bepaald van geld. De arme is niet langer iemand die wordt vernederd, die "gebukt" gaat, maar een persoon zonder financiële middelen, die maatschappelijk wordt uitgesloten en daarvoor zelf verantwoordelijk is.

Dit is ook het geval omdat kwetsbaarheid (een vrij recent concept), bestaansonzekerheid of armoede al vele eeuwen worden gezien als individuele fenomenen zodat tot heel recent enkel individuele vorderingen voor de rechtbanken werden toegelaten wanneer het erom ging de grondrechten van de allerzwaksten te beschermen.

Er blijven echter aanzienlijke obstakels bestaan tussen hen en de rechtbank<sup>597</sup>.

### 2.3. De reactie: het collectivisme

Het hyperindividualisme heeft de sociale ongelijkheden nooit doen verdwijnen en heeft de armoede van het grootste deel van de bevolking ook nooit verlicht. Als reactie op die voor sommigen ondraaglijke onrechtvaardigheid zijn er collectivistische theorieën ontwikkeld, zoals die van Charles Fourier (1772-1837) of van de anarchisten. Per definitie staan deze theorieën tegenover het individualisme. De meest dominerende daarvan waren onbetwistbaar het socialisme en het marxistisch-leninistisch geïnspireerde communisme. Deze theorieën leggen de nadruk op de noodzaak om sociale fenomenen aan te pakken in termen van klassen, klassenstrijd en collectieve macht of collectief onvermogen.

Ook in het domein van het recht waren er natuurlijk reacties. Karl Marx verwierp het idee zelf van de rechten van de mens en de burger, in naam van hun formalisme dat van die rechten, volgens hem, de reinste leugens maakt. Ze komen zagezegd iedereen ten goede, maar bevestigen en versterken enkel maar de rechten van het individu dat lid is van de bourgeoisie<sup>598</sup>. Een socialisme dat minder radicaal kritisch is ten aanzien van deze subjectieve rechten zal uiteindelijk, althans in theorie, naast de individualistische burgerlijke en politieke rechten ook economische, sociale en culturele rechten ingang doen vinden die zich onderscheiden door hun collectieve dimensies<sup>599</sup>.

---

597 Zie J. Fierens en J.-M. Picard, *L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle)*, Journal des tribunaux, 2019, pp. 733-741; J. Fierens, *Vulnérabilité et accès à la justice en Belgique*, in Association Henri Capitant, La vulnérabilité. Journées québécoises [Travaux de l'Association Henri Capitant, dl. LXVIII/2018], Brussel, Bruylant, 2020.

598 À propos de la question juive, Franse vertaling L. Evrard, in *Ceuvres, III, Philosophie*, Parijs, Gallimard [Bibl. de la Pléiade], 1982, pp. 366-368. Meer algemeen, zie B. Binoche, *Critiques des droits de l'homme*, Parijs, P.U.F., 1989.

599 Zie D. Roman (o.l.v.), *Les droits sociaux, entre droits de l'Homme et politiques sociales - Quels titulaires pour quels droits?*, Parijs, L.D.J., 2012.



Wie rechten zegt, zegt ook beroep. Op internationaal vlak bestaan er mogelijkheden van beroep inzake grondrechten voor rechtsprekende organen zoals het Europees Hof van de Rechten van de Mens, het Inter-Amerikaans Hof voor de Mensenrechten, het Afrikaans Hof voor de rechten van de mens en de volkeren dan wel voor "quasi-rechtsprekende" organen zoals het Comité voor de rechten van de mens, het Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, het Comité voor de rechten van het kind of het Europees Comité voor Sociale Rechten. Deze mogelijkheden van beroep worden uitgeoefend tussen staten of individueel. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is zeer terughoudend om rechtsvorderingen van verenigingen toe te laten, uit vrees dat zij een *actio popularis*, een actie van algemeen belang, vertegenwoordigen<sup>600</sup>. Wat betreft de controle door het Europees Comité voor Sociale Rechten op de inachtneming van de economische, sociale en culturele rechten, die worden geacht bij voorrang gericht te zijn op de bestrijding van armoede, is het echter opmerkelijk dat deze beroepen de vorm aannemen van collectieve klachten.

Eerlijk gezegd bestaat er geen ondoordringbare grens tussen individuele grondrechten en collectieve rechten. Het recht op eigendom omvat natuurlijk individuele aspecten, maar sinds de 13<sup>de</sup> eeuw – alweer – is de nadruk gelegd op de collectieve dimensies van dit recht<sup>601</sup>. De rechten in verband met het statuut van werknemer of het recht op bescherming tegen armoede kunnen individueel worden opgeëist en de waardigheid van elk individu in het bijzonder effectiever maken. Omgekeerd is het zo dat, zoals we in het tweede deel van deze bijdrage zullen zien, een collectieve vordering soms het enige middel kan zijn om individuele rechten te doen erkennen.

## 2.4. De arme tussen individualisme en collectivisme

In West-Europa hebben de invloed van het marxisme en de mondialisering van ideeën vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw ertoe geleid dat de nadruk werd gelegd op de collectieve dimensies van armoede die sinds eeuwen uit het oog waren verloren. Het is opmerkelijk dat die nadruk zich vooral heeft vertaald in een juridisch concept van armoede dat opnieuw helaas uit het zicht is verdwenen als gevolg van het aanhoudend gewicht van de economische benadering.

Sommige auteurs hebben, ongeveer zestig jaar geleden, echter opgemerkt dat armoede bestond, nog fundamenteeler dan uit een gebrek aan materiële goederen<sup>602</sup>, uit een gebrek aan macht ten aanzien van de ander en van de samenleving, i.e. een gebrek

600 Het Hof heeft aanvaard dat verenigingen ook de bescherming van artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens kunnen genieten wanneer zij de specifieke rechten en belangen van hun leden poging te verdedigen (Gorraiz Lizarraga en anderen t/ Spanje, 27 april 2004, § 45) of wanneer de rechtsvordering van de vereniging niet kan doorgaan voor een *actio popularis* (L'Érablière vzw t/ België, 24 februari 2009).

601 Zie Thomas van Aquino, *Summa Theologiae*, IIa IIae, vraag 66.

602 De enige juridische definities van armoede in het Belgisch recht zijn terug te vinden in het decreet van het Waals Gewest van 23 januari 2014 betreffende de erkenning van een netwerk armoedebestrijding in Wallonië en in het decreet van de Franse Gemeenschap van 3 mei 2019 betreffende de strijd tegen de armoede en de vermindering van de sociale ongelijkheid. Deze definities kunnen worden geacht zeer gedeeltelijk te zijn of zelfs als vatbaar voor kritiek. Zie J. Fierens, *Les définitions de la pauvreté comme sources du droit*, *op.cit.*, pp. 25-28.

aan effectiviteit van de subjectieve rechten eerder dan door een gebrek aan materiële middelen, door "deprivatie". Jean Labbens (1921-2005) vestigde al in 1978 de aandacht op deze juridische dimensie, ook al beperkte de marxiserende lectuur ervan haar voorlopig enkel tot de rechten als gevolg van arbeid: *"Een fortuin is groot of minder groot in verhouding tot de hoeveelheid werk van een ander die ze in staat stelt te bestellen, of, wat hetzelfde is, de opbrengst van het werk van een ander dat ze in staat stelt te kopen. (...) Geld op zich is niets waard; het is het teken van de toegeëigende rechten die een inkomen opleveren. Dit laatste bestaat soms zonder geld, maar een persoon verwerft nooit geld als hij niet dergelijke rechten bezit. Iemand is dus arm wanneer hij er niet of slechts moeizaam in slaagt zich deze in essentie juridische werkelijkheid toe te eigenen, die soms slecht in wetten is gegoten, die werkelijk een macht over een ander, over andermans werk, is."*<sup>603</sup>

De sociale reacties ten aanzien van armen, personen in bestaansonzekerheid of personen die op een vage manier als "kwetsbaar" worden omschreven, omvatten de juridische reacties waartoe de voorwaarden en vormen van toegang tot de rechtscolleges behoren. Deze reacties dragen het spoor van deze in het licht van de Europese geschiedenis al bij al vrij recente polarisatie tussen individualisme en collectivisme. De vordering ter verdediging van collectieve belangen is daarvan het recentste voorbeeld.

De VN-instanties, met name, proberen, tegen de mode van de verwijzing naar "deprivatie", erop te wijzen dat de bestrijding van armoede in de eerste plaats een strijd is voor de effectiviteit van de zowel individuele als collectieve grondrechten. Het Comité inzake economische, sociale en culturele rechten verklaarde in 2001 dat armoede de *"staat was waarin een mens verkeert [verkeerde] die op duurzame of chronische wijze verstoken blijft [bleef] van de hulpbronnen, middelen, keuzes, de veiligheid en de macht die nodig zijn om een voldoende levenspeil en andere burgerlijke, culturele, economische, politieke en sociale rechten te genieten."*<sup>604</sup> Extreme armoede werd dan weer gedefinieerd als *"een fenomeen dat monetaire armoede, de armoede van menselijke ontwikkeling en sociale uitsluiting omvat"*<sup>605</sup> wanneer *"de langdurige afwezigheid van de basisveiligheid tegelijk meerdere domeinen van het bestaan raakt, waardoor de kansen om zijn rechten binnen een voorzienbare toekomst uit te oefenen of te heroveren ernstig in het gedrang worden gebracht"*<sup>606</sup>.

Met andere woorden, de essentie van armoede is juridisch en bijgevolg moet ze in eerste instantie worden bestreden via het recht en via de toegang tot het recht. Net als de rechten zelf moet deze toegang echter zowel individueel als collectief zijn.

603 J. Labbens, *Sociologie de la pauvreté*, Parijs, Gallimard [Coll. Idées, nr. 393], 1978, pp. 93-94.

604 E/C.12/2001/10, § 8.

605 A/HRC/7/15, § 13.

606 Zie E/CN.4/Sub.2/1996/13; ook Raad voor de rechten van de mens, Definitieve versie van het ontwerp van richtsnoeren over extreme armoede en de rechten van de mens, voorgesteld door de bijzondere verslaggeefster over de rechten van de mens en extreme armoede, Magdalena Sepúlveda Carmona, 18 juli 2012, A/HRC/21/39.

## 2.5. Rol van de verenigingen in de strijd tegen kwetsbaarheid

Ter afronding van dit eerste deel onderstrepen we dat het recht om zich te verenigen de *conditio sine qua non* is voor de mogelijkheid van een vordering ter verdediging van collectieve belangen, zelfs indien ze - zoals we later zullen zien - op ruimere wijze openstaat voor eender welke "*rechtspersoon*" die voldoet aan de voorwaarden van artikel 17, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek.

De huidige co-existentie, in landen zoals België, van zowel openbare als private instellingen die betrokken zijn bij de bijstand of de hulp aan armen is bijgevolg een historische erfenis. De verantwoordelijkheden van zowel openbare als private instellingen zouden nader moeten worden afgebakend. Het is bijvoorbeeld niet normaal dat het overleven van de mensen in het Maximiliaanpark veeleer diende te worden verzekerd door verenigingen dan door de overheid.

Vandaag bestaat het "*maatschappelijk middenveld*" vooral via het recht om private verenigingen op te richten<sup>607</sup>, zoals erkend door artikel 27 van de Grondwet en door tal van internationale instrumenten, ook al blijft het daar niet toe beperkt. Vandaar het belang van internationale ngo's die tirannen in een lastig parket kunnen brengen of hen ertoe kunnen brengen verdragen te sluiten<sup>608</sup>. Op intern vlak spelen de vzw's een belangrijke rol in de strijd voor de grondrechten van kwetsbare personen.

De wetenschappelijke literatuur en het Steunpunt tot Bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting vestigen sinds vele jaren de aandacht van de wetgevers op het fenomeen van "*non take-up*" van de rechten op sociale zekerheid en sociale bijstand, i.e. de weigering door potentiële rechthebbenden om hun rechten te doen gelden, ook al voldoen ze aan de voorwaarden voor erkenning van die rechten en zijn de betrokkenen daarvan ook op de hoogte. De "*non take-up*" van de rechten die de instellingen voor sociale zekerheid en sociale bijstand moeten garanderen, is zelfs dramatisch groot in België. Alleen al voor de rechten die de OCMW's garanderen, zou het gaan om meer dan 65%<sup>609</sup>.

Handelen als een groep, als een vereniging, vanuit de invalshoek van de toegang tot recht en justitie, maakt het mogelijk om over te stappen van het begrip van belang als uitoefening van de strikt individuele macht over een ander tot het zoeken naar een collectief goed. Binnen de verenigingen kunnen privépersonen ontkomen aan de wil van de macht, aan een gepolariseerde wereld tussen sterken en zwakken, winnaars en

607 De Verklaring van de rechten van de mens en de burger is van oordeel dat de politieke gemeenschap in de eerste plaats een "*vereniging*" is (art. 2).

608 Het Internationaal verdrag inzake de Rechten van het Kind of het Statuut van het Internationaal Hof hebben veel te danken aan de druk die deze internationale verenigingen uitoefenen.

609 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non take-up van rechten. Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours au droit, Die Keure, 2017, meer bepaald p. 113; H. Van Hootegem en F. De Boe, "*Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren*", Samenleving en politiek, 2017, nr. 10, pp. 55-62; F. De Boe en H. Van Hootegem, "*Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-accès et non recours aux droits*", L'Observatoire, nr. 82, februari 2015, <https://revueobservatoire.be/>; N. Bouckaert en E. Schokkaert, "*Une première évaluation du non-recours au revenu d'intégration sociale*", R.B.S.S., 2011, p. 609).

verliezers, groot en klein, nuttige personen en nuttelozen, werknemers en werklozen, rijken en armen<sup>610</sup>.

### 3. De vordering ter verdediging van collectieve belangen in het kader van geschillen over subjectieve rechten

#### 3.1. Geschillen over subjectieve of objectieve rechten, individueel, collectief of algemeen belang

In de taal van juristen bestaat het "*belang*" dat in het kader van geschillen over zowel subjectieve als objectieve rechten vereist is om een rechtsvordering in te stellen, in eender welk materieel of moreel voordeel, in feite of in rechte – effectief maar niet theoretisch – dat de eiser uit zijn vordering kan halen<sup>611</sup>.

Een geschil over subjectieve rechten is een geschil waarbij een eiser of een eiseres zijn of haar subjectieve rechten doet gelden, rechten waarop een rechtssubject zich beroept jegens een particulier of de openbare macht. Dit geschil wordt in principe beslecht door de rechtscollèges van de rechterlijke orde<sup>612</sup>. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat een persoon beweert dat het OCMW hem zijn subjectief recht op sociale steun of maatschappelijke integratie heeft geweigerd. De betrokkene stelt beroep in bij de arbeidsrechtbank. Een huurder meent dat zijn verhuurder reparaties moet uitvoeren die te zijnen laste vallen, maar deze laatste weigert dit te doen. Die huurder stelt beroep in bij de vrederechter. Een echtgenoot meent te voldoen aan de wettelijke voorwaarden om de echtscheiding aan te vragen en stelt zijn vordering in voor de familierechtbank. Een geschil over objectieve rechten valt de norm zelf aan, de wetten, decreten of de ordonnanties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het Grondwettelijk Hof, of allerlei soorten regelgeving (koninklijke besluiten, ministeriële besluiten, gemeentelijke besluiten ...) voor de Raad van State<sup>613</sup>.

---

610 Voor meer informatie, zie J. Fierens en F. De Boe, "*Responsabilité publique et engagements privés face aux pauvres*", in I. Opdebeeck, D. Vermeir, S. Rutten en E. Van Zimmeren (uitg.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, Die Keure, 2018, pp. 85-98.

611 Definitie afkomstig uit het Rapport van dhr. Charles Van Reepinghen, koninklijk commissaris voor de gerechtelijke hervorming, die uitleg geeft bij de grondslagen van het huidige Gerechtelijk Wetboek. Zie Parl. doc., S., zitting 1963-1964, nr. 60, 10 december 1963, p. 57.

612 De regel is niet absoluut. In overeenstemming met artikelen 144 en 145 van de Grondwet behoren geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken, terwijl geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen. Economische, sociale en culturele rechten worden gelijkgesteld met politieke rechten. Dit verklaart waarom geschillen betreffende de sociale hulp tot aan de wet van 12 januari 1993 tot de bevoegdheid van administratieve rechtbanken, de kamers van beroep, behoorden.

613 De Raad van State is ook bevoegd om de wettigheid van individuele administratieve handelingen na te gaan (bijvoorbeeld de benoeming van een ambtenaar of een magistraat). Dit is een soort subjectieve procesvoering.

Er wordt duidelijk een onderscheid gemaakt tussen het individuele belang, het collectieve belang en het algemene belang. Het individuele belang is het belang van de eiser of eiseres, met uitsluiting van het recht van een andere persoon. Het is een egocentrisch of zelfs egoïstisch belang. Het collectieve belang ligt aan de basis van een vordering die tot doel heeft de rechten van een geheel van personen, een "collectiviteit", te doen gelden, zelfs wanneer de rechten van de persoon die handelt voor het rechtscollege, de eiser, eiseres of verzoekende partij, niet rechtstreeks zijn geschonden. Het algemeen belang is het belang dat het geheel van de politieke collectiviteit, de Staat, aanbelangt. Het wordt toevertrouwd aan het openbaar ministerie, aan de "procureur", i.e. de vertegenwoordiger van de Staat.

### 3.2. Het principe tot in 2019: een louter individueel belang

In geschillen over subjectieve rechten luidt de basisregel dat alleen het individueel belang en het algemeen belang bestaan. In een arrest van 28 mei 1934<sup>614</sup> verklaarde het Hof van Cassatie de burgerlijke partijstelling van de Ligue belge pour la défense du cheval de mine onontvankelijk omdat het belang van deze vereniging niet voldoende kon zijn, daar "[er sprake was van verwarring] met het maatschappelijk belang waarvan de bescherming exclusief berust in de uitoefening van de strafvordering". In een arrest van 9 december 1957<sup>615</sup> achtte het Hof dat een soortgelijke burgerlijke partijstelling van de vzw Comité national de la bijouterie niet ontvankelijk was omdat "het belang van de beteugeling van de handelingen [van de beschuldigde] samenviel met het maatschappelijk belang waarvan de bescherming exclusief ressorteert onder de uitoefening van de strafvordering". Dit is wat juristen de Eikendael-doctrine noemen, naar de naam van de eiser in cassatie in het arrest van 19 november 1982 waarin werd verklaard: "Tenzij de wet er anders over beschikt, kan de door een natuurlijke persoon of rechtspersoon uitgeoefende vordering niet worden aangenomen indien de eiser geen persoonlijk en rechtstreeks belang heeft, i.e. een belang dat hem eigen is; een algemeen belang vormt in deze zin geen persoonlijk belang." Met andere woorden, "Niemand pleit per procureur", wat betekent dat niemand pleit voor een ander in rechte, indien hij niet het openbaar ministerie is, de vertegenwoordiger van het belang van de Staat. Dit is nog een andere erfenis van de Franse revolutie en haar individualisme. De enige juridische collectiviteit is de Staat en zijn emanaties. Tussen de Staat en de burger als individu kan er in principe geen enkel tussenlichaam bestaan<sup>616</sup>.

De Eikendael-doctrine stemt ongetwijfeld overeen met wat de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelden, die sinds 1967 onveranderd zijn:

*Art. 17 - De rechtsvordering kan niet worden toegelaten, indien de eiser geen hoedanigheid en geen belang heeft om ze in te dienen.*

*Art. 18 - Het belang moet een reeds verkregen en dadelijk belang zijn.*

614 Cass., 28 mei 1934, Pas., 1934, I, p. 294.

615 Cass., 9 december 1957, R.C.J.B., 1958, pp. 247-251.

616 Zie P. Martens, "Vers quelle action d'intérêt collectif?", J.L.M.B., 2014, p. 356.

*De rechtsvordering kan worden toegelaten, indien zij, zelfs tot verkrijging van een verklaring van recht, is ingesteld om schending van een ernstig bedreigd recht te voorkomen.*

In het Verslag Van Reepinghen staat dat de kwestie van de vordering ter verdediging van collectieve belangen al uitdrukkelijk werd gesteld ten tijde van de opmaak van het Gerechtelijk Wetboek en zijn artikelen 17 en 18:

*De rechtspraak heeft van oudsher aangenomen dat dit belang persoonlijk en rechtstreeks moet zijn. Onverminderd de regels inzake vertegenwoordiging is het belang dat niet persoonlijk is voor wie de vordering instelt of dat hem slechts onrechtstreeks aanbelangt, niet juridisch beschermd is ten aanzien van de betrokkene; het zou kunnen gaan om andermans belang.*

*Was het nodig, bij deze gelegenheid, om aan verenigingen de bevoegdheid te verlenen, of te ontzeggen, om in rechte te handelen ter bescherming van collectieve belangen? Sommige voorbeelden uit het vergelijkend recht kunnen wellicht in aanmerking worden genomen. Zo zijn zowel in de Verenigde Staten als in Groot-Britannië verenigingen die werden opgericht ter bescherming en verdediging van rechten, zoals de rechten van kinderen, erin geslaagd hun recht om te handelen te doen erkennen. In Frankrijk daarentegen werd er dertig jaar geleden een voorstel ingediend met als doel een recht van dagvaarding te verlenen aan verenigingen waarvan werd erkend dat ze van openbaar nut waren: het voorstel werd echter afgewezen. Nog vóór daarin werd voorzien door wetten, decreten of ordonnanties werd echter aangenomen dat rechtspersonen, beroepsorden en beroepscompagnieën in rechte mochten handelen om hun collectieve belangen te beschermen. Het feit dat deze rechtspraak kan worden uitgebreid tot de ontvankelijkheid van vorderingen die worden ingesteld door belangenverenigingen of private beroepsgroepen, vormt echter een probleem met vele aspecten dat het kader van de procedureregels overstijgt. Er bestaan in onze rechtspraak vele toepassingen van de erkenning van het recht van verenigingen om te handelen, ofwel om hun eigen belangen te beschermen, wat voor de hand ligt, ofwel voor de collectieve bescherming van de belangen van hun leden wanneer zij individueel werden benadeeld. Net als in het verleden voorziet het Gerechtelijk Wetboek voor hen in deze mogelijkheid, als hun belang gerechtvaardigd is. De beoordeling van dit belang behoort echter tot de bevoegdheid van de rechtscolleges: de controle laat toe de valkuil te vermijden die erin bestaat dat "verenigingen met de meest uiteenlopende doelen zich vrij burgerlijke partij kunnen stellen, zonder ernstige garanties" en zich kunnen voorstellen als houder van rechten<sup>617</sup>.*

Zoals blijkt uit de voorbeelden die afkomstig zijn uit de Verenigde Staten en Groot-Britannië, is het gegeven voorbeeld meer bepaald dat van de bescherming van kinderen. We zullen verder zien dat die bescherming heeft geleid tot de wijziging van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek.

---

617 Pp. 57-58. Wat betreft de bestaande rechtspraak vermeldt de auteur in een nota inzonderheid Cass. 29 april 1912, Pas., 1928, I, 227, 7<sup>e</sup> en 8<sup>e</sup>; Cass. 12 maart 1956, Pas., 1956, I, 741; Cass. 28 maart 1956, Pas., 1956, I, 806; Gent, 14 juli 1955, Rev. gén. ass. resp., 1958, 613. Het laatste citaat verwijst naar H. Solus en R. Perrot, *Droit judiciaire privé, op.cit.*, nr. 256.

Volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie omvat het eigen belang van een rechtspersoon *"enkel hetgeen betrekking heeft op het bestaan van die persoon, zijn patrimoniale goederen en zijn morele rechten, inzonderheid zijn eer en zijn reputatie; het nastreven van zijn statutair doel vormt geen reden die een rechtvaardiging is van het eigen belang"*<sup>618</sup>. Het Hof heeft deze rechtspraak later opnieuw bevestigd: *"Enkel het feit dat een rechtspersoon of een natuurlijke persoon een doel nastreeft, zelfs al gaat het om een statutair doel, leidt niet tot het ontstaan van het eigen belang waarvan deze persoon het bewijs moet leveren om een vordering in rechte te kunnen instellen."*<sup>619</sup> *"Het recht op de toegang tot de rechter is niet onbeperkt en ontslaat niet van de voorwaarde dat de aan de rechter voorgelegde vordering getuigt van een rechtmatig belang."*<sup>620</sup>

De kwestie van de vordering ter verdediging van collectieve belangen voor de rechtscolleges van de rechterlijke orde werd echter voortdurend besproken en er bestaat een grote hoeveelheid juridische literatuur hierover<sup>621</sup>. Sinds enkele tientallen jaren worden er vragen gesteld bij het individualisme van de vordering die voor de rechtscolleges van de rechterlijke orde wordt gebracht. De heer Martens<sup>622</sup> wijst erop dat de grootste namen van de rechtsleer, Cappelletti, De Page, Dabin erbij waren betrokken, ofwel om te pleiten ten voordele van de *"erkenning van tussenlichamen"* tussen de Staat en de individuen en de toelating van *"vorderingen vanwege verenigingen"*, ofwel om de vermeende bedreiging van een *"groupuscule Staat"* af te wijzen.

Het is ook zo dat een arrest van het Hof van Cassatie van 11 juni 2013, Milieusteuropunt Huldenberg, inzake de burgerlijke partijstelling door een milieubeschermingsvereniging in een strafproces, gewezen onder druk van een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie<sup>623</sup>, een bres heeft geslagen in de Eikendael-jurisprudentie in verband met de milieuverenigingen. Het Hof van Cassatie beslist als volgt: *"Volgens artikel 3 Voorafgaande Titel Wetboek van Strafvordering behoort de rechtsvordering tot herstel van schade aan hen die de schade hebben geleden. Zij dienen te doen blijken van een rechtstreeks en persoonlijk belang. Indien een dergelijke rechtsvordering wordt ingesteld door een rechtspersoon die zich krachtens zijn statuten tot doel heeft gesteld de milieubescherming te bevorderen en ertoe strekt het met de bepalingen van het nationale milieurecht strijdig geacht handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten, voldoet die rechtspersoon op het vlak van belang aan de ontvankelijkheidsvereiste voor het instellen van een rechtsvordering."*

618 Cass., 19 november 1992.

619 Cass., 19 september 1996.

620 Cass., 23 december 2008.

621 Zie de referenties in C. Romainville en F. de Stexhe, *L'action d'intérêt collectif*, J.T., 2020, pp. 189-201.

622 P. Martens, *Vers quelle action d'intérêt collectif?*, op.cit., p. 356.

623 G.H.E.U, 8 maart 2011, arrest Lesoochranarske zoskupenie. Het Gerechtshof beschouwt het volgende: in geval van toepassing van het Europees recht moet de nationale rechter een effectieve gerechtelijke bescherming bieden inzake Europese milieuwetgeving en een interpretatie geven vanuit het nationale recht die zoveel mogelijk in overeenstemming zou zijn met de doelstellingen van art. 9 § 3 van de Aarhus-verdrag.

### 3.3. Wettelijke uitzonderingen “à la carte”

#### 3.3.1. De wettelijke subrogatie van de groeperingen of verenigingen

De rechtspraak van het Hof van Cassatie leidde ertoe dat, opdat de vordering ter verdediging van collectieve belangen ontvankelijk zou zijn, de wet daarin diende te voorzien ten voordele van bepaalde groeperingen. De wetgever heeft echter al lang gezien, nog vóór de afkondiging van het Gerechtelijk Wetboek en vóór het arrest-Eikendael, dat de individualistische beginselen van de voorwaarden voor de vordering in rechte zich tegen de zwaksten keerden wanneer zij moesten opkomen voor hun persoonlijke rechten of wanneer er collectieve rechten op het spel stonden. Hij heeft op twee manieren gereageerd op deze moeilijkheden: hetzij door toe te staan dat een derde kan handelen krachtens een wettelijke subrogatie, hetzij door louter en eenvoudigweg, maar “à la carte”, een recht om te handelen te verlenen aan feitelijke groeperingen, instellingen of verenigingen, in functie van hun maatschappelijk doel of van de belangen die ze beweerden te beschermen. Wettelijke subrogatie is echter strikt genomen geen rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen. De belangen die op het spel staan, blijven individueel, maar de rechtsvordering wordt ingesteld door een groepering, vereniging of instelling die bij wet is opgericht in de plaats van en voor rekening van het betrokken individu. Zo werd in de beroemde “hoofddoekenzaak” bij de MIVB, waarbij een sollicitante klaagde over discriminatie op grond van religieuze overtuigingen, de oorspronkelijke vordering bij de Arbeidsrechtbank ingesteld door UNIA, namens de afgewezen sollicitante, die pas later in de procedure tussenbeide kwam, zonder dat zij daartoe was verplicht<sup>624</sup>.

Het bestaan van deze twee soorten van afwijkende wetten kreeg een bijzonder belang in de redenering van het Grondwettelijk Hof die de invoeging van het 2<sup>de</sup> lid in artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek heeft afgedwongen. Om die reden geven we er een uitgebreid overzicht van.

De hierna genoemde wetten hebben een wettelijke subrogatie van de groeperingen of verenigingen ingesteld in het recht om op te treden voor de rechtscolleges met als doel bijzondere belangen te beschermen:

- de wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen, die bepaalde, alvorens te worden opgeheven door de wet van 23 maart 2019 tot invoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en houdende diverse bepalingen, dat de vereniging mag handelen in rechte, als eiser of als verweerder, ter verdediging van de individuele rechten die haar leden bezitten als gevolg van hun hoedanigheid van vennoten, onverminderd het recht van deze leden om rechtstreeks te handelen, zich bij de vordering te voegen of tussen te komen in het geding (art. 10, lid 1);

---

624 Arbeidsrechtbank, Brussel, 3 mei 2021, beschikbaar op de website van Unia.



- de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, gewijzigd door de wet van 23 januari 1975, die bepaalt dat de werkgevers, de werknemers en hun representatieve organisaties een vordering in rechte mogen instellen die ertoe strekt eender welk geschil te doen beslechten dat betrekking heeft op de toepassing van sommige bepalingen van deze wet (art. 24, § 1, zoals gewijzigd door de wet van 28 februari 1999);
- de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen, vandaag opgeheven, die soortgelijke bepalingen bevatte;
- de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, die bepaalt dat de representatieve organisaties in rechte mogen optreden in alle geschillen die uit de toepassing van deze wet kunnen ontstaan en ter verdediging van de rechten welke hun leden putten in de door hen gesloten overeenkomsten (art. 4);
- de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, die in haar oorspronkelijke versie bepaalde dat wanneer afbreuk wordt gedaan aan de statutaire opdrachten die ze zich tot doel hebben gesteld, elke instelling van openbaar nut en elke vereniging, die sedert ten minste vijf jaar op de datum van de feiten de rechtspersoonlijkheid bezitten en zich tot statutair doel stelt de rechten van de mens te verdedigen of discriminatie te bestrijden, in rechte mogen optreden in rechtsgeschillen waartoe de toepassing van deze wet aanleiding kan geven (art. 5, lid 1 en 2, vandaag opgeheven). De voorbereidende werkzaamheden betreffende deze wet bepalen inzonderheid wat volgt: *"Het klopt dat, normalerwijze, alleen wie benadeeld is, een rechtsvordering kan instellen, maar in deze materie zijn de slachtoffers sterk benadeeld en moeten ze externe steun kunnen vinden. Slachtoffers van discriminerende handelingen zijn vaak gemarginaliseerd en durven geen klacht indienen uit vrees dat ze nog meer zullen worden gediscrimineerd. Het is dus noodzakelijk dat verenigingen die rol kunnen overnemen en bijgevolg dient men aan bepaalde verenigingen die, vandaag, enkel het recht hebben het herstel te vragen van de schade die een van hun leden heeft geleden of het herstel van de afbreuk aan hun doelstellingen, de mogelijkheid te verlenen om ook tussen te komen wanneer de slachtoffers geen leden van de organisatie zijn en te sterk benadeeld zijn ofwel vanuit het oogpunt van de juridische vorming, ofwel op psychologisch vlak, om in eigen naam te kunnen handelen."*<sup>625</sup>
- de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, die bepaalt dat de ziekenfondsen en landsbonden, met het akkoord van de betrokken leden of de personen te hunnen laste, in rechte kunnen optreden ter verdediging van de belangen van deze personen (art. 39);
- de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, die bepaalt dat de representatieve werknemersorganisaties, de vakorganisaties en sommige organisaties in rechte kunnen optreden ter verdediging van de rechten van de personen op wie de wet van toepassing is (art. 32duodécies);

---

625 Pasin., 1981, p. 1276.

- de wet van 24 november 1997 strekkende om het geweld tussen partners tegen te gaan, die toestaat dat verenigingen, onder bepaalde voorwaarden, in rechte optreden in het kader van een geschil waartoe de toepassing van artikel 410, lid 3, van het Strafwetboek aanleiding zou geven (art. 7);
- de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, die het centrum of een belangengroep toelaat in rechte te handelen ten voordele van een persoon die het slachtoffer is van discriminatie (art. 16).

### 3.3.2. Het bij wet toegestane recht tot vordering ter verdediging van collectieve belangen

Een reëel recht tot vordering ter verdediging van collectieve belangen lijkt te zijn erkend of wordt effectief erkend door onderstaande wetgeving:

- art. 57 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken, vandaag opgeheven, die bepaalde dat een vordering tot staking kon worden ingediend door een belanghebbende beroeps- of interprofessionele groepering met rechtspersoonlijkheid;
- art. 132 van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, die bepaalt dat de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties in rechte kunnen optreden in alle geschillen waartoe de toepassing van titel V van de wet aanleiding zou geven;
- art. 271 van de Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988, die toestaat dat een of meerdere inwoners, bij gebreke van het college van burgemeester en schepenen, in rechte optreden in naam van de gemeente;
- art. 98 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, vandaag opgeheven, die aan een vereniging ter verdediging van de consumentenbelangen die rechtspersoonlijkheid bezit de toelating verleende om te handelen in naam van de consumenten;
- art. 1 en 2 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu<sup>626</sup>, dat aan sommige rechtspersonen de toelating verleende een vordering tot staking in te dienen, nog vóór de aanname ervan in het nieuwe lid 2 van het Gerechtelijk Wetboek door de wet van 21 december 2018;
- art. 7, lid 2, van de wet van 26 mei 2002 betreffende de intracommunautaire vorderingen tot staking op het gebied van de bescherming van de

---

626 Art. 2 is door de wet van 21 december 2018 opgeheven.

consumentenbelangen, vandaag opgeheven<sup>627</sup>, die aan sommige nader genoemde entiteiten de toelating verleende om een vordering in te stellen tot staking van een inbreuk met als doel de collectieve belangen van de consumenten te beschermen;

- art. 20 van de wet van 2 augustus 2002 betreffende de misleidende en vergelijkende reclame, de onrechtmatige bedingen en de op afstand gesloten overeenkomsten inzake de vrije beroepen, vandaag opgeheven<sup>628</sup>, die aan sommige verenigingen de toelating verleende om een vordering tot staking in te dienen;
- art. 10 van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument, dat ook bepaalde verenigingen toelaat een vordering tot staking in te stellen en dat vóór zijn aanpassing aan paragraaf 2, nieuw, van het Gerechtelijk Wetboek bij de wet van 21 december 2018<sup>629</sup> is gespecificeerd;
- de verschillende wetten betreffende de beroepsorden (advocaten, artsen, architecten, notarissen of gerechtsdeurwaarders), die hun het recht verlenen om in rechte te handelen om de belangen van het beroep dat ze vertegenwoordigen te verdedigen.

### 3.4. De aanleiding: de zaak *Défense des Enfants International - Belgique* t/ de Belgische Staat

De staat van de wetgeving was die bij aanvang van de zaak *Défense des Enfants International - Belgique* (DEI-Belgique) t. de Belgische Staat die onrechtstreeks heeft geleid tot de aanname van lid 2 van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek<sup>630</sup>. Zoals we hierna zullen zien, bestond er destijds een toestand waarin er voor een veralgemeende schending van de rechten van sommige bijzonder arme en kwetsbare personen geen toegang bestond tot het gerecht; deze toestand wordt sinds lang geanalyseerd en besproken<sup>631</sup>. Dhr. De Schutter van zijn kant had al circa vijftien jaar eerder voorspeld dat de kwestie opnieuw zou opduiken indien een vereniging zou optreden voor een rechtscollege van de rechterlijke orde in een zaak betreffende de naleving van artikel 3 van het Europees Verdrag<sup>632</sup>. Deze bepaling verbiedt, naast

627 Deze materie wordt voortaan geregeld door de wet van 19 april 2014 houdende invoeging van boek XI, *Intellectuele eigendom* in het Wetboek van economisch recht, en houdende invoeging van bepalingen eigen aan boek XI in de boeken I, XV en XVII van hetzelfde Wetboek.

628 Door de wet van 15 mei 2014 houdende invoeging van Boek XIV *Marktpraktijken en consumentenbescherming betreffende de beoefenaars van een vrij beroep* in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XIV en van de rechtshandavingsbepalingen eigen aan boek XIV, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht.

629 De aanpassing van dit lid aan de invoering van de actie in het kader van de collectieve belangenbehartiging in het Gerechtelijk Wetboek heeft geleid tot de intrekking van lid 2 en de herschrijving van lid 3, dat lid 2 is geworden, als volgt: De verenigingen bedoeld in het eerste lid, 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup>, kunnen in rechte optreden voor de verdediging van hun statutair omschreven collectieve belangen.

630 Over deze zaak, zie P. MARTENS, *Vers quelle action d'intérêt collectif?*, op. cit, p. 356.

631 Zie meer bepaald M. CAPPELLETTI, *La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil. Métamorphoses de la procédure civile*, R.I.D.C., 1975, p. 571-597.

632 O. De Schutter, *Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative*, noot sub Cass., 19 september 1996, R.C.J.B., 1997, pp. 110 tot 147.

foltering en wrede behandelingen, onmenselijk of vernederend gedrag. Er was wel degelijk sprake van onmenselijk of vernederend gedrag dat bovendien gericht was tegen minderjarige migranten, i.e. bijzonder kwetsbare personen.

### 3.4.1. De feitelijke omstandigheden: niet-begeleide en bijzonder kwetsbare buitenlandse kinderen

De feiten dateren van de jaren 2010-2012. In die tijd waren duizenden niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) aangekomen in België. In 2011 telde men er meer dan 3.200, voornamelijk afkomstig uit Marokko, Tunesië, Algerije, Afghanistan, Guinee of Irak; vaak waren ze uitgeput na hun parcours van ronddolen dat bovendien werd gekenmerkt door diverse vormen van geweld. Velen onder hen kampten met problemen van geestelijke gezondheid en verbruikten eventueel geneesmiddelen, alcohol of andere drugs. Sommigen ondernamen zelfmoordpogingen en slaagden helaas soms in hun opzet<sup>633</sup>. Enkelen werden onweerstaanbaar aangezet tot bedelen of delinquentie.

In overeenstemming met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind<sup>634</sup> hadden al deze kinderen moeten worden opgevangen door Fedasil, bij toepassing van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (de zogenaamde opvangwet). Op die manier hadden ze de hoop kunnen koesteren een menswaardig bestaan te kunnen leiden. Overeenkomstig voornoemd verdrag en voornoemde wet had hun hoger belang in aanmerking moeten worden genomen. Ze hadden moeten worden gehuisvest, hadden passende begeleiding moeten krijgen, hadden moeten kunnen verblijven in een observatie- en oriëntatiecentrum of in een gespecialiseerd centrum voor opvang van langere duur van niet-begeleide minderjarigen, ze hadden moeten worden begeleid door personeel dat een passende opleiding had genoten, ze hadden materiële hulp moeten krijgen alsook medische begeleiding, psychologische begeleiding evenals geïndividualiseerde en permanente begeleiding door een maatschappelijk werker, ze hadden eerstelijns en tweedelijns juridische bijstand moeten krijgen, een per week en per persoon vastgestelde dagvergoeding evenals middelen om school te kunnen volgen.

Zoals echter werd aangeklaagd door, naast vele anderen, de algemeen afgevaardigde voor de rechten van het kind<sup>635</sup>, het Kinderrechtencommissariaat, Amnesty international of het Platform Kinderen op de vlucht<sup>636</sup>, waren de plaatsen waarin de Staat bereid was te voorzien in de opvangcentra van Neder-over-Heembeek en Steenokkerzeel voorbehouden voor asielzoekers, terwijl natuurlijk niet alle NBMV

---

633 Zie bijvoorbeeld A. Hovine, *Des dizaines d'ados laissés à la rue*, La Libre Belgique, 8 februari 2012.

634 Overeenkomstig artikel 1 van dit verdrag, dat België heeft bekrachtigd, wordt onder een kind verstaan ieder mens jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt.

635 Jaarverslag 2010-2011.

636 Platform Kinderen op de vlucht, Memorandum over de opvang van niet-begeleide minderjarigen, 2012.

asielzoekers zijn<sup>637</sup>, ook al hadden de autoriteiten, als gevolg van hun houding, de neiging hen daartoe aan te zetten om hun vervolgens eventueel te verwijten dat ze een statuut aanvroegen dat hun situatie niet rechtvaardigde. De enige uitzondering betrof eventueel kinderen jonger dan 14 jaar en ook meisjes. Met andere woorden, buitenlandse jongens van 14 tot 18 jaar die geen asiel aanvroegen, konden niet rekenen op opvang. Sommigen van hen werden desondanks ondergebracht in Brusselse hotels die vaak ongezond waren, met vier of vijf opeengehoopt in een kamer waar ze ook zelf voor hun eten moesten zorgen. Sommigen van hen kregen maaltijdcheques voor een bedrag van 6,20 EUR per dag, wat absoluut onvoldoende was. Een ander deel werd naar diezelfde hotels georiënteerd door de Service d'aide à la jeunesse in Brussel, die enkel instond voor de huisvesting maar niet voor de kosten van voeding of voor andere kosten. Dit gaf aanleiding tot extra en ondraaglijke discriminatie. Voor geen enkele groep werd voorzien in psychisch-medisch-sociale begeleiding en al zeker niet in permanente begeleiding zoals nochtans door de wet werd vereist. Deze jongeren konden niet naar school gaan, waren volledig aan zichzelf overgeleverd en hadden geen bestaansmiddelen.

In 2011 werd het aantal kinderen dat noch min noch meer op straat op zichzelf was aangewezen op 461 geraamd. Ze dienden zich uit de slag te trekken om onderdak en enige bestaansmiddelen te vinden. Velen onder hen brachten de nacht door in de Brusselse stations of probeerden onbewoonde plaatsen te kraken. Net als de kinderen die in hotels werden ondergebracht, gingen ze gebukt onder het feit dat ze helemaal niets te doen hadden en blootgesteld waren aan alle risico's van morele en affectieve eenzaamheid, gebrek aan begeleiding en gebrek aan bezigheid.

### 3.4.2. Ineffectiviteit van het recht op toegang tot een rechtscollege voor NBMV

De weigering van de Staat om zijn wettelijke verantwoordelijkheid op te nemen had ook als voor de hand liggend gevolg dat niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die niet werden opgevangen door Fedasil werden verhinderd om hun vorderingsrecht voor een rechtscollege uit te oefenen. De situatie die hun werd opgelegd, was hoe dan ook in tegenspraak met de internationale verdragen inzake grondrechten die België heeft bekrachtigd, waaronder het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind<sup>638</sup>, alsook met de bepalingen van de Grondwet, waaronder artikel 22bis, en met de opvangwet die de rechten van NBMV nader vaststelt.

De voogden wier rol in het leven werd geroepen door Titel XIII, Hoofdstuk VI, van de programmawet (I) van 24 december 2002 (de "*voogdijwet*"), zijn er in principe

---

637 Voor een overzicht van de situatie van de NBMV over de laatste twaalf jaar, zie Verslag 2019-2020 van de Algemeen Afgevaardigde voor Kinderrechten, pag. 38.

638 Het Kinderrechtencomité, dat belast is met het toezicht op de toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, had overigens vastgesteld dat België zijn internationale verbintenissen schondt; het deed dat in zijn Slotbeschouwingen die het op 18 juni 2010 naar ons land stuurde (CRC/C/BEL/CO/3-4).

mee belast de niet-begeleide minderjarige te vertegenwoordigen in het kader van alle rechtshandelingen, van de procedures bedoeld in de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, alsmede van alle andere bestuurlijke of gerechtelijke procedures<sup>639</sup>. Het is echter algemeen bekend dat er vandaag voor tientallen NBMV nog steeds geen voogd is benoemd, met name omdat er onvoldoende kandidaten zijn of als gevolg van betwistingen vanwege de dienst Voogdij wat betreft de reële leeftijd van de jongeren; bovendien handelt deze dienst bijna stelselmatig op die manier met als doel er een voorwendsel uit te halen voor de weigering om de bescherming toe te passen. Er wordt geen enkele voogd aangewezen zolang de procedure tot aanwijzing van die voogd niet is afgerond<sup>640</sup>. De wet van 24 december 2002 voorziet weliswaar in de mogelijkheid om een voorlopige voogd aan te wijzen "in geval van omstandig gemotiveerde hoogdringendheid", maar deze bepaling wordt nauwelijks toegepast<sup>641</sup>. Sinds begin april 2012 wachtten 240 minderjarigen die de dienst Voogdij had erkend als NBMV op de aanwijzing van een voogd. Sommigen wachtten al meer dan drie maanden. De meesten die in hotels en op straat verbleven, wachtten vaak zes maanden alvorens ze door de betrokken dienst werden geïdentificeerd en opgevangen; nochtans moet deze dienst krachtens de "voogdijwet" optreden zodra de minderjarige er wordt gesignaleerd. Bij gebrek aan aanwijzing van een voogd en daar ze niet over de minste juridische informatie of bijstand konden beschikken, maakte de Staat zelf dat de toegang van deze minderjarigen tot de rechtscolleges zo goed als onmogelijk was.

Bovendien mag een minderjarige in principe niet alleen handelen in rechte. Hoewel het al is gebeurd dat de vordering van een minderjarige die zonder zijn wettelijke vertegenwoordigers handelt ontvankelijk werd verklaard wanneer ze betrekking heeft op grondrechten<sup>642</sup>, kon deze beperkte capaciteit om in rechte te handelen natuurlijk geen oplossing bieden voor het probleem van de eerbied van de rechten van NBMV.

Zelfs wanneer een voogd wordt toegewezen aan een kind, blijven de eerbied voor de waardigheid van het kind en zijn recht op toegang tot de rechtscolleges, die volgens een vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens "concreet en effectief" moet zijn, vaak louter formeel. Handelen zonder dat een voogd werd aangewezen is voor een minderjarige nog moeilijker en aan nog meer willekeur onderworpen dan wanneer er wel een voogd is aangewezen, omdat de minderjarige dan door een gelukkige samenloop van omstandigheden kennis moet hebben gekregen van zijn rechten en van de mogelijkheid die hij geniet om alleen te handelen alsook de bijstand van een advocaat moet hebben kunnen krijgen. Tot slot vormt deze

---

639 Art. 9, § 1.

640 Zie onlangs het antwoord van de minister van Justitie op de parlementaire vraag 55-2-000489 van 21 april 2021: "De pool [van voogden] wordt enkel gebruikt voor de NBMV van minder dan 16 jaar. Wanneer er twijfels bestaan over de opgegeven leeftijd, wordt geen enkele voogd uit deze pool aangesteld. Aangezien die laatsten snel van de radar verdwijnen, kan de eventueel aangestelde voogd onmogelijk contact met hen onderhouden. Deze realiteit maakt een dergelijke aanstelling erg weinig doeltreffend. Ongeveer 1.000 jongeren die tot deze categorie behoren, worden elk jaar aangemeld bij de Dienst Voogdij (DV). Wanneer er systematisch een voogd aan hen zou worden toegekend, zou dat een extra uitgave van minstens een miljoen euro met zich meebrengen."

641 Art. 6, § 3.

642 Zie M. Coune, "L'avocat de l'enfant devant le Tribunal de la famille", Jour. dr. j., 2020, nr. 400, pp. 15-20; A. Nottet, "Mineurs et droits personnels", Rev. trim. dr. fam., 2010, pp. 15-43.

mogelijkheid geen oplossing voor alle andere problemen in verband met de niet-aanwijzing van een voogd, zoals de inschrijving op een school.

Het individualisme van de rechtsvordering had dus tot gevolg dat in totaal ca. 1.600 individuele procedures elk jaar hadden moeten worden ingediend voor de rechtscolleges, i.e. voor elke niet-begeleide minderjarige vreemdeling die aankomt in België. Het was louter theoretisch en om niet te zeggen cynisch om te doen alsof honderden kinderen die kwetsbaar zijn als gevolg van hun leeftijd, vreemdeling zijn, eenzaam en argwanend zijn en die opzettelijk in een situatie van armoede worden gehouden, de middelen zouden hebben om alleen te handelen voor een rechtscollege.

### 3.4.3. De vordering voor de voorzitter van de arbeidsrechtbank van Brussel

Dit is dus de context waarin de vzw Défense des Enfants International - Belgique (DEI-Belgique) de Belgische Staat en Fedasil op 12 maart 2012 dagvaardde voor de arbeidsrechtbank van Brussel<sup>643</sup>. De vordering strekte ertoe de gedaagden op straffe van een dwangsom te horen veroordelen, hoofdelijk, *in solidum* of de ene bij gebreke van de andere:

1. om te voorzien in de opvang van elke niet-begeleide minderjarige vreemdeling in de betekenis van de wet van 12 januari 2007, die zich zal aanbieden op het kabinet van de minister van Justitie, op het kabinet van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, voor Maatschappelijke Integratie en voor Armoedebestrijding of op de zetel van Fedasil, in het bezit van een gewone kopie van de tussen te komen beslissing;
2. om de betrokkene te huisvesten onder voorwaarden die getuigen van eerbied voor de menselijke waardigheid in een observatie- en oriëntatiecentrum;
3. om voor de betrokkene te voorzien in passende begeleiding door personen die daartoe speciaal zijn opgeleid;
4. om voor de betrokkene te voorzien in geïndividualiseerde en permanente psychologische en sociale begeleiding door een maatschappelijk werker;
5. om ervoor te zorgen dat hij effectief school kan lopen, met inbegrip van de tenlasteneming van alle kosten in verband daarmee, op eenvoudig vertoon van een kostenstaat opgesteld door de bezochte school;
6. om hem te verzekeren dat hij effectief toegang heeft tot eerstelijns en tweedelijns juridische bijstand;
7. om hem materiële hulp te verlenen en een dagelijkse toelage die voldoende zijn tot dekking van de uitgaven nodig om een menswaardig bestaan te leiden, in

---

643 Bij toepassing van artikel 580, lid 1, 8°, littera f, van het Gerechtelijk Wetboek: De arbeidsrechtbank neemt kennis van de geschillen betreffende de toepassing van de wet van 12 januari 2007 betreffende opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen wat betreft de geschillen betreffende elke schending van de rechten die aan de begunstigden van de opvang worden gewaarborgd door de boeken II en III van voormelde wet.

totaal gelijk aan ten minste, in contant geld of in natura, het leefloon voor het bedrag van samenwonende.

We wijzen erop, daar dit element van kapitaal belang is in de beslissingen die de voorzitter van de rechtbank en later het Grondwettelijk Hof hebben verleend, dat de statuten van DEI-Belgique uitdrukkelijk verwijzen naar de rechten van het kind, met name naar die welke voorkomen in de internationale verklaringen en instrumenten, alsook naar de hypothese van rechtsvorderingen die de vereniging instelt om de doelen te bereiken die ze voor zichzelf heeft vastgesteld.

Gelet op de rechtspraak van het Hof van Cassatie die hierboven is aangehaald en op de individualistische beginselen van het gerechtelijk recht, had deze rechtsvordering weinig kans van slagen. Tegelijk was de toestand van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen een rampzalig voorbeeld van de problemen van eerbied voor de grondrechten en het recht van toegang tot het gerecht die zich stelden alsook van het onvermogen van artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek zoals deze bestonden om die problemen op te lossen. DEI-Belgique kon zich bovendien beroepen op een precedent: de vereniging had bijna tien jaar eerder een beschikking in kort geding verkregen die bepaalde dat het paste om de toepassing van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek te weren wanneer *“alleen de niet-toepassing ervan zou volstaan om garanties te bieden voor de verdediging van de subjectieve rechten van de niet-begeleide minderjarigen op grond van artikelen 3 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens<sup>644</sup>”*.

#### **3.4.4. Verenigbaarheid van het vroegere artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek met de internationale verdragen inzake mensenrechten**

In naam van DEI-Belgique werd gepleit dat het oude artikel 17 evenals artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek, daar ze leidden tot de onontvankelijkheid van de vordering, onder andere een inbreuk vormden op artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat onmenselijk of vernederend gedrag verbiedt, op artikel 6 van hetzelfde verdrag dat de toegang tot de rechtbank garandeert, op artikel 13 dat garanties biedt voor effectief beroep voor een nationale instantie in geval van inbreuk op de rechten en vrijheden die worden beschermd door het Verdrag tot bescherming, op artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind dat eender welke overheid oplegt voorrang te geven aan het hogere belang van het kind, op artikel 19 van hetzelfde verdrag dat het kind beschermt tegen elke vorm van geweld, aanslag of fysieke of mentale brutaliteiten, achterlaten of verwaarlozing en slechte behandelingen, op artikel 20 dat meer bepaald het kind beschermt dat tijdelijk of definitief wordt weggehaald uit zijn gezinsomgeving, op artikel 24 dat garanties biedt voor het recht van het kind om de best mogelijke gezondheidstoestand te genieten en geneeskundige diensten te krijgen, op artikel 27 dat garanties biedt voor het recht van eender welk kind op een voldoende levensniveau om zijn fysieke, mentale, spirituele, morele en sociale ontwikkeling mogelijk te maken, op artikel 28 dat het recht van het

---

644 Arbeidsrechtbank Brussel (ref.), 17 november 2003, Jour. dr. j., 2003, p. 36, noot B. Van Keirsbilck.



kind op onderwijs bekrachtigt en op artikel 37 dat het kind beschermt tegen wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen. Enkele dagen na de tussen te komen beschikking oordeelde het Europees Comité voor Sociale Rechten overigens, in een beslissing die het verleende met betrekking tot NBMV op verzoek van DEI-Belgique, dat België meerdere bepalingen van het herziene Sociaal Handvest van de Raad van Europa had geschonden<sup>645</sup>.

Artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat *"de in dit wetboek gestelde regels van toepassing zijn op alle rechtsplegingen, behoudens wanneer deze geregeld worden door niet uitdrukkelijk opgeheven wetsbepalingen of door rechtsbeginselen, waarvan de toepassing niet verenigbaar is met die van de bepalingen van dit wetboek"*.

Meer bepaald in verband met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens kon er, zoals opgemerkt door mevrouw de arbeidsauditeur, gemakkelijk een parallel worden gelegd tussen de situatie van de NBMV en die van alle asielzoekers. In meerdere arresten had het Europees Hof voor de Rechten van de Mens België overigens veroordeeld, in zaken waarbij vreemdelingen -o.a. kinderen- geen effectief beroep hadden kunnen instellen in situaties waar hun fundamentele rechten werden geschonden<sup>646</sup>.

### 3.4.5. De rol van het arbeidsauditoraat in de bescherming van kwetsbare rechtzoekenden

Algemeen bevordert het arbeidsauditoraat de eerbied voor de rechten van rechtzoekenden voor de arbeidsrechtbanken en -hoven, maar in de zaak DEI-Belgique t. Belgische Staat zal het, ondanks een vreemd beroep dat de auditeur zelf instelde tegen de beschikking waarvan sprake zal zijn (*infra*), een doorslaggevende rol hebben gespeeld in de eerbied voor de rechten van de meest kwetsbare personen.

Mevrouw Katrien Stangherlin handelde als auditeur. In haar schriftelijk advies voor de voorzitter van de arbeidsrechtbank van Brussel verwees zij naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en verklaarde ze dat de situatie van de NBMV in België en Europa een schending vertegenwoordigde van hun meest fundamentele rechten waaronder het recht om geen onmenselijke of vernederende behandeling te moeten ondergaan.

Deze vaststelling had echter niet ipso facto tot gevolg dat de vordering van DEI-Belgique ontvankelijk was. Mevrouw Stangherlin onderstreepte immers ook dat, volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het recht op toegang tot een rechtscollege (artikel 6 van het Verdrag) of het recht op effectief beroep in geval van schending van de door het Verdrag erkende rechten en vrijheden (artikel 13) niet onvoorwaardelijk zijn, niet in het interne recht en evenmin in de betekenis van het

---

645 Europees Comité voor Sociale Rechten, nr. 69/2011, 23 oktober 2012. Zie ook J. Martens en J.-Fr. Neven, *"La consolidation du devoir d'assistance des États envers les mineurs étrangers en séjour irrégulier"*, Rev. trim. D.H., 2013, pp. 167 tot 194.

646 M.S.S. tegen Griekenland en België, 21 januari 2011; Rahimi tegen Griekenland van 5 april 2011.

Europees Verdrag<sup>647</sup> en dat het Europees Hof naar het beginsel streefde dat wordt vertaald door het adagium *"Nul ne plaide par procureur"*, krachtens hetwelk een vereniging niet kan handelen ter bescherming van particuliere of zelfs sectorale belangen die geen betrekking hebben op het collectieve belang van de leden die zij vertegenwoordigt. Volgens de auditeur kwam deze rechtspraak van het Hof in Straatsburg erop neer dat het probleem van toegang tot de rechtbank diende te worden geregeld op het Belgische niveau.

Bovendien duidde het arrest van het Europees Hof ASBL L'Erablière t. België, van 24 februari 2009, aan dat een maatschappelijk doel dat verschillend was van het belang van de leden niet volstond om zich te kunnen beroepen op artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De omstandigheid dat de NBMV, wier belangen door DEI worden behartigd, een onmenselijke en vernederende behandeling ondergingen, volstond voor het auditoraat niet om aan deze vereniging toegang tot de hoven en rechtbanken te verlenen. De auditeur gaf echter toe dat *"de effectieve bescherming van de rechten van de NBMV, i.e. een bijzonder kwetsbare groep, en hun effectieve toegang tot de hoven en rechtbanken zal worden versterkt indien een vzw die volgens haar statuten als doel heeft hen bij te staan beroepen kan instellen in hun plaats."*

Mevrouw Stangherlin wees bovendien op een juridische en logische tegenstrijdigheid: *"Er werd meermaals verklaard dat DEI de vernietiging van een norm voor het Grondwettelijk Hof mocht vragen. Het paradoxale resultaat daarvan is dat een vzw die potentieel de vernietiging, noch min noch meer, van een wet tot regeling van de situatie van NBMV op haar palmares zou hebben (duidelijk een geschil over objectieve rechten dat aanleiding geeft tot grote wanorde in de interne juridische orde), in het kader van een geschil over subjectieve rechten niet de toepassing van diezelfde wet zou kunnen vorderen."*

Verwijzend naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat het beroep van DEI in het geschil over objectieve rechten ontvankelijk verklaarde, formuleerde mevrouw de auditeur bijgevolg twee prejudiciële vragen die ze overlegde aan de voorzitter van de arbeidsrechtbank van Brussel met het verzoek ze te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

### 3.4.6. De beschikking in kort geding van 4 oktober 2012 en de prejudiciële vragen

Dit gebeurde via de beschikking van 4 oktober 2012 van de voorzitter van de arbeidsrechtbank van Brussel<sup>648</sup>. Daarin wordt beslist dat artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek het niet mogelijk maakt zich te onttrekken aan de vereiste van het belang om te handelen, zoals die blijkt uit de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek, daar geen enkele wetsregel noch enig rechtsbeginsel onverenigbaar lijkt met deze bepalingen, maar worden de vragen gesteld vanuit de invalshoek van de eventuele discriminatie ten aanzien van DEI-Belgique die mag handelen in het geschil over

647 Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 14 februari 2006, Fédération nationale des familles de France c. France.

648 J.L.M.B., 2014/8, p. 344.

objectieven rechten maar niet in dat over subjectieve rechten. Er is geen enkele wet die haar toelaat een vordering ter verdediging van collectieve belangen in te stellen, in tegenstelling met andere groeperingen of verenigingen:

- a. *Schenden de artikelen 17 en 18 van de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek, in die interpretatie dat het daarin vereiste belang om in rechte op te treden, voor de rechtspersonen, alleen datgene omvat wat betrekking heeft op het bestaan van de rechtspersoon, de vermogensgoederen en de morele rechten ervan, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij, voor de gewone rechtscolleges, beletten dat een vereniging een vordering instelt die overeenstemt met een van haar statutaire doelen en ertoe strekt een einde te maken aan onmenselijke en vernederende behandelingen in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, terwijl artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof niet belet dat een vereniging voor het Grondwettelijk Hof een beroep tot vernietiging instelt dat dezelfde doelen of zelfs enkel een statutair doel nastreeft?*
- b. *Schenden de artikelen 17 en 18 van de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek, in die interpretatie dat het daarin vereiste belang om in rechte op te treden, voor de rechtspersonen, alleen datgene omvat wat betrekking heeft op het bestaan van de rechtspersoon, de vermogensgoederen en de morele rechten ervan, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gecombineerd met of gelezen in het licht van de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre zij, enerzijds, de verenigingen die een vordering instellen die overeenstemt met een van hun statutaire doelen om een einde te maken aan onmenselijke en vernederende behandelingen in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en, anderzijds, die welke in rechte optreden om alleen de belangen van hun leden te verdedigen of een vordering instellen met betrekking tot een niet-statutair doel, of nog, tot een algemeen belang van minder fundamentele aard of zonder hetzelfde niveau van internationale bescherming, op dezelfde manier behandelen, terwijl zij zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden?*

Na de uitspraak van deze beschikking deden er zich nog een aantal vreemde wendingen voor. Op 15 oktober 2012 richtte DEI-Belgique een schrijven aan de procureur des Konings van Brussel en aan de arbeidsauditeur en wees ze deze korpsoversten erop dat het openbaar ministerie in zijn in eerste aanleg ingediend advies had vastgesteld wat tal van beslissingen in rechte ook al onder de aandacht hadden gebracht, i.e. dat het feit niet-begeleide minderjarige vreemdelingen op straat te laten, ook al is hun bestaan bekend bij een van de geledingen van de Belgische Staat, kennelijk een onmenselijke en vernederende behandeling vormt in de betekenis van artikel 3 van het EVRM. Deze vaststelling betekende dat het auditoraat het bestaan had erkend

van een inbreuk op artikel 417quater van het Strafwetboek<sup>649</sup>, met ten minste twee verzwarende omstandigheden. DEI-Belgique wilde bijgevolg weten welk gevolg het openbaar ministerie, dat van oudsher belast is met de bijzondere rol van bescherming van minderjarigen in België, van plan was te geven aan de vaststelling van deze bijzonder ernstige en repetitieve misdaad die blijkbaar dag in dag uit opnieuw werd gepleegd.

De procureur des Konings heeft nooit op deze brief gereageerd. De toenmalige arbeidsauditeur, de heer Henri Funck, van zijn kant diende onmiddellijk een verzoekschrift in hoger beroep in tegen de beschikking van 4 oktober 2012. Daarbij desavoueerde hij voornoemde korpschef zijn substituut, mevrouw Stangherlin, op spectaculaire wijze. Het arrest van het arbeidshof van Brussel van 19 september 2013<sup>650</sup> verklaarde dit hoger beroep niet ontvankelijk.

### 3.5. Arrest nr. 133/2013 van het Grondwettelijk Hof: noodzaak van een tussenkomst van de wetgever

#### 3.5.1. De eerste prejudiciële vraag: geen ongrondwettigheid

Vanuit procedurele invalshoek hield het Grondwettelijk Hof op geen enkele wijze rekening met de rechtspleging in hoger beroep voor het arbeidshof. De zaak werd in staat gesteld binnen de termijnen zoals bepaald door de bijzondere wet en het arrest nr. 133/2013 werd verleend op 10 oktober 2013, nadat de partijen bij beschikking van 8 mei 2013 werden uitgenodigd om de volgende vraag te beantwoorden: *‘Moet er, om antwoord te geven op de prejudiciële vragen, rekening worden gehouden met de vele wetten die, in sommige gevallen, een recht van vordering ter verdediging van collectieve belangen toekennen aan bepaalde verenigingen?’*

De eerste prejudiciële vraag diende, volgens het arrest, negatief te worden beantwoord (er is geen ongrondwettigheid) omdat het verschil in behandeling van de rechtspersonen voor de gewone rechtscolleges en voor het Grondwettelijk Hof het gevolg is van de autonome interpretatie van de ontvankelijkheidsvoorwaarden door rechtscolleges die in hun eigen bevoegdheidssfeer optreden. Het wordt verantwoord door de omstandigheid dat de partijen in een geschil dat aan de gewone rechtscolleges is voorgelegd zich in een situatie bevinden die wezenlijk verschillend is van die van de partijen voor het

---

649 Hij die een persoon aan een onmenselijke behandeling onderwerpt, wordt gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar.

Het misdrijf bedoeld in het eerste lid wordt gestraft met opsluiting van tien jaar tot vijftien jaar in de volgende gevallen:

1° als het is gepleegd:

a) hetzij door een openbaar officier of ambtenaar, drager of agent van de openbare macht die handelt naar aanleiding van de uitoefening van zijn bediening;

b) (...)

c) hetzij op een minderjarige;

(...)

Het bevel van een meerdere of van een gezag kan het misdrijf bedoeld in het eerste lid niet verantwoorden.

650 A.R. nr. 2012/CB/16, onuitgegeven.

Hof. Terwijl de eersten in rechte optreden om een einde te maken aan de schending van een recht waarvan zij beweren houder te zijn (subjectief contentieux), betwisten de tweeden de geldigheid van een wetskrachtige norm (objectief contentieux). De eersten kunnen slechts een gerechtelijke beslissing verkrijgen met beperkte gevolgen *inter partes* (artikel 6 van het Gerechtelijk Wetboek), terwijl de tweeden, indien het Hof het beroep gegrond acht, een beslissing met gevolgen *erga omnes* kunnen verkrijgen (artikel 9, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989). Aangezien de vordering die door de eersten wordt ingesteld het bestaan veronderstelt van een rechtstreeks verband tussen hen en het recht dat zij aanvoeren alsmede de beslissing die zij vorderen, zijn de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek niet discriminerend indien zij in die zin worden geïnterpreteerd dat zij de onontvankelijkheid van de vordering opleggen wanneer dat rechtstreeks verband niet is aangetoond. De in het geding zijnde maatregel is niet onevenredig vermits de schending van dat recht kan worden aangevochten door de rechtzoekende ten aanzien van wie het is geschonden.

### 3.5.2. De tweede prejudiciële vraag: er bestaat een ongrondwettigheid, maar ze berust niet in de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek

In zijn antwoord op de twee prejudiciële vraag, stelt het Grondwettelijk Hof vast dat bepaalde wetten het mogelijk hebben gemaakt bij de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde een vorderingsrecht toe te kennen aan verenigingen die een collectief belang aanvoeren dat verband houdt met de bescherming van de fundamentele vrijheden zoals zij zijn erkend in de Grondwet en in de internationale verdragen waarbij België partij is. De rechtspersonen die, zoals DEI-Belgique, een vordering instellen die overeenstemt met een van hun statutaire doelen, om een einde te maken aan onmenselijke en vernederende behandelingen in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, die onontvankelijk wordt verklaard omdat zij geen betrekking heeft op het bestaan van de rechtspersoon, de vermogensgoederen of de morele rechten ervan, worden derhalve gediscrimineerd. Dit wordt soms "*passieve discriminatie*" genoemd.

Volgens het Hof komt het echter aan de wetgever toe te preciseren onder welke voorwaarden een vorderingsrecht kan worden toegekend aan de rechtspersonen die een vordering wensen in te stellen die overeenstemt met hun statutair doel en de bescherming beoogt van de fundamentele vrijheden zoals zij zijn erkend in de Grondwet en in de internationale verdragen waarbij België partij is. In de rechtspraak heeft men het over "*extrinsieke wettelijke lacune*"<sup>651</sup>. Deze lacune is niet "*zelfherstellend*" (de rechtsleer houdt van moeilijke woorden), in de zin dat de rechter *a quo* niet bevoegd is om die lacune op te vullen in de te nemen beslissing.

Daaruit volgt dat, in afwachting van een tussenkomst van de wetgever in deze zin, de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals de rechter *a quo* ze interpreteert, niet discriminerend zijn.

651 Zie M. Melchior en C. Courtoy, *L'omission législative ou la lacune dans la jurisprudence constitutionnelle*, J.T., 2008, pp. 660-678. In tegenstelling met een « *intrinsieke* » lacune, die ligt in de door de Grondwettelijk Hof gecontroleerde normen.

### 3.6. De laattijdige voltooiing: het nieuwe lid 2 van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek

De zaak DEI-Belgique t. Belgische Staat is nooit het voorwerp geweest van een vordering tot nieuwe vaststelling voor de voorzitter van de arbeidsrechtbank van Brussel, daar de situatie van NBMV in België er intussen op was verbeterd.

Vier jaar na de uitspraak van het arrest van het Grondwettelijk Hof echter en in weerwil van meerdere stappen die DEI-Belgique heeft gezet bij het kabinet van de toenmalige eerste minister, had de Belgische Staat de door het Grondwettelijk Hof gelaakte leemte in de wetgeving niet ingevuld.

De vereniging besliste daarop om de Staat te dagvaarden en burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen, en baseerde zich daarvoor op een arrest van het Hof van Cassatie dat had aangenomen dat het beginsel van de scheiding der machten, dat een evenwicht tot stand wil brengen tussen de verschillende machten van de Staat, niet impliceert dat deze laatste, algemeen, zich zou kunnen onttrokken aan de verplichting tot herstel van de schade die aan een ander wordt berokkend door zijn fout of die van zijn organen in de uitoefening van de wetgevende functie. Een gewone rechtbank die wordt gevat met een vordering tot herstel van schade die is berokkend door een onrechtmatige schending van een recht dat wordt bevestigd door een hogere norm die een verplichting oplegt aan de Staat, in casu artikel 6.1. van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, is bevoegd om te controleren of de wetgevende macht passend of voldoende wetgevend werk heeft verricht om het voor de Staat mogelijk te maken deze verplichting na te komen. Dit zelfs wanneer de norm die daarin voorziet aan de wetgever de nodige discretionaire macht verleent wat betreft de middelen die moeten worden aangewend om de inachtneming ervan te verzekeren<sup>652</sup>. DEI-Belgique vroeg om de Staat op te leggen, op straffe van een dwangsom, wetgevend werk te verrichten en deze laatste te veroordelen tot de betaling van een schadevergoeding van 10.000 EUR.

De zaak werd nooit ten gronde beslecht daar ze zonder voorwerp is geworden. Nadat deze nieuwe procedure 15 dagen voorafgaand aan de pleitzitting in staat was gesteld, diende de regering een wetsvoorstel in houdende een wijziging van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, dat leidde tot de *"Potpourri VIII"*-wet of, juister, de wet van 21 december 2018 houdende diverse bepalingen betreffende justitie, waarvan artikel 137 als volgt luidt:

Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek wordt aangevuld met een lid, luidende:

*"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:*

652 Cass., 28 september 2006, R.C.J.B., 2007, p. 353 en noot S. Van Drooghenbroeck, *"Arrière judiciaire et responsabilité de l'Etat-législateur: dissiper les malentendus et les faux espoirs"*.

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.”

Wat deze bepaling betreft, wordt er in de samenvatting van het project op gewezen dat “er momenteel een aansprakelijkheidsvordering is ingesteld tegen de Belgische Staat om schadevergoeding te verkrijgen omdat deze lacune niet werd verholpen<sup>653</sup>”. In de memorie van toelichting van de motieven lezen we dat deze wijziging “tot doel [heeft] de wijziging van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek en van bijzondere wetten om een gemeenrechtelijk regime van vordering ter verdediging van collectieve belangen op te richten met het oog om tegemoet te komen aan een arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 133/2013 van 10 oktober 2013<sup>654</sup>”. De enige besprekingen die werden gevoerd, in de Commissie Justitie, hadden betrekking op de vraag of verenigingen die bij toepassing van het nieuwe artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek in rechte mogen optreden, zich ook burgerlijke partij mogen stellen in een strafproces<sup>655</sup>. Uit de eerste gevallen van dien aard bleek dat ze dat wel degelijk mogen doen.

### 3.7. Eerste commentaren van de rechtspraak

In deze al lange bijdrage, met name tot doel heeft het verband aan te tonen tussen het recht op toegang tot het gerecht en de rechtscolleges voor personen in armoede en de vordering ter verdediging van collectieve belangen, lijkt het niet noodzakelijk om de eerste commentaren van de rechtspraak met betrekking tot lid 2 van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek in detail te bespreken<sup>656</sup>.

Die commentaren wijzen op het onderscheid tussen de vordering ter verdediging van collectieve belangen, i.e. “de vordering in rechte die een groepering instelt met het oog op de bescherming van het doel voor de bescherming waarvan die groepering is opgericht<sup>657</sup>”, de *actio popularis*, die beweert te handelen in naam van het algemeen belang, en de *class action*, wanneer de vordering door een individu gevolgen heeft voor de rechtssituatie van wie zich in dezelfde situatie bevindt maar niet heeft gehandeld.

653 Parl. doc., Kamer, zitting 2017-2018, DOC 54-3303/001.

654 Parl. doc., Kamer, zitting 2017-2018, DOC. 54-3303/001, p. 20.

655 Parl. doc., Kamer, zitting 2017-2018, DOC. 54-3303/008, p. 52.

656 Zie P. Lefranc, “Artikel 17, tweede lid Ger.W.: Hooglied van het algemeen collectiefvorderingsrecht voor de hoven en rechtbanken of de zwanenzang van de Eikendaal-doctrine”, Tijdschrift voor Milieurecht, 2019, pp. 239-261; P. Lefranc, Loflied van het algemeen collectieve-vorderingsrecht; C. Romainville en F. de Stexhe, “L’action d’intérêt collectif”, geciteerd, pp. 189-201; C. Romainville, “Le droit commun de l’action d’intérêt collectif: l’article 17, alinéa 2, de Code judiciaire”, in *Le droit judiciaire et les pots-pourris*, Limal, Anthemis, 2020, 49-78.

657 Definitie overgenomen uit O.De Schutter, “Action d’intérêt collectif, remède collectif, cause significative”, op.cit., p. 113.

De auteurs beschrijven de voorwaarden voor de vordering ter verdediging van collectieve belangen en wijzen erop dat ze enkel door een "rechtspersoon" kan worden ingesteld, wat betekent dat ook andere rechtspersonen dan verenigingen toegang krijgen tot de rechtszaal, bijvoorbeeld Avocats.be<sup>658</sup>, terwijl feitelijke groeperingen worden uitgesloten.

De vier voorwaarden van lid 2 van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek worden overigens als volgt "gedoopt": de eerste betreffende het maatschappelijk doel dat van bijzondere aard moet zijn, onderscheiden van het nastreven van het algemeen belang, is de "*specialiteitsvoorwaarde*"; de tweede betreffende het op duurzame en effectieve wijze nastreven van het maatschappelijk doel is de "*duurzaamheidsvoorwaarde*"; de derde betreffende de vordering die het maatschappelijk doel als kader moet hebben, met het oog op de verdediging van een belang dat verband houdt met dat doel, is de "*relativiteitsvoorwaarde*"; tot slot is de vierde voorwaarde, die oplegt dat de rechtspersoon alleen een collectief belang mag nastreven met haar vordering, de "*collectiviteitsvoorwaarde*".

Mevrouw Romainville en mevrouw de Stexhe stellen een relevante vraag met betrekking tot de nieuwe wetgeving: impliceert lid 2 van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek dat de aanwezigheid van een belang om te handelen van een natuurlijke persoon het belang van de rechtspersoon uitsluit, wat wordt gekwalificeerd als "*exclusieve interpretatie*", of is de vordering ter verdediging van collectieve belangen ontvankelijk naast de vordering van het individu, wat dan "*inclusieve interpretatie*" zou zijn<sup>659</sup>? In werkelijkheid heeft deze benadering van de rechtspraak betrekking op de dubbelzinnigheid van de vordering ter verdediging van collectieve belangen zoals bepaald door de nieuwe wetgeving, of veeleer met haar dubbele rol. Ze kan immers dienen om te handelen in de plaats van een persoon om zijn subjectieve rechten op te eisen en aldus opnieuw aanknopen met de wettelijke subrogatie van sommige groeperingen, zoals het geval was in de zaak DEI-Belgique t. Belgische Staat, of enkel betrekking hebben op een collectief belang dat radicaal verschillend is van de individuele belangen. De auteurs pleiten "*vastberaden*" voor de inclusieve benadering<sup>660</sup>.

### 3.8. Opkomende rechtspraak

De zich ontwikkelende jurisprudentie over het tweede lid van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek heeft (nog?) geen betrekking op de situatie van mensen die in extreme armoede leven, maar beoogt wel ten dele bescherming te bieden aan mensen in bestaansonzekerheid, zoals migranten die asiel aanvragen of kinderen die in de vluchtelingenkampen in Syrië moeten overleven. Ze brengt vooral het volledige potentieel aan het licht van dit nieuwe vorderingsrecht, dat het mogelijk maakt een einde te maken aan situaties van schending van grondrechten of schadeloosstelling

658 Zie infra, hoofdstuk 8 "*Opkomende rechtspraak*" en de beschikking van 5 oktober 2020 van mevrouw de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Brussel.

659 C. Romainville en F. de Stexhe, "*L'action d'intérêt collectif*", *op.cit.*, p. 199.

660 *Ibidem*, p. 199-200.



te verkrijgen. Ze behandelt ook de eerste controverses over het recht van bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals de Ordre des barreaux francophones et germanophone, om hun optreden op de nieuwe bepalingen te baseren, of over de kwestie van de inclusieve benadering van het collectieve belang.

In een beschikking van 5 oktober 2020 nam de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Brussel<sup>661</sup> een beslissing met betrekking tot een vordering die werd ingesteld door negen verenigingen en de Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique (OBFG of Avocats.be) die ertoe strekte, onder de gunst van de spoedeisendheid, de Belgische Staat en Fedasil ertoe te horen veroordelen de procedure van indiening en registratie van de aanvragen tot internationale bescherming te reorganiseren als gevolg van diverse maatregelen die waren genomen in het kader van de gezondheids crisis. De Belgische Staat betwistte de ontvankelijkheid van de collectieve vordering van de OBFG en voerde daartoe aan wat volgt:

- het belang zoals verdedigd door de OBFG wordt verward met het individuele belang van de aanvrager van internationale bescherming dat een advocaat dient te verdedigen;
- de omstreden vordering wordt gevoerd in naam van een bepaalde categorie rechtzoekenden ten koste van andere rechtzoekenden – waarvan Fedasil en de Belgische Staat zelf deel uitmaken, wat onverenigbaar is met het maatschappelijk doel van de OBFG;
- de bescherming van de belangen van vreemdelingen kan worden verzekerd door verenigingen wier maatschappelijk doel de bescherming van deze categorie van rechtzoekenden omvat.

Op basis van, inzonderheid, het arrest nr. 87/2017 van het Grondwettelijk Hof van 6 juli 2017 en van de overweging dat artikel 495 van het Gerechtelijk Wetboek aangeeft dat de OBFG de bescherming van de belangen van zijn leden nastreeft maar ook het belang van de rechtzoekenden, stelde de rechter in kort geding vast dat de vordering betrekking heeft op de bescherming van de belangen van de rechtzoekenden, verbonden met de opdracht en de rol van de advocaat, in verhouding tot het maatschappelijk doel van de OBFG. De omstandigheid dat de betrokken aanvragers van bescherming aan zijn zijde kunnen handelen om een inbreuk op hun subjectieve rechten te voorkomen, volstaat niet om aan te tonen dat het door de OBFG beschermde collectieve belang samenvalt met hun belang. Bovendien verhindert niets dat meerdere rechtspersonen op samenvallende wijze het belang om te handelen rechtvaardigen.

Een beschikking van 30 oktober 2020 van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Brussel heeft, bij gebrek aan bewijs van de spoedeisendheid, de vordering

---

661 Burg. Brussel (kort geding), 5 oktober 2020, rol nr. 2020/105/C, onuitgegeven.

verworpen<sup>662</sup>, van de asbl Ligue des droits humains, de vzw Liga voor Mensenrechten en DEI-Belgique, om aan de Staat het bevel op te leggen over te gaan tot de repatriëring naar België van moeders en kinderen die in de kampen Al-Hol en Al-Roj in Syrië verbleven. De Belgische Staat betwistte de ontvankelijkheid van de vordering omdat er niet was voldaan aan de voorwaarden van artikel 17, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek.

De beschikking merkt op dat de Belgische Staat, om de ontvankelijkheid te weerleggen, een "exclusieve" interpretatie van de bewuste bepaling aanvoerde, daar hij beschouwde dat de vordering niet tot doel had het collectieve belang van een rechtspersoon te beschermen maar wel de individuele rechten van een groot deel van haar leden, hetgeen de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 21 december 2018 zouden hebben uitgesloten, alsook dat het maatschappelijk doel zoals omschreven in de statuten van eiseressen zo ruim is dat het moeilijk te onderscheiden valt van het algemeen belang. Tot staving van deze interpretatie voerde de Belgische Staat aan dat de bedoeling van de wetgever erin bestond de vermenigvuldiging van procedures te beperken en dat, daar sommige ontvangers van de vordering hun individuele recht op vordering al hadden uitgeoefend voor de rechtscollèges, de vordering van eiseressen tot doel had in hun plaats te treden op processuele wijze teneinde de mislukking van hun individuele vordering af te leiden door een vordering van collectief belang.

De beschikking merkt op dat de wetgever in werkelijkheid de vermenigvuldiging van procedures niet op algemene wijze wenste te beperken, maar - integendeel - dit recht van vordering ter verdediging van collectieve belangen enkel wenste te verlenen aan rechtspersonen die de bescherming van grondrechten nastreven. De door de Belgische Staat gevoerde exclusieve benadering volgen zou erop neerkomen aan artikel 17, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek zijn essentie en nuttige werking te ontnemen. Bovendien sluit de in artikel 17, lid 2, bedoelde specialiteitsvoorwaarde niet uit dat het maatschappelijk doel van de verenigingen zeer algemeen is<sup>663</sup>.

De fameuze beschikking van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Brussel van 31 maart 2021, waarbij de Belgische Staat op straffe van een dwangsom werd veroordeeld om alle maatregelen te nemen die hij passend zal achten om een einde te stellen aan de schijnbare toestand van onwettelijkheid die het gevolg is van de maatregelen tot beperking van de grondrechten en vrijheden zoals erkend door de Grondwet en de internationale akten die bindend zijn voor België, vervat in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 en zijn latere besluiten (maatregelen ter

---

662 Burg. Brussel (kort geding), 30 oktober 2020, rol nr. 2020/95/C, onuitgegeven. *"Zo de onbetwistbaar dramatische levensomstandigheden in de kampen Al-Hol en Al-Roj voor de kinderen en moeders die de begunstigten zijn van de huidige vordering ertoe leiden dat het voor hen moeilijker is om contacten te leggen met als doel welke vordering in rechte ook in te stellen, is dit niet het geval voor eiseressen die niet in eenzelfde toestand verkeren wat betreft de uitoefening van een recht inzake vordering in rechte. (...) In dit verband valt niet te betwisten en wordt ook niet betwist dat de dramatische toestand waarin personen in de kampen Al-Hol en Al-Roj verkeren, al vele jaren gekend is door eiseressen en dat zij niet uitleggen waarom het voor hen sindsdien niet mogelijk zou zijn geweest een vordering ter verdediging van collectieve belangen in te stellen. Deze procedure bestaat immers sinds de wet van 21 december 2018 werd aangenomen."*

663 Vergelijk met de arresten van de Raad van State nr. 226.783 en nr. 226.784 van 18 maart 2014, die menen dat de statuten van de vzw Liga voor Mensenrechten te "ruim" zijn en de door deze vereniging ingestelde vorderingen ter verdediging van collectieve belangen onontvankelijk verklaren. Infra, hoofdstuk 8.

bestrijding van covid-19), verleende een uitspraak over de vorderingen die waren ingesteld door de asbl Ligue des droits humains en de vzw Liga voor Mensenrechten.

De beslissing bepaalt dat hoewel artikel 17, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek, sinds de wijziging ervan door de wet van 21 december 2018 houdende diverse bepalingen betreffende justitie, de vordering van een rechtspersoon die als doel heeft de rechten van de mens of de fundamentele vrijheden te beschermen die worden erkend door de Grondwet en in de internationale instrumenten die bindend zijn voor België niet ontslaat van de verplichting tot naleving van de voorwaarden van artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek, blijkt dat de wettelijkheid van het belang om te handelen op grond van dit artikel 17, lid 2, intrinsiek is voor deze bepaling. De beslissing benadrukt dat *“de bescherming van de mensenrechten ook en noodzakelijkerwijze een collectieve dimensie omvat, zodat elke schending van deze rechten ertoe bijdraagt afbreuk te doen aan het eigen belang van eiseressen wier maatschappelijk doel erin bestaat te strijden tegen onrechtvaardigheid en eender welke willekeurige schending van de rechten van een individu of een collectiviteit en dus betrekking heeft op de bescherming, de bevordering en het behoud van de fundamentele vrijheden en rechten.”*<sup>664</sup> Met deze bewering sluiten we opnieuw aan bij het debat in het eerste deel van deze bijdrage, i.e. het feit dat oorspronkelijk, namelijk in 1789, de rechten van de mens en de burger die rechten enkel creëren in een louter individualistisch perspectief, terwijl ze in essentie collectieve aspecten omvatten.

Op strafrechtelijk vlak heeft de correctionele rechtbank van Brussel, bij vonnis van 25 februari 2021<sup>665</sup>, de burgerlijke partijstelling ontvankelijk verklaard en recht gedaan aan de vordering tot schadeloosstelling van de vzw Observatoire féministe des violences faites aux femmes in een zaak waarin een gynaecoloog werd verdacht van verkrachting, aantasting van de eerbaarheid en seksuele intimidatie ten aanzien van een van zijn patiëntes. Deze laatste had zich eveneens burgerlijke partij gesteld en vroeg ook individueel om een schadeloosstelling. De rechtbank stelt vast dat de vereniging voldoet aan de vier voorwaarden zoals genoemd in lid 2 van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek. Het maatschappelijk doel van de vzw is immers van bijzondere aard dat onderscheiden is van de bescherming van het algemeen belang, waarmee het openbaar ministerie is belast, in casu de bescherming van een collectief belang, i.e. dat van vrouwen die zijn blootgesteld aan gewelddadige handelingen; eiseres streeft haar maatschappelijk doel op duurzame en effectieve wijze na, zoals blijkt uit haar activiteitenverslagen van de jaren 2018 en 2019; zij handelt in rechte in het kader van haar maatschappelijk doel in de mate waarin ze zich burgerlijke partij stelt, ze handelt in het kader van de bescherming tegen geweld waarvan vrouwen het slachtoffer zijn daar de feiten waarvoor de beklagde wordt veroordeeld onbetwistbaar gewelddadige handelingen zijn in verband met het gender van het slachtoffer; tot slot streeft ze, via haar burgerlijke partijstelling, een collectief belang na dat losstaat van het individuele belang van X. (het directe slachtoffer), i.e. het belang van alle vrouwen om geen geweld te ondergaan als gevolg van hun gender, inzonderheid wanneer ze naar hun gynaecoloog gaan. Daar de beklagde wordt veroordeeld wegens verkrachting

664 Burg. Brussel (kort geding), 31 maart 2021, J.L.M.B., 2021/16, p. 726. Tegen deze beschikking werd beroep ingesteld en de zaak is hangende voor het hof van beroep van Brussel op het ogenblik waarop we deze bijdrage schrijven.

665 Rolnummer 19F002024, onuitgegeven. Tegen dit vonnis is hoger beroep ingesteld.

en aanranding van de eerbaarheid met geweld of bedreigingen ten aanzien van een jonge vrouw, heeft voornoemde vzw onweerlegbaar morele schade geleden die een oorzakelijk verband heeft met de strafrechtelijke inbreuken die bewezen zijn verklaard ten laste van beklagde.

Een van de bijzonderheden aan deze zaak is dat de statuten van de vereniging niet uitdrukkelijk verwezen naar de fundamentele rechten. Ze voerde echter aan dat de bescherming van deze rechten impliciet vervat zit in de formulering van haar maatschappelijk doel

Dit vonnis stelt niet alleen, voor zover nodig, dat de vordering ter verdediging van collectieve belangen mag worden uitgeoefend in het kader van een strafrechtelijke procedure (in werkelijkheid een burgerrechtelijke procedure die parallel loopt met het strafrechtelijk proces), maar ook het voorbeeld is van een individuele vordering en een collectieve vordering die gezamenlijk worden gevoerd. Om die reden legt de rechtbank de nadruk op het onderscheid tussen het belang van het rechtstreekse slachtoffer en dat van de vereniging *Observatoire féministe des violences faites aux femmes*. In tegenstelling met de andere genoemde zaken, te beginnen met de zaak betreffende de NBMV, die aan de oorsprong ligt van de hervorming, treedt de vereniging niet in de plaats van het slachtoffer van de onwettelijkheden maar begeleidt ze het slachtoffer in naam van de collectiviteit die ze vertegenwoordigt.

#### 4. De vordering ter verdediging van collectieve belangen in het objectieve contentieux

Dit deel kan kort zijn, daar de ontvankelijkheid van een vordering ter verdediging van collectieve belangen in strikt objectieve geschillen al sinds lang wordt erkend door het Arbitragehof dat intussen het Grondwettelijk Hof is geworden alsook door de Raad van State. Er bestaat in dit verband heel wat rechtspraak en rechtsleer<sup>666</sup>.

Zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State baseert zich, om deze opening te motiveren, op de Grondwet of op de wetten betreffende hun oprichting. Zoals we in het eerste deel hebben gedaan, kan echter worden aangevoerd dat strikt objectieve geschillen die geen betrekking hebben op individuele administratieve akten van nature collectief zijn daar wetten en reglementen in principe betrekking hebben op iedereen. Vorderingen met als doel te doen controleren of wetten, decreten en ordonnanties die in overeenstemming zijn met de Grondwet of met als doel te doen controleren of regelgevingsbesluiten beantwoorden aan ofwel substantiële vormen ofwel vormen die zijn voorgeschreven op straffe van nietigheid, machtsoverschrijding of machtsafwending, zijn dus altijd van collectief belang.

---

666 Zie onder andere de samenvatting in C. Romainville en F. de Stexhe, *L'action d'intérêt collectif*, op. cit, pp. 191-192, en de genoemde referenties.

#### 4.1. De rechtspraak van het Arbitragehof en het Grondwettelijk Hof

Vanaf arrest nr. 110/99 van 9 december 1999 ter interpretatie van artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 die bepaalt dat elke rechtspersoon die doet blijken van een belang een beroep tot vernietiging mag indienen, bevestigde het Arbitragehof dat *"wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, vereist [is] 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; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete en duurzame werking van de vereniging, zowel in het verleden als in het heden"* (B.4.3.2). We ontwaren hier al de voorwaarden die later de voorwaarden van het nieuwe lid 2 van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek zullen zijn.

Op te merken valt dat het Grondwettelijk Hof ook de vordering van feitelijke groeperingen zonder rechtspersoonlijkheid, in casu vakbonden, ontvankelijk heeft verklaard. In een arrest 62/2016 van 28 april 2016 bevestigde het dat vakorganisaties die feitelijke verenigingen zijn, in beginsel niet de vereiste bekwaamheid hebben om bij het Hof een beroep tot vernietiging in te stellen. Anders is het wanneer zij optreden in aangelegenheden waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke entiteiten worden erkend en wanneer, terwijl zij wettelijk als dusdanig betrokken zijn bij de werking van overheidsdiensten, de voorwaarden zelf voor hun betrokkenheid bij die werking in het geding zijn (B.4.3).

#### 4.2. De rechtspraak van de Raad van State

Ook de Raad van State aanvaardt sinds lang de vordering ter verdediging van collectieve belangen en verwijst daarvoor naar de wens van de wetgever om de toegang tot dit hoge bestuurlijke rechtscollege te bevorderen. Artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de aanvragen, moeilijkheden en beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen voor de afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht *"door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang"*. Echter, *"dat het vervolgens de wil van de wetgever is geweest dat de door de Raad van State te beoefenen soepelheid de richting van een ruime interpretatie van het begrip "belang" zou uitgaan*<sup>667</sup>". Het bestuurlijk rechtscollege is van mening dat een vereniging kan handelen ter bescherming van het algemeen belang, waarbij de vrijheid van vereniging zich ertegen verzet dat de overheid *"bepaalt door wie en ter verdediging van welke belangen er kan of moet worden overgegaan tot de vorming van een groep*<sup>668</sup>". Verenigingen zonder winstoogmerk mogen optreden voor de Raad van State voor zover ze voldoen aan de voorwaarden die vereist zijn voor alle andere natuurlijke of rechtspersonen, i.e. een rechtstreeks, persoonlijk en wettig belang aantonen alsook de vereiste hoedanigheid. Ze moeten blijik geven van deze laatste voorwaarde wanneer ze handelen met het doel dat ze zichzelf hebben gesteld in hun statuten en wanneer dit doel niet samenvalt met

667 RvS, 14 februari 1996, VT4 Limited, nr. 58.124.

668 RvS, 11 september 1981, Werkgroep voor Milieubeheer Brasschaat, nr. 21.834.

de bescherming van het algemeen belang noch met het persoonlijk belang van hun leden. Deze verificatie wordt gemaakt aan de hand van de analyse van de statuten van de vereniging, waarbij de formulering van het maatschappelijk doel voldoende precies en specifiek moet zijn<sup>669</sup>.

De Nederlandstalige kamers van de Raad van State zijn in hun rechtspraak echter niet altijd geneigd om de grondrechten van arme personen te beschermen. Met twee arresten van 18 maart 2014<sup>670</sup> heeft een van die kamers twee beroepen tot vernietiging die de Liga voor Mensenrechten had ingediend afgewezen wegens gebrek aan belang. Een eerste beroep was gericht tegen een beslissing van de gemeenteraad van de stad Gent van 28 juni 2011 tot aanneming van een politiereglement in verband met bedelarij. Het tweede beroep betrof een politiereglement van 27 maart 2012 van de gemeenteraad van de stad Brugge tot instelling van een verbod op het verbruik van alcohol op de openbare weg in buurten waar veel wordt gefeest. In beide gevallen oordeelde de Raad van State dat de vereniging zonder winstoogmerk die zich voor de Raad van State niet beroept op haar persoonlijk belang en verwijst naar de schending van haar zeer ruim omschreven maatschappelijk doel onvoldoende nauwkeurig is om te kunnen beweren dat ze rechtstreeks wordt getroffen door de omstreden reglementen. Voor zover er effectief een specifiek doel bestaat, geeft de vzw echter niet nader aan hoe het voorwerp van het geschil op voldoende geïndividualiseerde en directe wijze kan worden opgenomen in een of meerdere van de "bijzondere thema's" zoals vermeld in haar maatschappelijk doel.

Omgekeerd echter lijkt de Raad van State de ontvankelijkheid aan te nemen van beroepen die vergelijkbaar zijn met een *actio popularis*, ingesteld door individuen die menen dat ze op bijzondere wijze betrokken zijn bij een collectief belang<sup>671</sup>.

Wat betreft de feitelijke verenigingen is de capaciteit om te handelen van de vakbondsorganisatie afhankelijk van het functioneel belang waarop zij zich beroept. Bovendien bepaalt artikel 4 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités dat de vakorganisaties "in rechte [mogen] optreden in alle geschillen die uit de toepassing van deze wet kunnen ontstaan en ter verdediging van de rechten welke haar leden putten in de door haar gesloten overeenkomsten". De capaciteit van de vakorganisaties om in rechte op te treden is strikt beperkt tot de door deze bepaling bedoelde hypothesen. Buiten de gevallen zoals bedoeld in voornoemd artikel 4 is een representatieve werknemersorganisatie in principe niet bevoegd om op te treden met als doel de collectieve belangen van haar leden te beschermen<sup>672</sup>.

---

669 RvS, 27 september 2012, ASBL Association du personnel wallon et francophone des services publics, nr. 220.778.

670 RvS, 18 maart 2014, Vzw Liga voor Mensenrechten, nr. 226.783 en nr. 226.784.

671 RvS, 15 december 2006, Brassine-Vandergeeten, nr. 165.965.

672 RvS, 4 december 2020, Fédération générale du travail de Belgique et consorts, nr. 249.150.

## 5. Conclusies

In deze bijdrage hebben we een poging ondernomen om het recht inzake de vordering ter verdediging van collectieve belangen te situeren binnen het thema dat in het geheel van de publicatie wordt benaderd en waarvan deze bijdrage een hoofdstuk vormt dat handelt over de toegang tot het gerecht, in België, voor personen in een situatie van armoede, gezien als een gebrek van respect aan de menselijke waardigheid en een schending van de fundamentele rechten.

Het eerste deel had tot doel in herinnering te brengen dat de vragen waarop de vordering ter verdediging van collectieve belangen een antwoord probeert te bieden verankerd zijn in zeer oude culturele, sociale, politieke en economische spanningen tussen individuele en collectieve rechten. Stap voor stap heeft de Europese beschaving, vanaf de 13<sup>de</sup> eeuw, voorrang gegeven, via de grondslagen van haar rechtssystemen, waaronder die betreffende de procedure voor de rechtscolleges, aan het louter individuele belang boven het belang van groepen die zich op een niveau bevinden tussen het individu en de Staat, ongeacht hun grootte.

Het individuele belang is echter vaak dat van de welgestelden, terwijl het collectieve belang vaak dat van de armen is. Ook de rechten van de mens of de burger die aan de oorsprong liggen van de "*fundamentele vrijheden*" zoals bedoeld in het nieuwe lid 2 van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, die voor het eerst werden geformuleerd in 1789, worden gekenmerkt door een individualisme dat tot doel heeft de egoïstische rechten van de rijken te bevestigen tegenover de rechten van armen. Parallel hebben de culturele en juridische voorstellingen van armoede ertoe geleid dat de collectieve dimensies van armoede of kwetsbaarheid uit het oog werden verloren of werden ontkend. De reactie daarop liet niet lang op zich wachten, in zowel de filosofie als het recht.

De mensenrechten die door de Franse revolutie naar voren werden gebracht werden aangevuld met economische, sociale en culturele rechten waarvan de collectieve aard werd benadrukt en die worden geacht armoede te bestrijden. De wezenlijk juridische dimensie van armoede werd tijdelijk herontdekt maar wordt vandaag overspoeld door economische en sociologische indicatoren die geen verslag uitbrengen over de ervaringen van armen zelf en nog minder van de strijd die ze zelf voeren voor waardigheid. Verenigingen hebben echter een doorslaggevende rol gespeeld in de bevestiging van de collectieve dimensie van kwetsbaarheid en bijgevolg bleven ze op volkomen coherente wijze aankloppen op de deuren van gerechtszalen.

Het tweede deel van deze bijdrage schetst het ontstaan van lid 2 van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek dat de zwaksten in de samenleving eindelijk toegang biedt tot de rechtscolleges. Het Hof van Cassatie had gecrispeerd gereageerd op het begrip "*louter individueel belang bij de vordering*", hoewel de kritiek op de positie van dit hof constant was sinds, ten minste, de afkondiging van de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek. De vordering ter verdediging van collectieve belangen, en impliciet het belang ervan inzake de toegang tot het gerecht, was nochtans erkend door een reeks wetten waarvan de oudste dateert van 1948. Vandaag zijn die

wetten nog verdeeld in twee categorieën, door toe te staan ofwel dat een rechtspersoon optreedt in naam van een of meerdere individuen krachtens een wettelijke subrogatie ofwel door eenvoudigweg maar "*à la carte*" een recht van vordering toe te kennen aan groeperingen in functie van hun maatschappelijk doel of van de belangen die ze beweren te beschermen.

De toelating tot het subjectieve contentieux van de vordering ter verdediging van collectieve belangen werd uitgelokt door een vordering die de vereniging *Défense des Enfants International-Belgique* (DEI-Belgique) in 2012 instelde met betrekking tot de situatie van de meest kwetsbare personen onder de kwetsbare personen, i.e. door hun ouders of een verantwoordelijke volwassen niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die vaak na een bijzonder traumatiserende zwerftocht in België belanden.

In de praktijk werd hun toegang tot de rechtscolleges vaak onmogelijk gemaakt, zelfs - of misschien vooral - wanneer de situatie waarin ze verkeerden gelijkstond met onmenselijke of vernederende behandeling. DEI-Belgique probeerde in hun naam een vordering in te stellen die erop was gericht hun grondrechten te beschermen. De rol van mevrouw de auditeur bij de arbeidsrechtbank van Brussel was belangrijk in het kader van de beslissing in kort geding waarin twee prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof werden gesteld. Bij arrest nr. 133/2013 zag dit hof geen discriminatie in de oude artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek, maar stelde het vast dat sommige wetten toelieten dat een vordering werd ingesteld voor de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde door verenigingen die zich beriepen op een collectief belang in verband met de bescherming van de vrijheden. Dit terwijl andere rechtspersonen, zoals DEI-Belgique, een vordering instellen die beantwoordt aan één van hun statutaire doelen om een einde te doen stellen aan onmenselijke en vernederende behandelingen maar zien dat die onontvankelijk wordt verklaard.

Er was dus wel degelijk sprake van discriminatie maar volgens het Grondwettelijk Hof kwam het de wetgever toe te preciseren onder welke voorwaarden een vorderingsrecht kan worden toegekend aan de rechtspersonen wier statutair doel de bescherming beoogt van de fundamentele vrijheden zoals die zijn erkend in de Grondwet en in de internationale verdragen waarbij België partij is. De genoemde wetgever liet vervolgens vijf jaar op zich wachten. De wet van 21 december 2018 houdende diverse bepalingen betreffende justitie voegde tot slot het fameuze lid 2 toe aan artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek en creëerde daarmee een recht tot vordering ter verdediging van collectieve belangen voor de colleges van de rechterlijke orde, tegen voorwaarden die waren gecalqueerd op vorderingen van hetzelfde type die bij het Grondwettelijk Hof of de Raad van State aanhangig werden gemaakt. Deze bepaling laat een dergelijke vordering voortaan toe wanneer er is voldaan aan de "*specialiteitsvoorwaarde*", de "*duurzaamheidsvoorwaarde*", de "*relativiteitsvoorwaarde*" en de "*collectiviteitsvoorwaarde*".

Het derde deel biedt eerst een overzicht van de rechtsleer en de rechtspraak die zijn ontstaan nadat deze wetswijziging werd doorgevoerd, en die een einde maakt aan tientallen jaren van individualisme op het vlak van de rechtspleging, en brengt vervolgens de voornaamste kenmerken in herinnering van de vordering ter



verdediging van collectieve belangen in het kader van het objectieve contentieux, dat de inspiratiebron was voor de hervorming.

Tot besluit is het niet overdreven te stellen dat de toelating, in het subjectieve contentieux, van de vordering ter verdediging van collectieve belangen een zeer belangrijke stap is geweest op het vlak van armoedebestrijding in België en, algemener, voor de effectiviteit van de mensenrechten.

Het is trouwens met het oog op de benarde situatie van uiterst kwetsbare kinderen, uit het buitenland, alleen, aan hun lot overgelaten zonder iemand om hun rechten te doen gelden, dat de rechtbanken, het Grondwettelijk Hof en tenslotte de wetgever deze vooruitgang mogelijk hebben gemaakt.

De voorwaarden die de wetgever in het nieuwe tweede lid van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek heeft gesteld, geïnspireerd door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, zijn eigenlijk niet aanvechtbaar, in die zin dat zij een pad tussen het klassieke gerechtelijke individualisme en de *actio popularis*, waarbij de eerste de beste zich kan opwerpen als verdediger van de belangen van allen, openbreken of verbreden.

Elke vorm van euforie is echter uit den boze. Zoals de wetten die eraan zijn voorafgegaan, vervult het recht inzake collectieve vordering voor de rechtscolleges twee duidelijk van elkaar onderscheiden functies, ook al zijn ze niet tegengesteld aan elkaar, die elkaar kunnen overlappen. De eerste functie bestaat erin om in plaats van arme, kwetsbare, achtergestelde rechtzoekenden hun subjectieve rechten uit te oefenen. Dit is wat DEI-Belgique heeft gedaan in naam van de NBMV. De tweede functie bestaat erin een collectief belang te beschermen dat duidelijk kan worden onderscheiden van zowel de individuele belangen als het algemeen belang. Dit is wat het Observatoire féministe des violences faites aux femmes heeft gedaan toen het zich burgerlijke partij stelde voor de correctionele rechtbank waar een gynaecoloog werd vervolgd wegens aanranding van de eerbaarheid en verkrachting tegen een van zijn patiëntes.

Het is vooral de eerste vorm van vordering ter verdediging van collectieve belangen die aanzet tot waakzaamheid, vanuit de invalshoek van de toegang tot justitie voor personen in armoede. Er mag immers worden beschouwd dat wanneer een rechtspersoon vraagt om de subjectieve rechten te eerbiedigen van personen die in de feiten geen toegang hebben tot de rechtbank, ook al hebben ze daar recht op, die vordering een soort van "*juridische prothese*" vormt die tot doel heeft de gevolgen van een sociale handicap, die in werkelijkheid onaanvaardbaar blijft, te verhelpen. Anders gezegd, al het mogelijke moet worden gedaan opdat arme personen zelf toegang zouden hebben tot deze democratische instelling bij uitstek die de rechtscolleges zijn, onafhankelijk van beide andere machten. Groeperingen voor de bescherming van de mensenrechten kunnen dan blijven ijveren voor de verwezenlijking van hun bestaansreden, i.e. deze rechten op collectieve wijze verdedigen omdat ze betrekking hebben op zowel collectiviteiten als individuen en hun fundamenteel evenveel beschermen.

## 6. Aanbevelingen

In dit opzicht zouden de volgende aanbevelingen kunnen worden geformuleerd:

1. Zowel de wetgever als de samenleving moeten de effectiviteit nastreven van de toegang tot de rechtscolleges voor personen in een situatie van kwetsbaarheid of armoede, in zowel het subjectieve als het objectieve contentieux, opdat het niet langer nodig zou zijn dat anderen in hun plaats optreden.
2. Het openbaar ministerie, waarvan dit de traditionele rol is, met inbegrip van het arbeidsauditoraat, moet in het bijzonder meewerken om de doeltreffendheid van de grondrechten van kinderen te waarborgen in geval van rechtsoverdrachten in het collectief belang die hen betreffen.
3. De overheid, en in het bijzonder de FOD Justitie in zijn rol van informatieverstrekker aan het grote publiek, moet bekendheid geven aan de actiemogelijkheden die nu openstaan via een vordering ter verdediging van het algemeen belang, met name via zijn website.
4. Om te verzekeren dat ze voldoen aan de voorwaarden van de vordering ter verdediging van collectieve belangen moeten instellingen en verenigingen voor de bescherming van de mensenrechten ervoor zorgen dat ze deze opdracht laten opnemen in de wetten ter oprichting van de betrokken instellingen of dat ze die inschrijven in hun statuten. Ze moeten bij machte zijn aan te tonen dat de belangen die ze beschermen niet samenvallen met strikt individuele belangen noch met het algemeen belang. Ze moeten het bewijs kunnen leveren van het duurzame en effectieve nastreven van hun maatschappelijk doel, meer bepaald aan de hand van hun activiteitenverslagen waarin hun acties worden beschreven ten gunste van de rechten van de mens of de fundamentele vrijheden die worden erkend in de Grondwet en in de internationale instrumenten die bindend zijn voor België.
5. Binnen een redelijke termijn moeten de voordelen van de uitvoering van het nieuwe tweede lid van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek wetenschappelijk worden geëvalueerd met het oog op mogelijke verbeteringen.



*Zijn er dan alternatieven (van rechtshandhaving)? Die ken ik niet!  
Bemiddeling? Ah, ok, maar geeft dat hetzelfde resultaat? Dezelfde mate van  
zekerheid? Maar dan moet je het wel kunnen uitleggen, he!*

Het geloof in de eigen communicatievaardigheden is vaak niet zo groot. Mensen in armoede zijn niet altijd gewend om voor zichzelf op te komen, het woord te nemen, zich uit te drukken. Soms spelen er ook factoren als schaamte of onzekerheid mee om het eigen taalniveau of voelt men zich onzekerheid over woord – of zinskeuze. Niet iedere persoon groeit op in een dialoog – of discussiecultuur waarbij men leert hoe men zich kan uitdrukken, in interactie kan gaan met anderen, tot een compromis kan komen. Naast de vele opportuniteiten die bemiddeling met zich kan meebrengen, zal er ook steeds aandacht moeten besteed worden aan de communicatievaardigheden van beide partijen. Indien deze niet in evenwicht zijn, dreigt het risico dat de partij die zich het best kan uitdrukken, wint.

## Hoofdstuk 7

# GERECHTSDEURWAARDERS EN HUISHOUDENS DIE ZICH IN EEN PRECAIRE SITUATIE BEVINDEN

Sabine Thibaut (juriste) en Caroline Jeanmart (socioloog), Observatorium Krediet en Schuldenlast  
Met de medewerking van Christophe Bedoret (adviseur bij het Arbeidshof van Bergen en docent aan de  
UMons) en Bertel De Grootte (Hoofddocent Universiteit Gent - Faculteit Economie en Bedrijfskunde,  
gastprofessor Université de Liège, Faculté de Droit, Science Politique et Criminologie)

### 1. Introductie

Wanbetaling, uit eigen keuze of door nalatigheid, heeft meestal te maken met een gebrek aan middelen, en leidt dagelijks tot spanningen en zelfs serieuze ergernissen in de relatie tussen schuldeisers en schuldenaars. De dagen van de gevangenisstraf voor schulden zijn al lang voorbij, maar ons juridisch arsenaal biedt schuldeisers een invorderingsprocedure waarmee zij druk kunnen uitoefenen op schuldenaars die in gebreke blijven en op hun vermogen om hen te dwingen hun schulden af te lossen, al dan niet onder dwang.

In de loop der tijd en met de evolutie van de rechtsverhoudingen is schuldinvoering een volwaardige professionele en zelfs economische activiteit geworden, die regelmatig op armoede stuit. Wat sommigen thans als ‘schuldbusiness’ of ‘schuldingustrie’ bestempelen, vormt in België een lucratieve markt waar een hevige concurrentie heerst tussen de verschillende actoren<sup>673</sup>, waaronder de gerechtsdeurwaarder als bijzondere en onontkoombare actor.

Aan de hand van studie en analyse van de wetgeving, de rechtspraak en de waarnemingen op het terrein betreffende de invordering van schulden door gerechtsdeurwaarders wil dit hoofdstuk de balans opmaken van de adviezen en aanbevelingen die kunnen bijdragen tot het voeden en sturen van de reflectie over de huidige functie van de

---

673 Incassobedrijf, advocaat, geschillendiensten.

gerechtsdeurwaarders, en zodoende ook over een aanpassing, modernisering of zelfs een globale hervorming van het wettelijk kader en de praktijken inzake invordering.

Merk op dat de in deze bijdrage ontwikkelde analyses en bevindingen hoofdzakelijk vanuit het standpunt van de schuldenaars worden bekeken.

In het eerste deel van deze bijdrage wordt gekeken naar het statuut en de wettelijke en regelgevende kaders waarbinnen de gerechtsdeurwaarder schuldvorderingen moet innen. Het is de bedoeling om inzicht te verschaffen in de uitdagingen, de problemen en de evolutie van dit beroep, maar ook in de rol ervan in de relatie met schuldenaars die zich in een precaire situatie bevinden. De schuldenproblematiek, de kenmerken ervan, de soorten schulden en het gewicht dat zij vertegenwoordigen in het budget van de economisch zwakste gezinnen komt eveneens aan bod.

Vervolgens worden de procedures voor minnelijke invordering en gerechtelijke invordering onderzocht uit het oogpunt van hun juridische kader, hun tenuitvoerlegging, de vaststellingen en kritieken die zij oproepen.

Tot slot staat de kwestie van ethische en verantwoorde schuldinvoering centraal, met name wat betreft de effecten en de impact die initiatieven van actoren uit de invorderingssector hebben of zouden kunnen hebben op de verbetering van de financiële situatie van de meest achtergestelde groepen.

## 2. ‘Schulden aflossen’: van lijfswang tot de ‘schuldenbusiness’<sup>674</sup>

Wanbetaling, uit eigen keuze of door nalatigheid, heeft meestal te maken met een gebrek aan middelen en leidt dagelijks tot spanningen en zelfs serieuze ergernissen in de relatie tussen schuldeisers en schuldenaars. De dagen van de gevangenisstraf voor schulden zijn al lang voorbij<sup>675</sup>, maar ons juridisch arsenaal biedt schuldeisers een invorderingsprocedure waarmee zij druk kunnen uitoefenen op schuldenaars die in

---

674 F. SNOECK, *“Van schuldenindustrie naar schuldenaanpak”*, TIBR, 1/2021, Die Keure/La Charte, 2021, blz. 9-12.

675 Een gevangenisstraf wegens schuld of lijfswang werd praktisch afgeschaft door de wetten van 21 maart 1859 en 27 juli 1871, in burgerlijke en handelszaken. Anderzijds werd die straf, hoewel uitzonderlijk toegepast, in strafzaken pas afgeschaft bij de wet van 31 januari 1980. T’KINT F., *‘Sûretés et principes généraux du droit de poursuite des créanciers’*, Précis de la Faculté de Droit de l’Université catholique de Louvain, 2<sup>e</sup> editie, De Boeck en Larcier, Brussel, 1998, blz. 20-21.

gebreke blijven<sup>676</sup> en op hun vermogen om hen te dwingen hun schulden af te lossen, al dan niet onder dwang.

In de loop der tijd en met de evolutie van de rechtsverhoudingen is de inning van schuldvorderingen een volwaardige professionele en zelfs economische activiteit geworden, die regelmatig op armoede stuit. Wat sommigen voortaan als ‘schuldbusiness of schuldindustrie’ bestempelen, vormt in België een lucratieve markt<sup>677</sup> waar een hevige concurrentie heerst tussen de verschillende actoren<sup>678</sup> waarvan de gerechtsdeurwaarder een bijzondere en onontkoombare actor is.

De inning van schuldvorderingen (minnelijk en/of gerechtelijk)<sup>679</sup> vertegenwoordigt vandaag immers meer dan 60% van de activiteit van een gerechtsdeurwaarder<sup>680</sup>.

De in deze bijdrage ontwikkelde analyses en bevindingen worden hoofdzakelijk vanuit het standpunt van de schuldenaars bekeken. We mogen echter niet uit het oog verliezen dat de invordering van onbetaalde schulden voor schuldeisers<sup>681</sup> en met name voor ‘particuliere’ schuldeisers<sup>682</sup> een grote uitdaging vormt. Deze laatste lopen het risico dat hun financiële levensvatbaarheid op hun beurt wordt ondermijnd of zelfs in gevaar wordt gebracht

De analyse en evolutie van minnelijke of gerechtelijke invorderingsprocedures moeten deel uitmaken van een permanent streven naar een billijk evenwicht tussen

676 Artikel 7 van de hypotheekwet, gewijd aan het beginsel volgens hetwelk de goederen van de schuldenaar gelijkmatig onderworpen zijn aan de uitvoering van zijn verbintenissen. In het Belgische recht bestaan nog enkele bepalingen die de schuldenaar in zijn persoon sanctioneren in geval van wanbetaling, wanneer deze het gevolg is van fraude, malversatie of recalcitrantie. Artikel 490bis van het Strafwetboek straft met een gevangenisstraf en/of geldboete de schuldenaar die op bedrieglijke wijze zijn onvermogen heeft bewerkt en aan de op hem rustende verplichtingen niet heeft voldaan. Artikelen 489 en volgende van het Strafwetboek voorzien in verschillende misdrijven tegen de gefailleerde op grond van zijn faillissement (verduistering of verberging van activa, doen verdwijnen van boekhoudkundige documenten, gebrek aan aangifte van de staking van betaling binnen de wettelijke termijn, gebruik van ruineuze middelen of praktijken van verkoop met verlies ten nadele van de boedel, enz.) Artikel 391bis van het Strafwetboek straft met gevangenisstraf en/of geldboete eenieder die, nadat hij bij een rechterlijke beslissing waartegen geen verzet of hoger beroep meer openstaat, is veroordeeld om een uitkering tot onderhoud te betalen aan zijn echtgenoot, aan zijn bloedverwanten in de nederdalende of in de opgaande lijn, meer dan twee maanden vrijwillig in gebreke blijft de termijnen ervan te kwijten.

677 Wetsvoorstel van 30 november 2017 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat betreft de verplichte oproeping in minnelijke schikking ter bestrijding van de schuldindustrie, memorie van toelichting, Parl.St. Kamer 2017-18, nr. 54-2824/001, blz. 3.

678 Incassobedrijf, advocaat, geschillendiensten...

679 Minnelijke en/of gerechtelijke invordering. Minnelijke invordering is de procedure die door de schuldeiser of door een daartoe gemachtigde actor (advocaat, invorderingsbureau, deurwaarder) wordt ingeleid om de schuldenaar ertoe aan te zetten een schuld die niet is betaald, alsnog te betalen. Dit proces vindt buiten het gerechtelijke kader plaats en vormt een verplichte basisvoorwaarde vóór iedere geschilbeslechting. Als de minnelijke fase mislukt, omvat de gerechtelijke invordering alle middelen waarop de schuldeiser een beroep kan doen om een uitvoerbare titel te verkrijgen (door een vonnis, een dwangbevel, een authentieke akte), waarmee hij vervolgens zijn schuldenaar kan dwingen zijn schuld terug te betalen door gebruik te maken van de mechanismen van beslaglegging die door de gerechtsdeurwaarder worden ingesteld.

680 Les huissiers de justice, Echos du crédit et de l'endettement, Agence Alter, 2013, blz. 12.

681 Ter informatie: volgens de cijfers van de Belgische Vereniging van Incasso-ondernemingen (BVI/ABR) beheerden haar leden in 2017 een schuldportefeuille met een invorderbaar bedrag van 2,4 miljard euro. 84% van deze vorderingen hadden betrekking op consumenten <https://www.abrvbi.be/nl/cijfers/> [geraadpleegd op 25 juni 2021].

682 Zoals een particuliere verhuurder, een alimentatiegerechtigde ...

economische belangen en maatschappelijke gevolgen, tussen doeltreffendheid en menselijkheid.

In het eerste deel van deze bijdrage wordt een analyse gemaakt van het statuut en de wettelijke en regelgevende kaders waarbinnen de gerechtsdeurwaarder schuldvorderingen moet uitvoeren. Het is er ook om inzicht te verschaffen in de uitdagingen, de problemen en de evolutie van dit beroep, maar ook in de rol ervan in de relatie met schuldenaars die zich in een preciaire situatie bevinden. Vervolgens komen de schuldenproblematiek, de kenmerken ervan, de soorten schulden en het gewicht dat zij vertegenwoordigen in het budget van de economisch zwakste gezinnen aan bod.

In een tweede deel worden de procedures voor minnelijke invordering en gerechtelijke invordering onderzocht uit het oogpunt van hun juridische kader, hun tenuitvoerlegging, de vaststellingen en kritieken die zij oproepen.

In een derde deel ten slotte staat de kwestie van ethische en verantwoorde schuldinvordering centraal, met name de effecten en de impact die initiatieven zoals MyTrustO hebben of zouden kunnen hebben op de verbetering van de financiële situatie van de meest achtergestelde groepen. Wij zullen de balans opmaken van de aanbevelingen die kunnen bijdragen tot het voeden en sturen van de reflectie over de huidige functie van de gerechtsdeurwaarder en bijgevolg over een aanpassing, een modernisering of zelfs een globale hervorming van het wettelijk kader en de praktijken van invordering.

## 2.1. Gerechtsdeurwaarder: bevindingen en evolutie van een onpopulair beroep

Het is niet verkeerd te beweren dat de gerechtsdeurwaarder bij de bevolking een statuut van onbeminde geniet of zelfs als 'boeman' wordt bestempeld. De tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder is meestal een veeg teken van bijkomende financiële moeilijkheden door kosten, beslaglegging, openbare verkoop ...

De gerechtsdeurwaarder wordt door de publieke opinie vaak beschouwd als een 'corporatistische' beroepsorde, met complexe en onbegrijpelijke handelingen, met buitenproportionele, geautomatiseerde, zelfs onmenselijke methodes, met exorbitante kosten en vergoedingen ..., de functie en praktijken van de gerechtsdeurwaarder worden regelmatig op de korrel genomen, bekritiseerd, zelfs veroordeeld door de rechtzoekenden, de eerstelijnsdiensten of zelfs de sector van de schuldbemiddeling<sup>683</sup>.

---

683 A. DEFOSSEZ en S. MOREAU, *Les dérives de la loi du 20 décembre 2020 sur le recouvrement amiable de dettes des consommateurs: le recouvrement par les huissiers de justice*, ASBL Centre d'appui-Médiation de dettes, 2012, <https://www.mediationdedettes.be/Gerechtsdeurwaarders-en-minnelijke?lang=nl> [geraadpleegd op 25 juni 2021] GEELKENS M., « *Recouvrement amiable : les huissiers gonflent souvent la facture de façon abusive* », *Le vif/L'Express*, 7 maart 2019, <https://www.levif.be/actualite/belgique/recouvrement-a-l-amiable-les-huissiers-gonflent-souvent-la-facture-de-facon-abusive/article-normal-1102323.html> [geraadpleegd op 25 juni 2021].



Bovendien lijkt de tuchtprocedure<sup>684</sup>, en vooral het lot en de uitkomst van de bij de bevoegde instanties ingediende klachten, hoewel zij het voorwerp is geweest van een ingrijpende hervorming, verre van overtuigend wat de doeltreffendheid en de doelmatigheid ervan betreft<sup>685</sup>. Integendeel, zij blijven de indruk voeden dat het beroep ‘onstrafbaar’ of zelfs onaantastbaar is<sup>686</sup>.

Deze woorden moeten echter worden genuanceerd. Het bestaan van misbruik kan niet worden genegeerd, maar toch moet worden vastgesteld dat het in de meeste gevallen het werk is van een minderheid van bijzonder actieve gerechtsdeurwaarders, die, door verwarring, het hele beroep meesleuren in de beroering en het diskrediet.

Sinds enkele jaren is de beroepsgroep zich bewust van de verschillende problemen waarmee zij te kampen heeft of die haar aanzien doen dalen, hetzij door wets hervormingen<sup>687</sup>, colloquia<sup>688</sup>, bijdragen<sup>689</sup>, de oprichting van een ombudsdienst<sup>690</sup> of investeringen in de aanpak van duidelijke juridische taal<sup>691</sup>. Zij is ook bijzonder bezorgd over de fundamentele uitdagingen, zowel wat de maatschappelijke rol betreft die de wetgever haar wil toekennen als wat haar rol betreft in een rechtsbestel dat ingrijpende veranderingen ondergaat.

Die vaststellingen verdienen en vereisen aandacht en onderzoek.

Aangezien het hier alleen om de inning van schuldvorderingen gaat, is het interessant om de specificiteit van het statuut van de gerechtsdeurwaarder en zijn wettelijke, reglementaire en deontologische kaders te onderzoeken om zijn rol, zijn praktijken,

684 De wet van 7 januari 2014 tot wijziging van het statuut van de gerechtsdeurwaarders, BS 22 januari 2021, blz. 5204. Deze wet hervormde de tuchtorganen en versterkte de tuchtprocedure voor gerechtsdeurwaarders. Deze materie wordt voortaan beheerst door artikelen 533 tot en met 548 van het Strafwetboek.

685 Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders, ‘De oprichting van een onafhankelijke tuchtrechtbank’, in Memorandum van de gerechtsdeurwaarder-bemiddelaar anno 2020, blz. 13. “Ondanks haar recente invoering is deze regelgeving (inzake tuchtrecht) voor verbetering vatbaar. Enerzijds is het tuchtrechtelijk onderzoek de beperkt uitgewerkt en is het niet duidelijk wie de vervolgende partij is die in naam van de beroepsgroep kan optreden in de tuchtprocedure ten gronde. Anderzijds blijft de vraag naar een grotere professionalisering van het tuchtrechtelijk onderzoek.” <https://www.gerechtsdeurwaarders.be/pers-publicaties/jaarverslag-en-memorandum> [geraadpleegd op 25 juni 2021].

686 Verslag over de klachten ingediend door het Steunpunt Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (oktober 2019-oktober 2020) <http://www.mediationdedettes.be/KLACHTENRAPPORT-tegen-de-gerechtsdeurwaardeers-OKTOBER-2019?lang=nl> [geraadpleegd op 25 juni 2021]; Civ. Brussel (9<sup>e</sup> kamer), 10 augustus 2020, A.R. 17/6405/A, ongepubliceerd.

687 Wet van 7 januari 2014 tot wijziging van het statuut van de gerechtsdeurwaarders, *op.cit.*; Wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, BS 2 juli 2018, blz. 53455.

688 Mutations et facéties d’une profession méconnue, Handelingen van het colloquium van de Franstalige unie van gerechtsdeurwaarders op 21 april 2018, onder het voorzitterschap van professor Georges de Leval, Ius & Actores, 2018/1-2, Larcier blz. 9-219; Q. DEBRAY, E. LEROY, noot onder Luik, 19 april 2017, Ius & Actores, 2017/1-2, Larcier blz. 35-53.

689 A. MICHIELSENS, L. CHABOT, De modernisering van de functie van gerechtsdeurwaarder, Verslag aan de Minister van Justitie de heer Koen Geens, 29 juni 2018, [https://justitie.belgium.be/nl/nieuws/andere\\_berichten/plan\\_over\\_de\\_toekomst\\_van\\_het\\_ambt\\_van\\_gerechtsdeurwaarder](https://justitie.belgium.be/nl/nieuws/andere_berichten/plan_over_de_toekomst_van_het_ambt_van_gerechtsdeurwaarder).

690 De ombudsdienst voor de gerechtsdeurwaarders is operationeel sinds september 2018 <https://www.ombudsgdw.be/over-ons/tot-uw-dienst>

691 Een aanpak die gericht is op het correct en doeltreffend spreken en schrijven om het recht toegankelijker en begrijpelijker te maken voor de justitiabelen (ASBL Droits Quotidiens [https://www.droitsquotidiens.be/fr/Helder\\_Recht](https://www.droitsquotidiens.be/fr/Helder_Recht) <https://www.helderrecht.be/nl>).

zijn beperkingen of zijn ambivalenties te belichten en/of in vraag te stellen, evenals de gevolgen en de impact die dat heeft voor de meest precare gezinnen.

## 2.2. Gerechtsdeurwaarder: een ambivalent statuut

De gerechtsdeurwaarder is een openbaar ambtenaar, bekleed met een deel van het openbaar gezag, die belast is met een ambt dat bij uitsluiting behoort tot de rechtsbedeling<sup>692</sup>.

Als ministerieel ambtenaar stelt hij authentieke akten op<sup>693, 694</sup>.

Dat alles doet hij als beoefenaar van een vrij beroep<sup>695</sup>.

### 2.2.1. Monopolistische opdrachten

In het kader van zijn functie wordt hij aldus belast met zogenaamd monopolistische activiteiten, dit wil zeggen activiteiten waarvoor hij als enige bevoegd is en ten aanzien waarvan hij verplicht is zijn ambt uit te oefenen<sup>696</sup>. Die gerechtelijke bevoegdheden, opgesomd in artikel 519, § 1 van het Gerechtelijk Wetboek, zijn met name het

---

692 Art. 509, § 1 Gerecht. Wetboek.

693 Conform artikel 8.1, 5° van het Burgerlijk Wetboek. Art. 509, §1, lid 2 Gerechtelijk Wetboek.

694 Een authentieke akte is een door een openbaar ambtenaar, zoals een deurwaarder of een notaris, opgemaakt officieel stuk dat geldig en onbetwistbaar is. Zij is ook uitvoerbaar, zodat zij rechtstreeks door de overheidsambtenaar ten uitvoer kan worden gelegd.

695 Cass., 25 mei 1978, Pas., 1978, I, blz. 1103. Sinds 1 mei 2018 zijn de bepalingen van Boek XX van het Wetboek van Economisch Recht van toepassing op de gerechtsdeurwaarders; koninklijk besluit van 26 april 2018 houdende uitvoering van artikel XX.I, §1, laatste lid, van het Wetboek van Economisch Recht wat betreft de toepassing van boek XX van het Wetboek van economisch Recht op de beoefenaars van een vrij beroep, BS 27 april 2018.

696 Art. 519, §1 Gerechtelijk Wetboek: De gerechtsdeurwaarders hebben taken waarvoor zij alleen bevoegd zijn en waarvoor zijn ministerieplicht hebben.

Die taken zijn:

1° het opstellen en betekenen van alle exploiten en de tenuitvoerlegging van gerechtelijke beslissingen, alsmede van akten of titels in uitvoerbare vorm;

1° bis. Het invorderen van onbetwiste geldschulden overeenkomstig het hoofdstuk I quinques van titel I van het vijfde deel;

2° het verrichten van vaststellingen, op verzoek van magistraten en op verzoek van particulieren, met betrekking tot zuiver materiële feiten, zonder enig advies uit te brengen omtrent de oorzaken en de gevolgen in feite of in rechte die daaruit zouden kunnen voortvloeien, evenals de vaststellingen die tot de wettelijke uitoefeningen van hun ambt behoren; deze vaststellingen zijn authentiek wat betreft de materiële feiten en gegevens die de gerechtsdeurwaarder zintuiglijk kan waarnemen;

3° het opmaken van protesten tegen een wisselbrief, een orderbrief en bankcheque;

4° de gerechtelijke openbare verkoop van roerende goederen en schepen in het kader van de gedwongen tenuitvoerlegging;

5° de gerechtelijke verkoop in der minne van roerende goederen overeenkomstig artikel 1526bis;

6° de vrijwillige openbare verkoop van roerende zaken, welke monopolie zij delen met de notarissen;

7° het kennis nemen van de berichten van verzet, bevel, beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest, welke monopolie zij delen met de in artikel 1391, § 1 vermelde personen;

8° het neerleggen, doorhalen en wijzigen van de berichten van verzet, bevel, beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest in de opdrachten die hen werden toevertrouwd of waarin ze werden aangesteld.

opstellen en betekenen van alle exploitatie<sup>697</sup> en de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, alsmede van alle uitvoerbare titels of akten.

Het is dus op grond van dit artikel dat de gerechtsdeurwaarder belast is met de gedwongen uitvoering van uitvoerbare titels (vonnissen, dwangbevelen). Daartoe, en meer in het bijzonder wanneer het gaat om de invordering van de betaling van een geldsom, stelt het Gerechtelijk Wetboek hem de procedures van gedwongen tenuitvoerlegging ter beschikking, namelijk de beslagleggingen waarvan hij de enige borg en uitvoerder is<sup>698</sup>.

Sinds 2 juli 2016 is de deurwaarder ook belast met de buitengerechtelijke invordering van onbetwiste<sup>699</sup> geldschulden die zijn ontstaan in het kader van een b2b-relatie<sup>700</sup>. Deze procedure, die wordt geregeld door de artikelen 1394/20 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, kent een centrale rol toe aan de gerechtsdeurwaarder. Hij mag dus zonder voorafgaande tussenkomst van een rechter een uitvoerbare titel uitvaardigen.

### 2.2.2. Residuaire opdrachten

Naast die monopolistische activiteiten kent artikel 519 §2 van het Gerechtelijk Wetboek aan de gerechtsdeurwaarder verschillende taken toe in het kader van residuaire bevoegdheden. In dit geval heeft hij noch het monopolie noch de verplichting om ze uit te oefenen. Zij staan derhalve open voor concurrentie. Naast de uitoefening van verschillende gerechtelijke mandaten<sup>701</sup> is het dus op basis van deze bepaling dat de gerechtsdeurwaarder, naast andere actoren, mag tussenkomen in het kader van de minnelijke invordering van consumentenschulden zoals geregeld door de wet van 20 december 2002<sup>702</sup>.

Laten we niet vergeten dat de gerechtsdeurwaarder zijn monopolistische en/of residuaire functies uitoefent als beoefenaar van een vrij beroep<sup>703</sup>. Hij ontvangt geen salaris, toelage of andere vergoeding van de Staat, maar wel een vergoeding voor de verrichte diensten en handelingen.

Wanneer hij echter in het kader van zijn monopolistische opdrachten optreedt, worden de bedragen en vergoedingen (die elk jaar worden geïndexeerd) die hij mag

---

697 Een proceshandeling zoals een dagvaarding, een vonnis ...

698 Artikelen 1494 en volgende Gerechtelijk Wetboek

699 Deze procedure is ingevoerd bij de wet van 19 oktober 2015 houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie (de zogenaamde 'Potpourri I'-wet), BS 22 oktober 2015, blz. 65084.

700 Business to business; schulden aangegaan door twee bedrijven in verband met hun professionele activiteiten  
701 als sekwester, vereffenaar, voorlopig bewindvoerder, curator van een onbeheerde nalatenschap, minnelijk schuldbemiddelaar of in het kader van een collectieve schuldenregeling ...

702 Art. 519, § 2, 5°: zorgen voor de minnelijke invordering van schuldvorderingen. Wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument, BS 29 januari 2003, blz. 3644.

703 In Europa heeft de gerechtsdeurwaarder niet in alle landen hetzelfde statuut. Zo is hij bezoldigd ambtenaar in Duitsland, Oostenrijk, Italië, Denemarken, Noorwegen en Zweden.

aanrekenen, bij koninklijk besluit<sup>704</sup> wettelijk vastgesteld. Dit tarief is derhalve van toepassing op handelingen die worden verricht in het kader van de zogenaamde gerechtelijke invordering.

Anderzijds is de gerechtsdeurwaarder, wanneer hij buiten zijn monopolistische activiteiten optreedt, niet onderworpen aan een wettelijk opgelegd tarief. In dat geval bepaalt hij zijn eigen honoraria door met de cliënt te onderhandelen naargelang van de complexiteit, de duur en het spoedeisend karakter van de te verrichten handeling of dienst. Dit is met name het geval in het kader van minnelijke schuldinvoeringen.

Hij moet dus alle verplichtingen en administratieve, sociale en fiscale lasten dragen die eigen zijn aan dat statuut van zelfstandige.

Er zij op gewezen dat gerechtsdeurwaarders sinds 1 januari 2012 btw-plichtig zijn, wat betekent dat hun diensten met 21% worden verhoogd<sup>705</sup>.

Kortom, een man met een mandaatfunctie, bekleed met openbaar gezag, oefent nu eens openbare functies, dan weer privéfuncties uit, en dat op een onafhankelijke en onpartijdige wijze zowel ten aanzien van partijen als van de Staat. De statutaire ambivalentie van de gerechtsdeurwaarder is verrassend.

Deze ambivalentie krijgt een extra dimensie in de context van de invordering van schulden. Het betreft hier immers een dienstverlening die zowel privé verleend wordt (via de minnelijke fase) als openbaar (via de gerechtelijke fase), beiden gecumuleerd in de functie van gerechtsdeurwaarder.

### 2.3. Gerechtsdeurwaarder: een man met een mandaatfunctie

De gerechtsdeurwaarder is dus een man met een mandaatfunctie. De beroepsgroep is het op dit vlak altijd eens geweest over de aard van haar mandaat en de gevolgen die daaruit voortvloeien.

Ongeacht de aard van zijn opdracht oefent de gerechtsdeurwaarder zijn functies niet uit 'als een gewone gemandateerde van de partij die hem heeft verzocht op te treden'<sup>706</sup>, maar als een wettelijk vertegenwoordiger die onderworpen is aan de juridische, deontologische en ethische regels die eigen zijn aan zijn functie, waaronder de plicht tot onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

---

704 Koninklijk besluit van 30 november 1976 tot vaststelling van het tarief voor akten van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken en van het tarief van sommige toelagen, BS 08.02.1977, blz. 1476.

705 Art. 53 van de programmawet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen, BS 30 december 2011, blz. 81644, voor zover zij artikel 44, § 1, BTW-Wetboek wijzigt. Specifieke btw-vrijstellingen voor de gerechtsdeurwaarder, in geval van prestaties als voorlopige bewindvoerder aangesteld door de vrederechter in het kader van een procedure van plaatsing onder rechterlijke bescherming, als minnelijke schuldbemiddelaar of schuldbemiddelaar aangesteld door de arbeidsrechtbank in het kader van de procedure van collectieve schuldenregeling (art. 44, §2, 2° WBTW) en als bemiddelaar in familiezaken (art. 44, §2, 5°) Omzendbrief 2018/C/30 betreffende de btw-behandeling van de handelingen van gerechtsdeurwaarders, FOD Financiën, 07.03.2018.

706 A. MICHIELENS en L. CHABOT, *op.cit.*, blz.15.

Wat meer bepaald de minnelijke inning van schuldvorderingen betreft, *“handelt het inderdaad om een mandaat in de strikte zin, met dat wezenlijke verschil, verbonden aan het statuut van de gerechtsdeurwaarder, dat hij nooit een blind instrument is in handen van zijn verzoeker; het handelt steeds om een mandaat sui generis”*<sup>707</sup><sup>708</sup>.

Met andere woorden, wat ook de aard van zijn taak is, de gerechtsdeurwaarder blijft een openbare en ministeriële ambtenaar die borg staat voor de rechten van alle partijen.

Het is dus in naam van deze onafhankelijkheid en onpartijdigheid die zijn mandaat kenmerken dat, overeenkomstig artikel 520, §1, 4° van het Gerechtelijk Wetboek, de gerechtsdeurwaarder zijn ambt moet weigeren zodra hij in het bijzonder oordeelt dat de opdracht die hem wordt toevertrouwd de belangen van één van de betrokken partijen op onevenredige wijze zou benadelen.

En het is op basis van diezelfde postulaten dat aan hem een algemene deontologische plicht is opgelegd om alle partijen te informeren<sup>709</sup>, die nu is vastgelegd in artikel 519, §3 van het Gerechtelijk Wetboek<sup>710</sup>: *“De gerechtsdeurwaarder heeft een algemene informatieplicht jegens diegene die hem verzocht heeft zijn ambt uit te oefenen en jegens de schuldenaar. Zo zal hij bij dreigende insolvabiliteit van de schuldenaar de opdrachtgevende schuldeiser hiervan inlichten, opdat deze de wenselijkheid om uitvoeringsmaatregelen te laten nemen juist kan inschatten en zal hij de schuldenaar inlichten over de mogelijkheden die de collectieve schuldregeling biedt. De gerechtsdeurwaarder licht desgevallend ieder die hem verzocht heeft zijn ambt uit te oefenen in over de verplichtingen en lasten evenals de kosten die voortvloeien uit exploitatie, uitvoeringen van gerechtelijke beslissingen, akten of titels”*.

Met deze bepaling beoogt de wetgever de maatschappelijke rol die de gerechtsdeurwaarder met name ten aanzien van de meest behoeftige schuldenaars vervult, wettelijk te erkennen.

Tot slot schrijft het Gerechtelijk Wetboek sinds 1 januari 2019 voor dat de gerechtelijke procedure onderworpen moet zijn aan een voorafgaande poging om het geschil op te lossen door gebruik te maken van bemiddeling en van collaboratief recht, hetgeen is vastgelegd in wettelijke bepalingen<sup>711</sup>.

In die zin heeft de wetgever van de gerechtsdeurwaarder, in navolging van de advocaat, een promotor van die alternatieve methoden van conflictoplossing gemaakt door hem de verplichting op te leggen om, in de mate van het mogelijke, een minnelijke

---

707 ‘met een eigen aard’; een overeenkomst of rechtssituatie is sui generis wanneer ze in geen enkele bestaande categorie kan worden ondergebracht.

708 G. DE LEVAL, ‘Mutations & facéties d’une profession méconnue – l’huissier de justice entre Charybde et Scylla?’, conclusies op het congres van 21 april 2018 georganiseerd door de Franstalige Unie van Gerechtsdeurwaarders, *Ius & Actores*, 2018/1-2, blz.155; Q. DEBRAY, ‘L’huissier de justice: un professionnel tourné vers l’avenir’, *Ius & Actores*, 2013/2, blz. 12, noot 4.

709 Art. 71 en 72 van de deontologische code van de gerechtsdeurwaarders.

710 Sinds 2014.

711 Wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, *B.S.*, 2 juli 2018, blz. 53455. Art. 1738 e.v. van het Gerechtelijk Wetboek.

schikking van de geschillen te ondersteunen, met name door de rechtsonderhorige over die mogelijkheid te informeren<sup>712</sup>.

## 2.4. Gerechtsdeurwaarder: een sociale rol?

Hoe zit het met die sociale rol tegenover schuldenaars?

Hierover vermelden de parlementaire werken dat *“het aan de deurwaarder is om de nodige informatie te verschaffen aan de schuldenaars en ze desnoods door te verwijzen naar rechtshulp, OCMW of hen te wijzen op de collectieve schuldbemiddeling”*<sup>713</sup>.

Wat dat betreft, mag men redelijkerwijs en legitiem hopen dat het merendeel van de gerechtsdeurwaarders, die in contact komen met kwetsbare personen of personen die in moeilijkheden verkeren, er zorg voor dragen hen naar behoren te informeren en/of te sturen.

Rekening houdend met de diversiteit, maar soms ook de complexiteit van de voorwaarden voor toegang tot de diverse sociale en materiële bijstand en tot de bevoegde diensten, zou het ongetwijfeld nuttig zijn dat de gerechtsdeurwaarders kennis zouden hebben van de instrumenten waar die informatie<sup>714</sup> wordt gegroepeerd en zij de schuldenaars daarover op gepaste wijze zouden kunnen informeren.

De gerechtsdeurwaarder heeft ook een informatieplicht ten aanzien van de schuldeiser voor wie hij optreedt, in geval van risico van insolabiliteit van de schuldenaar. Hij moet omstandige informatie verstrekken over de bekende schulden van die laatste zodat de schuldeiser zich vooraf een oordeel kan vormen over zijn mate van solvabiliteit en bijgevolg over de relevantie, met name de economische relevantie, van de voortzetting van de invordering.

Die plicht doet een gevoelige kwestie rijzen die regelmatig door de beroepsgroep naar voren wordt gebracht, namelijk het recht op transparantie van het vermogen, hetgeen vereist dat aan die uitvoeringsambtenaren reële bevoegdheden worden verleend om vermogensbestanddelen te onderzoeken

Feit blijft echter dat in dat debat het recht op gedwongen tenuitvoerlegging niet zonder grenzen is. Ook al wordt er een sociale doelstelling mee nagestreefd, toch moeten bij de tenuitvoerlegging ervan de legitieme rechten en belangen van de schuldenaar, zoals het recht op privacy, bescherming van persoonsgegevens en eerbiediging van de menselijke waardigheid, in acht worden genomen.

---

712 Art. 519, §4 Gerechtelijk Wetboek.

713 Wetsvoorstel van 9 juli 2013 tot wijziging van het statuut van de gerechtsdeurwaarders, Parl. doc.2012-2013, K. Volksv. 2012-2013, nr. 53-2937/001, blz. 14-15.

714 Bijvoorbeeld: Rechtenverkenner: <https://www.-rechtenverkenner.be/Pages/Home.aspx>; Portaal van Wallonië over overmatige schuldenlast: <http://socialsante.wallonie.be/surendettement/citoyen/>

## 2.5. Gerechtsdeurwaarder: economische uitdagingen

Een ander terugkerend probleem is de kwestie van de vaak onevenredige, zelfs exorbitante kosten die de invordering met zich meebrengt voor de schuldenaar, die vaak al gebukt gaat onder zijn oorspronkelijke schuld.

Deze problematiek geeft aanleiding tot verschillende opmerkingen:

- a. Wegens zijn statuut van vrij beroep wordt de gerechtsdeurwaarder vergoed op basis van de tarifiering voor de prestaties en akten die hij verricht.

Zoals reeds gezegd hierboven, ontvangt de gerechtsdeurwaarder wettelijk vastgelegde emolumenten<sup>715</sup> voor de handelingen van zijn ambt, en dus voor dewelke in de gerechtelijke invordering worden gesteld. Het tarief voor alle handelingen die in het kader van zijn monopolistische opdrachten worden geleverd en uitgevoerd, is aldus vastgesteld bij het koninklijk besluit van 30 november 1976<sup>716</sup>. Alle betrokken actoren zijn het er al vele jaren over eens dat dit tarief inadequaat, te ingewikkeld, onbegrijpelijk en ondoorzichtig is.

Het dateert van meer dan 40 jaar geleden en is ontoereikend in vergelijking met de taken die momenteel door de gerechtsdeurwaarders worden uitgevoerd en de middelen waarover zij beschikken. Bovendien laat het de deur open voor uiteenlopende interpretaties en toepassingen onder professionals.

Een vereenvoudiging en opwaardering van dit tarief is derhalve noodzakelijk en dringend. Dat is een delicaat en gevoelig werk waarbij veel op het spel staat voor zowel de beroepsgroep als de schuldenaars.

Bovendien zijn er verschillende indirecte belastingen (registratierechten<sup>717</sup>, rechten op geschriften... en, sinds 2012, btw aan 21%) die de kosten van de tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder verhogen en zwaar op de rechtzoekenden wegen.

- b. Geconfronteerd met stijgende beheerskosten en een toenemende belastingdruk, en met een geleidelijke vermindering van de aanvankelijk toegewezen gerechtelijke taken, richten gerechtsdeurwaarders zich meer op minnelijke invordering.

Deze activiteit, die openstaat voor concurrentie, stelt hen in staat met de schuldeisers over hun vergoeding te onderhandelen. Bovendien besteden schuldeisers (met name openbare schuldeisers) sinds enkele jaren hun rechtszaken uit en doen zij een beroep

---

715 Vergoedingen en bezoldigingen voor handelingen verricht door een ministerieel ambtenaar die worden getarifeerd door de overheid.

716 Koninklijk besluit van 30 november 1976 tot vaststelling van het tarief voor akten van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken en van het tarief van sommige toelagen, BS 08 februari 1977, blz. 1476.

717 Registratierechten zijn een belasting die door de Staat wordt geheven bij de inschrijving van een akte of geschrift in een register. Behoudens vrijstelling zijn deurwaardersexploten (dagvaardingen, berichten van beslag ...) onderworpen aan een registratierecht van 50 EUR; een recht op geschriften wordt geheven op processen-verbaal van openbare verkoop (7,50 EUR in geval van een gerechtelijke openbare verkoop en 50 EUR in geval van een vrijwillige openbare verkoop)

op openbare aanbestedingen die openstaan voor verschillende invorderingskantoren. Dit zijn vaak interessante opdrachten in termen van volume en dus in economische termen.

De inning van schuldvorderingen (in het bijzonder de minnelijke) is de overheersende en zelfs essentiële activiteit geworden die de gerechtsdeurwaarder in staat stelt om zijn ambt uit te oefenen en, bijgevolg, de levensvatbaarheid en de economische duurzaamheid van zijn ambt te verzekeren. De beroepsgroep, die geconfronteerd wordt met een verscherpte concurrentie, erkent de excessen en perverse effecten ervan<sup>718</sup>. Die situatie plaatst de gerechtsdeurwaarder immers in een economische afhankelijkheid die zijn onpartijdigheid, zijn integriteit en zijn algemene informatieplicht kan ondermijnen.

Zo nemen sommigen hun toevlucht tot overeenkomsten van het type ‘no cure, no pay’<sup>719</sup>, die de gehele invorderingsprocedure (minnelijk en gerechtelijk) bestrijken, ook al zijn zij in strijd met de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek<sup>720</sup> en worden zij afgekeurd door de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders<sup>721</sup>. Door die praktijk stelt de gerechtsdeurwaarder een vast tarief per dossier voor. In geval van insolventie van de schuldenaar betaalt de schuldeiser alleen het forfaitaire bedrag. In geval van solvabiliteit recupereert de gerechtsdeurwaarder rechtstreeks op de schuldenaar de kosten van zijn tussenkomst die hij op arbitraire wijze waardeert (frequentie van de handelingen, gevorderde bedragen, pogingen tot uitvoering ...). Aangezien hij op financieel vlak afhankelijk is van de oplossing van het geschil, bestaat uiteraard een aanzienlijk risico dat hij elke onpartijdigheid verliest, waardoor de regels van eerlijkheid, evenredigheid en onafhankelijkheid worden doorbroken.

Met die vaststellingen kan niet worden ontkend dat het beroep van gerechtsdeurwaarder zich op een belangrijk keerpunt in zijn geschiedenis bevindt. Als gerechtelijke, invorderende, bemiddelende en maatschappelijke actor moet hij vandaag de functie uitstippelen die hij morgen op een onafhankelijke en economisch houdbare wijze zal vervullen. Dit moet in beschouwing worden genomen, waarbij eerst een grondige en uitgebreide hervorming van de huidige invorderingsprocedures en -praktijken moet worden doorgevoerd.

---

718 Omzendbrief ‘No cure, no pay’ van de Nationale kamer van gerechtsdeurwaarders, 30 mei 2013, <https://www.steunpuntschuldbemiddeling.be/De-illegale-praktijk-van-No-cure-No-Pay?lang=nl>.

719 ‘Geen resultaat, geen betaling’.

720 Art. 520, §2 Gerechtelijk Wetboek, 522, §3 Gerechtelijk Wetboek

721 Omzendbrief ‘No cure, no pay’ *op.cit.*



## 2.6. De stand van zaken met betrekking tot schulden en overmatige schuldenlast van preciaire huishoudens<sup>722</sup>

### 2.6.1. Wanneer schulden een probleem worden

Bijna 70% van de volwassen bevolking<sup>723</sup> heeft minstens één krediet<sup>724</sup> en daar komen nog gezinnen bij met facturen en andere schulden in verband met lopende uitgaven<sup>725</sup> die moeten worden betaald. Dus kan worden gesteld dat in België de schuldenlast vrijwel de gehele volwassen bevolking aangaat.

Deze vaststelling op zich is niet verontrustend. Deze schulden zijn voor sommige gezinnen, met name de meest preciaire, wel een dagelijkse bron van moeilijkheden die hen op min of meer korte termijn in een problematische schuldensituatie brengen<sup>726</sup>, of zelfs in een te grote schuldenlast<sup>727</sup>.

---

722 Gegevens en commentaar uit C. JEANMART en E. McGAHAN, Approche socio-économique du surendettement et impacts de la crise sanitaire sur le secteur de la médiation dettes, TIBR, 1/2021, Die Keure/La Charte; H. LEDEGEN, Meer dan 50.000 Vlaamse gezinnen kunnen budget niet zelfstandig beheren of moeilijkheden ondervinden om de eindjes aan elkaar te knopen, TIBR, 1/2021, Die Keure/ La Charte; H. LEDEGEN, Huishoudens in schuldbemiddeling in Wallonië en Vlaanderen: profielen en regionale verschillen, Bank- en Financieuzen (nr. 3, 01/07/2014 - mei-juni 2014), pp. 193-202. Zie ook: JEANMART C., DUVIVIER R., DE DONCKER E., "Recours au crédit et difficultés financières: quel lien avec la pauvreté?", pp.69-92, in W. LAHAYE, I. PANNECOUCKE, J. VRANKEN en R. VANROSSEM (eds.), Armoede in België - Jaarboek 2015, Gent, Academia Press, 2015, XXIII + 421p.

723 Nationale Bank van België, kerncijfers van de Centrale voor kredieten aan particulieren, Micro-economische informatie: statistieken juni 2021, <https://www.nbb.be/nl/kredietcentrales/kredieten-aan-particulieren/statistieken>.

724 Consumptief krediet (verkoop op afbetaling, lening op afbetaling, leasing, kredietopening) en/of hypothecair krediet voor roerende of onroerende goederen dat door een natuurlijke persoon voor hoofdzakelijk privédoeleinden wordt aangegaan.

725 Water, elektriciteit, telefonie, belastingen ...

726 Schulden worden als problematisch beschouwd wanneer de betrokkene niet in staat is om een of meer opeisbare schulden te betalen. In België bevindt naar schatting ongeveer 5% van de bevolking zich in een problematische schuldensituatie. S. Carpentier en K. Van den Bosch, 'Problematische schulden in België', working paper sociale zekerheid nr. 7, 2008.

727 Overmatige schuldenlast wordt in het Belgische recht gedefinieerd door de wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldenregeling als "de toestand van een natuurlijke persoon die niet in staat is om op duurzame wijze zijn opeisbare of nog te vervallen schulden te betalen met zijn lopende inkomsten"; art. 1675/2 Gerechtelijk Wetboek.

De stijging in de afgelopen jaren van de kosten van bepaalde budgettaire posten, zoals water<sup>728</sup>, energie<sup>729</sup>, huisvesting<sup>730</sup> ... woog en blijft doorwegen op de financiële situatie van gezinnen en maakt gezinnen met een laag inkomen nog kwetsbaarder.

Problematische schulden en overmatige schuldenlast zijn moeilijk te kwantificeren. Er kunnen echter verschillende indicatoren en gegevens worden gebruikt om de impact van die problemen op door armoede getroffen huishoudens te beoordelen, hun sociaal-economische profiel, het soort schulden en de oorzaken ervan vast te stellen en veranderingen in de tijd en de ruimte te observeren<sup>731</sup>.

Gegevens over procedures om overmatige schuldenlast aan te pakken, zoals minnelijke schuldbemiddeling en collectieve schuldenregeling, zijn ook een relevante indicator om overmatige schuldenlast te kwantificeren.

Zij moeten echter met de nodige omzichtigheid worden geanalyseerd, aangezien een niet te verwaarlozen deel van de huishoudens die in structurele financiële moeilijkheden verkeert, niet uit vrije wil, uit onwetendheid, uit schaamte of door toepassing van de wet een beroep op die procedures doet<sup>732</sup>.

## 2.6.2. Soorten gezinnen met een overmatige schuldenlast

Gezinnen in een preciaire situatie lopen zeker een groot risico op een te hoge schuldenlast. Gedwongen door urgentie, door druk, of soms zelfs om te overleven, worden zij ertoe gebracht om gedragingen en strategieën aan te nemen of keuzes

---

728 *"In de afgelopen tien jaar is de waterfactuur in alle regio's aanzienlijk gestegen. In Vlaanderen is de totale waterfactuur voor een gemiddeld gezin (2,33 personen, 84m3/jaar) gestegen van 201 EUR per jaar in 2005 tot 408 EUR in 2017 (een stijging met 103%). In dezelfde periode is de waterprijs in Wallonië gestegen van 289 EUR tot 529 EUR voor een verbruik van 100m3 (83%) en in Brussel van 161 EUR tot 252 EUR voor een gemiddeld verbruik van 70m3 (56%)"* VAN HOOEGEM H., 'De waterfactuur in België. Procedures en praktijken rond betalingsmoeilijkheden', Handelingen van het colloquium 'Wonen tegen welke prijs?' Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, 2020, <https://observatoire-credit.be/nl/evenements-passes/8/xxixde-colloquium-wonen-tegen-welke-prijs>

729 Over dit onderwerp zie S. MEYER, 'Barometer energiearmoede: hulpmiddel voor inzicht en acties', Handelingen van het colloquium 'Wonen tegen welke prijs?' Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, 2020, <https://observatoire-credit.be/nl/evenements-passes/8/xxixde-colloquium-wonen-tegen-welke-prijs>

730 Over dit onderwerp zie F. GHESQUIERE, 'De kosten van huisvesting meten: statistische focus op de huurmarkt', Handelingen van het colloquium 'Wonen tegen welke prijs?' Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, 2020, <https://observatoire-credit.be/nl/evenements-passes/8/xxixde-colloquium-wonen-tegen-welke-prijs>; ZACHARY M-D., 'Kenmerken van de hypothecaire schuld van de huishoudens in België', Handelingen van het colloquium 'Wonen tegen welke prijs?' Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, 2020, <https://observatoire-credit.be/nl/evenements-passes/8/xxixde-colloquium-wonen-tegen-welke-prijs>.

731 Gegevens van de Centrale voor kredieten aan particulieren; Jaarlijkse enquête van het Observatorium Krediet en Schuldenlast bij de erkende openbare en particuliere schuldbemiddelingsdiensten in het Waalse Gewest; Enquêtes uitgevoerd door het Steunpunt Mens en Samenleving (jaarlijks voor de 'basisregistratie' en om de vijf jaar voor de 'uitgebreide registratie').

732 De toegang tot de collectieve schuldenregeling is onderworpen aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 1675/2 van het Gerechtelijk Wetboek: een natuurlijke persoon die zijn voornaamste belangencentrum in België heeft, die niet het statuut van vennootschap heeft of niet langer dat statuut heeft, die in staat is om zijn schulden blijvend te betalen, die zijn insolventie niet heeft georganiseerd en die niet minder dan vijf jaar uit een procedure van collectieve schuldenregeling werd ontslagen.

te maken<sup>733</sup> die hun toch al wankel budgettaire evenwicht op korte termijn doen kantelen.

In 2018 (laatste beschikbare gegevens) leefde 51,2% van de gezinnen die in Wallonië door een schuldbemiddelingsdienst werden begeleid onder de armoedegrens<sup>734</sup>. Dat lage inkomensniveau, meestal door een gebrek aan beroepsactiviteit<sup>735</sup>, in combinatie met een laag opleidingsniveau, belemmert de toegang tot werk en brengt sommige huishoudens in een situatie van 'structurele insolventie als gevolg van ontoereikende inkomsten', waardoor zij niet in hun levensbehoeften kunnen voorzien.

Het is bovendien niet verwonderlijk dat de schuldbemiddelaars in een groot percentage van de door hun dienst<sup>736</sup> opgevolgde dossiers met de vinger wijzen naar de structurele zwakte van het inkomen, dat niet volstaat om te voorzien in de levensbehoeften, als oorzaak van de schuldenlast van de gebruikers.

Bovendien, of het nu in het Vlaamse of het Waalse Gewest<sup>737</sup> is, het type huishouden dat de tussenkomst van een schuldbemiddelingsdienst vraagt, bestaat hoofdzakelijk uit een alleenstaande zonder kinderen<sup>738</sup>. Die alleenstaanden zonder kinderen vertegenwoordigen bijna een derde van de huishoudens in die twee gewesten en behoren economisch tot degenen die het grootste risico lopen om door armoede te worden getroffen<sup>739</sup>.

Vermeldenswaard is ook dat, terwijl eenoudergezinnen de tweede grootste categorie zijn bij de Waalse schuldbemiddelingsdiensten, koppels met kinderen die plaats innemen in het Noorden van het land. Vergeet niet dat deze gezinnen ook kwetsbaarder zijn voor levensongevallen dan andere gezinnen (de belangrijkste factor die mensen die een beroep doen op schuldbemiddeling in financiële moeilijkheden brengt).

Situaties van structurele inkomensinsolventie vormen een uitdaging en leiden vooral tot een gevoel van machteloosheid bij schuldbemiddelaars.

De processen om overmatige schuldenlast aan te pakken, hebben namelijk geen effect en bieden geen duurzame oplossing voor dat probleem. Zij hebben noch de doelstellingen, noch bieden ze de middelen ertoe.

---

733 Keuze bij de betaling van de facturen volgens de schuldeiser en/of mogelijke risico's (afsluiting, uitzetting, inbeslagneming ...), beroep op krediet, opoffering van bepaalde posten (voeding, gezondheid ...).

734 Voor het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn geen gegevens beschikbaar.

735 Meer dan 70% van de personen die in het Waalse Gewest een beroep doen op schuldbemiddeling zijn 'zonder beroepsactiviteit', d.w.z. zij zijn werkzoekenden, werklozen, ontvangers van een leefloon of invaliditeitsuitkering, studenten, enz.

736 In 42,8% van de gevallen: dossiers voor de in Wallonië erkende schuldbemiddelingsdiensten. In 30,7% dossiers voor de in het Vlaams Gewest erkende schuldbemiddelingsdiensten. C. JEANMART, *Les ménages en situation de surendettement: profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières, 2019* (beschikbaar op de website van het Observatorium krediet en schuldenlast, <https://observatoire-credit.be/fr>); Steunpunt Mens en Samenleving, *Cijfers en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budgetten/of schuldhulpverlening anno 2018. Onderzoeksrapport, 2019* (beschikbaar op de SAM-website, <https://www.samvzw.be/>).

737 Geen gegevens beschikbaar voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

738 42,8% in Wallonië; 48,4% in Vlaanderen.

739 Statbel – Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium

### 2.6.3. Soort schuldenlast waarmee gezinnen kampen

Er werd gezegd dat bijna 70% van de volwassen bevolking<sup>740</sup> ten minste één uitstaand krediet heeft<sup>741</sup> (consumentenkrediet of hypotheek). Als we naar de cijfers van de Centrale voor kredieten aan particulieren kijken, zien we dat sinds 2016 het totale aantal wanbetalers van leningen<sup>742</sup> afneemt<sup>743</sup> ongeacht of zij een of meer kredietovereenkomsten hebben gesloten<sup>744</sup>.

Die daling is een bemoedigend teken, vooral voor kredietnemers met meerdere schulden, gezien hun hogere risico op overmatige schuldenlast.

We willen er evenwel op wijzen dat het risico van wanbetaling ongelijk is verdeeld naargelang van de geografische ligging van de kredietnemer<sup>745</sup>

Zo ligt het percentage wanbetalende kredietnemers drie keer hoger in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dan in de provincies Vlaams-Brabant, Limburg en West-Vlaanderen.

Krediet, en meer in het bijzonder consumentenkrediet, is jarenlang door de bemiddelaars bestempeld als een aanslag op het gezinsbudget. Het is echter lang niet de enige bron van schuld. Het is mogelijk om een te hoge schuldenlast te hebben zonder krediet<sup>746</sup>. Wat dat laatste punt betreft, zijn de bij de schuldbemiddelingsdiensten verzamelde gegevens verhelderend. Er moet echter worden opgemerkt dat deze gegevens niet noodzakelijk representatief zijn voor de situatie van overmatige schuldenlast van de Belgische bevolking. Veel gezinnen maken immers geen gebruik van deze diensten. Ze vertellen ons alleen over het topje van de ijsberg.

De laatste jaren blijkt echter steeds vaker uit de door hun diensten behandelde dossiers dat de schuldenlast uitsluitend bestaat uit niet-kredietschulden (die hoofdzakelijk verband houden met lopende uitgaven). In 2018 was dat het geval voor een kwart van de dossiers in Wallonië. Hetzelfde geldt voor de collectieve schuldenregeling, waar eind 2020 van alle Belgen die tot de procedure werden toegelaten, 26,3% geen lopend

740 Nationale Bank van België, kerncijfers van de Centrale voor kredieten aan particulieren, Micro-economische informatie: statistieken, <https://www.nbb.be/nl/kredietcentrales/kredieten-aan-particulieren/statistieken>, pagina 58.

741 Consumptief krediet (verkoop op afbetaling, leningen op afbetaling, leasing, kredietopening) en/of hypotheecair krediet voor roerende of onroerende goederen dat door een natuurlijke persoon voor hoofdzakelijk privédoeleinden is aangegaan

742 Kredietverzuim is niet altijd synoniem met een te hoge schuldenlast. De oorzaken van de niet-betaling kunnen uiteenlopend zijn (betwisting van de schuld, nalatigheid ...).

743 Het percentage wanbetalende kredietnemers is van 5,93% eind 2016 gedaald tot 4,81% eind juni 2021.

744 Zie over dit onderwerp: E. McGAHAN, 'Du crédit et de l'endettement: retour sur l'année 2020' / "Krediet en schuldenlast: een terugblik op het jaar 2020" / "Krediet en schuldenlast: een terugblik op het jaar 2020", gepubliceerd op <https://observatoire-credit.be/nl>, januari 2021.

745 Zie McGAHAN E., *op.cit.*

746 Eind 2020 had volgens de CKP 26,3% van de personen in CSR geen uitstaand krediet en 9,5% wel een krediet, maar geen wanbetaling. Dit betekent dat overmatige schuldenlast verband houdt met alledaagse schulden (energie, telecom, huur, gezondheid ...). De beschikbare gegevens over 'niet-krediet'-schulden zijn schaars of niet geglobaliseerd.

kredietcontract had en 9,3% lopende kredietcontracten had maar geen wanbetaling<sup>747</sup>. Die tendensen zijn de laatste jaren duidelijker geworden.

Wat de niet-kredietschulden betreft, komen zowel in Vlaanderen als in Wallonië de energieschulden het meeste voor in de dossiers van de erkende diensten, gevolgd door de schulden betreffende gezondheidszorg en de telecommunicatieschulden.<sup>748</sup>

Het zou interessant kunnen zijn om andere bestanden te raadplegen, zoals het Centraal bestand van berichten van beslag, om de analyse van die problemen te verfijnen of te vervolledigen, met name aan de hand van gegevens betreffende geschillen en beslagleggingsprocedures. Aangezien de meeste van die bestanden echter niet zijn ontworpen voor onderzoek en statistische analyse, zijn de enige gegevens die daaruit beschikbaar zijn in hun huidige vorm niet bruikbaar.

#### 2.6.4. Voortuizichten tegen de achtergrond van de coronacrisis<sup>749</sup>

In die context deed zich de COVID-19-crisis voor, die nog steeds voortduurt.

Naast de ongekende gezondheidsproblemen heeft die crisis veel burgers in financiële moeilijkheden gebracht en zelfs in een te grote schuldenlast gestort.

Hoewel het effect van de crisis op het huishoudbudget onmiskenbaar is, is het om bepaalde redenen nog steeds moeilijk te kwantificeren.

In de eerste plaats lijken alle financiële steunmaatregelen, uitstel voor kredieten, opschortingen en moratoria, met name op het gebied van beslaglegging, faillissement, invordering, verhoging van de aanvaarde en/of nog steeds geldende onbeslagbaarheidsdrempels<sup>750</sup> de voorspelde stijging van gezinnen in grote financiële moeilijkheden te hebben vertraagd of nog steeds te vertragen.

Ten tweede heeft die crisis zeker een aantal huishoudens die zich al in een problematische situatie bevonden over de rand van de afgrond geduwd, maar zij heeft ook geleid tot de ondergang van nieuwe groepen die zwaar getroffen zijn door

---

747 C. JEANMART en E. McGAHAN., *op.cit.*

748 C. JEANMART, Les ménages en situation de surendettement: profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières, 2019 (beschikbaar op de website van het Observatorium krediet en schuldenlast, <https://observatoire-credit.be/fr>); Steunpunt Mens en Samenleving, Cijfers en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2018. Onderzoeksrapport, 2019 (beschikbaar op de SAM-website, <https://www.samvzw.be/>).

749 C. JEANMART en E. McGAHAN., COVID-19, recto-verso: 'winnaars' en 'verliezers', 2021 (beschikbaar op de website van het Observatorium krediet en schuldenlast in FR en NL, <https://observatoire-credit.be/nl>).  
JEANMART C. en McGAHAN E., L'impact de la crise sur le secteur de la médiation de dettes, 2021 (beschikbaar op de website van het Observatorium krediet en schuldenlast, <https://observatoire-credit.be/nl>).

750 Zie met name de interfederaal nota over de gevolgen van de coronacrisis in situaties van armoede en bestaansonzekerheid van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (<https://www.armoedebestrijding.be/interfederaal-nota-over-de-impact-van-de-covid-19-crisis-in-situaties-van-armoede-en-bestaansonzekerheid/>) of de speciale COVID FAQ van het Portaal van Wallonië over overmatige schuldenlast (<http://socialsante.wallonie.be/surendettement/citoyen/?q=node/569>).

economische werkloosheid, de gedwongen sluiting van bepaalde bedrijven, ontslag of ziekte. Die huishoudens, die niet goed geïnformeerd zijn en vooral niet gewend zijn een beroep te doen op ondersteuningsdiensten en/of -systemen, kunnen tijd nodig hebben, te veel tijd, voordat zij in staat of bereid zijn om het juiste adres voor hun problemen te vinden.

Het staat buiten kijf dat de economische gevolgen van de crisis nog lange tijd voelbaar zullen zijn. Gevreesd wordt dat zij alle huidige statistieken en trends zullen omverwerpen of zullen doen exploderen.

### 3. Inning van schuldvorderingen: wetgeving, praktijken en bevindingen

Over invordering spreken, is in de eerste plaats de problematiek aankaarten van de kosten die een invordering met zich meebrengt voor de schuldenaar die, uit vrije wil, door nalatigheid of, vaker nog, door gebrek aan middelen, zijn schuld niet binnen de termijn kan of heeft kunnen voldoen.

De niet-betaling van een schuld op de vervaldag is immers het begin van een minnelijke invordering, waarbij de schuldeiser de procedure opstart voor de invordering van de niet-betaalde schulden en de deur wordt geopend naar kosten en uitgaven (herinneringskost, nalatigheidsinteressen<sup>751</sup>, boetebeding, beslagleggingsprocedure, ...) waardoor het oorspronkelijk verschuldigde bedrag, vaak aanzienlijk, zal stijgen.

In deze afdeling zullen wij de problematiek van die kosten en vergoedingen bekijken aan de hand van de regels en praktijken die gelden voor de betaling en de inning van de verschillende categorieën van schulden. De bijzonderheden van de regelgeving inzake de zogenaamde minnelijke invordering van schulden<sup>752</sup> en de in het veld waargenomen praktijken zullen eveneens worden geanalyseerd. Wij zullen alleen het kader van de contractuele betrekkingen tussen een consument<sup>753</sup> en een bedrijf<sup>754</sup> (b2c) bekijken. Vervolgens zal de focus liggen op inbeslagnemingsprocedures in het kader van de gerechtelijke invordering. Hierbij leggen wij hun bijzonderheden en de rol van de gerechtsdeurwaarder bloot. Wij zullen terugkomen op de kosten die zij veroorzaken voor de consument en op de praktijken, de bevindingen die zij in het veld teweegbrengen, met name wat de preciaire groepen betreft die geconfronteerd worden met het 'sneeuwbaaleffect' van de schuld.

---

751 Ook bekend als verwijlinteressen.

752 Wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument, BS 29 januari 2003, blz. 3644.

753 In de zin van artikel I.1, 2° van het Wetboek van Economisch Recht.

754 In de zin van artikel I.1, 1° van het Wetboek van Economisch Recht.

### 3.1. De invorderingskosten: kosten, nalatighedsintresten en boetebedingen

Ongeacht of de schuld contractueel, wettelijk of bestuursrechtelijk is ontstaan, lijkt het legitiem dat de schuldeiser kan bepalen dat de kosten en uitgaven als gevolg van de niet-betaling volledig kunnen worden gevorderd en gedragen door de in gebreke blijvende schuldenaar. Het is echter allemaal een kwestie van legaliteit en proportionaliteit.

#### 3.1.1. Bekende en aanvaarde contractuele voorwaarden

De meeste schulden die op het gezinsbudget drukken, zijn van contractuele oorsprong. De respectieve verbintenissen van de partijen worden derhalve geformaliseerd in een contract en haar algemene voorwaarden, met inbegrip van de financiële gevolgen in geval van niet-nakoming door de schuldenaar<sup>755</sup>.

Deze algemene voorwaarden worden vaak vergeten, veronachtzaamd of terzijde geschoven door de consument, maar toch moeten we wijzen op het belang en de juridische implicaties ervan voor de partijen.

Het bestaan van algemene voorwaarden alleen is dus niet voldoende voor de schuldeiser om deze tegen de schuldenaar in te roepen. Aangezien zij deel uitmaken van het contract moet kunnen worden bewezen dat zij tussen de partijen zijn overeengekomen en derhalve 'in het contract zijn opgenomen'.

Dit noemen wij het beginsel van de afdwingbaarheid van de algemene voorwaarden<sup>756</sup>. Dit beginsel veronderstelt dat aan twee cumulatieve voorwaarden wordt voldaan. Uiterlijk bij de sluiting van het contract:

- a. moet de schuldenaar een reële en redelijke mogelijkheid hebben gehad om kennis te nemen van het bestaan en de inhoud van de algemene voorwaarden<sup>757</sup>;
- b. EN moet hij ze met zekerheid hebben aanvaard.

De voorwaarde van kennisname moet geval per geval worden beoordeeld, waarbij rekening moet worden gehouden met de leesbaarheid, zichtbaarheid en duidelijkheid van de algemene voorwaarden<sup>758</sup>.

---

755 We wijzen erop dat voor de meeste van die schulden vaak wordt gebruikgemaakt van het zogenaamde toetredingscontract. Bij dat soort contracten legt het bedrijf niet-onderhandelbare verplichtingen en contractuele voorwaarden op, waarbij de schuldenaar geen andere keuze heeft dan het contract al dan niet te ondertekenen.

756 Deze theorie wordt niet geregeld door een specifieke bepaling in het Burgerlijk Wetboek, maar berust op de grondbeginselen van het verbintenissenrecht en is het voorwerp van talrijke ontwikkelingen in de rechtspraak en de doctrine.

757 Cass. (1<sup>e</sup> kamer), 20 april 2017 (C.16.0341.F), *International Business Law Review*, 2017, boek 123, p. 54.

758 R. STEENOOT, 'Tegenwerpbaarheid van algemene voorwaarden' noot onder *Vrederegerecht Etterbeek*, 6 mei 2010, JJP, 5-6/2012, blz. 369 e.v. M. BOSMANS, 'Chronique de jurisprudence. Les conditions générales en matière contractuelle', JT, 1981, 18.

Zo wordt algemeen aanvaard dat aan deze kennisname is voldaan indien de algemene voorwaarden op de achterzijde van het contract staan, dat ter ondertekening aan de consument wordt voorgelegd of indien op de voorzijde van het contract duidelijk is aangegeven dat zij op de achterzijde staan. Dit is echter niet het geval indien de schuldeiser de consument gewoon doorverwijst naar de website waar de algemene voorwaarden beschikbaar zijn.

Wat de voorwaarde van aanvaarding betreft: deze kan uitdrukkelijk of stilzwijgend zijn, voor zover ze zeker is<sup>759</sup>. Dit is het geval bij ondertekening onder aan het document waar melding wordt gemaakt van de algemene voorwaarden of ondertekening van een bijgevoegd document waar uitdrukkelijk naar de voorwaarden wordt verwezen.

Het is aan de schuldeiser die voornemens is de algemene voorwaarden toe te passen om te bewijzen dat deze ter kennis van de schuldenaar zijn gebracht en door hem zijn aanvaard. Zo niet, heeft dit aanzienlijke gevolgen voor de schuldeiser, want indien dit dubbele bewijs niet wordt geleverd, kunnen de algemene voorwaarden, met inbegrip van de gevolgen van niet-nakoming, eenvoudigweg niet worden ingeroepen.

Derhalve worden als niet afdwingbaar geacht:

- de algemene voorwaarden die niet op de achterzijde van het contract staan, zelfs indien de consument de standaardclausule heeft ondertekend waarin hij verklaart kennis te hebben genomen van de algemene voorwaarden op de achterzijde en er volledig mee in te stemmen<sup>760</sup>;
- de algemene voorwaarden die enkel op de achterzijde van de facturen staan<sup>761</sup>;
- de algemene voorwaarden, geschreven in kleine letters<sup>762</sup>.

Dit rechtsbeginsel wordt op grote schaal miskend door schuldenaars, waardoor zij regelmatig kosten en rente moeten betalen die wettelijk niet gerechtvaardigd zijn. Om de rechten van de partijen te beschermen en vooral om misbruik en onaangename verrassingen voor de schuldenaar in geval van wanbetaling te voorkomen, zou het derhalve ongetwijfeld nuttig zijn een gemeenschappelijk model te veralgemenen van clausules die betrekking hebben op de gevolgen van wanbetaling en de invorderingsprocedure. In ieder geval moet ervoor worden gezorgd dat zij door middel van een speciaal inlegvel en/of typografie op de juiste wijze onder de aandacht van de schuldenaar worden gebracht, maar ook dat zij leesbaarder en begrijpelijker worden gemaakt.

---

759 P. PHILIPPE, M. CHAMMAS, 'L'opposabilité des conditions générales', in *Le processus de formation du contrat*, Brussel, Larcier, 2004, CUP, vol. 72, p. 257.

760 Vred. Etterbeek, 22 september 2009, 5-6/2012, blz. 367 In dezelfde zin: Antwerpen, 2 november 2009, NJW blz. 702.

761 Vred. Ciney, 8 juli 2019, 11-12/2019, blz. 687.

762 Vred. Etterbeek, 13 april 2010, 5-6/2012, blz. 374.



### 3.1.2. De wettelijkheid van de kosten, nalatigheidsintresten en het boetebeding

Zodra de test van de uitvoerbaarheid van de algemene voorwaarden is doorstaan, moet de rechtmatigheid van de vergoedingen en kosten die worden gevorderd in geval van niet-uitvoering door de schuldenaar, worden onderzocht.

De contractuele vrijheid waarop die rechtsbetrekkingen zijn gebaseerd, is verre van absoluut, vooral bij contracten tussen bedrijven en consumenten.

Zowel het Burgerlijk Wetboek<sup>763</sup> als het Wetboek van Economisch Recht, op basis van de theorie van de onrechtmatige bedingen<sup>764</sup>, alsmede diverse specifieke wetten, regelen, beperken en bestraffen<sup>765</sup> die bedingen ter bescherming van de consument, die in b2c-relaties als de zwakkere partij wordt beschouwd. Daarnaast zijn er de beginselen, analyses en lessen van de doctrine en de bijzonder omvangrijke jurisprudentie betreffende het onderzoek van contractuele bedingen die de betrekkingen tussen schuldeisers en consumenten regelen<sup>766</sup>.

Clausules die voorzien in nalatigheidsintresten en/of een boetebeding vormen geen uitzondering op de regel. Zij worden in feite specifiek geregeld, niet alleen door het Burgerlijk Wetboek<sup>767</sup>, maar ook, in het geval van consumentenovereenkomsten, door artikelen VI. 83, 17°, 24° en VI.84 van Boek VI van het Wetboek van Economisch Recht, over onrechtmatige bedingen.

Zo regelt artikel 1153, leden 1 tot en met 3, van het Burgerlijk Wetboek de nalatigheidsinteressen en bepaalt het dat bij te late betaling van een geldsom een schadevergoeding en rente verschuldigd zijn tegen de wettelijke rentevoet, te rekenen vanaf de datum van de ingebrekestelling<sup>768</sup>.

In artikel 1226 van hetzelfde wetboek wordt gedefinieerd wat onder een strafbeding moet worden verstaan, namelijk *“een beding waarbij een persoon zich voor het geval van niet-uitvoering van de overeenkomst verbindt tot betaling van een forfaitaire vergoeding van de schade die kan worden geleden ten gevolge van de niet-uitvoering van de overeenkomst”*.

Krachtens die artikelen kan de schuldeiser enkel aanspraak maken op nalatigheidsintresten en een vergoeding wanneer de niet-nakoming door de schuldenaar is bewezen.

---

763 Residuaire.

764 WER, VI 82 tot 86.

765 Zoals bijvoorbeeld art. VII.106 WER inzake consumentenkrediet; art. VII. 14722 WER inzake hypothecaire kredieten; art. 119 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, zoals gewijzigd door de wet van 31 juli 2017 houdende diverse bepalingen betreffende de elektronische communicatie (in werking getreden op 1 juli 2018).

766 Daarnaast zijn er de adviezen van de Commissie voor Onrechtmatige Bedingen.

767 Artikelen 1153, 1226 en 1231 van het B.W.

768 Behalve in het geval dat de wet hen van rechtswege in werking stelt (art. 1153, lid 3 B.W.)

Wegens het aanvullend karakter<sup>769</sup> van die bepalingen wordt aanvaard dat de partijen bij overeenkomst het bedrag van het gevorderde boetebeding<sup>770</sup> en de rentevoet voor de nalatighedsinteressen kunnen overeenkomen.

Aangezien het Belgisch recht echter heeft erkend dat die bedingen een compenserend en geen bestraffend karakter hebben, zal de vaststelling van die rente en dat bedrag altijd moeten worden beoordeeld in het licht van niet de schade die de onderneming daadwerkelijk heeft geleden als gevolg van de niet-uitvoering, maar van de schade die kan worden geleden.

De wetgever heeft zich niet laten misleiden wat het gegeven betreft dat ondernemingen die schade ruimer zouden kunnen inschatten dan redelijk is en heeft de rechter de mogelijkheid gegeven om ambtshalve bedingen te sanctioneren die duidelijk in strijd zouden zijn met dat compenserende karakter.

Zo kan de rechter, wat de nalatighedsinteressen betreft, de overeengekomen rentevoet verlagen zonder dat die lager mag zijn dan de geldende wettelijke rentevoet<sup>771</sup>.

De rechter is eveneens bevoegd om boetebedingen te verminderen wanneer het forfaitaire bedrag ervan hoger is dan het schadebedrag dat de partijen bij het sluiten van het contract redelijkerwijze hadden kunnen voorzien<sup>772</sup>.

Hieraan moet worden toegevoegd dat de wetgever, die de zwakste partij wil beschermen, in het geval van een contract tussen een onderneming en een consument in het Wetboek van economisch recht uitdrukkelijk heeft voorzien in boetebedingen met strengere sancties dan die welke in het Burgerlijk Wetboek zijn voorzien.

In toepassing van de theorie van de onrechtmatige bedingen<sup>773</sup> moet de rechter immers van ambtswege een strafbeding vernietigen dat, wegens het gevorderde bedrag en/of de bewoordingen ervan, niet alleen zijn compenserende karakter ontbeert<sup>774</sup>, maar ook zijn wederkerigheid<sup>775</sup> en zijn gelijkwaardigheid<sup>776</sup>.

---

769 Dit betekent dat deze bepalingen van toepassing zijn tenzij de partijen daarvan afwijken door middel van bijzondere clausules of bepalingen.

770 Hetzij in de vorm van een forfaitair bedrag of een percentage op basis van de hoofdsom van de schuld.

771 Art.1153, lid 5 B.W. Onder voorbehoud van de toepassing van artikel 1907 B.W. met betrekking tot leningen.

772 Art. 1231, § 1, B.W.

773 De wetgever heeft in artikel VI. 83 van het WER een zwarte lijst opgesteld van drieëndertig bedingen die onder alle omstandigheden als oneerlijk worden beschouwd. Bij aanwezigheid van een dergelijk beding heeft de rechter geen beoordelingsbevoegdheid en moet deze ambtshalve worden vernietigd. Deze bepaling is een zaak van openbare orde en de partijen mogen er niet van afwijken.

774 Art.VI. 83.24° WER zijn oneerlijk: bedingen die beogen in geval van niet-uitvoering of vertraging in de uitvoering van de verbintenissen van de consument, schadevergoedingsbedragen vast te stellen die duidelijk niet evenredig zijn aan het nadeel dat door de onderneming kan worden geleden; Vrederecht Grèce-Hollogne, 25 mei 2021, J.L.M.B., 2021, blz. 1923

775 Art. VI. 83, 17° WER zijn oneerlijk: bedingen die beogen het bedrag vast te leggen van de vergoeding verschuldigd door de consument die zijn verplichtingen niet nakomt, zonder in een gelijkwaardige vergoeding te voorzien ten laste van de onderneming die in gebreke blijft; Vrederecht Antwerpen, 2° kanton, R.W., 2015-2016, boek 4, blz. 157; Luik, (20° kamer), 3 december 2015, J.L.M.B., 2017, blz. 310.

776 Art. VI.84, §1, al. 2 W.E.R.

Het werd dus veroordeeld wegens gebrek aan wederkerigheid:

- de clause die voorziet in een forfaitaire vergoeding en nalatighedsinterest tegen de overeengekomen rentevoet ten gunste van de verkoper, automatisch verkregen uit de enkele tekortkoming van de consument, terwijl deze laatste, om dezelfde schadevergoeding te verkrijgen, zal moeten bewijzen dat de geleden schade een oorzakelijk verband heeft met de aan de verkoper toegerekende tekortkoming<sup>777</sup>;
- de clause die voorziet in een forfaitaire vergoeding van 10% gecumuleerd met een bedrag van 7,50 EUR als administratiekosten voor een niet-aangetekende brief<sup>778</sup>;
- een clause in een consumentenkredietovereenkomst die voorziet in de debitering van de conventionele interesten in geval van niet-uitvoering door de bank, terwijl niet-uitvoering door de consument de bank recht geeft op een boetebeding en een verhoogde interest<sup>779</sup>.

Hoewel die bepalingen bij de beroepsbeoefenaars algemeen bekend zijn en regelmatig in de rechtspraak worden toegepast, bestaat er enig voorbehoud ten aanzien van de doeltreffendheid ervan voor de bescherming van de consument.

Tenzij u te maken hebt met een schuldenaar die de wet kent, zal de eventuele betwisting van de wettigheid en bijgevolg van het eventuele niet-vergoedende of het onrechtmatige karakter van die bedingen slechts doeltreffend kunnen worden gemaakt door naar de rechter te stappen of, indien nodig, naar een professionele schuldbemiddelaar. Afgezien daarvan betalen schuldenaars, verwickeld in het tumult van de invordering, in de meeste gevallen bedragen die volstrekt onevenredig blijken te zijn.

Aangezien de schuldeiser gewoonlijk degene is die het initiatief neemt tot de dagvaarding, krijgt deze vaststelling nog meer gewicht. Meer en meer onder hen lijken er namelijk de voorkeur aan te geven om niet hun toevlucht te nemen tot 'traditionele' gerechtelijke procedures, die te duur zijn, te veel tijd in beslag nemen en misschien te veel risico's inhouden, maar de voorkeur te geven aan een meer offensieve minnelijke invorderingsmethode die zij zelf in de hand hebben.

Bovendien is de rechtspraak steeds meer geneigd rekening te houden met de daadwerkelijk geleden schade en de omstandigheden waarin de consument in gebreke is gebleven, veeleer dan met de voorzienbare schade.

Ten slotte willen we erop wijzen dat in het licht van de jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties *“wanneer contractuele bedingen dwingende wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen weerspiegelen, zij niet langer aan rechterlijke toetsing moeten worden onderworpen, aangezien het legitiem is aan te nemen dat de wetgever bij de*

---

777 Thuin, 18 januari 2016, T.Vred., 2016, blz.270.

778 Vredegerecht Brugge, 3<sup>e</sup> kanton, 26 februari, J.J.P., 2017, blz.58.

779 Vredegerecht Waver (2<sup>e</sup> kanton), 22 december 2015, J.P.P., 2016, blz. 435;

*oplegging ervan een evenwicht tussen alle rechten en verplichtingen van de partijen in acht heeft genomen.*"<sup>780</sup>

### 3.2. Naar een beperking van en plafonnering voor vergoedingen en kosten

De Belgische wetgever is in elk geval begaan met deze kwestie, zowel op federaal als op gewestelijk vlak.

De laatste jaren is een aantal verordeningen ingevoerd om de vergoedingen en kosten die de consument moet betalen in geval van wanbetaling te regelen en te plafonneren. Zij zijn echter alleen van toepassing op bepaalde sectoren en beschermen de consument derhalve alleen bij bepaalde overeenkomsten, of zelfs alleen voor bepaalde kosten.

Dat is zo:

Op het gebied van consumentenkrediet<sup>781</sup> en hypothecair krediet<sup>782</sup>:

- de herinneringskosten zijn geplafonneerd op 7,50 EUR<sup>783</sup> en beperkt tot één verzending per maand;
- de overeengekomen rentevoet voor nalatigheidsinterest mag niet hoger zijn dan de op het ogenblik van de betalingsachterstand geldende kredietrentevoet, vermeerderd met een factor van ten hoogste 10%;
- de boetes zijn beperkt tot 10% berekend over het deel van het uitstaande saldo tot 7500 EUR en 5% over het deel boven dat bedrag.

Voor hypothecaire kredieten voor onroerende goederen bedragen die boetes drie maanden rente, berekend tegen de kredietrentevoet op het uitstaande saldo<sup>784</sup>.

Op het gebied van telefonie/telecommunicatie<sup>785</sup>:

- de eerste schriftelijke aanmaning is gratis (post, sms, e-mail<sup>786</sup>) met een maximum van 10 EUR voor de volgende schriftelijke aanmaningen;

---

780 In die zin HvJ-EU, (1<sup>e</sup> K.), 21 maart 2013, C-92/11; HvJ-EU, (5<sup>e</sup> K.), 5 juli 2016, C-7/16; HvJ-EU, (8<sup>e</sup> k.), 7 december 2017, C-446/17.; Cass. (1<sup>e</sup> K.), 3 juni 2010, C.08.0581.N; Cass., (1<sup>e</sup> K.), 9 september 2016, C.15.0454.N.

781 Art. VII.106 W.E.R.

782 Art. VII.147/22 W.E.R.

783 plus de toepasselijke verzendkosten.

784 Art. VII.147/23 W.E.R.

785 Art. 119 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, zoals gewijzigd bij de wet van 31 juli 2017 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie (in werking getreden op 1 juli 2018).

786 Dat soort verzending mag alleen gebeuren met toestemming van de abonnee.

- de rentevoet voor nalatigheidsinteressen is vastgesteld op de wettelijke interestvoet<sup>787</sup>.

Op het gebied van de levering van gas en elektriciteit, zowel in het Waals Gewest als in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest<sup>788</sup>:

- de kosten zijn beperkt tot 7,50 EUR voor een aanmaning en 15 EUR voor een ingebrekestelling met een maximum per jaar en per energie dat is vastgesteld op 55 EUR;
- de rentevoet voor nalatigheidsinteressen is vastgesteld op de wettelijke interestvoet.

Wij kunnen die wetgevende ingrepen alleen maar steunen. Zij maken deel uit van een preventieve aanpak en maken het mogelijk om de ‘hebzucht’ van bepaalde schuldeisers in sectoren waar het schuldbedrag vaak aanzienlijk is in een vroeg stadium af te remmen. Er kunnen echter vraagtekens worden geplaatst bij de samenhang, de geschiktheid en de relevantie voor de consument, die naargelang van het soort schuld verschillende herinneringskosten zal moeten betalen.

Steeds meer interveniënten vragen al verscheidene jaren om de aanneming van een dwingende wet die het bedrag van de herinneringskosten, het percentage van de nalatigheidsinteressen en de boetebedingen regelt en aan een maximum onderwerpt voor alle sectoren in het kader van overeenkomsten tussen ondernemingen en consumenten.

In dat verband is bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsvoorstel<sup>789</sup> ingediend dat beoogt de kosten die de consument in de minnelijke incassofase moet dragen te regelen en te beperken, en waaraan momenteel wordt gewerkt.

Dat voorstel bepaalt onder meer dat:

- de herinneringskosten niet meer mogen bedragen dan 3 EUR (plus gerechtvaardigde verzendkosten);
- de rentevoet voor nalatigheidsinteressen wordt vastgesteld op de wettelijke interestvoet<sup>790</sup>;

---

787 In 2021 zal die rentevoet 1,75 EUR bedragen.

788 Voor het Waalse Gewest: art. 30 ter van het besluit van de Waalse Regering van 30 maart 2006 betreffende de openbaredienstverplichtingen op de elektriciteitsmarkt, zoals gewijzigd bij het besluit van de Waalse Regering van 19 juli 2018 tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 30 maart 2006 betreffende de openbaredienstverplichtingen op de elektriciteitsmarkt. Voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest: art. 25sexies, §2 van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest; art. 20quater, §1 van de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

789 Wetsvoorstel van 5 september 2019 tot wijziging van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument teneinde misbruiken tegen te gaan, Parl. Doc., K. Volksv., nr. 55-0267/001 (lopende werken).

790 In 2021 is die rentevoet vastgesteld op 1,75%.

- het totale bedrag van de forfaitaire vergoeding niet meer mag bedragen dan 25% van de prijs van de goederen of diensten, voor het gedeelte tussen 1 en 7500 EUR, en 20% voor het gedeelte boven dat bedrag<sup>791</sup>.

Ten slotte mag voor de gehele minnelijke invorderingsprocedure het totale door de consument verschuldigde bedrag niet hoger zijn dan het bedrag van de schuld vermeerderd met 50%, inclusief de administratiekosten en de kosten voor het verzenden van een ingebrekestelling, waarvan het totale bedrag niet meer dan 30 EUR mag bedragen.

Hoewel dat in principe geen invloed zou mogen hebben op de toepassing van specifieke wetgeving die van kracht is in b2c-relaties zal bovendien aandacht moeten worden besteed aan de mogelijke gevolgen van de hervorming van ons Burgerlijk Wetboek (die momenteel aan de gang is), en meer in het bijzonder van het voorontwerp tot invoering van een Burgerlijk Wetboek en tot invoering van een boek 5 'Verbindenissen'.

Die hervorming heeft tot doel de bescherming van zwak geachte consumenten te waarborgen en de kosten- en honorariumpraktijken te reguleren. Voor bepaalde actoren op het gebied van de invordering van schulden, waaronder gerechtsdeurwaarders, staat er heel wat anders op het spel. Sommigen van hen zien dat als een gelegenheid om de invoering te verdedigen en te bepleiten van een vereenvoudigde procedure voor vorderingen in b2c-relaties, geïnspireerd of zelfs gemodelleerd naar de procedure die van kracht is voor zogenaamde niet-betwiste b2b-schuldvorderingen<sup>792</sup>.

### 3.3. De minnelijke invordering van schulden

Vanaf het moment van niet-betaling op de voorziene vervaldag begint het proces voor de invordering van de schuld eerst in een minnelijke fase. Het zal verlopen via herinneringen, ingebrekestellingen en zelfs, uiteindelijk, een dagvaarding, die het begint inluidt van de gerechtelijke invordering.

In dat stadium kunnen de schuldeisers zelf overgaan tot de recuperatie van hun schuld. Steeds meer ondernemingen besteden hun geschillenbeslechting echter uit en doen een beroep op actoren zoals incassobedrijven, gerechtsdeurwaarders of advocaten.

---

791 Bijvoorbeeld, voor een schuld van 500 EUR mag de forfaitaire schadevergoeding niet meer dan 125 EUR bedragen. Voor een schuld van 8.500 EUR zal dat maximaal 2075 EUR zijn: 1875 (25% van 7500) + 200 (20% van 1000).

792 Procedure voor de invordering van niet-betwiste geldschulden, geregeld bij de artikelen 1394/20 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek (in werking getreden op 2 juli 2016). Deze procedure heeft betrekking op elke niet-betwiste schuld tussen twee ondernemingen die betrekking heeft op een zekere en opeisbare som geldsom, ongeacht het bedrag. Op initiatief van een advocaat stuurt de gerechtsdeurwaarder de schuldenaar een aanmaning tot betaling. De schuldenaar heeft vanaf de datum van de aanmaning een maand de tijd om te reageren. Indien de schuld niet volledig wordt betaald, indien de schuld niet op gerechtvaardigde wijze wordt betwist of indien geen gevolg wordt gegeven aan een verzoek tot faciliteiten stelt de deurwaarder een proces-verbaal van niet-betwisting op, dat vervolgens uitvoerbaar wordt. De schuldeiser beschikt dan over een uitvoerbare titel op grond waarvan hij tot gedwongen uitvoering kan overgaan.

Zoals gezegd, is de inning van schuldvorderingen een echte markt die onder elkaar verdeeld wordt of, beter gezegd, waarin onderling strijd wordt geleverd door de verschillende actoren die er een volwaardige commerciële activiteit van gemaakt hebben<sup>793</sup>.

Geconfronteerd met een activiteit die zich snel uitbreidt, met de vaststelling van talrijke misbruiken en andere malversaties<sup>794</sup>, en met de bekommernis om de consument te beschermen door een sneeuwbaaleffect van zijn schuld te vermijden, heeft de wetgever, door middel van de wet van 20 december 2002<sup>795</sup>, beslist om de minnelijke inning van schuldvorderingen te reglementeren, zowel op het niveau van de invordering als dusdanig, als op dat van de uitoefening van de activiteit zelf.

Het is echter duidelijk dat, gedreven door de lucratieve opbrengsten van die activiteit, sommige actoren niet aarzelen om de geest van de wet in hun eigen voordeel te omzeilen, ten nadele van de belangen van de consument.

Een van de voornaamste problemen betreft de toepassing van artikel 5 van de wet, dat de kosten en vergoedingen regelt die aan de consument kunnen worden aangerekend in geval van invordering.

Het beginsel is dat het niet aan de consument is om de incassant te betalen op wie de schuldeiser een beroep heeft gedaan om zijn of haar schuld te innen. Daarom mogen van de consument alleen de bedragen worden gevorderd die zijn overeengekomen in de overeenkomst waaruit de schuld voortvloeit. Elke andere retributie of vergoeding is uitgesloten.

Die overeengekomen bedragen dienen dus uitsluitend ter dekking van het bedrag van de schuld, de herinneringskosten, de kosten voor ingebrekestellingen door de schuldeiser, de nalatighedsinstrenten, het boetebeding zoals bepaald in de overeenkomst<sup>796</sup> tussen de onderneming en de consument.

Bij de inwerkingtreding van de wet hebben sommige gerechtsdeurwaarders, profiterend van het gebrek aan duidelijkheid over het toepassingsgebied ervan, niet geaarzeld om de consument, zonder rechtvaardiging, een reeks kosten aan te rekenen

---

793 Wetsvoorstel van 30 november 2017 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat betreft de verplichte oproeping in minnelijke schikking ter bestrijding van de schuldindustrie, memorie van toelichting, Parl. doc., K. Volksv. 2017-2018, nr. 54-2824/001, blz. 3.

794 Wetsvoorstel van 4 november 1999 houdende het verbod op bepaalde vormen van invordering van schulden tegen betaling, Parl. Doc., K. Volksv. 2003-2007, nr. 50-0223, blz. 3 "(...). *Het grote aantal gezinnen dat zich, ten gevolge van verlies van werk of andere tegenslagen, in financiële moeilijkheden bevindt blijkt de activiteiten van dergelijke ondernemingen in de hand te werken. Tegelijk nemen ook de klachten over de wanpraktijken in deze sector toe. Incassobureaus treden veelal op door middel van dreigbrieven en -telefoons. De driestheid van hun optreden leidt maar al te vaak tot manifeste intimidatiepraktijken. Een veel voorkomende klacht betreft het dreigen met invorderingsmaatregelen waartoe zij geen enkele bevoegdheid hebben, zoals de inbeslagneming van de goederen van de schuldenaar. Soms proberen incassobureaus ook de betaling van de invorderingskosten door de schuldenaar te verkrijgen, ook al wordt dit door de wet verboden.*"

795 Wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van consumentenschulden, BS 29 januari 2003, blz. 3644.

796 Onder voorbehoud van het onderzoek naar de wettigheid van de gevorderde bedragen op basis van de in punt 2.1 genoemde rechtsbeginselen en -bepalingen.

die rechtstreeks verband hielden met hun tussenkomst: dagvaardingskosten, kosten van aanbeting, invorderingskosten, dossierkosten, enz.

De frequentie van deze praktijken is sterk afgenomen om vervolgens te verdwijnen en dit na een tussenkomst van de wetgever<sup>797</sup> en de Nationale kamer van gerechtsdeurwaarders<sup>798</sup> die de verplichting van de gerechtsdeurwaarders om zich te onderwerpen aan de wet van 20 december 2002 en, bijgevolg, aan het verbod van artikel 5, definitief verzegelt.

Er zijn echter nog een aantal dubieuze praktijken waar te nemen:

- a. Vergoedingen en kosten die van de schuldenaar worden gevorderd en die niet in de contractuele voorwaarden van de schuldeiser zijn opgenomen

Aldus werd geoordeeld dat in het kader van de invordering van een parkeerretributie de kosten van ingebrekestelling die de gerechtsdeurwaarder van de schuldenaar vordert, terwijl zij niet voorzien in het retributiereglement, in strijd zijn met artikel 5 van de wet van 2 december 2020<sup>799</sup>.

- b. Aan de schuldenaar in rekening gebrachte vergoedingen en kosten die wettelijk niet zijn toegestaan

Zo zijn in de algemene voorwaarden van bepaalde kredietgevers clausules opgenomen waarin wordt bepaald dat alle kosten van minnelijke en gerechtelijke invordering ten laste van de consument komen of dat deze handelingen en tussenkomsten worden aangerekend volgens de tarieven die zijn vastgesteld bij het koninklijk besluit van 30 november 1976<sup>800</sup>. We herinneren eraan dat dat alleen geldt in het kader van het openbare ambt van de gerechtsdeurwaarder, dat wil zeggen in het kader van de gerechtelijke invordering waartoe alleen hij bevoegd is.

Die praktijken leiden er dus toe dat de consument met een reeks extra kosten en lasten wordt opgezadeld en dat hij een ongerechtvaardigde last moet dragen in verband met de invordering van zijn schuld.

Deze bedingen, die veroordeeld zijn door de Commissie Onrechtmatige Bedingen en door de rechtspraak<sup>801</sup>, zijn op verschillende punten aanvechtbaar. Enerzijds omdat de aard ervan duidelijk niet in verhouding staat tot de geleden schade volgens de bepalingen die de oneerlijke bedingen regelen. Anderzijds omdat zij indruisen tegen de geest van de wet, met het risico dat zij op den duur van haar inhoud wordt ontdaan.

---

797 Artikel 38 van de Economische Herstelwet van 27 maart 2009 tot wijziging van artikel 2 van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schuldvorderingen, BS 4 april 2009, blz. 25.986.

798 Omzendbrief van de Nationale kamer van gerechtsdeurwaarders van 19 januari 2010: <http://www.mediationdedettes.be/Les-directives-et-circulaires-de-la-Chambre-Nationale-des-huissiers-de-justice>

799 Vrederegerecht Vorst, 15 mei 2018, T.Vred., 2018/11-12, blz. 605.

800 Koninklijk besluit van 30 november 1976 tot vaststelling van het tarief voor akten van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken.

801 Vrederegerecht Ciney, 16 december 2019, T.Vred., 11-12/2020, blz. 611.



Naast de plafonnering van de rente en boetes kan worden vastgesteld dat de waarborging van de consumentenbescherming met betrekking tot de invordering van schulden ook een herziening en hervorming van de invorderingspraktijken en bijgevolg van de huidige wetgeving zal vereisen.

### 3.4. Praktijken en bevindingen in verband met het betalingsplan

In geval van financiële moeilijkheden heeft de consument altijd de mogelijkheid om zijn schuldeiser(s) een betalingsplan voor te stellen. Zo kan hij, op korte of lange termijn, zijn schuld aflossen en, indien mogelijk, een rechtszaak vermijden.

In de loop van de tijd is het gebruik van het betalingsplan veralgemeend en zelfs geïnstitutionaliseerd<sup>802</sup>, terwijl de keuze ertoe overgeleverd blijft aan de schuldeiser zonder enige bindende kracht. Die praktijken roepen echter enkele vragen op.

Het bedrag dat in het kader van die plannen wordt voorgesteld, is meestal afhankelijk van de eisen van de schuldeiser, ongeacht of het gaat om de aflossingsperiode en/of het minimumbedrag dat moet worden betaald. Geconfronteerd met een noodsituatie en onder druk van de schuldeiser, wordt de consument vaak gedwongen om plannen te aanvaarden die op min of meer korte termijn onomkeerbare onevenwichtigheden creëren of dreigen te creëren in een budget dat vaak reeds zeer kwetsbaar is.

Een ander punt betreft het effect van de gedane stortingen op de vereffening van de schuld. Ondanks de verrichte betalingen wordt de consument immers vaak geconfronteerd met een bodemloze put, met een schuld die nooit eindigt. Dat is het gevolg van de handhaving van de nalatigheidsinteresten en de toerekening van de betalingen<sup>803</sup>, die van invloed zijn op de storting van eerst de terugbetaling van de kosten en boetes, vervolgens de interesten en ten slotte het kapitaal.

Ten slotte, aangezien het uitsluitend gebaseerd is op de toestemming van de schuldeiser, brengt het betalingsplan de consument in een kwetsbare positie omdat het hem niet beschermt tegen interesten die blijven lopen, noch tegen een ongegronde beslissing van de schuldeiser om de invordering voort te zetten.

Dat alles wijst erop dat die betalingsplannen in sommige gevallen niet geschikt zijn, vooral wanneer de schuld hoog is en/of de schuldenaar in een precair budgettair evenwicht verkeert. Bovendien lijkt de neiging van sommige schuldeisers om die

---

802 Zie Invorderingsprocedure geïmplementeerd door de FOD Financiën. Deze procedure voorziet in verschillende stappen om afbetalingsplannen op korte, middellange en lange termijn te verkrijgen, met inachtneming van maximumtermijnen en bepaalde voorwaarden:

- afbetalingsplan op korte termijn van maximaal 4 maanden na de vervaldag zonder bijzondere voorwaarden of formaliteiten;
- afbetalingsplan op middellange termijn van 4 tot maximaal 12 maanden na het ontstaan van de schuld, na een analyse van de aanvraag en de betalingscapaciteit;
- afbetalingsplan op lange termijn van meer dan 12 maanden en maximaal 60 maanden, de zogeheten administratieve schuldenregeling (ASR), na een analyse van de aanvraag door de regionaal directeur.

803 Overeenkomstig artikel 1254 van het Burgerlijk Wetboek.

plannen toe te staan meer gebaseerd op hun eigen (met name economische) belangen dan op de wens om de consument in moeilijkheden te steunen.

### 3.5. De gerechtelijke invordering van schulden

Het uitblijven van betaling of van een regeling bij het verstrijken van de in de ingebrekestelling gestelde termijn, de laatste sommatie aan de schuldenaar, betekent over het algemeen het einde van de zogenaamde minnelijke invorderingsfase. Thans heeft de schuldeiser het, in alle gevallen burgerlijk<sup>804</sup>, recht om een rechtsvordering in te stellen tegen de in gebreke blijvende schuldenaar teneinde de wettigheid en de afdwingbaarheid van zijn vordering te doen erkennen en de schuldenaar te doen gelasten ze te voldoen<sup>805</sup>. De kosten van de toegang tot de rechter, de angst, de terughoudendheid of het gebrek aan inzicht in de gerechtelijke instelling en de 'veronderstelde' afwezigheid van juridische argumenten om ze te betwisten, kunnen ongetwijfeld ten dele verklaren waarom meer dan 60% van de incassovorderingen ertoe leiden dat de schuldenaar bij verstek wordt veroordeeld<sup>806</sup>.

Die weg via het gerechtelijke apparaat vormt een nieuwe stap, die voor de schuldenaar over het algemeen synoniem is met gerechtskosten en andere kosten in verband met de procedure en zijn veroordeling<sup>807</sup>, waardoor het bedrag van een schuld die reeds in gebreke is gebleven, nog wordt verhoogd.

Gewapend met het vonnis heeft de schuldeiser nu een uitvoerbare titel. Het opent de deuren, indien nodig, voor dwanguitvoering in de vorm van een uitvoerend beslag.

Er zijn drie soorten tenuitvoerleggingsprocedures, afhankelijk van de aard van het in beslag te nemen goed:

- a. het uitvoerend beslag onder derden<sup>808</sup>, dat betrekking heeft op een geldsom<sup>809</sup> die aan de schuldenaar toebehoort en zich in handen van een derde bevindt.

De meest voorkomende vormen zijn loonbeslag en beslag op bankrekeningen.

---

804 Op voorwaarde dat de schuldeiser beschikt over een authentieke akte die de waarde heeft van een uitvoerbare titel. Er zij op gewezen dat, overeenkomstig het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen, de belastingadministratie (algemene administratie van de inning en de invordering) van haar kant een dwangbevel uitvaardigt (in het geval van de personenbelasting) of overgaat tot de inschrijving in het innings- en invorderingsregister (in het geval van de btw en het rolrecht), een dwangbevel en een inschrijving die de waarde hebben van een uitvoerbare titel.

805 De schuldeiser, een openbare instelling, heeft de bevoegdheid om een uitvoerbare titel uit te vaardigen (innings- en invorderingsregister, dwangbevel, enz.).

806 A. BERTH., 'L'injonction de payer', *Ius&Actores*, 2016/3, Larcier, blz. 57.

807 Rolrecht, rechtsplegingsvergoeding ...

808 Deze procedure wordt beheerst door artikelen 1539 tot 1544 van het Strafwetboek.

809 Ook, in voorkomend geval, op financiële instrumenten zoals aandelen, obligaties.

- b. het uitvoerend beslag op roerende goederen<sup>810</sup>, dat betrekking heeft op roerende goederen die toebehoren aan de schuldenaar en waarvan de verkoopprijs zal worden gebruikt om de schuld af te lossen.
- c. Het uitvoerend beslag op onroerend goederen<sup>811</sup>, dat betrekking heeft op onroerend goed dat eigendom is van de schuldenaar en waarvan de verkregen prijs zal worden gebruikt om de schuld af te lossen.

In deze fase van de invordering bevindt de gerechtsdeurwaarder, die borg staat voor en uitvoerder is van de rechterlijke macht, zich dan in zijn monopoliepositie om de uitvoerbare titel aan de schuldenaar te betekenen en om, indien nodig, de beslagprocedure in werking te stellen.

### 3.5.1. Moeilijkheid om het stadium van herstel vast te stellen

Wij hebben reeds gewezen op de ambivalentie van het statuut van de gerechtsdeurwaarder, die zowel een openbare als een particuliere functie heeft, die elkaar in het geval van de invordering van schulden tegelijk vervuld zouden kunnen worden.

Die situatie leidt tot een zekere verwarring bij de schuldenaars, die de tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder over het algemeen gelijkstellen met beslagprocedures en het vaak moeilijk vinden om uit te maken in welk stadium van de invordering de gerechtsdeurwaarder tussenbeide komt. Als gevolg daarvan geven zij gemakkelijker toe aan de druk of maken zij geen gebruik van de mogelijke middelen die hun ter beschikking staan.

In dit verband zijn er elementen die de schuldenaar in staat kunnen stellen de reikwijdte van de tussenkomst van de deurwaarder te bepalen, zoals:

- wanneer de gerechtsdeurwaarder optreedt in het kader van een gerechtelijke invordering wordt in de door de gerechtsdeurwaarder verrichte handeling verwezen naar de uitvoerbare titel (vonnis, fiscaal dwangbevel);
- wanneer hij optreedt in het kader van een minnelijke invordering moet de gerechtsdeurwaarder in de verstuurde brieven de volgende tekst opnemen: “Deze brief betreft een minnelijke invordering en geen gerechtelijke invordering

---

810 Deze procedure wordt geregeld door artikelen 1499 tot 1538 van het Strafwetboek.

811 Deze procedure wordt beheerst door artikelen 1560 tot 1654 van het Strafwetboek.

(dagvaarding voor het gerecht of beslaglegging)” in een aparte alinea, in vetgedrukte letters en in een ander lettertype<sup>812, 813</sup>.

Naast deze verwarring maakt het gebruik van brieven en documenten in juridische taal en formules die vaak technisch, jargonachtig en zelfs archaisch zijn, het voor schuldenaars, vooral de meest kwetsbaren, bijzonder moeilijk om de informatie te begrijpen en te lezen.

Sinds enkele jaren hebben sommige beoefenaars van juridische beroepen (notarissen, gerechtsdeurwaarders ...) het initiatief genomen om duidelijke juridische taal te gebruiken<sup>814</sup> door bepaalde documenten in het licht van deze benadering te herwerken en te herschrijven<sup>815</sup>.

### 3.5.2. Procedures met aanzienlijke kosten

De tenuitvoerlegging van een beslaglegging brengt voor de schuldenaar de aanvang van een relatief zware procedure mee en vooral bijzonder aanzienlijke kosten die, bijvoorbeeld in het geval van een uitvoerend beslag op roerende goederen, vaak tot 350 EUR oplopen.<sup>816</sup>

Ter herinnering: in het kader van zijn monopolieactiviteiten kan de gerechtsdeurwaarder emolumenten<sup>817</sup> innen voor de akten die hij verricht op het gebied van gerechtelijke invordering, overeenkomstig de tarieven die zijn vastgesteld bij het koninklijk besluit van 30 november 1976<sup>818</sup>.

---

812 Art. 6 §2, 6 van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument

813 In dit verband zij erop gewezen dat in het kader van een wetsvoorstel wordt voorgesteld gerechtsdeurwaarders en advocaten te verbieden om bij hun tussenkomst in het kader van de minnelijke invordering van schulden gebruik te maken van voor het beroep representatieve tekens zoals de weegschaal van justitie, teneinde elke verwarring bij de schuldenaar te voorkomen. Wetsvoorstel van 5 september 2019 tot wijziging van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument teneinde misbruiken tegen te gaan, Parl. Doc., K. Volksv., nr. 55-0267/001, blz. 7.

814 Een aanpak die gericht is op het correct en doeltreffend spreken en schrijven om het recht toegankelijker en begrijpelijker te maken voor de justitiabelen (ASBL Droits Quotidiens [https://www.droitsquotidiens.be/fr/Helder\\_Recht](https://www.droitsquotidiens.be/fr/Helder_Recht) <https://www.helderrecht.be/nl>).

815 Ter informatie stelt de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders standaardakten ter beschikking die in gewone juridische taal zijn opgesteld. Dit wordt ook aangemoedigd door de Ombudsman voor de gerechtsdeurwaarders (Ombudsman voor de gerechtsdeurwaarders, Jaarverslag 2018-2019, blz. 17: <https://www.ombudsgdw.be/publicaties/jaarverslagen>).

816 Ter informatie: de totale kostprijs van een procedure van roerend beslag vanaf de betekening van de uitvoerbare titel tot de verkoop van de goederen kan worden geraamd op meer dan 2.000 EUR ('Beknopte gids over de gedwongen verkoop van roerende goederen in de verkoopzaal der gerechtsdeurwaarders van Brussel' Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2020, blz. 9: <https://www.mediationdettes.be/Beknopte-gids-over-de-gedwongen-verkoop-van-roerende-goederen-in-de-Verkoopzaal?lang=nl>).

817 Vergoedingen en bezoldigingen voor handelingen verricht door een ministerieel ambtenaar die worden getarifeerd door de overheid.

818 Koninklijk besluit van 30 november 1976 tot vaststelling van het tarief voor akten van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken en van het tarief van sommige toelagen.

Het is algemeen bekend dat dat tarief verouderd, ongeschikt, interpreteerbaar, buitensporig ingewikkeld, onbegrijpelijk en ondoorzichtig is<sup>819</sup>. Het brengt onbegrip en zelfs ontsteltenis mee voor de schuldenaar, omdat hij kosten moeten dragen waarop hij geen vat heeft.

Die kosten omvatten het inningsrecht, dat door de schuldenaar wordt betaald wanneer hij het totale bedrag van zijn schuld aan de gerechtsdeurwaarder betaalt, en het afkortingsrecht<sup>820</sup>, dat de gerechtsdeurwaarder ontvangt voor elke van de schuldenaar ontvangen betaling in termijnen. Dat afkortingsrecht, dat wordt berekend op basis van het bedrag van de gedane stortingen, verlengt de aflossingstermijn, brengt aanzienlijke extra kosten mee en benadeelt schuldenaars die kleine stortingen doen<sup>821</sup>.

In dat verband wijzen we erop dat een wetsvoorstel is ingediend om die rechten met de helft te verminderen<sup>822</sup> om ze af te stemmen op de werkelijke beheerskosten van de gerechtsdeurwaarder. Verder wordt gedacht aan een verbod op de inning van een afkortingsrecht wanneer de terugbetalingen minder dan 50 EUR bedragen om de meest kwetsbare schuldenaars te beschermen tegen een buitensporige stijging van hun hoofdschuld.

Maar het is duidelijk dat een aanpassing, een vereenvoudiging en een herwaardering van dit tarief op globaal vlak meer dan noodzakelijk en dringend zijn. Er is gezegd dat dit een delicaat en gevoelig project is met belangrijke uitdagingen voor zowel gerechtsdeurwaarders als schuldenaars.

### 3.5.3. Procedures met problematische middelen en problematische resultaten

#### a. Uitvoerend beslag op roerende goederen als drukingsmiddel

Bij gebrek aan in beslag te nemen inkomsten kan de gerechtsdeurwaarder overgaan tot een uitvoerend beslag op het meubilair van de schuldenaar, waarvan de verkoop het mogelijk zal maken de openstaande schuld te vereffenen.

---

819 Zie in het bijzonder Ombudsman voor de gerechtsdeurwaarders, Jaarverslag 2018-2019, *op.cit.*, blz.15.

820 Artikel 8 van het voornoemde koninklijk besluit van 30 september 1976 Het inningsrecht is vastgesteld op 1% van het bedrag van de schuld in hoofdsom en rente met een maximum van 12,67 EUR en een maximum van 125,67 EUR, te vermeerderen met de btw tegen 21%. Het afkortingsrecht varieert naargelang van het bedrag van de storting. Bijvoorbeeld, voor een bedrag tussen 0 en 24,99 EUR, bedraagt dat recht 2,61 EUR plus 21% btw (tarief van 2021).

821 Voor een schuld van 300 EUR (hoofdsom en rente) met een terugbetalingsplan van 10 EUR per maand ontvangt de deurwaarder voor elke maandelijkse betaling een voorschot van 2,61 EUR (tarief 2021) + 21% btw, dus 3,15 EUR. Deze schuld zal in bijna 44 maanden worden afgelost, terwijl zij in principe in 30 maanden had kunnen worden afgelost met een meerkost van 138 EUR.

822 Wetsvoorstel van 16 september 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 november 1976 tot vaststelling van het tarief voor akten van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken en van het tarief van sommige toelagen inzake inningsrechten en afkortingsrechten, Parl. Doc., K., Volksv. 55-0340/001.

Beslag op roerende goederen bereikt dit doel echter zelden, maar is vooral een drukkmiddel<sup>823</sup> om de schuldenaar te dwingen of te verplichten tot volledige en onmiddellijke betaling van zijn schuld of om in te stemmen met een betalingsregeling.

Er is vastgesteld dat een belachelijk klein percentage van beslag op roerende goederen leidt tot de openbare verkoop van die goederen<sup>824</sup>.

Het merendeel van de openbare verkoop is deficitair en is niet of nauwelijks voldoende om de kosten van de procedure te dekken. Dit komt door de kosten die deze procedure meebrengt<sup>825</sup>, de vaak geringe geschatte waarde van de in beslag genomen meubelen en de weinig optimale omstandigheden van de openbare verkoop.

Ten overstaan van gezinnen die zich in een precare situatie bevinden, vaak geen inkomen hebben waarop beslag kan worden gelegd en zelden eigenaar zijn van hun woning, is beslag op roerende goederen voor de gerechtsdeurwaarder in het algemeen het enige actiemiddel. Dit is des te problematischer omdat deze gezinnen, geconfronteerd met de druk en de vrees dat hun enige bezitting zal worden afgenomen, vaak berusten in het doen van gedeeltelijke betalingen van een belachelijk hoog bedrag ten nadele van een reeds broos, zo niet deficitair, budgettair evenwicht.

Geconfronteerd met een steeds toenemende schuld, met gedeeltelijke betalingen die nauwelijks de kosten dekken, met het risico dat de procedure bij de geringste afwijking van het betalingsplan wordt gereactiveerd en een nieuwe verkoopdag wordt vastgesteld, bevinden schuldenaars zich, zonder duurzame oplossing, in een situatie van permanente spanning, waardoor zij zo niet in een te grote schuldenlast, dan toch in een grotere onzekerheid worden gestort.

Uiteraard bestaan er rechtsmiddelen tegen verliesgevende verkopen of misbruiken<sup>826</sup>.

Artikel 866 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat procedurehandelingen die door een gerechtsdeurwaarder worden verricht voor zijn rekening zijn indien zij nodeloze kosten veroorzaken of zelfs tot schadevergoeding kunnen leiden.

De gerechtsdeurwaarder is dus verplicht te voorkomen dat hij een te dure of onevenredige tenuitvoerleggingsprocedure start. Het is zijn plicht de schuldeiser

---

823 Mutations et facéties d'une profession méconnue, *op.cit.*, blz. 162.

824 Beknopte gids over de gedwongen verkoop van roerende goederen in de verkoopzaal der gerechtsdeurwaarders van Brussel, *op.cit.*, blz. 4.

825 Ter informatie: de totale kostprijs van een procedure van roerend beslag vanaf de betekening van de uitvoerbare titel tot de verkoop van de goederen kan worden geraamd op meer dan 2.000 EUR. Dit is dus het minimumbedrag dat tijdens de verkoop moet worden bereikt om te voorkomen dat er verlies wordt geleden ('Beknopte gids over de gedwongen verkoop van roerende goederen in de verkoopzaal der gerechtsdeurwaarders van Brussel' Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2020, blz. 9: <https://www.mediationdettes.be/Beknopte-gids-over-de-gedwongen-verkoop-van-roerende-goederen-in-de-Verkoopzaal?lang=n>).

826 In het kader van de procedure van collectieve schuldenregeling hebben de arbeidsrechtbanken in bepaalde gevallen kennis genomen van de houding en de handelwijze van bepaalde gerechtsdeurwaarders, die terugkerende en daaruit voortvloeiende kosten hebben gemaakt ten aanzien van personen zonder redelijkerwijs realiseerbaar vermogen, waardoor zij op lange termijn in een situatie van blijvende schuldenlast zijn terechtgekomen, en hebben zij deze gevallen veroordeeld: AR, Luik (afd. Luik), 16 februari 2016, *Ius&Actores*, 2016/3, p. 145; AR Brussel, 14 maart 2017, *J.L.M.B.*, 17/553.

zo spoedig mogelijk in kennis te stellen van het povere resultaat dat de door hem ingeleide tenuitvoerleggingsprocedure zal opleveren<sup>827</sup>.

Het is zijn eigen verantwoordelijkheid.

Let wel dat het, zodra de informatie is doorgegeven, aan de schuldeiser is om te beslissen of hij al dan niet doorgaat met de lopende tenuitvoerleggingsprocedures<sup>828</sup>.

Deze praktijken kunnen ook worden veroordeeld op grond van de theorie van misbruik van recht. De houder van een recht maakt misbruik van recht wanneer hij het uitoefent door de voor de schuldenaar meest nadelige weg te kiezen, terwijl deze voor hem geen nut of belang heeft.

Dit zal met name het geval zijn:

- wanneer de schuldeiser extra invorderingskosten maakt zonder dat dit voor hem enig resultaat oplevert<sup>829</sup>;
- wanneer is bewezen dat er een wanverhouding bestaat tussen het uitstaande saldo van de schuldvordering en de kosten van de tenuitvoerleggingsprocedure<sup>830</sup>;
- wanneer blijkt dat de in beslag te nemen goederen de kosten niet in één keer zullen dekken<sup>831</sup>;
- wanneer een tweede beslagodeloos is en had kunnen worden vermeden door het centraal bestand van berichten van beslag te raadplegen<sup>832</sup>.

In de praktijk zijn deze middelen<sup>833</sup> echter niet erg doeltreffend, niet alleen omdat de schuldenaar er niet van op de hoogte is, maar ook omdat zij een bijzonder omslachtige procedure voor de beslagrechter vereisen, die aanzienlijke procedurekosten met zich meebrengt<sup>834</sup>.

Er is echter een andere oplossing. Het Gerechtelijk Wetboek bepaalt immers dat wanneer de in beslag te nemen goederen van de schuldenaar duidelijk ontoereikend zijn om de kosten van de procedure te dekken de gerechtsdeurwaarder een proces-

---

827 Bergen, 9 mei 1996, RGAR, 1998, 12911.

828 Indien de deurwaarder vaststelt dat de schuldeiser enkel handelt met het oogmerk schade te berokkenen of op een totaal onevenredige wijze, moet hij zijn ambt weigeren en kan hij de zaak voorleggen aan de beslagrechter.

829 Civ. Luik, Beslag., 6 juli 1988, J.L.M.B., 1988, blz. 1368.

830 Civ. Bergen, Kamer voor beslagzaken 2 november 1989, JLMB, 1990, blz. 496; Bergen, 22 maart 1996, JLMB, 1996, blz. 1045.

831 Civ. Luik, Kamer voor beslagzaken, 20 maart 1991, JLMB, 1991, 694.

832 Luik, 9 november 1990, JLMB, 1991, 83; Bergen, 22 januari 1991, JLMB 1991, 834.

833 Er zij ook op gewezen dat op grond van artikel 1396 van het Gerechtelijk Wetboek de beslagrechter verplicht is toe te zien op de naleving van de bepalingen inzake bewarende beslagen en middelen tot tenuitvoerlegging. Hij kan, zelfs ambtshalve, zich een verslag over de stand van de rechtspleging door de optredende of aangestelde openbare of ministeriële ambtenaren doen overhandigen. Stelt hij een verzuim vast, dan geeft hij daarvan kennis aan de procureur des Konings, die oordeelt welke tuchtrechtelijke gevolgen zulks medebrengen.

834 Onder voorbehoud van de toekenning van rechtsbijstand.

verbaal van niet-bevinding moet opmaken<sup>835</sup>. Deze handeling beëindigt dan de procedure.

Het is duidelijk dat deze praktijk niet erg wijdverspreid is. De economische belangen van de partijen en het verlies van een drukkingsmiddel op de schuldenaar moedigen deze oplossing niet aan. Het zou dan ook passend zijn om in dergelijke gevallen de verplichting op te leggen om een proces-verbaal van niet-bevinding op te stellen, op straffe van nietigheid. Er moet ook worden voorzien in de mogelijkheid voor de schuldenaar om zich in het kader van een vereenvoudigde procedure tot de beslagrechter te wenden om het ontbreken van dit proces-verbaal te sanctioneren wanneer zijn financiële en vermogenssituatie dit vereist.

b. Het probleem van het 'herhaalde' beslag op roerende goederen

Hoewel het beslag individueel wordt uitgevoerd, wordt erkend dat het een collectieve roeping heeft. Dit betekent dat alle schuldeisers er baat bij hebben en niet alleen degene die het beslag heeft gelegd. Met andere woorden, wanneer een gerechtsdeurwaarder na een beslag geld int, kan hij dit niet rechtstreeks en alleen aan zijn cliënt terugstorten, maar moet hij het zo nodig verdelen onder andere schuldeisers van de schuldenaar<sup>836</sup>.

De gerechtsdeurwaarder die het beslag uitvoert, moet dus nagaan op welke andere schuldeisers van de schuldenaar<sup>837</sup> de verdeling van toepassing kan zijn, en deze schuldeisers op de hoogte brengen.

In geval van loonbeslag onder derden of verkoop van roerende goederen<sup>838</sup> zullen de door de gerechtsdeurwaarder gerecupereerde gelden dus worden verdeeld onder de verschillende schuldeisers die hun schuldvordering hebben aangegeven, rekening houdend met eventuele voorkeursgronden<sup>839</sup> en naar rato van de verschuldigde bedragen.

Deze praktijk wordt geregeld door het Gerechtelijk Wetboek en is onderworpen aan een bijzonder lange, ingewikkelde en dure procedure<sup>840</sup>.

In het geval van een loonbeslag onder derden zal de gerechtsdeurwaarder dus belast zijn met alle lopende dossiers van de andere schuldeisers. Hij is dus verplicht om het beslag voort te zetten, zelfs indien de in beslag genomen bedragen hoger zijn dan het bedrag van de schuld die hij int, totdat hij over voldoende geld beschikt om alle schuldeisers die aangifte hebben gedaan te betalen. Pas dan kan hij een einde maken

---

835 Artikel 1390 van het Gerechtelijk Wetboek.

836 Schuldeisers van de staat (fiscus, btw ...), socialezekerheidskassen, schuldeisers die zijn ingeschreven in het centraal bestand van berichten van beslag en die een gerechtelijke invorderingsprocedure tegen de schuldenaar hebben lopen.

837

838 In geval van onroerend beslag is de met de verkoop belaste notaris verplicht de prijs onder de verklarende schuldeisers te verdelen in het kader van de rangregeling.

839 Het aan een schuldeiser toegekende recht om met voorrang op andere schuldeisers van de schuldenaar te worden betaald (hypotheek, voorrechten).

840 De verdelingsprocedure: artikelen 1627 tot 1638 van het Gerechtelijk Wetboek.



aan het beslag door de inkomensschuldenaar een machtiging tot stopzetting van de betalingen toe te zenden. Dit wordt 'opheffing' genoemd.

De schuldenaar is vaak niet op de hoogte van deze bijzonderheid en kan zich afvragen of het beslag moet worden gehandhaafd wanneer de reeds in beslag genomen bedragen grotendeels de schuld dekken waarvoor het beslag is gelegd.

Voor het beslag op roerende goederen leidt deze praktijk tot een ander bijzonder probleem. Indien er meerdere schuldeisers zijn, worden zij immers pas betrokken bij de procedure die wordt ingeleid op het moment van de verdeling van de prijs van de verkoop van de goederen van de schuldenaar. Zoals in het vorige punt is gezegd, vindt deze verkoop echter zelden plaats.

Bovendien zullen de door de schuldenaar gedane eenmalige of opeenvolgende betalingen enkel ten goede komen aan de gerechtsdeurwaarder die het beslag legt. Om een stuk van de taart te krijgen, hebben de andere schuldeisers dus geen andere keuze dan op hun beurt beslag te leggen. Elke schuldeiser heeft dus het recht om een of meer beslagleggingen op roerende goederen te doen voor verschillende vorderingen op dezelfde schuldenaar.

De vaststelling is duidelijk. In veel schuldbemiddelingszaken worden schuldenaars geconfronteerd met herhaalde beslagleggingen op roerende goederen, waardoor zij onder druk worden gezet om in te stemmen met hypothetische betalingsregelingen die al snel onbeheersbaar worden. De herhaalde accumulatie van tenuitvoerleggingskosten leidt onvermijdelijk tot een verslechtering van de schuld, of zelfs tot overmatige schuldenlast.

En toch bestaat de mogelijkheid voor een schuldeiser om toegevoegd te worden aan een lopend beslag op roerende goederen. Ze wordt geregeld door artikel 1524 van het Gerechtelijk Wetboek. Deze bepaling wordt echter zeer zelden toegepast. Het is waar dat deze procedure in haar huidige vorm bijzonder ingewikkeld is, problematisch wat de kosten betreft, zonder doorslaggevende voordelen voor de schuldeiser, en uiteindelijk zelfs het risico van een te zware schuldenlast voor de schuldenaar kan vergroten.

Om de druk op de schuldenaar te verlichten en de schuldeiser een procedure van reëel economisch belang te bieden, lijkt een wijziging van artikel 1524 van het Gerechtelijk Wetboek noodzakelijk. Het zou de bedoeling zijn deze laatste te laten deelnemen in de betalingen van de schuldenaar in het kader van het aan de beslagleggende deurwaarder toegekende betalingsplan, of zelfs gemakkelijk te kunnen worden toegevoegd aan het bestaande beslag zonder dat nieuwe procedurele stappen moeten worden ondernomen, d.w.z. zonder de kosten van de tenuitvoerlegging te verzwaren.

### 3.5.4. Bescherming en rechtsmiddelen voor de schuldenaar

In het kader van het uitvoerend beslag op roerende goederen beschermt artikel 1408 van het Gerechtelijk Wetboek de schuldenaar door een lijst van goederen die noodzakelijk zijn om hem en zijn gezin in staat te stellen om een minimum aan menselijke waardigheid te behouden, uit te sluiten van het toepassingsgebied van de inbeslagneming. Die lijst, die uit een andere eeuw dateert, verdient echter een flinke opfrisbeurt en moet worden aangepast aan de bijzonderheden en behoeften van de hedendaagse levensstijl. Wij denken met name aan audiovisuele apparatuur en informatica-uitrusting, die over het algemeen het doelwit zijn van gerechtsdeurwaarders, gezien hun veelvuldige aanwezigheid in gezinnen en de aanzienlijke economische waarde in vergelijking met andere in beslag te nemen goederen.

Op dit punt voorziet een tekst die momenteel in de Commissie voor Justitie ligt, in de opname van televisie- en radiotoestellen in de lijst. De tekst voorziet ook in de uitbreiding van de onbeslagbaarheid tot apparatuur en uitrusting die nodig zijn voor toegang tot een internetverbinding<sup>841</sup>, naar keuze van de in beslag genomen schuldenaar, met een maximum van 500 EUR per gezin<sup>842</sup>. Deze definitie omvat derhalve met name laptops, mobiele telefoons, tablets, smart tv's, enz. Onder gezin<sup>843</sup> moet worden verstaan eenieder die in hetzelfde gezin als de in beslag genomen schuldenaar woont. Voorts voorziet het voorstel in een herformulering van de bepaling betreffende goederen met sentimentele waarde door te bepalen dat een of meer goederen, naar keuze van de schuldenaar, kunnen worden beoogd, mits hun waarde niet meer bedraagt dan 400 EUR<sup>843</sup>.

In geval van betwisting over de beslagbaarheid van de goederen kan de schuldenaar zich wenden tot de beslagrechter door middel van een vereenvoudigde en snelle procedure die wordt geregeld door artikel 1408, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek. Deze betwisting moet door de schuldenaar worden gedaan via de opmerkingen die hij aan de gerechtsdeurwaarder moet maken hetzij op het ogenblik van het beslag zelf, hetzij binnen vijf dagen na de eerste beslaglegging<sup>844</sup>. Na deze termijn is iedere betwisting door de schuldenaar niet ontvankelijk<sup>845</sup>.

Alle opmerkingen worden dan ook opgetekend in het proces-verbaal van beslag, dat vervolgens wordt voorgelegd aan de beslagrechter.

In dit verband kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt.

---

841 Naar keuze van de in beslag genomen schuldenaar.

842 In dit verband wijzen wij erop dat onlangs in de Kamer een voorstel tot herziening van artikel 23, alinea 3, van de Grondwet is ingediend, dat ertoe strekt het recht op een leven in overeenstemming met de menselijke waardigheid uit te breiden met het recht op voldoende en neutrale toegang tot het internet. Doc. K. Volksv., 55-2137/001.

843 Wetsvoorstel van 17 september 2019 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot niet voor beslag vatbare goederen, Parl.Doc. K. Volksv., 55-0373/001.

844 In geval van roerend beslag moeten de opmerkingen binnen 5 dagen na het beslag geformuleerd worden; in geval van roerend beslag buiten de woning en bij afwezigheid van de schuldenaar, binnen 5 dagen na de betekening van het proces-verbaal van inbeslagneming aan diens woning.

845 P. GIELEN, 'La saisie mobilière', Editions Larcier, Brussel, 2011, blz. 91-93.

Om te beginnen lijkt de termijn voor het indienen van opmerkingen bijzonder kort, wanneer men bedenkt dat de schuldenaar vaak bij lange na niet op de hoogte is van en/of naar behoren wordt ingelicht over de regels betreffende onbeslagbare goederen, het verhaal waarover hij beschikt en de wijze waarop dit kan worden uitgeoefend. Op dit punt voorziet het hieronder vermelde wetsvoorstel in een verlenging van deze termijn van vijf tot vijftien dagen om de schuldenaar de tijd te geven kennis te nemen van zijn rechten, deze te laten gelden en de nodige bewijzen voor te bereiden. Toch moet ervoor worden gezorgd dat de schuldenaar zich bewust is van dit verhaal en het begrijpt.

Ten tweede kan dit verhaal alleen betrekking hebben op betwistingen betreffende goederen waarop geen beslag kan worden gelegd krachtens artikel 1408 van het Gerechtelijk Wetboek. Alle andere problemen of moeilijkheden die zich voordoen tijdens de beslagprocedure<sup>846</sup> zijn niet ontvankelijk en vereisen een specifiek verzoek van de schuldenaar aan de beslagrechter, met de bekende omslachtigheid en kosten<sup>847</sup>. Dit geldt met name voor het probleem van in beslag genomen goederen die niet toebehoren aan de in beslag genomen schuldenaar of die niet uitsluitend toebehoren aan de schuldenaar wanneer deze zijn woning deelt<sup>848</sup>.

De gerechtsdeurwaarder heeft namelijk het recht om beslag te leggen op alle beslagbare goederen die zich in de woning van de schuldenaar bevinden<sup>849</sup>, tenzij hij het tegendeel kan bewijzen, wat vaak bijzonder ingewikkeld is (verlies van eigendomsdocumenten, aankoopfacturen, enz.). Bij ontstentenis zal de vermoedelijke eigenaar zich zelf tegen de verkoop moeten verzetten door middel van een specifieke vordering voor de beslagrechter, de rechtsvordering tot terugvordering<sup>850</sup>. Afgezien van het feit dat dit rechtsmiddel niet bekend is, zijn de procedurele complexiteit en de kosten ervan van dien aard dat het ontmoedigd wordt er gebruik van te maken, waardoor deze goederen vatbaar blijven voor inbeslagneming.

De kosten van tenuitvoerleggingsprocedures, van weinig doeltreffende rechtsmiddelen tegen procedures, de mogelijkheid van een gecumuleerd optreden van meerdere gerechtsdeurwaarders ten laste van eenzelfde schuldenaar, waardoor zijn schuldenlast verslechtert, de handhaving van de procedure ondanks de geringe waarde van de in beslag genomen goederen, waardoor elke verkoop onrechtmatig wordt ... zo veel problemen die het uitvoerend beslag (o.a. op roerende goederen) doet rijzen en die een denkoefening vergen, zowel wat het doel, de procedure als de middelen betreft om ze ten uitvoer te leggen.

---

846 Betwisting van de wettigheid van het beslag (nietigheid van de proceshandelingen), het niet-bestaan van de schuld en de doeltreffendheid van de uitvoerbare titel, inbeslagneming van goederen waarvan hij geen eigenaar is ...

847 Onder voorbehoud van de toekenning van rechtsbijstand.

848 Met een echtgenoot, partner, ouders ...

849 *"Met betrekking tot roerende goederen geldt het bezit als titel"*.

850 Artikel 1514 van het Gerechtelijk Wetboek.

## 4. Naar een ethische en verantwoorde schuldinvoering: welke ervaring, welke bevindingen?

De beroepsgroep is zich bewust van de noodzaak om de misbruiken en praktijken van sommigen aan te pakken. Zij is zich er ook van bewust dat zij haar functie binnen een gerechtelijke instelling in volle verandering moet herdefiniëren. Daarom toont zij zich sinds enkele jaren, zowel via haar politieke aanbevelingen<sup>851</sup> als via diverse initiatieven, bereid zich te positioneren in de strijd tegen de overmatige schuldenlast van particulieren, maar ook om de gerechtsdeurwaarder op te nemen als een essentiële speler, of zelfs grondlegger van een meer ethische en verantwoorde invoering.

Deze bewustwording heeft met name geleid tot verschillende projecten om mensen met schulden te ondersteunen. Hoewel deze initiatieven positief kunnen worden beoordeeld, doen zij toch een aantal problemen en vragen rijzen in verband met de positie van de gerechtsdeurwaarder, de eerbiediging van de rechten en de bescherming van de schuldenaars, met name wat de persoonsgegevens betreft, en de doeltreffendheid van de oplossing die zij bieden voor financieel precare gezinnen.

### 4.1. De invoering via minnelijke schuldbemiddeling

Ter herinnering, is de minnelijke schuldbemiddeling een procedure voor de aanpak van overmatige schuldenlast waarbij een professional (schuldbemiddelaar) tot taak heeft een budgettaire en financiële analyse te maken van de persoon die zich in een situatie van (overmatige) schulden bevindt, en met alle schuldeisers de betalingsvoorwaarden voor diens schulden vast te stellen en daarover te onderhandelen, zodat deze binnen een redelijke termijn en met respect voor de menselijke waardigheid kunnen worden afgelost<sup>852</sup>.

Om de in financiële moeilijkheden verkerende en verzwakte schuldenaar te beschermen tegen kwaadwillige en inhalige adviseurs is de uitoefening van schuldbemiddeling, zoals hierboven omschreven, strikt gereguleerd<sup>853</sup>. Zo zijn, naast openbare en particuliere instellingen<sup>854</sup>, alleen advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen, alsmede gerechtelijke mandatarissen<sup>855</sup> bevoegd om te bemiddelen in schulden<sup>856</sup>.

Hoewel minnelijke schuldbemiddeling altijd het voorrecht is geweest van (voor de schuldenaar gratis toegankelijke) openbare en particuliere erkende diensten, en dat ook

---

851 A. MICHIELENS, L. CHABOT, *op.cit.*

852 "Manuel de la médiation de dettes", uitgave 2021, Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, 2021, blz. 23-25.

853 WER, art.VII.115 (voorheen artikel 67 van de wet van 12 juni 1991 betreffende het consumentenkrediet, ingetrokken).

854 Zoals OCMW's, CAW's, vzw's of ION's.

855 Zoals voorlopige bewindvoerders.

856 Er zij op gewezen dat alleen de vermelde categorieën ook de toelating hebben om als schuldbemiddelaar te worden aangesteld in de collectieve schuldenregeling, een gerechtelijke procedure voor de behandeling van overmatige schuldenlast die wordt ingeleid bij de arbeidsrechtbank (art. 1675/17, §1 Gerechtelijk Wetboek).

blijft, tonen gerechtsdeurwaarders en advocaten<sup>857</sup> er sinds enkele jaren een groeiende belangstelling voor en proberen zij zich duidelijk in deze niche te positioneren.

Het lijkt in die geest dat de initiatiefnemers in 2015 de dienst 'MyTrustO' hebben opgericht, onder impuls van Beweging.net Antwerpen en verschillende lokale gerechtsdeurwaarders<sup>858</sup>. Deze dienst biedt mensen met schulden de mogelijkheid om contact op te nemen met een adviseur, een gerechtsdeurwaarder, om de balans op te maken van hun financiële situatie. Vervolgens wordt in onderling overleg een volledig en exhaustief financieel document opgesteld waarin de inkomsten, de schulden en de terugbetalingscapaciteit van de schuldenaar worden vermeld, zo nodig vergezeld van een afbetalingsplan waarover met alle geïdentificeerde schuldeisers is onderhandeld.

Resultaat:

- de schuldenaar kan hopen op een oplossing voor de terugbetaling van zijn schulden en de opeenstapeling van uitvoeringskosten en verdere invordering vermijden;
- schuldeisers wordt een afbetalingsplan aangeboden dat wordt gegarandeerd door een professionele analyse en goedkeuring;
- de gerechtsdeurwaarder heeft volledige en nauwkeurige toegang tot het vermogen en de financiële situatie van de schuldenaar.

Let wel: deze dienst brengt kosten voor de schuldenaar met zich mee, namelijk 150 EUR voor de opening van het dossier en de opstelling van het financieel document, plus een maandelijkse beheerkost van min of meer 50 EUR. Het bedrag varieert naargelang van de omvang van het dossier.

In dezelfde geest biedt Modero, een gerechtsdeurwaarderskantoor, schuldenaars die moeilijkheden ondervinden m.b.t. de invordering van hun schulden ook een schuldbemiddelingsprocedure aan tussen hen en de schuldeiser(s) voor wie Modero verantwoordelijk is voor de invordering van de uitstaande bedragen<sup>859</sup>. Wat is het standpunt en de analyse van deze nieuwe initiatieven ter bestrijding van overmatige schuldenlast in een geprivatiseerde vorm?

#### 4.1.1. Een alternatief, maar voor een gericht publiek

Zonder openiger leiwijze de plaats in te nemen van de erkende schuldbemiddelingsdiensten die al meer dan twintig jaar bestaan, zijn deze initiatieven vooral bedoeld als alternatief

---

857 Zie bijvoorbeeld: <https://www.schuldbemiddelaar.vlaanderen/nl-be/> [geraadpleegd op 25 juni 2021].

858 Onder leiding van gerechtsdeurwaarder Patrick VAN BRUGGENHOUT <https://mytrusto.be/nl/home> [geraadpleegd op 25 juni 2021].

859 Modero plus, <https://www.modero.be/fr/actualites/2020-comment-nos-mediateurs-agrees-peuvent-vous-aider> [geraadpleegd op 25 juni 2021] <https://www.modero.be/nl/nieuws/2017-modero-klaar-voor-actieveterol-bij-schuldbemiddeling> [geraadpleegd op 25 juni 2021].

voor een publiek met reële aflossingsmogelijkheden, met andere woorden een weinig of niet kwetsbaar publiek op het vlak van bestaanszekerheid.

De doelstelling van een realistisch afbetalingsplan, de aanzienlijke kosten van bepaalde voorgestelde diensten en de actieve en noodzakelijke betrokkenheid van de schuldenaar veronderstellen immers dat deze, hoewel in moeilijkheden, over de capaciteiten en middelen beschikt om er alleen uit te komen.

Deze acties bieden in elk geval het voordeel dat zij de kans kunnen vergroten om mensen op te sporen die in een situatie van overmatige schuldenlast verkeren of dreigen te geraken en die, uit onwetendheid of uit waardigheid, niet of met tegenzin een OCMW of een sociale dienst durven binnen te wandelen.

Voor veel mensen is het inroepen van de hulp van een gerechtsdeurwaarder om uit de schulden te raken op zich echter geen 'logische' en voor de hand liggende stap.

#### 4.1.2. Schuldbemiddeling is niet gewoon een afbetalingsplan

Deze initiatieven zijn gebaseerd op de procedure van minnelijke schuldbemiddeling. Dit kan niet worden teruggebracht tot enkel de uitvoering van een betalingsplan. Minnelijke schuldbemiddeling maakt deel uit van een veel breder proces van:

- een grondige budgettaire analyse, die de vaststelling van precieze en volledige inkomsten en uitgaven omvat, het zoeken naar een realistisch budgettair evenwicht en, in voorkomend geval, de activering van de rechten en sociale of financiële bijstand waarop de betrokkene aanspraak kan maken;
- een onderzoek en een controle van de wettigheid van de schuldvorderingen, zo nodig leidend tot betwisting van bedragen die niet wettelijk gerechtvaardigd zijn, verjaard zijn...;
- de uitwerking van een afbetalingsplan dat gericht is op financieel herstel binnen een redelijk tijdsbestek, terwijl de schuldenaar over voldoende middelen blijft beschikken om een menswaardig bestaan te leiden;
- toezicht op de uitvoering van het plan en de mogelijkheid om het aan te passen naar gelang van het ontstaan van nieuwe schulden en/of risico's die de aflossingscapaciteit beïnvloeden.

Bovendien zijn de moeilijkheden van mensen met een overmatige schuldenlast zelden uitsluitend van financiële aard. Zij zijn vaak de oorzaak en/of het gevolg van andere sociale, gezins-, beroeps-, medische of zelfs beheerproblemen waarmee rekening moet worden gehouden, hetzij door specifieke sociale steun, hetzij door verwijzing naar andere gespecialiseerde diensten, andere procedures of door het opzetten van begeleiding of budgetbeheer.

In het kader van de door de gerechtsdeurwaarders voorgestelde bemiddeling houdt het gebrek aan gevoeligheid, opleiding en/of middelen die een sociale, multidisciplinaire

en gepersonaliseerde aanpak mogelijk maken<sup>860</sup>, het streven naar rentabiliteit echter het risico in dat hun tussenkomst uitsluitend gericht is op de juridische en boekhoudkundige aspecten van de schuld, waardoor de schuldenaar alleen komt te staan of in ieder geval geen oplossing vindt voor de andere aspecten van zijn financiële moeilijkheden of voor de onderliggende problemen.

#### 4.1.3. Schuldinvorderaar, schuldbemiddelaar: ambivalentie en belangenconflict

Wij hebben reeds gewezen op de ambivalentie van het statuut van de gerechtsdeurwaarder, met name in het kader van de invordering van schulden. Dit wordt nog versterkt wanneer de gerechtsdeurwaarder ook de rol van schuldbemiddelaar op zich neemt. Hoewel onpartijdigheid en onafhankelijkheid bepalend zijn voor zijn functie, is de afwisseling van zijn optreden als schuldinvorderaar en schuldbemiddelaar niet zonder enige verwarring en geeft die zelfs aanleiding tot een risico op belangenconflicten voor zowel schuldenaars als schuldeisers.

De schuldenaar loopt aldus het risico dat de gerechtsdeurwaarder achtereenvolgens een opdracht van schuldinvorderaar en een opdracht van schuldbemiddelaar vervult. Deze tussenkomsten hebben echter verschillende doelstellingen en vereisen specifieke middelen.

Kan men wat de schuldeisers betreft, die ook cliënten van de gerechtsdeurwaarder zouden zijn, niet met recht vrezen voor bepaalde functieverschuivingen of standpunten die ongunstig zijn voor de schuldenaar?

Er valt te vrezen voor:

- het risico van bevoordeling van de schulden van de 'cliënt'-schuldeiser;
- het risico om de kant van de schuldeiser te kiezen in geval van een eventueel geschil over de schuldvordering (verjaring, ongepaste kosten, enz.) of de schuldenaar onvoldoende te informeren of bij te staan in geval van een eventueel geschil;
- het risico dat de in het kader van de schuldbemiddeling verzamelde informatie in latere gerechtelijke procedures wordt gebruikt of bij de voortzetting van de door de schuldeiser gevraagde invordering.

## 4.2. Schuldinvoering via bemiddeling

Zoals in deze bijdrage reeds is opgemerkt, is schuldinvoering een dure zaak, zowel voor de schuldenaar, die zijn schuld in elke fase dramatisch ziet oplopen, als voor de

---

860 Er zij op gewezen dat sommige gerechtsdeurwaarderskantoren maatschappelijk werkers in hun teams hebben opgenomen, maar het is niet zeker dat de werkcontext hen in staat stelt op dezelfde wijze te werken als in de non-profitsector.

schuldeiser, die de kosten van de tenuitvoerlegging moet dragen en betalen zonder enige garantie op terugbetaling.

Door hun geschillen<sup>861</sup> zijn vrederechters bevoorrechte getuigen van de hel die consumenten met blijvende schuldproblemen moeten doorstaan.

Beweging.net en de vrederechters hebben oog voor deze problematiek en pleiten voor het inschrijven van een procedure van schuldcentralisatie en minnelijke schuldvordering in het Gerechtig Wetboek.

In afwachting van een wetswijziging en overtuigd van de relevantie van een dergelijke procedure, hebben Beweging.net, MytrustO en het Koninklijk Verbond van de Vrede- en Politierchters een proefproject opgestart. Zodra de schulden zijn gecentraliseerd en een betalingsplan is opgesteld, leggen de gerechtsdeurwaarder en de schuldenaar dit plan via de bemiddelingsprocedure voor aan de vrederechter. De vrederechter bekrachtigt het afbetalingsplan in een proces-verbaal van minnelijke schikking dat de waarde heeft van een definitief vonnis<sup>862</sup>. Afgezien van de gerechtvaardigde kosten van de tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder, is de procedure gratis. Er zij echter op gewezen dat, indien de schuldenaar niet langer in staat is het plan uit te voeren, de schuldeisers dan onmiddellijk in het bezit zijn van een uitvoerbare titel die de deur opent voor gerechtelijke invordering. De gerechtskosten worden weliswaar uitgespaard, maar met deze procedure, die een grote plaats aan de gerechtsdeurwaarder laat, wordt er boven het hoofd van de schuldenaar een zwaard van Damocles gehangen en krijgen de schuldeisers een geducht wapen in handen.

In dezelfde geest moet worden gewezen op het voorstel van de Orde van Vlaamse Balies om een “*schuldboaching*”-procedure in te stellen. Deze procedure, een soort ‘light’ versie van de collectieve schuldenregeling, stelt de schuldenaar in staat om met de hulp van een ‘coach’ een betalingsplan voor al zijn schulden te vragen en hem officieel te laten erkennen, ditmaal voor de arbeidsrechter.

Personen die overeenkomstig artikel VII 115 van het Wetboek van economisch recht gemachtigd zijn schuldbemiddeling te verrichten, mogen als ‘coach’ optreden.<sup>863</sup> op voorwaarde dat zij niet eerder zijn opgetreden als mandataris of schuldeiser van de schuldenaar.

De vraag rijst wat de toegevoegde waarde en het belang van deze projecten is, wetende dat wij via de procedures van schuldbemiddeling en collectieve schuldenregeling beschikken over een arsenaal dat, ondanks enkele valkuilen, al vele jaren zijn nut heeft bewezen. Zou het niet passender en relevanter zijn om de middelen van deze twee

---

861 De vrederechter heeft een bijzondere bevoegdheid, ongeacht het bedrag van de schuldvordering, inzake consumentenkrediet, geregeld bij de artikelen VII.64 WER en volgende, inzake de invordering van schulden die een consument verschuldigd is aan een leverancier van elektriciteits-, gas-, verwarmings-, water- of telecommunicatiediensten (artikel 591, 21° en 25° Gerechtig Wetboek).

862 A. BILLIET, S. ROSVELDS, ‘Lutte contre la pauvreté: les juges alarment au sujet de la centralisation des dettes et de la procédure de conciliation’, J.T., 2021, blz. 363-364.

863 Erkende overheidsinstellingen en private instellingen, advocaten, gerechtsdeurwaarders, gerechtelijk mandatarissen.



procedures te verbeteren en te versterken in plaats van nog een procedure in te stellen met het risico dat het aantal rechtsmiddelen waarmee in feite dezelfde doelstellingen worden nagestreefd, wordt vermenigvuldigd en dat de schuldenaar de oplossingen die hem ter beschikking staan, niet meer kan vinden?

### 4.3. Een digitaal platform voor schulden van particulieren

Op initiatief van het gerechtsdeurwaarderskantoor Modero en het OCMW van Antwerpen is een digitaal bemiddelings- en communicatieplatform, Modero One, gelanceerd om de uitwisseling van informatie tussen gerechtsdeurwaarders en OCMW's over mensen met schulden te vergemakkelijken.

Het is de doelstelling van dit platform om:

- het OCMW een meer globaal beeld te geven van de gebruikers met schulden (beperkt echter tot de gebruikers die het voorwerp uitmaken van een invorderingsprocedure in het Modero-onderzoek);
- de gerechtsdeurwaarder de mogelijkheid te bieden om snellere en betrouwbaardere informatie te verkrijgen over de solvabiliteit van de schuldenaar.

Ook de schuldenaar lijkt er belang bij te hebben, want zodra het OCMW hem in het platform registreert, worden de invorderingsprocedures tegen hem tijdelijk opgeschort, zodat de dienst binnen een redelijke termijn een realistisch afbetalingsplan kan opstellen dat vervolgens 'automatisch' wordt aanvaard.

In het verlengde hiervan is in de Kamer een wetsvoorstel ingediend om dit platform in het hele land operationeel te maken<sup>864</sup>. Gezien de talrijke kritieken en bezwaren<sup>865</sup> werd dit project opgeschort. Niettemin, overtuigd van de gegrondheid en het nut ervan, handhaaft de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders dit platformproject en stelt ze het op een conventionele manier voor aan de OCMW's. Dit soort platformen roept echter veel vragen op<sup>866</sup>.

In de eerste plaats gaat het om het verzamelen en delen van informatie en meer in het bijzonder om de noodzakelijke en toereikende waarborgen die dit platform moet bieden met betrekking tot de naleving van de normen voor de verwerking en

---

864 Wetsvoorstel van 17 juni 2020 betreffende tijdelijke en structurele schuldhulpverlening, Parl.Doc. K. Volksw, nr. 55-1352/001.

865 Gegevensbeschermingsautoriteit, vertegenwoordigers van advocaten, maatschappelijk middenveld ...

866 Wetsvoorstel van 17 juni 2020 betreffende tijdelijke en structurele schuldhulpverlening, advies van het Observatorium voor Krediet en Schuld, 2020 (beschikbaar op de website van het Observatorium Krediet en Schuldenlast, <https://observatoire-credit.be/nl>); Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, Observatorium Krediet en Schuldenlast, Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling, Steunpunt mens en samenleving, 'Kritisch advies bij de nieuwe oplossingen en initiatieven om de overmatige schuldenlast bij particulieren een halt toe te roepen' juni 2021, <https://www.mediationdedettes.be/Kritisch-advies-bij-de-nieuwe-oplossingen-en-initiatieven-om-de-overmatige-1251?lang=nl>

bescherming van persoonsgegevens<sup>867</sup>. Naast het risico dat gevoelige informatie wordt doorgegeven<sup>868</sup>, is de kwestie van de eerbiediging van het beroepsgeheim<sup>869</sup> waartoe OCMW's, CAW's en vzw's gebonden zijn inderdaad problematisch, aangezien de voorwaarden die een gedeeld beroepsgeheim toestaan in dit geval helemaal niet vervuld zijn<sup>870</sup>.

In de tweede plaats moet aandacht worden besteed aan de problemen in verband met de registratie van gegevens en meer in het bijzonder aan de risico's van coderingsfouten waartoe dit kan leiden. Sinds enkele decennia zijn er steeds meer verschillende databanken<sup>871</sup> waarin informatie over wanbetalingen en schulden van particulieren in verschillende sectoren wordt geregistreerd. In dit opzicht is het Centraal bestand van berichten van beslag een van de meest emblematische gegevensbanken in het kader van de gerechtelijke invordering van schulden. Met dit nieuwe platform wordt ernaar gestreefd een echt schuldcentralisatiebestand op te zetten waarin niet alleen schulden met een uitvoerbare titel zijn opgenomen (zoals in het centraal bestand), maar ook alle particuliere schulden waarvoor een minnelijke invordering is ingesteld. Op dit punt heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit herhaaldelijk gewaarschuwd voor het grote risico van coderingsfouten, met name wanneer de registratie wordt uitgevoerd op initiatief van beroepssectoren, zonder rechterlijke controle.

Dat is in dit geval des te zorgwekkender, omdat de enige voorwaarde waaraan een schuldeiser blijkbaar moet voldoen om de databank of het register te raadplegen, is dat hij een beroep doet op een deelnemende gerechtsdeurwaarder. Afgezien van de gemakkelijke toegang bestaat dus het risico dat schuldeisers maatregelen nemen tegen schuldenaars, zoals hen weigeren of uitsluiten van hun diensten, op basis van onjuiste of foutief geregistreerde informatie.

---

867 Normen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Europese regelgevende tekst die de verwerking en bescherming van gegevens op het niveau van de Europese Unie omkadert en op 25 mei 2018 in werking is getreden.

868 Gegevens betreffende schulden kunnen gevoelige informatie bevatten over de gezondheid van de schuldenaar, eventuele strafrechtelijke veroordelingen, minderjarige leden van het gezin, consumptiegewoonten, enz., en de verwerking daarvan vereist waarborgen en verhoogde bescherming om de schuldenaar in staat te stellen zijn vrije en geïnformeerde toestemming te geven, d.w.z. zonder enige dwang.

869 Artikel 458 van het Strafwetboek, betreffende de OCMW's, artikelen 36 en 50 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

870 Het gedeelde beroepsgeheim is een jurisprudentiële constructie die het mogelijk maakt onder het beroepsgeheim vallende informatie onder strikte cumulatieve voorwaarden te delen:

- de betrokkene moet van het delen van de informatie op de hoogte zijn en met kennis van zaken zijn toestemming hebben gegeven;
- het delen van informatie moet uitsluitend in het belang van de betrokkene geschieden;
- het delen van informatie mag alleen betrekking hebben op informatie die essentieel en noodzakelijk is voor de vervulling van de taak van de beroepsbeoefenaar die het beroepsgeheim bezit;
- het delen van het beroepsgeheim kan alleen plaatsvinden tussen personen die aan het beroepsgeheim zijn onderworpen;
- de ontvanger van de gedeelde informatie moet een functie vervullen met dezelfde doelstellingen.

871 Centrale voor kredieten aan particulieren, Centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest, Centraal register collectieve schuldenregeling (onder constructie); RSR (speciale verzekeringsrisico's) Datassur.

#### 4.4. Ethische en verantwoorde invordering: een kwaliteitslabel

Sinds enkele jaren beweren sommige invorderaars publiekelijk dat zij aan ethische en verantwoorde invordering doen, d.w.z. dat zij garant staan voor menselijke en respectvolle invorderingspraktijken.

Dit is het geval van de vzw SOCREM, die uit verschillende invorderingskantoren bestaat en die beweert maatschappelijk en economisch verantwoord te zijn<sup>872</sup>. Hetzelfde geldt voor MyTrustO, dat zijn 'kwaliteitslabel' MytrustO Evi<sup>873</sup> promoot.

Men kan natuurlijk de verdiensten van dit initiatief onderstrepen, hoewel het gebruik van menselijke en respectvolle praktijken logischerwijze het minimum lijkt te zijn dat men van deze beroepsbeoefenaars mag verwachten.

Bij gebrek aan een bindend karakter, aan controle, aan doorzichtigheid wat de toekenningsvoorwaarden en de toegepaste specifieke praktijken betreft, lijkt dit label in zijn huidige vorm echter meer een lege huls dan een echte garantie voor ethische invordering.

### 5. Conclusie en aanbevelingen

De invordering van schulden is een proces met economische implicaties, maar ook sociale en ethische implicaties en met grote uitdagingen.

De huidige bevindingen en debatten lijken de gevolgen, gebreken en misbruiken van onze procedures weer te geven, die door de tijd zijn uitgeput, door de veranderingen in ons rechtssysteem ontoereikend zijn geworden en door bepaalde praktijken worden misbruikt. Ad hoc en gerichte wetgevende interventies zijn ontoereikend, zo niet ondoeltreffend. Zij dichten alleen mazen in de wet, waarvan sommigen niet zullen aarzelen ze met andere middelen te omzeilen. Bijgevolg is een alomvattende bezinning en hervorming nodig over de oplossingen en middelen die ons rechtstelsel wil aanreiken aan mensen die in financiële moeilijkheden verkeren of zelfs in een situatie van insolventie verkeren.

De afgelopen jaren is een hele reeks initiatieven en voorstellen gelanceerd door verschillende actoren op het gebied van schuldinvoering, waaronder de gerechtsdeurwaarders<sup>874</sup>. Hoewel deze projecten tot doel hebben de invorderingskosten te verminderen en tekenen van schulden op te sporen voordat zij zich voordoen, roepen ze ook kritiek op, met name wat betreft de bescherming en de eerbiediging van de menselijke waardigheid die we toch met recht voor de schuldenaars mogen

---

872 <https://socrem.be/NL/home> [geraadpleegd op 25 juni 2021].

873 <https://mytrusto.be/nl/diensten/voor-mensen-met-schulden> [geraadpleegd op 25 juni 2021].

874 Zie punt 3. Naar een ethische en verantwoorde schuldinvoering: welke ervaring, welke bevindingen?

verwachten. Zij doen ook vragen rijzen over de reële en zekere toegevoegde waarde ervan voor elk van de betrokken partijen en over het effect ervan op de beteugeling van schuldsituaties op lange termijn. Het is echter duidelijk dat wij reeds over wetgeving, instrumenten en procedures beschikken om deze doelstellingen te bereiken. Deze systemen, ook al vertonen zij bepaalde gebreken, hebben hun nut bewezen en kunnen in ieder geval zonder al te veel kosten, complicaties of tijd worden aangepast. Daarbij kunnen we ook rekenen op de ervaring en de deskundigheid die in de loop der tijd zijn opgebouwd door professionals, niet alleen op het gebied van invordering, maar ook op het gebied van de preventie en de behandeling van overmatige schuldenlast, die een rijke en relevante les vormen voor de (her)vorming van het invorderingsrecht van morgen.

Daarom lijkt het relevanter en meer coherent om de tijd van bezinning en hervorming te besteden aan het evalueren, aanpassen en moderniseren van de bestaande wetgeving, procedures en instrumenten. Het gaat er ook om dat de verschillende actoren die betrokken zijn bij de invordering van schulden, maar ook bij de preventie en behandeling van overmatige schuldenlast, over de materiële, financiële en menselijke middelen beschikken om hun taken op een efficiënte en menselijke manier uit te voeren.

Zoals wij reeds hebben opgemerkt, moet bij de hervorming van het invorderingsrecht in de eerste plaats worden nagedacht over de beperking en de regulering van de kosten ervan voor de schuldenaar. Daarom moet er een regelgeving worden vastgesteld en toegepast om de kosten en de rente die de schuldeiser van de in gebreke blijvende schuldenaar kan vorderen, te beperken en te plafonneren.

Bovendien is het van essentieel belang ervoor te zorgen dat de schuldenaar zowel op het ogenblik van het ontstaan van de schuld als tijdens het gehele invorderingsproces wordt geïnformeerd. Het is duidelijk dat veel schuldenaars zich niet altijd bewust zijn van en/of geen inzicht hebben in de financiële gevolgen van wanbetaling. Daardoor zijn zij niet op de hoogte of niet in staat om hun rechten of rechtsmiddelen tijdig of op passende wijze te doen gelden.

In dit verband moet er dringend voor worden gezorgd dat de bedingen betreffende de gevolgen van niet-betaling en de invorderingsprocedures worden gestandaardiseerd en veralgemeend door ze leesbaar en begrijpelijk te maken en door ervoor te zorgen dat ze correct onder de aandacht van de schuldenaar worden gebracht, door middel van een inlegvel en/of een speciaal lettertype. Ook moet ervoor worden gezorgd dat de schuldenaar op de hoogte is van zijn rechten en de bijstand die hem ter beschikking staat en van de diensten waarop hij een beroep kan doen.

Wat het recht en de invorderingsprocedures zelf betreft, moeten de volgende aanbevelingen worden gesteund:

- een evaluatie en herziening van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument, met name wat betreft het verbod op clausules die tot doel hebben de kosten en erelonen

die in het kader van de minnelijke invordering kunnen worden gevorderd, te omzeilen, maar ook door de controle van de FOD Economie uit te breiden tot gerechtsdeurwaarders en advocaten wanneer zij in dit kader tussenkomen;

- een wijziging van artikel 1254 van het Burgerlijk Wetboek door te voorzien in de toerekening van de betalingen door de schuldenaar bij voorrang aan het kapitaal en vervolgens alleen aan de interesten en de boetes;
- een hervorming van het koninklijk besluit van 30 november 1976 tot vaststelling van het tarief voor akten van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken, met name door meer transparantie en leesbaarheid van de terminologie en de berekeningswijzen;
- een verlaging van de indirecte belastingen op de akten van gerechtsdeurwaarders;
- een formeel verbod in het Gerechtelijk Wetboek op de praktijk van ‘no cure no pay’;
- een aanpassing van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek om een einde te maken aan de praktijk van herhaald uitvoerend beslag op roerende goederen (met name door wijziging van artikel 1524 van het Gerechtelijk Wetboek);
- een procedurele vereenvoudiging van het beroep van de schuldenaar bij de beslagrechter in geval van misbruiken, beslag van onbeslagbare goederen of goederen die hem niet toebehoren;
- een verplichting om in geval van insolventie een proces-verbaal van niet-bevinding op te stellen en dit in het Centraal bestand van berichten van beslag in te schrijven.
- een bijwerking van de lijst van onbeslagbare goederen in artikel 1408 van het Gerechtelijk Wetboek overeenkomstig de behoeften die noodzakelijk en onontbeerlijk zijn voor de levensstijl van vandaag.

Bovendien is minnelijke schuldbemiddeling al meer dan 20 jaar een doeltreffend instrument gebleken om schuldenaars te helpen en te ondersteunen bij het aanpakken van hun schulden en om hoge invorderingskosten te vermijden. De enige wapens waarover de bemiddelaars voor minnelijke schulden beschikken, zijn echter hun deskundigheid en onderhandelingsvaardigheden. Zonder dwangmiddelen staan zij regelmatig machteloos tegenover de voorrechten waarvan bepaalde schuldeisers of gerechtsdeurwaarders gebruik kunnen maken. Er wordt derhalve verzocht een zeker gewicht toe te kennen aan en erkenning te geven aan de minnelijke tussenkomst van de erkende schuldbemiddelingsdienst, met name door te voorzien in een tijdelijke opschorting van alle invorderingsmaatregelen om de bemiddelaar de nodige tijd te geven om de financiële situatie van de betrokkene te beoordelen en een realistisch plan op te stellen.

Ook de financiële en menselijke middelen van de erkende schuldbemiddelingsdiensten moeten worden versterkt, zodat zij effectief en adequaat kunnen reageren op de verzoeken van mensen met schulden, maar ook passende mechanismen kunnen opzetten om overmatige schuldenlast te voorkomen en budgettaire steun te verlenen.

Ten slotte mag niet worden vergeten hoe belangrijk het is om in een vroeg stadium van een schuldproces op te treden. Dit impliceert noodzakelijkerwijze de uitvoering, verspreiding en evaluatie van projecten en instrumenten voor de preventie van overmatige schuldenlast, maar ook de bewustmaking van de overheidsinstanties van het belang dat in menselijk en financieel opzicht moet worden gehecht aan financiële opvoeding, en dit voor alle leeftijdscategorieën.



*Ik ging op kousenvoeten bij een advocate langs. Ik legde snel mijn vraag voor en hield goed de klok in de gaten. Ik mocht niet langer dan een uur blijven. Ereloon, weet je wel! De advocate luisterde echter geduldig en stelde heel wat vragen. Ik had echt het gevoel dat zij mij hoorde én dat zij mij wou helpen... Ik vertelde haar dat ik haar oplossing waarschijnlijk niet kon betalen. Daarop stelde ze me voor om pro deo te werken. De volgende sessie vulden we samen de papieren in.*



## Hoofdstuk 8

# DE ROL VAN DE RECHTERS BIJ DE ARBEIDSRECHTBANKEN IN DE ARMOEDEBESTRIJDING

Joël Hubin, eerste erevoorzitter arbeidshof Luik,  
plaatsvervangend raadsheer en docent aan de Universiteit Luik

### 1. Inleiding

Professor Roger Perrot heeft terecht gewezen op het primaire doel van de arbeidsrechtbanken, die in België met een breed scala van ‘sociale’ bevoegdheden zijn bekleed. De rechters van deze rechtbanken zijn belast met de regeling van zeer persoonlijke geschillen die mensen zeer diep raken, onder meer in hun waardigheid<sup>875</sup>. Het is hun rol te komen tot een evenwichtige, beredeneerde en billijke overgang van het abstracte naar het concrete en dat op basis van bewezen feiten. De rechters van de arbeidsrechtbanken zijn samen met de magistraten van de arbeidsauditoraten en de griffiers verantwoordelijk voor een onontbeerlijke uitspraak in de zaken die hun worden voorgelegd.

Het gerechtelijk optreden heeft tot doel een evenwicht te creëren tussen het gerechtelijke en het rechtvaardige aspect. Dat gebeurt door de gerechtelijke uitspraken te baseren op onderbouwde rechtspraak die afgestemd is op de realiteit van arme of kwetsbare mensen. Armoedebestrijding door middel van het recht is een plicht die elke rechter op zich moet nemen in elk geschil waarbij hem of haar gevraagd wordt vanuit zijn positie een rechterlijk antwoord te geven.

Het rechtskader heeft echter zijn grenzen en de toepassing ervan verloopt niet zonder problemen. De sociale wetgeving van de overheid kan niet alle ambities op het vlak van armoedebestrijding verwezenlijken. Subjectieve rechten die direct

---

875 Roger PERROT, algemeen samenvattend verslag, Europese justitiële en sociale ruimte, Notulen van het colloquium van 5 en 6 november 2001 (Georges de LEVAL en Joël HUBIN, dir.), Larcier, 2003, p. 734.

afdwingbaar zijn voor de arbeidsrechtbanken raken versnipperd in categorieën die nieuwe kwetsbaarheden in de hand werken, of bepaalde mensen zelfs uitsluiten van het toepassingsgebied van het sociale overheidsoptreden.

Er bestaat echter een juridisch correctiemiddel. De mensenrechten - en volgens artikel 23 van de Belgische Grondwet ook de grondrechten - vormen een belangrijke hefboom. Deze bronnen vormen een basis voor de rechtspraak die moet worden gevolgd om armoede zo doeltreffend mogelijk in rechte te bestrijden, op zo'n manier dat iedereen gelijk en met respect voor zijn waardigheid wordt behandeld.

De rechterlijke verbinding tussen subjectieve rechten en grondrechten van objectieve aard staat centraal in deze bijdrage die de rol van rechters moet verduidelijken. De huidige rechtspraak dient hierbij als vertrekpunt om te bepalen welke technieken worden gebruikt bij de toepassing van de geldende wet- en regelgeving om armoede en kwetsbaarheid via de rechtspraak te bestrijden.

Voor elk onderwerp wordt eerst de rol van de rechters uitvoerig besproken, om vervolgens onderbouwde formules voor te stellen die vooruitgang binnen de rechtspraak mogelijk maken.

De rechter wordt ingeschakeld omdat hij logischerwijs betrokken is bij de gerechtelijke beslechting van de aan hem voorgelegde geschillen, en is gebonden door een procesrechtelijke plicht: hij moet steeds loyaal en ethisch handelen. Een onderbouwde procedure overeenkomstig het personenrecht en een eerlijk proces moet het in de rechterlijke instelling gestelde vertrouwen rechtvaardigen.

## 2. Armoede, kwetsbaarheden en sociaal recht: een juridisch beschermingskader

### 2.1. Armoede is ook een kwestie van rechten

Armoede is een gelaagd probleem waarvan het niet alleen moeilijk is de lagen te bepalen, maar ook om te weten of armoede an sich kan worden bestreden door de wet<sup>876</sup>. Wanneer we het over sociale kwesties hebben, denken we vaak aan de sociale successen van arbeiders, de versterking van de verzorgingsstaat of de 'arbeiderswetgeving'. We denken aan kwesties die al van oudsher meer politiek dan juridisch zijn. Specialisten in sociaal recht (arbeidsrecht, socialezekerheidsrecht en bijstandsrecht) beschrijven hun vak daarentegen als een rechtstak die de rechten van

---

876 Diane ROMAN, 'La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social', in *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/635>.

de zwaksten moet beschermen en sociale rechtvaardigheid moet garanderen<sup>877</sup>, of als een toepassing van het solidariteitsbeginsel<sup>878</sup>.

Over welke rechten hebben we het dan? Onder enig voorbehoud en zonder afbreuk te doen aan andere definities<sup>879</sup>, zijn sociale rechten rechten die te maken hebben met armoede, waarbij armoede gedefinieerd kan worden als *"de toestand van een mens die permanent of chronisch is verstoken van de middelen, de keuzemogelijkheden, de veiligheid en de macht die nodig zijn voor het genot van een toereikende levensstandaard en van burgerlijke, culturele, economische, politieke en sociale rechten"*<sup>880</sup>. Armoede is een meervoudig begrip<sup>881</sup> dat alle aspecten van de menselijke ontwikkeling omvat<sup>882</sup>.

## 2.2. De juridische ambitie op het vlak van waardigheid<sup>883</sup> en gelijkheid

De historische context die het sociale rechtsstelsel heeft gevormd, verklaart een voortdurend politiek optreden, met positieve aandacht voor de sociale rechten<sup>884</sup>. Deze rechten kunnen hun ambitie om alle mensen in staat te stellen een menswaardig leven te leiden, echter niet volledig waarmaken. De gevallen van kwetsbaarheid<sup>885</sup> en armoede<sup>886</sup> nemen zowel in aantal en ernst toe<sup>887</sup> door de huidige situatie. Een situatie die zowel toevallige als structurele armoede in de hand werkt en grondig

877 Jean RIVERO en Jean SAVATIER, *Droit du travail*, PUF, 13<sup>e</sup> ed. 1993, pp. 33-34.

878 Tatiana GRUNDLER, 'Hoofdstuk 3. La doctrine des libertés fondamentales à la recherche des droits sociaux', *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/122>.

879 *'Armoede is niet alleen de afwezigheid van materiële goederen en mogelijkheden, zoals werkgelegenheid, eigendom van productieve activa of spaargeld. Het betekent ook de afwezigheid van immateriële of sociale activa, zoals de juridische identiteit, gezondheid, fysieke integriteit, veiligheid, het vermogen zich te organiseren, politieke invloed uit te oefenen of rechten op te eisen en in respect en waardigheid te leven'*. Verslag van de secretaris-generaal van de VN, 'Legal Empowerment of the Poor and Eradication of Poverty', 13 juli 2009, A/64/133, §7.

880 VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten, 4 mei 2001, E/C.12/2001/10; idem, Armoede en het internationale verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, 9 mei 2001, § 8, geciteerd door Céline FERCOT, 'Le juge et le droit au minimum. Les ambiguïtés du droit à des conditions minimales d'existence en droit comparé', *La Revue des Droits de l'Homme*, juni 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/136?lang=en>.

881 Mathias NEBEL, *Servir les pauvres. Oui mais dites-moi: quels pauvres au juste?* in *Revue d'Éthique et de théologie morale*, 2014/2, nr.279

882 Levensverwachting, opleiding en inkomen worden genoemd.

883 Edouard DELRUELLE, 'Waard om te sterven als een nietsnut...', voor Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, in *Armoede – waardigheid – mensenrechten. 10 jaar Samenwerkingsakkoord, december 2008*, <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/rapport10jaarsamenwerking/>; Jacques FIERENS, *La dignité humaine comme concept*, J.T., 2002, pp. 577 e.v.; Frédéric KURZ, *L'application du principe de dignité humaine: un défi pour les juridictions du travail, toespraak gehouden bij de officiële opening van het arbeidshof van Luik op 4 september 2001*, J.T.T., 2002, pp. 273 e.v.

884 Maxime STROOBANT, Artikel 23 van de grondwet en de armoedeproblematiek, voor Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting Armoede – waardigheid – mensenrechten 10 jaar Samenwerkingsakkoord, december 2008, <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/rapport10jaarsamenwerking/>.

885 Over het belang van het aanpakken van kwetsbaarheden in het kader van een werk dat gericht is op de middelen voor mensenrechten: zie Arjun SENGUPTAI, *Extreme armoede als een schending van de mensenrechten*, voor Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting Armoede – waardigheid – mensenrechten 10 jaar Samenwerkingsakkoord, december 2008, <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/rapport10jaarsamenwerking/>.

886 Laura RIZZERIO en David DOAT, *Accueillir la vulnérabilité, approches pratiques et questions philosophiques*, Coll. Espace éthique, Ed. Eres, Toulouse, 2020.

887 VRANKEN, Jan e.a. (2007), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, p. 44 en p. 45.

wordt bestudeerd door sociologen en economen die niet aarzelen de staat in vraag te stellen. De evolutie van het voorwerp van gerechtelijke procedures - vooral van arbeidsprocedures - is daar een aanwijzing voor.

Deze kwetsbaarheden kunnen nieuwe gevallen van armoede doen ontstaan die door de mazen van de netten glijpen van een sociale bescherming die traditioneel vormgegeven is in relatie met arbeid. Dit sociale recht komt vooral de minst kwetsbare groepen ten goede. De mogelijkheden lijken niet voldoende rekening te houden met de reële situatie van mensen die in armoede leven, waardoor ze vaak niet volstaan om de ongelijkheden te corrigeren die voortvloeien uit hun zeer nadelige situatie<sup>888</sup>. Het positieve recht gaat zijn doel voorbij en het sociale recht wordt een oorzaak van uitsluiting voor zij die niet aan de ingewikkelde of zelfs onaangepaste wettelijke criteria voldoen en uit berusting, angst of onwetendheid niet voor hun rechten opkomen. Toch hebben ze recht op hun grondrechten en moet hun menswaardige omstandigheden worden geboden.

*“Hoe voorwaardelijker het brede net van sociale basisbescherming is, hoe groter het aantal burgers dat het risico loopt in het vangnet van residuaire rechten te vallen”<sup>889</sup>.*

Wanneer de wet tot uitsluiting leidt, is zij de oorzaak van vermeende ongelijkheden, kwetsbaarheden, verarming en ‘stigmatiserende’<sup>890</sup>, zelfs onbillijke frustraties bij burgers van verschillende rangen die voortvloeien uit de rechtsnorm in kwestie.

Volgens de richtsnoeren van de Verenigde Naties inzake extreme armoede en mensenrechten moeten staten positieve maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat personen die in armoede leven hun rechten in gelijke mate kunnen uitoefenen<sup>891</sup>. Het Comité van de Verenigde Naties inzake economische, sociale en culturele rechten is van mening dat de staten die partij zijn bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten de kernverplichting hebben het minimumniveau te waarborgen van alle rechten die in het Verdrag worden erkend, zodat alle personen kunnen beschikken over de basisbehoeften voor een waardig leven<sup>892</sup>.

Armoede moet worden opgevat als een brutale schending van de grondrechten. Een arm persoon wordt in de praktijk beroofd van de uitoefening van zijn of haar mensenrechten. De noodzakelijke ambitie van het recht om armoede tegen te gaan

888 Bea CANTILLON, De paradox van de investeringsstaat: Waarom is de armoede niet gedaald?, CSB-Berichten, Universiteit Antwerpen, 2009; Wim VAN LANCKER, 'Cui bono?: Over het mattheuseffect, kinderarmoede en de (on)gewenste uitkomsten van het gezinsbeleid in de sociale investeringsstaat', Tijdschrift voor jeugd en kinderrechten, 16 n°2, pp. 122-140, Gent, Larcier, 2015.

889 Ides NICAISE, Gaten in de sociale bescherming, onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal economische rechten, voor 'Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting'. Armoede en inefficiënte van rechten: non-take-up van rechten, Brugge, Die Keure, 2017, pp. 53-65

890 Pierre MAZET, Le non recours par non demande: mise en question de la pertinence de l'offre publique, voorgesteld op het colloquium 'Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits' van 16 december 2014 in de Senaat, <https://www.luttepauvrete.be/volante/colloquenontakeup2014/>.

891 Magdalena SEPULVEDA, speciale rapporteur over extreme armoede en mensenrechten, Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (2012).

892 Sophie GROSBON 'Hoofdstuk 1. Les ruptures du droit international', La Revue des droits de l'homme, 1 | 2012, online gezet op 30 juni 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/118>.

is noodzakelijkerwijs gebaseerd op de grondrechten die voor iedereen gelden, de waardigheid van mensen, en de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie.

Naar aanleiding van het Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen betreffende de bestending van het armoedebeleid van 1999 werd het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting opgericht. Het steunpunt is een interfederale instelling met als doel de mensenrechten te beschermen. Er werd namelijk vastgesteld dat armoede *"de waardigheid en gelijke en onvervreembare rechten van alle mensen ondermijnt"*. Via het Steunpunt wilden de wetgevers ook *"het herstel van de voorwaarden voor menselijke waardigheid en de uitoefening van de mensenrechten"* mogelijk maken.

## 2.3. Sociale rechten en het probleem van hun justitiabiliteit

### 2.3.1. Het probleem van de justitiabiliteit

De rechtsnormen die van toepassing zijn bij armoedebestrijding maken deel uit van een complex en gerangschikt geheel van wetten en voorschriften in het positieve recht. Dit geheel is ondergeschikt aan het grondwettelijke kader en de Europese en internationale regelgeving.

Het sociale recht is een heteroog geheel<sup>893</sup> en een basis waarop de burgermaatschappij berust. Maar wat houden deze sociale rechten in en hoe wordt hun doeltreffendheid gewaarborgd? Justitiabiliteit verwijst naar een gerechtelijke procedure, terwijl afdwingbaarheid verwijst naar de aard van een recht. Als een recht afdwingbaar is, betekent dat dat het 'onmiddellijk inroepbaar'<sup>894</sup> is bij de beslechting van een

893 De rechten binnen het sociale recht zijn heteroog: ze omvatten individuele rechten zoals werknemersrechten (recht op arbeid) en socialezekerheidsrechten, waaronder het recht op huisvesting en het recht op sociale zekerheid, maar ook collectieve rechten (recht op vakbondsactie en stakingsrecht, bescherming van het gezin), vrijheidsrechten (rechten van werknemers) en vorderingsrechten (recht op een uitkering).

894 Wat de rechtstreekse werking en het belang van dit criterium betreft: Isabelle HACHEZ, 'Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge: focus sur la notion polysémique d'effet direct', *La Revue des droits de l'homme*, 7 | 2015, <https://journals.openedition.org/revdh/1261>: *'Artikel 159 van de Grondwet vereist niet dat een hiërarchisch hogere regel rechtstreeks wordt toegepast, waardoor de daarmee strijdige regel (of een lagere hiërarchische regel) wordt vervangen. Meer in het bijzonder behandelen de boven en rechtbanken, zij het in mindere mate, geschillen die op zichzelf (als hoofdzaak en niet als nevenzaak) tot doel hebben een normenconflict op te lossen. In dit geval, en in overeenstemming met de opmerking over objectieve geschillenbeslechting, lijkt de vereiste van rechtstreekse werking ongegrond'* (...) Men kan zich afvragen of het, in plaats van het recht uit te breiden - onder meer tot grondwettelijke bepalingen - niet beter zou zijn om het polysemische concept van rechtstreekse werking inzake mensenrechten gewoon af te schaffen. Een verdrag is van nature onaantastbaar wanneer het de instemming van de bevoegde wetgevers heeft verkregen. De vereiste kwaliteit van de normatieve bepalingen zal afhangen van de effecten die zij beogen te bereiken, rekening houdend met de bevoegdheids grenzen van het gesolliciteerde controleorgaan en de juridische context waarin het geacht wordt uitspraak te doen. Stapsgewijs opgevat en in zijn context geplaatst, zou de exclusieve toelichting tot het criterium van de volledigheid of de nauwkeurigheid van de betrokken norm ongetwijfeld veel beter beantwoorden aan het beoogde doel: binnen de context van de voorgelegde zaak de normen vaststellen die zich lenen voor een controle op de naleving en/of voor de uitoefening van een recht (of althans voor de behartiging van een rechtmatig belang) uit hoofde van de individuen. Hoewel dit criterium zeker een ruime discretionaire bevoegdheid van de rechter handhaaft, kan het omgekeerde pas bereikt worden met een sterkere motivering van de rechterlijke beslissingen, de enige garantie voor een minimum aan rechtszekerheid, zoals het naar onze mening ook verenigbaar moet blijven met het beginsel van de scheiding der machten."

subjectief geschil<sup>895</sup>. Sociale rechten kunnen worden opgedeeld in twee categorieën van ‘justitiabiliteit’, waarbij justitiabiliteit het recht is om zich in een gerechtelijke procedure op een norm te beroepen. De eerste categorie van ‘justitiabiliteit’ is subjectief, de tweede objectief<sup>896</sup>.

Het 'subjectieve' aspect van de sociale rechten maakt het mogelijk om van de rechter een veroordeling tot een sociale uitkering of een schadevergoeding te verkrijgen. Het zorgt ervoor dat het opgeëiste sociale recht doeltreffend toegepast kan worden en heeft betrekking op burgerlijke rechten.

Het tweede 'objectieve' aspect stelt de rechter alleen in staat om na te gaan of een rechtsregel overeenstemt met eerder gedane grondwettelijke of conventionele rechtsuitspraken, teneinde lagere normen die daarmee in strijd of onverenigbaar zijn, te bestraffen/beperken. Er is in dat geval sprake van een objectieve justitiabiliteit. Het gaat in dat geval om een vorderingsrecht van programmatische aard dat afdwingbaar is tegenover de sociale wetgever.

### 2.3.2. Programmatische vorderingsrechten

De in artikel 23 van de Grondwet vastgelegde sociale rechten zijn programmatische vorderingsrechten. Senator Maxime Stroobant maakt in zijn werk melding van de grote terughoudendheid van zowel de sociale partners als de politieke partijen met betrekking tot de aanneming van deze grondwettelijke norm. Wel heeft het voorstel steun gevonden bij het politieke middenveld: *"De terughoudendheid had vooral te maken met de vrees dat de overheid belangrijke bijkomende verplichtingen op zich zou moeten nemen. De grondwetgever loste het probleem op door te stellen dat artikel 23 van de Grondwet geen directe werking zou hebben. De uitvoering van artikel 23 van de Grondwet zou de verantwoordelijkheid zijn van de bevoegde respectieve parlementen"*<sup>897</sup>.

---

895 Laurence GAY, *Les droits-créances constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2007, p. 195.

896 Diane ROMAN, 'La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social', *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/635>.

897 Wetsvoorstel tot herziening van Titel II van de Grondwet met het oog op de invoering van een artikel 24bis over de economische en sociale rechten, Doc. Senaat 1988-1989, nr. 100 - 10/2<sup>e</sup> (ingediend door STROOBANT Maxime, SEEUWS Willy, SCHOETERS Marcel, PATAER Paul, MOËNS Guy en Isidoor EGELMEERS.)  
'Verslag namens de werkgroep over de economische en sociale grondrechten', uitgebracht door de heer Maxime STROOBANT, doc. Senaat, S.E. 1991-1992, nr. 100-2/4<sup>e</sup>, p. 26.

Artikel 23 van de Grondwet somt rechten op die voor alle personen gelden. Artikel 23 van de Grondwet bevat weliswaar geen expliciete verwijzing naar armoede<sup>898</sup>, maar het is via deze norm dat de wetgever de grondrechten<sup>899</sup> vaststelt die een menswaardig leven moeten mogelijk maken ... voor iedereen, ongeacht de rang waartoe ze behoren.

Wat de juridische uitwerking van artikel 23 van de Grondwet betreft, moet eraan herinnerd worden dat het Comité van Ministers in 2000 namens de Raad van Europa de taak van de rechters nader heeft omschreven, aangezien *"het recht op bevrediging van materiële basisbehoeften justitiabel moet zijn en eenieder die zich in een situatie van extreme ontbering bevindt, zich daarop rechtstreeks voor de autoriteiten en, in voorkomend geval, voor de rechter moet kunnen beroepen"*<sup>900</sup>.

Op internationaal niveau verwijzen zowel artikel 25, lid 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als artikel 11, lid 1 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten naar het recht op een toereikende of behoorlijke levensstandaard. Hun nationale 'normatieve justitiabiliteit' is echter uiterst beperkt<sup>901</sup>. *"De staat, de overheid, is de belangrijkste verantwoordelijke in een aanpak*

898 Maxime STROOBANT (*op.cit.*) vult aan dat "dit niet betekent dat het probleem over het hoofd werd gezien. Wel integendeel. De grondwetgever was van oordeel dat eenieder die op wettige wijze in het land verblijft, zich op sociaal-economisch constitutionele rechten kan beroepen, uiteraard op de manier waarop deze rechten door de gewone wetgever worden toegekend. Men wou wel bijzondere aandacht besteden aan de armoede zonder er een specifieke categorie van te maken, waardoor het zou kunnen dat bepaalde grondrechten niet op hen (de armen) van toepassing zouden zijn. Grondrechten moeten van toepassing zijn op eenieder, was het standpunt van de grondwetgever. Door te stellen dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden, bepaalt artikel 23 dat ook wie in armoede leeft, aanspraak maakt op de sociale bescherming die het artikel biedt. In de werkgroep sociale grondrechten van de Senaat werd uitdrukkelijk gesteld dat iedereen zich moet kunnen beroepen op de economische en sociale grondrechten (Noot: 'Verslag namens de werkgroep inzake fundamentele economische en sociale rechten', voorgesteld door de heer STROOBANT, doc. Senaat, S. E. 1991-1992, 100 -2 /40, blz. 78. SALOMEZ, K. (2001). 'Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet', in Liber Amicorum STROOBANT Maxime, Gent, Mys & Breesch, p. 47 e.v.). Dit belet trouwens niet dat verschillende stelsels van sociale bescherming zouden worden opgezet. Het volstaat dat de doelstelling *"een menswaardig leven te leiden"* wordt gehaald. Met deze opvatting wordt de solidariteit tussen elke burger met het oog op de verwezenlijking van de beoogde sociale bescherming benadrukt. Het recht op een menswaardig leven veronderstelt volgens de Senaat onder meer het recht op een behoorlijk levenspeil (Noot Verslag van de werkgroep van de Senaat, 99. Zie ook: M. STROOBANT (1995), 'De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 GW.', in Sociale grondrechten, Antwerpen, Maklu Uitg, p. 59 e.v.).

899 Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. (...)

Die rechten omvatten inzonderheid:

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

900 Aanbeveling nr. R-2000 3 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake het recht van in extreme onzekerheid levende personen om hun elementaire materiële behoeften te laten vervullen, 19 januari 2000, Beginsel 3

901 Françoise TULKENS & Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Armoede en Mensenrechten; de bijdrage van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting Armoede- waardigheid - mensenrechten 10 jaar Samenwerkingsakkoord, december 2008, <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/rapport10jaarsamenwerking/>. Deze auteurs benadrukken echter dat *"de enige economische en sociale rechten die in het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens aan bod komen het verbod op dwangarbeid (art. 4), de syndicale vrijheid (art. 11), de bescherming van eigendom (art. 1 van het eerste aanvullende protocol) en het recht op onderwijs (art. 2 van het eerste aanvullende protocol) zijn"*.

*waarbij mensenrechten centraal staan, als het erop aankomt programma's te ontwikkelen en 'andere actoren aan te zetten om te doen wat nodig is om die programma's uit te voeren. Dit kan door middel van aanmoedigende en ontmoedigende maatregelen, wetten en procedures en door instellingen aan te passen. Zij is ook rechtstreeks verantwoordelijk voor de toepassing en uitvoering van deze programma's.*<sup>902</sup>.

Vanuit normatief oogpunt maakt een sociaal recht eerst deel uit van een programma voordat het een subjectief recht wordt. Grondwettelijke bepalingen moeten stabiel zijn en bijgevolg zorgvuldig en met flexibel worden geformuleerd, zodat ze kunnen inspelen op de maatschappelijke ontwikkelingen die ze reguleren, zonder te hoeven worden herzien. *"Het is in dit opzicht niet gewenst om zich enkel te beroepen op de criteria duidelijkheid en nauwkeurigheid bij een uitspraak over de doeltreffendheid van een bepaling van de Grondwet. De interpretatie van de Grondwet is een politieke verantwoordelijkheid. Volgens één doctrine kan het voorrecht van het laatste woord niet aan de rechter toekomen, alleen aan de wetgever*<sup>903</sup>.

Als we kijken naar de rechtsbescherming, ligt het probleem bij de aard van een vordering voor politieke programmering<sup>904</sup>, ook al is het niet meer dan logisch dat zo'n programmering voor de rechter gevorderd wordt.

### 2.3.3. Burgerlijke rechten

Burgerlijke rechten zijn rechtstreeks justitiabel: zij kunnen onmiddellijk voor de rechter worden afgedwongen door degenen die er aanspraak op maken. Een voorbeeld is het recht op een socialezekerheidsuitkering. Subjectieve sociale rechten zijn burgerlijke rechten die voor arbeidsrechtbanken kunnen worden afgedwongen.

---

902 Arjun SENGUPTAI, *op.cit.*

903 Hugues Dumont, 'Le contrôle de constitutionnalité des lois et des décrets en Belgique', in *Fonction de juger et pouvoir judiciaire*, Brussel, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1983, spec. p. 149 en 150.

904 Zie het gerechtelijk voorbeeld onder IV.1.



Wij wijzen er echter op dat er bij deze rechten gewerkt wordt met categorieën van begunstigden<sup>905</sup>. Mensen die ‘buiten het toepassingsgebied’ vallen, kunnen zich niet beroepen op het recht. De werkelijke toepassing van de sociale wetten van de staat wordt beperkt met door de wetgever gekozen aanpassingsvariabelen. Het gevolg is dat de stabiliteit van de norm plaats maakt voor willekeur. De categorieën van begunstigden zijn bij wet vastgelegd en de evolutie van de classificaties is nauw verbonden aan budgettaire overwegingen.

## 2.4. Het probleem van de justitiabiliteit oplossen: constitutionalisering en internationalisering van sociale geschillen<sup>906</sup>

Als we willen kijken welke juridische middelen er tot onze beschikking zijn, moeten we eerst het rechtsstelsel van de sociale rechten onderzoeken om er zeker van te zijn

---

905 Een voorbeeld van een normatief selectieproces binnen het bevoegdheidsdomein van de arbeidsrechtbank:  
 - Het leefloon. Samengevat (Uiteenzetting van de motieven. Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 27 mei 2016, DOC54 1864/001) wordt het GPMI vastgelegd in een contract tussen de leefloongerechtigde en het OCMW en is een instrument dat tot doel heeft de betrokkene actief te begeleiden naar zelfstandigheid, autonomie, maatschappelijke integratie en indien mogelijk naar integratie. Reeds vóór de uitbreiding van het GPMI naar meer begunstigden van het leefloon heeft het Grondwettelijk Hof het GPMI beschreven *“als een voorwaarde voor het verkrijgen van het leefloon voor degenen aan wie het werd opgelegd”* G.H., 14 januari 2004, nr. 5/2004. De vraag die rijst is of een dergelijk contract *“de aanvrager werkelijk in staat stelt een eigen, eventueel alternatief programma te ontwikkelen dat zijn vertrouwen en waardigheid kan herstellen (de eerste stap om aan armoede te ontsnappen)”*; Bernard, Nicolas (2006), ‘Het contract voor sociale integratie als paradigmatische concretisering van de ‘overeenkomstige verplichtingen’ van artikel 23 van de Grondwet?’, in Hugues Dumont en al. (red.), *La responsabilité, face cachée des droits de l’homme*, Brussel, Bruylant. Indien het OCMW en de persoon die het leefloon aanvraagt het niet eens kunnen worden over de inhoud van het GPMI en de persoon weigert het te ondertekenen, kan deze houding, naargelang de omstandigheden, geïnterpreteerd worden als een weigering om de nodige inspanningen te leveren om werk te vinden, hoewel de bereidheid om te werken een voorwaarde is voor de toekenning. De verplichting om - behalve om redenen van billijkheid of gezondheid - een contract te ondertekenen dat een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie bevat, verhoogt de facto de voorwaardelijkheid en bemoeilijkt de toegang tot het recht op het leefloon.  
 - de hervorming van de werkloosheidsverzekering van november 2012. Deze is gerechtvaardigd om budgettaire redenen. De degressiviteit van de uitkeringen neemt toe met de duur van de werkloosheid en werklozen met gezinslast voor wie de uitkering de enige bron van inkomsten binnen het gezin vormt komen voortaan ook in aanmerking (Koninklijk besluit van 23 juli 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in het kader van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen, Belgisch Staatsblad, 30 juli 2012).  
 - Met de wetgeving inzake de inschakelingsuitkering, die sinds 1 januari 2012 van kracht is, werd de reglementering inzake de inschakelingsuitkering gewijzigd: verlenging van de stageperiode (van 9 maanden naar 1 jaar), verhoging van het aantal beoordelingsgesprekken, beperking van de uitkeringen in de tijd (36 maanden) en het opleggen van leeftijds grenzen (sinds 1 september 2015, bijvoorbeeld, komen jongeren onder 21 jaar die hun secundair diploma niet hebben behaald niet langer in aanmerking voor een leefloon) Koninklijk besluit van 28 december 2011 tot wijziging van de artikelen 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 en 131septies van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, Belgisch Staatsblad, 30 december 2011.

906 Zie punt III hieronder.

het gehele sociale rechtsstelsel doeltreffend werkt. We moeten met andere woorden de justitiabiliteit onderzoeken<sup>907</sup>.

Om het probleem van de justitiabiliteit op te lossen, moet de rechter erop toezien dat de sociale rechten doeltreffender en afdwingbaarder worden zodat ze hun volledige doel kunnen dienen. Een goed vertrekpunt hiervoor zijn de beschermingsmechanismen van de grondrechten. Er moet worden op gelet dat sociale rechten en mensenrechten ondeelbaar en verweven zijn<sup>908</sup>. Sociale rechten zijn namelijk essentiële bronnen waarvan de stabiliteit onontbeerlijk is voor het wegwerken van ongelijkheden in een sociaal rechtssysteem dat stoelt op mensenrechten. Ze moeten dienen als hefboom, des te meer omdat armoede vaak het gevolg is van een breuk met de subjectieve sociale rechten.

*“De arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zullen waarschijnlijk licht werpen op de draagwijdte van de bepalingen waarvan het Hof de naleving waarborgt. Afgezien van deze jurisprudentie, waarvoor de Belgische rechtsorde bijzonder ontvankelijk is, blijven verwijzingen naar de leringen van internationale toezichthoudende instanties uiterst zeldzaam<sup>909</sup>. Een verslag van de Commissie van Venetië, een bevinding van het Comité voor de rechten van de mens, een algemene observatie van het Comité voor economische, sociale en culturele rechten, enz. zijn allemaal bronnen die duidelijkheid kunnen verschaffen over een gegeven grondrecht<sup>910</sup>.”*

Door zich tot de rechter te wenden, kan de burger een beroep doen op de fundamentele norm om zijn tegenpartij ervan te overtuigen dat deze moet worden toegepast. Alleen wanneer men zich verzet tegen de erkenning van een recht, ontstaat de noodzaak om te procederen. Er bestaat zeker een principiële tegenstelling tussen burgerlijke en politieke rechten, soms 'vrijheidsrechten' genoemd, enerzijds, en sociale rechten, 'vorderingsrechten' genoemd, anderzijds. Deze laatstgenoemde rechten verliezen hun

907 Zie Françoise TULKENS & Sébastien VAN DROOGHENBROECK, *op.cit.* Met name binnen de Raad van Europa hebben de modernisering van het Handvest (1996) en de goedkeuring van een protocol tot instelling van een collectief klachtrecht bij het Europees Comité voor Sociale Rechten de opkomst van een 'quasi-rechterlijk' proces bevorderd; Béatrice BOISSARD, 'La contribution du comité européen à l'efficacité des droits sociaux', RDP, 2010, nr. 4, p. 1083; Meer recentelijk werd een belangrijk keerpunt bereikt met de goedkeuring van het Aanvullend Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van 1966. Op de symbolische datum van 10 december 2008 heeft de Algemene Vergadering van de VN een facultatief protocol met betrekking tot het IVESCR aangenomen dat het CESCR de bevoegdheid verleent om meldingen te ontvangen en te behandelen van personen die het slachtoffer zijn van een schending door een Staat die partij is bij het Verdrag van een van de rechten van het Verdrag (Barbara WILSON, 'Quelques réflexions sur l'adoption du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies', RTDH, 2009, pp. 295-317. Dit protocol is het resultaat van meer dan 10 jaar onderhandelen en heeft als doel het gebrek aan evenwicht tussen burgerlijke en politieke rechten enerzijds en economische, sociale en culturele rechten anderzijds te verminderen door de justitiabiliteit van deze laatste rechten te versterken).

908 Het Europees Hof aarzelt niet langer om zijn controle uit te breiden tot de sociale gevolgen van verdragsrechten, zoals het ook het Europees Sociaal Handvest heeft gepromoot als een van zijn bronnen van interpretatie (EHRM, GC, 12 nov. 2008, Demir en Baykara, req. 34503/97, § 84, § 65-85). Het Europees Comité voor Sociale Rechten van zijn kant benadrukt de onderlinge afhankelijkheid tussen het Europees sociaal Handvest en het Europees Verdrag door te stellen dat *"het Handvest is opgesteld als een instrument voor de mensenrechten dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens aanvult. Het is een levend instrument, gewijd aan bepaalde waarden die het inspireren: waardigheid, autonomie, gelijkheid en solidariteit."*

909 Isabelle Hachez en Sébastien van Drooghenbroeck, obs. over G.H., nr. 37/2011, nr. 101/2008 en 78/2005, in *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, Larcier, 2014, p. 28-37.

910 Zie Alen André en Pas Wouter, 'L'effet direct de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant', in J.D.J., 1995, liv. 144, pp. 166 en 167.

kracht door een onthouding van de overheid, terwijl de eerstgenoemde een prestatie van de overheid eisen.

Het is praktisch onmogelijk om voor een rechterlijke instantie de mensenrechten die bescherming bieden te scheiden van die welke toekenning bieden: er is slechts één enkele categorie waarin alle grondrechten zijn samengebracht en waarbinnen aan elk recht een dubbele betekenis van bescherming/toekenning wordt gegeven.

Men moet dus verder gaan dan het probleem van de verschillende aard en regimes van de sociale rechten, om de rechter in staat te stellen zijn overheidstaak op zich te nemen. In dit opzicht moeten we inderdaad kijken naar de justitiabiliteit, waarbij we rekening moeten houden met alle normatieve uitspraken over sociale rechten, met name in artikel 23 van de Grondwet.

Ze maken deel uit van de middelen die aan de rechters worden voorgelegd in gerechtelijke procedures, met name die van de arbeidsrechtbanken<sup>911</sup>. Al deze rechten krijgen aldus een subjectieve dimensie. De bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof tonen aan dat de grondwetgever zelf heeft aanvaard dat rechters wetten moeten toetsen, ondanks de inherente kenmerken van grondwettelijke teksten<sup>912</sup>.

Een eenvormige benadering van de sociale rechten moet voortvloeien uit de kwaliteit van de toepassing ervan door de rechtbanken. De rechter heeft tot taak de doeltreffendheid van het toepasselijke recht in zijn geheel te waarborgen. *“Het gaat er niet om nieuwe rechten voor de armen uit te vinden, maar om de afgekondigde rechten voor iedereen echt effectief te maken”*<sup>913</sup>.

Laten we niet vergeten dat de gemeenschapsrechter, nog vóór het Handvest van de grondrechten bindende rechtskracht krijgt, hierdoor volledige uitvoering kan geven aan bepaalde grondrechten, waarvan de sociale dimensie is aangetoond<sup>914</sup>. Wat de Belgische rechterlijke macht betreft, bestaat de rol van de rechter van de arbeidsrechtbanken er noodzakelijkerwijs in te redeneren over de toepassing van de mensenrechten, of van de grondrechten volgens de toepasselijke formulering in het kader van artikel 23 van de Grondwet.

---

911 Met name in geschillen over sociale zekerheid en maatschappelijke hulp. Er kan zeker worden verwezen naar de uitgebreide jurisprudentie betreffende buitenlanders; zie in het bijzonder: Katrin STANGHERLIN en Hugo MORMONT, Aide sociale, Intégration sociale, Le droit en pratique, Die Keure, Brugge, 2011; Katrin STANGHERLIN en Hugo MORMONT, Les étrangers et le droit à l'aide sociale et à l'intégration sociale, A.D.D.E., 2014 en 2015; Jacques FIERENS, Dignité humaine et étrangers demandeurs de régularisation quelques remarques complémentaires, JDJ, nr. 197, 2000, p. 32 e.v.; Sylvie SAROLEA, La nature civile du droit des réfugiés en droit belge et au sens de la convention EDH. Essai de définition et analyse des enjeux, Revue Belge de Droit International, 1996/2, p. 633 e.v.

912 Hugues Dumont, 'Les spécificités de l'interprétation constitutionnelle au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle', in En hommage à Francis DELPERÉE. Itinéraire d'un constitutionnaliste, Brussel, Bruylant, Parijs, L.G.D.J., 2007, pp. 475-500.

913 E. DECAUX, 'Les droits des pauvres: une pierre blanche sur un long chemin', Droits fondamentaux, nr. 5, januari-december 2005, p. 2.

914 Myriam BENLOLO-CARABOT 'Chapitre 2. Les droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union Européenne', in La Revue des droits de l'homme online gezet op 30 juni 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/120>.

Het gerechtelijke optreden<sup>915</sup> moet concreet bijdragen tot een soort uitroeiing van armoede door de verwezenlijking van de mensenrechten en/of de grondrechten. Het is een onmisbare hefboom<sup>916</sup>.

De les die hieruit moet worden getrokken is dus dat de procesvoering geconstitutionaliseerd en geïnternationaliseerd moet worden, onder de gezamenlijke invloed van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof. De toepassing van het nationale sociale recht hangt zeer nauw samen met de impact van de grondregels en de mensenrechten, waardoor de rechtbanken een onbetwistbaar gewaardeerde rol spelen<sup>917</sup>.

### 3. Armoede, kwetsbaarheden en justitie: een gespecialiseerd en aangepast gerechtelijk kader

#### 3.1. Het noodzakelijk bijzondere karakter van de rechtsbescherming

De rechters van alle rechterlijke instanties van het gerechtelijk apparaat hebben tot taak de hun voorgelegde geschillen te beslechten door toepassing van de geldende

---

915 Naast de taken die inherent zijn aan de opdracht van de nationale rechters, moet worden gewezen op andere essentiële bijdragen, met name op het niveau van de Raad van Europa en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zo is er het mechanisme ter versterking van de rol van dit Hof en van de nationale jurisdicties bij de bescherming van de mensenrechten. Op 1 augustus 2018 is Protocol nr. 16 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in werking getreden, dat tot doel heeft (met betrekking tot de artikelen 47 en 49 van het Verdrag) de relatie tussen de nationale hoge jurisdicties en het EHRM te versterken, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Bij deze subsidiariteit gaat het om complementariteit, niet om concurrentie. Het behoudt de beoordelingsmarge van de nationale jurisdictie, gelet op het feit dat de autoriteiten van de staat in principe in een betere positie verkeren dan de internationale rechter om de plaatselijke behoeften en omstandigheden te beoordelen. Dit is een mechanisme van formele samenwerking tussen rechters door middel van een discretionaire bevoegdheid die toegekend wordt aan de hoogste nationale jurisdicties, die bemiddelen tussen twee rechtsordes. Het mechanisme moet een samenhangende en harmonieuze interpretatie of toepassing van de minimumnormen inzake de naleving van de door het verdrag of de protocollen gewaarborgde rechten bevorderen. Deze procedure sluit het recht op individueel beroep en de verplichting van een prejudiciële verwijzing, niet uit. Het voordeel van deze procedure is dat zij de nationale jurisdicties de mogelijkheid biedt een niet-bindend advies uit te brengen over de verenigbaarheid van een nationale regel met de conventie, of zelfs een interpretatie door een jurisdictie, terwijl de beslechting van het geschil in het nationale recht aan de nationale rechter wordt overgelaten, aangezien het advies niet bindend is. De publicatie van adviezen is nuttig om de nationale rechters te informeren over hun rol bij het waarborgen van de grondrechten. (Florence BENOIT-ROHMER, Le Protocole 16 ou le renouveau de la fonction consultative de la CEDH, in *Les défis liés à l'entrée en vigueur du Protocole 16 à la Convention, Actes de la Journée d'étude du 25 janvier 2019 de l'Institut de Recherche Carré de Malberg, IRCML, Université de Strasbourg*, p. 7; Françoise TULKENS, Conclusions générales, in Frédéric SUDRE (dir.), *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention EDH*, coll. *Droit et Justice*, nr. 108, Nemesis Anthémis, Brussel, Limal, 2014, p. 398.

916 Gunter MAES (2003), *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, p. 51 e.v. en p. 449 e.v. (geciteerd door Maxime STROOBANT, *op.cit.*).

917 Comp in procesrecht:

- Georges de LEVAL, *Le citoyen et la justice civile – Un délicat équilibre entre efficacité et qualité*, Rev. Dr. ULB, 34-2006, pp. 126 tot 131, nr. 44 tot 46.11;
- Georges de LEVAL en Frédéric GEORGES, *Culture et droit processuel, Rapport belge, Rapport Journées Capitant.doc* (uliege.be).

rechtsregel, op grond van feiten en in het licht van de door partijen overgelegde bewijsmiddelen. In dit opzicht is er niets dat de rol van een arbeidsrechter onderscheidt van die van rechters in andere rechtsgebieden. Deze laatstgenoemden zijn uiteraard ook verantwoordelijk voor de juridische beslechting van geschillen die verband houden met armoede of de omstandigheden die tot armoede leiden of eruit voortvloeien.

Toch is er een gerechtelijk bijzonderheid bij de arbeidsrechtbanken en de geschillen die zijn gerechtelijke beslechten. De acht arbeidsrechtbanken waarvan de bevoegdheid is vastgesteld in artikel 73 van het Gerechtelijk Wetboek<sup>918</sup> zijn bevoegd voor alle individuele sociale geschillen<sup>919</sup>, met inbegrip van de toepassing van de bijstandswetten. De vijf arbeidshoven behandelen beroepen tegen beslissingen van de rechtbanken van eerste aanleg en hun voorzitters in kort geding<sup>920</sup>.

Dit bevoegdheidsgebied omvat talrijke wetgevingsbesluiten die te maken hebben met het sociaal beleid<sup>921</sup>. Deze zijn onstabiel, waardoor het sociale recht voortdurend verandert. Ook de aard en het onderwerp van de geschillen evolueren, en zo de gerechtelijke regelgeving.

Een gespecialiseerd juridisch kader is bijgevolg gerechtvaardigd. Wat de bovengenoemde bijzonderheid betreft, moeten er wel twee zaken worden verduidelijkt: de eerste betreft de specifieke regels van de rechterlijke organisatie, de tweede de aanpassingen van de gerechtelijke procedure aan die regels.

Elk onderdeel ervan heeft tot doel de zwaksten en meest kwetsbaren te beschermen. Het is dan ook belangrijk dat de gerechtelijke wetgever en de sociale wetgever aandacht blijven hebben voor deze groepen. Het toepasselijke recht moet worden toegepast, en de persoon<sup>922</sup> die het recht toepast, moet oog hebben voor mensen van wie bekend is dat zij kwetsbaar zijn en voor degenen die de gevolgen van hun armoede ondervinden. De functie van de rechter van de arbeidsrechtbanken is anders, omdat deze rechter, alvorens uitspraak te doen, tussenkomt volgens specifieke regels van rechterlijke organisatie en procedure. Bovendien beschikt de arbeidsrechter voor zijn oordeel over een beoordelingsbevoegdheid die de sociale wetgever hem toevertrouwt als gevolg van een overdracht van bevoegdheden of de onnauwkeurigheid aard van de toe te passen norm, die soms vaag en soms onzeker is, en uiteraard altijd afhankelijk van de feitelijke gegevens<sup>923</sup>.

---

918 Bij koninklijk besluit van 14 maart 2014 zijn vijf rechtbanken onderverdeeld in afdelingen.

919 Artikelen 578 tot en met 583 septies van het Gerechtelijk Wetboek.

920 Artikel 607 van het Gerechtelijk Wetboek.

921 Artikelen 578 tot en met 587 septies van het Gerechtelijk Wetboek.

922 Jean-François NEVEN Het handvest van de sociaal verzekerde: een weinig bekend instrument om de doeltreffendheid van de sociale rechten te waarborgen. Tekst van de interventie op de studiedag georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van de armoede, op 29 april 2014, getiteld: 'Vers l'égalité d'accès au droit fondamental à la protection sociale'.

923 Artikel 1675/3, lid 3 van het Gerechtelijk Wetboek is een voorbeeld uit het hele domein van de bevoegdheid van de arbeidsrechter: *"De aanzuiveringsregeling strekt ertoe de financiële toestand van de schuldenaar te herstellen, met name hem in staat te stellen in de mate van het mogelijke zijn schulden te betalen en tegelijkertijd te waarborgen dat hij zelf en zijn gezin een menswaardig leven kunnen leiden."*

Er zij ook op gewezen dat de rechterlijke macht herhaaldelijk de voorkeur voor deze rechtspraak heeft bevestigd. Door aan de arbeidsrechtbanken de geschillen van collectieve schuldenregeling<sup>924</sup> toe te vertrouwen, een procedure die, zo zij al bestaat, autonoom is ten opzichte van die welke is ingesteld voor de andere geschillen van de arbeidsrechtbanken, reageerde mevrouw de minister van Justitie L. Onkelinx op de bezwaren van de Hoge Raad voor de Justitie en van de Orde van Franstalige en Duitstalige balies, door te wijzen op de bijzondere en uiterst belangrijke rol van de arbeidsrechter en op de dimensie van de 'menselijke waardigheid', een overheersend en richtinggevend kenmerk van sociale geschillen. Deze dimensie heeft voorrang gekregen op de gerechtelijke gevolgen van een toepassing die louter gestoeld is op het recht. De huidige rechtspraak spreekt de woorden van minister Onkelinx niet tegen, en lijkt de bezwaren en bezorgdheden uit het verleden ten aanzien van de overdracht van deze bevoegdheid te ontkrachten.

Het is dus de keuze van de gerechtelijke wetgever te verwijzen naar een arbeidsrechtbank, die zich onderscheidt door zijn expertise in 'sociale' geschillen, en het arbeidsauditoraat, dat dienst doet als 'openbaar ministerie' voor de arbeidsrechtbank<sup>925</sup>.

## 3.2. Specifieke regels binnen de gerechtelijke organisatie

### 3.2.1. De gelaagde rechtsorde

Met uitzondering van de geschillen inzake collectieve schikkingen, die worden verwezen naar kamers van de rechtbank (of het hof) bestaande uit één rechter<sup>926</sup>, worden alle andere kamers van de arbeidsrechtbanken gekenmerkt door een gelaagde organisatie, waarbij een beroepsmagistraat het voorzitterschap waarneemt, en twee lekenrechters worden benoemd als 'sociale rechters - of raadsheren'<sup>927</sup>, die worden benoemd op basis van hun lidmaatschap van socio-professionele categorieën: werkgevers<sup>928</sup>, arbeiders, bedienden en zelfstandigen<sup>929 930</sup>.

De sociale gelaagde rechtsorde vindt een eerste toepassing in de organisatie van collectieve arbeidsverhoudingen, en dus van het sociaal overleg.

---

924 Sinds de inwerkingtreding van de wet van 13 december 2005 valt ook de collectieve schuldenregeling onder de bevoegdheid van deze rechtbanken.

925 Wat deze instelling betreft, zijn de geschillen betreffende de collectieve schuldenregeling niet ambtshalve, maar facultatief overdraagbaar gemaakt op grond van artikel 764 al.2 van het Gerechtelijk Wetboek.

926 Artikel 81 lid 2 van het Gerechtelijk Wetboek.

927 Over de verplichting tot onpartijdigheid van rechters en sociaal raadsheden; Arbeidshof Brussel, 29 april 2008, R.R.50.881, <https://www.terralaboris.be/>.

928 Evenals bedrijfsleiders (Grondwettelijk Hof 11 maart 2009, nr. 44/2009 en 13 oktober 2009, nr. 177/2009).

929 Artikel 81 lid 4 tot 10 van het Gerechtelijk Wetboek.

930 Het systeem van de gelaagde rechtsorde regelt ook de samenstelling van de arbeidshoven, die één rechter hebben voor zaken in kortgeding en collectieve schuldenregelingen (artikelen 103, lid 2, en 104 lid 1 van het Gerechtelijk Wetboek); G. de LEVAL, F.GEORGES, *Droit judiciaire*, Tome I, *Institutions judiciaires et éléments de compétence*, Coll. De la Faculté de Droit de l'Université de Liège, Larcier, 2<sup>e</sup> éd., Brussel, 2014, p. 193, en nota 1.

### 3.2.2. Het arbeidsauditoraat, een gespecialiseerd openbaar ministerie

Naast dit eerste kenmerk van de gelaagde rechtsorde moet worden gewezen op de organisatie en de bevoegdheden van een gespecialiseerd openbaar ministerie - het arbeidsauditoraat - bij de zetel van elke rechtbank<sup>931</sup>.

Wat zijn civiele bevoegdheden betreft, is het zo dat het Arbeidsauditoraat:

- deelneemt aan het onderzoeken van aanvragen inzake sociale zekerheid en sociale bijstand, waarbij het de nodige bestuurlijke inlichtingen vordert bij de bevoegde diensten: deze bevoegdheid van 'sociaalgerechtelijk onderzoeker'<sup>932</sup> wordt voorgeschreven door artikel 138 ter van het Gerechtelijk Wetboek. Deze taak is essentieel en maakt een volledig en objectief onderzoek van het geschil mogelijk<sup>933</sup>. Ze bevordert de gelijkheid tussen de partijen, ook al beschikt de persoon die zich in een situatie van armoede of kwetsbaarheid bevindt niet a priori over de beste voorwaarden om een rechtsvordering in te stellen. Het 'sociaal' recht creëert een beschermingsmechanisme dat door het openbaar ministerie wordt bekrachtigd, in overeenstemming met de beginselen van een eerlijk proces.
- advies uitbrengt in de in artikel 764 lid 10 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde zaken die tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank behoren. Bij de wet van 19 oktober 2015 heeft de wetgever de adviesbevoegdheid van het openbaar ministerie ingrijpend gewijzigd, door de artikelen 138 bis, 764, 765/1; 766 en 767 van het Gerechtelijk Wetboek te herwerken. Ondanks het advies van de Raad van State, die had aangedrongen op de rechtvaardiging van de adviesbevoegdheid, heeft minister van Justitie, de heer K. Geens, de auteur van de hervorming een - volgens hem doeltreffende - rationalisering van de middelen van het openbaar ministerie in burgerlijke zaken laten zegevieren, door het te belasten met de taak om per geval te beoordelen of het al dan niet raadzaam is een advies uit te brengen dat een reëel nut heeft voor de oplossing van het geschil<sup>934</sup>. Het ministeriële antwoord op het advies van de Raad van State werd gehandhaafd, met dien verstande dat de concrete resultaten moeten worden geëvalueerd vanwege de reële 'afbuigingen' die in de justitiële praktijk zijn geconstateerd. Voor sociale zaken is de lijst van zaken die aan het openbaar ministerie moeten worden meegedeeld, niet gewijzigd. De gerechtelijke wetgever heeft het advies echter facultatief gemaakt. Het College van procureurs des Konings heeft een circulaire uitgevaardigd die, op verzoek van de Raad

931 Artikel 152 par. 1 van het Gerechtelijk Wetboek; Ph. GOSSERIES, *Quelques réflexions à propos de l'auditorat du travail, Bilan et plaidoyer*, J.T., 2012, pp. 289 e.v.; J. du JARDIN, *Le ministère public dans ses fonctions non pénales*, J.T., 2004, pp. 733 tot 735.

932 G. de LEVAL, F. GEORGES, *Droit judiciaire*, Tome I, *Institutions judiciaires et éléments de compétence*, *op.cit.*, p. 190 en noot 11.

933 Arbitragehof, 3 juli 2002, nr. 120/2002, overwegende B.6.3 geciteerd door G de LEVAL en F. GEORGES, *op.cit.*

934 G. de LEVAL, J. van COMPERNOLLE, F. GEORGES, *La loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice*, J.T., 2015, p. 795, en noten 106 tot en met 108, onder verwijzing naar met name G. de LEVAL, *L'avis du ministère public en matière civile: une pièce fondamentale du procès équitable en droit belge* in *Le ministère public en matière civile, commerciale, administrative*, C.I.D.J., Brussel, Kluwer-Bruylant, 2002, p. 39 e.v.

van de arbeidsauditeurs, de procureurs verplicht een advies uit te brengen in alle socialezekerheidsdossiers die aan openbaarmaking zijn onderworpen. De arbeidsauditoraten blijven informatie en advies verstrekken in deze zaken. In bepaalde arrondissementen zijn er echter moeilijkheden door een aanzienlijk tekort aan magistraten, zodat er een selectie moet worden gemaakt om deze tussenkomst door middel van adviezen in geschillen die dat rechtvaardigen te waarborgen.

- als hoofdpartij kan optreden, met name door op grond van artikel 138 bis par. 1 van het Gerechtelijk Wetboek beroep in te stellen tegen beslissingen van de rechter op het gebied van sociale zekerheid en sociale bijstand. Er zij op gewezen dat artikel 138 bis, § 2 van het Gerechtelijk Wetboek, dat ingevoerd werd bij wet van 3 december 2006, aan het arbeidsauditoraat een civiel vorderingsrecht toekent<sup>935</sup>.
- op grond van artikel 138 bis, lid 2 van het Gerechtelijk Wetboek een vordering kan instellen tot vaststelling van een inbreuk op de wetgeving en regelgeving die van invloed is op alle of een deel van de werknemers van een onderneming<sup>936</sup>. Van het zogenaamde civiele vorderingsrecht van de arbeidsauditeur lijkt weinig gebruik te worden gemaakt. De procedure zou omslachtig en traag zijn, met onbevredigende en ontmoedigende resultaten.

Wat zijn strafrechtelijke bevoegdheden betreft, treedt de arbeidsauditeur op in zaken voor de strafrechtbanken<sup>937</sup>, die op het niveau van het hof van beroep thans een magistraat van het arbeidshof tellen. De Luikse arbeidsauditeur heeft bijvoorbeeld laten weten dat zijn kantoor de nodige informatie aan het verzamelen is om de schade (voor de werknemers of de sociale zekerheid) vast te stellen en de regularisatie van de situatie te verkrijgen. Wat de werkgevers betreft, voorziet het repressieve beleid dat de strafvervolging kan worden beëindigd door betaling van een geldsom (strafrechtelijke transactie), behalve in de ernstigste gevallen. In geval van niet-betaling van loon leiden de lage boetes van<sup>938</sup> er vaak toe dat benadeelde werknemers worden uitgenodigd een zaak aanhangig te maken bij de arbeidsrechtbank. In dat geval zal het strafdossier worden ingediend als onderdeel van de procedure. Er is wel sprake van strafvervolging als er in de zaak andere strafbare feiten worden vastgesteld, met name als de arbeidsomstandigheden mensenhandel in de hand werken.

---

935 Over deze actie, zie F. KEFER en D. FRERE, 'Existe-t-il un embryon de 'class action' en droit social: l'article 138 bis, § 2 du Code judiciaire?', een publicatie van het Centre Interuniversitaire de droit judiciaire over collectieve rechtsvorderingen.

936 Arbeidshof Luik, 15 januari 2010, RG 36261/09: Het door de Arbeidsauditoraat van Luik op basis van artikel 138 bis, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek ingestelde burgerlijk beroep strekt tot erkenning door de arbeidsrechtbank van verschillende strafbare feiten die door de vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie aan de nv worden verweten. (...) op basis van artikelen 9 en 11 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers. De arbeidsauditeur was van oordeel dat wanneer werknemers betaald werden voor hun dagelijkse reistijd van de zetel van de onderneming naar de eerste werf en vervolgens van de laatste werf naar de zetel van de onderneming, op basis van de forfaitaire vergoeding die vastgelegd is in twee cao's die de nv achtereenvolgens afgesloten heeft (...).

937 Artikel 155 van het Gerechtelijk Wetboek.

938 Volgens artikel 101 lid 3 van het Sociaal Strafwetboek gaat het om een sanctie van niveau 2 (strafrechtelijke boete van 50 EUR tot 500, te vermenigvuldigen met het aantal betrokken werknemers).



Wat de socialezekerheidsbijdragers betreft, gaat de voorkeur uit naar regularisatie en een administratieve sanctie, behalve in de ernstigste gevallen. Volgens een circulaire van het College van procureurs-generaal moet voorrang worden gegeven aan vervolging wanneer het niet-verschuldigde bedrag meer dan 20.000 EUR bedraagt<sup>939</sup>.

### 3.3. De specifieke regels voor de procesvoering

De toegankelijkheid en de werking van de arbeidsrechtbanken worden vereenvoudigd, aangezien de gerechtelijke wetgeving specifieke en beschermende regels bevat.

#### 3.3.1. Voor het inleiden bij een rechterlijke instantie

In socialezekerheidszaken (...) <sup>940</sup> worden verzoeken ingediend door middel van een niet-geformaliseerd schriftelijk verzoekschrift<sup>941</sup>, dat wordt ingediend of aangetekend wordt verzonden naar de griffie van de arbeidsrechtbank<sup>942</sup>. De procedure op tegenspraak wordt derhalve op vereenvoudigde basis ingevoerd<sup>943</sup>. Voor geschillen inzake sociale zekerheid, sociale bijstand en alle in artikel 764 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde zaken geldt deze vereenvoudigde procedure op het ogenblik van de indiening van het verzoekschrift: de griffie van de arbeidsrechtbank stelt de wederpartij in kennis van het verzoekschrift, dat in de plaats komt van een dagvaarding.

In geval van een collectieve schuldenregeling wordt de procedure ingeleid door indiening van een verzoekschrift dat de in artikel 1675/4 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde gegevens moet bevatten. De bijgevoegde stukken moeten in tweevoud worden ingediend.

#### 3.3.2. Voor de verschijning en vertegenwoordiging van de partijen

Artikel 728, lid 3, van het Gerechtelijk Wetboek biedt een werknemer (ook een zelfstandige) de mogelijkheid om - naar gelang van het geval - een afgevaardigde van een vertegenwoordigende organisatie te benoemen om hem/haar te vertegenwoordigen op de terechtzitting, te pleiten en alle schriftelijke mededelingen in verband

---

939 Dit bedrag zal worden verdubbeld na een bijwerking van de circulaire.

940 Artikelen 508/16, 580, 2°, 3°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10° en 11°, 581, 2°, 582, 1° en 2° en 583 van het Gerechtelijk Wetboek.

941 Zie J. van COMPERNOLLE, G. CLOSSET-MARCHAL, J.-Fr. van DROOGHENBROECK, A. DECROES en O. MIGNOLET, *Droit judiciaire privé - Examen de jurisprudence (1991 à 2001)*, R.C.J.B., 2002, p. 504, nr. 488; G. de LEVAL, *La requête devant les tribunaux du travail et le régime des nullités*, J.T., 1973, p. 417 e.v.

942 Artikel 704, par. 2, van het Gerechtelijk Wetboek (J. van COMPERNOLLE, G. CLOSSET-MARCHAL, J.-Fr. van DROOGHENBROECK, A. DECROES, O. MIGNOLET, *op.cit.*).

943 Deze vereenvoudigde vorm sluit de toepassing van artikelen 1034 bis tot en met 1034sexies van het Gerechtelijk Wetboek uit, *op.cit.*

met het onderzoek en de beslechting van het geschil in ontvangst te nemen. De vertegenwoordiger moet in dat geval beschikken over een schriftelijke volmacht.

Hetzelfde geldt voor elke rechtzoekende die zijn/haar vertegenwoordiging kan toevertrouwen aan een sociale organisatie die de belangen van de begunstigen van de inkomsten verdedigt in de geschillen bedoeld in artikel 508, 8° c en d van het Gerechtelijk Wetboek, zonder dat hiervoor een schriftelijke volmacht vereist is<sup>944</sup>.

### 3.3.3. Betreffende de vonnissen inzake sociale zekerheid en sociale bijstand<sup>945</sup>

Vonnissen worden door de griffie van ambtswege aan de partijen betekend. Vanaf het ogenblik van de kennisgeving beginnen de termijnen voor het instellen van beroep te lopen. Er is dus geen behoefte aan een betekening.

### 3.3.4. Betreffende het beroep bij het arbeidshof

Tegen alle vonnissen van de rechtbank kan hoger beroep worden aangetekend. Dit hoger beroep wordt niet beperkt door een eventueel bevoegdheidscriterium<sup>946</sup>.

### 3.3.5. Betreffende de gerechtskosten

Er gelden bijzondere regels inzake kosten en uitgaven<sup>947</sup>.

Voor de rechtsbijstand<sup>948</sup>, die integraal deel uitmaakt van een eerlijk proces<sup>949</sup>, moet met name rekening worden gehouden met artikelen 664, 665, 670 en 692 bis van het Gerechtelijk Wetboek. Deze bepalingen, die voortvloeien uit de wet van 20 juli 2006, maken bijstand door een technisch adviseur voor gerechtelijke expertise gratis en dat in alle aangelegenheden<sup>950</sup>

Er bestaan bruggen tussen rechtsbijstand en rechtshulp<sup>951</sup>.

---

944 Artikel 728 par. 3 lid 4 van het Gerechtelijk Wetboek.

945 Artikel 704 par. 2 van het Gerechtelijk Wetboek.

946 Artikel 617 lid 2 van het Gerechtelijk Wetboek.

947 Artikel 1017 lid 2 van het Gerechtelijk Wetboek, artikel 4 van het koninklijk besluit van 26 oktober 2007.

948 Artikel 660 van het Gerechtelijk Wetboek.

949 EHRM, 21 februari 1975, zaak Golder vs. Verenigd Koninkrijk, Serie A, nr. 18; EHRM, 9 oktober 1979, zaak Airey vs. Verenigd Koninkrijk, Serie A nr. 32; G. de LEVAL, Droits de l'homme et réflexion sur l'efficacité de la justice, in Les droits de l'homme et l'efficacité de la justice, Brussel, Larcier, 2010, pp. 299-327.

950 Zie: G.W. van 26 oktober 2005, J.T., 2006, p. 104, noot D. MOUGENOT, arbeidshof Luik, 11 januari 2010, R.R.D., 2010, p. 270.

951 B. BIEMAR, L'accès économique à la justice, in Droit judiciaire, vol. 2, Manuel de procédure civile, Collection de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, Larcier, 2015, p. 245 en noot 866 en p. 249; KB van 18 december 2003: zie met name artikel 1, par1 - 3° tot en met 7°, en par 2 6°.

## 4. Armoede, kwetsbaarheden: gerechtelijke praktijken van de rechters van de arbeidsrechtbanken

### 4.1. Een duidelijke ambitie voor de arbeidsrechter: van sociaal recht naar sociale rechtvaardigheid

*“Een sociale waarde die als doelstelling voor het recht dient, is rechtvaardigheid”<sup>952</sup>.*

Het is de ambitie van ons gerechtstelsel om een legitieme overgang te realiseren van wat rechtvaardig is en wat wettig is door verschillende aspecten van de verordenende rol van de rechter te onderzoeken. Een rechter kan zijn rol namelijk enkel correct uitvoeren als hij met het volledige rechtssysteem rekening houdt. Een nauwkeurige toepassing van regels en beginselen moet het vertrouwen in en de legitimiteit van de rechterlijke instelling bevorderen.

Want hier komt het telkens opnieuw o neer: moet de rechter rechtvaardig handelen ... of moet de rechter wettig handelen? De rechter is een onmisbare actor die de voorrang van het toepasselijke recht moet bewaken en de rechtszekerheid moet versterken.

#### 4.1.1. Drie grenzen

Deze ambitie van de rechter heeft zijn grenzen.

Eerst zijn er de grenzen van het begrip dat het sociale recht heeft van het verschijnsel armoede, dat bestaat uit factoren die het sociale recht niet volledig bestrijkt.

Dan is er de justitiabiliteit van het toepasselijke recht, die de reeds geschetste moeilijkheden oplevert.

Ten slotte is er het institutionele kader dat de rechter verbiedt het beginsel van de scheiding der machten te schenden. Kan dit recht, dat als ‘sociaal’ wordt omschreven, door de arbeidsrechtbanken volledig aan de overheid worden opgelegd in verband met een beroep op het subjectieve recht?

#### 4.1.2. Drie beginselen om de rol van de rechter en het optreden van de staat op elkaar af te stemmen

Het is duidelijk dat wat de rechter moet doen een institutionele en functionele betekenis heeft.

---

952 P. ROUBIER, *Théorie générale du droit*, Parijs, Dalloz, 2<sup>e</sup> ed., 1969, nr 37, p. 325.

Binnen de grenzen van de taak die hem regelmatig wordt opgelegd, moet hij de rechtspraak afstemmen op de maatregelen van de overheid, zonder hierbij de fundamentele rechten en beginselen over het hoofd te zien.

Om het niveau van sociale bescherming te bieden dat alle geldende normen samen beogen, moet de rechter rekening houden met drie beginselen die nauw met elkaar samenhangen.

- het gelijkheidsbeginsel: alle mensen zijn gelijk voor de wet. Gelijkheid betekent dat er harmonie en solidariteit tussen mensen gecreëerd wordt, ongeacht de verdiensten van de individuen afzonderlijk;
- het billijkheidsbeginsel: we moeten ernaar streven iedere mens te geven wat hem toekomt, overeenkomstig zijn aard of verdiensten;
- het beginsel van orde: het recht is rechtvaardig als het erin slaagt gelijkheid en billijkheid met elkaar te verenigen.

## 4.2. Het procesrecht en de toepassing van sociale grondrechten in de praktijk

### 4.2.1. De noodzaak van procesrecht: waarborgen voor een eerlijk proces en justitiële loyaliteit

Justitie is in wezen de plaats waar in geval van een geschil een met redenen omklede rechterlijke waarheid wordt uitgesproken, met de plichtigheid die de wet voorschrijft. Ze moet een plaats zijn waar een kwaliteitssprong wordt gemaakt, waar meerwaarde wordt gecreëerd, waar het algemeen goed en het algemeen belang worden gewaarborgd<sup>953</sup>.

De hele procedure lang moet het loyaliteitsbeginsel worden nageleefd en dat door alle betrokkenen<sup>954</sup>: de rechtvaardigheid van het noodzakelijke resultaat hangt ervan af. Het zou een grote mislukking zijn om de vraag naar de rol van de rechter te beantwoorden door ons te beperken tot het functionalisme van de kennis van het materiële recht, waarvan de toepassing berust op de middelen van de rechtsplegingstechniek.

Het geschil moet worden beslecht in een gerechtelijke procedure: *"In één woord, de procedure moet sluitend zijn, niet formalistisch"*<sup>955</sup>.

---

953 François OST, *A quoi sert le droit? A compter jusqu'à trois*, lezing gehouden op 19 januari 2018 in het Collège de France in het kader van de lezingen over De sociale staat en de globalisering; juridische analyse van solidariteit (2012-2019).

954 Op het gebied van het recht op toegang tot de rechter heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in een baanbrekend arrest gewezen op de goede trouw: EHRM, 21 februari 1975, Golder tegen Verenigd Koninkrijk, nr. 4451.

955 G. de LEVAL, *La chaîne et le maillon – L'impossible réforme*, J.T., 2012, p. 30.

Conflicten zijn een essentiële hoeksteen van het recht in relatie tot zichzelf. Het is via conflicten dat het zijn doel bereikt zonder zichzelf in te sluiten.

“*Wie bent u om over mij te oordelen?*” Het is ook de rol van een rechter om verantwoordelijkheid te nemen “*omdat hij rechter is*” ... en als zodanig wordt aanvaard door de partijen die de zaak in vertrouwen aan hem hebben voorgelegd<sup>956</sup>. De rechter treedt op binnen de grenzen van zijn bevoegdheid en volgens de wet, hetgeen altijd een bijzonder verband schept.

Zijn verantwoordelijkheid is gebaseerd op een billijkheidsbeginsel dat verscheidene praktische aspecten omvat.

De vereiste van een eerlijk proces is bijgevolg een aanbeveling die is gedaan om de legitimiteit en het vertrouwen in de taak die aan de rechter is toevertrouwd, te bevorderen. Hij moet het doel van het geding bereiken door de gerechtelijke waarheid te verkondigen.

Wat ‘het recht kan’<sup>957</sup> hangt af van wat ‘de rechter moet’. Hij moet een rechterlijke waarheid uitspreken over de vordering die voor het gerecht is gebracht door degenen ‘die de omstandigheden van de zaak kennen’.

De loyaliteit van de arbeidsrechters onderstreept de actieve rol die zij moeten spelen. De vereiste van een eerlijk proces heeft gevolgen voor de gerechtelijke dynamiek van de instantie. Het brengt in eerste instantie specifieke verplichtingen mee voor de partijen, met name wat betreft de waarheid van de feiten, de openhartigheid van de partijen, de zorgvuldigheid van de partijen en het ontbreken van instrumentalisering van de rechtspleging. De rechter is verplicht om elke vorm van oneerlijk gedrag te corrigeren.

Ten tweede, als er uit noodzaak of bij voorkeur voor andere methoden wordt gekozen om een vordering in te dienen, moet er van bij het begin van de procedure op worden toegezien dat de vordering van de arme en/of kwetsbare persoon 'correct' geïnterpreteerd wordt door de rechterlijke instantie. De horizontale relatie tussen de rechter en de partijen komt boven op de verticale relatie tussen de staat en de partijen<sup>958</sup>.

De functionele onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter van de gerechtelijke orde moet bovendien versterkt worden door een intellectuele loyaliteit en een exhaustieve kennis van de zaak. De rechter heeft specifieke loyaliteitsplichten vanaf het moment dat de procedure wordt voorbereid. Concreet gaat het om de kwaliteit van de voorbereiding van de procedure vóór de beslissing, de voorbereiding

956 Pierre DRAI, Préface à la crise du juge, in La crise du juge (J.LENOBLE ed.) La pensée juridique moderne, L.G.D.J, Story scientia, 1990, p.39.

957 Mireille DELMAS MARTY, Résister, responsabiliser, anticiper, Seuil, 2013.

958 G. COHEN-JONATHAN, La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, Economica, 1989, spec. p 454 en J.-P. MARGUENAUD, La Cour européenne des Droits de l'Homme, Dalloz, 1997, coll. Connaissances du droit, spec. p 42, H. MOTULSKY, Le rôle respectif du juge et des parties dans l'allégation des faits, in Ecrits, Dalloz, 1954, geciteerd door M-E. BOURSIER, *op.cit.*, p. 454, noten 923 en 925.

ervan, de zorgvuldigheid waarmee het voorwerp en de oorzaak van het geschil worden vastgesteld na de juridische middelen en gelet op de feiten die de procespartijen volgens het bewijsrecht dienen te specificeren. Het is van essentieel belang om enerzijds de waarheid - vanuit een rechterlijk standpunt - te dienen en anderzijds het precieze kader vast te stellen voor het verloop van de procedure. Er moet hierbij worden voorkomen dat er een onevenwicht ontstaat bij de uitoefening van de verdedigingsrechten. De civiele vaardigheden van arbeidsauditeurs zijn essentieel bij gerechtelijke procedures om de moeilijkheden te verlichten die inherent zijn aan de beperkingen van gerechtelijke procedures voor arme of kwetsbare personen.

De rechter is de bevoegde persoon die ervoor zorgt dat een procedure correct verloopt. Hij respecteert tegenspraak en treedt op als de onpartijdige hoeder van gelijke wapens, door ruimte te laten voor tegenspraak en te luisteren naar bewijsstukken en conclusies.

Wanneer rechter zijn verplichtingen, zoals vastgelegd in de beginselen van het procesrecht, naleeft en waakt over de intrinsieke kwaliteit van zijn optreden, komt dat de legitimiteit van de rechtsgang ten goede. Het vertrouwen in hem hangt hiervan af.

#### 4.2.2. **Praktijkvoorbeelden van de actieve rol van de rechter in het socialezekerheidsrecht**

Op het gebied van de ziekte- en invaliditeitsverzekering heeft de 8<sup>e</sup> kamer van het Arbeidshof te Brussel<sup>959</sup> geoordeeld dat de eerbiediging van de verdedigingsrechten ook het beginsel van hoor en wederhoor omvat. Het recht op hoor en wederhoor is een onderdeel van het recht op een eerlijk proces dat wordt gewaarborgd door artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het recht op hoor en wederhoor bij een geding houdt in dat elke partij de kans krijgt niet alleen de elementen aan te dragen die noodzakelijk zijn voor haar verdediging en voor het welslagen van haar vorderingen, maar ook kennis te krijgen van elk document of elke opmerking die aan de rechter wordt voorgelegd met het oog op beïnvloeding van diens beslissing, en dat document of opmerking te bespreken.

Op het gebied van arbeidsongevallen verwijzen we naar het arrest van 8 september 2014 van hetzelfde Arbeidshof van Brussel<sup>960</sup>. Dit arrest betreft de vergoeding van de kosten van technisch advies bij procedures waarin een gerechtelijke expertise wordt gelast voor de beoordeling van forensische gegevens. Er kan niet worden betwist dat de kosten van medisch advies niet zijn inbegrepen in de kosten, zoals omschreven in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek. Het gaat echter om kosten die moeten worden gemaakt voor zover de verzekerde verplicht is zijn rechten en belangen te verdedigen. Het hof merkt op dat de kosten - waarvan de redelijkheid wordt benadrukt - des te meer gerechtvaardigd waren omdat de positie van de schuldenaar van de vergoedingen - die ver beneden de conclusies van de gerechtsdeskundige lag, een conclusie die door

---

959 Arbeidshof Brussel, 1 juli 2015, A.R. 2014/AB/787, <https://www.terralaboris.be/>.

960 Arbeidshof Brussel, 8 september 2014, A.R. nr. 2012/AB/957, <https://www.terralaboris.be/>.

het hof werd verworpen - het recht op een billijke schadevergoeding voor het ongeval in gevaar bracht<sup>961</sup>.

### 4.3. De noodzakelijke gerechtelijke schriftuur voor de sociale rechtsnorm

#### 4.3.1. Rechtspreken: de gevolgen van de feitelijke opvatting van de zaak voor de actieve rol van de rechter

Voorafgaand moet het volgende worden overwogen: overeenkomstig zijn opdracht is de rechter verplicht de norm toe te passen op basis waarvan hem argumenten worden voorgelegd en waarop hij moet antwoorden<sup>962</sup>. Het is de essentiële ambitie van de rechterlijke instelling om 'recht te spreken' en haar doeltreffendheid te stelen op de grondbeginselen van hoor en wederhoor, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. De zorgvuldige uitoefening door de rechter van zijn opdracht impliceert dat hij een actieve rol op zich neemt<sup>963</sup> waarbij hij het toepasselijke recht toepast en een procedureel kader volgt dat voldoet aan de kwalitatieve criteria van het procesrecht<sup>964</sup>.

- 
- 961 Dit commentaar is overgenomen uit de documentatie die door Terra Laboris online is gezet (hierboven reeds geciteerd). Deze documentatie bevat ook een commentaar op het arrest dat het Hof van Cassatie op 17 september 2018 heeft uitgebracht (A.R. nr. S.17.0034.F). Dit commentaar is hier overgenomen: Het Hof van Cassatie beslecht de omstrede vraag, die van groot praktisch belang is, of de wettelijke verzekeraar in de particuliere sector dan wel de werkgever in de openbare sector kan worden veroordeeld tot betaling van de kosten en honoraria van de medisch adviseur van het slachtoffer van een arbeidsongeval. Over deze controverse zijn op de website verschillende beslissingen van de rechterlijke instanties ten gronde gepubliceerd: <https://www.terralaboris.be/> met een 'Note sur les frais de défense' van de heer JOURDAN van december 2017 (zie ook: M. JOURDAN, 'Les frais de conseil technique en accidents du travail', Chron. D. Soc., 2016, pp. 1 en v.). Het aangehaalde arrest sluit 'in de regel' de verplichting van aansprakelijkstelling door de wettelijke verzekeraar uit, hetgeen niet betekent dat een dergelijke veroordeling niet zou kunnen worden uitgesproken. Zo heeft het Grondwettelijk Hof in zijn voornoemd arrest van 28 april 2016 benadrukt dat "indien de arbeidsongevallenverzekeraar een fout heeft begaan bij de vaststelling van de verschuldigde vergoedingen, de betrokken werknemer op basis van het gemeen recht van de aansprakelijkheid en de volledige vergoeding van zijn schade aanspraak kan maken op de terugbetaling van de kosten van bijstand van zijn medisch adviseur" (overweging B.12).
- 962 Wat de bepaling van het voorwerp van het geschil en de toepassing van de rechtsregel betreft, zie de wisselwerking tussen het lijdelijkheidsbeginsel en het bevoegdheidsbeginsel, commentarierend door Georges de LEVAL, Droit judiciaire, Tome 2, Manuel de procédure civile (Dir. Georges de LEVAL), Coll. De la Faculté de droit de Liège, Larcier, 2015, pp.29 e.v.
- 963 Over de draagwijdte van de actieve rol van de rechter: Jacques van COMPERNOLLE, Les principes directeurs du procès civil, *op.cit.*, pp.29-37
- 964 In de zin van een gemeenschappelijk recht voor alle procedures, van een eerlijk proces dat de grondrechten waarborgt op basis van de kwalitatieve, door de internationale en voornamelijk Europese bronnen en grondwettelijke regels bepaalde normen:  
 - Serge GUINCHARD, Xavier LAGARDE, Monique BANDRAC, Méline DOUCHY, Droit processuel, droit commun et droit comparé du procès, Droit Privé, coll. Précis Dalloz, 3<sup>e</sup> édition, 2005;  
 - G. de LEVAL, Droit judiciaire, Tome 2, Manuel de procédure civile (dir. Georges de LEVAL), Coll. De la Faculté de droit de l'Université de Liège, Larcier, 2015, p.16;  
 - J. van COMPERNOLLE, Les garanties du procès équitable ou la construction d'un droit processuel européen, Act. Dr., 2003, p. 19;  
 - J. van COMPERNOLLE, Les principes directeurs du procès civil, in Droit judiciaire, vol. 2, Manuel de procédure civile (dir. Georges de LEVAL), Coll. De la Faculté de droit de l'Université de Liège, Larcier, 2015, pp.21 e.v.

Het Hof van Cassatie heeft verduidelijkt dat de rechter verplicht is de rechtsregel toe te passen die van toepassing is op de feiten binnen de zaak. In zijn arresten van 14 april 2005 en 24 maart 2006, en vervolgens volgens een gevestigde rechtspraak<sup>965</sup>, heeft het Hof van Cassatie de feitelijke opvatting van de zaak vastgesteld op basis van alle feiten die door het recht op hoor en wederhoor voorgelegd werden.

De rechter past bijgevolg ambtshalve de rechtsregel toe die op grond van de feiten van het geval vereist is, met inachtneming van het beginsel van hoor en wederhoor tussen de partijen.

Er is een noodzakelijke wisselwerking tussen het lijdelijkheidsbeginsel en het bevoegdheidsbeginsel bij de vaststelling van het voorwerp van het geschil en de toepassing van de rechtsregel. Binnen een rationeel rechtssysteem, is het vanzelfsprekend dat de rechter de regel formuleert en interpreteert. Tegelijkertijd moet de gerechtelijke oplossing het wettelijk voorgeschreven niveau van sociale bescherming waarborgen.

#### 4.3.2. Rechtspreken: de actieve rol van de rechter bij het verduidelijken van de toegepaste norm door middel van de gerechtelijke schriftuur<sup>966</sup>

De actieve rol van de rechter berust op een zekere rationaliteit<sup>967</sup>. *“Iedereen erkent het vermogen van de rechter om de wet te versoepelen binnen de grenzen van de interpretatie. Maar het is onaanvaardbaar dat de rechter de wet betwist en vergeet dat hij de legitimiteit van zijn macht alleen aan de wet zelf ontleent en dat hij, door deze te willen negeren, de tak afzaagt waarop hij zit.”*<sup>968</sup>

De rechters van de rechterlijke macht zijn actoren die in een centripetale dynamiek handelen naar het overheidsoptreden. Zo werd bij de goedkeuring door de Raad van Europa van een aanbeveling over het recht op bevrediging van de materiële basisbehoeften van personen in situaties van extreme bestaansonzekerheid niet alleen de nadruk gelegd op de erkenning van een dergelijk recht, maar ook op het feit dat *“het recht op bevrediging van de materiële basisbehoeften justitiabel moet zijn, zodat eenieder die zich in een situatie van extreme bestaansonzekerheid bevindt, zich rechtstreeks tot de autoriteiten en, in voorkomend geval, tot de rechter kan wenden.”*<sup>969</sup>

Net zoals bij de andere rechters van de rechterlijke macht, bestaat de opdracht van de rechter van de arbeidsrechtbanken erin de naleving van de geldende normen te

965 Jacques van COMPERNOLLE, *op.cit.*, pp. 29 tot en met 37, en met name nota 61 bij punt 1.21 op p. 34.

966 Zie punt I.4 hieronder.

967 Dit houdt in dat hij actief deelneemt aan het verloop van de procedure, d.w.z. aan de voorbereiding ervan, aan de bewijsvoering en aan het toezicht op de zorgvuldigheid van de partijen.

968 Roger Perrot, *Crise du juge et contentieux judiciaire civil en droit français*, in *La crise du juge* (J. LENOBLE ed.), *La pensée juridique moderne*, L.G.D.J., Story scientia, 1990, p. 39.

969 Raad van Europa, Comité van Ministers, aanbeveling nr. R (2000) 3, aangenomen op 19 januari 2000, beginsel 3. In zijn commentaar op deze resolutie beklemtoont Pierre Lambert dat *“het uiteindelijk van de hoven en rechtbanken, zowel op internationaal als op nationaal niveau, kan afhangen om er ten minste toe bij te dragen dat de achterstelling van de meest behoeftigen wordt verminderd, zo niet weggevoerd, en om de waarborging van de mensenrechten niet uitsluitend voor te behouden aan de bezitters van rijkdom en materiële welstand”* (*Le droit de l'Homme à un niveau de vie suffisant*, *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2000, p. 694).



controleren: van het recht, het gehele recht en dat door het op een eenvormige en coherente manier te vertegenwoordigen. De rechter moet een actieve en doeltreffende rol spelen bij het waarborgen van de doeltreffendheid van de rechten die universeel zijn afgekondigd, maar ongelijk worden geëerbiedigd: de rechter moet de wetten en decreten controleren die de grondrechten ten uitvoer moeten leggen.

Er bestaan twee aanvullende modaliteiten naast elkaar<sup>970</sup>. De taak van het Grondwettelijk bestaat in het waarborgen van de naleving van de door Titel II van de Grondwet voorgeschreven rechten, terwijl de hoven en rechtbanken - in navolging van het arrest *Le Ski* - de toepassing van een wetgevingshandeling terzijde kunnen schuiven indien deze in strijd is met een internationale norm die rechtstreekse gevolgen heeft in de interne orde<sup>971</sup>. In zijn arresten van 9 en 16 november 2004<sup>972</sup> heeft het Hof van Cassatie vastgesteld dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voorrang heeft op de Grondwet. Volgens de rechtspraak van dit Hooggerechtshof is het aan de procesrechter om het Verdrag te interpreteren en toe te passen.

De voorrang van het internationaal recht op de Grondwet impliceert niet dat een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof wordt voorgelegd<sup>973</sup>. Er moet verwezen worden naar artikel 26, par. 4 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, waarin de bevoegdheden van deze hoge jurisdictie in prejudiciële zaken worden beschreven<sup>974</sup>. De bevoegdheidsverdeling tussen de rechter van het geschil - bij wie een subjectief geschil aanhangig is - en de grondwettelijke rechter - bij wie een objectief geschil aanhangig is - maakt deel uit van een beschermende en constructieve samenwerking inzake de getoetste normen, binnen de grenzen van de controlebevoegdheid van het Grondwettelijk Hof<sup>975</sup>.

970 T. MOONEN, *Concours de droits fondamentaux ou concours de juridictions? Evaluation des réformes de 2009 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle*, *Revue Belge de droit constitutionnel*, 2011, pp. 111 e.v.

971 Cass. 27 mei 1971, *LE SKI* arrest, *Bull. Arr. Cass.*, 1971, p. 967.

972 Cass. 9 november 2004, arrest *Vlaams concentratie*, P.04.0849.N, p. 20; Cass., 16 november 2004, P.04.0644.N, p. 3 en P.04.1127.N, p. 3.

973 Ook in deze zin: Cass. 28 maart 2007, *Total Elf* arrest P 07.0031.F, p. 11.

974 Volgens deze paragraaf 4: Wanneer voor een rechtscollege de schending wordt opgeworpen door een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel van een grondrecht dat op geheel of gedeeltelijk analoge wijze is gewaarborgd in een bepaling uit titel II van de Grondwet en in een bepaling van Europees of internationaal recht, dient het rechtscollege eerst aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen over de verenigbaarheid met de bepaling uit titel II van de Grondwet. Indien voor het rechtscollege slechts de schending van de bepaling van Europees of internationaal recht wordt opgeworpen, dient het rechtscollege, zelfs ambtshalve, na te gaan of titel II van de Grondwet een geheel of gedeeltelijk analoge bepaling bevat. Deze verplichtingen doen geen afbreuk aan de mogelijkheid van het rechtscollege om, tegelijkertijd of op een later tijdstip, ook een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen.

In afwijking van het eerste lid geldt de verplichting een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof niet:

1° in de gevallen bedoeld in de paragrafen 2 en 3;

2° wanneer het rechtscollege oordeelt dat de bepaling uit titel II van de Grondwet klaarblijkelijk niet geschonden is;

3° wanneer het rechtscollege oordeelt dat uit een arrest van een internationaal rechtscollege blijkt dat de bepaling uit het Europees of internationaal recht klaarblijkelijk geschonden is;

4° wanneer het rechtscollege oordeelt dat uit een arrest van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de bepaling uit titel II van de Grondwet klaarblijkelijk geschonden is.

975 T. MOONEN, *op.cit.*, p.132; A. RASON-ROLAND, *Les questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle: aspects de compétence et de procédure*, *Revue Belge de droit constitutionnel*, 2012, p. 284 e.v.

### 4.3.3. Het toepasselijke recht uitspreken: de gerechtelijke schriftuur van de toegepaste norm

Uit hoofde van de hem toebedeelde actieve taak moet de rechter het mogelijk maken een sociale wet toe te passen die vaak onnauwkeurig is<sup>976</sup>, en waarvan de tenuitvoerlegging onderworpen is aan een complexe categorisering en voorwaardelijkheid. Bijgevolg hangt de mate van nauwkeurigheid van een rechtsregel af van de tussenkomst van de rechter om deze zo nodig te interpreteren en te verduidelijken,<sup>977</sup> met als positief gevolg een toename van de nauwkeurigheid die de doeltreffendheid ervan ten goede komt<sup>978</sup>. Het is interessant om de bezorgdheid waar te nemen die mevrouw Valérie Flohimont onlangs heeft geuit wanneer ze de noodzaak onderstreepte om een beroep te doen op de rechter, gezien de tekortkomingen van een normatieve context die soms leidt tot uitsluiting<sup>979</sup>, en de rol die een individualisering van het gelijkheidsbeginsel speelt<sup>980</sup>.

Wat de grondrechten betreft, lijkt het criterium van duidelijkheid en nauwkeurigheid vaak niet te werken door hun ruime en algemene bewoordingen. Er is altijd sprake van een zekere interpretatie. De heer André Vanwelkenhuizen heeft aangetoond dat het beginsel van de scheiding der machten, dat bepalend is voor de beoordeling of een regel al dan niet rechtstreeks toepasselijk is, typisch een juridisch begrip met variabele inhoud is<sup>981</sup>.

De interpretatie door de rechter begint op het moment waarop de duidelijkheid van de regel moet worden beoordeeld<sup>982</sup>. Deze handeling is noodzakelijk om tot een bepaalde juridische kwalificatie te komen, waaruit op zijn beurt de gerechtelijke garantie van bijzondere bescherming voortvloeit.

Op het vlak van de sociale grondrechten hangt de gerechtelijke waarborg samen met contextuele parameters. Een juridische definitie van het recht kan niet voorbijgaan aan de gevolgen van de geringe justitiabiliteit van objectieve sociale rechten (de

976 Marc Pichard, « *Les juges ordinaires et les lois reconnaissant les droits de l'homme* », La Revue des droits de l'homme, 7 | 2015, <https://journals.openedition.org/revdh/1236>.

977 Op zich is er geen ruimte voor interpretatie wanneer een tekst duidelijk is.

978 Over de onmogelijkheid om zich te beroepen op een tekst van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, bij gebrek aan precisering in de uitvoeringsteksten, zie HvJEU, 15 januari 2014, zaak C-176/12, Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT, RDLF 2014, chron. nr. 14, noot Romain Tinière.

979 Valérie FLOHIMONT, Le droit ne stigmatise t'il en voulant accueillir la vulnérabilité à tout prix, in David DOHAT en Laura RIZZERIO, Accueillir la vulnérabilité, *op.cit.*, pp. 153 e.v., met name pp. 180 tot 183.

980 Zie punt IV.4 hieronder.

981 André Vanwelkenhuizen, 'La séparation des pouvoirs, notion à contenu variable', in Les notions à contenu variable en droit, Perelman Chaim en Vander Elst Raymond (dir.), Brussel, Bruylant, 1984, p. 124, geciteerd door Isabelle HACHEZ, 'Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge: focus sur la notion polysémique d'effet direct', La Revue des droits de l'homme, 7 | 2015, <https://journals.openedition.org/revdh/1261>.

982 Martens Paul en Renaud Bernadette, 'L'interprétation et la qualification de la norme de contrôle et de la norme contrôlée', in Les rapports entre la Cour d'arbitrage, le Pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat, Arts Alex et al. (dir.), Akten van het symposium van 21 oktober 2005, Brugge, die Keure, Brussel, 2006, pp. 21 en 22.

vorderingsrechten), aangezien deze worden overgelaten aan het programmeringswerk van de wetgever, die rekening moet houden met budgettaire beperkingen<sup>983</sup>.

#### 4.3.4. Rechtspreken: het wel en wee van de gerechtelijke schriftuur

De heer Edouard Delruelle stelt terecht<sup>984</sup>: *"Wat mag je verwachten van het gebruik van 'menselijke waardigheid' in de strijd tegen armoede en van het wetgevende en juridische opbod waartoe ze op dit ogenblik aanleiding geeft? Dit lijkt me niet zo eenvoudig. Reflex van een filosoof, misvormd door een kritische houding en radicale twijfel: wees altijd achterdochtig wanneer een morele waarde goed scoort. De grote eensgezindheid die erover bestaat, wijst zoals Nietzsche het ons heeft geleerd, wellicht 'op een achteruitgang, iets zoals een gevaar, een verleiding, een vergif, een narcoticum.'"*<sup>985</sup>.

De bovenstaande ontwikkelingen schetsen een complex en heterogeen normatief kader waarbinnen de arbeidsrechter zijn bevoegdheid rechterlijk moet aannemen wanneer het gaat om een geschil dat tot doel heeft volgens de wet een probleem te beslechten dat betrekking heeft op vormen van bestaansonzekerheid en armoede. Het is zijn opdracht dit geschil te beoordelen en in de juiste context te plaatsen. De beslissingen van de rechters moeten logisch worden geacht in haar politieke, economische en sociale context. Deze contextuele dimensie stuurt in grote mate de redenering, de weging en de draagwijdte van de motivering die de rechter in zijn vonnis heeft gevolgd.

De waarden van de samenleving, die gedeeltelijk afhankelijk zijn van tijd en geografie, staan centraal. We moeten er rekening mee houden, zeker wat betreft de mensenrechten, die fundamentele maatstaven zijn waarvan de noodzakelijke bestendigheid kan lijden onder toevalligheden en interpretaties.

Zo kan de rechterlijke toepassing van het waardigheidsbeginsel worden gebruikt om het wel en wee van rechterlijke interpretaties aan te tonen. De vermenigvuldiging van rechterlijke instanties - die onafhankelijk zijn - is op zich bevorderlijk voor de

983 Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft, in overeenstemming met zijn jurisprudentie over de beoordelingsmarge van staten, in het bijzonder nota genomen van dit begrotingsargument : *"De vraag of de staat middelen ter beschikking stelt om ervoor te zorgen dat iedereen een dak boven zijn hoofd heeft, is een politieke en geen juridische aangelegenheid"* (EHRM, GC, 18 jan. 2001, Chapman v. het Verenigd Koninkrijk, Aanb. 2001-I, § 99). Het Verdrag garandeert als zodanig geen recht op maatschappelijke hulp. Het Hof heeft in een aantal zaken geoordeeld dat artikel 8 een rol speelt bij klachten over overheidsfinanciering:

- de mobiliteit en levenskwaliteit van gehandicapte aanvragers vergemakkelijken (EHRM, besl., 14 mei 2002, Zehnalová en Zehnal v. Tsjechië, Aanb. 2002-V; en 14 sept. 2010, Farcaș v. Roemenië, 32596/04);
- bescherming tegen behoeftigheid (EHRM, besl., 23 april 2002, Larioshina v. Rusland, verz. 56869/00);
- toegang tot gezondheidszorg (EHRM, besl., 4 januari 2005, Penticova v. Moldavië, Aanb. 2005).

Maar het Hof benadrukt de belangrijke beoordelingsmarge van staten *"wanneer, zoals in casu, de kwesties betrekking hebben op het stellen van prioriteiten bij de toewijzing van schaarse staatsmiddelen. Gelet op de eisen die aan de gezondheidszorg worden gesteld en de middelen die beschikbaar zijn om daaraan te voldoen, werken de nationale autoriteiten in een betere positie dan een internationale rechterlijke instantie om deze beoordeling te maken."*

984 Edouard DELRUELLE, 'Waard om te sterven als een nietsnut...', voor Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Armoede - waardigheid - mensenrechten 10 jaar Samenwerkingsakkoord, december 2008 <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/rapport10jaarsamenwerking/>; Jacques FIERENS, La dignité humaine comme concept, J.T., 2002, pp. 577 e.v.; Frédéric KURZ, L'application du principe de dignité humaine: un défi pour les juridictions du travail, toespraak gehouden bij de officiële opening van het arbeidshof van Luik op 4 september 2001, J.T.T., 2002, pp. 273 e.v.

985 Friedrich Nietzsche, De genealogie van de moraal, voorwoord, § 6.

versterking van de toepassing van de internationale mensenrechtenwetgeving en de aanvaarding daarvan door de staten. Het ontbreken van een duidelijk afgebakende juridisch kader voor sociale grondrechten kan echter leiden tot een waardenconflict, de banalisering van de grondrechten en een mogelijke geleidelijke devaluatie ervan.

Zelfs begrippen die vaak worden geacht ten grondslag te liggen aan een geheel van universele waarden - zoals het recht op gelijkheid en waardigheid - zijn voor zo veel verschillende interpretaties vatbaar dat ze niet kunnen worden beschouwd als iets anders dan technische begrippen waarvan de toepassing tot radicaal tegengestelde resultaten kan leiden.

Achter deze strategische rol van de rechter in de gerechtelijke schriftuur van de norm gaat dus een gevaar schuil, namelijk dat van de fragmentatie van de inhoud van de mensenrechten.

#### 4.3.5. Rechtspreken: de eenheid van de mensenrechten en de grondrechten bewaren

De waargenomen centrifugale effecten moeten worden gecorrigeerd door richtsnoeren die de eenheid van de mensenrechten en hun interpretaties beschermen. Het ontbreken van homogeniteit zou leiden tot ongelijke behandeling en een verarming van het sociale recht, dat reeds te lijden heeft onder de breekbare justitiabiliteit van objectieve normen enerzijds en de categorieke lacunes van het nationale recht anderzijds.

De veelheid van interpretaties vormt onvermijdelijk een bedreiging voor de eenheid en de samenhang van de mensenrechten, alsmede voor de gelijkheid van personen met betrekking tot die rechten, omdat de oplossingen in vergelijkbare situaties uiteenlopen.

Een eerste, veelzijdige manier om de eenheid van de rechten te vrijwaren, is een dialoog tussen rechters aanmoedigen via de voorgeschreven procedures. Deze dialoog heeft verschillende niveaus: tussen de rechters van de rechterlijke macht onderling met het oog op eenheid van rechtspraak, tussen deze rechters en het Grondwettelijk Hof, om de grondwettelijke eenheid te bewaren, en ten slotte tussen deze rechters en de internationale toezichthoudende organen - die tussenbeide komen door middel van adviezen en arresten, met name het Europees Hof voor de Rechten van de Mens<sup>986</sup>. Deze dialoog draagt bij tot het behoud van een algemene eenheid, ondanks de verscheidenheid van plaatselijke interpretaties. Uit het gemeenschappelijke optreden van de rechterlijke instanties kan dan gemeenschappelijke beginselen ontstaan.

---

986 We verwijzen naar:

- De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens;
- Naar de 'dialoog van instrumenten' en de 'dialoog van rechters': Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ondersteunt zijn 'sociale' interpretaties van het Verdrag met een verwijzing niet alleen naar de tekst van het Europees Sociaal Handvest zelf, maar ook naar de 'jurisprudentie' van de uitvoeringsorganen ervan (F. TULKENS en S. VAN DROOGHENBROECK, *op.cit.*);
- Van deze instrumenten is met name het Protocol nr. 16 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens vermeldenswaard, dat tot doel heeft (met betrekking tot de artikelen 47 en 49 van het Verdrag) de betrekkingen tussen de hoge nationale jurisdicties en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te versterken, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel (zie noot 44 hierboven).

Deze vorm van eenheid wordt geassocieerd met bepaalde juridische waarden, zoals consistentie, voorspelbaarheid, rechtszekerheid of geloofwaardigheid.

Een tweede manier heeft betrekking op opleidings-, communicatie- en bewustmakingsinitiatieven voor de magistraten<sup>987</sup>.

#### 4.3.6. Rechtspreken: gerechtelijke handhaving in het kader van arbeidsrelaties

Om dit punt te illustreren, schetsen we de situatie van transportwagens met chauffeur die door de organisatie 'Uber' ingezet worden. De sociale kwetsbaarheid van deze chauffeurs is welbekend. Na een verzoek ingediend door een chauffeur van een transportwagen heeft de Commissie Arbeidsrelaties (CAR)<sup>988</sup> op 26 oktober 2020 een beslissing genomen die de arbeidsrelatie tussen deze chauffeur en Uber als een werknemersverhouding kwalificeert. De CAR heeft de aard van de arbeidsrelatie beoordeeld op basis van het in de wet 'arbeidsrelaties'<sup>989</sup> beschreven vermoeden met betrekking op het vervoer van personen voor rekening van derden en op basis van de bij deze wet vastgestelde algemene criteria. Deze beschikking werd geuit na een eenzijdig verzoek<sup>990</sup> en heeft alleen betrekking op de aard van de arbeidsrelatie tussen Uber en de betrokken chauffeur.

Naar aanleiding van deze beslissing is momenteel een rechtszaak aanhangig bij het Arbeidshof van Brussel<sup>991</sup>. Het is immers aan het Arbeidshof om zich uit te spreken over de aard van de arbeidsrelatie en aldus zijn beslissing in de plaats te stellen van die van de CAR<sup>992</sup>, in een zaak die betrekking heeft op een wijziging van de arbeidsrelatie buiten de beschermingsmechanismen van de wet van 3 juli 1978<sup>993</sup>.

---

987 Zie punt IV.4 hieronder.

988 Ingesteld door artikel 329 van de programmawet (I) van 27 december 2006.

989 Artikel 328 en volgende van de programmawet (I) van 27 december 2006

990 Uber was derhalve niet op de hoogte van de procedure en heeft er niet aan deelgenomen.

991 Artikel 338, par. 5, van voornoemde programmawet.

992 Fr. arbeidsrechtbank Brussel, 3 juli 2019, A.R.

993 In verband met het bovenstaande, maar in een andere zaak, is het interessant om de draagwijdte van het arrest van het Hof van Cassatie van 10 maart 2014 te observeren. Na de wettelijke bepalingen inzake de definitie van de arbeidsovereenkomst in herinnering te hebben gebracht, geeft het Hof een definitie van arbeid in juridische zin: arbeid is het werk waartoe een werknemer zich bij overeenkomst heeft verbonden, tegen beloning en onder het gezag van een werkgever, ongeacht de omvang van de beloning en ongeacht het feit dat deze arbeid wordt verricht in de vrije tijd van de werknemer en zonder dat daarmee het verwerven van een inkomen wordt beoogd. Het Hof van Cassatie bevestigt aldus de klassieke definitie van de arbeidsovereenkomst, namelijk dat zij arbeid omhult die tegen vergoeding en onder het gezag van de werkgever wordt verricht. In zijn beslissing stelt het Hof uitdrukkelijk dat alleen deze twee criteria de kenmerken van de overeenkomst vormen, los van de bescheiden vergoeding en het feit dat het werk wordt verricht in de vrije tijd van de werknemer en zonder dat het verwerven van inkomsten wordt beoogd (<https://www.terralaboris.be/>).

### 4.3.7. Rechtspreken: gerechtelijke handhaving van het recht op uitkeringen voor gehandicapten

In een arrest van 15 januari 2013<sup>994</sup> buigt het Arbeidshof van Luik zich over de juridische evolutie van het begrip gezin in het stelsel van de tegemoetkomingen voor gehandicapten en onderzoekt het de impact van het samenwonen bij ontstentenis van een samenlevingsvorm op het bedrag van de tegemoetkoming voor bejaarden. Het Hof heeft zich gebogen over de interpretatie van artikelen 6, § 1 en 7, § 3 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, alsook over die van artikel 4, § 1 van het koninklijk besluit van 5 mei 1990 betreffende de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden.

## 4.4. De standstill-verplichting voor de toepassing van sociale grondrechten

### 4.4.1. De standstill-verplichting<sup>995</sup>

Volgens de heer André Alen doet een bijzondere vorm van rechtstreekse werking van een fundamentele norm van objectieve en programmatische aard zich voor wanneer de rechter overgaat tot een controle van de conformiteit van een regel die hiërarchisch ondergeschikt is aan deze norm. Het gaat om de standstill-verplichting<sup>996</sup>.

De standstill-verplichting vloeit voort uit de economische, sociale en culturele rechten die door artikel 23 van de Grondwet worden gewaarborgd: *“De standstill-verplichting [...] voorkomt dat de bevoegde wetgever het door de toepasselijke wetgeving geboden beschermingsniveau aanzienlijk verlaagt zonder dat daarvoor redenen van algemeen belang bestaan. De standstill-verplichting stelt de rechter dus in staat om na te gaan of een betwiste norm in overeenstemming is met de referentienorm, zoals die eerder door de nationale overheid in de basisnorm was gewaarborgd, in plaats van aan de hand van de al te programmatische formulering van de referentienorm. In die zin is de standstill-*

994 Arbeidshof van Luik, afdeling Namen, 15 januari 2013, A.R. nr. 2012/AN/133 (<https://www.terralaboris.be/>).

995 I. HACHEZ:

- ‘La reconnaissance jurisprudentielle du principe de standstill en droit belge’, Perspectives nationales et internationales des droits sociaux, onder leiding van J. Iliopoulos-Strangas en Th. Roux, Bruxelles, Bruylant, Athene, Sakkoulas, 2008, p. 185 tot 202;

- ‘Du principe de standstill à l’intangibilité de la substance des droits fondamentaux: quelle justiciabilité pour le droit au travail?’, Le droit du travail au XXe siècle. Liber amicorum C. WANTIEZ, onder leiding van Philippe Gosseries en Marc Morsa, Brussel, Larcier, 2015, pp. 273-293;

- met Fr. LOUCKX, ‘Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l’ordre juridique belge: de l’effet direct à la responsabilité civile’, Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op het werk, onder leiding van S. van Drooghenbroeck, F. Dorssemont en G. van Limberghen, Die Keure, La Chartre, 2016, pp. 97-119I.;

- ‘Le standstill, ou comment les juges ont permis de mieux protéger les droits fondamentaux en limitant les possibilités de recul’ Justice en ligne, 12 février 2016 (<https://www.justice-en-ligne.be/Le-standstill-ou-comment-les-juges>).

996 André ALEN en Wouter PAS, ‘L’effet direct de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l’enfant’, J.D.J., 1995, nr. 144, p. 166 en 167.

*controle slechts een verfijnde versie van de conformiteitscontrole, die uiteindelijk leidt tot een vergelijking van het door de betwiste norm gewaarborgde beschermingsniveau met het niveau dat voortvloeit uit de basisnorm. Het standstill-beginsel regelt aldus niet alleen het optreden van de wetgever. Het beperkt ook de beoordelingsmarge van de rechter door deze te beperken tot de grenzen die zijn afgebakend door de opeenvolgende interventies van de wetgevende macht. Het criterium dat als parameter dient voor de controle van de grondwettigheid laat de keuze van de oplossingen dus over aan de wetgever (...), aangezien deze bepaling aan de wetgever de positieve verplichting oplegt om het recht op sociale zekerheid geleidelijk te verwezenlijken, kan de overheid a contrario geen wetgeving uitvaardigen die ingaat tegen de reeds gewaarborgde rechten<sup>997</sup>."*

Het Grondwettelijk Hof verduidelijkt in zijn rechtspraak dat artikel 23 van de Grondwet een standstill-verplichting inhoudt die de bevoegde wetgever verbiedt het door de toepasselijke wetgeving geboden beschermingsniveau aanzienlijk te verlagen als er daarvoor geen redenen van algemeen belang bestaan<sup>998</sup>.

De standstill-verplichting wordt als volgt gedefinieerd door de doctrine: *"Het standstill-beginsel, dat a contrario wordt afgeleid uit het progressieve karakter van de positieve verplichtingen die uitdrukkelijk zijn opgenomen in de grondrechten of daarin impliciet zijn vervat, verbiedt de Staat, bij gebreke van dwingende redenen, het hoogste niveau van bescherming dat aan deze rechten is verleend te verlagen vanaf het moment waarop de internationale of grondwettelijke norm waarin zij zijn neergelegd, verbindend is geworden, of het aanzienlijk te verlagen wanneer de Staat gebruikmaakt van de haar door dit beginsel toegekende manoeuvreerruimte door ervoor te kiezen het genoemde niveau van bescherming op een andere wijze te waarborgen."*<sup>999</sup>

Deze werking van de standstill-verplichting kan ook worden erkend in een internationaal verdrag dat door België is geratificeerd maar geen rechtstreekse werking heeft<sup>1000</sup>, zoals het Europees Sociaal Handvest<sup>1001</sup>.

997 Daniel. DUMONT, 'Section 6. - Peut-on défaire les mises en œuvre du droit à la sécurité sociale? L'effet de standstill, ou le versant négatif du droit à la sécurité sociale', in *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Éditions Larcier, 2017, p. 69; D. DUMONT, « *Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill* », J.T., 2013, p. 769 e.v. 772-773. G. Maes legt duidelijk het verband uit tussen subjectieve rechten en het effect van standstill: G. MAES, *De afdwingbaarheid van de sociale grondrechten*, Antwerpen, Interscientia, 2003, p. 110, nr. 223): *"Standstill is te omschrijven als de effectiviteitsgarantie van normatieve teksten (niet noodzakelijk internationale bepalingen) die (enkel of voornamelijk) een te bereiken doel aangeven of die van de Staat uitvoeringsmaatregelen vereisen alvorens afdwingbaar te worden in het subjectief contentieux. De geïncorporeerde verdragsbepaling is onvoldoende duidelijk en volledig opdat de burger zich op deze bepaling kan beroepen om voor de nationale rechter de erkenning en bescherming van een door de bepaling verleend subjectief recht af te dwingen, toch kan deze bepaling voldoende duidelijk en volledig zijn opdat zij de overheid zou verplichten zich te onthouden van maatregelen (wetgevend, bestuurlijk, feitelijk) die indruisen tegen de doelstelling van de betrouwen bepaling, en die bestaande realisaties eventueel afbouwen"*.

998 G.H., arrest nr. 5/2021, 14 januari 2021 (rol nr. 7295, 7316, 7318, 7320, 7324, 7326).

999 I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, op cit, p. 472, nr. 464.

1000 .L. L.GOOSSENS, 'Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat?', R.W., 2014-2015, p. 804.

1001 Artikel 12 van het Handvest.

#### 4.4.2. Gerechtelijke handhaving op het gebied van de sociale zekerheid

Om een gerechtelijke toepassing van de standstill-verplichting in het socialezekerheidsrecht te illustreren, nemen we het voorbeeld van de regelgeving rond werkloosheid<sup>1002 1003 1004</sup>. Deze verplichting is opgelegd aan de koning, aangezien hij verantwoordelijk is voor het uitvaardigen van deze reglementering<sup>1005</sup>. In dit geval is dus de uitvoerende macht, en niet de wetgever in eigenlijke zin, jegens de begunstigen van deze reglementering aansprakelijk voor de standstill-verplichting.

In een arrest van 11 oktober 2018 heeft het arbeidshof van Luik de volgende gronden weerhouden (uittreksels):<sup>1006</sup>

*“De standstill heeft echter geen verlamdend effect. Zij verzet zich weliswaar tegen elke aanzienlijke verlaging van het niveau van bescherming van de betrokken rechten die niet redelijkerwijs gerechtvaardigd is om redenen van algemeen belang, maar belet de Staat niet zijn wetgeving te wijzigen. Het bestaan van een standstill-effect in verband met artikel 23 van de Grondwet is reeds lang erkend door de Raad van State, het Hof van Cassatie<sup>1007</sup> en het Grondwettelijk Hof (...)*

*Gelet op de implicaties van de rechterlijke toetsing en de noodzakelijke grenzen daarvan in het licht van de scheiding der machten, zal de controle van de naleving of de schending*

1002 Dumont, Daniel (2013). ‘Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill’, J.T., 30 november 2013, nr. 6541, pp. 769-776.

1003 Hof van Cassatie, 14 september 2020, R.G. nr. S.18.0012.F. Dit arrest betreft de taak van arbeidsrechters om na te gaan of een reglementering die een recht op sociale zekerheid of sociale bijstand aanzienlijk beperkt overeenkomt met artikel 23 van de Grondwet (dat een standstill-verplichting bevat).

1004 Voor toepassing op overlevingspensioenen: Arbeidsrechtbank van Luik (afdeling Namen), 19 september 2019, A.R. 17/1.305/A. In een arrest van 19 september 2019 bevestigt de arbeidsrechtbank van Luik (afdeling Namen) zijn jurisprudentie over de gevolgen van de wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1967 door dat van 3 juli 2014, waarbij de regels inzake overlevingspensioenen werden herzien: deze nieuwe regeling is ongrondwettelijk en vormt een ongerechtvaardigde achteruitgang in de sociale rechten (<https://www.terralaboris.be/>).

1005 Artikel 7, par 1 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

1006 Arbeidshof Luik, 2<sup>e</sup> K., 11 oktober 2018, RG nr. 2017/AN/626.

1007 Het Hof van Cassatie had reeds, in een door Terra Laboris becommentarieerde en op zijn website <https://www.terralaboris.be/> gepubliceerde beslissing van 5 maart 2018 met een observatienota van F. LAMBINET (‘*Mise en œuvre des principes de standstill dans le droit de l’assurance chômage: quelques observations en marge de l’arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018*’). Daarin geeft het Hof zeer duidelijk de beginselen aan die van toepassing zijn op de controle die de arbeidsrechters moeten uitoefenen op de naleving van artikel 23 van de Grondwet en van het standstill-beginsel dat de regelgevers in de verschillende takken van de sociale zekerheid en de sociale bijstand hebben verwoven. Het commentaar van Terra Laboris belicht de betekenis van dit arrest van het Hof van Cassatie, onder meer: Wat het recht op een werkloosheidsuitkering betreft, wijst het Hof erop dat dit recht zonder beperking in de tijd is erkend en vervolgens beperkt. Dat is het standstill-effect en het is van toepassing op socialezekerheidsuitkeringen, ongeacht of zij al dan niet op premie- of bijdragebetaling berusten. Ook het argument van de mogelijke tussenkomst van openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt hiermee van de hand gewezen. Deze aan eenieder gewaarborgde bescherming kan *“niet volstaan als rechtvaardiging voor een verlaging van het niveau van de sociale uitkeringen geboden bescherming, op straffe dat de standstill-verplichting zinloos wordt”*. Het stelt dat algemene begrotings- en werkgelegenheidsdoelstellingen *“niet kunnen volstaan om een verlaging van het beschermingsniveau te rechtvaardigen, aangezien “elke verlaging van het niveau van bescherming dat door de sociale uitkeringen wordt geboden (...) uit de aard der zaak de uitgaven kan doen dalen en de betrokkenen ertoe kan aanzetten extra inspanningen te leveren om tot de arbeidsmarkt toe te treden”*. Ten slotte wordt verduidelijkt wat de arbeidsrechtbank moet onderzoeken, namelijk of de toegepaste vermindering ‘daadwerkelijk’ bijdraagt tot de doelstelling van algemeen belang die met betrekking tot de onderzochte categorie werklozen is aangegeven en of zij om nader omschreven, voorziene en gecontroleerde redenen evenredig was aan deze doelstellingen.



van het standstill-beginsel om de volgende redenen worden verricht aan de hand van drie criteria<sup>1008</sup>.

*De rechtbank moet nagaan of een eventuele aanzienlijke achteruitgang die concreet zou worden waargenomen, gehoor geeft aan een reden van algemeen belang, en of de achteruitgang passend en noodzakelijk is in het licht van die reden, onder verwijzing naar de motiveringen die de auteur van het koninklijk besluit van 30 december 2014 in de preambule heeft uiteengezet.*

*Ten eerste moet de omvang van de achteruitgang worden afgemeten aan het effect van de nieuwe norm. Is er een aanzienlijke achteruitgang<sup>1009</sup> in het algemeen belang van de door artikel 23 van de Grondwet beschermde grondrechten van mevrouw ... wat betreft het recht op arbeid en op sociale zekerheid ten opzichte van de socialezekerheidsuitkeringen waarop zij op grond van de gewijzigde regel<sup>1010</sup> aanspraak zou hebben kunnen maken?*

*Ten tweede, wat is de rechtvaardiging voor de regressie, de legitimiteit ervan? Er moet worden nagegaan of de geconstateerde achteruitgang legitiem is op grond van de doelstellingen van algemeen belang<sup>1011</sup> die de auteur van de norm moet rechtvaardigen, hetzij op basis van de wet- of regelgeving, hetzij op basis van het procedurele kader van de door de rechter uitgeoefende controle. De achteruitgang werd in dit geval gerechtvaardigd als een middel om de werkgelegenheid te stimuleren en budgettaire besparingen te realiseren door in de praktijk na te gaan of de aanzienlijke beperking een voldoende groot effect kon hebben op het recht op werkloosheidsuitkering van werknemers in de categorie van mevrouw ...*

*Ten derde, wat is de mate van proportionaliteit? Is dit effect evenredig voor de groep werklozen waartoe mevrouw ... behoort, gelet op het algemeen belang dat wordt aangevoerd<sup>1012</sup>?*

In het hier besproken arrest heeft het hof het beroep van de RVA ongegrond verklaard.

Het arbeidshof van Luik heeft uitdrukkelijk de zekerheid van onevenredigheid aangetoond aan de hand van de regressieve maatregel van artikel 126 van de verordening, alsook de realiteit van de schending van de rechtszekerheid en het

1008 In die zin: Cass. 5 maart 2018, A.R. nr. S 16.0033.F, <https://www.juridat.be/> en de conclusies die voorafgaan aan het arrest van advocaat-generaal GENICOT; arbeidshof Luik, afdeling Neufchateau, 10 februari 2016, RG nr. 2015/AU/48, <https://www.terralaboris.be/>; arbeidshof Brussel, 18 januari 2017, R.G. nr. 2015/AB/501 arbeidshof Luik, 2<sup>e</sup> kamer, 11 oktober 2018, RG nr. 2017/AN/626. arbeidshof Luik, 11.9.2017, <https://www.juridat.be/>. In de doctrine: in het bijzonder F. LAMBINET, *Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage: quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018*, <https://www.terralaboris.be/>.

1009 In die zin: G.H. 18 mei 2017, arrest nr. 61/2017; G.H. 1 oktober 2015, arrest nr. 133/2015; G.H. 17 juli 2014, arrest nr. 107/204; Cass. 5 maart 2018, A.R. nr. S 16.0033.F, <https://www.juridat.be/>; Cass. 18 mei 2015, A.R. nr. S 14.0042, <https://www.juridat.be/>; Cass. 15 december 2014, A.R. nr. S 14.0011, <https://www.juridat.be/>; C.E., 23 september 2011, nr. 2015.309; C.E., 18 juni 2013, nr. 223.953 (geciteerd door F. LAMBINET, *op.cit.*, onder noten 21, 22 en 23).

1010 Dit criterium betreft het vergelijkingspunt, waarbij het hof de in de rechtspraak vastgestelde referentie handhaaft, zonder de observaties te veronachtzamen uit de doctrine D. Dumont, *Le droit à la sécurité sociale, consacré par l'article 23 de la Constitution: quelle signification et quelle justiciabilité?* in D.DUMONT (coord.) *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Larcier, coll. ULB, 2017, p.79, nr. 47.

1011 D. DUMONT, *op.cit.*, pp. 69-71.

1012 In die zin: arbeidshof Luik, afdeling Neufchateau, 10 februari 2016, A.R. nr. 2015/AU/48, <https://www.terralaboris.be/>. Wat het bewijs betreft: arbeidshof Luik, 11 september 2017, RG nr. 2016/AL/413, J.T.T., 2018, pp. 42-43.

legitieme vertrouwen van de werknemers in de situatie van mevrouw ..., die zich pertinent beriep op de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof

Er is geen rekening gehouden met het standstill-beginsel, en er is ook sprake van ongelijke behandeling ten gevolge van de in de regelgeving voorziene uitzonderingen, bij gebreke van compenserende of overgangsmaatregelen, die gerechtvaardigd zouden zijn geweest voor alle personen die een aanvraag hebben ingediend op grond van artikel 126 van het koninklijk besluit van 25 november 1991, vóór de wijziging ervan bij koninklijk besluit van 30 december 2014. Geen enkele dwingende reden van algemeen belang rechtvaardigt de schending door de auteur van het koninklijk besluit van 30 december 2014 van de beginselen die voortvloeien uit de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet en van het vertrouwensbeginsel.

#### 4.5. De toepassing van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie voor de toepassing van de sociale grondrechten

##### 4.5.1. Het verband tussen een grondrecht en de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie<sup>1013</sup>

Het genot van subjectieve sociale rechten is afhankelijk van het behoren tot situatiecategorieën<sup>1014</sup>. Voldoet een persoon niet aan het voorwaardelijke kader, dan lijdt hij of zij onder een vorm van uitsluiting. Er moet worden gewezen op het feit

1013 B. RENAULD, « *Les illusions de l'égalité ou du 'nivellement par le bas' à la 'lacune'* », in Liber Amicorum Paul MARTENS, die noteert dat « *le contentieux constitutionnel de l'égalité a fait naître bien des espoirs et a offert bien des victoires aux plaideurs ingénieux et aux justiciables rétablis dans leurs droits* » (ibidem, p. 422).

1014 De geschillen die onder de bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken vallen, zijn een voorbeeld van de categorische logica van de sociale wetgever. Als voorbeeld van een normatief selectiviteitsproces binnen de bevoegdheidsgebieden van de arbeidsrechtbank:

- Samengevat (Uiteenzetting van de motieven. Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 27 mei 2016, DOC54 1864/001), wordt het GPMI (geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie) vastgelegd in een contract tussen de gerechtigde op het leefloon en het OCMW en is een instrument dat tot doel heeft de betrokkene actief te begeleiden naar zelfstandigheid, autonomie, maatschappelijke integratie en indien mogelijk naar een integratie. Reeds vóór de uitbreiding van het GPMI naar meer begunstigen van het leefloon heeft het Grondwettelijk Hof het GPMI beschreven "*als een voorwaarde voor het verkrijgen van het leefloon voor degenen aan wie het is opgelegd*" G.H., 14 januari 2004, nr. 5/2004. De vraag die rijst is of een dergelijk contract "*de aanvrager werkelijk in staat stelt een eigen, eventueel alternatief programma te ontwikkelen dat zijn vertrouwen en waardigheid kan herstellen (de eerste stap om aan de armoede te ontsnappen)*";

- Bernard, Nicolas (2006), "*Le contrat d'intégration sociale comme matérialisation paradigmatique des 'obligations correspondantes' de l'article 23 de la Constitution?*", in Hugues Dumont et al. (red.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Brussel, Bruylant. Indien het OCMW en de persoon die het leefloon aanvraagt het niet eens kunnen worden over de inhoud van het GPMI en de persoon weigert het te ondertekenen, kan deze houding, naargelang de omstandigheden, geïnterpreteerd worden als een weigering om de nodige inspanningen te leveren om werk te vinden, hoewel de bereidheid om te werken een voorwaarde is voor de toekenning. De verplichting om - behalve om redenen van billijkheid of gezondheid - een contract te ondertekenen dat een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie bevat, verhoogt de facto de voorwaardelijkheid en bemoeilijkt de toegang tot het recht op het leefloon. Het GPMI bevat vaak 'subjectieve' voorwaarden die betrekking hebben op acties waarmee de aanvrager zijn goede wil kan aantonen. De interpretatie van dit soort voorwaarden strookt niet altijd met de realiteit van het leven in armoedesituaties en leidt er dus toe dat meer mensen geen toegang krijgen tot het recht op een leefloon. Uit de rechtspraak over het leefloon blijkt dat het begrip 'bereidheid om te werken' voor zeer uiteenlopende interpretaties vatbaar is.

dat het invoeren van een grondrecht in combinatie met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie een van de meest geschikte manieren is om een zekere justitiabiliteit te verlenen aan grondrechten die dat tot nu toe niet hadden. De toepassing van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie steunt op schijnbaar onuitputtelijke middelen<sup>1015</sup>. Met betrekking tot de rol die in de jurisprudentie is weggelegd voor een individualisering van het gelijkheidsbeginsel, stelt de heer Olivier de Schutter:

*“De schending van het beginsel van gelijke behandeling betekent [...] dat de rechtsregeling die voor de bevoorrechte groep geldt, moet worden uitgebreid tot de leden van de benadeelde groep; de vaagheid waarmee de rechten worden geformuleerd ten aanzien waarvan de gelijkheidsregel wordt geëist, wordt dus gecompenseerd door het bestaan van een regeling – de regeling die geldt voor de leden van de bevoorrechte groep – waarvan de uitbreiding door de rechter slechts dient te geschieden om uitvoering te geven aan de betrokken rechten. Aldus treedt het niet in de plaats van de bevoegdheden van de staat om algemeen toepasselijke normen uit te vaardigen<sup>1016</sup>”*

Dit is de weg die verschillende rechters ten gronde zijn ingeslagen naar aanleiding van het Marckx-arrest<sup>1017</sup>.

#### 4.5.2. Gerechtelijke handhaving op het gebied van gewaarborgde kinderbijslag

In een arrest van 14 januari 2019<sup>1018</sup> stelt het arbeidshof van Luik (afdeling Luik) het Grondwettelijk Hof vragen over het begrip 'feitelijk gezin' in de zin van de algemene wet op de kinderbijslag, in de hypothese van het samenwonen met een illegaal verblijvende vreemdeling.

Onder verwijzing naar de wet van 20 juli 1971 tot instelling van de gewaarborgde kinderbijslag en haar uitvoeringsbesluit van 25 oktober 1971, herinnert het hof eraan dat volgens artikel 8, § 2, tweede lid van dit koninklijk besluit het derde kind recht geeft op de toeslag voorzien in de algemene regeling inzake de kinderbijslag<sup>1019</sup>. Het voordeel van de bijslag is afhankelijk van het ontbreken van een feitelijk gezin. Samenwonenden worden verondersteld een feitelijk gezin te vormen tot het tegendeel is bewezen. De gestelde vraag betreft dus het feit van de samenwoning: was de bijslag gerechtvaardigd? De moeder is van mening dat er geen sprake is van samenwoning in juridische zin, gezien de illegale status van haar partner en het ontbreken van enige

1015 B. RENAULD, Les illusions de l'égalité ou du 'nivellement par le bas' à la 'lacune', *op.cit.*; P. MARTENS, Théories du droit et pensée juridique contemporaine, Larcier, Collection scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2003, p. 19.

1016 Olivier de Schutter, observatie onder Cass. 20 december 1990, in Droit international des droits de l'homme devant le juge national, De SCHUTTER Olivier en van DROOGHENBROECK Sébastien (dir.), Brussel, Larcier, 1999, pp. 188-189. p. 117.

1017 De verschillende beslissingen waarvan melding wordt gemaakt en waarnaar wordt verwezen door François Rigaux, in 'La jurisprudence belge après l'arrêt Marckx', noot onder Cass. 3 oktober 1983, R.C.J.B., 1984, pp. 617-619, nrs. 2-6; 'Le partage d'attribution entre le législateur et le juge', R.C.J.B., 1987, p. 12, noot 2.

1018 Arbeidshof van Luik (afdeling Luik), 14 januari 2019, A.R. 2018/AL/25, <https://www.terralaboris.be/>.

1019 Wet van 19 december 1939.

middelen van zijn kant. Bij gebrek aan samenwoning kan er voor haar geen sprake zijn van een feitelijk gezin.

Het arbeidshof van Luik vraagt zich af welke gevolgen de recente rechtspraak van het Hof van Cassatie heeft voor het samenlevingscriterium, gelet op de definitie die geleidelijk werd gegeven aan het begrip 'gezamenlijke regeling van gezinszaken', dat een van de twee elementen is van een samenwoning (het eerste is het leven onder hetzelfde dak). Samenwonen met een persoon zonder bestaansmiddelen is in de zin van deze rechtspraak geen synoniem van samenwoning of een feitelijk gezin. Het arbeidshof betwist deze opvatting van het begrip 'schaalvoordeel', met name gelet op het belang dat in deze rechtspraak kennelijk wordt gehecht aan het feit dat de partner illegaal verblijft. Indien dit element ook in casu aanwezig is, is het arbeidshof van oordeel dat zij het Grondwettelijk Hof opnieuw moet interpellieren in het licht van de meest recente arresten van het Hof van Cassatie betreffende de definitie van de gezamenlijke regeling van gezinszaken.

Het hof concludeert dat het het Grondwettelijk Hof moet ondervragen. Het stelt twee vragen, beide gebaseerd op artikel 56bis, § 2, van de algemene wet van 19 december 1939, in verband met een mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet<sup>1020</sup>.

## 4.6. De toepassing van het beginsel van waardigheid

### 4.6.1. De praktische reikwijdte van het beginsel van waardigheid<sup>1021</sup>

Aangezien het traditionele sociale vangnet - waarvan de categoriaal en juridisch voorwaardelijke dimensie reeds werd benadrukt - geen antwoord biedt op de verschijnselen van armoede<sup>1022</sup>, verlenen andere wettelijke maatregelen onbetwistbare justitiabele rechten met het oog op het garanderen van minimale levensomstandigheden. Deze moeten worden gezien in relatie tot de beginselen die met name zijn bevestigd in artikel 25, lid 1, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en

1020 De eerste vraag is of dit artikel 56 bis, par. 2 moet worden geïnterpreteerd als een artikel dat dezelfde wijze van behandeling bepaalt voor enerzijds, een feitelijk gezin bestaande uit, onder meer, twee rechtmatig verblijvende meerderjarigen die een koppel vormen en samen onder hetzelfde dak wonen en zich gezamenlijk bezighouden met ondergeschikte aangelegenheden, terwijl een van hen niet over middelen beschikt en niet deelneemt in de financiële kosten van het gezin, en, anderzijds, een feitelijk gezin met dezelfde samenstelling en dezelfde levensstijl, terwijl een van de partners niet alleen zonder bestaansmiddelen is en niet deelneemt in de financiële kosten van het gezin, maar bovendien illegaal in het land verblijft. De tweede vraag is of dezelfde grondwettelijke bepalingen worden geschonden bij de toelichting van artikel 56 bis, § 2 in die zin dat een gezin bestaande uit onder meer twee meerderjarigen die een koppel vormen, van wie er één illegaal verblijft en geen inkomsten heeft, als een eenoudergezin wordt beschouwd, terwijl een gezin bestaande uit onder meer twee meerderjarigen die een koppel vormen, van wie er beiden illegaal verblijven, dat niet is. De door het Hof van Cassatie aangehaalde rechtspraak heeft betrekking op geschillen inzake werkloosheid.

1021 Zie *supra* le punt III.3.4.

1022 'Hoe voorwaardelijker het grote net van de sociale basisbescherming, hoe meer burgers ook dreigen door het tweede net van de residuaire rechten te vallen' Nicaise, Ides (2017); 'Gaten in de sociale bescherming, onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal economische rechten', voor Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten, Brugge, die Keure, pp. 53-65.

in artikel 11, lid 1 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

De Belgische wetgever heeft een dubbel mechanisme bedacht. Het eerste is vervat in artikel 23 van de Grondwet, waarin de grondwetgever een reeks rechten - economische, sociale en culturele - heeft gespecificeerd waarvan de naleving moet bijdragen tot een behoorlijke levensstandaard voor iedere mens<sup>1023</sup>. Het tweede bevat de wetgeving die de menselijke waardigheid moet waarborgen; dit beginsel is uitdrukkelijk door de wetgever bevestigd<sup>1024</sup>.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen deze wetgevingen: de verplichtingen van de OCMW's op het gebied van de maatschappelijke hulp maken hen tot schuldenaars, terwijl de gerechtelijke regeling van de overmatige schuldenlast een collectieve procedure in het kader van het uitvoeringsrecht is die aanleiding geeft tot concurrentie tussen schuldeisers<sup>1025</sup>. In dit verband is het doel de financiële situatie van de schuldenaar te herstellen, met name door hem in staat te stellen zijn schulden zoveel mogelijk af te lossen en hem en zijn gezin te garanderen dat zij een menswaardig leven zullen kunnen leiden.

De werkelijke operationele dimensie van het juridische concept - met onduidelijke contouren - van menselijke waardigheid moet worden begrepen in het licht van zijn justitiabiliteit en dus van de rol die de rechter speelt, volgens de toepasselijke wetgeving, die de door de begunstigden te betalen tegenprestaties en de wijze van controle bepaalt. Het concept heeft het karakter van een 'matrixprincipe'; het is 'functioneel, evolutionair, operatief'<sup>1026</sup>.

De onbepaaldheid van het begrip maakt het mogelijk het aan het einde van de gerechtelijke procedure te openbaren, wat het intrinsiek nuttig maakt, zoals het ook de rol van de rechter aanduidt. De vaagheid van een recht maakt het mogelijk het op een bepaalde wijze te kwalificeren. Dit leidt op zijn beurt tot een bijzondere bescherming. De opvatting van het beginsel door de rechter toont de broosheid van

1023 In de uiteenzetting van motieven bij de voorgestelde grondwetsherziening wordt het recht op een menswaardig bestaan *'op zeer algemene wijze geformuleerd: het vormt de basis voor de andere rechten die ervan kunnen worden afgeleid'*. V. Jacques FIERENS, 'L'article 23 de la Constitution, une arme contre la misère?' *Droit en quart monde*, juni 1994, nr. 3, p. 3.

1024 Wij verwijzen hier naar:

- artikelen 1 (betreffende het recht op maatschappelijke hulp, dat tot doel heeft eenieder in staat te stellen een menswaardig bestaan te leiden) en 57 tot 57 sexies (betreffende de algemene opdrachten van de OCMW's ten aanzien van personen en hun gezin) van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's;
- artikelen 2 en 3 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie;
- artikelen 1675/3, lid 3, 1675/9, par. 4, 1675/10, par. 2 en 6, 1675/12, §§ 4 en 5, 1675/13, §§ 5 en 6, 1675/13 ter, 1675/17, par. 3 lid 1, en 1675/19, par. 2, van het Gerechtelijk Wetboek betreffende collectieve schuldenregeling;
- de wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid;
- artikel 3 van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument.

1025 Jean-François LEDOUX, *Les mécanismes de paiement préférentiel*, in *Le créancier face au règlement collectif de dettes: La chute d'Icare* (C.BEDORET, coord.) Anthémis en Conf. Jeune Barreau de Mons, 2017, pp. 129 tot 162.

1026 Jacques FIERENS, *La dignité humaine comme concept juridique*, J.T., 2002, p. 582.

zijn doeltreffendheid aan. Tegelijkertijd vereist de juridische onduidelijkheid een doeltreffende rechterlijke waarborg.

Dat is de paradox: *"enerzijds kan, in tegenstelling tot de eerste indruk, nauwkeurigheid een belemmering vormen voor de rechterlijke bescherming van het erkende recht, terwijl anderzijds en symmetrisch, onnauwkeurigheid niet enkel niet noodzakelijkerwijs van invloed is op de kans dat het recht door de gewone rechters wordt beschermd, maar ook een waarborgfactor kan blijken"*<sup>1027</sup>.

Afgezien van het noodzakelijke onderscheid tussen deze wetgevingen, bevat het feit dat de menselijke waardigheid algemeen als doelstelling wordt aangevoerd - een begrip dat de arbeidsrechters bovendien regelmatig<sup>1028</sup> moeten toepassen - een les over een van de belangrijkste taken van de rechter.

De conceptuele verwijzing naar menselijke waardigheid wijst op een justitiabiliteit die meer inhoudt dan een subjectief recht op een minimuminkomen<sup>1029</sup>.

Op basis van deze vaststelling kunnen drie kenmerken de paradoxale maar essentiële rol van de rechter nader omschrijven.

In de eerste plaats lijkt het relevant om de verschillende componenten<sup>1030</sup> van een recht in zijn geheel te onderscheiden, aangezien armoede het resultaat is van de ontzegging van alle economische, sociale en culturele componenten *"om een menswaardig leven te leiden"*<sup>1031</sup>. Dit omvat voeding, zorg, huisvesting, en de inherente implicaties van het sociale en emotionele leven, om persoonlijke ontwikkeling mogelijk te maken<sup>1032</sup>. Dit bevestigt de ondeelbaarheid van de mensenrechten.

Op het gebied van collectieve schuldenregeling bevestigt de jurisprudentie deze complexe optie, die per geval moet worden toegepast<sup>1033</sup>, terwijl de doctrine de nadruk legt op de externe rechten van de persoon met een overmatige schuldenlast die het begin kunnen beteken van een statuut waarin alle rechten zijn verenigd die onontbeerlijk zijn om te kunnen genieten van levensomstandigheden die in overeenstemming zijn met de menselijke waardigheid.

1027 Marc PICHARD, 'Les juges ordinaires et les lois reconnaissant les droits de l'homme', *La Revue des droits de l'homme*, 7 | 2015, <https://journals.openedition.org/revdh/1236>.

1028 Florence BURNIAX, *Le règlement collectif de dettes du civil au social?*, *Chronique de jurisprudence 2007-2010*, Les Dossiers du Journal des tribunaux nr. 82, Larcier, 2011, pp. 27 tot 29; zie ook: F.KURZ, *op.cit.*, p. 274

1029 J. HUBIN, *Articulations du règlement collectif de dettes avec les autres procédures de protection de la personne*, in *Actualités du droit social, Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes*, Coll. CUP, vol.116, Luik, Anthémis, 2010, p. 259.

1030 In die zin werd artikel 1675/17 par 3 van het Gerechtelijk Wetboek gewijzigd.

1031 G. de LEVAL, *La loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis*, Ed. Coll. Scientifiques de la Faculté de Droit de Liège, 1998, p. 17.

1032 Zie in die zin het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens EHRM van 17 februari 2005 (K.A. en A.D. tegen België, verzoekschriften nrs. 42758/98 en 45558/99).

1033 Zie in het bijzonder:

- J.-C.BURNIAUX, C.BEDORET, M.WESTRADE, *Les inédits de règlement collectif de dettes I, II, III en IV*, J.L.M.B., 2014/19, 2015/16, 2016/17, 2017/38, 2018/1, 2019/36;
- Christian ANDRE, *Les plans de règlement judiciaire*, in *Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (C.BEDORET, coord.) Anthémis en Conf. Jeune Barreau de Charleroi, 2015, pp. 259 tot 271.

Dit kan het begin zijn van een armoederecht.

Ten tweede moet iedere persoon worden gezien in zijn persoonlijke sociale dimensie, zodat er een noodzakelijk gecontroleerd proces van individualisering is, dat inhoud geeft aan het recht. Dit proces heeft echter een pervers veneneffect, namelijk een volledige heterogeniteit van de gerechtelijke oplossingen<sup>1034</sup>.

Ten slotte doet de gerechtelijke waakzaamheid die vereist is om de autonomie van elke persoon te vrijwaren, de vraag rijzen van de reikwijdte van de controle door de rechter. De rol van de rechter impliceert dat hij bij de toepassing van de rechten rekening moet houden met een individualisering<sup>1035</sup>. Het doel is namelijk om de menselijke waardigheid te bevorderen en de autonomie van alle betrokken personen te waarborgen. Deze autonomie wordt echter gecontroleerd<sup>1036</sup>.

#### 4.6.2. Gerechtelijke handhaving op het gebied van de sociale zekerheid

In een arrest van 5 november 2008<sup>1037</sup> heeft het arbeidshof van Bergen artikel 1 van de wet van 8 juli 1976 toegepast. Deze wet waarborgt het recht van eenieder om een menswaardig leven te leiden<sup>1038</sup>. De wet stelt dat het recht op huisvesting deel uitmaakt van de menselijke waardigheid. De aanvrager van bijstand mag niet worden gestraft omdat de huurprijs hoog lijkt, zolang zijn keuze redelijk is en onderworpen aan de wetten van de markt: de beoordeling van de menselijke waardigheid moet van geval tot geval worden gemaakt.

---

1034 Voor een - niet toonaangevende - juridische kritiek op het begrip menselijke waardigheid: zie de referenties geciteerd door Jacques FIERENS, *La dignité humaine comme concept juridique*, J.T., 2002, p. 581.

1035 In die zin:

- De autonomie van arme mensen en van mensen met een beschermingsstatuut waarborgen door ervoor te zorgen dat de regelgeving inzake de bescherming van eigendom en persoon verstandig wordt gebruikt, zodat mensen niet gedwongen worden hun autonomie op te geven;
- Het voorlopige bestuur werd in 2013 grondig gewijzigd met de invoering van een nieuw beschermingsstatuut dat de menselijke waardigheid waarborgt.

1036 Wat de collectieve schuldenregeling betreft, bepaalt artikel 1675/17, par. 3, van het Gerechtelijk Wetboek dat de rechter toeziet op de naleving van de wettelijke bepalingen. Hij ziet er inzonderheid op toe dat alle posten die onontbeerlijk zijn voor het behoud van de menselijke waardigheid worden ingeschreven in de minnelijke of gerechtelijke aanzuiveringsregeling en ziet eveneens toe op de aanpassing van het leefgeld aan de gezondheidsindex. Stelt hij een verzuim vast in hoofde van de schuldbemiddelaar, dan geeft hij hiervan kennis aan de procureur des Konings, die oordeelt welke tuchtrechtelijke gevolgen zulks kan meebrengen of aan de in § 1, tweede streepje, van dit artikel, bedoelde bevoegde overheid.

1037 Arbeidshof van Bergen, 5 november 2008, A.R. nr. 21.287, <https://www.terralaboris.be/>.

1038 Aangezien de menselijke waardigheid niet is gedefinieerd, verwijst het hof naar een definitie die betrekking heeft op het menselijke aspect, maar ook op het zelfrespect en de eigenliefde als onderdeel van een menswaardig bestaan in de samenleving. In een zogenaamde beschaafde samenleving - en het hof merkt op 'met name postindustriële' - omvat het begrip waardigheid de redelijke bevrediging (op verantwoorde wijze) van andere behoeften dan de basisbehoeften. De organieke wet van de OCMW's verwijst ook naar palliatieve, curatieve en preventieve hulp en naar elke materiële, sociale, medische, medisch-sociale of psychologische hulp (uittreksel uit het commentaar van Terralaboris).

## 5. Voorstellen betreffende de rol van arbeidsrechters bij de bestrijding van armoede en kwetsbaarheid

### 5.1. Verwijzingen naar andere bijdragen: concordantie en samenhang

Omwille van de juridische samenhang met andere gepubliceerde bijdragen en werken moet worden verwezen naar andere voorstellen met betrekking tot de rol van de rechter.

Verschillende onderdelen van de voorstellen waaraan het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft gewerkt - naast andere die even relevant zijn - moeten hier worden belicht, gezien de implicaties voor de rol van rechters en de toegang tot de rechter<sup>1039</sup>. De kwaliteit van de volgende voorstellen wordt hier dus kort in herinnering gebracht:

- Opleiding van en wederzijdse uitwisseling van informatie tussen rechters en justitiabelen, ter bevordering van de kennis van de realiteit van kwetsbare personen enerzijds en van de toegang tot het recht anderzijds. Met deze mensen kan de communicatie moeilijk zijn, waardoor de relatie met de gerechtelijke instelling moet worden aangepast<sup>1040</sup>;
- Vereenvoudiging van het administratief en gerechtelijk taalgebruik<sup>1041</sup>;
- Tweedelijns juridische bijstand en rechtsbijstand;
- Juridische vertegenwoordiging<sup>1042</sup>;
- Het collectieve vorderingsrecht<sup>1043</sup>;
- De autonomie waarborgen van personen die in armoede leven en/of kwetsbaar zijn;

---

1039 We verwijzen hier met name naar <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten/>.

1040 De communicatie tussen justitiabelen en beroepsbeoefenaars is van essentieel belang voor de toegang tot de rechter, maar verloopt niet gemakkelijk. Dit kan worden verklaard door het feit dat arme mensen worden gestigmatiseerd en leven met een permanent gevoel van schaamte, wat de communicatie met de actoren van de gerechtelijke sector sterk beïnvloedt. Veel procedures vereisen ook het verzamelen en controleren van persoonlijke informatie, hetgeen over het algemeen als een inbreuk op de privacy wordt beschouwd (Jacques FIERENS (2008) 'De armen, hun advocaten en de hypomochlion' in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Armoede, Waardigheid, Mensenrechten, tien jaar samenwerkingsakkoord, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, pp. 49-57, <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/rapport10jaarsamenwerking/>).

1041 Association syndicale des Magistrats 'Dire le droit et être compris', een vademecum voor de voorbereiding van vonnissen dat het begrip ervan bevordert.

1042 Artikel 728 van het Gerechtelijk Wetboek.

1043 Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek. Collectieve belangenbehartiging is een instrument dat verenigingen veel mogelijkheden biedt, omdat burgers die in armoede leven niet altijd de kracht of de middelen hebben om voor zichzelf op te komen. De formule moet het mogelijk maken om uitspraken te doen die een precedent scheppen en ons in staat stellen om collectief naar een betere situatie toe te werken, in overeenstemming met een van de roepingen van de verenigingswereld. Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek werd gewijzigd bij de wet van 21 december 2018, en de formulering ervan stemt overeen met het advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, in die zin dat lid 2 van dit artikel voorschrijft dat: "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 wettelijk voorgeschreven voorwaarden.



- Bestaande vormen van steun voor justitiabelen;
- Het verstrekken van adequate financiering voor justitie.

Naast hetgeen wat overeenstemt met de conclusies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede worden hier vier voorstellen gedaan op basis van de taken die minister van Justitie Onkelinx aan senator Fred Erdman en professor de Leval heeft toevertrouwd in het kader van de justitiedialogen<sup>1044 1045 1046</sup>.

In de eerste plaats wordt gewezen op het onderscheid tussen toegang tot juridische informatie en toegang tot de rechter. Wat de toegang tot het recht betreft, wordt in 'Justitiedialogen' gewezen op de behoefte aan ontvangst- en informatiemechanismen op plaatsen waar mensen in extreme armoede leven. In zekere zin gaat het erom dat 'het recht' naar deze mensen toegaat, zoals blijkt uit de ervaringen in een permanente dienst die in het centraal station van Brussel is ingericht.

De tweede heeft betrekking op de toegang tot de rechter. Deze toegang moet worden vergemakkelijkt door de invoering van een vorm van een 'destigmatiserend' éénloketsysteem waardoor toegang mogelijk wordt vanuit elke officiële plaats (een gemeentelijke antenne) of een griffie in het rechtsgebied of het arrondissement. Deze opvangpunten zouden een algemene functie krijgen, in plaats van de huidige doorverwijzingen en ... herdoorverwijzingen naar verspreide gerechtelijke locaties, zelfs binnen hetzelfde gerechtsgebouw<sup>1047</sup>. Een aangepaste informatisering van de griffies moet deze formule mogelijk maken. Ze zou geïnspireerd kunnen worden op artikel 9 lid 3 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde.

De derde houdt verband met artikel 811 van het Gerechtelijk Wetboek. Deze bepaling zou kunnen worden gewijzigd om rechtbanken en hoven in staat te stellen ambtshalve een derde te betrekken door gebruik te maken van een formule die is geïnspireerd op artikel 311 van het Franse Wetboek van burgerlijke rechtsvordering: *"Desalnimetemin mag de rechter de partijen toestaan alle nuttige partijen bij de zaak te betrekken waarvan de aanwezigheid nodig lijkt voor de beslechting van het geschil."*

De vierde is gericht op de ontwikkeling van doeltreffende praktijken. Gerechtelijk werk is het resultaat van teamwerk en samenwerking. De ontwikkeling van goede praktijken, de uitwisseling van ervaringen, de evaluatie van de op gang gebrachte processen en de

---

1044 In juli 2004 hebben de heren Fred Erdman en George de Leval op verzoek van de minister van Justitie, mevrouw Onkelinx, een samenvattend verslag gepubliceerd, getiteld 'Justitiedialogen', dat in de eerste plaats ten doel had een fundamentele bezinning op gang te brengen over de wijze waarop het vertrouwen van de burgers in justitie kan worden hersteld. Dit verslag vormt geen algemeen voorstel voor de hervorming van het gerechtelijk systeem, maar bevat een reeks specifieke suggesties, waarvan de meeste op zichzelf beschouwd kunnen worden, die de werking van het gerechtelijk systeem kunnen verbeteren.

1045 G. de LEVAL, *Le citoyen et la justice civile - Un délicat équilibre entre efficacité et qualité*, *op.cit.*

1046 In een wetsontwerp is een aantal van de ideeën uit het verslag overgenomen. Het wijzigt diverse bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en het Gerechtelijk Wetboek, teneinde de regels voor civiele procedures te vereenvoudigen.

1047 Voorbeeld: een bezoek aan het gerechtsgebouw van Luik is bijvoorbeeld een gelegenheid om vast te stellen hoe moeilijk mensen het vinden om de juiste plaats te vinden. Het is een komen en gaan in een doolhof, wat ontmoedigend kan werken, ondanks de ingevoerde signalisatie en onthaalmodaliteiten.

jurisprudentiële resultaten moeten gekend zijn en gedeeld worden<sup>1048</sup>. Na hun evaluatie moeten de goede praktijken op plaatselijk niveau worden veralgemeend tot het gehele territoriale rechtsgebied van de rechterlijke instantie of een deel daarvan. Het doel is een harmonisatie van de procedures te bevorderen, in plaats van een lappendeken van plaatselijke processen.

Op plaatselijk niveau moet immers de nadruk worden gelegd op de verdiensten van overleg tussen de gerechtelijke actoren en de bevoegde openbare of particuliere sociale instanties. Er moet voor worden gezorgd dat alle informatie- en documentatie-initiatieven worden gecommuniceerd met de vertegenwoordigers van de betrokken overheidsinstellingen (met name de OCMW's), met de wettelijke vertegenwoordigers (met name wat betreft de collectieve schuldenregeling) en met de gemachtigde verenigingen<sup>1049</sup>.

Geschillen over overmatige schuldenlast bieden een kader dat zeer bevorderlijk is voor de tenuitvoerlegging van justitieel beleid, dat, door de valkuil van plaatselijke bijzonderheden te vermijden, een positieve dynamiek kan bevorderen die voortvloeit uit de kennis van alle gegevens. Rechters en griffiers, magistraten van het Openbaar Ministerie, schuldbemiddelaars onder toezicht van de eerstgenoemde, OCMW's en vertegenwoordigers van gespecialiseerde instanties zijn actoren wier respectieve kennis moet worden gebruikt om efficiënte en relevante praktijken in te voeren. Het blijvende karakter van de gerechtelijke functie op het gebied van de collectieve schuldenregeling onderstreept de onmisbare bijdrage van de griffiers en hun medewerkers, in samenhang met de schuldbemiddelaars.

## 5.2. Voorstel inzake de evaluatie van de nationale wetgeving op het gebied van sociaal recht

Wat de rechtspraak betreft, zou de sociale wetgever moeten waken over *“een meer assertieve controle op de procedurele rationaliteit van wetgeving zou een oplossing bieden die de bekommernis van een wetgevingsproces van hoge kwaliteit bindend zou maken, met inachtneming van de vrijheid van de wetgever.”*<sup>1050</sup>

1048 Actieve deelname van de rechtbanken om de analyse van de jurisprudentie mogelijk te maken, met name in het kader van de verzameling en vervolgens de gestructureerde van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, dat gebruikmaakt van eminente publicaties die met name te danken zijn aan het Observatorium Krediet, en aan de magistraten van het arbeidshof van Bergen die jurisprudentiekronieken hebben geschreven die terecht door de beroepsbeoefenaars als hoogwaardig worden beschouwd.

1049 Comp. met betrekking tot de modaliteiten van de wettelijke vertegenwoordiging, de integratie van de organen en verenigingen bedoeld in artikel 728 par. 3 lid 4 van het Gerechtelijk Wetboek.

1050 Patricia POPELIER; *Betere regelgeving: vijf uitdagingen voor juristen*, R.W., 2011-2012, nr.27, p. 35 geciteerd door Daniel DUMONT, *Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale*, J.T., 2019, pp. 601 e.v.

### 5.3. Beheersvoorstellen

In de huidige staat van het Gerechtelijk Wetboek kan een beheerskader voor gerechtelijke methoden voor armoedebestrijding in de praktijk worden gestructureerd en gecontroleerd op basis van drie wettelijk bepaalde mechanismen.

- Het centrale beheer van de arbeidsrechtbanken

Artikel 181 van het Gerechtelijk Wetboek: Tenuitvoerlegging van de door dit artikel van het Gerechtelijk Wetboek voorgeschreven bevoegdheden van het College van hoven en rechtbanken op het gebied van de bestrijding van armoede en kwetsbaarheid.

- De gefinancierde beheersstructuur van arbeidshoven- en rechtbanken

Artikelen 185/4, 185/6 (enz...) en 185/2, par. 5 van het Gerechtelijk Wetboek: afstemming van de beheersplannen op specifieke activiteiten in verband met gerechtelijke activiteiten die nuttig zijn voor de armoedebestrijding.

- Het beleid en de strategie van de hoofden van de arbeidsrechtbanken en algemene vergaderingen

Artikel 259 quater § 2 van het Gerechtelijk Wetboek Opneming in de beheersplannen van kandidaten voor de functie van korpschef bij de arbeidsrechtbanken, van een programma betreffende de bestrijding van armoede en kwetsbaarheid<sup>1051</sup>, en van een evaluatieproces.

Artikel 340 van het Gerechtelijk Wetboek: bijeenroeping van algemene vergaderingen om te beraadslagen en te beslissen over het thema van de bestrijding van armoede en kwetsbaarheid, en opstelling van verslagen over de werking van de arbeidshoven- en rechtbanken op basis van paragraaf 3 van dit artikel, met name toegepast in het kader van de bestrijding van armoede en kwetsbaarheid.

- Controle van de gerechtelijke actoren

De gerechtelijke plicht legt een strenge waakzaamheid binnen de gerechtelijke perimeter op tegenover de actoren van het recht: magistraten, advocaten,

---

1051 E. DUPONT & F.SCHOENAERS, Réformes de la Justice belge: les transformations du rôle des chefs de corps Revue Pyramides, Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, Université Libre de Bruxelles, 2017, (29), 119-142.

gerechtsdeurwaarders<sup>1052</sup>. Dit is een eerste aanbeveling aan alle bevoegde autoriteiten, gerechtelijk en ordinaal<sup>1053</sup>, want als er al sprake is van tekortkomingen, zijn deze op dit niveau directe oorzaken van verarming, waarbij de belofte van het recht wordt gedwarsboomd of zelfs teniet wordt gedaan.

Voor schuldbemiddelaars is deze aanbeveling vergelijkbaar met de aanbeveling die het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft gedaan voor curatoren. Er moet worden gewezen op de noodzaak van een correcte toepassing van artikel 1675/17, paragraaf 3 en 4 van het Gerechtelijk Wetboek.

Voorstel over het meten van de gerechtelijke prestaties

Er zijn momenteel geen adequate maatregelen om alle onderdelen van de prestaties van het systeem te beoordelen. Het is aanmatigend om te beweren dat alleen te kunnen doen, zonder een adequate sociologie die gericht is op het publieke optreden en die alle vereisten van de openbare dienst van justitie integreert: gelijkheid, kosteloosheid, permanentie en nabijheid, formalisme en doeltreffendheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

De meting van de prestaties van een openbare dienst van justitie moet voldoen aan criteria van zuinigheid, efficiëntie, doeltreffendheid en impact<sup>1054</sup> - waaronder de voorspelbaarheid van de rechterlijke beslissing - en niet aan omslachtige statistische metingen, die ongetwijfeld gerechtvaardigd zijn voor een juiste toewijzing van overheidsmiddelen.

Aangezien alle voorstellen ter bestrijding van armoede terecht op de een of andere manier het recht op inspraak en vertegenwoordiging van de betrokken personen omvatten, is het absoluut noodzakelijk dat de impact van hun gerechtelijke ervaringen wordt onderzocht.

---

1052 Dit is geenszins een veralgemening van de genoemde actoren. De gerechtelijke praktijk mag echter niet worden verloochend: er is een grotere controleplicht vereist ten aanzien van bepaalde beroepsbeoefenaars die zich bezighouden met de invordering van schuldvorderingen (artikel 519 par. 2 van het Gerechtelijk Wetboek en de artikelen 2 en 4 van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van consumentenschulden). De waarnemingspost voor krediet en schuldenlast heeft met name betreurd dat bepaalde praktijken verboden zijn ten nadele van schuldenaars en hun verarming verergeren, zonder dat er sprake is van wettelijke bescherming, zoals die van artikel 1675/7, lid 3 van het Gerechtelijk Wetboek (zie ook artikel 3, lid 1 van de wet van 20 december 2002). Zie: Deborah FRIES, *La protection, des consommateurs, in Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (Christophe BEDORET, coord.), Anthémis, 2015, pp. 80 e.v.; Christine BIQUET-MATHIEU, J.T., 2003, pp. 672 e.v.; Maurice KRINGS, *Le recouvrement amiable par les avocats, officiers ministériels et mandataires de justice de créances à charge du consommateur après l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 septembre 2010*, J.T., 2010, pp. 631-633.

1053 In die zin: Cédric VISART de BOCARME, toespraak gehouden op 2 september 2009 bij de officiële opening van het Arbeidshof van Luik, geciteerd door Florence BURNIAUX, *Le règlement collectif de dettes: du civil au social?*, *Chronique de jurisprudence 2007-2010*, *Les Dossiers du Journal des Tribunaux* nr. 82, Larcier, 2011, p. 43, nr. 84

1054 Paul MARTENS, *La loi 'pot pourri II': un recul de civilisation?*, *Le pli juridique*, nr. 36, juni 2016, p. 18; Joël HUBIN, *Entre efficience et efficacité: mesures et démesures de la charge de travail des juges: commentaires de l'article 352 bis du Code judiciaire*, *Revue Pyramides*, *Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, Université Libre de Bruxelles, 12/2006; Joël HUBIN, *Thémis et son comptable*, J.T., 2008, p. 517 e.v.

#### 5.4. Voorstellen inzake de beginselen van het procesrecht: het beginsel van de loyaliteit van de rechter

Het eerste voorstel heeft - voor zover nodig - betrekking op de praktische implicaties van de beginselen van het procesrecht, met name de voortzetting van de opleidings-/informatiesessies die door het Instituut voor gerechtelijke opleiding samen met het Steunpunt tot bestrijding van armoede worden georganiseerd.

In het kader van de opdrachten voorzien door artikel 3 van de wet van 31 januari 2007 tot oprichting van dit Instituut kunnen opleidingssessies worden voorgesteld die toegespitst zijn op de in deze bijdrage belichte modaliteiten van het gerechtelijk werk: de gerechtelijke schifftuur, de standstill-verplichting, de gerechtelijke toepassing van het beginsel van gelijke behandeling, de toepassing van het beginsel van waardigheid, het Handvest van de sociaal verzekerde. Er kan tevens een jaarlijkse zitting worden georganiseerd over de initiatieven van het Europees Hof voor de rechten van de mens (seminaries 'Dialogen tussen rechters').

Het tweede voorstel betreft de ethiek van de rechter<sup>1055</sup>. Het zou een grote mislukking zijn om de vraag naar de rol van de rechter te beantwoorden door ons te beperken tot het functionalisme van de kennis van het materiële recht, waarvan de toepassing berust op de middelen van de rechtsplegingstechniek. De bemiddeling en filtering waarmee de rechter is belast tonen de aard van zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die worden uitgeoefend in een collegiaal kader, volgens collectieve processen<sup>1056</sup>.

De concrete kennis van het werk van de rechter moet worden beoordeeld aan de hand van zijn vermogen om de drie doelstellingen te verwezenlijken die intrinsiek verbonden zijn met het nederige nut van het recht: de uitoefening van de dwang die inherent is aan het gezag en de kracht van het gezag van gewijsde, een steeds hernieuwde mogelijkheid om het recht in twijfel te trekken, met inachtneming van de procedurele vormen, en sociale arbitrage. Aangezien de rechter gebonden is door plichten en gerechtelijke praktijken, ondergeschikt aan een procesmatig loyaliteitsbeginsel, moet er een ethiek in stand worden gebracht.

Loyaliteit heeft een ethische dimensie en impliceert verantwoordelijkheid, zoals wordt gesteld in artikel 15 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens<sup>1057</sup>.

De onafhankelijkheid van rechters wordt op de proef gesteld door hun verantwoordingsplicht. Dit is geen schunnig perspectief, integendeel, het beoogt een constructieve wedijver, gebaseerd op een opleiding in ethiek en deontologie. Er is dus een aangepaste methode nodig in de 'kunst van het rechtvaardig zijn': de rechtspraktijk moet het bewustzijn integreren van de eigen kwetsbaarheid van de rechter tegenover de kwetsbaarheid van de justitiabele. Het gaat er niet om toe te geven aan de strengheid van de argumentatie en de gerechtelijke procedure, maar zich te laten raken door de

---

1055 J. HUBIN, nog te publiceren studie waarin voor dit aspect verwezen wordt naar M. NUSSBAUM, *L'art d'être juste. L'imagination littéraire et la vie publique*, 1995, vert. S. Chavel, Climats, 2015, p. 203.

1056 G. de LEVAL, *La chaîne et le maillon - L'impossible réforme*, *op.cit.*, p. 32.

1057 Serge GUINCHARD, *La responsabilité des magistrats*, *Gazette du Palais*, 8 april 2006.

situatie, en zich aldus te verzetten tegen de mechaniceit die telkens weer opduikt wanneer vonnissen worden uitgesproken volgens een kernwet die uitgaat van het rechtspositivisme en de pracht van de formele coherentie.

Zonder het rationele kader van de juridische redenering te negeren of te verwaarlozen, gaat het erom deze 'kunst van het rechtvaardig zijn' zeer nauwgezet en nederig te verzorgen, door op andere capaciteiten van de rechter in te zetten. Zijn rol beperkt zich namelijk niet tot de toepassing van juridische en onmondige mechanismen van tenlasteneming die uitgaan van een theorie van onderdanige situaties, binnen het kader van een cultuur van bestuur door het aantal vonnissen.

## 5.5. Voorstellen inzake de rechterlijke organisatie en procedureregels

Zowel armoede als kwetsbaarheid hebben meerdere aspecten en vloeien voort uit verschillende oorzaken<sup>1058</sup>, die soms bij wet kunnen worden aangepakt. Er zij echter op gewezen dat de bevoegdheid over verschillende rechtbanken is verspreid, waardoor de betrokkenen vaak de lasten en ongemakken van verschillende gerechtelijke procedures moeten dragen. Dit kan onoverkomelijk zijn<sup>1059</sup>.

De arbeidsrechtbank en de arbeidsauditoraten zijn georganiseerd op basis van een kernbevoegdheid, die gegrond is op talrijke wetten inzake sociaal beleid<sup>1060</sup>. De wettelijke regelingen voor bestaanszekerheid vallen onder deze bevoegdheid. Dit is echter niet voldoende voor een armoederecht, dat reeds gewaarborgd wordt binnen het brede toepassingsgebied van de grondrechten<sup>1061</sup>.

Aangezien de arbeidsrechtbank over een aangepaste organisatie en rechtspleging beschikt voor de beslechting van geschillen<sup>1062</sup> van de bestaanszekerheid, kan de

1058 Bijvoorbeeld: Deborah FRIES, *La protection des consommateurs*, Christophe BEDRORET, *Les droits externes de la personne surendettée*, Anne-France SAUDOYEZ, *Le droit patrimonial des couples*, in *Le Fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (Christophe BEDORET, coord.) Anthémis, 2015.

1059 Zo hebben Beweging.net en de vrederechters hun bezorgdheid geuit over de wijze waarop personen met schulden worden behandeld door schuldeisers en hun deurwaarders, die individueel optreden. Zij stellen vast dat de onhoudbare gevolgen van individuele systemen voor de invordering van schulden door elke schuldeiser tot gevolg hebben dat veel schuldenaren structureel financieel failliet gaan, waardoor zij gedwongen worden tot een collectieve schuldregeling, die als een omslachtige en dure procedure wordt beschouwd. Zij stellen een alternatief voor dat erin bestaat - in het kader van een kosteloze procedure - de schulden te centraliseren en over te gaan tot een bemiddeling voor de invordering op basis van een plan dat gecentraliseerd opgevolgd wordt door een gerechtsdeurwaarder (die voor zijn honoraria een bedrag van 150,00 EUR zou ontvangen), op verzoek van de schuldenaar of het OCMW (J.T., 2021/19, nr. 6857, 15 mei 2021). Dit project wordt niet gesteund door de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders. Het is ook het voorwerp van een relevante reactie en ontwikkeling van de erkende schuldbemiddelingsdiensten die tot taak hebben sociaal werk te verrichten en overmatige schuldenlasten te bestrijden door een het budget te analyseren en de wettigheid van het bedrag van de opgeëiste schulden te controleren (zie Courrier du GILS, juli 2021, p. 5-7)

1060 Artikelen 578 tot en met 587septies van het Gerechtelijk Wetboek.

1061 Ernest-Marie MBONDA, *La pauvreté comme violation des droits humains: vers un droit à la non-pauvreté*, *Revue internationale des sciences sociales*, 2004/2 (nr. 180), pp. 309 tot 321.

1062 De gerechtelijke tussenkomst vindt noodzakelijkerwijs plaats na de preventieve tussenkomsten, die zich zeer positief onderscheiden van de functies die vooraf door de overheidsinstellingen worden uitgeoefend, met name de OCMW's (zie Lucie DEVILLE, *Les services de médiation dettes et la médiation amiable*, in *Le Fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (Christophe BEDORET, coord.) Anthémis, 2015, p. 17 e.v.). - en erkende particuliere diensten (bv. geaccrediteerde schuldbemiddelingsdiensten - zie hierboven).

opdracht van de rechters - ten opzichte van die van de auditoraten en de griffiers - worden beredeneerd op basis van een verruimde bevoegdheid<sup>1063</sup>. De kwestie van de middelen zou dan aan de orde komen.

Een andere formule - waarbij de middelen niet buiten beschouwing gelaten kunnen worden - betreft de coördinatie van het beheer en het gerechtelijk kader bij geschillen betreffende eenzelfde persoon die zich in een situatie van armoede en kwetsbaarheid bevindt.

De coördinatie van het beheer van lopende geschillen kan worden verzorgd door dezelfde rechtbank<sup>1064</sup>, waarbij procedures worden ingeleid voor kamers die noodzakelijkerwijs<sup>1065</sup> verschillend zijn samengesteld naar gelang van de aard van de geschillen.

Het gerechtelijk kader voor de beslechting van geschillen wordt reeds door rechters die tussenkomen in zaken van collectieve schuldenregeling toegepast in het kader van een specifieke te onderscheiden procedure, die aan de concrete voorwaarden lijkt te voldoen voor een evolutie ten gunste van de zaak van de meest behoeftigen<sup>1066</sup>. Wij citeren:

- Het algemene interactieve debat dat plaatsvindt op basis van artikel 1675/17 par. 3 van het Gerechtelijk Wetboek, om het doel van de procedure te waarborgen (...) en om de partijen te leiden naar de relevante kwesties<sup>1067</sup>. Deze kunnen worden geïllustreerd aan de hand van de inhoud van het inleidende verzoekschrift<sup>1068</sup>;
- De permanente verwijzing voor de regeling van moeilijkheden en nieuwe feiten<sup>1069</sup>, waarbij de procedure zich door onderscheidt door een zeer beperkt formalisme. Er zij op gewezen dat de toewijzingsbevoegdheid die voortvloeit uit artikel 1675/14, par. 2 van het Gerechtelijk Wetboek kan worden gelezen als een uitbreiding van het actieterrein van de rechter<sup>1070</sup>, naargelang van de behoeften van zijn saisine;
- De bevoegdheid om voorlopige maatregelen te gelasten om de situatie van de partijen voorlopig te regelen<sup>1071</sup>, om een beslissing te nemen over een incident of om de vordering te onderzoeken;

---

1063 Dat is de keuze die de gerechtelijke wetgever uitdrukkelijk heeft gemaakt bij de aanneming van de wet van 13 december 2005 tot wijziging van artikelen 81, 104, 569, 578, 580, 583 en 1395 van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde de arbeidsrechtbanken bevoegd te maken voor collectieve schuldenregeling.

1064 Dit beheersaspect moet worden gezien in het kader van de onder IV.3 genoemde voorstellen.

1065 Naast de wettelijke vereisten van artikelen 81 en 104 van het Gerechtelijk Wetboek moet worden herinnerd aan de sociale grondbeginselen van de gelaagde rechtsorde wanneer de aard van het geschil zulks vereist.

1066 Christophe BEDORET, *Questions spéciales*, in *Le Fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (Christophe BEDORET, coord.), *op.cit.*, pp. 440 en volgende.

1067 Artikel 756 ter van het Gerechtelijk Wetboek.

1068 Zie artikel 1675/4, par. 2, met name 10°, en par. 3, en artikel 1675/10, par. 3 van het Gerechtelijk Wetboek. Zie artikelen 661 en 662 van het Gerechtelijk Wetboek.

1069 Artikel 1675/14 par. 2, lid 3 van het Gerechtelijk Wetboek.

1070 Zie: Arbeidsrechtbank Bergen, 10° rechtbank, 25 mei 2010, ongepubliceerd. R.R. Nr. 10/48/B; Gerechtelijk arrondissement Bergen, 25 juni 2010, ongepubliceerd. A.R. nr. 2010/16/E (geciteerd door C. BEDORET, *op.cit.*, p. 484 en 485).

1071 Artikel 19 lid 3 van het Gerechtelijk Wetboek.

- Het mechanisme voor de verstrekking van alle nodige informatie over de transacties die een schuldenaar in het kader van schuldbemiddeling heeft verricht, en over de samenstelling en de locatie van zijn vermogen<sup>1072</sup>;
- De methoden voor het beheer van het vermogen, met behoud van de handelingsbekwaamheid van de betrokkene<sup>1073</sup>;
- (...)

De zojuist genoemde procedurele middelen geven de contouren aan van een gerechtelijke procedure die specifiek is afgestemd op het leidende beginsel van menselijke waardigheid. Deze procedure, die wordt toegepast door arbeidsrechtbanken, eventueel in samenwerking met arbeidsauditoraten, is van belang omdat zij kan worden geëvalueerd en in aanmerking kan worden genomen voor nuttige juridische toepassingen die de bestrijding van kwetsbaarheden en de vormen van armoede die daaruit voortvloeien mogelijk maken.

Een evolutie van de actieve rol van de rechter, in overeenstemming met de beginselen van het procesrecht, moet ook worden gemotiveerd door een evolutie van de mogelijkheden van bijstand en vertegenwoordiging van mensen die in armoede leven. Wat hun vertegenwoordiging betreft, is artikel 728, § 3 van het Gerechtelijk Wetboek de noodzakelijke referentie.

Wij herinneren aan de relevantie van de rechtsvordering die verdediging van collectieve belangen beoogt en thans wordt voorgeschreven door artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, gewijzigd bij de wet van 21 december 2018. Ze is een instrument dat verenigingen veel mogelijkheden biedt, omdat burgers die in armoede leven niet altijd de kracht of de middelen hebben om voor zichzelf op te komen. De formule zou het mogelijk moeten maken om uitspraken te doen die een precedent scheppen en ons in staat stellen om collectief naar een betere situatie toe te werken, in overeenstemming met een van de roepingen van de verenigingswereld<sup>1074</sup>.

Er is veel om over te redeneren en te schrijven.

Belangrijker nog, we moeten nederig leren luisteren, want:

*"Gerechtigheid bestaat erin te zorgen dat de mens geen kwaad wordt gedaan. Een mens wordt kwaad aangedaan wanneer hij of zij innerlijk uitroept: Waarom word ik kwaad aangedaan? Vaak vergist hij zich wanneer hij probeert te achterhalen welk leed hem wordt aangedaan, wie het hem aandoet, waarom het hem wordt aangedaan, maar de roep is duidelijk<sup>1075</sup>."*

---

1072 Artikel 1675/8 van het Gerechtelijk Wetboek.

1073 Artikel 1675/7 par. 3 van het Gerechtelijk Wetboek.

1074 Wat de rechten in kwestie betreft, gaat het om de bepalingen die ook van toepassing zijn op verenigingen waarvan het sociale doel armoedebestrijding is - omdat armoedebestrijding ook de verdediging van de mensenrechten inhoudt. Op die manier kunnen de nieuwe bepalingen bijdragen tot een verbetering van de situatie van mensen die in armoede leven.

1075 Simone WEIL, *Ecrits de Londres*, 1943.





*Ik zit in een scheiding, ik heb problemen met mijn huisbaas, mijn baas heeft me zonder meer ontslagen en ik heb meer schulden dan dat ik zelf weet. Hoeveel advocaten heb ik dan nodig?*

De problematiek van specialisten in de multi-problematiek die armoede is brengt vele problemen met zich mee. Problematieken worden afzonderlijk benaderd, daar waar ze veelal een integrale benadering vragen.

# *Algemene conclusies en beleidsaanbevelingen*

Dr. Steven Gibens, lector en onderzoeker aan de Hogeschool Karel de Grote, Antwerpen

## 1. What is in a name?

Hoe komt het dat mensen hun weg niet vinden naar justitie? Welke mogelijkheden zijn er om conflicten te beslechten en hoe kunnen mensen in armoede hierin hun weg vinden? Een adequaat antwoord hierop vraagt om een omschrijving van wat er onder de toegang tot justitie kan begrepen worden.

Toegang tot Justitie is een zeer ruime verzamelterm voor verschillende fasen in de zoektocht naar een oplossing voor de juridische problemen die burgers ondervinden. Over één zaak is de literatuur duidelijk: er bestaat geen consensus over wat er nu onder de toegang tot justitie allemaal moet begrepen worden. Hoe dan verder de toegang tot justitie omschrijven? Hiervoor is de discussie die in de Anglo-Amerikaanse wereld is gevoerd over de term *“Access to Justice”* inspirerend. De term *“Access to Justice”* sluit nauw aan bij de Nederlandse term toegang tot Justitie en het Franse equivalent *“Accès à la Justice”*. Maar dan rijzen de volgende vragen. Gaat het over *“Justice”* in de procedurele zin, nl. toegang tot juridische bijstand en juridische procedures die een antwoord zijn op de juridisch gerelateerde bezorgdheden van de burgers? Of gaat het over *“Justice”* in de inhoudelijke zin: de weg naar een rechtvaardige oplossing voor (potentieel geladen) juridische geschillen<sup>1076</sup>? Vervolgens rijst de vraag wat het doel van *“Access to Justice”* is: wie krijgt er dan toegang, waarvoor, hoeveel en wie beslist<sup>1077</sup>?

Deze vragen verwijzen naar de kernbegrippen die met *“Access to Justice”* verbonden zijn. Deze begrippen zijn de rechtsstaat en de gelijke toegang tot het (ge)recht. Een gelijke toegang houdt in dat de wet deze toegang bepaalt (legaliteit), maar ook dat zij werkelijk toegankelijk is (legitimiteit). Naast het afroepen van de norm van *“equal access to justice”* rijst de vraag naar het nut van het gelijke recht op toegang. Als er niet voldoende juridische professionals zijn om dit recht af te dwingen voor kwetsbare mensen, heeft het proclameren van het recht geen zin. Anderzijds is er maar sprake van een toegang als er ook substantiële rechten zijn die afdwingbaar zijn en er ook procedures zijn om deze afdwingbaarheid te realiseren.

Voor mensen in armoede is zowel het recht op de toegang als de werkelijke toegang problematisch. Voor de mensen die in armoede leven is de toegang tot justitie er één

---

1076 D. L. RHODE, *“Access to Justice: An Agenda for Legal Education and Research”*, Journal of Legal Education, 2012-2013, 531-550.

1077 D.L. RHODE, *“Access to Justice”*, Oxford University Press, 2004, 5.

met vele hindernissen. Zij ervaren tal van drempels in de toegang tot justitie, hebben negatieve ervaringen in hun contacten met justitie, zowel met advocaten als met rechtbanken. Zij kennen hun rechten niet, zijn zich hiervan vaak ook niet bewust en weten niet bij welke professional zij het best hiervoor aankloppen. Als zij het al weten dan is de stap ernaar zeer hoog. Justitie als organisatie is voor hen fysiek niet nabij, bevindt zich op een afstand. Ook mentaal kenmerkt justitie zich voor deze mensen als controlerend en disciplinerend met een taal die allesbehalve duidelijk is. En ook de wetten zelf maken het er voor mensen die in armoede leven niet eenvoudiger op, nu vele rechten eerder voorwaardelijk zijn.

Betekent dat justitie dan geen moeite doet om deze toegang te verbeteren? Zeker wel! Het is een voortdurende uitdaging om binnen de politieke gezindheden, budgetten en begrotingen het recht en justitie in het algemeen performant en toegankelijk te houden. Bewijzen hiervoor zijn de verschillende wetten rond het faciliteren van de toegang tot justitie, de juridische bijstand, bemiddeling etc.

## 2. Een begrip met vele lagen en dimensies

*“Access to Justice”* – zo blijkt ook de verschillende hoofdstukken in dit boek – is een gelaagd begrip dat op verschillende niveaus en facetten te situeren is. De eerste laag is de politieke laag die bepaalt of er toegang is, hoeveel en voor wie. Zo is er de juridische bijstand en de rechtsbijstand die aan inkomensvoorwaarden zijn gekoppeld. Ten tweede is er de institutionele laag, nl. de setting waarbinnen de uitoefening van een recht vorm krijgt. En deze laag is niet alleen de rechtbank. Ook de fasen vooraleer een zaak op de rechtbank terecht komt, zoals de rechtshulpverlening, bemiddeling en andere alternatieve conflictbeslechtsmechanismen vallen hieronder. Ten derde is er het niveau van de gebruikers met hun juridische noden en behoeften die vaak verschillend zijn. Voor de mensen die in zeer kwetsbare omstandigheden leven worden de noden en behoeften geduid als multi-problematiek. Deze lagen of niveaus interageren voortdurend met mekaar.

*“Access to Justice”* is eveneens multi-dimensioneel. Het begrip houdt zowel de procedurele toegang tot het (ge)recht in als het beoogde doel van deze toegang nl. het verkrijgen van een rechtvaardige oplossing. *“Justice”* verwijst zowel naar het instituut van de rechterlijke organisatie als naar een rechtvaardige behandeling of beslissing. Vooraleer het begrip in de jaren 70 via het Florentijnse project *“Access to Justice”* van Cappelletti en Garth<sup>1078</sup> wijdverspreid werd en een meervoudige invulling kreeg, betekende *“Access*

---

1078 M. CAPPELLETTI en B. GARTH, *“A world Survey in Access to Justice”*, M. CAPPELLETTI (ed.), vol. 1, Sijthof en Noordhoff-Alphen aan den Rijn, 1978, 4-124. M. CAPPELLETTI en B. GARTH, *“Access to Justice: the Worldwide movement to make rights effective: a general report”* in M. CAPPELLETTI (ed.), *“Access to Justice and the Welfare State”*, Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1981, 3-122. Zie ook M. CAPPELLETTI, E. JOHNSON Jr. en J. GORDLEY, *“Towards Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies”*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1975, 5-241. Dit werk lag aan de oorsprong van het verdere onderzoek voor de Ford Foundation waaruit het boek *“Access to Justice”* voortkwam. In dit boek worden al de grote lijnen uitgetekend van de verschillende fasen en modellen van rechtshulpverlening.

to Justice” enkel toegang tot de rechter en ruimer tot zijn organisatie, de rechtbank. Af en toe verwees het naar de rol en de betekenis van de juridische bijstand als modaliteit voor de toegang tot de rechtbank. Het doel van de juridische bijstand was om processuele wapengelijkheid te verzekeren, met het oog op het verkrijgen van een rechtvaardige beslissing. Het is pas in de jaren ‘70 van de vorige eeuw dat *“Access to Justice”* een veel bredere invulling kreeg. Niet alleen de rechtbanken stonden borg voor een rechtvaardige beslechting van een geschil of het verkrijgen van een rechtvaardige behandeling of beslissing. Alternatieve conflictbeslechtingsmechanismen en organen, zoals ombudsmensen, arbiters, mediators en bemiddelaars droegen evengoed bij tot een rechtvaardige behandeling of beslissing en werden soms als beter toegankelijk gepercipieerd<sup>1079</sup>. *“Access to Justice”* kan tot slot in een ruimer perspectief geplaatst worden, nl. de samenleving in haar geheel. Het is een maatschappelijk vraagstuk met verschillende concurrerende sociale bezorgdheden.

Toegang tot Justitie heeft bijgevolg een zeer normatieve lading. Deze normatieve invulling dekt in se een spanning af tussen zij die toegankelijkheid minimaal willen garanderen en zij die deze als een absoluut gegeven zien<sup>1080</sup>. Het is met andere woorden de vraag in hoeverre het basis(mensen)recht dat *“Access to Justice”* is een absoluut dan wel een relatief mensenrecht is<sup>1081</sup>. De verenigingen waar armen het woord nemen vullen het begrip toegang tot justitie eerder maximalistisch in, voor hen is armoede een schending van een mensenrecht en een aantasting van het recht op een menswaardig bestaan. De link met artikel 23 Grondwet is hierbij gemaakt: het recht op een menswaardig leven kan niet zonder het recht op juridische bijstand. Dit recht is een belangrijke opstap om mensen te informeren over hun rechten en hen toe te laten zich te laten bijstaan in hun weg naar recht en rechtvaardigheid al dan niet via het gerecht.

We kunnen besluiten dat de toegang tot justitie verschillende dimensies heeft: een institutionele dimensie, een processuele dimensie en een inhoudelijke (substantiële) dimensie. De processuele dimensie beperkt zich niet tot het procedurele, nl. de procedure voor de rechtbank. Het houdt tevens het proces in dat mensen doorlopen om uiteindelijk voor hun juridische problemen een antwoord of beslissing te krijgen (*“procedural justice”*). De substantiële dimensie wijst op het resultaat dat mensen hebben bereikt en of zij het resultaat al dan niet rechtvaardig vinden (*“substantive justice”*). De institutionele dimensie wijst op de organisaties die ofwel proactief of reactief handelen als mensen potentieel geladen of reële juridische problemen ondervinden. *“Access to justice”* of toegang tot justitie is dus eerder systemisch. Het houdt in: juridische kennis, toegankelijkheid van de dienstverleners, toegankelijkheid van het recht en van de rechtbanken (hierbij rekening houdend met de kost, efficiëntie, plaats en wijze van vertegenwoordiging) en tot slot ook de culturele *“responsiveness of the legal system”*. En juist deze ontvankelijkheid van het rechtssysteem maakt het voorwerp uit van dit boek en wordt besproken in de voorafgaande hoofdstukken.

---

1079 M. GALANTER, *“Access to Justice in a World of Expanding Social Capability”*, Fordham Urban Law Journal, 2009, 115-128.

1080 T. GORIELY en A. PATERSON, *“A Reader on Resourcing Civil Justice”*, Oxford University Press, 1996, nr. 1.

1081 Zie hierover S. GIBENS, *“Juridische Bijstand”* in A.P.R., 2008, 12-23.

### 3. De verschillende golven in de toegang tot justitie

De verschillenden hoofdstukken samenvatten is geen sinecure en heeft op zich ook geen enkele meerwaarde. Veel belangrijker is het om aan te tonen dat toegang tot justitie volop in evolutie is. De inhoud van dit boek geven hiervan een mooi staaltje. Om de tendensen in de toegang tot justitie meer zichtbaar te maken, wordt er beroep gedaan op de metafoor van de golven om de evolutie in de toegang tot justitie te duiden<sup>1082</sup>. De golven zijn bewegingen waarvan de sporen in de huidige juridische dienstverlening nog steeds zichtbaar zijn. Zij zijn een hulpmiddel om de verschillende fasen in de toegang tot justitie te duiden die geenszins statisch zijn, maar eerder vloeiend zijn en in elkaar opgaan. In die zin zijn ook de inhoud van de verschillende hoofdstukken onder te brengen in deze golven. Deze golven zijn vaak verbonden met bepaalde periodes die zich situeren tussen de jaren '60 van de vorige eeuw en nu. Daar waar relevant wordt er naar een periode verwezen. Deze periodes verschillen van land tot land en niet elke tendens realiseert zich in dezelfde periode. Er is een zekere unanimiteit dat er vijf golven te onderscheiden zijn<sup>1083</sup>.

#### 3.1. De eerste golf: toegankelijkheid tot het (ge)recht

De eerste golf is de toegang tot het officiële systeem van advocaten en rechtbanken. Hier passen de rechtshulpbewegingen uit de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw die zich toeleggen op het slopen van drempels in de rechtsdomeinen van welzijn, huisvesting, werk, familie- en consumentenrechten<sup>1084</sup>. Uit deze golf stammen de sociale rechtshulporganisaties. De eerste golf is bepalend voor de huidige organisatie van de juridische bijstand in België<sup>1085</sup>. In België blijft de juridische bijstand tot in de jaren '80 van de vorige eeuw vooral een liefdadigheidssysteem. Het "*charity model*" legt de organisatie van de juridische bijstand in handen van de advocaten. Zij worden niet vergoed en het behoort tot de erplicht van de advocaten om de minste begoede burgers bij te staan<sup>1086</sup>. Het "*judicare model*" houdt in dat advocaten voor hun prestaties vergoed worden. Dit model is tot op heden in België nog steeds overheersend. De toewijzing van een kosteloze advocaat hangt af van een toetsing van de inkomensvoorwaarden en de kennelijke gegrondheid van de vraag door het bureau voor juridische bijstand, ook gekend als "*means and merits test*". Studies over sociale zekerheid wijzen op de stigmatiserende effecten van dergelijke grondvoorwaarden te

---

1082 Voor een grondige analyse van het project, zie B. HUBEAU, "*The legacy and current relevance of Cappelletti and the Florence project on access to justice*", RdW, 2015, 6-30.

1083 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, 492-521. Hij wijst erop dat het begrip Access to Justice de laatste 50 jaar is geëvolueerd. Hij onderscheidt vijf golven die hij periodiek per decennium ordent. Hij geeft duidelijk aan dat deze periodisering verschilt van land tot land. Het onderzoek dat hij per periode bespreekt, is niet op zichzelf staand, maar cumulatief. M. VAN LEUVENHAEGE, "*De toegankelijkheid van het sociaalbijstandsrecht voor de kwetsbare burger*", Doctoraat, Universiteit Antwerpen, 2020, 93-121.

1084 R. MACDONALD, l.c., 504.

1085 Hoofdstukken 2, 3 en 4 gaan hier uitvoerig op in.

1086 Het charity model vindt nog opvolging in de Pro Bono-rechtshulpverlening. Zie S. RUTTEN, "*Legal Aid and Pro Bono Work: Part of the Essence of Lawyering?*" in B. HUBEAU en A. TERLOUW (eds.), "*Legal Aid in the Low Countries*", Cambridge-Antwerp, Intersentia, 2014, 283-290.

meer daar bij verschillende instanties stukken moeten worden opgevraagd of verslagen moeten worden ingediend over de vermogenstoestand van de aanvrager met het oog op het verkrijgen van de bijstand<sup>1087</sup>. Op zich is het verzamelen van de documenten en stukken reeds een drempel. En ook de interpretatie van de inkomensvoorwaarden door de verschillende bureaus voor juridische bijstand draagt niet bij tot transparantie.

De dienstverlening binnen “*charity*” en “*judicare*” is curatief-procedureel van aard en beoogt vooral een individuele aanpak. Deze aanpak houdt in dat de aandacht hoofdzakelijk gaat naar een mogelijke gerechtelijke afhandeling van de zaak en de informatie en het advies over een probleem meestal vanuit dat perspectief wordt gegeven. In die zin passen ook de commissies voor juridische bijstand onder het “*judicare model*” omdat de nadruk vooral ligt op de financiering van de advocaten, met aanvankelijk toch wel een inkomenstoetsing die vrij snel na de invoering van de wet op de juridische bijstand werd afgeschaft<sup>1088</sup>. Een kenmerk van “*judicare*” is dat het geen algemene dienstverlening is, maar zich beperkt tot bepaalde groepen in de maatschappij en soms dan nog voor bepaalde rechtsdomeinen<sup>1089</sup>. Het Belgische systeem rond de juridische bijstand heeft sinds de invoering van het systeem in de jaren '80 enkele belangrijke wijzigingen ondergaan. Zo is er de wet op de juridische bijstand in 1993 die intussen naast enkele kleinere ingrepen een grondige wijziging in 2016 heeft ondergaan. Deze wetswijzigingen vinden hun inspiratie in de controle over het budget voor de juridische bijstand, vooral de kosten van de organisatie van deze bijstand en de vergoedingen van de juridische dienstverleners<sup>1090</sup>.

Het “*welfare model*”, ook wel “*public salaried model*”, is minder ontwikkeld in de Belgische rechtshulpverlening. In de Belgische rechtshulpliteratuur wordt deze manier van werken geduid onder het stafmodel<sup>1091</sup>. De nadruk bij het “*welfare model*” ligt op de preventieve (rechts)hulpverlening. De organisaties die deze hulp verlenen, situeren zich eerder op lokaal niveau. Zij proberen hun advies en bijstand aan te passen aan de behoeften van de rechtzoekenden. De aandacht van de juristen in deze organisaties gaat vooral uit naar die rechtsmateries die niet tot de corebusiness behoren van de traditionele advocaat. De dienstverleners binnen het “*welfare model*” streven ernaar om de problemen die mensen ondervinden eveneens te plaatsen in hun structurele context. Deze beweging waarvan het “*welfare model*” de typologische beschrijving ervan is, is terug te vinden in de uitbouw van wetswinkels en de juridische dienstverlening in welzijnsorganisaties, zoals bijvoorbeeld de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) in Vlaanderen of Free Clinic Brussel, Service Droit des Jeunes,

---

1087 H. DELEECK, J. BERGHMAN, P. VAN HEDDEGEM en L. VERREYCKEN, “*De sociale zekerheid tussen droom en daad, theorie, onderzoek, beleid*”, Deventer-Antwerpen, Van Loghum Slaterus, 1980, 54-55.

1088 J. GORDLEY, l.c., 87.

1089 Er wordt gestreefd naar uniformiteit en gelijke toepassing van deze voorwaarden, wat meestal weinig mogelijkheid geeft tot afwijking indien zich een behartigenswaardige situatie zou voordoen die niet onmiddellijk onder de toepassingsvoorwaarden valt.

1090 J.M. PICARD en J. FIERENS, « *L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle)* », J.T., 2019, 733-741; J.M. PICARD, “*Aide juridique : tout changer pour que rien ne change? - Après la réforme du 6 juillet 2016: financier la structure non marchande du barreau.*” J.T., 2017, 305-315; S. GIBENS en B. HUBEAU, “*De juridische bijstand in transitie. Van staatsbervorming tot modernisering: nieuwe wegen in de toegang tot het (ge)recht?*”, RW, 2016-17, 1642-1657.

1091 B. HUBEAU en S. PARMONTIER, “*Sociale rechtshulp: algemene ontwikkelingen*” in Welzijnsgids, II.A.1.7., afl. 49 (juni 1990), 14.

Atelier des Droits Sociaux in Franstalig België. De sporen zijn ook terug te vinden in publieke instellingen, zoals het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) waar stafjuristen werken. Sommige organisaties hebben zich met de jaren gespecialiseerd, zoals de huurdersbonden, vakbonden, consumentenorganisaties en recent ook kinderrechtenwinkels<sup>1092</sup>.

Discussies zijn gevoerd over de kostprijs van deze verschillende dienstverleningen en ook vandaag blijft de spanning hierrond bestaan. Het is echter uit onderzoek gebleken dat het judicare-systeem niet echt best geplaatst is om aan de behoefte en vraag van de meest kwetsbare rechtshulpgebruikers te voldoen. En zoals in de laatste golf nog aan bod komt is er eerder nood aan een vroegtijdige interventie waarbij het onderkennen van een bepaald juridisch probleem tegelijkertijd in zijn maatschappelijke context geplaatst moet worden. Het bestaan van een bepaald juridisch - en vaak ook een sociaal - probleem wijst reeds op andere juridische problemen. De vaststelling vraagt om een anticipatie via een vroegtijdige interventie waarvoor de organisaties geconcipeerd rond het "welfare model" het best geplaatst zijn<sup>1093</sup>.

Niets belet dat de verschillende modellen in gemengde vorm bestaan zoals ook in andere landen het geval is. Alleen vraagt dit om een beleid om deze op elkaar af te stemmen vertrekkende vanuit de vragen en noden van zij voor wie deze bijstand ontworpen is.

In deze golf beperkt de aandacht zich niet tot de armste mensen. Ook andere groepen in de samenleving kampen met vragen rond de toegankelijkheid van justitie. De discussie die in België sinds de jaren '90 van de vorige eeuw wordt gevoerd over de mutualisering van de juridische bijstand en de verplichting tot het voorzien van rechtsbijstandsverzekeringen die al dan niet fiscaal aftrekbaar zijn, past hierin. Het beleid stelt vast dat de meest kwetsbare mensen hun recht op kosteloze juridische bijstand kunnen afdwingen – zij het nog met de nodige drempels-, terwijl mensen die net uit de boot vallen de volledige kost moeten dragen van deze bijstand. In de vierde golf komt dit debat pas echt op gang waar de privé-markt in het raam van de vermarkting van diensten een bijzondere rol kan spelen zoals de verzekeraars.

Deze eerste golf bevat de kiem van het klassieke systeem van de juridische bijstand met het oog op een gerechtelijke afhandeling van een zaak. In deze golf komen de discussies over de drempels in de toegang tot justitie uitvoerig aan bod. De oplossing bestaat er vooral in om de toegang tot de advocaat en de rechtbank te verhogen zonder in te gaan op de vraag of deze toegang eveneens bijdraagt tot een rechtvaardige oplossing voor de burger, in casu de burger die in armoede leeft.

---

1092 Zie voor een uitvoerige beschrijving C. DRIESEN, G. FRANSSSEN, S. GIBENS en J. VAN HOUTTE, o.c., 36 e.v. Zie S. GIBENS, "Rechtshulp anno 2005: de afwezigheid van een traditie" in "De verhaalbaarheid van de kosten van verdediging: en wat met de toegang tot de rechter. Rechtshulp op de helling", die Keure, Brugge, 2006, 1-40. Zie B. HUBEAU en S. PARMÉNTIER, "Overzicht van de sociale rechtshulpkaart" in Welzijnsrds, II.A.1.7.af. 49, 37 p. Zij maken een onderscheid tussen universele rechtshulp, categoriale en probleemgebonden rechtshulp. Deze tweede laatste vormen zijn de eerder gespecialiseerde diensten.

1093 A. CURRIE, "Reconceptualizing Access to Justice and Legal Aid", 5<sup>th</sup> International LSRC Conference, "Social Exclusion: A Role for Law", Selwyn College, Cambridge, 25-26 march 2004, 116-128.



### **3.2. Tweede golf: nieuwe initiatieven en ideeën**

De tweede golf houdt de verbetering van het ambtelijk apparaat - herinrichting van overheidsinstellingen - in. Deze tweede golf kenmerkt zich door het uitbreiden van het aantal officiële instanties om tegemoet te komen aan de justitiële bezorgdheden van de burger, het introduceren van herstelrecht, het stroomlijnen van de publieke diensten en het bestuderen van de impact van het justitieel systeem op de burger. Zo zijn er ideeën en initiatieven rond: small claim courts, class actions, het wijzigen van procedurele bewijsregels, het introduceren van “contingency fees” (“no cure no pay”) en het veranderen van kostenreglementering. Rechters kunnen meer actief het proces leiden en kunnen zaken verwijzen naar een buitengerechtelijke afhandeling zoals bemiddeling. Het is ook de periode dat de overheid tal van niet-gerechtelijke instituties in het leven heeft geroepen zoals arbitrage en ombudsdiensten<sup>1094</sup>. En tot slot kenmerkt deze golf zich door de introductie van specifieke regels voor beschermde groepen (consumentenzaken).

Deze bewegingen zijn kenmerkend voor Angelsaksische stelsels en zijn veel minder of wel op een andere manier zichtbaar in het continentale stelsel. In België is er de mogelijkheid tot een minnelijke schikking, die vooral zijn uitwerking vindt bij de vrederechter en later ook in de familierechtbanken. In het strafrecht is er de bemiddeling in strafzaken, maar ook pas veel later de herstelbemiddeling. Ombudsdiensten zijn in het Belgische rechtssysteem intussen een gemeengoed, maar richten zich vooral in het begin op de beslechting van conflicten tussen burgers en overheden. Collectieve vorderingen passen ook in deze beweging zij het dat het in België hoofdzakelijk beperkt bleef tot het objectief contentieux. De debatten hierrond gaan terug tot de jaren '80 van de vorige eeuw. Alhoewel er sinds decennia de mogelijkheid bestaat voor verenigingen die een algemeen belang nastreven om een vordering in te stellen voor administratieve rechtscolleges, kan dit pas recent voor de burgerlijke rechtbank<sup>1095</sup>.

### **3.3. Derde golf: alternatieve conflictbeslechtingsmechanismen**

De derde golf kan men typeren als de demystificatie van het officiële recht - alternatieven voor overheidsinstellingen. De burger ziet door de bomen het bos niet meer en ziet de waarde niet meer in van gerechtelijke procedures als sociaal proces om tot genoegdoening te komen. De derde golf ziet de toegankelijkheid veel ruimer en zet in op meer informele behandeling van geschillen. De oplossing van een juridische probleem kan zowel binnen als buiten de muren van de rechtbank gevonden worden, zowel in een publieke als in een private context, zowel preventief als curatief<sup>1096</sup>. Terwijl rechtbanken in de flow terecht komen van modernisatie - introductie van casemanagement, gestroomlijnde procedures voor bepaalde zaken, het gebruik van technologie -, zoeken wetgevers in die periode naar andere manieren om zowel binnen als buiten de overheid om conflicten te beslechten, gekend onder de noemer *Alternative*

---

1094 R. MACDONALD, l.c., 505-506.

1095 Hoofdstuk 6 gaat hier uitvoerig op in.

1096 M. VAN LEUVENHAEGE, o.c., 94-95.

*Dispute Resolution*” (ADR). Aandacht gaat dan naar alle mogelijke alternatieven zoals onderhandelen, collaboratief onderhandelen, bemiddeling, minnelijke schikking<sup>1097</sup>. Interessante vaststelling is dat deze beweging eerder leidt tot *“Access to Peace”* in plaats van *“Access to Justice”*. Veel burgers komen weliswaar tot een bevredigende oplossing maar de uitkomst is soms minder optimaal dan via een formele of officiële weg kan bekomen worden. Het risico bestaat dat het formele als minder waardevol beschouwd wordt. Voor mensen in armoede is de weg naar deze alternatieve conflictbeslechting niet altijd transparant. Zij hebben hiervoor begeleiding en sturing nodig. Er is geen rechter die een oplossing biedt. In een bemiddeling of andere alternatieve vormen instappen, vraagt om mondigheid en andere uitdrukkingsvaardigheden. Tot slot rijst de vraag naar de machtsbalans, wanneer een zwakkere partij tegenover een sterkere partij komt te staan.

Deze periode kenmerkt zich ook door het gebruik en impact van klare taal in wetgeving en contracten<sup>1098</sup>. De klare juridische taal blijft voor de toegang tot het recht een uitdaging. Het Federaal Steunpunt benadrukt de noodzaak dat een negatieve beslissing van een overheid in duidelijke woorden vermeldt wat de beroepsmogelijkheden zijn en waarom het besluit in kwestie is genomen. Evengoed geldt dit voor oproepingen voor de rechtbank, dagvaardingen, vonnissen en zelfs het gebruik van de taal tijdens de zitting. De opleiding binnen het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding zijn een piste om de kijk op armoede te verduidelijken. Daarnaast zijn er tal van initiatieven zoals Droits Quotidiens, Legal Design en Heerlijk Helder binnen de Vlaamse administratie die inzetten op klare (juridische) taal.

### **3.4. Vierde golf: voorkomen is beter dan genezen**

De vierde golf benadrukt het belang van preventie: ADR (*“Alternative Dispute Resolution”*) en ODR (*“Online Dispute Resolution”*), burgerparticipatie, kennis en informatie, marktwerking in het aanbod, nieuwe technologieën. De idee is om verschillende strategieën te ontwikkelen zodat burgers conflicten kunnen vermijden alvorens zij als juridische problemen worden gezien. ADR/ODR wordt gezien als ‘preventief recht’<sup>1099</sup>. Niet alleen in een publieke setting, maar ook in private omgevingen zoals ombudsdiensten in private organisaties<sup>1100</sup>. Hiervoor kan verwezen worden naar de oprichting van de consumentenombudsdiensten en verzoeningscommissies voor consumentengeschillen zoals de verzoeningscommissies bouw, reizen de ombudsdienst voor telecommunicatie... Met daarnaast de eerste stappen naar digitale vormen van conflictbeslechting en ook informatie hierover aan de burgers zoals Belmed van de FOD Economie en voor info en begeleiding is er Droits Quotidiens/Helder Recht of de Rechtenverkenner (in Vlaanderen, maar intussen al wat verouderd). Ook overheidssites bevatten tal van informatie. Of de mensen in armoede deze diensten

---

1097 Hoofdstuk 5 gaat hier zeer uitvoerig op in.

1098 R. MACDONALD, l.c., 506; M. GALANTER, *“The vanishing Trial: An Examination of Trials and Related Matters in Federal and State Courts”*, Journal of Empirical Legal Studies, 2004, 459-570.

1099 R. MACDONALD, l.c., 507.

1100 Zowel hoofdstuk 5 als 7 gaan hierop dieper in.

kennen is niet duidelijk. Er is een fysieke drempel omdat deze diensten in Brussel gevestigd zijn. Ze zijn wel bereikbaar via de website, telefoon, brief etc. Ombudsdiensten zijn neutraal, onafhankelijk en onpartijdig en deskundig in hun domein. Alhoewel zij niet de bewaker zijn van rechten, is hun neutraliteit een belangrijke hefboom in het realiseren van rechten.

De vierde golf kenmerkt zich ook door de vermarkting van de juridische beroepen die evolueren van een traditionele professie naar het ondernemerschap in de juridische markt<sup>1101</sup>. Oplossingen om de toegankelijkheid te verruimen voor verschillende bevolkingsgroepen voor wie de kosteloze juridische bijstand geen oplossing biedt, worden gezocht in verzekeringsproducten die rechtsbijstand voorzien (zie hiervoor al in golf 2).

In het raam van het preventief recht en de vermarkting van de juridische beroepen rijst de vraag naar de afhandeling van schulden<sup>1102</sup>. Er is de schuldbemiddeling en de collectieve schuldenregeling als ultimum remedium als “echt” voorkomen niet meer mogelijk is. Deze vormen van conflictbeslechting leiden ertoe dat de escalatie van schulden en vooral afbetalingsproblemen een halt wordt toegeroepen. In die zin heeft een collectieve schuldenregelingsprocedure een preventief effect. Deze procedure voorkomt dat mensen geen uitweg meer zien en hun leven lang met schulden moeten leven. In de schuldenindustrie heeft de gerechtsdeurwaarder een ambivalente rol. De gerechtsdeurwaarder heeft zowel een preventieve opdracht als een opdracht om in te vorderen. En het is niet steeds duidelijk of hij optreedt in zijn hoedanigheid van ministerieel ambtenaar dan wel als zelfstandig ondernemer. De gerechtsdeurwaarders zijn zich hiervan bewust. Daarnaast zijn de kostprijzen van schulden en de invorderingsprocedures niet transparant. De invordering van schulden is een proces met economische implicaties, maar ook met sociale en ethische uitdagingen. Om een tegenwicht te bieden aan de bedrijfsmatige aanpak van de invordering van schulden door zowel de – vaak institutionele – schuldeisers als de door hen gemandateerde gerechtsdeurwaarders die vaak puur bedrijfsmatig gebeurt, willen sommige gerechtsdeurwaarders zich positioneren als verantwoordelijke en ethische invorderaars waarbij zij de nadruk willen leggen op preventie via projecten zoals “MyTrusto” en “Mycoaching”. Hierdoor ontstaat er een duidelijke nood naar een globale visie op de problematiek ook inzake preventie: nl. vermijden dat schuldenlast ontstaat. Dit preventief recht mag niet losgezien worden van de formele toetsing van de schulden.

En inzake deze toetsing wijst het Steunpunt tot bestrijding van armoede<sup>1103</sup> op de belangrijke rol van de vrederechter die bijzonder bevoegd is voor de invorderingen van schulden ten opzichte van consumenten, zoals voor nutsvoorzieningen, consumentenkredieten, enz. Nochtans staan deze vredegerechten onder druk door toename van het contentieux zodat de rechters minder gepersonaliseerd hun vonnissen kunnen uitwerken.

---

1101 S. GIBENS, B. HUBEAU en S. RUTTEN, “De rechtsbulp en de advocatuur in een rechtsstaat in transitie? Over de nood aan juridische bijstand en de ondernemerszin van advocaten”, *Panopticon: tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk* 2019, 470-489.

1102 Zoals uitvoerig behandeld in hoofdstuk 7.

1103 Zie hoofdstuk 1.

### 3.5. Vijfde golf: holistische benadering

De laatste golf is in het Engels geduid als “*holistic Access to Justice*”. De voorgaande golven hebben duidelijk gemaakt dat de toegang tot justitie vele institutionele en contextuele facetten kent en dat juridische strategieën, of zij nu reactief of proactief, officieel of niet-officieel zijn, als antwoord niet volstaan op de (veelvuldige) juridische problemen die de zwakste burgers ondervinden. In deze golf passen de “*Paths to Justice*”-studies die de noden en behoeften van burgers rond het recht hebben bestudeerd als belangrijke bron om het beleid rond de toegang tot justitie hierop af te stemmen<sup>1104</sup>. En in deze holistische aanpak is er niet alleen plaats voor juridische professionals, maar ook voor niet-juridische professionals. Deze professionals staan de burger, en vooral de burger die in armoede leeft, bij in zijn zoektocht naar een rechtvaardige oplossing voor de dagdagelijkse problemen die hij ondervindt. Al dan niet met behulp van het recht.

Het in kaart brengen van de noden en behoeften is in België vanuit het beleid nog niet gebeurd. Wel verhalen de verschillende hoofdstukken in dit boek dat een holistisch aanbod van rechtshulpverlening zal bijdragen tot het toegankelijker maken van justitie<sup>1105</sup>. In Vlaanderen stuurt het nieuwe decreet op de juridische eerstelijnsbijstand aan op een samenwerking met het geïntegreerd breed onthaal. Het decreet komt hier tegemoet aan de roep van het werkveld voor een holistische, integrale en welzijnsgerichte benadering van de juridische eerste lijn. Het idee is niet nieuw want de sociale rechtshulpverleners werken reeds decennia vanuit deze holistische, integrale en welzijnsbenadering op de juridische problemen die vooral arme burgers ondervinden. Deze benadering vraagt dat de juridische hulpverlener niet alleen juridische kennis heeft, maar ook andere skills heeft om op de eerste lijn zijn juridische diensten te verlenen: zoals de kennis van de sociale kaart, communicatievaardigheden, kennis over de doelgroepen waaraan hij zijn diensten verstrekt en tot slot aandacht voor buitengerechtelijke conflictbeslechtingmechanismen.

Niet alleen op de eerste lijn, ook op de tweede lijn is een andere benadering noodzakelijk die vereist dat juridische professionals armoede zien en luisteren naar wat de arme mensen zelf te zeggen hebben. Advocaten dienen zich in te leven in de leefsituatie van mensen in armoede en moeten weten dat zij vaak hun rechten niet opnemen. De nieuwe benadering vereist een multidisciplinaire samenwerking waar ook andere dan juridische dienstverleners mensen begeleiden die hun rechten moeilijk kunnen opnemen. De “*Bronx Defenders*” in New York is een voorbeeld van de holistische verdediging van de rechten van mensen die uitgesloten worden. En het Casa Legal project in Brussel, ondersteund door Avocat.be is een eerste proefversie van een holistische benadering op de juridische bijstand. Het doel is om een compleet antwoord te bieden op de verschillende juridische problemen en een strategie te bepalen opdat mensen uit hun problemen geraken. Dergelijke aanpak vraagt om

---

1104 P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL en H. MCDONALD, “*Reshaping legal assistance services: building on the evidence base. A discussion paper*”, Law and Justice Foundation of New South Wales, April 2014, 194 p. Een beleid uitstippelen vraagt kennis over de behoeften en noden van de rechtzoekenden, waarom zij al dan niet actie ondernemen wanneer zij met juridische problemen worden geconfronteerd. Zie ook de website <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/global-insights-access-justice-2019> en voor België <https://worldjusticeproject.org/access-to-justice-data/#/country/BEL>.

1105 hoofdstukken 1 tot en met 4, alsook hoofdstuk 8.

geïntegreerde structuren zoals een “one-stop shop”, het werken in multidisciplinaire teams van advocaten, psychologische en sociale hulpverleners, een territoriale en culturele verankering in de buurt waar veel mensen in armoede leven en tot slot om een aanbod dat zowel preventief als curatief is.

Dergelijke holistische en multidisciplinaire aanpak vraagt om een andere vorm van financiering van de juridische bijstand. En deze vraag kan niet los gezien worden van de vraag hoe de juridische eerste lijn en de juridische tweede lijn best op elkaar worden afgestemd. Ligt de nadruk op preventie of op “genezen” en wat is “goedkoper”, op de eerste lijn zoveel mogelijk rechten opnemen en realiseren of alles op zijn beloop laten en nadien voor de rechtbank alle zeilen bijzetten? En wat doen we met mensen die net niet in aanmerking komen voor juridische bijstand? Welke financieringssysteem is het best, de rechtsbijstandsverzekering of toch een meer solidair systeem zoals de mutualisering?

Deze holistische benadering belet niet om niet alleen tot voorzien in individuele rechtshulpverlening, maar ook te komen tot structurele rechtshulp. De vordering inzake collectieve belangen<sup>1106</sup> overschrijdt de individuele rechtshulp. Het is een mogelijkheid om een collectieve actie te ondernemen daar waar regels (grond) rechten schenden en deze regels belemmeren dat mensen die in armoede leven een menswaardig leven kunnen leiden. De rechtbanken hebben hier een opdracht, zeker wanneer sociale rechten vaak onnauwkeurig geformuleerd zijn, afhankelijk van de politiek programmering en uitgevaardigd door tal van instanties die elkaar soms tegenspreken. De rechter begeeft zich dan op het kruispunt tussen rechtspreken en beleidssturing (activisme)<sup>1107</sup>. Is dit dan de taak van de rechter opdat mensen wier rechten geschonden worden hun rechten alsnog kunnen realiseren?

## 4. Beleidsaanbevelingen

### 4.1. Raamwerk voor een integrale toegang tot Justitie

#### Sustainable Development Goals

In haar Agenda for Sustainable Development (SDG Agenda) en in de Sustainable Development Goals (SDG's) zet de Verenigde Naties in op “Access to Justice” als mensenrecht zoals in artikel 47 Charter Mensrechten EU, artikel 6 en 13 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 2 en 14 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (of BUPO-Verdrag) en in zekere mate ook in artikel 23 Grondwet dat een appel aan de overheid is om mensen een menswaardig

---

1106 Zie hierover uitvoerig hoofdstuk 6.

1107 Zie hierover uitvoerig hoofdstuk 8.

leven te laten leiden door hen toegang te verlenen tot sociale en juridische bijstand. Dit mensenrecht bevat het individuele recht op zowel buitengerechtelijke als gerechtelijke conflictbeslechting en het recht om zijn zaak te kunnen laten beslechten door onafhankelijke en onpartijdige instanties die beschikbaar, toegankelijk, betaalbaar, tijdig en effectief zijn. Het SDG 16 heeft als doel om vreedzame en inclusieve samenlevingen te bevorderen, iedereen toegang tot justitie te verzekeren en op alle niveaus doeltreffende, verantwoordelijke en toegankelijke instellingen uit te bouwen. Het subdoel dat focust op de toegang tot justitie is SDG 16.3. en houdt in: *“De rechtsregels bevorderen op nationaal en internationaal niveau en gelijke toegang tot het rechtssysteem voor iedereen garanderen”*. Doel 16 is tegelijkertijd een katalysator om andere doelen te bereiken, meer bepaald doel 1 dat de armoede overal en in al haar vormen wil beëindigen en doel 3 dat wil bijdragen tot een goede gezondheid en welzijn. De SDG-doelen staan dus niet op zichzelf.

De toegang tot justitie is niet lineair en kenmerkt zich eerder door golven met telkens nieuwe initiatieven en hervormingen om die toegang te verbeteren. De nadruk van deze initiatieven en hervormingen ligt op het formele justitiële systeem. Dit formele justitiële systeem bedenkt wat de juridische noden zijn en doet uitschijnen te weten wat de burger doet als hij met een juridisch probleem wordt geconfronteerd. Reeds vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw is het duidelijk dat traditionele justitiële instituties en processen niet altijd aangepast zijn aan en gericht zijn op kwetsbare doelgroepen. Het is een statement dat justitie niet altijd tegemoetkomt aan wat deze doelgroepen ervaren en zien als toegankelijkheid van justitie.

In het raam van de SDG's kiest een recent rapport van de OESO *“Equal Access to Justice for Inclusive Growth. Putting People at the Centre”*<sup>1108</sup> voor een mensgerichte benadering om de toegang tot justitie te verbeteren. Deze benadering houdt in dat specifieke populaties en in het bijzonder specifieke groepen die leven in achterstelling (lage inkomens, minderheden, ouderen, mensen met beperkingen, ...) bijkomende juridische noden hebben en extra drempels ervaren in het oplossen van hun (potentieel geladen) juridische problemen. Deze mensgerichte benadering betekent dat er nood is aan een raamwerk dat aangeeft wat de randvoorwaarden zijn voor de weg naar justitie en de daar bijhorende diensten en taken. En vooral dat het raamwerk een antwoord is op de noden van mensen. De OESO bepaalt dat dit raamwerk bestaat uit 4 stadia waarbij elk stadium een vraag beantwoordt:

1. Wie ervaart bepaalde juridische noden en welke juridische noden hebben mensen;
2. Waar en wanneer zijn deze noden ervaren;
3. Wat werkt om deze noden zo effectief mogelijk te lenigen.
4. Hoe kunnen deze diensten worden geleverd en geëvalueerd. Het rapport ziet de taken en diensten die nodig zijn in een continuüm om een integrale toegankelijke justitie te bewerkstelligen.

---

1108 OECD, 2019, 199 p.

## Integrale toegankelijkheid in de Belgische context

Studies zoals de “*Paths to Justice*” waarop ook het OESO-rapport gebaseerd is, wijzen erop dat een universele rechtshulp die op iedereen op dezelfde en gelijke wijze van toepassing is, geen (beleids)optie is. Toegang tot justitie houdt in dat er doelgroepgericht gewerkt wordt. Of zoals Pleasence, Coumarelos et al.<sup>1109</sup> het op basis van hun onderzoek omschrijven: de toegang tot justitie moet “*targeted, appropriate, timely and joint-up*” zijn. Doelgroepgericht veronderstelt een onderscheid tussen kwetsbare burgers en zij die meer zelfredzaam zijn. Deze twee soorten van burgers zijn polen op een continuüm waarbinnen nog tal van andere categorieën te onderscheiden zijn. Het maken van dit onderscheid vraagt echter om onderzoek naar de juridische vragen en problemen die burgers (wie) ondervinden. En ook waar en wanneer zij die noden en behoeften ervaren.

Vanuit het OESO rapport en ook onderzoek<sup>1110</sup> kunnen we het raamwerk meer verfijnen en toepassen op de Belgische situatie. Idealiter is voorkomen dat mensen juridische problemen ondervinden te verkiezen boven hen ervan te ‘gezezen’. De vraag rijst dan wat er nodig is om hun juridische problemen preventief te behandelen en wanneer er meer nodig is. Preventie en curatie wijzen op de probleem(be)handeling (wat). En hiervoor kunnen de volgende taken en diensten hetzij gecombineerd of apart verleend worden: juridische educatie, het verlenen van algemene praktische of juridische informatie, het verlenen van juridisch advies, het ondersteunen via bijstand, services of bemiddeling en tot slot de doorverwijzing en de vertegenwoordiging. Om zowel preventief al curatief te handelen zijn er verschillende manieren om deze taken in te zetten (hoe) zoals bijvoorbeeld proactief of reactief handelen.

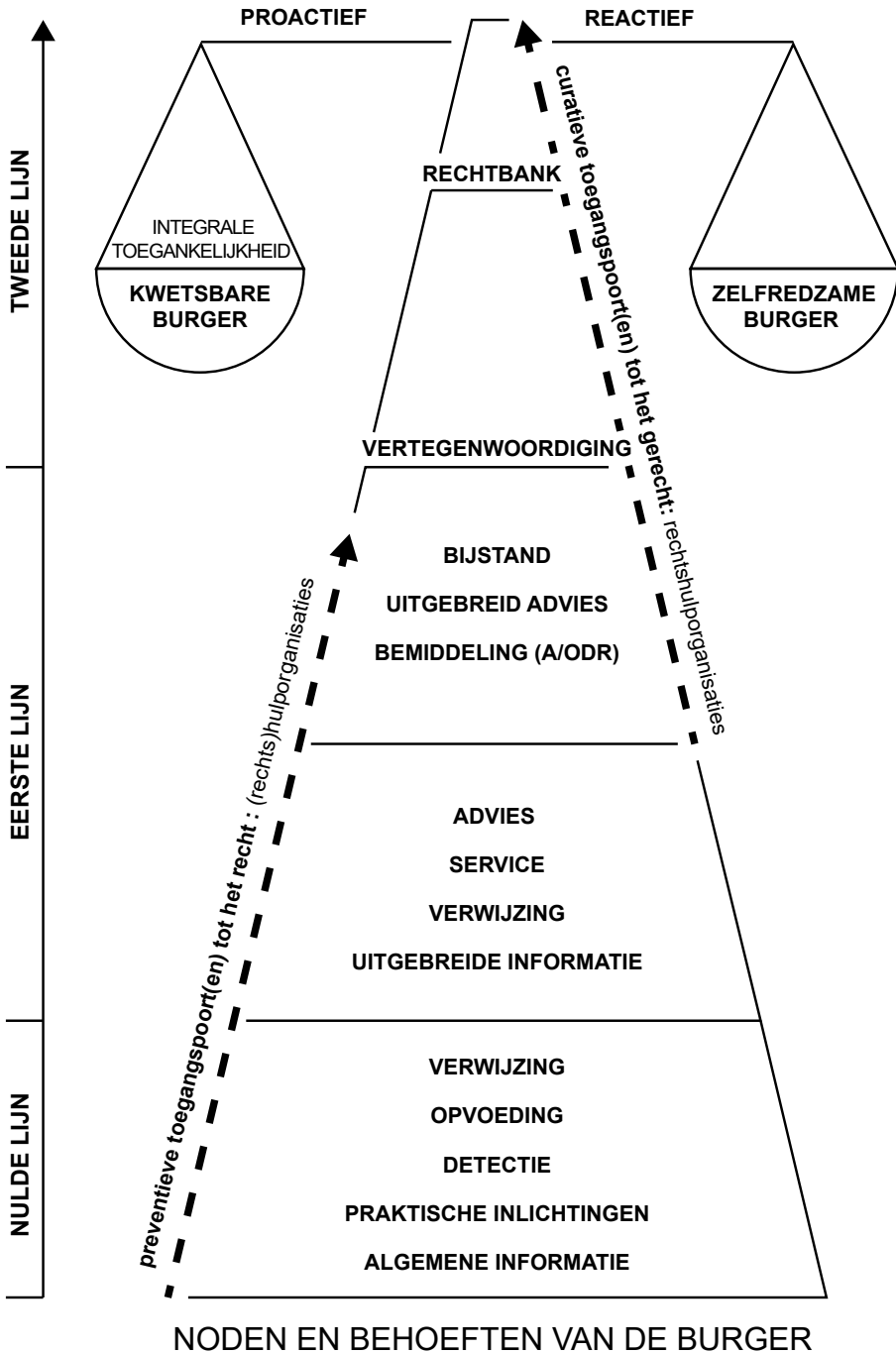
Om deze taken en diensten verder te groeperen en te catalogeren, maakt de literatuur en de praktijk gebruik van lijnen: de eerste lijn en tweede lijn. Deze lijnen bepalen mee de toegangspoorten tot justitie. Deze toegangspoorten moeten ‘integraal’ toegankelijk zijn. Die toegankelijkheid vraagt om indicatoren en parameters en dat zijn de 5 B’s: bereikbaarheid, beschikbaarheid, betaalbaarheid, bruikbaarheid en begrijpbaarheid.

---

1109 P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL en H. MCDONALD, “*Reshaping legal assistance services: building on the evidence base. A discussion paper*”, Law and Justice Foundation of New South Wales, April 2014, 101 e.v.

1110 Zie voor de literatuur hierover S. GIBENS, “*Access to Justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaaljuridische praktijk*”, doctoraal proefschrift Universiteit Antwerpen, 2018, 445 p.

Schematisch geeft dit het volgende:





## 4.2. Beleidsaanbevelingen voor een integraal toegankelijke justitie

Het identificeren en in kaart brengen van de juridische noden en problemen van de bevolking (wie, waar en wanneer)

Een eerste belangrijke vaststelling is dat er geen systematisch overzicht bestaat van welke (potentieel geladen) juridische problemen en noden mensen hebben. Het OESO rapport geeft een aantal parameters om de noden en behoeften van mensen in kaart te brengen wanneer deze mensen geconfronteerd worden met (potentieel geladen) juridische problemen. Het volstaat niet om enkel te focussen op de toegang tot justitie op zich. Belangrijk is het om de verbanden te zien tussen enerzijds de toegang tot justitie en anderzijds de andere factoren die bijdragen tot het verhogen van het welzijn van individuen, families, gemeenschappen. Een vereiste is dat noden worden geïdentificeerd en gemeten. Vervolgens kan op basis van deze informatie verder gekeken worden naar het in kaart brengen van buurten en omgevingen waar mensen veel (potentieel geladen) juridische problemen ondervinden. Op grond hiervan kan de dienstverlening ontworpen worden vanuit een mensgerichte benadering en dit op basis van empirische gegevens, dus *“evidence based”*<sup>1111</sup>.

In België is er onderzoek gevoerd naar de sociale onderbescherming<sup>1112</sup> waarin rechtshulp een element is in de aanpak van de non-take up. Deze studies benadrukken de integrale en geïntegreerde dienstverlening en laten zien dat een synergie tussen sociaal beleid en juridische bijstand noodzakelijk is om die mensen te bereiken die anders niet tot hun recht komen. Nochtans benadrukken de studies die in andere landen - ook in Nederland- gevoerd zijn onder de noemer van *“Paths to Justice”* of geschilbeslechtingdelta vooral de juridische onderbescherming. De studies over sociale onderbescherming zien vooral een rol voor het sociaal beleid en de uitvoerders ervan, nl. het sociaal werk. De *“Paths to Justice”*-studies passen evengoed in een sociale beleidsvisie, maar benadrukken de rol van de juridische beroepen om de juridische onderbescherming tegen te gaan. Het zou dus een allereerste vereiste zijn om dergelijke studies inzake juridische onderbescherming uit te voeren zodat de dienstverlening hierop kan afgestemd worden.

Deze studies uitvoeren op zich volstaat niet tenzij deze uitvoering past in het beleid rond de toegang tot justitie. Deze studies verlenen de basis om de noden en behoeften verder te enten op een cartografie van wijken en plaatsen. Deze aanpak vraagt om een overkoepelend beleid dat oog heeft voor het monitoren van de drempels die de toegang tot justitie belemmeren.

---

1111 Zie hoofdstuk 4

1112 L. EEMAN, K. STEENSSENS en T. VAN REGENMORTEL, *“Een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming”*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, rapport 10, december 2013, 13-15.

## Van informatie tot de rechtbank: de nadruk op preventie (wat en hoe)

### De juridische eerstelijnsbijstand

De overheveling van de juridische eerstelijnsbijstand naar de gemeenschappen geeft de mogelijkheid om een overkoepelend beleid rond de rechtshulpverlening op de eerste lijn (en dit in samenspraak met de juridische tweedelijnsbijstand) uit te zetten. Het is nu de opdracht van elke commissie voor juridische bijstand om in zijn arrondissement juridische bijstand op de eerste lijn te verlenen. En afhankelijk van de gemeenschap is er ook voorzien in aanwezigheid van de vertegenwoordigers in andere beleidsorganen zoals dit het geval is in de Franstalige Gemeenschap. Een noodzakelijke voorwaarde voor het effectief verlenen van juridische bijstand op de eerste lijn is beleidsaansturing. Hier kan een overkoepelende instantie een meerwaarde bieden om deze sturing te geven aan de lokale entiteiten. Voor de zesde staatsvorming voerde elke commissie haar eigen beleid en waren de OVB en OBFGE de instanties die probeerden een helikopterzicht te behouden. De doelstelling is de toegankelijkheid tot justitie te verbeteren en niet zomaar een aanbod te voorzien.

Doelstellingen moeten verder geoperationaliseerd worden naar concrete beleidsdoelen die getoetst worden aan beleidsindicatoren en parameters. Wat deze beleidsindicatoren en parameters betreft, heeft het Rekenhof een duidelijke boodschap voor de overheid. De financiering is een belangrijk gegeven in de bepaling van een beleid en voor de realisatie van de vooropgestelde doelstellingen, maar een budgettaire beheersing op zichzelf is niet voldoende. Het Rekenhof heeft in een advies aan het parlement over de juridische tweedelijnsbijstand, - dit geldt evengoed voor de juridische eerstelijnsbijstand - geconcludeerd dat er niet systematisch onderzocht wordt of de beoogde strategische doelen, zoals een toegankelijke, goed georganiseerde, kwaliteitsvolle juridische bijstand, worden bereikt. De overheid moet zich hier actiever opstellen en investeren in kennisopbouw, mensen en middelen<sup>1113</sup>. Voortbouwend op het OESO rapport is het noodzakelijk om een juridische dienstverlening te ontwerpen vanuit een mensgerichte benadering. En dit komt in concrete neer op een aanbod dat vraaggestuurd wordt ontworpen. Deze aanpak vraagt allereerst om kennis over de noden en behoeften van de mensen die op zoek zijn naar een concrete oplossing voor hun juridische vragen.

Welke beleidsdoelen dan voor een juridische bijstand op de eerste lijn? Ten eerste is er nood aan een preventiebeleid met specifieke aandacht voor bepaalde doelgroepen. Voor de zelfredzame mensen kunnen digitale tools al voldoende zijn. Voor mensen die moeilijker te bereiken zijn zal outreachende rechtshulpverlening noodzakelijk zijn. Hiervoor zijn methodieken en methodes nodig die om specifieke kennis

---

1113 Advies van het Rekenhof bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde te voorzien in een vaste vergoeding van de advocaten voor de door hen verleende juridische tweedelijnsbijstand, Parl.St. Kamer 2011-12, nr. 53-0454/006, 25-27. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de federale overheid geen operationele doelstellingen voor de juridische bijstand heeft geformuleerd en dat het toezicht op het systeem en de aansturing ervan door de FOD Justitie en de bevoegde minister beperkt zijn. Het beleid is hoofdzakelijk gericht op een budgettaire beheersing. De FOD Justitie heeft geen model ter beschikking om de groei te ramen, noch een methode om toezicht uit te oefenen op de besteding van het budget. Het Rekenhof komt tot de algemene conclusie dat de overheid en de respectievelijke overkoepelende ordes (OVB en OBFGE) meer publieke verantwoording moeten afleggen over de besteding van de middelen voor juridische bijstand en de wijze waarop zij daarop toezicht houden. Er is nood aan sturing en de overheid moet daartoe een beleidsvisie ontwikkelen en deze omzetten in doelstellingen en prioriteiten.

en vaardigheden vragen van de juridische professionals. Het gaat over kennis en vaardigheden niet beperkt blijven tot deze van de juridische discipline. Om een aanbod vanuit een mensgerichte aanpak te realiseren is bijvoorbeeld “*Design thinking*” nodig zoals “*Legal Design*” om zowel organisaties, systemen als producten te ontwikkelen vanuit een mensgerichte benadering.

Ten tweede vraagt een beleid rond de integrale toegankelijkheid dat beleidsverantwoordelijken organisatorische en structurele disfuncties signaleren en veranderingsstrategieën ontwikkelen. Zo is er de vraag naar een duidelijke afstemming met de tweede lijn en is er de vraag naar het afhandelen van problemen en conflicten via alternatieve conflictbeslechtingmechanismen. Om veranderingsstrategieën te ontwikkelen is de participatie van bepaalde doelgroepen noodzakelijk zowel bij het uitstippelen van het beleid als bij het uitvoeren van dit beleid. De aanwezigheid van ervaringsdeskundigen in de organen die het beleid rond de toegang tot justitie en meer bepaald de rechtshulp uitzetten is een statement.

Ten derde moet het beleid vertrekken vanuit de burger. Dit vraagt om een voortdurende monitoring naar de aard van de problemen van mensen, probleemtipes, de mate van actie en niet-actie, de oorzaken hiervan (gebrek aan middelen, kennis, inkomen) en/of psychosociale factoren. Daarnaast is er een monitoring van goede praktijken die een antwoord bieden en een aangepaste aanpak ontwikkelen om te voorkomen dat de (potentieel geladen) juridische problemen van mensen escaleren. Daarbij staat de juridische bijstand niet op zichzelf en is er bijgevolg nood aan afstemming en samenwerking met sociale organisaties: multidisciplinair en intradisciplinair. In Vlaanderen is dit verankerd in het nieuwe decreet op de juridische eerstelijnsbijstand en zijn er enkele voorbeelden zoals het Welzijnsonthaal in het Vlinderpaleis te Antwerpen. In Franstalig België is het niet duidelijk hoe deze samenwerking concreet zal worden gerealiseerd nu de andere organisaties dan de advocatuur geen deel meer uitmaken van de commissies voor juridische bijstand.

Tot slot is het een statement dat er nood is aan voldoende budgetten en middelen om het beleid uit te voeren. Budgetten en middelen die verantwoord worden op basis van een uitgestippeld beleidsplan, met indicatoren en parameters. Meer inzetten op preventie – wat hogere budgetten vraagt – leidt op termijn tot een besparing en minder duurdere afhandeling van juridische conflicten via de rechtbank. De huidige budgetten gaan vooral naar de juridische tweedelijnsbijstand, terwijl de juridische eerstelijnsbijstand en ruimer de sociale rechtshulpverlening met meer middelen meer problemen en conflicten reeds van hun prille begin kunnen aanpakken en remediëren.

### **De juridische tweedelijnsbijstand**

Dezelfde doelstellingen en principes kunnen evengoed voor de juridische tweedelijnsbijstand uitgezet worden zij het dat de afstemming met de eerste lijn beleidsmatig bemoeilijkt wordt door de staatsstructuur, waar de federale overheid voor de juridische tweedelijnsbijstand bevoegd blijft. Een overkoepelend beleid rond de juridische tweedelijnsbijstand zou best deze van de juridische eerstelijnsbijstand bevatten. Want ook de juridische tweedelijnsbijstand heeft een preventieve functie

via het geven van advies en bijstand om een eventuele escalatie van de (potentieel geladen) juridische problemen te voorkomen. De juridische tweedelijnsbijstand heeft nu vooral betekenis in de procesvertegenwoordiging in het raam van een formele conflictbeslechting.

De afstemming tussen de juridische eerstelijnsbijstand en de juridische tweedelijnsbijstand behelst ook de omschrijving wat er onder eerste en tweede lijn wordt verstaan. De omschrijving in het Gerechtelijk Wetboek in artikel 508/1 was al eerder beperkt en de overname van een gelijkaardige omschrijving voor de juridische eerstelijnsbijstand in de respectieve decreten maakt het er niet beter op. De sociale rechtshulpverlening – die niet gebonden is door de omschrijving van de juridische eerstelijnsbijstand – hanteert een ruimere omschrijving van de juridische eerste lijn. Dit geeft de sociale rechtshulpverleners meer ruimte om vroegtijdiger te interveniëren en meer diensten te verlenen dan enkel een praktische inlichting, juridische informatie, een eerste advies of doorverwijzing. Deze sociale hulpverleners verlenen ook services zoals telefoneren, mailen/brieven schrijven... Vaak zijn het dan ook geen eenmalige contacten en maken deze diensten deel uit van een begeleiding.

Een uitgewerkt doelgroepenbeleid is voor de tweede lijn nog belangrijker omdat zij in tegenstelling tot de juridische eerstelijnsbijstand focust op de mensen die niet over voldoende financiële bestaansmiddelen beschikken om een advocaat of de proceskosten te financieren. De vraag rijst of het “*judicare*” systeem dat het model is voor de juridische tweedelijnsbijstand zomaar voor iedere doelgroep het beste antwoord is. Om mensen met een multi-problematiek bij te staan is het huidige aanstellingsbeleid op basis van de nomenclatuur niet ideaal en leidt dit systeem tot versnippering van diensten, zaken en hulpverlenende advocaten. Een “*Public Salaried model*” kan soms een beter antwoord zijn met nadruk op een welzijnsgerichte benadering in een multidisciplinaire setting. Net zoals bij de juridische eerstelijnsbijstand kan design thinking niet alleen bijdragen tot het ontwerpen van juridische diensten en producten, maar er ook toe leiden dat de organisatie van deze juridische dienstverlening wijzigt en zich aanpast aan de noden en behoeften van mensen die in armoede leven. De koppeling tussen de juridische eerstelijnsbijstand en de juridische tweedelijnsbijstand is essentieel in de realisatie van de integrale toegankelijkheid van de rechtshulp.

Om een beleid vanuit de burger te voeren, en in casu op de tweede lijn de burger die vaak te kampen heeft met financiële problemen en in armoede leeft, is er de nood aan monitoring. Zoals bij de juridische eerstelijnsbijstand rijst de vraag naar meer kennis van de aard van de problemen van mensen, probleemtipes, de mate van actie en niet-actie, de oorzaken hiervan (gebrek aan middelen, kennis, inkomen), psychosociale factoren. Er is nood aan “*good practices*” die een antwoord bieden en een aangepaste aanpak ontwikkelen om mensen bij te staan of te vertegenwoordigen. “*Bronx Lawyers*” en het project van “*Casa Legal*” zijn hier exemplarisch. In deze aanpak moet er ook plaats zijn voor specifieke methodes om de mensen in armoede te bereiken: communicatievaardigheden, notie van de sociale kaart en kennis over de leefwereld van de mensen die in armoede leven.

Een heikel punt is de voorwaardelijkheid van de juridische tweedelijnsbijstand en het werken met weerlegbare vermoedens. Het verzamelen van documenten om aan te tonen dat de aanvrager niet over bestaansmiddelen beschikt die hem in staat stellen zelf een raadsman te betalen, is een ernstige drempel. Naast de bijzondere categorieën waarvan de data in verschillende databanken terug te vinden zijn, geldt dit zeker voor de informatie over de bestaansmiddelen in het algemeen. Zo beschikt de fiscus over informatie zowel over de roerende als onroerende inkomsten. De vraag rijst waarom er geen automatische rechtentoekenning kan ontwikkeld worden waardoor de mensen zelf niet meer achter alle gegevens moeten aangaan. In Nederland werkt de Raad voor Rechtsbijstand met een peiljaar als basis voor het ijkpunt om de aard en de hoegrootheid van de bestaansmiddelen te bepalen. Deze informatie wordt automatisch door de fiscus verwerkt en aan de Raad ter beschikking gesteld bij de aanvraag van een rechtzoekende.

Net zoals bij de juridische eerstelijnsbijstand rijst de vraag naar een overkoepelend beleid dat thans hoofdzakelijk in handen is van de advocatuur over de juridische bijstand en van de verzekeraars en de advocatuur inzake de rechtsbijstandsverzekering. De advocatuur en de verzekeraars ontwerpen hun dienstverlening vooral vanuit het aanbod en focussen zich op de kostprijs ervan. Het reeds vermelde advies van het Rekenhof is hier andermaal veelzeggend. Een beleid ontwikkelen rond een integrale toegankelijkheid tot justitie is veel meer dan alleen de financiering ervan en vraagt naar de effectiviteit van de juridische dienstverlening, de kwaliteit en vooral de toegankelijkheid van deze diensten. Om dergelijk beleid mee vorm te geven is de oprichting van een orgaan tot bevordering van tot de toegang tot justitie een *conditio sine quo non*.

### Een beleidsorgaan inzake toegang tot justitie

Een orgaan dat onafhankelijk van de advocatuur de organisatie en het beleid op zich neemt rond de toegang tot justitie biedt niet alleen de mogelijkheid om mensen die in armoede leven te laten participeren aan het beleid, het heeft het voordeel voor de advocatuur om niet meer tegelijkertijd rechter en partij te zijn in de organisatie van de juridische bijstand. De advocatuur kan zich dan onafhankelijker positioneren ten aanzien van een beleid rond de toegang tot justitie. Dit orgaan is paritair samengesteld uit leden van de FOD Justitie, vertegenwoordigers van de ordes van advocaten, magistraten, verenigingen waar armen het woord nemen, vertegenwoordigers van ombudsdiensten, bemiddelaars en onderzoekers<sup>1114</sup>.

Een aantal heikle thema's om de toegang tot justitie te verbeteren en te hervormen voor de burgers waaronder ook de mensen in armoede komen dan aan de horizon:

- Evalueren van het systeem van de toegang tot de juridische eerstelijnsbijstand en de juridische tweedelijnsbijstand:
- financiële toegangsdrempels (rolrechten, BTW op advocatenkosten...), administratieve lasten op advocaten en aanvragers, ...

---

1114 Zie hiervoor uitvoerig hoofdstuk 4 met de aanbevelingen die hier grotendeels worden overgenomen.

- het opzetten van proefprojecten met permanente monitoring en evaluatie.
- Evaluatie van de procedure inzake de juridische tweedelijnsbijstand:
- het heroverwegen van de herinvoering van het onweerlegbaar vermoeden van behoeftigheid in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand,
- het automatiseren van de kosteloze rechtspleging voor rechthebbenden van de juridische tweedelijnsbijstand,
- het nog meer op elkaar afstemmen van juridische bijstand en rechtsbijstand.

Het bestuderen van alternatieven voor het financieringsstelsel van het *“fee-for-fee service”* (*“judicare model”*) en het bestuderen van de economische haalbaarheid van de sociale verzekering (mutualisering van de juridische bijstand).

- Evalueren van de toepassing van de nieuwe wetgeving op de rechtsbijstandsverzekering:

transparantie en uitbreiding van de gegevens over de wet van 22 april 2019 tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandsverzekering, zoals bedrag van de premies, sociaaleconomisch profiel van de verzekerden,

De justitiële actoren sensibiliseren en vormen om toegang en verstaanbaarheid (klare taal) te verbeteren voor alle burgers met bijzondere aandacht voor de mensen die in armoede leven.

### Meer gebruik van alternatieve conflictbeslechtsmechanismen<sup>1115</sup>

In haar recente meerjarenplan heeft de Hoge Raad voor de Justitie de kaart getrokken van een algemene financiële toegang tot justitie. En zij waarschuwt om de alternatieve geschillenoplossingen te bekijken vanuit het standpunt van de burger en niet als een instrument van de overheid om de gerechtelijke achterstand aan te pakken<sup>1116</sup>. De alternatieve conflictbeslechting heeft een tweezijdig doel, enerzijds voorkomen dat conflicten escaleren en anderzijds partijen in staat stellen zelf mee het conflict te beslechten. De neutrale, onafhankelijke en onpartijdige derde zoals de bemiddelaar en de ombudsdiensten zijn de *conditio sine qua non* om partijen op een meer informele wijze tot een oplossing van hun conflict te brengen.

En hier heeft de eerste lijn een belangrijke opdracht. Vanuit haar multidisciplinair kader hebben zowel de sociale (CAW, OCMW/CPAS, sociale centra...) als de juridische eerstelijnsdiensten een belangrijke informatieverplichting over deze alternatieve conflictbeslechtsmechanismen en tevens zullen zij mensen doorverwijzen of toeleiden naar ombudsdiensten of bemiddelaars. Een aantal randvoorwaarden moeten hiertoe voldaan worden, willen ook mensen die in armoede leven hierop beroep doen.

---

1115 Zie hier het hoofdstuk 5 met de aanbevelingen die hier grotendeels worden overgenomen.

1116 HRJ Meerjarenplan 2021-2024: een reeks van projecten rond vier thema's: <https://hrj.be/admin/storage/hrj/meerjarenplan-2021-2024.pdf>.

Ten eerste kan een uniform systeem van trajectkeuzebegeleidingsdiensten voorzien worden die multidisciplinair samengesteld zijn o.a. met mensen die expertise hebben in armoedeproblemen. De ondersteuning is gratis, individueel en toegespitst op de zaak.

Ten tweede verdienen oplossingstrajecten met een neutrale, deskundige derde (bv. een rechter, een ombudsdienst) de voorkeur. Deze bewaken de rechten van partijen en de evenwichtigheid van de gesloten akkoorden. Zij zijn vaak gratis of tegen geringe kost. Daarom bieden de volgende oplossingstrajecten een aantrekkelijk perspectief voor mensen in armoede. Er zijn de voorafgaande pogingen tot minnelijke schikking bij de rechter bijvoorbeeld in huurzaken, in familiezaken (de Kamers voor Minnelijke schikking), of andere neutrale instanties zoals in strafzaken (de herstellbemiddeling en de bemiddeling in strafzaken) en in burgerlijke zaken (de schuldbemiddeling en de collectieve schuldenregeling). Er zijn ook de ombudsdiensten wanneer het over een conflict gaat met de overheid of private organismen (consumentenombudsdienst).

Ten derde biedt bemiddeling veel voordelen, maar voor mensen in armoede zitten er ook nadelen aan vast. Zij kost geld. Weliswaar kunnen mensen in armoede een beroep doen op rechtsbijstand, maar zij dienen hiervan goed op de hoogte te worden gebracht en ondersteund in het verrichten van de formaliteiten op dit vlak. OCMW's, CAW's en sociale centra kunnen hier een rol opnemen.

Ten vijfde kan de stap naar "Online-ADR" gezet worden, maar verdient het aanbeveling voor zover mensen in armoede ondersteund worden in het gebruik van deze tools (bv. door OCMW's).

Ten zesde is een gedegen opleiding over de situatie van mensen in armoede nodig voor alle juridische professionals die in aanraking komen met mensen in armoede, alsook voor niet juridisch geschoolde trajectkeuzebegeleiders.

Tot slot is er de piste om "ADR-friends" in te zetten die mensen in armoede ondersteunen bij hun trajectkeuze of tijdens een ADR-traject, toch zeker indien zij geen beroep doen op een advocaat.

### **Exemplarisch: de aanpak van schulden**

Vandaag ervaren mensen in armoede die vaak met financiële moeilijkheden te kampen hebben de druk vanuit de minnelijke invorderingsactoren zoals incasso en gerechtsdeurwaarders. In de aanpak van deze financiële moeilijkheden spelen preventie en alternatieve afhandeling zoals schuldbemiddeling een cruciale rol.

Minnelijke schuldbemiddeling is al meer dan 20 jaar een doeltreffend instrument gebleken om schuldenaren te helpen en te ondersteunen bij het aanpakken van hun schulden en om hoge incassokosten te vermijden. De schuldbemiddelaars stellen vast dat zij vaak machteloos staan tegenover de voorrechten van bepaalde schuldeisers of gerechtsdeurwaarders ondanks hun deskundigheid en onderhandelingsvaardigheden. Om hun actieradius te vergroten zou het voorzien in een tijdelijke opschorting van

alle invorderingsmaatregelen de bemiddelaar de nodige tijd en ruimte geven om de financiële situatie van de betrokkene te beoordelen en een realistisch plan op te stellen.

Het is andermaal een statement dat bijkomende financiële middelen en personeel nodig zijn om adequaat te kunnen reageren op de vele verzoeken van mensen met schulden. Hoe sneller de bemiddelaars kunnen tussenkomen en passende maatregelen kunnen nemen, hoe meer escalatie van schulden kunnen vermeden worden.

Preventie betekent niet alleen vroegtijdige interventie of educatie van mensen zodat zij zich kunnen handhaven in een consumentenmaatschappij, maar ook dat wetgevende maatregelen toereikend en doeltreffend zijn. Gerechtsdeurwaarders nemen tal van initiatieven om de kosten van de incasso te reduceren, maar deze maatregelen moeten wel de menselijke waardigheid van de schuldenaars eerbiedigen. Het lijkt het moment om een aantal maatregelen ernstige te evalueren zoals:

- de wet van 20 december 2002 ter bescherming van de minnelijke invordering van consumentenschulden te evalueren en te herzien,
- artikel 1254 B.W. te wijzigen door te voorzien in de toerekening van de terugbetaling op het kapitaal en vervolgens op de intresten en de kosten,
- het Koninklijk Besluit inzake de vaststelling van het tarief voor de gerechtsdeurwaarders te hervormen zodat deze tarieven en de berekeningswijze meer transparant en leesbaar zijn,
- procedurele vereenvoudiging van het verhaal van de schuldenaar bij de beslagrechter,
- een pv van insolventie op te stellen en deze op te nemen in de beslagberichten,
- aanpassing van de lijst van niet voor beslag vatbare goederen in artikel 1408 Ger.W.

### En de rechtbank: het ultimum remedium?

De rechtbank blijft de plaats in het rechtssysteem waar rechters op onafhankelijke en onpartijdige wijze conflicten tussen mensen, organisaties en overheden beslechten. De toegang tot de rechtbank hangt nauw samen met de toegang tot het recht. De kennis van het recht en de kennis bij wie informatie, advies of bijstand kan gevraagd worden, leidt ook tot de rechtbank wanneer een conflict vraagt om een definitieve beslechting.

Het is een open deur intrappen door te stellen dat procedures zeer complex kunnen zijn en er bijgevolg nood is aan transparantie. Daarnaast is de rechter voor mensen in armoede vaak op afstand, wordt hij disciplinerend en sanctionerend ervaren. De kennis van de leefwereld van de armoede is niet altijd aanwezig bij de rechters en de manier waarop burgers zich behandeld voelen door justitie en meer bepaald door de rechtbanken wordt niet altijd als positief ervaren zoals de justitiebarometers aantonen. De rol van de rechter is het recht te spreken, toe te zien dat iedereen gelijk wordt behandeld met de nodige waardigheid. En de jaarlijkse opleidingen die het IGO geeft over thema's die betrekking hebben op mensen die in armoede leven zijn



voorbeelden om de leefwereld van de mensen in armoede beter te leren kennen. Ook andere initiatieven zoals het welzijnsonthaal in het Vlinderpaleis te Antwerpen zijn voorbeelden om de afstand tussen rechters en kwetsbare mensen te verminderen.

Naast de toegang tot het gerecht als voorwaarde om rechten effectief te kunnen afdwingen voor iedere burger en dus ook de burger die in armoede leeft, is de rechtbank ook de plaats voor meer structurele rechtshulp. De recente wetswijziging van artikel 17 Ger.W. biedt organisaties die mensenrechten in hun statuten hebben opgenomen de mogelijkheid om een vordering van collectief belang op te starten waardoor zij woordvoerder kunnen zijn van ganse groepen wier rechten geschonden zijn. De FOD justitie zou gerust meer ruchtbaarheid mogen geven aan deze nieuwe mogelijkheid via hun website. In een democratische rechtsstaat dragen deze vorderingen alleen maar bij tot de legitimering van deze rechtsstaat. Deze vorderingen wijzen erop dat de samenleving meer is dan de som van de delen.

En tot slot is er de digitale (r)evolutie binnen justitie. Deze mag niet nogmaals een bijkomende drempel zijn voor mensen die onvoldoende hun weg vinden binnen justitie. De digitalisering mag geen nieuwe muur vormen die justitie nog ontoegankelijker maakt. In de eerste plaats kan *“design thinking”* bijdragen tot toegankelijke websites. Daarnaast moet de rechtbanken ervoor zorgen dat mensen nog verzoekschriften en andere akten kunnen indienen bijvoorbeeld via digitale kiosken op de griffie en met ondersteuning van (griffie)personeel. Tot slot moet er opnieuw voldoende gemonitord worden opdat de toegang voor iedereen gewaarborgd blijft.



# *Bibliografie*

## **HOOFDSTUK 1**

ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). Algemeen Verslag over de Armoede, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 431 p., <https://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

BBRoW (2020), “Vrederegerecht – Verhuurders Welkom! Huurders welkom?”, Brussel, BBRow, p. 36-41, [http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/rbdh\\_justice\\_de\\_paix\\_nl.pdf](http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/rbdh_justice_de_paix_nl.pdf)

**BUYSSE L., GOEDEME T., VAN DER HEYDEN M., VAN MECHELEN N., JANSSENS J., DE SPIEGELEER T. en NISEN L.**, “De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming” in LAHAYE W., PANNECOUCKE I., VRANKEN J. en VAN ROSSEM R. (eds.), Federaal Jaarboek Armoede in België, Gent, Skribis, 2017, p. 76-77.

Collectief van verenigingen (2019). « Nous sommes de plus en plus contraints au recours en justice constitutionnelle », *Le Soir*, 22/05/2019, <https://plus.lesoir.be/225848/article/2019-05-22/nous-sommes-de-plus-en-plus-contraints-au-recours-en-justice-constitutionnelle>

**DE BOE, F.** (2017). « Les législateurs et acteurs judiciaires face au non-accès et au non-recours aux droits » in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (red.) / Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ed.) (2017). Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits, Brugge, Die Keure, p. 131-135, [https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete\\_LR.pdf](https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete_LR.pdf)

**DE BOE F. en VAN HOOTEGEM H.**, “Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren” in Samenleving en politiek, nr. 10, december 2017, p. 55-62., [https://www.armoedebestrijding.be/publications/Sampol\\_201712.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/publications/Sampol_201712.pdf)

**DERMINE E. en DEBOUVERIE E.** (2019), “Cabinets d’avocats dédiés à l’aide juridique - projet pilote”, Etude sociojuridique et de droit comparé, Rapport synthétique, Brussel, ULB – DULBEA, <https://droit.ulb.be/etude-sociojuridique-et->

de-droit-compare-concernant-un-projet-pilote-de-cabinets-d-avocats-dedies-a-l-aide-juridique-synthese

**DUMONT D.** (2020), « Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique », *Tijdschrift voor Sociaal Recht (TSR) / Revue de Droit social (RDS)*, 2020/3, p. 385.

**EVERS F., LEFRANC P., CREYF K., GIBENS S., HUBEAU B., e.a.** (eds.), "De verhaalbaarheid van de kosten van verdediging: en wat met de toegang tot de rechter?", Brugge, die Keure, 2006.

**GIBENS S., BOXSTAENS J., VEREECKE P.,** "Innovatieve praktijken in de rechtshulpverlening: Vindplaatsgericht werken", *Panopticon*, 2020, afl. 4, p. 426-430.

Grondwettelijk Hof (2013). 10 oktober 2013, nr. 133/2013, samengevat op: <http://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/toegang-tot-de-rechtbank/grondwettelijk-hof-10-oktober-2013-nr-133-2013/>

Grondwettelijk Hof (2018). 21 juni 2018, nrs. 6596 en 6598, samengevat op: <https://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/toegang-tot-de-rechtbank/grondwettelijk-hof-21-juni-2018-nr-6596-en-6598/>

Hoge Raad voor Justitie (2019). Alternatief rapport. 127<sup>ste</sup> sessie van het Comité voor de Mensenrechten. Onderzoek van het Rapport van België (vereenvoudigde procedure). Brussel, Hoge Raad voor Justitie, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared Documents/BEL/INT\\_CCPR\\_IFS\\_BEL\\_37104\\_F.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BEL/INT_CCPR_IFS_BEL_37104_F.pdf)

**HUBEAU B. en PARMENTIER S.** (1991). Preadvies Rechtshulp, in: Interdepartementale Commissie voor Armoedebestrijding (red.), *Aanbevelingen voor het armoedebestrijdingsbeleid 1990-1991*. Derde verslag, Brussel, Kabinet van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie, 1991, p. 57-91.

**HUBEAU B.** (2006). "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, p. 69.

Interdepartementale Commissie voor Armoedebestrijding (red.) (1991). *Aanbevelingen voor het armoedebestrijdingsbeleid 1990-1991*. Derde verslag, Brussel, Kabinet van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie, 1991.

**LAHAYE W., PANNECOUCKE I., VRANKEN J. en VAN ROSSEM R.** (eds.) (2017). *Federaal Jaarboek Armoede in België*, Gent, Skribis.

Mouvement Luttés Solidarités Travail (2018), « Ne passons pas à côté... 25 ans de combats pour la citoyenneté des plus pauvres », Namur, Fédération LST - Mouvement

Luttès Solidarités Travail., [http://www.mouvement-lst.org/documents/2018-10-17\\_LST\\_JMRM\\_Etude\\_NePassonsPasACote.pdf](http://www.mouvement-lst.org/documents/2018-10-17_LST_JMRM_Etude_NePassonsPasACote.pdf)

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn – Brussel (2016), “Inzichten in non-take-up van de sociale rechten en in de sociale onderbescherming in het Brussels Gewest”, Brussel, Brussels Armoederapport 2016, p. 23, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch\\_rapport\\_nl\\_2016.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch_rapport_nl_2016.pdf)

Platform recht voor iedereen, <https://pjpt-prvi.be/NL?lang=nl>

Raad van Europa (n.b.). “The right to be protected against poverty and social exclusion under the European Social Charter”, [www.coe.int](http://www.coe.int)

Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, B.S., 16 december 1998 en 10 juli 1999, <http://www.armoedebestrijding.be/vliegend/samenwerkingsakkoord-tussen-de-federale-staat-de-gemeenschappen-en-de-gewesten-betreffende-de-bestendiging-van-het-armoedebeleid/>

SEVRIN J. (2019). « L’assurance protection juridique: un meilleur accès à la justice pour tous? », Elsene, Ligue des Familles, <https://www.laligue.be/Files/media/497000/497365/fre/assurance-protection-juridique.pdf>

SPIESSCHAERT F. (2005). Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek, Leuven, Acco, 171 p.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Rechtspraak ‘Grondrechten en armoede’. Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, <https://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003). Politieke participatie en het Nationaal Actieplan sociale insluiting: werk aan de winkel, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, <https://www.armoedebestrijding.be/publications/NAPeindversie0903.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2016). De kijk van magistraten op armoede. Verslag opgesteld door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting van de reflectiedag van 9 december 2016, georganiseerd met het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding. Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, [https://www.armoedebestrijding.be/publications/20161209\\_Magistraten\\_armoede.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/publications/20161209_Magistraten_armoede.pdf)

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en CERA (2016). Rechten en “Non Take-Up”: didactische handleiding. Brussel,

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, [https://www.armoedebestrijding.be/publications/NonTakeUp\\_Didact\\_folder.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/publications/NonTakeUp_Didact_folder.pdf)

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en CERA (2016). Non-take-up' en rechten (video), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, <https://vimeo.com/170965851>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits, Brugge, Die Keure / Bruxelles, La Charte, <https://www.armoedebestrijding.be/publicatie-armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten-non-take-up-van-rechten/>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2016-2017, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, <https://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag9/volledigverslag.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). De kijk van magistraten op armoede. Verslag opgesteld door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting van de reflectiedag van 15 december 2017, georganiseerd met het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding. Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, [https://www.armoedebestrijding.be/publications/20171215\\_Magistraten\\_armoede.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/publications/20171215_Magistraten_armoede.pdf)

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018). Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over het Wetsontwerp van 8 oktober 2018, waarvan titel 9 een vorderingsrecht ter verdediging van collectieve rechten plant in te voeren, 5 november 2018, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, [http://www.armoedebestrijding.be/publications/Advies\\_vorderingsrecht\\_2018.pdf](http://www.armoedebestrijding.be/publications/Advies_vorderingsrecht_2018.pdf)

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018). Cahier rechtspraak nr.1. Het referentieadres bij een OCMW. Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017 + Bijlage, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/refadresOCMW.pdf> [http://www.armoedebestrijding.be/cms/referentieadres\\_bijlage/](http://www.armoedebestrijding.be/cms/referentieadres_bijlage/)

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018). De kijk van magistraten op armoede. Verslag opgesteld door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting van de reflectiedag van 7 december 2018, georganiseerd met het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding. Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale

uitsluiting, <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2019/11/20181207-Magistraten-armoede-NL.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019). Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over het voorstel van decreet houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, 28 januari 2019, [https://www.armoedebestrijding.be/publications/190128\\_AdviesSteunpunt.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/publications/190128_AdviesSteunpunt.pdf)

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019). De kijk van magistraten op armoede. Verslag opgesteld door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting van de reflectiedag van 6 december 2019, georganiseerd met het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/07/20191206-Magistraten-armoede-NL.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020). Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over twee wetsvoorstellen ter verbetering van de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand, 9 juni 2020, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/06/Advies-wetsvoorstellen-juridische-tweedelijnsbijstand-Steunpunt-tot-bestrijding-van-armoede.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021), “De dialoog, een vruchtbare aanpak in functie van de doeltreffendheid van rechten – Agora, een inspirerend voorbeeld”, maart 2021, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/03/Twintig-jaar-Agora-NL.pdf>

Team Justitie (2021). Beleidsverklaring 2.0 Justitie, 6 februari 2021, Brussel, Team Justitie, <https://usercontent.one/wp/www.teamjustitie.be/wp-content/uploads/2021/03/Beleidsverklaring-2.0.pdf>

Team Justitie (2021). Een nieuwe start voor justitie, 16 juni 2021, Brussel, Team Justitie, <https://www.teamjustitie.be/2021/06/16/een-nieuwe-start-voor-justitie/>

**VAN DER PLANCKE V.** en **BERNARD N.** (2019). Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement, Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours\\_logement\\_fr\\_1tma.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf)

**VAN HOOTEGEM H.** (2017), “De rol van diensten en administraties ten aanzien van de niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten” in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (red.) / Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ed.) (2017). Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux

droits, Brugge, Die Keure, p. 101-111, <https://www.armoedebestrijding.be/publicatie-armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten-non-take-up-van-rechten/>

**VAN LEUVENHAEGE M.**, De toegankelijkheid van het sociaalebijstandsrecht voor de kwetsbare burger (proefschrift), Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2020.

Wet houdende instemming met het herziene Europees Sociaal Handvest en met de Bijlage, gedaan te Straatsburg op 3 mei 1996, B.S., 10 mei 2004.

Wet van 31 juli 2020 tot wijziging van het gerechtelijk wetboek teneinde de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te verbeteren, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen, B.S., 6 augustus 2020, [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=wet&cn=2020073102](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2020073102)

## **HOOFDSTUK 2**

Algemeen verslag over de armoede, 365, [http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/NL/PUB\\_0664\\_Algemeen\\_verslag\\_armoede.pdf](http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/NL/PUB_0664_Algemeen_verslag_armoede.pdf).

**ALGOED K.** en **VAN NIEUWENHOVE, J.**, Vijf staatshervormingen achter de rug, één in de wachtkamer, Vives monografieën, Leuven, Acco, 2011, 48 p.

**BALMER, N. J.**, **BUCK, A.**, **PATEL, A.**, **DENVIR, C.** en **PLEASENCE, P.**, Knowledge, capability and the experience of rights problems, Plenet / LSRC, 2010, 72p. <http://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2010/05/knowledge-capability-and-the-experience-of-rights-problems-lsrc-may-2010-255.pdf>.

**BERTRAND, M.B.**, “De l’assistance judiciaire à l’aide juridique”, in Liber Amicorum Jozef Van den Heuvel, Antwerpen, Kluwer, 1999, 25-26.

**BOOST, D.**, **ELLOUKMANI, S.**, **RAEYMAECKERS, P.** en **HERMANS, K.**, “Het Geïntegreerd Breed Onthaal: krachtlijnen voor sociaal werk in de strijd tegen onderbescherming.” In **COENE, J.** et al. Jaarboek armoede en sociale uitsluiting 2018. Leuven, Acco, 2018, 259 – 275.

**CORRALES, M.**, **FENWICK, M.**, **HAPIO, H.** en **VERMEULEN, E.P.M.**, “Tomorrow’s Lawyer Today? Platform-driven LegalTech, Smart Contracts & The New World of Legal Design”. Journal of Internet Law, 2019, 3-12.

**CURRIE, A.**, “Civil Justice Problems and the Disability and Health Status of Canadians” in **PLEASENCE, P.**, **BUCK, A.** en **BALMER, N.** (eds.), Transforming Lives: Law and Social Process, TSO, London, 2007, 44-63.



**DE BAERDEMAEKER, R.**, ‘L’assistance judiciaire et l’aide juridique’, J.T. 1999, 467-469.

**DOBDELSTEIN, D. en PINELLA, J.**, ‘L’accès aux droits et à la Justice. De la citoyenneté à l’accès à la justice, une proposition réversible?’, Brussel, La Charte, 1999, 314p.

**DRIESEN, C., FRANSEN, G., GIBENS, S. en VAN HOUTTE, J.**, Naar een meer performante rechtshulp. Een rechtsvergelijkend en rechtssociologische studie, Brussel, Larcier, 2006, 428p.

**DRIESENS, K., LYSSENS-DANNEBOOM, V. en DEPAUW, J.**, “Gebruikersperspectief” in **TIRIONS M., RAEMAECKERS P., CORNILLE A., GIBENS S., BOXSTAENS J. en POSTMA Y.** (eds.), Leuven, Acco, 2019, p. 477-498.

**FORELL, S. en GRAY, A.**, “Outreach legal services to people with complex needs: what works?”, Justice Issues. Law and Justice Foundation, paper 12, oktober 2009, 23p.

**GALOWITZ, P.**, “Collaboration between Lawyers and Social Workers: Re-examining the Nature and Potential of the Relationship”, Fordham Law Review 1999, 2123-2154.

**GIBENS, S. en DEBECKER, S.**, “Legal Design: een innovatieve praktijk om de toegang tot het recht te verbeteren”, Panopticon, 2020, 41 (6), 563-570.

**GIBENS, S. en HUBEAU, B.**, “De juridische bijstand in transitie. Van staats Hervorming tot modernisering: nieuwe wegen in de toegang tot het (ge)recht?”, RW 2016-17, 1642-1657.

**GIBENS, S. en HUBEAU, B.**, “Dragen de justitiehuizen bij tot een meer toegankelijke, humane en efficiënte justitie?” in 10 jaar justitiehuizen: Balans en perspectieven, Congresverslagboek, Brussel: Federale Overheidsdienst Justitie, 2010, 173-182.

**GIBENS, S. en HUBEAU, B.**, “Naar een maatschappelijk verantwoorde rechtshulpverlening: juridische bijstand in België aan een grondige herziening toe?”, Panopticon 2013, 162-181.

**GIBENS, S.**, “Conferentie Justitiehuizen 7 december 2015”, Panopticon 2016, 152-164.

**GIBENS, S.**, “Helder en klaar het recht brengen tot bij de meest kwetsbare mensen: een uitdaging of realiteit?” In **DAOUT, F. en RIGAUX, M-F.** (eds.). Recht tegenover armen / Le droit face aux pauvres. Die Keure, 2020, 111 – 134.

**GIBENS, S.**, “Rechtshulp in België. Eindelijk uit de startblokken” in **VAN AEKEN, K. en VAN LOON, F.** (eds.), De toekomst van de rechtssociologie in het justitieel beleid, FWO-UFSIA, 2002, 193-218.

**GIBENS, S.**, Access to Justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk, doctoraal proefschrift Universiteit Antwerpen, 2018, 445 p.

**GIBENS, S., BOXSTAENS, J. en VEREECKE, P.** Het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO) en samenwerkingsverbanden met justitiële diensten: naar een sociaal-juridische praktijk?, Panopticon 2021, goedgekeurd voor publicatie (nog te verschijnen).

**GIBENS, S., HUBEAU B. en RUTTEN, S.**, De rechtshulp en de advocatuur in een rechtsstaat in transitie? Over de nood aan juridische bijstand en de ondernemerszin van advocaten, Panopticon: tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk 2019, 470-489.

**GIBENS, S., HUBEAU, B. en VANDENSANDE, E.**, "Armoede en toegang tot justitie (na) dertig jaar: de rechtshulp als onmisbare schakel" in Jaarboek Armoede, 2021 (nog te verschijnen).

**HAGAN, M. en ÖZENC, F.K.**, "A Design Space for Legal and Systems Capability: Interfaces for Self-Help in Complex Systems" Design Issues, 36(3), 2020, 61-81.

**HAGAN, M.**, "Legal Design as a Thing: A Theory of Change and a Set of Methods to Craft a Human-centered Legal System" Design Issues, 36(3), 2020, 3-15.

**HAGAN, M.**, Design Thinking and Law: A Perfect Match,' Law Practice Today, January 2014.

**HAMMERSLEV, O. en HALVORSEN RONNING, O.**, "Outsourcing legal aid in the Nordic welfare states" Access to Justice for Clients? 2017 International Legal Aid Group Conference, 14-16<sup>th</sup> of June 2017, South Africa, 11 (19 p.), [http://internationallegalaidgroup.org/images/miscdocs/Conference\\_Papers/Professor\\_Ole\\_Hammerslev\\_-\\_Session\\_8.pdf](http://internationallegalaidgroup.org/images/miscdocs/Conference_Papers/Professor_Ole_Hammerslev_-_Session_8.pdf).

**HUBEAU, B.**, "Een historische schets van de sociale rechtshulp(beweging)" in **HUBEAU, B., GOORDEN, J. en MERTENS, J.** (eds.), Cahiers Welzijnsgids, Recht op recht. Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening in Vlaanderen Mechelen, Kluwer, 2011, 31-45.

**HUBEAU, B.**, "Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk" in **HUBEAU, B., GOORDEN, J. en MERTENS, J.** (eds.), Recht op recht. Sociale rechtshulp en de sociaaljuridische dienstverlening in Vlaanderen, Kluwer, Mechelen, 2011, 7-12.

**LEJEUNE, A.**, Nul n'est censé être ignoré par le(s) droit(s). Politiques d'accès au droit et à la justice en Belgique et en France, Thèse de doctorat, 2010, 568p.

**LIEGOIS, Y.**, "Beschouwingen inzake de impact van de zesde staats hervorming op de werking van Justitie" in **VELAERS, J. VANPRAET, J., PEETERS, Y. en**

VANDENBRUWAENE, W. (eds.), De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen, Antwerpen, Intersentia, 2014, 315-344.

PERRY-KESSARIS, A., “Legal Design for Practice, Activism, Policy and Research.”, *Journals of Law & Society* 2019, 46(2), 185-210.

PLEASENCE P. en BALMER, N., How People Resolve ‘Legal’ Problems. A report to the Legal Services Board, PPSR, Cambridge, 2014, 109p., <https://research.legalservicesboard.org.uk/wp-content/media/How-People-Resolve-Legal-Problems.pdf> .

PLEASENCE, P., BUCK, A., BLAMER, N.J., O’GRADY, A., GENN, H. en SMITH, M., *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*, London, Stationary Office, 2004, 180p.

Recht-Op vzw, Dossier: Het recht van de sterkste: Hoe kunnen mensen in armoede ‘tot hun recht komen’?, 2007.

Recht-Op vzw, Justitiehuisen: luchtkastelen, mei 2001.

Recht-Op vzw, Recht en inspraak van gebruikers/cliënten. Rechten zijn niet enkel papieren wetten, maar een middel tot een betere hulpverlening. Mensen in armoede formuleren eigen aandachtspunten, april 2002.

SANDEFUR, R., “The importance of Doing Nothing: Everyday Problems and Responses of Inaction” in PLEASENCE, P., BUCK, A. en BALMER, N. (eds.), *Transforming Lives: Law and Social Process*, TSO, London, 2007, 112-132.

SERRIEN, L., VANDER ZANDE, C., CORNILLE, A., SEGERS, K. en DE WINTER, E., “Kenniss van de sociale kaart” in TIRIONS M., RAEMAECKERS P., CORNILLE A., GIBENS S., BOXSTAENS J. en POSTMA Y. (eds.), Leuven, Acco, 2019, 245-280.

SCHUYT, C.J.M., GROENENDIJK, C.A. en SLOOT, B.P., *De weg naar het recht*, Deventer, Kluwer, 1976, 387p.

SIVI vzw, Dossier armoede en justitie ‘Als je in het rood staat, springt het niet automatisch op groen’, 2007. <http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/onze-mening/recht/dossiers> .

STEYLAERTS, C., *Helder Recht, iedereen toegang geven tot juiste juridische informatie. Een verkennend kwalitatief onderzoek, met het oog op een zorgeloze start en een goede evaluatie*, Masterthesis, Fac. Sociale Wetenschappen Universiteit Antwerpen, Master Sociaal werk, 2019, 109p.

TER VOERT, M.J. en HOEKSTRA, M.S. *Geschilbeslechtingdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers? Cahier 2020-18*, WODC. 2020, 281p.

**TER VOERT, M.J. en KLEIN HAARHUIS, C.M.**, Geschilbeslechtingsdelta 2014. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, WODC 315, Boom, Lemma Uitgevers, 2015, 265p.

**VAN DEN BERG, I. en VAN DEN HEUVEL, P.**, Basisboek legal design. Ontwerpen voor toegankelijk recht. Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2021.

**VAN DOORN, L., VAN ETEN, Y. en GADEMAN, M.**, Outreachend werken. Handboek voor werkers in de eerste lijn, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2008, 239p.

**VAN HOUTTE, J. en VAN WAMBEKE, W.**, “De rechtshulpverlening” in Welzijnsgids, afl. 29 (september 1998).

**VAN HOUTTE, J., VAN WAMBEKE, W. en DELANOEIJE, E.**, Rechtshulp en rechtsinformatie, Centrum voor Rechtsociologie, UFSIA, 1995, 160p.

**VAN HOUTTE, J., VETS, A-M., DELANOEIJE, E., DE VALCK, K. en VAN DEN BRANDE, K.**, Burger en rechtsbescherming: Sociale rechtshulp in Antwerpen, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, Brussel, 1996, 136p.

**VAN VELTHOVEN, B.C.J., en TER VOERT, M.J.**, Geschilbeslechtingsdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, Den Haag, WODC, Onderzoek en Beleid 219, 2004, 241p.

**VAN VELTHOVEN, B.C.J. en KLEIN HAARHUIS, C.**, Geschilbeslechtingsdelta 2009, Den Haag, WODC, Onderzoek en Beleid 293, 2010, 271p.

Recht en maatschappelijke integratie, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2000, 208p.

### **HOOFDSTUK 3**

**BOONEN S.**, L'aide juridique, Anthemis, 2009.

**PICARD J.-M.**, Aide Juridique: tout changer pour que rien ne change?, J.T., 2017.

De wereld van het recht voor de burger, Publicatie van de Koning Boudewijnstichting, februari 2019.

**PICARD J.M. en FIERENS J.**, L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (na arrest 77/2018 van het Grondwettelijk Hof), J.T., 2019.

Tweejaarlijks verslag 2014-2015 van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Publieke diensten en armoede, beschikbaar via [www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten/](http://www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten/).

Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten, Brugge, Die Keure, 2017, <https://www.armoedebestrijding.be/themas/non-take-up-van-rechten/>

Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest, Brussels armoederapport 2016', Observatorium voor gezondheid en welzijn, Brussel, [www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch\\_rapport\\_nl\\_2016.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch_rapport_nl_2016.pdf).

**DERMINE E. en DEBOUVERIE E.**, Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique, Université libre de Bruxelles, Faculté de droit et de criminologie, Centre de droit public, januari 2019.

**GIBENS S.**, Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaaljuridische praktijk?, Scriptie verdedigd aan de UA in 2018.

Pauvres et « étrangers » à l'intérieur de leur propre ville. Avec les jeunes de Bruxelles enfermés dans leurs quartiers, *Le Monde Diplomatique*, augustus 2008, pp 4-5. <https://www.monde-diplomatique.fr/2008/08/BAILLY/16206>.

Audit KPMG 2018 gevraagd door mevrouw De Block, Minister van Volksgezondheid, [https://feprafo.be/images/doc/document/Audit\\_maisons\\_medicalesFr.pdf](https://feprafo.be/images/doc/document/Audit_maisons_medicalesFr.pdf) .

## **HOOFSTUK 4**

**E. BALATE**, L'assurance défense en justice: contribution à l'illusion de l'accès en justice, in *Les droits des citoyens les plus démunis*, Notulen van de conferentie van Namen, 16 maart 1984, citerend J. Van Den Heuvel (*Forum: l'assurance protection juridique*, *L'Avocat*, 1983, nr. 3).

Balie van Brussel, Franstalige Orde van de advocaten, Ne pas tomber sous le coût de la justice, Rapport à l'assemblée générale des bâtonniers francophones et germanophone sur le financement de l'accès à la justice, Supplément, *Lettre du barreau*, 2003-2004, 4<sup>e</sup> kwartaal 2003.

**PH. BATIFOULIER**, On responsabilise le malade en lui demandant de régler ses soins, in V. Ridde, F. Ouattara (ed.), *30 idées reçues en santé mondiale*, Presses de l'EHESP, 2015.

**A. BOIGEOL**, Les avocats et les justiciables démunis: de la déontologie au marché professionnel, Doctoraalscriptie in de sociologie, Université Paris Descartes, 1980.

**G. BRUNEL**, Faut-il rendre obligatoire l'assurance protection juridique?, Tribune de l'assurance, januari 2011, nr. 154.

**B. BRUYR** en **P. DAMBLY**, Les assurances protection juridique obligatoires, Bull. ass., 2016/2, nr. 395.

**B. BRUYR** en **P. DAMBLY**, La loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique: vers un meilleur accès au droit et à la justice, Bulletin des assurances, 2019/4, nr. 409.

**A. BUCK** en **L. CURRAN**, Delivery of advice to marginalized and vulnerable groups: the need for innovative approaches, The Journal of Law and Social Justice, Vol. 13, nr. 9, 2009.

**V. CALLEWAERT**, L'assurance protection juridique: ambitions, réalités et perspectives, in P.-H. Delvaux (ed.), La victime, ses droits, ses juges, Larcier, Brussel, 2009.

**B. CANTILLON**, L'indispensable réorientation de l'assurance dépendance flamande, Revue belge de sécurité sociale, 2004.

**B. CANTILLON**, **W. VAN LANCKER**, Le paradoxe de l'État d'investissement social: pourquoi la pauvreté n'a-t-elle pas baissé?, Reflets et perspectives de la vie économique, n° 4, 2011.

**J.-P. CHAUCHARD**, **J.-Y. KERBOURC'H**, **C. WILLMANN**, Droit de la sécurité sociale, Parijs, LDGDJ, 2013.

**H. CLAASSENS**, Verplichte verzekeringen: een nieuw verschijnsel in België?, R.W., 1977.

**L. COMBRINK**, **S. PETERS** en **S. GIBENS**, Threats to legal aid and legal assistance in the Netherlands and in Belgium, in **B. HUBEAU** & **A. TERLOUW** (eds.), Legal Aid in the Low Countries, Antwerpen, Intersentia, 2014.

**C. COUMARELOS**, **D. MACOURT**, **J. PEOPLE** en al., Legal Australia-wide survey: Legal need in Australia, Law and Justice Foundation of New South Wales, Sydney, 2012.

**H. CREMER** en **P. PESTIEAU**, Assurance privée et protection sociale, Revue d'économie politique, 2004/5, Vol. 114.

**J. CRUYPLANTS**, La prévision du coût de la justice, in **G. DE LEVAL** (ed.), L'accès à la justice, CUP, Luik, Anthémis, 2007.

**G. CRUYSMANS**, La loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible la protection juridique? Pierre philosophale ou coup dans l'eau?, *Le Pli juridique*, nr. 49, oktober 2019, Anthémis, Limal.

**A. CURRIE**, The Legal Problems of Everyday Life, The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians, *Canadese Ministerie van Justitie*, 2009, [https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07\\_la1-rr07\\_aj1/rr07\\_la1.pdf](https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07_la1-rr07_aj1/rr07_la1.pdf).

**F. DEBLATON**, L'assurance protection juridique: un chemin semé d'embûches. Présentation et commentaire de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, *Revue générale des assurances et des responsabilités*, 2020, nr. 15651.

**E. DERMINE** en **E. DEBOUVERIE**, Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique, januari 2019, besteld door Avocats.be, met de steun van Koning Boudewijn Stichting en ARC Strategic Litigation, online beschikbaar op de website van de Centre de droit public et social de l'ULB, <https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2019/10/Etude-sociojuridique-et-de-faisabilite%CC%81-juridique-Rapport-complet.pdf>.

**E. DERMINE** en **E. DEBOUVERIE**, Améliorer l'accès à la justice des plus vulnérables, Santé conjugée, september 2020, beschikbaar op: <https://www.maisonmedicale.org/>.

**D. DOBBELSTEIN** en **J. PINILLA**, L'accès aux droits et à la justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible?, Brussel, Die Keure, 1999.

**B. DUBUISSON**, **J. ROGGE**, L'obligation d'assurance. Analyse économique et juridique, Brussel, Kluwer, 2001.

**D. DUMONT**, La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale, Brussel, Die Keure, 2012.

**D. DUMONT**, Le phénomène de non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit à la sécurité sociale, un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique, *Revue de droit social*, 2020/3.

**FARROW** en al., Everyday Legal Problem and The Cost of Justice in Canada: Overview Report, Toronto, 2016, <https://cfcj-fcjc.org/sites/default/files/Everyday%20Legal%20Problems%20and%20the%20Cost%20of%20Justice%20in%20Canada%20-%20Overview%20Report.pdf>.

**I. FICHER**, La mise en œuvre de la responsabilisation du patient dans l'assurance obligatoire soins de santé, *Revue belge de sécurité sociale*, 2004/4.

**J. FIERENS**, Rapport sur l'aide judiciaire et l'accès au droit et la justice ou 'Marcelliné, guide de haute montagne (Belgique), in G. GERIN (coord.), Aide judiciaire et accès à la justice en Europe, Padova, CEDAM, 1989.

**J.-L. FLAGOTHIER**, L'assurance protection juridique. Instrument d'accès au droit, in G. DE LEVAL (ed.), L'accès à la justice, CUP, Luik, Anthémis, 2007.

**M. FONTAINE** en **I. TOJEROW**, Etude de faisabilité économique et modèles de financement d'un projet pilote de cabinet d'avocats dédiés à l'aide juridique, besteld door Avocats.be, met de steun van Koning Boudewijn Stichting, 2019, <https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2019/10/Etude-de-faisabilite%CC%81-e%CC%81conomique-Rapport-complet.pdf>.

**N. FRASELLE**, La consommation médicale en Belgique, Evaluation des phénomènes de surconsommation et de malconsommation, Louvain-la-Neuve, Brussel, 1990.

**P.-Y. GEOFFARD**, Quelle assurance contre le risque dépendance?, Regards croisés sur l'économie, 2010/1, afl. 7.

**S. GIBENS**, National report on legal aid: Belgium, International Legal Aid Group, 2017, <https://repository.uantwerpen.be/desktop/irua/core/index.phtml?language=&eu-ser=&session=&service=opacirua&robot=&deskservice=desktop&desktop=irua&workstation=&extra=loi=c:irua:144556>

**S. GIBENS**, Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk?, Proefschrift Universiteit Antwerp, 2018.

**S. GIBENS** en **B. HUBEAU**, Socially Responsible Legal Aid in Belgian Society: Time for a Thorough Rethink, International Journal of the Legal Profession, Vol. 20, nr. 1, 2013.

**S. GIBENS** en **B. HUBEAU**, Toegang tot justitie en rechtsbijstandsverzekering: over paradoxen en verschillende snelheden, De juristenkrant, 2017, afl. 351.

**PH. GOSSERIES**, La collaboration des médecins et des praticiens de l'art dentaire à l'assurance maladie obligatoire, J.T.T., 1970.

**P. GRIPPA**, Dix ans d'expérience du financement forfaitaire, Santé conjugulée, januari 1998, 2020, online beschikbaar op de website <https://www.maisonmedicale.org/>.

**C. HOMMOND** en **I. VERMEULEN**, Social Return on Investment in Legal Aid, Rocket Science UK Ltd commissioned by the Law Society of Scotland, Edimbourg, 2017, <https://www.lawscot.org.uk/media/359230/social-return-on-investment-in-legal-aid-technical-report.pdf>.

**P. JAMMAR**, Faut-il mutualiser l'aide juridique?, Association socialiste de la personne handicapée, 2017, <https://www.asph.be/wp-content/uploads/2021/05/Analyse-ASPH-11-2017-la-mutualisation-de-l-aide-juridique.pdf>.



**J.-F. JEUNEHOMME, B. LECARTE en J. WILDERMEERSCH**, *L'assurance protection juridique*, Anthémis, Limal, 2020, 2<sup>e</sup> édition.

**L. KARPIK**, *Les avocats, entre l'Etat, le public et le marché. XIII<sup>e</sup>ème-XX<sup>e</sup>ème siècle*, Parijs, Gallimard, 1995.

**KCE**, *De performantie van het Belgische gezondheidssysteem – Rapport 2019*, <https://kce.fgov.be/nl/de-performantie-van-het-belgische-gezondheidssysteem-%E2%80%93-rapport-2019>.

**M. KILIAN**, *Alternatives to public provision: the role of legal expense insurance in broadening access to justice: the German experience*, in R. MOORHEAD en P. PLEASENCE (eds.), *After universalism: re-engineering access to justice*, Oxford, Blackwell, 2003.

**M. KILIAN**, *Alternatives to public provision: the role of legal expense Insurance in broadening access to justice: the German experience*, *Journal of Law and Society*, Vol. 30, nr. 1, March 2003.

**M. KILIAN en F. REGAN**, *Legal expenses insurance and legal aid - two sides of the same coin? The experience from Germany and Sweden*, *International Journal of the Legal Profession*, 2004, Vol. 11, nr. 4.

**J. KILWEIN**, *The Decline of legal services corporation: 'It's ideological, stupid'*, in F. REGAN en al. (dir.), *The transformations of legal aid. Comparative and historical studies*, New York, Oxford University Press, 1990.

**KPMG**, *Beleidscel - Riziv, Audit van de organisatie, werking en kostenstructuur van medische huizen*, 2018.

**J.-P. LABORDE**, « *La solidarité, entre adhésion et affiliation* », in *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, A. SUPIOT (dir.), Paris, Odile Jacobs, Collège de France, 2015.

**R. LAFORE**, « *La juridicisation des problèmes sociaux: la construction juridique de la protection sociale* », *Caisse nationale d'allocations familiales, Informations sociales*, nr. 157, 2010/1.

**F. LAMBINET**, *Le statut social de l'avocat: l'indépendance que requiert la profession fait-elle obstacle à la naissance d'un contrat de travail?*, in S. GILSON (ed.), *Subordination et parasubordination*, Limal, Anthémis, 2017.

**Law Council of Australia**, *The Justice Project Final Report*, 2018, [https://www.lawcouncil.asn.au/files/web-pdf/Justice%20Project/Final%20Report/Justice%20Project%20\\_%20Final%20Report%20in%20full.pdf](https://www.lawcouncil.asn.au/files/web-pdf/Justice%20Project/Final%20Report/Justice%20Project%20_%20Final%20Report%20in%20full.pdf).

**K. LE BOURHIS**, L'assurance protection juridique: vers une « privatisation de l'accès à la justice?», in **D. LOCHAK** (dir.), *Mutations de l'Etat et protection des droits de l'homme*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2007.

**M. LECLERCQ**, Un médecin lié par l'accord national définissant les honoraires est-il obligé d'appliquer à ses patients les tarifs prévus par l'accord non seulement en tant que maxima mais aussi en tant que minima?, *J.T.T.*, 1974.

**A. LEJEUNE**, Conscientiser les individus au droit: la construction sociale des besoins et demandes juridiques, *Canadian Journal of Law and Society / Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 26, nr. 3.

**P. LEGROS**, La mutualisation des honoraires d'avocats, in *Le coût de la justice*, Notulen van het colloquium van de vrije Conferentie van de Jeune Barreau de Liège, Luik, Editions du Jeune Barreau, 1998.

**P. LEGROS**, La mutualisation des honoraires d'avocat, in *Contestation, combats et utopies*, Liber Amicorum Christine Matray, Brussel, Larcier, 2015.

**T. MOONEN**, Recht op toegang tot de rechter. Financiële drempels, *NJW*, nr. 409, oktober 2019.

**J.-FR. NEVEN, P. VIELLE**, L'aide juridique est un droit, il est temps d'agir!, *La Libre*, 2 mei 2018.

**NICC en ULg**, Onderzoeksrapport, Onderzoek naar de vergoeding voor juridische tweedelijnsbijstand, onderzoek in opdracht van het kabinet van de minister van Justitie, 2012, <https://nicc.fgov.be/onderzoek-naar-de-vergoeding-voor-juridische-tweedelijnsbijstand>.

Ombudsman verzekeringen, Jaarverslag 2018.

**C. PARIS**, Faut-il mutualiser ou solidariser les risques judiciaires, *Bull. Ass.*, 2004, nr. 348.

**M. PETIT**, Les restrictions financières au regard du droit d'accès à la justice, *Revue générale de fiscalité et de comptabilité pratique*, 2019/9. Platform Justitie voor Iedereen, Zwart boek - La réforme de l'aide juridique de 2<sup>ème</sup> ligne: un jeu d'échec, september 2017, <https://www.laligue.be/Files/media/Telechargements/black-book-jpt-fr-def-web.pdf>.

**P. PLEASANCE, N. J. BALMER, A. BUCK, A. O'GRADY** en **H. GENN**, Multiple justiciable problems: problem clusters, problem order and social and demographic indicators, *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 1, nr. 2, 2004.

**P. PLEASANCE** en **N.J. BALMER**, Justice & the Capability to Function in Society, *Dædalus Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 2019.

**P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL en H. M. MCDONALD**, Reshaping legal assistance services: Building on the evidence base, Sydney, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2014.

**J.-P. PONCELET**, Les suites du congrès sur l'accès à la justice, La Tribune de l'OBF, juni 2003, nr. 11.

**F. REGAN**, The Swedish legal services policy remix: the shift from public legal aid to private legal expense insurance, Journal of Law and Society, Vol. 30, nr. 1.

**I. REUSENS**, La saisine de l'avocat en assurance protection juridique, in J.-F. JEUNEHOMME en J. WILDERMEERSCH, L'assurance protection juridique. 25 ans d'application de l'arrêté royal du 12 octobre 1990, Limal, Anthemis, 2016.

**R. SANDEFUR**, The importance of doing nothing: everyday problems and responses of inaction, in P. PLEASENCE en andere (ed.), Transforming lives: law and social process, London, Stationery Office, 2007.

**I. SCHULTZ**, Legal aid in Sweden, in O. HALVORSEN RONNING en O. HAMMERSLEV (dir.), Outsourcing legal aid in the Nordic Welfare States, Palgrave Macmillan, 2018.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Publieke diensten en armoede, Tweejaarlijks verslag 2014-2015, beschikbaar via [www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten/](http://www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten/).

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Burgerschap en armoede, Tweejaarlijks verslag 2016-2017, beschikbaar via [www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten/](http://www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten/).

**M. SEPULVEDA CARMONA**, Access to Justice and the Fight Against Poverty, Interventie op de conferentie: "Hoe de toegang naar de rechter helpt om armoede te reduceren", georganiseerd door Advocaten Zonder Grenzen, Brussel, 22 mei 2013, [https://www.asf.be/wp-content/uploads/2013/05/Justice2015\\_MSepulveda.pdf](https://www.asf.be/wp-content/uploads/2013/05/Justice2015_MSepulveda.pdf).

**T. SKOCPOL**, Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States, in C. JENJS en P.E. PETERSON (eds.), The Urban underclass, Washington, The Brookings Institution, 1991.

**R.L. SPANGENBERG en M.L. BEEMAN**, Indigent defense systems in the United States, Law and Contemporary Problems, Vol. 58, nr. 1, 1995.

**R. STEINBERG**, Heeding Gideon's call in the Twenty first century: Holistic defense and the new public defense paradigm, Washington and Lee Law Review, Vol. 70, nr. 2, 2013.

**A. SUPIOT**, L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total, Parijs, Seuil, 2010.

**D. TORFS**, Financiële drempels bij de toegang tot de arbeidsgerechten, in **A. VAN REGENMORTEL** en **J. ROZIE** (eds.), *Sociaal Procesrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2018.

**F. TULKENS**, Justitie en Armoede, in *Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*, Brugge, Die Keure, 2017.

United Nations Development Programme (UNDP) en United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Study on Legal Aid*, New York & Vienne, 2016.

**W. VAN EECKOUTTE**, Statut des stagiaires et collaborateurs, récents développements en Belgique, *Accountancy and Tax*, 1/2002.

**W. VAN LANCKER**, **J. GHYSELS**, **B. CANTILLON**, L'impact des allocations familiales sur le risque de pauvreté des mères célibataires: la Belgique dans une perspective comparative, *Revue belge de sécurité sociale*, 2012.

**W. VAN LANCKER**, **J. GHYSELS** en **B. CANTILLON**, The impact of child benefits on single mother poverty: Exploring the role of targeting in 15 European countries, *International Journal of Social Welfare*, 2015.

**W. VAN LANCKER**, **N. VAN MECHELEN**, Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries, Antwerpen, CSB Herman Deleeck Centre for Social Policy, Working Paper nr. 14/01.

**E. VANDENSANDE**, Praat Advocaat. Reflections on legal assistance from the experience of people in poverty, *Panopticon*, vol. 49, 2019.

Verslag voorgesteld aan de ministers en aan de Scottish Legal Aid Board, *Strategic Review on the Delivery of Legal Aid, Advice and Information*, 2004, <https://www2.gov.scot/Publications/2004/11/20182/45886>.

**C. WANTIEZ**, commentaar onder Arbrb. Brussel, 8 december 2000, J.T.T., 2001.

**P. WARIN**, *Le non-recours aux politiques sociales*, postface A. Catrice-Lorey, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. Libres cours, 2016.

Wereldbank, *A Tool for Justice: A cost benefit Analysis of Legal Aid*, Washington D.C., 2019, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/592901569218028553/pdf/A-Tool-for-Justice-The-Cost-Benefit-Analysis-of-Legal-Aid.pdf>.

World Justice Project, *Measuring the Justice Gap*, 2019, [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP\\_Measuring%20the%20Justice%20Gap\\_final\\_20Jun2019.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_Measuring%20the%20Justice%20Gap_final_20Jun2019.pdf).

## **HOOFDSTUK 5**

**AERTSEN, I.**, Herstelrechtelijke beweging. Achtergronden en regelgeving, in L. KOOLS (ed.) *Bemiddeling en herstel in de strafrechtsbedeling*, Brugge, Die Keure, 2005, pp. 1-26.

**ALLEMEERSCH, B.**, Bemiddeling en verzoening in het burgerlijk proces, TPR 2003, pp. 409-491

**BLITZ, M. & BOUDART, A.M.**, Le droit collaboratif a fait son entrée dans le Code judiciaire. Aperçu de ce mode alternatif et des critères de choix par rapport aux autres Marc's, JT 2019, pp. 209-222.

**DE GEYTER, L.**, Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen, Brugge, Die Keure, 2006.

**EL-OMARI, M.**, Collectieve schuldenregeling: ultimum remedium voor consumenten met schuldenproblemen, DCCR 2018, pp. 69-139.

**GIBENS, S., HUBEAU, B., PARMENTIER, S., VAN HOUTTE, J. VERBIST, V.**, De wereld van het recht voor de burger, Koning Boudewijnstichting, KULeuven, UAAntwerpen.

**HENSEN W.**, Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden, Brugge, Die Keure, 2018.

**LANCKSWEERDT, E.**, Alternatieve conflictoplossing met de overheid, Brugge, Die Keure, 2017.

**MNOOKIN, R.**, *Beyond winning*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2000.

**PICARD, J.M. & FIERENS, J.**, L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle), JT 2019, pp. 733-741.

**RAES, S.**, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Wolters Kluwer, Mechelen, 2021.

**ROMMEL, G.**, De rechterlijke verzoening, jurisdictionele aard en betekenis, TPR 1999, 7-50

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015.

**VERBEKE, A.**, Efficiënt en ethisch minnelijk invorderen: een paradigmashift, RW 2019-20, afl. 21, pp. 803-810.

Vlaamse Ombudsdienst, (Op)Bouwen aan huur. Eindrapport coronagebonden bemiddeling private huur, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, december 2020.

**WEEKERS, B.**, Bemiddeling ombudsman kan leiden tot definitieve geschillenbeslechting, in Permanente vorming balie Kortrijk, Alternatieve geschillenbeslechting, Gent, Larcier, 2015, pp. 75-84.

**WEEKERS, B.**, De rol van de Vlaamse ombudsman bij conflicten tussen burger en overheid, TMD (Nederlands-Vlaams Tijdschrift voor Mediation en Conflictmanagement) 2015, afl. 3, pp. 44-54.

**WIJNANT, T.**, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (doctoraal proefschrift), Gent, UGent, 2020.

**ZEHR, H.**, The little book of restorative justice, Intercourse, Good Books, 2002.

## **HOOFDSTUK 6**

### **Aangehaalde boeken**

**BINOCHE, B.**, Critiques des droits de l'homme, Parijs, P.U.F., 1989.

**GROTIUS**, Le droit de la guerre et de la paix, Prolégomènes, Franse vertaling door **P. PRADIER-FODERE**, Parijs, PUF [Léviathan], 1999, Boek I, hoofdstuk I, III, 1, IV, V en IX.

**LABBENS, J.**, Sociologie de la pauvreté, Parijs, Gallimard [Coll. Idées, nr. 393], 1978.

**LOCKE, J.**, Lettre sur la tolérance, Franse vertaling, Parijs, Flammarion, 2007.

**MARX, K.**, À propos de la question juive, Franse vertaling door **L. EVRARD**, in Œuvres, III, Philosophie, Parijs, Gallimard [Bibl. de la Pléiade], 1982.

**ROMAN, D.**, Les droits sociaux, entre droits de l'Homme et politiques sociales - Quels titulaires pour quels droits?, Parijs, L.D.J., 2012.

**SOLUS, H.**, en **PERROT, R.**, Droit judiciaire privé, deel I, Parijs, Sirey, 1961.

**TERREL, J.**, Les théories du pacte social, Parijs, Seuil [Essais n° 450], 2001.

THOMAS D'AQUINO, *Summa Theologiae*.

VIGNAUX, P., *Philosophie au Moyen Âge*, Parijs, Armand Colin, 1958.

### Aangehaalde artikelen of verslagen

BOUCKAERT, N., en SCHOKKAERT, E., Une première évaluation du non-recours au revenu d'intégration sociale, R.B.S.S., 2011, p. 609.

CAPPELLETTI, M., La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil. Métamorphoses de la procédure civile, R.I.D.C., 1975, pp. 571-597.

Raad voor Mensenrechten, Ondercommissie voor Promotie en Bescherming van Mensenrechten, Economische, sociale en culturele rechten. Toepassing van normen en criteria van mensenrechten in de context van bestrijding tegen extreme armoede. Eindrapport van José BENGGOA, coördinator van de speciale groep van experts, 11 juli 2006, A/HRC/Sub.1/58/16.

DE BOE, F., en VAN HOOTEGEM, H., Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-accès et non recours aux droits, L'Observatoire, nr. 82, februari 2015, [www.revueobservatoire.be](http://www.revueobservatoire.be).

DE SCHUTTER, O., Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative, noot sub Cass., 19 september 1996, R.C.J.B., 1997, pp. 110-147.

De Algemeen Afgevaardigde voor Kinderrechten, Verslag 2019-2020, online [www.dgde.cfwb.be](http://www.dgde.cfwb.be).

FIERENS, F., en DE BOE, F., Responsabilité publique et engagements privés face aux pauvres, in I. OPDEBEEK, D. VERMEIR, S. RUTTEN en E. VAN ZIMMEREN (uitg.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, Die Keure, 2018, pp. 85-98.

FIERENS, J., Les définitions de la pauvreté comme sources du droit, in *Revue Pauvreté et droits fondamentaux*, nr. 2, april 2021, online [www.droitpauvrete.be](http://www.droitpauvrete.be).

FIERENS, J., Vulnérabilité et accès à la justice en Belgique, in *Association Henri Capitant, La vulnérabilité. Journées québécoises [Travaux de l'Association Henri Capitant, dl. LXVIII/2018]*, Brussel, Bruylant, 2020.

FIERENS, J., en PICARD, J.-M., L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle), *Journal des tribunaux*, 2019, pp. 733-741.

**LEFRANC, P.**, Artikel 17, tweede lid Ger.W.: Hooglied van het algemeen collectiefvorderingsrecht voor de hoven en rechtbanken of de zwanenzang van de Eikendael-doctrine, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2019, pp. 239-261.

**LEFRANC, P.**, Loflied van het algemeen collectieve-vorderingsrecht, in F. DAOUT en M.-F. RIGAUX (o.l.v.), *Le droit face aux pauvres – Recht tegenover armen*, Brugge-Limal, Die Keure-Anthemis, 2020, pp. 47-69.

**MARTENS, J.**, en **NEVEN, J.-FR.**, La consolidation du devoir d'assistance des États envers les mineurs étrangers en séjour irrégulier, *Rev. trim. D.H.*, 2013, pp. 167-194.

**MARTENS, P.**, Vers quelle action d'intérêt collectif?, *J.L.M.B.*, 2014.

**MELCHIOR, M.**, en **COURTOY, C.**, L'omission législative ou la lacune dans la jurisprudence constitutionnelle, *J.T.*, 2008, pp. 660-678.

Platform Kinderen op de vlucht, Memorandum over de opvang van niet-begeleide minderjarigen, 2012.

Rapport van **DHR. CHARLES VAN REEPINGHEN**, koninklijk commissaris voor de gerechtelijke hervorming, die uitleg geeft bij de grondslagen van het huidige Gerechtelijk Wetboek. Zie Parl. doc., S., zitting 1963-1964, nr. 60, 10 december 1963, p. 57.

**ROMAINVILLE, C.**, Le droit commun de l'action d'intérêt collectif: l'article 17, alinéa 2, de Code judiciaire, in *Le droit judiciaire et les pots-pourris*, Limal, Anthemis, 2020, pp. 49-78.

**ROMAINVILLE, C.**, en **DE STEXHE, F.**, L'action d'intérêt collectif, *J.T.*, 2020, pp. 189-201.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non take-up van rechten. Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours au droit, Die Keure, 2017.

**VAN DROOGHENBROECK, S.**, Arriéré judiciaire et responsabilité de l'Etat-législateur: dissiper les malentendus et les faux espoirs, noot sub Cass., 28 september 2006, *R.C.J.B.*, 2007, p. 353.

**VAN HOOTEGEM, H.**, en **DE BOE, F.**, Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren, *Samenleving en politiek*, 2017, nr. 10, pp. 55-62.

Eindversie van het project van richtlijnen over extreme armoede en mensenrechten, door de Speciale Verslaggeefster over mensenrechten en extreme armoede, Magdalena SEPULVEDA CARMONA, A/HRC/21/39.



## HOOFDSTUK 7

Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Centre d'appui aux services de médiation de dettes, Steupunt mens en samenleving, Kritisch advies bij de nieuwe oplossingen en initiatieven om de overmatige schuldenlast bij particulieren een halt toe te roepen, juni 2021, online <https://observatoire-credit.be/nl/actualites#21>

**BERTHE A.**, L'injonction de payer, *Ius & Actores*, 2016/3, Larcier, blz. 57 e.v.

**BILLIET A., ROSVELDS S.**, « Lutte contre la pauvreté: les juges alarment au sujet de la centralisation des dettes et de la procédure de conciliation », *J.T.*, 2021, pp. 363-364.

**BOSMANS M.** Chronique de jurisprudence. Les conditions générales en matière contractuelle, *J.T.*, 1981, blz. 18 en e.v.

**CARPENTIER S., VAN DEN BOSCH K.**, Endettement problématique en Belgique, Working paper sécurité sociale n°7, 2008.

**DEBRAY Q., LEROY E.**, note sous Liège, 19 avril 2017, *Ius & Actores*, 2017/1-2, Larcier, pp.35-53.

**DEBRAY Q.**, L'huissier de justice: un professionnel tourné vers l'avenir, *Ius & Actores*, 2013/2.

**DEFOSSEZ A., S. MOREAU S.**, Les dérives de la loi du 20 décembre 2020 sur le recouvrement amiable de dettes des consommateurs: le recouvrement par les huissiers de justice, ASBL Centre d'appui-Médiation de dettes, 2012 (site van het Steupunt voor de Diensten Schuldbemiddeling, <https://www.mediationdedettes.be/?lang=en>)

**DE LEVAL G.**, Mutations & facéties d'une profession méconnue – l'huissier de justice entre Charybde et Scylla?, *Conclusies op het congres van 21 april 2018 georganiseerd door de Franstalige Unie van Gerechtsdeurwaarders*, *Ius & Actores*, 2018/1-2, p. 155.

**DE LEVAL G., GEORGES F.**, *Droit Judiciaire – Institutions judiciaires et éléments de compétence*, deel 1, 2<sup>e</sup> ed., Larcier, 2014, blz. 313 tot 334.

**GEELKENS M.**, Recouvrement amiable: les huissiers gonflent souvent la facture de façon abusive, *Le vif/L'Express*, 7 maart 2019, <https://www.levif.be/actualite/belgique/recouvrement-a-l-amiable-les-huissiers-gonflent-souvent-la-facture-de-facon-abusive/article-normal-1102323.html>.

**GHEQUIERE F.**, Mesurer le coût du logement: Focus statistique sur le marché locatif, *Notulen van het colloquium « Wonen, tegen welke prijs? »*, Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, 2020, <https://observatoire-credit.be/nl/evenements-passes/8/xxixde-colloquium-wonen-tegen-welke-prijs>.

**GIELEN P.**, *La saisie mobilière*, Larcier, Brussel, 2011.

**JEANMART C., DUVIVIER R., DE DONCKER E.**, Recours au crédit et difficultés financières: quel lien avec la pauvreté?, in **LAHAYE W., PANNECOUCKE I., VRANKEN J., VANROSSEM R.** (eds.), *Pauvreté en Belgique – Annuaire 2015*, Gent, Academia Press, 2015, XXIII, pp.69-92.

**JEANMART C.** en **MCGAHAN E.**, COVID-19, recto-verso: des « gagnants » et des « perdants », 2021 (beschikbaar op de website van het Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, <https://observatoire-credit.be/nl>).

**JEANMART C.** en **MCGAHAN E.**, L'impact de la crise sur le secteur de la médiation de dettes, 2021 (beschikbaar op de website van het Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, <https://observatoire-credit.be/nl>).

**JEANMART C., MCGAHAN E.**, Approche socio-économique du surendettement et impacts de la crise sanitaire sur le secteur de la médiation de dettes, TIBR, 1/2021, Die Keure/La Charte.

**LEDEGEN H.**, Meer dan 50.000 vlaamse gezinnen kunnen budget niet zelfstanding beheren of ondervinden moeilijkheden om de eindjes aan elkaar te knopen, TIBR,1/2021, Die Keure/ La Charte.

**LEDEGEN H.**, Ménages en médiation pour dette en Wallonie et en Flandre: profils et différences régionales, Banking- en financiewezen (nr. 3, 01/07/2014 - mei-juni 2014), pp. 193-202.

**MCGAHAN E.**, Du crédit et de l'endettement: retour sur l'année 2020, Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, 2021 (gepubliceerd op <https://observatoire-credit.be/nl>).

**MEYER S.**, Baromètre de la précarité énergétique: un outil de compréhension et d'actions, Notulen van het colloquium « Wonen, tegen welke prijs? », Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, 2020, <https://observatoire-credit.be/nl/evenements-passes/8/xxixde-colloquium-wonen-tegen-welke-prijs>.

**MICHIELSENS A., CHABOT L.**, De modernisering van de functie van gerechtsdeurwaarder, Verslag aan de Minister van Justitie de Heer Koen GEENS, 29 juni 2018 (gepubliceerd op [https://justitie.belgium.be/nl/nieuws/andere\\_berichten/plan\\_over\\_de\\_toekomst\\_van\\_het\\_ambt\\_van\\_gerechtsdeurwaarder](https://justitie.belgium.be/nl/nieuws/andere_berichten/plan_over_de_toekomst_van_het_ambt_van_gerechtsdeurwaarder)).

**PHILIPPE D., CHAMMAS M.**, L'opposabilité des conditions générales, in *Le processus de formation du contrat*, Brussel, Larcier, 2004, CUP, vol. 72, blz. 257 e.v.

**SAM**, Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhelpverlening anno 2018. Onderzoeksrapport, 2019.

**SNOECK F.**, Van schuldenindustrie naar schuldenaanpak, TIBR, 1/2021, Die Keure/ La Charte, 2021, pp.9-12.

**STEENOOT R.**, Tegenwerpbaarheid van algemene voorwaarden, noot onder Vrederecht Etterbeek, 6 mei 2010, J.J.P., 5-6/2012, blz. 369 e.v.

**T'KINT F.**, Sûretés et principes généraux du droit de poursuite des créanciers, Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, 2<sup>e</sup> uitgave, De Boeck et Larcier, Brussel, 1998.

**VAN HOOTEGEM H.**, La facture d'eau en Belgique, procédures et pratiques relatives aux difficultés de paiement, Notulen van het colloquium « Wonen, tegen welke prijs? », Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, 2020, <https://observatoire-credit.be/nl/evenements-passes/8/xxixde-colloquium-wonen-tegen-welke-prijs>.

**ZACHARY M-D.**, Caractéristiques de la dette hypothécaire des ménages en Belgique, Notulen van het colloquium « Wonen, tegen welke prijs? », Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, 2020, <https://observatoire-credit.be/nl/evenements-passes/8/xxixde-colloquium-wonen-tegen-welke-prijs>.

Nationale Kamer Gerechtsdeurwaarders, De oprichting van een onafhankelijke tuchtrechtbank, in Memorandum van de gerechtsdeurwaarders-bemiddelaar, 2020, p. 13.

Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, Manuel de la médiation de dettes, Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, 2021 (beschikbaar op <https://observatoire-credit.be/nl>).

Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, Wetsvoorstel van 17 juni 2020 betreffende tijdelijke en structurele schuldhulpverlening, advies van het Observatorium voor Krediet en Schuldenlast, 2020 (beschikbaar op <https://observatoire-credit.be/nl>).

Mutations et facéties d'une profession méconnue, Notulen van het colloquium op 21 april 2018 georganiseerd door de Franstalige Unie van Gerechtsdeurwaarders, onder het voorzitterschap van professor Georges de Leval, Ius & Actores, 2018/1-2, Larcier, 2018., Ius & Actores, 2018/1-2, Larcier, 2018.

Beknopte gids over de gedwongen verkoop van roerende goederen in de verkoopzaal der gerechtsdeurwaarders van Brussel, Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2020, <http://www.mediationdedettes.be/Beknopte-gids-over-de-gedwongen-verkoop-van-roerende-goederen-in-de-Verkoopzaal?lang=nl>.

## HOOFDSTUK 8

**C. ANDRE**, Les plans de règlement judiciaire, in *Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (C. BEDORET, coord.), Anthémis en Conf. Jeune Barreau de Charleroi, 2015, pp. 259-271.

**A. ALEN** en **W. PAS**, L'effet direct de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, *J.D.J.*, 1995, liv. 144, pp. 166 en 167.

**B. DURAND-JAMIS**, Propos introductifs: la polarisation de la notion de fragmentation, entre unité et diversité du droit, *La Revue des droits de l'homme*, 15 | 2019, <https://journals.openedition.org/revdh/5917>.

**C. BEDORET**, Les droits externes de la personne surendettée, in *Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (C. BEDORET, coord.), Anthémis en Conf. Jeune Barreau de Charleroi, 2015, pp. 93-140.

**C. BURNIAUX**, **C. BEDORET**, **M. WESTRADE**, Les inédits de règlement collectif de dettes, I, II, III en IV, *J.L.M.B.*, 2014/19, 2015/16, 2016/17, 2017/38, 2018/1, 2019/36.

**F. BURNIAUX**, Le règlement collectif de dettes du civil au social?, *Chronique de jurisprudence 2007-2010*, Les Dossiers du Journal des tribunaux, nr. 82, Larcier, 2011, pp. 27-29.

**M. BENLOLO-CARABOT**, Chapitre 2. Les droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union Européenne, *La Revue des droits de l'homme*, gezet op 30 juni 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/120>.

**F. BENOIT-ROHMER**, Le Protocole 16 ou le renouveau de la fonction consultative de la CEDH, in *Les défis liés à l'entrée en vigueur du Protocole 16 à la Convention*, Notulen van de studiedag van 25 januari 2019 van het Instituut de Recherche Carré de Malberg, IRCML, Universiteit van Strasbourg.

**B. BIEMAR**, L'accès économique à la justice, in *Droit judiciaire*, Vol. 2, Manuel de procédure civile, Collection de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, Larcier, 2015.

**S. BOONEN**, Aide juridique: tout changer pour que rien ne change? Après la réforme du 6 juillet 2016. Financer la structure non marchande du barreau, *J.T.*, 2017, pp. 305 en volgende.

**I. BOUCOBRA** en **D. ROBITAILLE**, Section 1. Standards jurisprudentiels et contrôle de l'obligation étatique, *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/142>.

**M.-E. BOURSIER**, Le principe de loyauté en droit processuel, *Nouvelle Bibliothèque de Thèses*, Dalloz, 2003, pp. 254 e.v.

**B. BROECKX, B. DE GROOTE, S. VOET**, Grondige revisie van de collectieve schuldenregeling, T.P.R., 2007.

**T. BUERGENTHAL**, Proliferation of International Courts and Tribunals: Is It Good or Bad?, *Leiden Journal of International Law*, 2001, pp. 272-273.

**L. CADIET**, Efficience versus équité? in *Mélanges Jacques VAN COMPERNOLLE*, Brussel, Bruylant, 2004, pp. 25-46.

**L. CADIET**, Pour une théorie générale du procès, in **L. CADIET, J. NORMAND, S. AMRANI MEKKI**, *Théorie générale du procès*, *Thémis droit*, PUF, 2013, 2<sup>de</sup> ed., p.144.

**B. CANTILLON**, De paradox van de investeringsstaat: Waarom is de armoede niet gedaald?, *CSB-Berichten*, Universiteit Antwerpen, 2009.

**E. CHRISTODOULIS**, Simone Weil: les mots du Droit et l'institutionnalisation de l'indifférence, Conferentie gegeven op 13 juni 2017 te Collège de France, Chaire Etat social et mondialisation: analyse juridique des solidarités (présidence A. SUPIOT) [https://college-de-france.fr/UPL1643450310922821420\\_Supiot\\_colloque\\_2016\\_2017.pdf](https://college-de-france.fr/UPL1643450310922821420_Supiot_colloque_2016_2017.pdf) (college-de-france.fr)

**G. COHEN-JONATHAN**, La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, *Economica*, 1989.

**J. COMMAILLE, L. DUMOULIN**, Heurts et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la "judiciarisation", *L'année sociologique*, 2009, p. 87.

**F. DE BOE**, Les législateurs et acteurs judiciaires face au non-accès et au non-recours aux droits, in *Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitkering, Armoede en ineffectiviteit van rechten, Non-take-up van rechten*, Brussel, Die Keure, 2017, pp. 131-135.

**E. DECAUX**, Les droits des pauvres: une pierre blanche sur un long chemin, *Droits fondamentaux*, nr. 5, januari-december 2005, p. 2.

**G. DE LEVAL**, La chaîne et le maillon – l'impossible réforme, *J.T.*, 2012, p. 29.

**G. DE LEVAL**, *Droit judiciaire*, Tome 2, Manuel de procédure civile (dir. G. de LEVAL), Coll. de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Larcier, 2015, p.16.

**G. DE LEVAL**, La requête devant les tribunaux du travail et le régime des nullités, *J.T.*, 1973, pp. 417 e.v.

**G. DE LEVAL, J. van COMPERNOLLE, F. GEORGES**, La loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice, *J.T.*, 2015, p. 795, p.795, en noten 106 tot en met 108.

**G. DE LEVAL**, L'avis du ministère public en matière civile: une pièce fondamentale du procès équitable en droit belge, in *Le ministère public en matière civile, commerciale, administrative*, C.I.D.J., Brussel, Kluwer-Bruylant, 2002, p. 39 e.v.

**G. DE LEVAL**, La loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis, Ed. Coll. Scientifiques de la Faculté de Droit de Liège, 1998.

**E. DERMINE** en **E. DEBOUVERIE**, Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique, jan. 2019, besteld door Avocats.be, met de steun van Koning Boudewijn Stichting en ARC Strategic Litigation, beschikbaar op de website van de Centre de droit public et social de l'ULB (<https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2019/10/Etude-sociojuridique-et-de-faisabilite%CC%81-juridique-Rapport-complet.pdf>)

**O. DE SCHUTTER**, Le protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'Homme (éd.), Université catholique de Louvain, Working Paper 2005/03.

**O. DE SCHUTTER**, observatie onder Cass. 20 december 1990, in *Droit international des droits de l'homme devant le juge national*, **O. DE SCHUTTER** en **S. VAN DROOGHENBROECK** (dir.), Brussel, Larcier, 1999.

**F. DE STEXHE**, Le nouvel alinéa de l'article 17 du Code judiciaire: vers un approfondissement de la démocratie par l'action d'intérêt collectif?, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2019.

**J. DU JARDIN**, Le ministère public dans ses fonctions non pénales, J.T., 2004, pp. 733-735.

**E. DUPONT** en **F.SCHOENAERS**, Réformes de la Justice belge: les transformations du rôle des chefs de corps Revue Pyramides, Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, Université Libre de Bruxelles, 2017, pp. 119-142.

**E. DELRUELLE**, Waard om te sterven als een nietsnut..., voor Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, in *Armoede – waardigheid – mensenrechten. 10 jaar Samenwerkingsakkoord*, 2008, <https://www.armoedebestrijding.be>.

**H. DUMONT**, La responsabilité, face cachée des droits de l'homme, Brussel, Bruylant, 2005.

**H. DUMONT**, Les spécificités de l'interprétation constitutionnelle au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle, En hommage à Francis DELPEREE. Itinéraire d'un constitutionnaliste, Brussel, Bruylant, Parijs, L.G.D.J., 2007, p. 475-500.

**H. DUMONT** en **C. HOREVOETS**, L'interprétation des droits constitutionnels, in **M.VERDUSSEN** en **N.BONBLED** (dir) *Les droits constitutionnels en Belgique –*

Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, Brussel, Bruylant, 2011, vol. I, pp. 127-244.

**F. ERDMAN** en **G. DE LEVAL**, Les dialogues justice, Rapport de synthèse, 2004.

**C. FERCOT**, Section 2. Le juge et le droit au minimum, La Revue des droits de l'homme, 1 | 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/136>.

**J. FIERENS**, La dignité humaine comme concept, J.T., 2002, pp. 577 e.v.

**J. FIERENS**, Dignité humaine et étrangers demandeurs de régularisation quelques remarques complémentaires, JDJ, nr. 197, 2000, pp. 32 e.v.

**J. FIERENS**, L'article 23 de la Constitution, une arme contre la misère?, Droit en quart monde, juni 1994, nr. 3.

**J. FIERENS**, Les pauvres, leurs avocats et l'hypermochlion, voor Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, in Armoede – waardigheid – mensenrechten. 10 jaar Samenwerkingsakkoord, 2008, pp. 49-57, <https://www.armoedebestrijding.be>.

**V. FLOHIMONT**, Le droit ne stigmatise-t-il pas les individus en voulant accueillir la vulnérabilité à tout prix?, in D. DOHAT en L. RIZZERIO, Accueillir la vulnérabilité, op. cit., pp. 153 e.v., met name pp. 180 tot 183.

**L. GAY**, Les droits-créances constitutionnels, Brussel, Bruylant, 2007, p. 195.

**P. GOSSERIES**, La requête de l'article 704 du Code judiciaire, J.T.T., 1977, pp. 321 e.v.

**P. GOSSERIES**, Quelques réflexions à propos de l'auditorat du travail, Bilan et plaidoyer, J.T.T., 2012, pp. 289 e.v.

**T. GRUNDLER**, Hoofdstuk 3. La doctrine des libertés fondamentales à la recherche des droits sociaux, La Revue des droits de l'homme, 1 | 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/122>.

**S. GUINCHARD**, **X. LAGARDE**, **M. BANDRAC**, **M. DOUCHY**, Droit processuel, droit commun et droit comparé du procès, Droit Privé, coll. Précis Dalloz, 3<sup>e</sup> editie, 2005.

**S. GUINCHARD**, La responsabilité des magistrats, Gazette du Palais, 8 april 2006.

**S. GUINCHARD**, L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, Travaux de la Commission Serge GUINCHARD, collection des rapports officiels – La documentation française, 2008 [www.gouv.fr/plublication-10047/rapport-thematique-10049/rapport-thematique-Justice](http://www.gouv.fr/plublication-10047/rapport-thematique-10049/rapport-thematique-Justice).

**I. HACHEZ**, Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge: focus sur la notion polysémique d'effet direct, *La Revue des droits de l'homme* [Online], 7 | 2015, <http://journals.openedition.org/revdh/1261>.

**I. HACHEZ**, Le principe de stand still dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant / Sakkoulas / Nomos Verlagsgesellschaft, coll. Droits fondamentaux, 2008, p. 472, nr. 464.

**I. HACHEZ** en **S. VAN DROOGHENBROECK**, obs. over G.H., nr. 37/2011, nr. 101/2008 en 78/2005, in *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, Larcier, 2014, p. 28-37.

**G. HAARSCHER**, De l'usage légitime – et de quelques usages pervers – de la typologie des droits de l'Homme, in **E. BRIBOSIA** en **L. HENNEBEL**, *Classer les droits de l'Homme*, Bruylant, 2004, p. 25.

**J. HUBIN**, Entre efficience et efficacité: mesures et démesures de la charge de travail des juges: commentaires de l'article 352 bis du Code judiciaire, *Revue Pyramides*, *Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, Université Libre de Bruxelles, 12/2006.

**J. HUBIN**, *Thémis et son comptable*, J.T., 2008, pp. 517 e.v.

**J. HUBIN**, Articulations du règlement collectif de dettes avec les autres procédures de protection de la personne, in *Actualités du droit social*, *Revenu d'intégration sociale*, activation chômage et règlement collectif de dettes, Coll. CUP, vol.116, Luik, Anthémis, 2010, p. 259.

**G. KOUBI**, La pauvreté comme violation des droits humains, *Revue Internationale des sciences sociales*, 2004/2, nr. 180, pp. 361 e.v.

**F. KURZ**, L'application du principe de dignité humaine: un défi pour les juridictions du travail, toespraak gehouden bij de officiële opening van het arbeidshof van Luik op 4 september 2001, J.T.T., 2002, pp. 273 e.v.

**X. LAGARDE**, *Jurisprudence et insécurité juridique*, Recueil Dalloz, 2006, nr. 10, pp. 680 en 683-684.

**P. LAMBERT**, Le droit de l'Homme à un niveau de vie suffisant, *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2000, p. 694.

**J.-F. LEDOUX**, Les mécanismes de paiement préférentiel, in *Le créancier face au règlement collectif de dettes: La chute d'Icare* (C.BEDORET, coord.) Anthémis et Conf. Jeune Barreau de Mons, 2017, pp.129-162.

**G. MAES**, De afdwingbaarheid van sociale grondrechten, Antwerpen, Intersentia, 2003, pp. 51 e.v. en 449 e.v.



**M. MANGENO**, Des arrêts de la Cour de justice des communautés européennes contre l'Europe sociale, *Savoir/Agir*, 2008/4 (nr. 6), pp. 135-142.

**J.-P. MARGUENAUD**, *La Cour européenne des Droits de l'Homme*, Dalloz, coll. *Connaissances du droit*, 1997.

**P. MARTENS**, La loi « pot-pourri II »: un recul de civilisation?, *Le pli juridique*, nr. 36, juni 2016, p. 18.

**P. MARTENS, P. en B. RENAULD**, L'interprétation et la qualification de la norme de contrôle et de la norme contrôlée, in *Les rapports entre la Cour d'arbitrage, le Pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat*, A. ALEX et al. (dir.), *Akten van het symposium van 21 oktober 2005*, Brugge, die Keure, Brussel, 2006, pp. 21 en 22.

**P. MAZET**, Le non recours par non demande: mise en question de la pertinence de l'offre publique, voorgesteld op het colloquium 'Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits' van 16 december 2014 in de Senaat, <https://www.armoedebestrijding.be>.

**T. MOONEN**, Concours de droits fondamentaux ou concours de juridictions? Evaluation des réformes de 2009 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, *Revue Belge de droit constitutionnel*, 2011, pp.111 e.v.

**H. MOTULSKY**, Le rôle respectif du juge et des parties dans l'allégation des faits, in *Ecrits*, Dalloz, 1954.

**M. NEBEL**, Servir les pauvres. Oui mais dites-moi: quels pauvres au juste?, *Revue d'Ethique et de théologie morale*, 2014/2, nr. 279.

**J.-F. NEVEN**, Het handvest van de sociaal verzekerde: een weinig bekend instrument om de doeltreffendheid van de sociale rechten te waarborgen. Tekst van de interventie op de studiedag georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van de armoede, op 29 april 2014, getiteld: Vers l'égalité d'accès au droit fondamental à la protection sociale).

**I. NICAISE**, Gaten in de sociale bescherming, onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal economische rechten, voor Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten, *Die Keure*, pp. 53-65

**F. OST**, A quoi sert le droit? A compter jusqu'à trois. Lezing gehouden op 19 januari 2018 in het Collège de France in het kader van de lezingen over De sociale staat en de globalisering; juridische analyse van solidariteit (2012-2019).

**R. PERROT**, Crise du juge et contentieux judiciaire civil en droit français, in *La crise du juge* (J. LENOBLE ed.) *La pensée juridique moderne*, L.G.D.J, Story scientia, 1990, p. 39.

**R. PERROT**, algemeen samenvattend verslag, Europese justitiële en sociale ruimte, Notulen van het colloquium van 5 en 6 november 2001 (G. de LEVAL en J. HUBIN, dir), Larcier, 2003, p.734.

**M. PICHARD**, Les juges ordinaires et les lois reconnaissant les droits de l'homme, *La Revue des droits de l'homme*, 7 | 2015, <http://journals.openedition.org/revdh/1236>.

**P. POPELIER**, Betere regelgeving: vijf uitdagingen voor juristen, *R.W.*, 2011-2012, nr. 27, p.35 geciteerd door D. DUMONT, Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale, *J.T.*, 2019, pp. 601 e.v.

**M. PROST**, *The Concept of Unity in International Law*, Hart Publishing, 2012, pp. 175 e.v.

**M. PROST**, All Shouting the Same Slogans: International Law's Unities and the Politics of Fragmentation, *Finnish Yearbook of International Law*, 2006, vol. 17, p. 4.

**A. RASON-ROLAND**, Les questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle: aspects de compétence et de procédure, *Revue Belge de droit constitutionnelle*, 2012, pp. 284 e.v.

**L. RIZZERIO** en **D. DOAT**, Accueillir la vulnérabilité, approches pratiques et questions philosophiques, Coll. Espace éthique, Ed. Eres, Toulouse, 2020.

**D. ROBITAILLE**, L'interprétation en théorie du droit comparée: entre la lettre et l'esprit. Discussion autour d'auteurs américains, anglais, belges, canadiens et français, *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 2007, vol. 119, p. 1145.

**D. ROMAN**, La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social, *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, <http://journals.openedition.org/revdh/635>.

**D. ROMAN**, *Le droit public face à la pauvreté*, L.G.D.J., 2002, pp. 249 e.v.

**K. SALOME**. Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet, in *Liber Amicorum Stroobant Maxime*, Gent, Mys & Breesch, 2001, pp. 47 e.v.

**S. SAROLEA**, La nature civile du droit des réfugiés en droit belge et au sens de la convention EDH. Essai de définition et analyse des enjeux, *Revue Belge de Droit International*, 1996/2, pp. 633 e.v.

**A. SENGUPTAI**, Extreme armoede als een schending van de mensenrechten, voor Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting Armoede – waardigheid – mensenrechten 10 jaar Samenwerkingsakkoord, 2008, [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be)

**M. SEPULVEDA**, speciale rapporteur over extreme armoede en mensenrechten, Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (2012).

**H. SHUE**, *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, 2<sup>de</sup> ed., Princeton, Princeton University Press, 1996, pp. 35-64.

**K. STANGHERLIN** en **H. MORMONT**, *Aide sociale, Intégration sociale, Le droit en pratique*, Die Keure, Brugge, 2011.

**K. STANGHERLIN** en **H. MORMONT**, *Les étrangers et le droit à l'aide sociale et à l'intégration sociale*, A.D.D.E, 2014 en 2015.

**M. STROOBANT**, *Artikel 23 van de grondwet en de armoedeproblematiek, voor Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting Armoede – waardigheid – mensenrechten 10 jaar Samenwerkingsakkoord, 2008*, [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be).

**F. TERRE**, *Crise du juge et philosophie du droit: synthèse et perspectives*, in *La crise du juge* (J. LENOBLE ed.), op.cit., p.157.

**F. TULKENS** en **S. VAN DROOGHENBROECK**, *Armoede en Mensenrechten; de bijdrage van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens*, in *Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting Armoede-waardigheid - mensenrechten 10 jaar Samenwerkingsakkoord, 2008*, [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be).

**F. TULKENS**, *Conclusions générales*, in Frédéric SUDRE (dir), *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention EDH*, coll. *Droit et Justice*, nr. 108, Nemesis Anthémis, Brussel, Limal, 2014, p.398.

**J. VAN COMPERNOLLE**, *Les garanties du procès équitable ou la construction d'un droit processuel européen*, Act. Dr., 2003, p. 19.

**J. VAN COMPERNOLLE**, *Les principes directeurs du procès civil*, in *Droit judiciaire*, vol. 2, *Manuel de procédure civile* (dir. G. de LEVAL), Coll. *De la Faculté de droit de l'Université de Liège*, Larcier, 2015, pp. 21 e.v.

**J. VAN COMPERNOLLE**, **G. CLOSSET-MARCHAL**, **J.-F. VAN DROOGHENBROECK**, **A. DECROES** en **O.MIGNOLET**, *Droit judiciaire privé – Examen de jurisprudence (1991 à 2001)*, R.C.J.B., 2002, p. 504, nr. 488.

**H. VAN HOOTEGEM**, *De rol van diensten en administraties ten aanzien van de niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten*, voor *Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*, Brugge, Die Keure, pp. 113-123.

**W. VAN LANCKER**, *Cui bono?: Over het mattheuseffect, kinderarmoede en de (on)gewenste uitkomsten van het gezinsbeleid in de sociale investeringsstaat*, *Tijdschrift voor jeugd en kinderrechten*, Gent, Larcier, 2015, pp. 122-140.

**A. VANWELKENHUYZEN**, La séparation des pouvoirs, notion à contenu variable, in *Les notions à contenu variable en droit*, Perelman Chaïm en Vander Elst Raymond (dir.), Brussel, Bruylant, 1984, p. 124.

**J. VELU**, Le partage des attributions entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat, A.P.T., 1987, spéc. pp. 305-308.

**A. VAREMAN**, De collectieve schuldenregeling naar de arbeidsrechtbank, R.W., 2005-2006, p. 1282.

**J. VRANKEN**, e.a. Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007, pp. 44-45.

**T. WERQUIN**, Etendue et limites des pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale, J.T.T., 1993, pp. 337 e.v.

**P. WILLE** en **M. GOVERS**, Praktische gids btw-plicht advocaat, Mechelen, Kluwer, 2013, p. 106.

Verslag van de secretaris-generaal van de VN, 'Legal Empowerment of the Poor and Eradication of Poverty', 13 juli 2009, A/64/133, §77.

## *Presentatie van de auteurs en instellingen*

### **HOOFDSTUK 1**

#### Henk Van Hootegem en Thibaut Morel

Henk Van Hootegem is coördinator van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Hij is sociaal agoog, en werkt sinds 2001 voor het Steunpunt. Daarvoor werkte hij in verschillende sectoren, steeds vanuit een armoede-invalshoek: jeugdwelzijnswerk met achtergestelde kinderen en jongeren, schoolopbouwwerk en integratiewerk.

Thibault Morel is stafmedewerker van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Hij is jurist van opleiding. Na vijf jaar als advocaat aan de Nederlandstalige Balie van Brussel is hij sinds 2016 medewerker geworden van het Steunpunt.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede werd opgericht in 1999 als interfederale onafhankelijke instelling via het Samenwerkingsakkoord betreffende de besteding van het armoedebeleid. Het Steunpunt evalueert de effectiviteit van de uitoefening van rechten in situaties van armoede. Deze evaluatie gebeurt door de organisatie van overlegprocessen met personen in een armoedesituatie en hun verenigingen en diverse andere actoren, de verzameling en terbeschikkingstelling van informatie, ondersteuning van onderzoek, verzameling van interessante rechtspraak, en de opvolging van mensenrechtenverdragen.

### **HOOFDSTUK 2**

#### Steven Gibens

Steven Gibens studeerde rechten (KUL) en criminologie (KUL). Hij was gedurende 23 jaar advocaat aan de balie van Antwerpen. Hij was voorzitter van de Commissie voor juridische bijstand en vervolgens voorzitter van het bureau voor juridische bijstand te Antwerpen. Hij is nog steeds plaatsvervangend vrederechter. Hij promoveerde tot

doctor in de rechten (UA) met een proefschrift getiteld: Access to Justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk? Hij is nu lector en onderzoeker aan de Karel de Grote-Hogeschool, opleiding sociaal werk. Hij is eveneens verbonden aan de UA waar hij de cursus inleiding tot sociaal werk geeft (Faculteit Sociale Wetenschappen) en de cursus communicatie en conflictbeslechting mee begeleidt (Faculteit Rechten).

## **HOOFDSTUK 3**

### **Muriel Clavie**

Muriel Clavie is sinds 1988 advocaat bij de balie te Waals-Brabant, waar zij reeds geregeld juridische bijstand heeft verleend.

Zij is lid van de commissie voor juridische (eerstelijns)bijstand van Waals-Brabant sinds de oprichting ervan in het verlengde van de hervorming van 1998.

Zij oefent sinds 2004 de functie uit van permanent secretaris bij het Bureau voor Juridische Bijstand van de balie te Waals-Brabant.

Zij is assistent van de administrateur van de OBF, belast met toegang tot justitie sinds maart 2013. In die hoedanigheid heeft zij de werkzaamheden in het kader van de hervormingen van 2016, 2017 en 2020 gevolgd, en volgt zij de werkzaamheden die in meer of mindere mate raakpunten hebben met de toegang tot het recht

Zij ligt ook aan de basis van de denkoefening rond het proefproject met advocatenkantoren die zich toeleggen op juridische bijstand.

Zij is ook lid van de raad van bestuur van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens.

### **Jean-Marc Picard**

Jean-Marc Picard is advocaat bij de balie te Brussel sinds 1986.

Hij verleent geregeld juridische bijstand.

Van september 2008 tot september 2011 was hij voorzitter van het Bureau voor Juridische Bijstand van de balie te Brussel.

Hij was administrateur van de Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone, belast met juridische bijstand, van september 2012 tot oktober 2017. In die hoedanigheid nam hij deel aan de besprekingen op het kabinet van de minister van Justitie, voorafgaand aan de hervormingen van 2016 en 2017. Hij gaf de aanzet tot de denkoefening binnen de OBFG rond een proefproject met advocatenkantoren die zich uitsluitend toeleggen op juridische bijstand

## HOOFDSTUK 4

### Elise Dermine

Elise Dermine is hoogleraar arbeidsrecht aan de Faculteit Rechten van de ULB en onderzoeker bij het Centrum voor Publiek en Sociaal Recht. Haar wetenschappelijk onderzoek richt zich op de situatie van mensen die werken in de marge van het arbeidsrecht, de transformatie van de welvaartsstaat en sociale grondrechten. Zij is ook geïnteresseerd in de toegang tot het recht en de rechtspleging van mensen in een preciaire situatie, een thema dat raakvlakken heeft met het recht inzake openbare orde, de grondrechten en het sociaal recht. Zij is directrice van de “*Street Law Clinic*” in sociaal recht aan de ULB, waar rechtenstudenten leren om het recht in duidelijke taal over te brengen aan kwetsbare doelgroepen, zodat zij hun rechten begrijpen en ze kunnen opeisen.

### Emmanuelle Debouverie

Emmanuelle Debouverie is Senior Legal and Policy Officer bij de NGO Fair Trials en assistent aan de Faculteit Rechten van de ULB. Haar onderzoek focust op kwesties in verband met de toegang tot de rechtspleging voor kwetsbare personen en personen in armoede. Alvorens aan de slag te gaan bij Fair Trails was Emmanuelle werkzaam als advocaat met specialisatie in strafzaken bij de balies te Brussel, Parijs en Massachussets.

### Jean-François Neven

Jean-François Neven is lector aan de Faculteit Rechten van de ULB, waar hij met name het recht inzake collectieve arbeidsbetrekkingen doceert. Hij is wetenschappelijk onderzoeker bij het Centre de droit public et social van deze universiteit, waarbij zijn onderzoek gericht is op de strijd tegen discriminatie op de arbeidsmarkt alsook de toegang tot sociale bescherming voor personen in kwetsbare toestand. Hij is advocaat bij de balie te Brussel en eremagistraat (en was tot 2018 voorzitter van de kamer bij

het arbeidshof te Brussel). Ook is hij ondervoorzitter van de Brusselse Raad voor gelijkheid tussen vrouwen en mannen.

## HOOFDSTUK 5

### Eric Lancksweerd

Eric Lancksweerd was meer dan 25 jaar magistraat in de Raad van State, waar hij achtereenvolgens auditeur, eerste auditeur en eerste auditeur-afdelingshoofd werd. Hij werd in 2009 doctor in de rechten met een proefschrift over burgerparticipatie op het lokale bestuursniveau.

In 2002, 2004, 2011, 2015 en 2019 volgde hij cursussen en trainingen in bemiddeling, in Vlaanderen en Nederland. Sinds september 2015 is hij erkend bemiddelaar. Hij schreef boeken en talrijke artikelen over bemiddeling en alternatieve conflictoplossing op verschillende gebieden, maar vooral op het gebied van publiek recht.

Op 1 september 2014 nam hij eervol ontslag bij de Raad van State en werd hij deeltijds universitair hoofddocent aan de UHasselt. Daar is hij verantwoordelijk voor de cursussen "*Ethische rechtspraktijk*", "*Onderhandelen en bemiddelen*", en voor de ontwikkeling van de leerlijn onderhandelen en bemiddelen. Sedert 1 september 2020 is hij naast zijn aanstelling aan de UHasselt ook hoofddocent aan de UGent waar hij verantwoordelijk is voor de vakken "*Onderhandelen en bemiddelen*" en "*Bemiddeling (integratieseminarie)*".

Zijn onderzoek en onderwijs focussen op dit moment op alternatieve conflictoplossing, burgerparticipatie, innovaties in de rechtspraktijk, en ethische rechtspraktijk.

## HOOFDSTUK 6

### Jacques Fierens

Jacques Fierens is doctor in de rechten en licentiaat in de wijsbegeerte. Zijn eindverhandeling, die hij verdedigde in 1992, is getiteld *Droit et pauvreté*. Hij is emeritus buitengewoon hoogleraar aan de Université de Namur, emeritus hoogleraar aan de Université Catholique de Louvain en eredocent aan de Université de Liège. Hij doceerde onder andere rechtsfilosofie en recht inzake maatschappelijke dienstverlening.



Al jarenlang toont hij bijzondere belangstelling voor de rechten van personen in armoede, de rechten van het kind en de problematiek van de toegang tot het recht. Hij heeft tal van universitaire samenwerkingsopdrachten uitgevoerd, voornamelijk in Burundi, Burkina Faso, Rwanda en de Democratische Republiek Congo, en is nog steeds actief op dit vlak. Hij is advocaat bij de balie te Brussel sinds 1977.

## **HOOFDSTUK 7**

### **Caroline Jeanmart en Sabine Thibaut**

Caroline Jeanmart behaalde een diploma in de antropologie en is doctor in de sociologie. Zij heeft gedurende een tiental jaren sociologie gedoceerd en werkte in verschillende onderzoekscentra in Frankrijk en België. Haar voornaamste onderzoeksdomein is de sociologische benadering van deviant gedrag, precariteit, gezondheid, overheidsbeleid en beroepspraktijken. Zij vervoegde in 2011 het Observatorium voor Krediet en Schuldenlast als onderzoekster op het gebied van socio-economie. Thans is zij directrice van dit orgaan.

Sabine Thibaut behaalde een diploma in de rechten. Zij is al meer dan tien jaar werkzaam als jurist bij het Observatorium voor Krediet en Schuldenlast. Zij is met name onderzoekster op het gebied van krediet en schuldenlast. Ook is zij belast met het opleidingsprogramma dat door de vzw wordt georganiseerd en fungeert zij als opleider voor maatschappelijk werkers, juristen en advocaten die actief zijn in de sector van schuldbemiddeling en collectieve schuldenregeling.

Het Observatorium voor Krediet en Schuldenlast is een vereniging zonder winstoogmerk, actief sinds 1994. Haar voornaamste opdrachten focussen op preventie van schuldenlast; juridische, sociaaleconomische en statistische studies en analyses betreffende de financiële dienstverlening aan particulieren; consumptie, schuld en schuldenlast van huishoudens; de organisatie van een opleidingsprogramma rond deze materies; juridisch advies aan particulieren en beroepsgroepen; ondersteuning van de politieke besluitvorming ter zake en de evaluatie ervan; de organisatie van colloquia en webinars.

## HOOFDSTUK 8

### Joël Hubin

Joël Hubin is jurist, licentiaat in de rechten van de Université Catholique de Louvain. Hij is ook houder van een master van de Solvay Business School.

Als magistraat was hij achtereenvolgens substituut-arbeidsauditeur te Luik, arbeidsauditeur te Charlerloi en ten slotte eerste voorzitter van het arbeidshof te Luik. In het kader van dat laatste ambt fungeerde hij gedurende een tiental jaren als voorzitter van het College van eerste voorzitters van de hoven van beroep en van de arbeidshoven.

In het kader van zijn delegatie naar het kabinet van de vice-eerste minister en minister van Justitie Melchior Wathelet werke hij er aan de hervormingen van het Gerechtelijk Wetboek, samen met het Interuniversitair centrum voor gerechtelijk recht.

Hij had zitting in de afdelingen te Luik, Namen en Neuchâteau van het arbeidshof te Luik, en behandelde er alle materies die tot de bevoegdheid van dit rechtscollege behoren. Nadat hij zich beijverd had om het geschillencomplex van de collectieve schuldenregeling toe te vertrouwen aan de arbeidsgerechten, ging hij zich specialiseren in die materie, die hij ook gedurende verscheidene jaren in opdracht behandelde bij het arbeidshof te Brussel.

Thans doceert hij recht inzake collectieve arbeidsbetrekkingen en arbeidsrecht aan de Faculteit Sociale wetenschappen van de Université de Liège.





# ARMOEDE EN JUSTITIE IN BELGIË

Het boek 'Armoede en Justitie in België' is een collectief werk dat de moeilijkheden van toegang tot justitie voor mensen in kwetsbare situaties analyseert en beschrijft. Het brengt de standpunten bijeen van deskundigen uit de academische wereld en professionals uit de sociale en juridische sector. In acht hoofdstukken wordt een breed scala van onderwerpen behandeld: eerstelijnsrechtsbijstand, tweedelijnsrechtsbijstand en de alternatieven daarvoor, alternatieve wijzen van geschillenbeslechting, verdediging van collectieve belangen, de relatie tussen deurwaarders en kwetsbare gezinnen en de sociale rol van arbeidsrechtbanken.

Het boek stelt concrete manieren voor om de toegang tot justitie voor de meest kwetsbare personen te verbeteren.

Met dit boek hopen wij in de eerste plaats de beleidsverantwoordelijken die verantwoordelijk zijn voor justitie bewust te maken van deze problematiek, door aan het eind van elk hoofdstuk en in het algemene besluit van het boek aanbevelingen te doen. Wij willen ook de burgers en de maatschappelijke organisaties informeren over de problemen die op het spel staan en de uitdagingen die moeten worden aangegaan om de toegang tot een menselijke rechtspraak voor iedereen te bevorderen.

De POD Maatschappelijke Integratie en de FOD Justitie hebben samengewerkt bij het schrijven van dit boek.

Eindredactie: Steven Gibens, Cindy Renard en Jean-Marc Dubois

Wettelijk depotnummer: D/2022/7951/NL/1245