

# THEMATISCHE SAMENVATTING: DE PROCEDURE

1. Het recht op maatschappelijke integratie is een fundamenteel recht. Daarom heeft de wetgever voorzien in een toekenningsprocedure die aanzienlijke formele garanties biedt opdat het recht een zo ruim mogelijk erkenning zou krijgen.

Deze garanties slaan zowel op de administratieve procedure die het OCMW moet volgen bij het onderzoek van de aanvraag en bij de besluitvorming als op de gerechtelijke procedure indien een beroep wordt ingesteld tegen de beslissing van het OCMW.

Ze vloeien voort uit de Wetten van 8 juli 1976 en van 26 mei 2002, maar eveneens uit de Wet van 11 april 1995 tot invoering van het Handvest van de sociaal verzekerde en de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

In welke mate kregen deze vereisten weerklank in de rechtspraak en de rechtsleer<sup>1</sup> van 2006?

2. De studie van de rechtspraak van 2006 toont aan dat de hoven en rechtbanken nauwlettend toezien op de naleving van de **administratieve en gerechtelijke procedures**.

Vermits het hier gaat om een wetgeving van openbare orde en om een geschillenregeling met volle rechtsmacht gaat de rechtspraak indien nodig op eigen initiatief na of de **normale procedurele waarborgen** (o.a. afgifte van een ontvangstbewijs, voorwaarden voor het uitvoeren van het sociaal onderzoek en het opstellen van het sociaal verslag, het verstrekken van informatie over het recht om vooraf gehoord te worden, motivering en kennisgeving van de beslissingen) en **specifieke waarborgen** (o.a. ingebrekestelling voorafgaand aan een administratieve sanctie, voorafgaand onderzoek alvorens de onderhoudsplichtigen worden aangesproken, voorafgaande procedure voor de terugvordering van het onverschuldigd betaald bedrag en de verzaking ervan) werden nageleefd.

3. In de rechtspraak van het jaar 2006 worden geleidelijk aan de bepalingen overgenomen van **het Handvest van de sociaal verzekerde** (informatie- en adviesplicht (art. 3 en 4), gebruik van een voor het publiek begrijpelijke taal (art. 6), formele geldigheid van een beslissing tot terugvordering van het onverschuldigd betaald bedrag (art. 15) ). Dit gebeurt derwijze dat het vaak gepaard gaat met een motivering die hoofdzakelijk steunt op de bepalingen van de wet van 26 mei 2002.

## DE ADMINISTRatieve PROCEDURE

4. Wat betreft de **samenwerkingsplicht** van de aanvrager bestaat er een overvloedige rechtspraak.

De toegang tot het recht op maatschappelijke integratie steunt gedeeltelijk op de informatie die de aanvrager aan het OCMW heeft meegedeeld, wat een loyale medewerking aan het onderzoek van zijn aanvraag vereist. De medewerkingsplicht geldt niet uitsluitend op het

---

<sup>1</sup> In het jaar 2006 is hierover geen relevante rechtsleer verschenen.

ogenblik van de aanvraag, maar blijft van toepassing gedurende de volledige toekenningsperiode.

De verplichting tot medewerking opgelegd aan de aanvrager wordt getoetst aan de wijze waarop het OCMW zijn eigen verplichtingen qua informatie, advies, bijstand en hulp naleeft.

In de rechtspraak van 2006 wordt gesteld dat het gebrek aan medewerking van de aanvrager niet mag worden vermoed. Het is de taak van het OCMW om dit aan te tonen op basis van concrete elementen waaruit de weigering of de moedwil blijkt om zonder wettige reden de gevraagde inlichtingen en documenten te verschaffen.

In de rechtspraak van 2006 vindt men een verdere verfijning van de **criteria inzake het gebrek aan samenwerking**. Samenwerking wordt niet alleen vereist om het verantwoordelijkheidsgevoel van de aanvrager te stimuleren maar het is eveneens een belangrijk werkinstrument om de effectieve toegang tot maatschappelijke integratie te optimaliseren waardoor kan worden vermeden dat de psychosociale kwetsbaarheid van de aanvrager zou leiden tot weigeringen vanwege zijn nonchalant of passief gedrag.

In de rechtspraak wordt er nogmaals aan herinnerd dat **de samenwerkingsplicht geen toekenningsvoorwaarde is**, maar dat de niet-naleving ervan het OCMW verhindert om na te gaan of de voorwaarden voor de toekenning en het behoud van het leefloon vervuld zijn, wat kan leiden tot een weigering of intrekking.

Zo mag het OCMW een gebrek aan medewerking niet straffen met een schorsing van de betaling van het leefloon zonder verdere formaliteit. Het mag de betaling van het leefloon evenmin schorsen om "druk uit te oefenen" op de betrokkene opdat hij de gevraagde inlichtingen en documenten sneller zou voorleggen.

De hoven en rechtbanken controleren ten slotte ook of het OCMW de procedurele waarborgen formeel naleeft en de wijze waarop het er gebruik van maakt (meer bepaald of de gevraagde inlichtingen en documenten al dan niet nuttig zijn).

5. **Het sociaal onderzoek** is verplicht en onmisbaar en vormt volgens de arbeidsgerechten de hoeksteen van elk maatschappelijk werk. De rechtspraak herinnert er voortdurend aan dat het **sociaal verslag** op een ernstige en professionele wijze door de maatschappelijke werker moet worden opgesteld.

De hypothese van **het tegensprekelijk sociaal verslag** in de zin van artikel 60 van de wet van 8 juli 1976 treft men niet aan in de rechtspraak.

6. In de rechtspraak wordt aanvaard dat het OCMW verplicht is zich te mengen in het **privéleven van de aanvrager**. Niettemin tracht men dit te doen sporen met het algemeen beginsel van goed bestuur zonder terug te grijpen naar de specifieke wettelijke beschikkingen (de Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens).

Deze inmenging valt dus te rechtvaardigen voor zover ze in verhouding staat tot het beoogde doel, zijnde het relatief belang van de benodigde feitelijke elementen, voor zover het OCMW niet over een ander, minder ingrijpend, middel beschikt om datzelfde resultaat te bekomen.

7. **De verplichting om vooraf te worden gehoord**, dat wil zeggen voor elke beslissing van het OCMW, is een verbetering van het recht van de aanvragers. Het is een toepassing van de rechten die gewaarborgd zijn door het Handvest van de sociaal verzekerde.

Het horen wordt onmisbaar geacht niet alleen om de aanvrager een fundamentele waarborg te bieden, maar ook om te garanderen dat de raadsman volledig geïnformeerd is en dat het onderzoek tegensprekelijk is gebeurd.

In de rechtspraak van 2006 worden daar belangrijke verduidelijkingen aan toegevoegd: niet alleen moet er gewezen worden op het recht om zijn dossier voor het gesprek te raadplegen maar deze informatie moet eveneens de potentiële reden voor intrekking die het OCMW wil onderzoeken bevatten. Het betreft hierbij niet de informatie die de aanvrager heeft verstrekt tijdens de eventuele ontmoetingen met de maatschappelijke werker in de loop van het sociaal onderzoek heeft gehad.

Het voorafgaand horen is een recht en geen verplichting. Het feit dat men geen gevolg geeft aan het verzoek om te worden gehoord, kan op geen enkele wijze bestraft worden.

In de rechtspraak wordt met klem bevestigd dat een administratieve beslissing nietig is indien werd nagelaten de aanvrager voorafgaandelijk te informeren over zijn recht te worden gehoord.

8. In 2006 werden geen uitspraken gedaan in zaken die verband houden met de **overdracht van een aanvraag van een onbevoegde OCMW** aan het bevoegde OCMW.

9. De rechtspraak wijkt niet af van de algemene beginselen van de **bewijsvoering en -last**.

Normaal gezien, in principe, in de regel is het de aanvrager die moet aantonen dat hij wel degelijk voldoet aan de toekenningsvoorwaarden terwijl het OCMW de nodige bewijzen moet voorleggen voor elk nieuw element dat de herziening of intrekking van het recht rechtvaardigt.

In de rechtspraak van 2006 wordt echter duidelijk gesteld dat de beide partijen **actief moeten meewerken aan de bewijsvoering**; de aanvrager via zijn medewerkingsplicht, het OCMW omwille van zijn fundamentele opdracht als openbare dienst en de middelen waarover het beschikt (sociaal onderzoek, sociaal verslag, onderzoek bij derden).

Zo wordt er beklemtoond dat het sociaal onderzoek dat het OCMW verricht aangaande de toekenningsvoorwaarden voortaan de bewijslevering vanwege de aanvrager moet vergemakkelijken.

10. In de rechtspraak wordt ook rekening gehouden met de kwaliteit van de **uitdrukkelijke motivering van de administratieve beslissingen**.

De Wet van 26 mei 2002 bevat geen duidelijk criterium betreffende deze motivering<sup>2</sup>, maar de rechtspraak baseert zich op de Wet van 29 juli 1991 of het Handvest van de sociaal

---

<sup>2</sup> Zie evenwel de voorbereidende werken bij de Wet van 26 mei 2002 die een omstandige motivering opleggen:

verzekerde. Het geschikte karakter van de motivering moet dus blijken uit de schriftelijke akte zelf en de elementen in feite en in rechte bevatten die de beslissing ondersteunen.

Vermits de administratieve overheid een discretionaire bevoegdheid uitoefent, weegt de formele motivering van de bestuurshandelingen zwaarder door omdat zij niet alleen deel uitmaakt van de idee van een eerlijk proces, maar de rechter bovendien in staat stelt om het bestaan van een duidelijke, nauwkeurige, concrete en relevante motivering na te gaan bij de uitoefening van zijn externe controlebevoegdheid.

Uit de vaste rechtspraak blijkt dat het gebrek aan motivering tot de nietigheid van de beslissing leidt.

De hoven en rechtbanken controleren ook of de door de Wet van 26 mei 2002 en het Handvest van de sociaal verzekerde **opgelegde vermeldingen** effectief opgenomen zijn door vast te stellen dat hun afwezigheid de beroepstermijn niet kan laten ingaan.

11. In de rechtspraak wordt er een strenge theorie over de **sanctie** ontwikkeld. Formele onregelmatigheden leiden tot de **nietigheid van de bestuurshandeling** niet alleen alleen omdat de materie van openbare orde is maar ook omdat de rechten van de verdediging daardoor geschonden zijn.

De vernietiging van de beslissing van het OCMW brengt niet de automatische erkenning van het recht mee. De rechter moet zich daartoe in de plaats stellen van de administratie en zelf uitspraak doen over het gevorderde recht.

Soms kan de onwettigverklaring van de beslissing de toekenning van een **schadevergoeding** rechtvaardigen op basis van artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek wanneer de fout schade heeft berokkend die meestal voortvloeit uit de laattijdige toekenning van de uitkering of uit de afwezigheid van een dekking tijdens een bepaalde periode.

12. In de rechtspraak wordt er ook aandacht besteed aan de naleving van de **administratieve procedure die aan de beslissingen tot sanctie voorafgaat**, zoals voorzien in artikel 30 van de Wet van 26 mei 2002 dat van openbare orde is.

Hierbij tracht men de **juridische aard van de getroffen beslissing** te bepalen. Ze zal dus nagegaan of het een beslissing tot sanctie betreft dan wel een beslissing tot intrekking van het recht. De eerste moet de voorafgaande procedure naleven en mag geen schorsing van de betaling van het leefloon voor een langere periode dan die waarin de wet voorziet, teweegbrengen terwijl de tweede gerechtvaardigd is wanneer blijkt dat de toekenningsvoorwaarden niet langer vervuld zijn wat leidt tot een intrekking voor onbepaalde duur, tot op het ogenblik van een eventuele nieuwe toekenning.

---

“Het handvest wil dat beslissingen schriftelijk worden meegedeeld aan de aanvrager. Bedoelde personen moeten de beslissingen kunnen begrijpen en op hun juistheid kunnen nagaan. Daarom moet de beslissing uitvoerig worden gemotiveerd en dient de rechthebbende in staat te worden gesteld om opheldering te vragen over de beslissing. In dit artikel wordt de motiveringsverplichting inhoudelijk toegelicht. Ten einde het bedrag van het leefloon te kunnen verifiëren moet de beslissing tevens melding maken van de berekeningswijze”. (Kamer, zitt. 2001-02, nr. 1603/01, p. 28).

Verder wordt ook gewaakt over de kwaliteit van de **motivering van de beslissingen tot sanctie**, in het bijzonder wat het principe en de omvang ervan betreft. Hierbij wordt nagegaan of er al dan niet sprake is van...een bedrieglijk oogmerk of van recidive.

Er wordt ook beoordeeld of het principe zelf van de sanctie strookt met de filosofie van maatschappelijke integratie die de wetgever heeft uitgestippeld. Hierbij wordt gezocht naar een **evenwicht** tussen de tekortkomingen die aan de betrokkene worden verweten en de manier waarop het OCMW hem in zijn integratieproject heeft gesteund. Zo mag het OCMW de niet-naleving van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie niet straffen wanneer het zelf zijn eigen verplichtingen niet is nagekomen, in het bijzonder wat steun en begeleiding van de betrokkene betreft.

In de rechtspraak wordt ook aandacht besteed aan de voorwaarden en praktische regels van de sancties ten aanzien van de **studenten** die hun contract betreffende maatschappelijke integratie niet nakomen.

13. Ten slotte wordt in de rechtspraak nagegaan of de **voorafgaande ingebrekestelling** werd nageleefd in het geval dat het geïndividualiseerd project wordt stopgezet. Er wordt verduidelijkt dat de ingebrekestelling moet worden beschouwd als een aanmaning gericht aan de ontvanger van het leefloon om de verplichtingen die uit de overeenkomst voor maatschappelijke integratie voortvloeien in de toekomst en binnen een redelijke termijn na te leven zodat hij kan “tonen wat hij waard is” en “opnieuw het juiste pad bewandelt”. De ingebrekestelling en het verhoor voorafgaand aan elke sanctie vormen voor de wetgever een coherent geheel dat zowel bedoeld is om de rechten van de verdediging van de betrokkene als de motivering van de beslissing na afloop van de administratieve procedure te waarborgen.

De **omvang van de controle van de rechter** in geval van vernietiging of herziening van de beslissing tot sanctie staat ter discussie: mag hij zelf een beslissing tot sanctie nemen? In de rechtspraak van 2006 vindt men geen uitsluitsel daarover.

14. Indien het OCMW veroordeeld wordt tot het betalen van het leefloon, zijn er **verwijlintresten** verschuldigd op de vervallen maandtermijnen. De kwestie van de nalatigheidsintresten is thans opgelost dankzij het Handvest van de sociaal verzekerde waarnaar in de rechtspraak wordt verwezen

## DE GERECHTELIJKE PROCEDURE

15. De **ontvankelijkheid van de rechtsvordering** wordt vrij soepel beoordeeld door de hoven en rechtbanken ten einde de uitoefening van het recht op verhaal optimaal te garanderen.

De **beroepstermijn** bedraagt drie maanden. De rechtspraak straft de niet-naleving ervan steeds met een vervallenverklaring.

16. De **gerechtelijke procedure** staat ter discussie in de rechtspraak. In de beslissingen van 2006 wordt hierover niet echt uitsluitsel gegeven.

Over welke mogelijkheden beschikt de rechter bijvoorbeeld om, op vraag van één van de partijen of zelfs ambtshalve, het voorwerp van de eis te wijzigen om bijvoorbeeld het leefloon

toe te kennen terwijl het inleidend verzoekschrift een gelijkwaardige sociale bijstand vorderde?

Mag de aanhangmaking bij de rechter die aanvankelijk gericht is tegen de bestreden beslissing in het inleidend verzoekschrift worden uitgebreid tot de beslissingen die het OCMW achteraf neemt? Moet de rechter rekening houden met de volledige situatie die bestaat op de dag van de uitspraak? In de rechtspraak van 2006 staat men daar meestal gunstig tegenover alhoewel de kwestie controversieel blijft.

Is de rechter gehouden tot het onderzoek van de motieven die in rechte worden ingeroepen in de betwiste beslissing of mag het OCMW nieuwe middelen tot weigering aanvoeren tijdens de debatten? In tegenstelling tot een overgrote meerderheid van de rechtspraak werd in enkele vonnissen geoordeeld dat het rechtsdebat zich beperkte tot het onderzoek van de motieven ingeroepen in de beslissing.

17. De toepassing van de Wet van 26 mei 2002 geeft aanleiding tot gerechtsdebatten over de **omvang van de controle die de rechter** mag uitoefenen op de beslissing van het OCMW (meer bepaald, de controle op de wijze waarop het OCMW gebruik maakt van zijn mogelijkheid om de aanvrager door te verwijzen naar zijn onderhoudsplichtigen of rekening houdt met de bestaansmiddelen van sommige samenwonenden).

Doorgaans gaat het om een geschillenregeling met volle rechtsmacht wanneer het een bevoegdheid van het OCMW betreft waarbij moet worden nagegaan of alle voorwaarden voor de toekenning van een recht verenigd zijn.

De kwestie duikt op in de zeldzame gevallen waarin het OCMW over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt (o.a. de verzaking van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen) die de controlebevoegdheid van de rechtbanken zou beperken of zelfs teniet doen.

18. De **bewijslast** komt doorgaans toe aan de aanvrager die wil aantonen dat hij voldoet aan de toekenningsvoorwaarden en aan het OCMW dat de redenen moet aantonen waarom het beslist om het recht in te trekken of de situatie van een begunstigde te herzien.

In de rechtspraak van 2006 wordt beklemtoond dat het sociaal onderzoek, dat het OCMW moet uitvoeren, de bewijsvoering vanwege de aanvrager moet vergemakkelijken.

In de rechtspraak wordt de bewijskracht onderzocht van een verklaring van de maatschappelijke werker, van de aanwijzingen voor het bestaan van inkomsten, een anonieme aanklacht, een door de aanvrager ondertekende verklaring op eer, enz.

19. De hoven en rechtbanken leggen zelden **onderzoeksmatregelen** op: enkele zeldzame expertises (aanwijzing van een sociaal assistent als gerechtelijk expert) of persoonlijke verschijningen (het OCMW wordt dan vertegenwoordigd door de maatschappelijke werker belast met het dossier van de aanvrager), maar geen onderzoeken.

De arbeidsgerechten stellen blijkbaar alles in het werk om de debatten niet te vertragen of menen dat ze voldoende geïnformeerd zijn door het administratief dossier van het OCMW en de stukken die tijdens de debatten worden voorgelegd.

20. We hebben vastgesteld dat er geen **beslissingen in kort geding** werden gewezen in de rechtspraak die wij bestudeerd hebben.
21. Het komt uiterst zelden voor dat pleiters in antwoord op **het advies van het Auditoraat** hun conclusies wensen neer te leggen.
22. De uitgaven vallen ten laste van het OCMW tenzij het een roekeloos en tergend beding betreft wat in de praktijk uiterst zelden voorkomt.

De rechtspraak beperkt de **procedurevergoeding** unaniem tot het basistarief. De Arbeidsrechtbank van Luik kent echter in sommige gevallen een dubbele procedurevergoeding toe wanneer de optelling van de maandelijkse bedragen van het leefloon die het OCMW dient te betalen, het wettelijk plafond overschrijdt<sup>3</sup>.

Over de **verhaalbaarheid van de erelonen van de advocaat** bestaat nauwelijks rechtspraak in 2006. Zo werd geoordeeld dat het geschil dat slaat op de erkenning van het recht op maatschappelijke integratie los staat van elke betwisting die steunt op een contractuele fout, hetgeen de toepassing van de rechtspraak van het arrest van 2 september 2004 van het Hof van Cassatie op het vlak van de verhaalbaarheid onmogelijk maakt<sup>4</sup>.

23. **De voorlopige tenuitvoerlegging** maakt deel uit van de logica zelf van het recht op maatschappelijke integratie dat moet inspelen op een situatie van behoefte.

Er bestaat geen rechtspraak betreffende het **kantonnement**.

---

<sup>3</sup> Trib. trav. Liège, 3<sup>e</sup> ch., 29 mars 2006, X / CPAS Liège, RG 355.084.

<sup>4</sup> Trib. trav. Namur, 7<sup>e</sup> ch., 27 janvier 2006, X / CPAS Namur, RG 123.115 et suiv.

# INHOUDSTAFEL

<b>THEMATISCHE SAMENVATTING:</b> .....	<b>1</b>
<b>DE PROCEDURE</b> .....	<b>1</b>
De administratieve procedure.....	1
De gerechtelijke procedure.....	5
<b>INHOUDSTAFEL</b> .....	<b>8</b>