

Elke persoon... die bereid is te werken

Bedenkingen bij het stellen van de vereiste van werkbereidheid om maatschappelijke dienstverlening van het O.C.M.W. te genieten.

Danny Pieters*

«Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid», Zo luiden de eerste twee zinnen van het eerste artikel van de O.C.M.W.-wet. Nadere voorwaarden om op de maatschappelijke dienstverlening vanwege het O.C.M.W. een beroep te kunnen doen, werden niet gesteld. Elders toonden we reeds aan dat een en ander geen toeval is en dat het wel degelijk de bedoeling was zulk een werkelijk subjectief, — zij het algemeen —, recht aan alle mensen zonder enig onderscheid te verlenen(1). Art. 1 stelt daarbij het principe, dat dan herhaald wordt in art. 57 § 1 en verder uitgewerkt in de konkrete taken van het O.C.M.W., omschreven in artt. 58 en volgende. Nadere omschrijving van de inhoud van het recht op maatschappelijke dienstverlening vinden we nergens in de wet terug, zodat we moeten volstaan met de vaststelling dat de mogelijkheid die een persoon al dan niet heeft om een menswaardig leven te leiden, het enige beslissende criterium moet zijn om uit te maken of het O.C.M.W. ten aanzien van die persoon een schuld heeft. Geniet een persoon deze mogelijkheid niet en oordeelde het O.C.M.W. daar niets te moeten aan doen, dan staan we voor een schending van art. 1 van de O.C.M.W.-wet, die door de beroepskamer kan en moet ongedaan gemaakt worden. Inderdaad, in de mate van het mogelijke, — niemand is immers gehouden tot het onmogelijke —, moet het O.C.M.W. er voor zorgen via adequate en aan de menselijke waardigheid beantwoordende materiële en immateriële dienstverlening, eenieder in staat te stellen een leven te leiden dat aan de menselijke waardigheid beantwoordt.

Uit deze algemene inleiding moge duidelijk blijken dat van enige vereiste van werkbereidheid noch in art. 1 van de O.C.M.W.-wet noch ergens anders in deze wet sprake is. Aan de resultaatsverbintenis die de wet aan

(*) Navorsers F.K.F.O.

(1) Zie mijn bijdrage: Het laatste recht, verder in dit *themanummer*, nr. 4-17; evenals mijn: *Sociale rechten, een studie van de wetsbepalingen over fundamentele sociale rechten in België en Duitsland*, Leuven, 1981, deel II, hoofdstuk 2.

het O.C.M.W. oplegt en die er in bestaat eenieder de mogelijkheid te verschaffen een menswaardig leven te leiden, kan het O.C.M.W. niet ontkomen door een beroep te doen op de werkbereidheidsvereiste alleen. Een dergelijke ontsnappingsclausule is immers nergens in de wet te vinden. Deze vaststelling moet o.i. het vertrekpunt zijn van en de basis voor iedere argumentatie betreffende de werkbereidheid als vereiste voor het verlenen van maatschappelijke dienstverlening. Dirk De Fauw betoogt in zijn bijdrage dat de werkbereidheid van een persoon die maatschappelijke dienstverlening aanvraagt irrelevant is. Hij steunt zich hiervoor op het solidariteitsbeginsel en stelt dat het globale sociale verslag doorslaggevend moet zijn (2). Wat verder is hij echter van oordeel dat de vereiste van werkbereidheid heel bijkomstig toch kan gesteld worden wanneer na een lange periode van begeleiding en onderzoek, de betrokkene duidelijk parasiteert op de instelling (3). De Fauw concludeert zijn bespreking met erop te wijzen dat in plaats van een plicht te arbeiden, het recht op begeleiding dient beklemtoond te worden (4). Uit een en ander kan echter o.i. niet duidelijk worden afgeleid of het louter gemis aan werkbereidheid al dan niet, in een concreet geval, er kan en mag toe leiden dat iemand niet in de mogelijkheid gesteld wordt op menswaardige wijze te leven, met name door de gevraagde financiële middelen daartoe niet toe te kennen. De Fauw is blijkbaar net zoals sommige Beroepskamers en O.C.M.W.'s, vergeten dat het enige valide vertrekpunt in deze materie in art. 1 van de O.C.M.W.-wet moet gezocht worden. Het O.C.M.W. moet niet «bijzonder voorzichtig zijn bij het niet toestaan van steun», zoals De Fauw stelt (5), doch het O.C.M.W. moet nauwgezet de wet en inzonderheid art. 1 van de O.C.M.W.-wet toepassen. De Fauws argument dat het solidariteitsbeginsel ten grondslag lag aan de O.C.M.W.-wet en daarom de vereiste van werkbereidheid niet kan gesteld worden, overtuigt trouwens niet. Solidariteit, gemeenschapszin,... zouden immers even goed argumenten kunnen zijn om een persoon die weigert door eigen inspanningen in zijn bestaan te voorzien en de last van zijn onderhoud volledig op de gemeenschap legt, iedere vorm van maatschappelijke dienstverlening te weigeren. Overigens, kan de O.C.M.W.-wet gezien worden in het licht van het solidariteitsbeginsel in tegenstelling tot het prestatiebeginsel, toch mag niet vergeten worden dat niet de gemeenschap als dusdanig, doch veeleer elk persoon, als een individu bekleed met eigen menselijke waardigheid, centraal gesteld werd in de O.C.M.W.-wet.

Verwerpen we dus De Fauws argumentatie terzake, we kunnen ons nog minder aansluiten bij de houding van sommige O.C.M.W.'s en be-

(2) De Fauw, D., Werkbereidheid een voorwaarde van O.C.M.W.-dienstverlening, hiervóór nr. 37.

(3) *Ibidem*, nr. 38.

(4) *Ibidem*, nr. 38.

(5) *Ibidem*, nr. 42.

roepkamers die terwille van een ontwaard gemis aan werkbereidheid vanwege de aanvrager, deze niet toelaten tot de financiële maatschappelijke dienstverlening, die deze nodig heeft om een bestaan te leiden dat verenigbaar is met de menselijke waardigheid. We mogen hier evenwel terloops opmerken, dat niet noodzakelijk uit het bestaan van een aantal beslissingen van de beroepkamers die de werkbereidheid vereisen, kan afgeleid worden dat de meeste O.C.M.W.'s een dergelijke vereiste hanteren. Er bestaat evenwel een vermoeden dat zulks meestal wel het geval is, wat ook uit een beperkt onderzoek te velde bleek. In dit verband moet er ook op gewezen worden dat het veelal moeilijk valt uit te maken in welke mate het gebrek aan werkbereidheid doorslaggevend was voor het weigeren van een bepaalde maatschappelijke dienst, daar de O.C.M.W.'s en de beroepkamers hun negatieve beslissingen vaak steunen op een uitgebreid geheel van feiten. Toch blijkt dat in een aantal beslissingen van de beroepkamers het gemis aan werkbereidheid de enige reden geweest is om de maatschappelijke dienstverlening te weigeren.

Laten we duidelijk zijn: we verwerpen werkbereidheid volkomen als *conditio sine qua non* voor maatschappelijke dienstverlening. Deze opvatting steunen we op de uitdrukkelijke bewoordingen van art. 1 van de O.C.M.W.-wet. Toch kunnen we begrip opbrengen voor het standpunt van de O.C.M.W.'s en de beroepkamers die niet geneigd zijn tot het toekennen van maatschappelijke dienstverlening aan mensen die het eigenlijk niet nodig hebben daar ze zich een inkomen zouden kunnen verwerven door te arbeiden. Welnu, art. 1 laat toe aan deze gerechtvaardigde bezorgdheid van de O.C.M.W.'s tot op een zekere hoogte tegemoet te komen, en wel zonder een beroep te moeten doen op een niet-wettige uitzondering op art. 1. Dit artikel stelt immers dat «(de maatschappelijke dienstverlening) tot doel (heeft) eenieder in de *mogelijkheid* te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid» (6). Toetssteen en voorwerp van de resultaatsverbintenis is dus niet het leiden van een menswaardig bestaan, doch wel de mogelijkheid daartoe. Welnu, indien het O.C.M.W. kan bewijzen dat de aanvrager van maatschappelijke dienstverlening, *hic et nunc*, in de actueel realiseerbare mogelijkheid is, door het opnemen van passende arbeid in een inkomen te voorzien dat hem toelaat een menswaardig bestaan te leiden, kan het O.C.M.W. op basis van art. 1 maatschappelijke dienstverlening weigeren. Vereist is dus dat het O.C.M.W. in staat is een echt *bewijs* te leveren dat het *in concreto* aan de betrokkene mogelijk is door een werk, waarvan de maatschappij kan verlangen dat de betrokkene het zou uitvoeren, zich een inkomen te verschaffen dat voldoende is. Aldus kan de zelfbehulpzaamheid aangewakkerd worden en dient het O.C.M.W., door het verlenen van maat-

(6) eigen cursivering.

schappelijke dienstverlening aan personen die het niet nodig hebben, het parasitisme niet te bevorderen.

Het voorgestelde alternatief werpt echter onmiddellijk twee belangrijke problemen op: de vrij grote mogelijkheid van misbruik en de omschrijving van wat hier als passende arbeid te beschouwen is.

Zoals gezegd wordt in de alternatieve benaderingswijze gevergd dat het O.C.M.W., wil het de maatschappelijke dienstverlening weigeren, bewijst dat de persoon een actuele mogelijkheid heeft op een werkaanbod onmiddellijk in te gaan en derwijze zich een inkomen te verschaffen dat toelaat in menswaardige omstandigheden te leven. Kan het O.C.M.W. zulks op een bepaald ogenblik bewijzen, dan kan op dat ogenblik de maatschappelijke dienstverlening geweigerd worden. Komt de betrokkene echter kort daarop terug aankloppen bij het O.C.M.W., dan zal het O.C.M.W. een dergelijke actuele mogelijkheid te werken wellicht niet kunnen aanwijzen op dat ogenblik. Moet het O.C.M.W. dan op dat ogenblik de maatschappelijke dienstverlening toch verlenen? Volgen we de redenering die we hierboven opbouwden, dan moeten we besluiten dat in zulk geval de maatschappelijke dienstverlening inderdaad moet toegekend worden. Uiteraard heeft de beroepskamer hier de mogelijkheid, zoals elke rechter, geen gevolg te geven aan grove misbruiken van recht die door sommige betrokkenen zouden gepleegd worden, en staat het het O.C.M.W. om «praktische» redenen uiteraard vrij een zelfde vraag van een zelfde betrokkene niet onmiddellijk na de eerste beslissing te behandelen. Toch moet aanvaard worden dat het O.C.M.W. enkele dagen na de eerste beslissing (geen weken of maanden daarna pas!), tot een nieuwe, voor de betrokkene gunstige beslissing zal komen, voor zover op dat ogenblik geen concrete werkweigering voorligt. Men zal hiertegen wellicht opwerpen dat deze houding wel erg soepel is en tot misbruiken en profitariaat aanleiding zou kunnen geven. Toch mag men niet vergeten dat de O.C.M.W.-dienstverlening het allerlaatste opvangnet is en beslist niemand in de mogelijkheid stelt een luxueus leven te leiden! In de O.C.M.W.-wetgeving gaat het om het toekennen van allernoodzakelijkste hulp. Er kan hier dan ook geen sprake zijn van «uitsluiting» van het recht op maatschappelijke dienstverlening bij analogie met de uitsluitingen voorzien in de werkloosheidsreglementering (7) en in de wet op het bestaansminimum (8). Niemand kan immers de sanktie worden opgelegd een leven te moeten leiden dat onverenigbaar is met de menselijke waardigheid! Zijn mensonterende straffen immers niet, zelfs ten aanzien van de zwaarste misdadigers, verboden?! Het enige wat mogelijk

(7) Cfr. bv. tijdelijke uitsluitingen krachtens art. 135-140 van het K.B. van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid.

(8) Cfr. Art. 6 bestaansminimumwet.

blijkt, is aan de mensen die de maatschappelijke dienstverlening niet echt nodig hebben omdat ze in de konkrete mogelijkheid verkeren zelf in hun situatie beterschap te brengen door te werken, de gemeenschapsgelden te weigeren. Bevindt de persoon zich in de konkrete mogelijkheid te werken en daardoor een menswaardig leven te leiden, en weigert hij alsnog te werken, dan is zulks zijn vrijheid. Er bestaat immers geen plicht een menswaardig bestaan te leiden, doch slechts een recht in de mogelijkheid gesteld te worden een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Het staat de mens vrij van honger of kou om te komen wanneer hij zulks uit vrije wil beslist heeft. Het behoeft echter geen ander betoog dat dergelijke beslissingen uiterst zeldzaam zullen zijn; welnu, even zeldzaam zal het zijn dat een persoon in volle vrijheid blijft weigeren een steeds hernieuwd concreet aanbod te werken te aanvaarden en derhalve langdurig van de noodzakelijke, financiële maatschappelijke dienstverlening verstoken blijft.

Het tweede probleem dat voortvloeit uit onze alternatieve benaderingswijze, betreft de vraag welke arbeid een persoon moet geacht worden te willen verrichten, m.a.w. welk werk als passend te beschouwen is. Het onderzoek van de jurisprudentie van de beroepskamers levert ons terzake weinig houvast: nu eens worden de criteria van passende betrekking van de werkloosheidsreglementering (9) of van de wet op het bestaansminimum (10) expliciet of impliciet overgenomen, dan weer worden eigen criteria van passende arbeid ontwikkeld door de beroepskamers (11) of wat erger is, blijken de beroepskamers helemaal vergeten te zijn dat niet elke arbeid voor iedereen passend is en dat bepaalde redenen iemand er moeten kunnen van ontslaan een objektief gezien passende arbeid te aanvaarden (12). Deze verscheidenheid in houding kan wellicht ingekleed worden als een gevolg van de «autonome» beslissingsmacht van de O.C.M.W.'s, «totale verwarring terzake» lijkt ons echter een juistere omschrijving van de toestand. Naar ons oordeel kan de werkloosheidsreglementering met haar criteria van passende arbeid hier niet op volledig bevredigende wijze toegepast worden. We mogen immers niet vergeten dat de werkloosheidsreglementering slechts toepasselijk is op personen die tot bepaalde categorieën van de bevolking behoren en waarvan verwacht wordt dat ze als werknemer in ondergeschikt verband willen werken. De hele sektor van de zelfstandige activiteit valt er dus reeds buiten, daar waar om te onderzoeken of een persoon in de mogelijkheid is door eigen inspanningen een menswaardig bestaan te leiden een bezigheid

(9) Cfr. bv. BF., 29 juni 1979.

(10) Cfr. bv. LI., 10 juli 1979.

(11) Cfr. bv. BF., 29 juli 1977, BF., 10 februari 1978.

(12) Cfr. bv. LI., 13 februari 1979.

als zelfstandige niet a priori uit te sluiten is(13). Daarenboven heeft het specifiek karakter van verzekeringssysteem voor werknemers, ertoe geleid dat sommige criteria van passende arbeid in de werkloosheidsreglementering veeleer ertoe strekken de werkende werknemers tegen onrechtmatige concurrentie te beschermen dan wel zoveel mogelijk mensen een inkomen uit arbeid te verschaffen(14). Eigen criteria van passende arbeid moeten dus in het kader van de O.C.M.W.-wetgeving ontwikkeld worden. Daarvoor moet gezien de individu-gerichtheid van de O.C.M.W.-wet, uitgegaan worden van de specifieke situatie van de persoon die de aanvraag tot maatschappelijke dienstverlening tot het O.C.M.W. richt. Determinerend moet o.i. het antwoord zijn op de vraag of een vergelijkbaar persoon die zich in dezelfde omstandigheden bevindt naar redelijkheid nooit zou geweigerd hebben een dergelijke, met de wetten en reglementen conforme, bezigheid uit te oefenen.

Tot slot moge ik nog vaststellen dat de hiervóór gestelde alternatieve benaderingswijze, die uitgaat van de reële mogelijkheid voor de betrokkene hic et nunc door werk in een menswaardig bestaan te voorzien, beter aansluit bij een aantal beslissingen van de beroepskamers waar de toepassing van art. 60 § 7 van de O.C.M.W. geweigerd werd omdat uit de concrete omstandigheden van het geval bleek dat het volstrekt onmogelijk was een persoon zoals de aanvrager aan werk te helpen (15). De beroepskamers schijnen immers thans met twee maten en twee gewichten te werken: in zoverre het gaat om de weigering van financiële maatschappelijke dienstverlening omwille van een vermeend gemis aan werkbereidheid van de aanvrager, neemt de beroepskamer genoeg met algemene, vaak volstrekt onbeduidende, verklaringen betreffende de mogelijkheid die toch moet bestaan op de arbeidsmarkt aan een job te geraken; daar waar de beroepskamers ter legitimering van weigeringen om art. 60 § 7 toe te passen, nauwkeurig verwijzen naar de concrete moeilijkheden, ja zelfs onmogelijkheid, de persoon die om toepassing van art. 60 § 7 vraagt, werk te verschaffen.

Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening, elke persoon zonder enig onderscheid en niet enkel de persoon die bereid is te werken. Werkbereidheid mag niet als voorwaarde voor de toekenning van maatschappelijke dienstverlening gesteld worden, daar de wet deze uitzondering op het beginsel van art. 1 niet voorziet. Anderzijds moet de

(13) Vgl. Simoens, D., Overzicht van rechtspraak over bestaansminimum, *Bestaansminimum*, Antwerpen, 1980, 75-138, hier nr. 50 (106).

(14) Duidelijk voorbeeld hiervan is de jurisprudentiële regel (Cfr. Arbeidshof Gent Afdeling Brugge, 12 mei 1977, *R. W.*, 1977-78, 252) dat een aanbod van uitzendarbeid als niet passend te beschouwen is.

(15) Cfr. bv. OV., 8 oktober 1979, en OV., 11 juni 1979.

gemeenschap de burgers in de eerste plaats helpen tot zelfhulp, door begeleiding voorzeker, maar ook door de mensen voor de concrete mogelijkheid te plaatsen door een eigen passende bezigheid een inkomen te verwerven en zodoende in menswaardige omstandigheden te leven. Weigert de betrokkene op zulk een aanbod in te gaan, dan moet aanvaard worden dat het O.C.M.W. betrokkene in de mogelijkheid heeft gesteld een menswaardig bestaan te leiden. Komt betrokkene wat later opnieuw aankloppen bij het O.C.M.W. dan zal het O.C.M.W. de betrokkene opnieuw in de mogelijkheid moeten stellen een menswaardig bestaan te leiden, hetzij door hem opnieuw met een concrete mogelijkheid te werken te confronteren, hetzij door de gevraagde maatschappelijke dienstverlening toe te kennen.