

mers voorzien om meerdere databanken te creëren in het kader van de preventie en de opvolging van terrorisme en extremisme wanneer dat kan leiden tot terrorisme.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft enkele opmerkingen geformuleerd betreffende deze databank<sup>19</sup>.

Deze opmerkingen werden onderzocht door de Regering. Een ontwerp van herziene tekst werd voorgesteld aan het Parlement. Op 14 april 2016 werd de wijziging van de wet op het politieambt eindelijk gestemd in de Kamer<sup>20</sup>.

Het ontwerp van Koninklijk Besluit betreffende de oprichting van de gegevensbank *foreign terrorist fighters* werd goedgekeurd door de Ministerraad van 29 april 2016<sup>21</sup>.

Het zal voor dringend advies worden voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en vervolgens aan de Raad van State.

## CONCLUSIES

Zoals we hebben kunnen vaststellen in deze bijdrage omvat het antwoord van de politieke overheden ten aanzien van dit fenomeen twee luiken: een administratief en een gerechtelijk.

Ook al is het repressief luik noodzakelijk, toch dient er benadrukt te worden dat de preventie een essentieel onderdeel vormt zonder dewelke de gekozen aanpak nooit volledig zal kunnen zijn.

Het globaal beleid van de overheden zal zonder enige twijfel verfijnd dienen te worden in functie van een diepgaander begrip van dit fenomeen in de komende jaren.

<sup>19</sup> Commissie voor de Bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nr. 57/ 2015 van 16 december 2015.

<sup>20</sup> Verslag over het wetsontwerp inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme, op 14 april 2016, *Parl. Stuk*, Kamer, 2015-2016, n° 1727/008.

<sup>21</sup> Ministerraad van 29 april 2016. [presscenter.org](http://presscenter.org)

---

## RECHTSHULP EN ADVOCATUUR / LEGAL AID AND REPRESENTATION (1)

---

### Welke toekomst voor de gecommunautariseerde juridische eerstelijnsbijstand? *Verslag van een rondetafelgesprek op 26 februari 2016*

MARGOT VAN LEUVENHAEGE<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Onderzoeker, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen (Corresp.: [margot.vanleuvenhaege@uantwerpen.be](mailto:margot.vanleuvenhaege@uantwerpen.be))

*Met het doorvoeren van de zesde staatshervorming heeft de federale regering beslist om de bevoegdheid voor de juridische eerstelijnsbijstand over te dragen aan de gemeenschappen. In het verlengde hiervan werd in het Groenboek van de Vlaamse Overheid een aantal scenario's uitgetekend over de verdere uitwerking van de juridische eerstelijnsbijstand. Echter, een jaar na de effectieve overdracht blijkt weinig of geen visie ontwikkeld te zijn en het is dan ook onduidelijk hoe de eerstelijnsbijstand er in de toekomst zal uitzien.*

*Tegen deze achtergrond werd op 26 februari 2016 aan de Universiteit Antwerpen een ronde tafel georganiseerd met als centrale vraag: waarheen met de juridische eerstelijnsbijstand? Daartoe werden verschillende belanghebbende partners uit diverse domeinen van de samenleving uitgenodigd. Zij kregen allen ruim de tijd om hun standpunt uit de doeken te doen en met elkaar in debat te treden. Het geheel werd wetenschappelijk ondersteund zowel vanuit de*

*Faculteit Rechten (prof. dr. Bernard HUBEAU en mr. Steven GIBENS) als vanuit de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen – Sociaal Werk (prof. dr. Peter RAEYMAECKERS en Johan BOXSTAENS).*

*In het eerste luik van de voormiddag kregen een aantal sprekers het woord om hun visie op het thema te verduidelijken. In het tweede deel konden de aanwezigen hierop reageren en het eigen standpunt toelichten.*

## **EERSTE LUIK: REFLECTIES VAN ENKELE SPREKERS**

### **Zesde staatshervorming**

‘Met de zesde staatshervorming is iets vreemd aan de hand’, zo stak Bernard HUBEAU van wal. ‘Bij vorige hervormingen waren gewesten en gemeenschappen vaak erg enthousiast om nieuwe bevoegdheden te krijgen en zelf in te vullen, maar met deze staatshervorming wordt in vele gevallen voor een status quo gepleit.’ Ter illustratie verwees HUBEAU naar de federale woninghuurwet die naar de gewesten wordt overgeheveld. Actoren op het terrein pleiten ervoor om het evenwicht in die wetgeving te behouden en dus niet te veel wijzigingen door te voeren. En dat blijkt niet anders voor de juridische eerstelijnsbijstand. Zo leest men in het regeerakkoord (p. 121) dat men *in eerste instantie de eerstelijns juridische bijstand wenst te continueren en vervolgens wil onderzoeken, of en zo ja hoe, een reorganisatie kan worden doorgevoerd*. Ook in de beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2014-2019 (p. 48-49) wordt het verderzetten van de juridische dienstverlening als uitgangspunt genomen. Tegelijk zal worden nagegaan hoe de drempel naar deze dienstverlening kan verlaagd worden en dit in overleg met alle betrokken partners. ‘Goed dat deze bevoegdheid werd overgedragen en dat men aan de juridische eerstelijnsbijstand niet onmiddellijk een nieuwe invulling heeft willen geven’, stelde HUBEAU, maar ook: ‘is er ondertussen voldoende visieontwikkeling bezig?’, ‘hoe zit het met de verhouding tussen de juridische eerste lijn en de sociale rechtshulp?’ en ‘hoe gaan we dit institutioneel organiseren?’. Het overleg was bij deze ingezet.

### **Sociaal verantwoorde bijstand en proactief omgaan met het recht**

GIBENS vervolgde met een algemene reflectie over de juridische eerste lijn. Hij benadrukte dat dit thema zich op het snijvlak tussen welzijn en justitie bevindt en dat bijgevolg de vraag rijst hoe *sociaal* die juridische eerste lijn hoort te zijn. Het antwoord daarop dient gezocht te worden vanuit de positie van de zwakkere rechtsgebruiker die geconfronteerd wordt met een veelheid aan problemen (de zgn. ‘multiproblematiek’). Deze problemen zijn meestal niet louter sociaal van aard; ze bevatten ook een juridische component en dus is een multidisciplinaire aanpak nodig. Ondanks het feit dat vandaag bijzonder veel rechtshulpinitiatieven bestaan, zowel algemeen als bijzonder en zowel juridisch als sociaal, maakt de geringe samenwerking tussen al deze actoren dat de zwakke rechtszoekende maar moeilijk *tot zijn recht kan komen*. Sociale uitsluiting is helaas de realiteit. Daarom pleitte GIBENS voor een sociaal verantwoorde bijstand. De wijze waarop die geïnstitutionaliseerd moet worden blijkt evenwel niet zo voor de hand liggend. Hij sprak in dit verband over de gelaagdheid van de rechtshulpverlening. ‘Wanneer men kijkt naar de spelers op het veld dan stelt men vast dat de juridische bijstand in al haar facetten (eerste én tweede lijn) geclaimd wordt door de advocatuur. Advocaten worden evenwel gekenmerkt door de marktwerking en het is onduidelijk of hun waardesysteem voldoende is aangepast aan de situatie van zwakkeren in de samenleving. Daarnaast zijn er de sociale hulpverleners die een eerder onwennige positie innemen ten aanzien van de mensen uit het recht. Dat geeft een dubbele verhouding tussen juridische en sociale actoren.’

Voorts rees de vraag hoe moet worden omgegaan met het recht. ‘Moeten mensen naar de rechtshulpverlener gaan opdat een juridisch probleem (h)erkend zou kunnen worden of kan het al vroeger?’ en ‘Wat is de rol van sociaal werkers wanneer zij geconfronteerd worden met de juridische aspecten van een probleem?’ GIBENS stelde dat sociaal werkers in de eerste plaats uitgaan van het belang van de cliënt, wat breder is dan de partijdige invalshoek van een advocaat. Die meerwaarde moet volgens hem behouden blijven, maar tegelijk mag men niet blind zijn voor de juridische realiteit: ‘De sociaal werker moet ondersteund worden door gespecialiseerde organisaties, zodat de rechtszoekende niet verloren loopt in vele opeenvolgende doorverwijzingen. Juridische dienstverleners horen samen te werken en het onderscheid tussen sociale rechtshulp en juridische bijstand mag/moet daarbij vervagen.’ Tegen deze achtergrond benadrukte GIBENS ook het belang van de preventieve benadering. ‘Proactief handelen is het uitgangspunt’, zo stelde hij onder verwijzing naar enkele succesvolle voorbeelden in o.m. Canada (zgn. legal clinics) en Australië (zgn. partnerships in healthcare delivery). ‘Dit moet aangevuld worden met diverse andere methodieken om het recht bij de burger te brengen: self-help/empowerment (bijvoorbeeld via klare taal), online tools en alternatieve conflictbeslechting (bijvoorbeeld bemiddeling) zijn alvast goede suggesties. Hoewel hiermee niet zozeer de kwetsbaarste groepen aangesproken worden zijn dit voor veel burgers toch al goede basisoplossingen.’

### ***Een netwerk van specialisten en generalisten en de rol van het sociaal werk***

De voormiddag werd vervolgd door RAEYMAECKERS, die een reflectie gaf specifiek vanuit het sociaal werk-perspectief. ‘Het sociaal werk moet terug naar de basis’, betoogde hij. ‘Het moet weg van de eerste en tweede lijn, terug naar de samenleving.’ En net als GIBENS: ‘We moeten focussen op kwetsbare groepen en hun leefwereld centraal stellen.’ Om deze denkpiste kracht bij te zetten, verwees RAEYMAECKERS naar het plan van minister VANDEURZEN om een geïntegreerd breed onthaal uit te werken, een soort generalistische eerstelijnswerking met aandacht voor de nulde lijn en een open houding ten aanzien van kwetsbare doelgroepen. Meer samenwerking ook tussen diensten op het lokale niveau en een belangrijke link met het sociaal werk. ‘In die beweging kan en moet het sociaal werk een voortrekkersrol spelen. Vooral wanneer het gaat over de sociaal werker als generalist: hij is de verbinding tussen de verschillende specialisten op het terrein die de weg naar de doelgroep zoeken.’ Of anders: ‘Het is het moment om te tonen dat sociaal werk het cement is tussen de specialisten in het veld.’

Het vervolg van RAEYMAECKERS’ uiteenzetting was erop gericht om na te gaan hoe die samenwerking op het terrein georganiseerd zou moeten worden. Hij introduceerde het concept ‘netwerk’ met de bijhorende vaststelling dat een netwerk hoe dan ook iets meer moet bieden dan wat een enkele organisatie kan betekenen voor de samenleving. De vraag rees vervolgens hoe men ervoor kan zorgen dat een netwerk écht werkt. RAEYMAECKERS stelde het als volgt: ‘In de eerste plaats is het van belang is dat de sociaal werker zich goed voelt bij de samenwerking, in die zin dat hij het gevoel heeft bij andere partners terecht te kunnen voor informatie en dat hij cliënten met een gerust hart kan doorverwijzen. Wat evenwel nóg essentiëler is, is dat de cliënt er uiteindelijk beter van wordt. Dat wordt vaak vergeten.’

RAEYMAECKERS stond vervolgens stil bij de specifieke knelpunten die men ervaart in termen van netwerk en samenwerking. Hij onderscheidde daarbij: netwerk governance, de rol van het sociaal werk en externe legitimiteit.

*‘Netwerk governance heeft in essentie betrekking op de organisatie van een netwerk. Er bestaan verschillende modellen, naargelang de invloed van de samenwerkende orga-*

*nisaties/partners in het netwerk groter of minder groot is in het geheel. Elk type heeft eigen voor- en nadelen. Zo heeft een leidende organisatie als voordeel dat makkelijker knopen kunnen worden doorgehakt. Dit is interessant wanneer men een innovatief netwerk wil uitbouwen.’ RAEYMAECKERS merkte hierbij op dat heel wat lokale besturen worstelen met hun rol in het netwerk: ‘In hoofdzaak hebben zij een faciliterende functie, maar dat stelt hen niet in de mogelijkheid om zelf beslissingen te nemen. Dit terwijl partners vaak wel vragende partij zijn voor een orgaan dat af en toe de leiding neemt en kan tussenkomen wanneer er geen consensus bereikt wordt.’*

Het tweede knelpunt verwijst naar de verwachtingen van de cliënt: ‘De cliënt wenst een hulpverlener die aandacht heeft voor alle levensdomeinen waar hij mee worstelt. Hij verwacht evenwel niet dat die hulpverlener alles meteen gaat oplossen: een gerichte en ‘warme’ doorverwijzing is meer dan voldoende.’ RAEYMAECKERS preciseerde dat dit in sommige gevallen kan betekenen dat de sociaal werker effectief met de cliënt meegaat naar de specialistische dienst: ‘Het is aan de sociaal werker als tussenpersoon om de cliënt weg te wijzen in het netwerk waarvan hij zelf deel uitmaakt. Hij stelt zich als generalist breed op, vanuit een holistisch mensbeeld.’ Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van specialisten in een netwerk benadrukte RAEYMAECKERS voorts de essentiële rol van de generalist in het geheel: ‘Los van de belangrijke taak die zij opnemen bij het onthaal en de verdere doorverwijzing van de cliënt is het zo dat generalisten in de regel een goede kennis hebben van de sociale kaart en ook vaker onderhandelen met diensten, zoals het OCMW. Op die manier wordt het dossier van de cliënt sterker en weet die zijn rechten beter te effectueren.’

Tot slot is de externe legitimiteit van een netwerk cruciaal voor het voortbestaan van dat netwerk. Het betreft de verhouding van het netwerk (meestal op het lokale niveau) ten aanzien van de hogere overheden. RAEYMAECKERS lichtte dit als volgt toe: ‘Diverse organisaties uit een netwerk worden vaak geconfronteerd met signalen vanuit de doelgroep waar zij zelf niets aan kunnen doen, omdat die verantwoordelijkheid ligt bij hogere overheden. Zo is er in Antwerpen bijvoorbeeld een tekort aan kwaliteitsvolle sociale woningen. Dat kan men niet op het buurtniveau oplossen; het is aan het netwerk om dit signaal op te nemen en door te geven aan het hogere niveau. Op die manier zullen de partners interesse blijven tonen voor het netwerk en blijft de samenwerking gegarandeerd.’

### **Een wit blad**

Ludo SERRIEN (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk) vervolgde de voormiddag met een pleidooi voor meer visie. ‘In de conceptnota van de Vlaamse regering gaat het over de overdracht van de justitiehuisen naar de gemeenschappen en enkele nieuwe, bredere ideeën over de rechten van dader en slachtoffer. Eerstelijnsbijstand is in dit verhaal duidelijk een apart spoor, waarover in de conceptnota niet gesproken wordt. Zoals HUBEAU eerder al aanhaalde, kan men uit de beleidsnota’s evenmin bijkomende informatie halen, behalve dan het signaal dat er mogelijks niet veel zal veranderen’, stak SERRIEN van wal. Om die reden pleitte hij ervoor om ‘het kader te herdefiniëren en letterlijk terug van een wit blad te trekken.’ Hij vervolgde met de stelling ‘dat het niet de bedoeling kan zijn om meteen operationeel te gaan denken; er moeten debatten ten gronde worden gevoerd om van daaruit van nul te beginnen’. SERRIEN voegde meteen de daad bij het woord door effectief een witte slide in zijn presentatie te vullen met een aantal kernbegrippen uit de rechtshulp. Het belang van sociale grondrechten werd in de verf gezet, alsook het bestaande onderscheid tussen rechtsbijstand en sociale rechtshulp (nl. het gegeven dat sociale rechtshulpverleners zich toeleggen op probleemsituaties die niet onmiddellijk aansluiting vinden bij de traditionele

rechtshulpverlening). Hij koppelde daarbij terug naar de uiteenzetting van GIBENS die stelde dat rechtshulp vandaag een zeer ruim begrip is. Een concept dat zich in feite situeert op een continuüm gaande van gerechtelijke bijstand in de brede zin van het woord over bemiddeling, informatie- en adviesverstrekking tot de integrale begeleiding binnen het sociaal werk en zgn. *social advocacy*. Daarnaast werd aan de verschillende actoren (sociaal werkers, advocaten, stafjuristen in sociale organisaties...) een plaats gegeven in het geheel. Ook de structurele rechtshulp (in de zin van 'collectieve belangenbehartiging') werd aangekaart. En tot slot koppelde SERRIEN de rechtshulp nog aan een aantal andere (recente) concepten, zoals automatische rechtentoekenning, empowerment en onderbescherming.

'Bij het uitwerken van een visie is het van belang om dit te doen tegen de achtergrond van hoe de samenleving er vandaag uitziet', benadrukte hij. 'Sedert de wet van 1998 is er al heel wat veranderd: juridisering, maatschappelijke achterstelling, voorwaardelijkheid van rechten, digitalisering en toenemende controle en toezicht van de staat op burgers... Daar moeten we rekening mee houden.' Ook het idee om alles zoveel als mogelijk te centraliseren op een plek (het zgn. 'geïntegreerd breed onthaal') kent veel aanhangers, maar daar wil SERRIEN niet van weten. 'Het is een romantisch idee om alles te willen bundelen op een locatie, maar rechten van mensen spelen zich af op diverse plaatsen. Dus daar moet men dan ook naartoe met de dienstverlening', sloot hij overtuigend af.

### ***Het gevaar van een reductionistische kijk op rechtshulp***

Geert INSLEGERS van het Vlaams Huurdersplatform begon zijn uiteenzetting met een heldere definitie van rechtshulp: 'Rechtshulp betekent de mensen helpen om hen greep te laten krijgen op hun sociale werkelijkheid via juridische middelen.' Echter: 'Wanneer men deze definitie vergelijkt met de realiteit van de samenleving, dan moet men vaststellen dat het huidige bijstandssysteem een zeer reductionistische benadering is ten aanzien van sociale problemen en de manier waarop juridische instrumenten daarop worden ingezet.' INSLEGERS verwees hiermee naar de complexiteit van de sociale werkelijkheid. 'Juridische dienstverlening gaat niet alleen over burgers, de overheid en enkele organisaties daartussen (die de verbinding maken). Tevens is er de marktwerking. Zo hebben ondernemingen en milieuverenigingen in vele gevallen evenzeer een juridische afdeling. Het speelveld is bijgevolg veel uitgebreider dan de gekende rechtshulporganisaties (mutualiteiten, OCMW's, CAW's...)' Wanneer men deze ruimere invalshoek niet in rekening brengt, waarschuwde hij dat uitgerend de meest kwetsbaren daarvan het slachtoffer zullen zijn.

Daarnaast stelde INSLEGERS dat het reductionisme eveneens plaatsgrijpt aan de *binnenkant* van de rechtshulpverlening. Zo betoogde hij: 'Ook binnen de huurdersbonden zijn allerlei processen gaande die impact hebben op de sociale rechtspositie van de huurders. Hoe gaan sociale huisvestingsmaatschappijen bijvoorbeeld om met huurders? Hoe doen zij aan onthaal? Daar zitten mogelijke uitsluitingsmechanismen waardoor mensen hun rechten niet opnemen. Men dreigt deze drempels niet op te merken vanuit de (huidige) reductionistische invalshoek.' Ter illustratie verwees hij naar de visitatiecommissies bij sociale huisvestingsmaatschappijen. Aanvankelijk zaten klantvriendelijkheid en sociaal beleid niet in de performantie-indicatoren van de doorlichting; nu (gelukkig) wel.

Verder vroeg INSLEGERS aandacht voor collectieve voorzieningen en de mate waarin kwetsbaren daaraan kunnen participeren. 'Binnen het platform werd gekozen voor samenwerking: er is een systeem uitgebouwd van collectieve leden met zeer diverse achtergronden (OCMW's, vakbonden, bewonersgroepen...). Het huurdersplatform zelf is een specialistische organisatie, maar door deze samenwerking tussen sociale organisaties wordt tevens een generalistische kijk op de situatie mogelijk gemaakt. En dat blijkt nodig, want veel kwetsbare

burgers verliezen greep op de problemen waarmee zij geconfronteerd worden, omdat het recht hen veel te ingewikkeld en ontoegankelijk overkomt.' Ziehier een duidelijke link naar RAEYMAECKERS.

Daarnaast pleitte INSLEGERS, net als SERRIEN, voor een propere lei, een nieuwe start vanaf een wit blad. Weliswaar met de nuance dat per beleidsdomein een visie moet worden uitgetekend: 'Men mag niet puur vanuit het welzijn denken. Het gaat over alle domeinen waarvoor Vlaanderen verantwoordelijk is, zo ook het onderwijs bijvoorbeeld. Burgers moeten daarbij betrokken worden en georganiseerd deelnemen. Sociale grondrechten zijn immers participatierechten', stelde hij onder verwijzing naar Koen RAES. En ten slotte: 'Dit alles toont aan hoe ruim men kan gaan. Men heeft in feite nood aan een samenwerking tussen agogisch, juridisch én sociaal werk. Alles moet bijna voortdurend organisch vermengd werken.'

### *De rol van de advocatuur in de eerste lijn*

De laatste spreker was mr. Hilde MELOTTE, voorzitter van de Commissie voor Juridische Bijstand Leuven. Met haar bijdrage legde ze de focus op de rol van de advocatuur in de eerstelijnswerking. In de eerste plaats wees ze erop dat advocaten reeds lang bijstand verlenen op vrijwillige basis: 'Naar inspiratie van de wetswinkels werden voor de wet van 1998 al verschillende vormen van adviesverlening georganiseerd en dit op gedecentraliseerde wijze.' Als voorbeeld verwees MELOTTE naar gratis dienstverlening in het gerechtshuis en de latere uitbreiding daarvan naar o.m. justitiehuisen, vrederechters en OCMW's. In een tweede beweging werd de actieve positie van de CJB Leuven toegelicht: 'De CJB is sedert vele jaren een forum waar de verschillende actoren elkaar ontmoeten (advocatuur/justitie, OCMW's en CAW's) en op die basis wordt sinds 2008 een jaarlijkse studiedag georganiseerd. Vragen over onderwerpen die vaak opduiken in de juridische bijstand worden er toegelicht vanuit de onderscheiden invalshoeken. Een voorbeeld is de themadag rond ouders en kinderen. Dit initiatief werkt nog steeds erg goed en fungeert als voorbeeld voor de rest van Vlaanderen', betoogde MELOTTE. Verder werd gewezen op de centrale positie van de kwetsbare burger, ook in de advocatuur. Het is volgens de CJB van groot belang om kwetsbaarheid voldoende breed op te vatten. Zoals MELOTTE het mooi illustreerde: 'Ook de echtgenote van de notaris kan kwetsbaar zijn in het vinden van haar recht'. Die focus op kwetsbare burgers is duidelijk terug te vinden in de verschillende projecten die men reeds heeft uitgebouwd. Het meest succesvolle initiatief werd ingevoerd in de inloopcentra van Leuven en Tienen: 'Op regelmatige tijdstippen is daar een advocaat beschikbaar, te midden van de mensen en de andere hulpverleners. Dit werkt niet alleen drempelverlagend; tevens krijgt men een samenwerking tussen welzijn en recht waardoor de burger op de beste wijze geholpen kan worden. Het geheel wordt ondertussen verder aangevuld met een proactieve component, zodat het recht daadwerkelijk naar de mensen toe wordt gebracht', lichtte MELOTTE toe. Tot slot is ook de CJB vragende partij voor meer visie op de eerstelijnsbijstand. Zo dient kwetsbaarheid als concept verder te worden ingevuld, alsook moet de flexibiliteit van de hulpverlening in dat toekomstbeeld worden weergegeven. 'Advocaten spelen daarin een belangrijke rol, niet alleen omdat zij die flexibiliteit hebben, maar vooral omdat zij nog steeds de meest herkenbare brug tussen justitie en burger zijn. Ondanks het feit dat het voeren van een procedure voor de rechtbank niet langer 'de norm' is, zijn advocaten nuttig om de alternatieven mee te ondersteunen. Bemiddelen en onderhandelen zijn daarvan de bekendste voorbeelden', zo besloot ze.



## TWEEDE LUIK: DEBAT

### *De Vlaamse Overheid*

Marc VERHELST sprak in naam van de Vlaamse Overheid over de contacten die er zijn met de OVB. Meer concreet wordt een visienota van de OVB verwacht met daarin enkele toekomstplannen voor de eerstelijnsbijstand. Celine MAES van de OVB bevestigde dat men inderdaad met die nota bezig is. Naast de advocatuur wenst de Vlaamse Overheid tevens de andere actoren rond de tafel te brengen. In het kader van het geïntegreerd breed onthaal wordt immers getracht om zoveel mogelijk drempels weg te werken en proactief op te treden tegenover kwetsbare burgers. Daartoe moet de samenwerking tussen het generalistische onthaal en een aantal specialismen versterkt worden. Tot slot benadrukte VERHELST dat de start van een wit blad weliswaar mooi is in theorie, maar dat men de realiteit zeker niet uit het oog mag verliezen: 'Een visie is noodzakelijk, met dien verstande dat men daarbij moet uitgaan van de huidige situatie en de mogelijkheden om daarin veranderingen aan te brengen.'

### *Netwerk tegen Armoede*

Hilde LINSSEN benadrukte in de eerste plaats dat de kwetsbare burger hoe dan ook het uitgangspunt moet vormen: 'Er is een heel grote versnippering in het landschap van de rechtshulp waardoor mensen niet weten waar ze met welke problemen terecht kunnen. Zeker wanneer het de meest kwetsbare burgers betreft.' Daarnaast pleitte ze voor de verdere uitbouw van het preventieve luik van de eerstelijns hulp: 'In het bijzonder wat de automatische rechtentoekenning betreft, is er nog veel werk te verrichten. Ter illustratie verwijs ik naar het grote aantal mensen dat het recht op verhoogde tegemoetkoming niet uitoefent.' LINSSEN voerde vervolgens enkele tegenargumenten aan ten aanzien van gecentraliseerde rechtshulp. 'Ondanks het feit mensen in armoede vaak zeggen dat ze op een enkele plaats willen terecht kunnen met hun problemen, bedoelen ze daarmee niet een enkel centraal loket', stelde ze. En verder: 'Ik volg dan ook de redenering van SERRIEN dat het recht zich op vele plaatsen afspeelt en dat dat ook zo moet blijven.' Voorts was LINSSEN de mening toegedaan dat het niet aan de armoedeorganisaties is om mensen aan hun rechten te helpen. Binnen het geïntegreerd breed onthaal zou dat naar eigen zeggen wel verwacht worden, maar daarvoor zou de verantwoordelijkheid worden gelegd waar deze niet thuishoort en dat kan niet de bedoeling zijn. LINSSEN sloot af met de opmerking dat het hoog tijd wordt dat organisaties als collectief het kunnen opnemen voor de belangen van kwetsbare burgers. 'Niet alleen ondervinden deze mensen moeilijkheden om de weg naar het recht te vinden, tevens hebben advocaten en justitie in het algemeen een erg slecht imago bij kwetsbare groepen. Recht staat – helaas – niet (altijd) gelijk aan rechtvaardigheid, dus is het van groot belang dat er een uitgewerkt collectief actierecht komt, zodat organisaties zich kunnen manifesteren.'

### *Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting*

Henk VAN HOOTEGEM koppelde voor zijn bijdrage terug naar het recentste tweejaarlijks verslag van het Steunpunt over armoede en publieke diensten: 'In ons verslag ging het dit keer ook over justitie en de eerstelijns rechtshulp. We stelden vast dat er verschillende redenen zijn waarom mensen hun rechten niet benutten. Een van de verklaringen is het niet-weten (bij gebrek aan informatie); een andere reden is omdat men zich schaamt, angstig is of in het verleden al een aantal negatieve ervaringen heeft gehad. Non-take-up is duidelijk een complex probleem met diverse oorzaken.' Echter: 'Dit gegeven blijkt niet door te dringen

op het federale niveau, want daar wordt in het nieuwe justitieplan de overconsumptie van justitie aan de kaak gesteld.' VAN HOOTEGEM stelde dat dit absoluut niet geldt ten aanzien van mensen in armoede: 'Wat geldt voor de algemene bevolking geldt niet automatisch voor kwetsbare groepen. In de zoektocht naar een gepaste oplossing is het dus noodzakelijk om enerzijds een algemene eerste lijn uit te werken (gericht aan alle burgers) en anderzijds ook een specifiek aanbod op maat van de kwetsbare burger.'

### ***Samenlevingsopbouw Antwerpen***

Vanuit Samenlevingsopbouw werd in eerste instantie aansluiting gezocht bij de definitie van juridische bijstand, zoals uiteengezet door INSLEGERS: 'Het recht op juridische bijstand is een grondrecht, maar ook een middel om andere grondrechten te effectueren. Het gaat over het volledige pakket, dus moet juridische bijstand eveneens voldoende breed gedefinieerd worden', betoogde Chris TRUYENS. Het uitgangspunt van de kwetsbare burger is volgens Samenlevingsopbouw zeer goed, maar men mag daarbij de invloed van de beleidsvoering zelf niet uit het oog verliezen. In de woorden van TRUYENS: 'Een ingewikkeld beleid, administratieve rompslomp... het zijn vaak de voorzieningen zelf die er mee voor zorgen dat de juridische bijstand vandaag onvoldoende gerealiseerd wordt. Kijk daarvoor bijvoorbeeld naar het probleem van de foutieve niet-toekenning bij OCMW's.' Verder werd ook hier gepleit voor meer proactief handelen: 'Uit onderzoek blijkt dat het vaak fout loopt als het initiatief uitsluitend bij de rechthebbenden wordt gelegd. Proactief handelen is dus nodig; outreachend handelen is daarvan een onderdeel.' In het verlengde hiervan pleitte TRUYENS voor een goede conceptualisering, zodat het meteen duidelijk is wie welke verantwoordelijkheden draagt. Ten slotte sloot ze zich uitdrukkelijk aan bij de visie van LINSSEN dat het geïntegreerd breed onthaal niet het ultieme antwoord zal bieden. 'Er zullen verschillende initiatieven moeten worden genomen, veel meer dan wat men nu van plan is. Er wordt vaak wat simpel over gedaan, maar het gaat er wel om dat de overheid de effectiviteit van grondrechten moet waarborgen. Armoedeorganisaties zullen mee hun steentje bijdragen, maar zij zijn niet verantwoordelijk voor de effectivering van die grondrechten. Dat is de taak van de overheid.'

### ***Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW): Oost-Brabant en Antwerpen***

Na de armoedeorganisaties kregen ook de CAW's het woord. Godelieve WINCKELMANS van het CAW Oost-Brabant nam hierin het voortouw. Zij merkte in de eerste plaats op dat juristen in het welzijnswerk niet altijd een evidentie zijn. De praktijk leert evenwel dat de samenwerking tussen justitie en welzijn steeds meer aandacht krijgt. Daarvoor verwees ze naar enkele initiatieven van het CAW Oost-Brabant: 'In de eerste plaats heeft ons CAW zich laten erkennen als organisatie voor juridische bijstand, waardoor we van bij het begin deel uitmaken van de commissie. Dat bracht meer welzijn in de commissie en het was tevens de aanzet voor enkele concrete projecten. Het bekendste en meest succesvolle is datgene waar GIBENS al eerder naar terugkoppelde, nl. de advocaten in inloopcentra.' WINCKELMANS vervolgde met een pleidooi voor het beter ontwikkelen van 'juridische voelhoorns' bij welzijnswerkers: 'Professionelen in het domein welzijn hoeven geen juridische scholing te hebben, maar ze moeten zich wel bewust zijn van de mogelijke juridische aspecten van een probleemsituatie. Men laat momenteel nog te veel liggen op de eerste lijn. Ook omgekeerd is er nood aan een andere grondhouding van advocaten. Heel wat rechtsbeoefenaars weten niet goed hoe ze moeten omgaan met mensen in armoede, met mensen die (vaak) bang zijn van hen. Door advocaten in inloopcentra een plaats te geven kunnen deze professionals niet alleen meer vertrouwd raken met het doelpubliek, maar tevens raakt de kwetsbare burger op die ma-



nier beter bekend met de advocaat als aanspreekpunt voor juridische vragen.' WINCKELMANS deed hiervoor de suggestie om te starten met een herziening van de opleidingen Rechten en Sociaal Werk.

Ann CASTREL van het CAW Antwerpen trad WINCKELMANS meteen bij: 'Er zijn inderdaad weinig juristen op het hoogste beleidsniveau in het domein welzijn. Welzijnswerk kan men echter niet naar behoren doen als men geen oog heeft voor het juridische en rechten zijn daar een integraal deel van. De hulpverlener moet op een eenvoudige manier toegang hebben tot duidelijk en correct juridisch advies.' Heel concreet heeft men in Antwerpen het initiatief genomen om juristen binnen te brengen in de welzijnsteams: 'Dat is een bewuste keuze. We wilden geen 'backoffice' organiseren voor juridische consultaties, omdat de hulpverlener de juridische vertaalslag dan eigenlijk al gemaakt moet hebben. Juristen komen daarom mee over de schouder kijken naar de sociale problemen van burgers waardoor zij onmiddellijk de juridisch relevante informatie kunnen bezorgen. Op die manier wordt aan vroegdetectie gedaan.'

### *Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG)*

Als laatste spreker uit de welzijnssector kwam Peter COUSAERT aan het woord. Hij lichtte het standpunt van het lokale beleidsniveau toe. Een eerste punt betrof de automatische rechtentoekenning. COUSAERT pleitte voor een betere toepassing van dit systeem. 'Er wordt veel over geschreven, maar in praktijk gebeurt er veel te weinig mee', zo betoogde hij. 'Bovendien is er nood aan een proactieve aanpak en de automatische rechtentoekenning is daar een onderdeel van.' Vervolgens ging COUSAERT in op de tussenkomsten van andere sprekers. Zo benadrukte hij het belang van een goed netwerk, maar tegelijk formuleerde hij de bedenking dat dit voor lokale besturen niet altijd evident is. Het probleem is in dit verband tweeledig: 'Ten eerste is er op het Vlaamse niveau een duidelijke opsplitsing tussen verschillende beleidsniveaus (bv. welzijn en zorg, welzijn en wonen, welzijn en justitie...), maar voor lokale besturen komen al die domeinen wel degelijk samen. Opgesplitste discussies komen daarom nogal bevreemdend over bij de steden en gemeenten. Ten tweede was er de kritiek dat het lokale niveau te weinig bestuurskracht heeft. Het moet echter worden benadrukt dat Vlaanderen dat ook deels zelf organiseert. Lokale besturen hebben immers de functie van facilitator. Dit betekent dat zij organisaties moeten samenbrengen rond de tafel, maar dat er geen instrumenten zijn om partijen te dwingen aan het overleg deel te nemen. Het zou fijn zijn mocht Vlaanderen wat meer slagkracht geven aan de lokale besturen, zodat de oplossing niet steeds afhankelijk is van de goodwill van de partijen rond de tafel.' COUSAERT sloot af met een interessante bedenking bij het geïntegreerd breed onthaal: 'We zien sociale huizen, dienstencentra en vele andere punten die gecreëerd worden. Het wordt tijd om keuzes te maken in het veld, want nu verliest men het overzicht. Een enkel loket is een verschraving, maar tegelijk geeft het helderheid. Het geïntegreerd breed onthaal laat echter iedereen in zijn positie en dus houdt het de versnippering in stand. Dat is niet wat we nu nodig hebben.'

### *Conclusie en toekomstplannen*

Concrete voorstellen liggen nog niet op tafel, maar het is zeker dat bepaalde aandachtspunten erg aanwezig zijn. Hierbij een kort overzicht:

- 1 De vraag rijst om in het kader van de door iedereen noodzakelijke geachte visieontwikkeling te starten van een 'wit blad'. Een aantal partijen kan zich hierin vinden; anderen wijzen erop dat men niet zomaar mag/kan voorbijgaan aan datgene wat reeds is. Voorts

moet men erkennen dat dit onderwerp niet ‘nieuw’ is: ook in het verleden werden al vele debatten gehouden over de organisatie van de eerste lijn. Het kan niet de bedoeling zijn om de zaken die men daaruit heeft geleerd integraal over boord te gooien.

- 2 Verder moet de verhouding tussen de verschillende professionals (sociaal werkers, advocaten...) worden herdacht. Iedereen is het erover eens dat meer samenwerking wenselijk is, maar een debat ten gronde over de verhouding generalist-specialist werd vooralsnog niet gevoerd. **RAEYMAECKERS** waarschuwde in zijn slotwoord voor een te methodologische benadering: ‘Professionals moeten elkaar kunnen aanvullen en met elkaar samenwerken, maar men mag hen niet in een keurslijf dwingen door hen een stappenplan of draaiboek op te leggen. De normatief-reflexieve invalshoek (en de vrijheid die daarbij hoort) moet zeker behouden blijven.’ Aangezien nagenoeg alle betrokken enthousiast zijn over een aangepaste opleiding voor juristen en sociaal werkers zal dat wellicht een van de eerste werkpunten worden.
- 3 Daarnaast is er de kwestie hoe het geïntegreerd breed onthaal in het geheel moet worden ingepast. Er zijn weinig voorstanders van een dergelijk onthaal, maar tegelijk staat de Vlaamse Overheid open voor suggesties van alle betrokkenen om dit concreet in te vullen. Hoe dan ook is men het erover eens dat een breed onthaal geenszins mag gelijkstaan met een enkel gecentraliseerd loket: de waarde van het lokale niveau moet behouden blijven. Andersom kan het echter evenmin de bedoeling zijn om de versnippering van de huidige dienstverlening in stand te houden.
- 4 Grote overeenstemming bestaat ten aanzien van proactief handelen. Dat het initiatief niet bij de (kwetsbare) burger mag liggen is wel duidelijk. De bedenking werd evenwel geformuleerd dat dit mogelijk makkelijker gezegd dan gedaan zal zijn. Wat begrijpen we immers precies onder proactiviteit? Waar zit het verschil met outreachend handelen? En wie heeft de uiteindelijke verantwoordelijkheid?
- 5 Tot slot is er de vaststelling dat alle partners het eens zijn om de kwetsbare burger in dit verhaal centraal te zetten en dat er, naast algemene juridische dienstverlening voor alle burgers, zeker aandacht moet zijn voor hulpverlening op maat ten aanzien van zij die dat het meest nodig hebben. Een goed uitgangspunt dat evenwel genuanceerd moet worden door de opmerking van **INSLEGERS** die stelde dat de maatschappij meer is dan de verhouding tussen burger en overheid en dat een al te reductionistische kijk op de samenleving in elk geval moet vermeden worden.

Bij wijze van afsluiter verklaarden alle deelnemers aan deze bijeenkomst dat zij bereid zijn om opnieuw een ronde tafel te organiseren wanneer de plannen van de regering wat verder staan. **LINSSEN** merkte op dat het goed zou zijn om dan ook vakbonden, mutualiteiten en leden van het griffiepersoneel en de magistratuur uit te nodigen.

Prof. dr. Stefan **RUTTEN** (UAntwerpen) merkte voorts op dat het voorwerp van het debat zeker moet worden uitgebreid tot de thematiek van e-justice. In Nederland zijn er immers al heel wat initiatieven op dat punt en het is een kwestie van tijd vooraleer België hierin zal volgen. Hoewel e-justice niet de ultieme oplossing is voor iedereen, zal het toch een belangrijke rol spelen in de toekomst van de rechtsbedeling. Dat doet een aantal specifieke vragen rijzen, precies omdat met e-justice geen duidelijk onderscheid meer bestaat tussen de eerste en de tweedelijns bijstand. Wie gaat dus wat regelen (Vlaams/federaal) en wat is de taak van de sociaal werker in dit verband?

Tot slot moeten we zeker de organisatie Droits Quotidiens (Didier **KETELS**) in de gaten blijven houden. Met concrete tools (opleidingen, websites, callcenter...) probeert Droits Quotidiens sedert reeds twintig jaar het recht dichterbij de kwetsbare burger te brengen. Binnenkort start in Vlaanderen de variant Helder Recht met een gelijkaardig programma.

GIBENS benadrukte in het verlengde hiervan dat het essentieel is om alle evoluties tijdig te beginnen monitoren, zodat het duidelijk wordt wat er leeft in de samenleving en waar het beter kan.

Wordt ongetwijfeld vervolgd.

---

## RECHTSHULP EN ADVOCATUUR / LEGAL AID AND REPRESENTATION (2)

---

### Een nieuw stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in Nederland?

ASHLEY TERLOUW<sup>a 1</sup>

<sup>a</sup> Hoogleraar rechtssociologie, Radboud Universiteit, Nijmegen (Corresp.: a.terlouw@jur.ru.nl)

#### 1. INLEIDING

In 2013 kondigde de toenmalige Nederlandse staatssecretaris TEEVEN van Veiligheid en Justitie aan dat er in de periode tot 2018 een bedrag van 85,1 miljoen euro zou moeten worden bezuinigd op de gefinancierde rechtsbijstand. De eerste plannen die hij presenteerde, riepen felle reacties op.<sup>2</sup> Advocaten gingen de straat op en verschillende juristen klommen in de pen en schreven dat de toegang tot het recht in gevaar was.<sup>3</sup> De bezuinigingsplannen waren dan ook ingrijpend. Voorgesteld werd onder meer om bepaalde rechtsgebieden van gefinancierde rechtsbijstand uit te sluiten en nog slechts twee punten (ongeveer € 200) toe te kennen voor rechtshulp in hoger beroep in vreemdelingenzaken.<sup>4</sup> Deze plannen stonden in een beleidsbrief<sup>5</sup>. Daarop heeft BARKHUYSEN een doortimmerd commentaar geschreven waarin hij over de meeste onderdelen zei dat ze EVRM-technisch wel konden, met uitzondering van de uitsluiting van rechtsgebieden.<sup>6</sup> Dat onderdeel kwam dan ook niet meer terug in het consultatiewetsvoorstel dat eind 2014 is rondgestuurd.<sup>7</sup>

Op 20 januari 2015 verwierp de Eerste Kamer door het aannemen van de motie FRANKEN de bezuinigingsplannen.<sup>8</sup> De bezuinigingen werden vervolgens opgeschort in afwachting van de bevindingen van de door het Kabinet ingestelde commissie WOLFSEN<sup>9</sup> die op 30 november 2015 advies uitbracht.

Daarnaast heeft de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) op eigen initiatief onderzoek laten verrichten naar de randvoorwaarden voor een duurzaam stelsel van gefinancier-

---

<sup>1</sup> De auteur dankt Carolus GRÜTTERS en Mies WESTERVELD hartelijk voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

<sup>2</sup> Stelselvernieuwing rechtsbijstand. Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 12 juli 2013; *Kamerstukken II 2013/14*, 31 753, nr. 64.

<sup>3</sup> Spronken, T. (2013). Rechtsbijstand: het kind van de rekening, *NJB* 29, p. 1955; ARLMAN, H. en LOHMAN, E. (2013). Toegang tot het recht: grondrecht of kostenpost? *NJB* 44, p. 3027.

<sup>4</sup> Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer 18 februari 2014, *Kamerstukken II 2013/14*, 31753, nr. 70.

<sup>5</sup> Brief aan de Tweede Kamer 12 juli 2013; *Kamerstukken II 2012/13*, 31753, nr. 64.

<sup>6</sup> BARKHUYSEN, T. (2014) Advies met betrekking tot de bezuiniging op en de 'stelselvernieuwing' van de gefinancierde rechtsbijstand en het recht op toegang tot de rechter, *VSAA en VSAN*; <http://rechtsbijstandjuistnu.nl/wp-content/uploads/2014/02/2014-02-13-advies-gefinancierde-rechtsbijstand-en-toegang-tot-de-rechter.pdf>.

<sup>7</sup> <http://www.recht.nl/nieuws/familierecht/115539/concept-wetsvoorstel-stelselvernieuwing-rechtsbijstand/>.

<sup>8</sup> *Kamerstukken I, 2014/15*, 34 000 VI, M. ChristenUnie, PVV, D66, CDA, GroenLinks, SP, PvdD en OSF stemden voor.

<sup>9</sup> Ingesteld op 13 februari 2015 door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister voor Wonen en Rijksdienst, *Kamerstukken I 2014/15*, 34000 VI, S, *Stcr.* 2015, 4919.