

# Grondrechten en armoede: met de armoedecrisis naar een armoedezaak?

---

**Bernard HUBEAU**

*Emeritus UAntwerpen en VUB, actief bij de Universitaire Stichting Armoedebestrijding van de UAntwerpen*

---

## I - INLEIDING: DE SAMENLEVING KRIJGT DE ARMOEDE NIET KLEIN

1. Deze tekst is een bewerking van het slotwoord, uitgesproken op de studiedag op de studiedag over “De strijd tegen armoede: juridische perspectieven”, georganiseerd aan de Faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen op 8 december 2022. In deze bijdrage wordt dan ook geregeld verwezen naar de bijdragen in de publicatie die daaraan werd gewijd (J. Rozie, S. Rutten & B. Vanlerberghe (ed.), *De strijd tegen armoede. Juridische perspectieven*, Antwerpen/Gent/Cambridge, Intersentia, 2022, 138 pp.)

De (moeilijke) relatie tussen recht en armoede is een zeer gewichtig thema, waaraan geregeld, maar niet heel intensief en onvoldoende belang wordt gehecht in juridische kringen. Men spreekt dan al eens “(kans)arm recht”. Maar er zijn toch een aantal basiswerken over het thema.

Wie bezig is met armoede houdt elk jaar vooral twee momenten in het oog. 17 oktober is de zogenaamde dag van de armoede. Heel wat activiteiten hebben dan plaats, zowel vanuit het maatschappelijk middenveld in het algemeen, als vanuit de armoedeverenigingen in het bijzonder. Een ander aanknopingspunt is de verschijning elk jaar begin december van het nieuw Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting van de Universitaire Stichting Armoedebestrijding van de Universiteit Antwerpen. Het gaat altijd om een vorm van hoop, maar meestal gekoppeld aan vrees. Geraakt de armoedeproblematiek opgelost of niet? Hoop maakt altijd plaats voor angst en teleurstelling: cijfers stagneren of gaan soms achteruit. In 2022 waren de cijfers iets beter, maar dat was vooral te danken aan de coronaperiode, waarin onder meer vormen van steun voor de meest kwetsbare burgers waren uitgewerkt (J. Coene, e.a., *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2022*, Leuven, Acco, 2022). Maar om en bij de 13 % van alle Belgen loopt een ernstig armoederisico. Die boekenreeks is een realisatie van een multidisciplinair team, en is een belangrijk referentiewerk. Meer dan dertig jaar wordt elk jaar opnieuw tegelijk gemeten, maar ook en vooral geanalyseerd.

2. De kernvraag blijft hoe het komt dat de armoede zo’n een hardleers probleem blijft en wat we er in het recht en – vooral? – via de mensen van het recht aan kunnen doen. Het antwoord is zoals zo vaak genuanceerd. We mogen het recht niet over-, maar ook niet onderschatten en omgekeerd. Vooral moeten wij beseffen dat het gaat om een “multiproblematiek”, dus sowieso complex om aan te pakken. Het gaat inderdaad om een netwerk van uitsluitingen. Nu en dan moeten we de definitie van armoede, zoals voorgesteld door de onderzoeksgroep die het

jaarboek realiseert: “een netwerk van sociale uitsluitingen, dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan, in die mate dat men geen leven kan leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid. Hierdoor ontstaat een kloof met de rest van de samenleving en deze kloof, die in de samenleving wordt gereproduceerd, kan men niet op eigen kracht overwinnen” (J. Coene, e.a., 2022). Vlamincx en Geysels noemen deze kloof zelfs een – onoverwinnelijke – “muur” (zie verder).

In deze bijdrage wil ik vooral ingaan op een drietal facetten en dimensies van de relatie tussen recht en armoede. Ten eerste wil ik wijzen op het essentiële belang van mensenrechten, gekoppeld aan de menselijke waardigheid, en de sterkten en zwakten (menselijke waardigheid). In de tweede plaats wil ik iets kwijt over de buitenkant en de binnenkant van de armoede en tot slot wil ik wijzen op de noodzaak van een structurele aanpak. Is er ja dan neen sprake van een armoede- of ongelijkheids crisis en hoe moeten we ermee omgaan?

## II - HET ESSENTIELE BELANG VAN MENSENRECHTEN: STERKTEN EN ZWAKTEN

3. Eén van de eerste boeken van Camus was *L'Envers et L'Endroit* (in de Nederlandse vertaling *Keer en tegenkeer*) (1937). In één van de korte verhalen stelt hij via metaforen dat alles een voor- en een achterkant heeft, vrij vertaald zowel een sterkte als een zwakte.

Als voorkant en sterkte zien we dat grond- en mensenrechten een nieuwe “*common ground*” vormen daar waar weleer eerder ideologie en/of religie een rol speelden om de samenleving te ordenen. Ze worden een frame, met de menselijke waardigheid als toetsingskader. Dat zien wij ook in de formulering van artikel 23 van de Belgische Grondwet over de sociaaleconomische rechten.

Maar er is ook een achterkant, een aantal zwakten en schaduwkanten dus. Een blind geloof in (de toekenning van) grond- en mensenrechten is ongepast, want er rijzen toch een aantal problemen, en in versterkte mate voor mensen in armoede.

Ten eerste men moet de rechten toegekend krijgen van instanties of personen, en dat is niet altijd evident: men moet rechten willen toekennen. Mensenrechten worden voorts vaak internationaal onderhandeld: ze zijn dus vaak voorwerp van een compromis, qua inhoud en qua betekenis voor bijvoorbeeld armoedesituaties.

Verder rijst de vraag of de mensenrechten universeel of categoriaal zijn? Je hebt hen die geloven in een soort natuurrechtelijke grondslag, anderen gaan meer voor de actualiteitswaarde en de doelgroepgebonden benadering. Alleszins is er nood aan concrete regelgeving.

Voorts is er een grondrechten een individuele en een collectieve kant verbonden. Er is ook nood aan concrete regelgeving om de beide dimensies tot hun recht te laten komen. Zo evolueert de revolutie bij Albert CAMUS ook van een individuele (“*solitaire*”) naar een collectieve (“*solidaire*”) revolutie (A. Camus, *L'Homme révolté*).

Ten vierde wordt meestal uitgegaan van het zogenaamde “progressieve karakter” van de grondrechten. Dit heeft te maken met het evoluerend karakter van de betekenis van een grondrecht in de richting van een betere realisatie ervan) van de sociaaleconomische grondrechten. Hiermee hangt het zogenaamde “*standstill*-beginsel” samen. Dit laatste beginsel betekent dat er geen ingrijpende achteruitgang mag komen in verband met de erkende grondrechten, tenzij het algemeen belang kan worden ingeroepen (P. Lefranc, “Hoe relevant is het grondwettelijk *standstill*-beginsel voor het recht op toegang tot de rechter?”, in J. Rozie, e.a., 2022, 35-62).

We nemen even de (rechts)positie van de sociale huurder als voorbeeld. Recent zijn er in het sociaal huurstelsel een heel aantal wijzigingen in de vorm van verstrengingen en sanctionering ten aanzien van de sociale huurders gekomen: sommigen noemen het evoluties in de verdergaande “culpabilisering” van de sociale huurders (T. Vandromme, “Sociale huur volgens Boek 6 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021”, in B. Hubeau & T. Vandromme (ed.), *Op zoek naar zilver. 25 jaar Vlaamse Wooncode en 1 jaar Vlaamse Codex Wonen*, Brugge, Die Keure, 2022, 119-154). Als losse maatregel (met sancties) doorstaan zij, zo blijkt uit adviezen van de Raad van State en arresten van het Grondwettelijk Hof, de *standstill*-test.

Maar naar onze mening moet meer worden bekeken of de globale achteruitgang niet substantieel is door de talrijke aparte maatregelen, samen genomen. Een aantal procedures lopen nog. Het gaat om de volgende achtereenvolgende regelingen: de tijdelijke huurovereenkomsten in plaats van de overeenkomsten van onbepaalde duur; de verplichte inschrijving bij de VDAB; de verstrenging van de taalkennisvereiste; de inkomsttoets en de sanctionering van te groot wonen.

De vraag rijst ook waarom er een koppeling van sancties gebeurt aan bepaalde woongerelateerde zaken waarmee de meest kwetsbaren te maken hebben, maar niet voor bijvoorbeeld de renovatiepremie, de woonbonus, .... Vaak wordt ook het draagvlak-argument ingeroepen, met name dat de middengroepen bijdragen aan de kosten van sociale woningen, en dus er ook op mogen rekenen dat er streng wordt toegekeken op bepaalde toestanden.

Ten slotte kan men ook gewagen van een implementatie- en afdwingbaarheidskloof. Er is sprake van aanzienlijke drempels om de eigen rechten waar te maken, vooral voor mensen in armoede (zie onder meer ook (zie ook S. Rutten & P. Thiriar, “Armoede en civiel procesrecht, armoe troef”, in J. Rozie, e.a., 2022, 63-78). Mensen in armoede zijn ook vaak zelf niet de initiatiefnemer van gerechtelijke procedures, bijvoorbeeld in het strafrecht (zie onder meer J. Roelandt, “Straf(proces)recht en armoede. Over de matigingsbevoegdheid van de strafrechter ten voordele van de verdachte in een kwetsbare toestand”, in J. Rozie, e.a., 2022, 79-111). Daarbij is de nood aan ondersteuning dan ook evident (zie ook 3.).

### **III - BUITENKANT EN BINNENKANT VAN DE ARMOEDE EN DE INSTEEK VAN HET RECHT**

4. En zo belanden wij bij de noodzakelijke aandacht voor buiten- en vooral ook binnenkant van de armoede.

Als we het hebben over de buitenkant van de armoede denken wij aan de uiterlijke problematieken en kenmerken (denk aan de eerder gemelde definitie), en de mogelijkheden om via het recht de strijd tegen armoede op te nemen. Maar dit kan soms zelfs contraproductief werken. Dat geldt des te meer omdat procederen niet evident is. De vroegere Nederlandse ombudsman Brenninkmeijer noemde procederen een ooit “rampscenario” is, een “*ultimum remedium*”. In een bepaalde fase van zijn leven schrijft Albert Camus: “*Ne jamais faire appel aux tribunaux* », en over de rechtersfiguren: « *cela a des hauts et des bas* ».

Men heeft vooral oog voor het beleid en de maatregelen, maar er is ook de beleving en de daarmee samenhangende nood aan maatwerk, dus de binnenkant van de armoede.

Maar voor de overgang tussen beide is er een essentiële schakel, met name het noodzakelijke vertrouwen in de rechtsstaat en justitie. En dank zij de Justitiebarometers, die enkele – te veel! – jaren geleden werden opgezet, kon men vaststellen dat quasi de helft van de bevolking geen of onvoldoende vertrouwen heeft in de rechtsstaat en justitie. Dat is een belangrijk element. Soms gaat het inderdaad om wat de slogan, die in Nederland vaak is gebruikt, vooropstelt: “uw rechtsstaat is de onze niet” (M. Hertogh, *De levende rechtstaat. Een ander perspectief op recht en openbaar bestuur*, Utrecht, Lemma, 2002).

Dit is trouwens ook de vraag van armoedeorganisaties om in het recht meer aandacht te hebben voor de concrete mensen. Camus schreef het mooi op: “*être le témoin de la chair et non de la loi* ». En hierbij is er naast vertrouwen (wat een subjectieve, laat staan intersubjectieve beleving is) ook aandacht voor preventie nodig (zie hierover: S. Gibens, “Het decreet op de juridische eerstelijnsbijstand als basis voor een sociaal-juridische praktijk: hoe mensen in armoede bereiken?”, in J. Rozie, e.a., 2022, 1-33).

Voor deze binnenkant van de armoede is er doorgaans vrij weinig aandacht, en bij mensen in armoede is deze beleving essentieel. Dit gebeurt echter wel in het sociaal werk, maar het mag niet enkel bij armoedebegeleiding blijven. Ook de dimensie van de armoedebestrijding, een politieke werking ter bestrijding van armoede en sociale ongelijkheid als het ware, mag niet ontbreken.

Naast het sociaal werk kan ook de rechter wel in zekere mate recht doen aan individuele situaties en een vorm van maatwerk bieden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de toepassing van de wetgeving op het recht op maatschappelijke integratie en de mogelijkheden om via bevordering van het studeren zowel bestaanszekerheid als integratie in de samenleving te verzekeren (K. Reyniers, “20 jaar RMI-wet: een (juridische) analyse met focus op jongeren. Studeren als evenwaardige piste voor maatschappelijke integratie?”, in J. Rozie, e.a., 2022, 113-138).

Daar waar belangrijke beleidskeuzes worden gemaakt in verband met het sociaal beleid, moet dit leiden tot concrete maatregelen en kan de rechter op de toepassing ervan toezien. In die zin heeft Walter Van Gerven goed ingezien dat de rechter deels als “wetgever” optreedt en dus ook een vorm van (niet politiek bedoeld) beleid voert (zie zijn magistraal werk dat ongeveer vijftig jaar geleden verscheen: W. Van Gerven, *Het beleid van de rechter*, Standaard Antwerpen, Uitgeverij, 1973).

#### IV - NOOD AAN STRUCTURELE MAATREGELEN: ARMOEDE- OF ONGELIJKHEIDSCRISIS?

5. We komen aan bij het derde aandachtspunt en dat schetst vooral de armoede als een vorm van fundamentele sociale ongelijkheid. Daaruit moeten we afleiden dat een armoedebestrijdingsbeleid een veel complexer en uitdagender draagwijdte moet nastreven.

De basisvaststelling is dat er een probleem van ongelijkheid en sociale uitsluiting is en dat het doel de vermindering van de ongelijkheid moet zijn. Dat is een opdracht, ook voor juristen, zowel individueel als collectief, om te evolueren naar een “rechtvaardige rechtstaat” (zie hierover onder meer ook: B. Hubeau, “Het (on)gelijkheidsdenken van Albert Camus als dimensie van de (sociale) rechtvaardigheid”, in H. Willekens & M. Lambrechts (ed.), *Recht en ongelijkheid*, Brugge, Die Keure, Tegenspraak-cahiers afl. 31, 2022, 81-109).

Het moge duidelijk zijn dat daarvoor een globale visie en aanpak nodig zijn. Vaak zijn de huidige maatregelen vooral curatief en sectorgebonden: het gaat om losse, marginale, zeg maar *ad hoc*-maatregelen. Voorbeelden zijn er te over, bijvoorbeeld in het sociaal recht, het consumentenrecht, ...

Maar om die visie en aanpak te onderbouwen hangt veel hangt af van de verklaringen voor en de visies op armoede en de aanpak daarvan. Deze hangen uiteraard nauw samen. Wij verwijzen naar de verklaringen aan de hand van de diverse modellen van de hand van Jan Vranken: het individueel schuldmodel (de arme heeft het aan zichzelf te wijten dat hij in deze situatie is terechtgekomen), het individueel ongevalsmodel (door concrete omstandigheden, zoals faillissement, ziekte of ongeval is de armoedesituatie ontstaan), het conjunctureel model (de economische conjunctuur zorgt ervoor dat sommige personen in armoede terechtkomen bij gebrek aan bestaansmiddelen of perspectief) en het structureel model: hierbij sluit dan de eerder beschreven definitie aan, waarbij het netwerk aan uitsluitingen en de kloof naar de samenleving essentieel zijn (zie de Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting). Albert Camus had al door dat armoede vaak kan worden verklaard via het structurele model: “*Car la pauvreté ne se choisit pas, mais elle peut se garder*» (A. Camus, *Le premier homme*).

Maar, net omdat het een netwerk aan uitsluitingen, een multiproblematiek betreft, wordt de aanpak ervan een complexe aangelegenheid. De *non take-up* is één van de belangrijke neveneffecten. En dit geraakt maar niet opgelost: daarbij zou een juridische regeling heel wat kunnen helpen.

Juridisch gezien en op het terrein van de grond- en mensenrechten moet er ook op worden gewezen dat er geen expliciete bescherming tegen armoede is opgenomen in het recht. Vandaar – opnieuw – de *ad hoc*-maatregelen en onvoldoende gerichtheid op mensen in armoede als geheel, de binnen- en de buitenkant. Wel kunnen we indirect een beroep doen op de sociale grondrechten opgenomen onder meer in Europees Sociaal Handvest en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De afdwingbaarheid is echter niet altijd volledig gegarandeerd.

Wij kunnen wijzen op de recente energiemaatregelen. Aan de ene kant is er een probleem van toegankelijkheid voor mensen in armoede: ze komen in aanmerking voor ondersteuningsmaatregelen, maar ze worden onvoldoende gebruikt bij gebrek aan kennis of vaardigheden. Anderzijds is er de universaliteit van veel van die maatregelen, zodat er

problemen zijn door de onvoldoende doelgroepgerichtheid op mensen in armoede. We zien ten slotte ook dat de energieprijzen ruim worden geproblematiseerd nu de sociaaleconomische middengroepen ook worden getroffen, terwijl energiearmoede al zo lang bestaat en gekend is. Wij verwijzen naar de werkzaamheden van het Platform Energiearmoede die werkzaam is in de schoot van de Koning Boudewijnstichting en diverse opbouwwerkinitiatieven in dit verband.

Toch willen we opnieuw benadrukken dat de rechter ook aan “beleid” kan doen. Niet door “politiek” beleid, wel door interpretaties te verlenen aan bepalingen, daar waar er ruimte en appreciatiemarge voorhanden zijn, samen met een grondrechtconforme toepassing van bepalingen, die zich ertoe lenen. Dat kan uiteraard niet tegen de wetgeving ingaan, wel via een brede invulling waarbij het doel van een regeling bepalend is. Een voorbeeld betreft de boetes, waarbij wordt gekeken naar individuele situaties, en niet enkel de financiële armoede in aanmerking wordt genomen, maar tevens de sociale toestand (J. Roelandt, in J. Rozie, e.a., 2022).

## V - TOT SLOT: MET DE ARMOEDECRISIS NAAR EEN “ARMOEDEZAAK”?

6. Moeten we het er niet over eens zijn dat er sprake is van een armoedecrisis, die als een nieuwe crisis zou moeten worden erkend? In Wikipedia lezen we als definitie van het concept crisis: “een zware noodsituatie waarbij het functioneren van een stelsel van welke aard ook verstoord geraakt”. En deze crisis is ruimer dan enkel vanuit een financieel oogpunt.

Dit brengt ons tot een ruimere vaststelling. Is er geen nood aan een “Armoedezaak” of een “Ongelijkheidszaak”, daarbij inspiratie opdoend bij de Woonzaak en/of de Klimaatzaak? Wij zien trouwens dat er meer en meer aan “*litigation*” wordt gedacht vanuit actiegroepen en NGO’s. Ze hanteren dan (al dan niet) collectieve procedures, wanneer andere actiemiddelen geen of onvoldoende soelaas bieden. Armoedeorganisaties zouden daarbij uiteraard een belangrijke initiërende rol kunnen spelen en ondersteuning zoeken in een ruim netwerk aan gelijkgezinde organisaties en personen (zie onder meer: H. Beersmans, *Woonzaak*, Berchem, EPO, 2022).

Een recent boek van Erik Vlaminck en Jos Geysels met de titel “Ten derde male” (Antwerpen, uitgeverij Vrijdag, 2022) spreekt terecht van een “muur” tussen zij die het goed hebben, en zij die dat niet zijn. Ook hier geldt dat het niet enkel een financiële muur is.

Een stukje revolte is nodig, ook binnen het recht: “*la révolte n’est pas contraire à la mesure*”. Zoals Camus vooropstelt moeten we gaan naar een verantwoordelijke, sociaal verantwoorde revolte en verontwaardiging.

Willen we ingrijpen in de zoektocht naar oplossingen, dient er op drie niveaus te worden gewerkt: het micro-niveau (naar personen toe, wat we eerder de binnenkant noemden), het meso-niveau (het recht en de mensen van het recht) en het macro-niveau (het structureel niveau van de hele samenleving). Opnieuw, we mogen de rol van het recht niet overschatten, maar ook niet onderschatten.

Dit kan geschieden in functie van “kleine utopieën”, die misschien naar een “grotere utopie” leiden, dit alles in functie van sociale rechtvaardigheid. We hebben het over “grotere” utopie,

omdat té grote utopieën *as such* gevaarlijk zijn in de zin dat ze totalitaire vrijheidsbeperkende trekken vertonen. We sluiten daarbij aan bij de lectuur van Thomas More's *Utopia* door Hans Achterhuis (H. Achterhuis, *Koning van Utopia*, Amsterdam, Lemniscaat, 2016).