

# Memorandum

vrijdag 23 februari 2024

Raad van bestuur

## Reactie op het verslag van het Rekenhof over de financiering van de tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstandsverzekering

De Orde van Vlaamse Balies (OVB) heeft met belangstelling maar niet zonder verbazing kennis genomen van het verslag van het Rekenhof<sup>1</sup> over de financiering van de tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstandsverzekering. OVB onderschrijft de conclusie dat er plaats is voor een **nieuw beleid**, maar heeft ernstige bedenkingen bij het verslag en de totstandkoming ervan.

### 1 Algemeen

In het gerechtelijk jaar 2022-2023 dienden de Belgische advocaten 249.456 eindverslagen in voor prestaties voor rechtzoekenden die aanspraak maken op tweedelijnsbijstand (pro Deo). Dat geeft een idee van het belang van die vorm van juridische bijstand.

Voor de behandeling van die zaken krijgen de advocaten, weliswaar met ruim anderhalf jaar vertraging, een ereloon en een kostenvergoeding

De Bureaus voor Juridische Bijstand (kortweg BJB's) van de plaatselijke balies zijn belast met de organisatie en het beheer van de tweedelijnsbijstand.

Elk BJB kampt met een **buitengewone werkdruk**. Zij beoordelen jaar in jaar uit minstens 250.000 dossieraanvragen. Dat impliceert dat de BJB's ook een navenant aantal vermogensonderzoeken uitvoeren en bij afsluiting evenveel rapporten en puntenaanvragen moeten beoordelen. Het BJB ontfermt zich tevens over de beslechting van alle, overigens zeer frequent voorkomende tussentijdse problemen of discussies.

Bovendien strekt het domein van de tweedelijnsbijstand zich uit over alle mogelijke rechtstakken.

Dit alles vergt veel expertise en een stevige logistieke en menselijke omkadering. Het Rekenhof lijkt voorbij te gaan aan deze **bijzondere complexiteit** van de materie.

Daarbij komt dat in België nog steeds voldoende advocaten gevonden kunnen worden om dossiers in de tweedelijnsbijstand te accepteren, zodat de toegang tot de rechter gewaarborgd is. Die situatie moeten wij beschermen, want zij ligt niet voor de hand: in Nederland is er een acuut tekort aan 'sociale advocatuur' door veroudering van de advocaten die dat soort zaken aannemen en te weinig instroom. In het Verenigd Koninkrijk doet zich eenzelfde fenomeen voor: in strafzaken moeten alarmerend hoge aantallen personen zich zonder bijstand van een advocaat voor de rechter aanbieden. De situatie in eigen land kunnen wij enkel blijven in stand houden als er voldoende middelen ter beschikking zijn voor behoorlijke rechtshulp.

Die overwegingen zien wij niet terug in het verslag van het Rekenhof.

---

<sup>1</sup> Rekenhof, Betaalbare toegang tot justitie, Tweedelijnsbijstand en rechtsbijstandsverzekeringen, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2024.

## 2 Financieringsstelsel tot 31 december 2023 en kosten van het BJB

De kost van de tweedelijnsbijstand komt ten laste van de overheid, aangezien de organisatie van deze vorm van rechtshulp deel uitmaakt van de grondwettelijke taken van de Staat.

Ruim 18 jaar lang (nl. sinds de Programmawet van 27 december 2005) is de kostenvergoeding voor de balies, die instaan voor de werking van de BJB's, vastgesteld op een jaarlijkse, forfaitaire subsidie van 8,108% van de totale vergoeding van de advocaten werkzaam in de tweedelijnsbijstand. Dat de **subsidie forfaitair** was, is een keuze geweest die de wetgever in 2005 gemaakt heeft.

Dat neemt niet weg dat de balies jaarlijks een zeer volledig en gedetailleerd overzicht gemaakt hebben van alle kosten die zij voor hun BJB's gemaakt hebben, elk volgens hun eigen werkwijze: de balies zijn daarin autonoom. Die gegevens, samen met transparante data over de puntentallen en de bedragen die uitbetaald zijn aan de advocaten die zich ingeschakeld hebben in de tweedelijnsbijstand, zijn jaarlijks en systematisch overgemaakt aan de FOD Justitie. De bedoeling hiervan was de overheid in staat te stellen de financiën te verifiëren, en desgewenst het beleid aan de bevindingen aan te passen en wetswijzigingen voor te stellen.

Dit stelsel is zo, zonder betwisting van overheidswege, gehandhaafd tot vorig jaar. Dan is de wet van 19 december 2023 'houdende diverse bepalingen in burgerlijke en gerechtelijke zaken' ingevoerd. Deze wijzigt het financieringssysteem fundamenteel, in beginsel met ingang op 1 januari 2024.

## 3 Herziening vanaf 1 januari 2024

Het financieringsstelsel was inderdaad aan herziening toe, al was het maar omdat de kring van personen die dankzij de verhoging van de inkomensdrempels in aanmerking kwamen voor tweedelijnsbijstand aanzienlijk uitgebreid is. Er waren dus solide argumenten voor de stelling dat het forfait van 8,108% van de uitbetaalde vergoedingen niet langer actueel was.

Daarom is de OVB samen met de Frans- en Duitstalige advocaten in gesprek gegaan met het kabinet Justitie. Zo kwam de nieuwe wet tot stand, die in principe ingegaan is vanaf 1 januari 2024.

De hervorming zou er hopelijk o.m. in bestaan dat de waarde van het punt wettelijk vastgelegd wordt. Dat is echter nog niet gerealiseerd maar enkel in het vooruitzicht gesteld. Het wettelijk vastleggen van het punt is een garantie voor de advocaten die ook wel noodzakelijk is, omdat zij anders, bij een 'gesloten portefeuille' niet alleen lang moeten wachten op de uitbetaling van het loon voor hun werk, maar bovendien afhankelijk zijn van het totale aantal punten dat in een jaar gegenereerd is door alle advocaten samen. Niet alleen wisten de advocaten niet wanneer zijn precies betaald zouden worden, maar zij wisten ook niet hoeveel zij voor hun werk zouden krijgen. Die onrechtvaardigheid moest, naar de mening van de advocatuur, weggewerkt worden.

De andere belangrijke wijziging, die inmiddels wel gerealiseerd is, is dat het kostenpercentage voor de balies **daalt** van een forfait van 8,108% naar een maximum van 7% mits verantwoording van de reële kosten. De OVB heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat de reële kosten van de balies voor vergoeding in aanmerking moeten komen. Niets meer, maar ook niets minder. De OVB heeft haar steun betuigd voor deze realistische benadering, ervan uitgaande dat niet alleen de kostenvergoeding aangepast wordt, maar ook de beloofde vaste puntwaarde realiteit wordt.

## 4 Specifieke punten van kritiek: werkwijze en inhoud

De OVB betreurt in de eerste plaats dat het Rekenhof zijn bevindingen en aanbevelingen **niet afgetoetst heeft bij de balies of de OVB**, die nochtans essentiële actoren zijn voor de geanalyseerde materie.

Dat had **vergissingen en ontorechte conclusies** kunnen vermijden. Enkele (niet limitatieve) voorbeelden:

- Het verslag stelt dat de balies geen **fiscale fiches** hebben opgemaakt voor de uitgekeerde vergoedingen en dat er geen lijsten bezorgd zijn aan de FOD. Dat is, aan de Vlaamse kant, fout: nooit is er een onderbreking

geweest in de opmaak van de fiscale fiches en jaarlijks zijn er lijsten bezorgd met de uitgekeerde vergoedingen per advocaat.

- Het verslag geeft voorbeelden van bepaalde **kosten die onterecht zouden zijn**. Het gaat dan bijv. over verblijfs- of restaurantkosten. De OVB weet echter tot nader order niet bij welke balie die kosten vermeld zouden zijn en kan dus geen toelichting geven over de context. Evenmin kan beoordeeld worden of die kosten daadwerkelijk in het kader van de kostenvergoeding terugbetaald zijn, want een aantal balies hebben ruim méér kosten aangegeven dan zij in werkelijkheid uitgekeerd gekregen hebben (zie p. 38 van het verslag). Het is dus perfect mogelijk dat die kosten wel vermeld zijn maar nooit terugbetaald. En, ten slotte, en dat is essentieel: de 8,108% was een forfait, de opstelling van de kosten was enkel voor de transparantie naar de overheid toe om desgewenst het beleid bij te sturen.
- De **kilometervergoeding zou te hoog zijn**, nl. EUR 0,625/km terwijl de overheid voor haar ambtenaren slechts EUR 0,4259 betaalt. Het verslag vermeldt niet dat de advocaat die optreedt in de tweedelijnsbijstand de verplaatsingen slechts vergoed ziet boven de eerste twintig kilometer terwijl de ambtenaren vanaf de eerste km vergoed worden. Advocaten krijgen dus voor de eerste twintig kilometer geen vergoeding. Men moet vergelijken wat vergelijkbaar is.
- Zeer betreuenswaardig is het feit dat het verslag de actuele stand van de **digitalisering van het BJB nergens vernoemt**. Gebeurlijke misbruiken of vergissingen komen hierdoor veel efficiënter en sneller aan het licht. Het BJB-IT-platform is door de advocatuur in de afgelopen jaren zelf ontwikkeld, en is een van de meest performante in heel Europa en dwingt bewondering af in onze buurlanden. Het gaat hier om een investering van nagenoeg 3 miljoen euro die onvermeld blijft.

## 5 De toekomst van de juridische tweedelijnsbijstand

De OVB gaat elk overleg met het oog op de verbetering van de tweedelijnsbijstand graag aan en werkt voortdurend aan nieuwe voorstellen die zullen bijdragen tot een **duurzame en betaalbare tweedelijnsbijstand**.

De nieuwe regelgeving en **de sterke digitalisering** zullen zorgen voor een voortreffelijke en kostenefficiënte rechtshulp. De OVB zet haar constructieve gesprekken met de minister van Justitie en de OBFV voort in het belang van de rechtzoekenden die daarvoor in aanmerking komen.

De OVB is bereid de discussie aan te gaan rond de efficiëntiewinsten die denkbaar zijn als de tweedelijnsbijstand tot de bevoegdheid zou behoren van **hetzelfde bestuurlijke niveau** als de eerstelijnsbijstand, die onder de gemeenschappen valt. De tweedelijnsbijstand is, zoals bekend, federale materie.

## 6 De rechtsbijstandsverzekering

De OVB betreurt dat het verslag van het Rekenhof het nut van de rechtsbijstandsverzekering met fiscaal voordeel lijkt te minimaliseren of zelfs in twijfel trekt. Het verslag geeft nochtans zelf aan dat er in 2022 112.022 dergelijke polissen waren – toch geen verwaarloosbaar aantal, zeker niet als men rekening houdt met de gestage stijgende lijn sinds 2019 (43.019 in 2019, 74.749 in 2021 en 112.022 in 2022).

Men zal zich herinneren dat minister van Financiën Vincent Van Peteghem in zijn plannen voor fiscale hervorming – die geen realiteit geworden zijn om redenen die hier niet relevant zijn – o.m. voorzag om het fiscale voordeel op die polissen in te trekken, nauwelijks enkele jaren na de invoering ervan. De OVB heeft zich daartegen verzet. Niet alleen omdat zo'n snel fluctuerende wetgeving niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid en de betrouwbaarheid van de overheid ondermijnt. Maar ook omdat de rechtsbijstandsverzekering een belangrijk beleidsinstrument is zowel voor de toegang tot de rechter voor personen die net niet in aanmerking komen voor tweedelijnsbijstand, als voor de monitoring van de inkomensgrenzen voor de personen die daarvoor wel in aanmerking komen.

Het is dus volgens de OVB belangrijk dat de rechtsbijstandsverzekering met fiscaal voordeel behouden blijft. Het nut daarvan moet op de langere duur gezien worden o.m. omdat die polissen verplichte wachttermijnen bevatten. Pas over enkele jaren zal een waardevolle evaluatie mogelijk zijn.