



Betaalbare toegang tot justitie

Tweedelijnsbijstand en rechtsbijstandsverzekeringen





Rekenhof

Betaalbare toegang tot justitie

Tweedelijnsbijstand en rechtsbijstandsverzekeringen



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 24 januari 2024

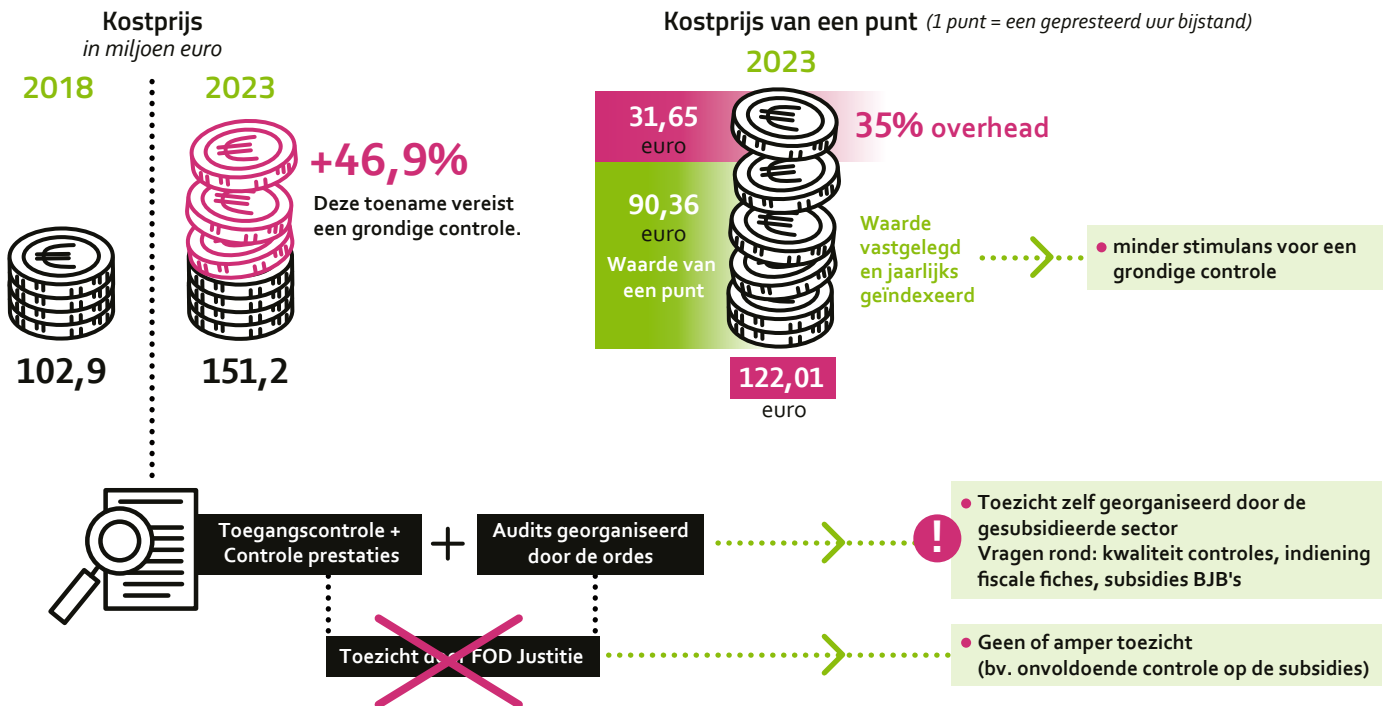
Betaalbare toegang tot justitie

Tweedelijnsbijstand en rechtsbijstandsverzekeringen

De hervorming van beide systemen leidde niet tot de gewenste resultaten

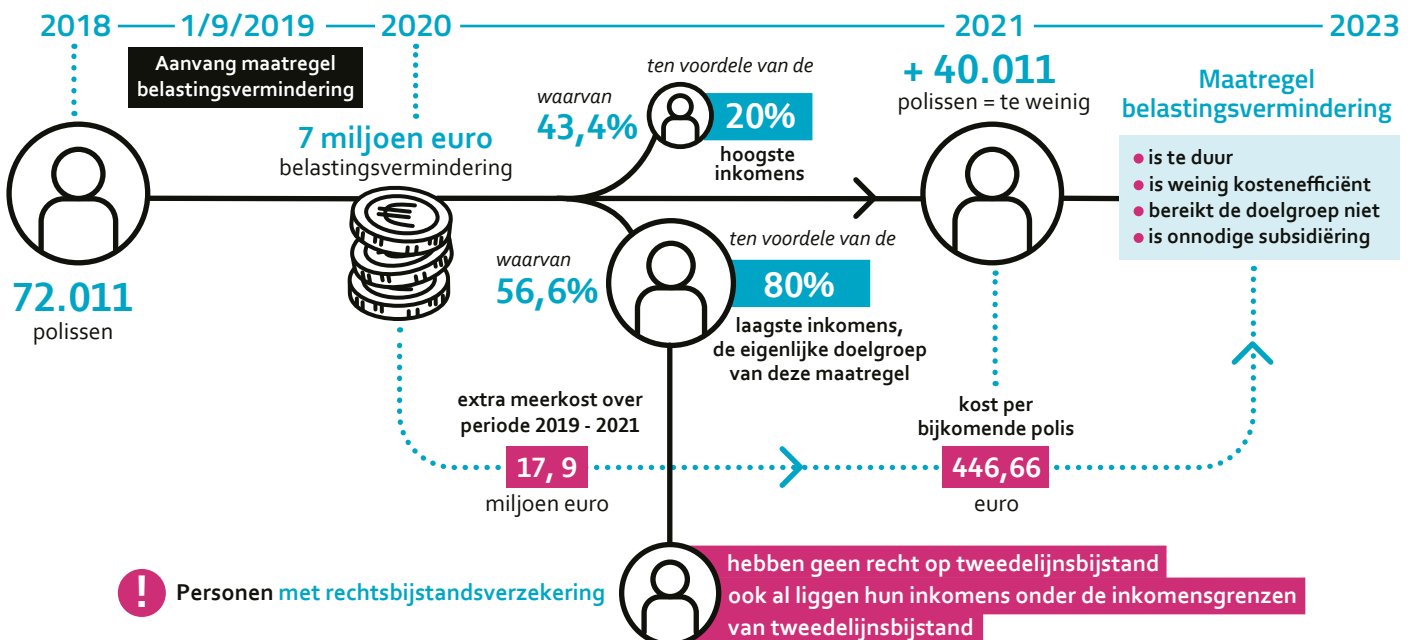
1 Tweedelijnsbijstand

alleen voor personen **zonder rechtsbijstandsverzekering** en een inkomen **onder de inkomensgrenzen**, of voor bepaalde categorieën van personen zoals leefloners



2 Rechtsbijstandsverzekeringen

toegankelijk voor iedereen



Betaalbare toegang tot justitie – Tweedelijnsbijstand en rechtsbijstandsverzekeringen

Artikel 23 van de Grondwet verzekert voor iedereen het recht op juridische bijstand. Zo kunnen rechtzoekenden met onvoldoende inkomen of gelijkgestelde categorieën zoals leefloners volledig of gedeeltelijk kosteloos juridische bijstand krijgen via het bureau van juridische bijstand (BJB) dat in elke balie bestaat. Om een zo groot mogelijke toegang tot justitie te verzekeren, hervormde de federale regering de laatste jaren de tweedelijnsbijstand en de fiscale behandeling van de rechtsbijstandsverzekering. Ze verhoogde onder meer de inkomensgrenzen die recht geven op volledige en gedeeltelijke bijstand. Daarnaast voerde ze in 2019 ook een belastingvermindering in voor rechtsbijstandsverzekeringen met een uitgebreide dekking. Op die manier zouden ook rechtzoekenden die geen recht hebben op tweedelijnsbijstand maar toch onvoldoende vermogend zijn, betaalbare toegang tot justitie hebben.

Het Rekenhof onderzocht of het systeem van tweedelijnsbijstand op een effectieve en efficiënte manier kwaliteitsvolle toegang tot justitie verzekert en of de fiscale aftrek van rechtsbijstandsverzekeringen de betaalbaarheid van justitie verbeterd heeft.

Tweedelijnsbijstand

De BJB's bepalen de toegang tot tweedelijnsbijstand. Ze controleren de toelatingsvoorwaarden van tweedelijnsbijstand, volgen de prestaties van de pro-Deoadvocaten op, controleren die en betalen tot slot de vergoedingen aan de advocaten uit. De overkoepelende ordes van advocaten (OVV en OBFV) en hun balies, die instaan voor de werking van de BJB's, beheren het beleid en budget van de tweedelijnsbijstand en moeten gezamenlijk jaarlijks rapporteren over de werkingskosten van de BJB's en over de geleverde prestaties van de pro-Deoadvocaten voor het afgesloten gerechtelijk jaar. De minister van Justitie bepaalt dan in overleg met de ordes op basis van die informatie het tarief voor de prestatie van een uur bijstand en legt het jaarbudget van tweedelijnsbijstand vast. Dit jaarbudget bestaat uit de vergoedingen van de prestaties, verplaatsingsvergoedingen, administratieve kosten van de advocaten en de subsidies voor de werkingskosten van de BJB's.

Het Rekenhof stelt vast dat de ordes en balies hun uitgaven door ontoereikende (interne) controles en een te beperkte rapportering aan de FOD Justitie en de minister van Justitie onvoldoende verantwoorden. Tijdens de audit bleek dat de controles van de balies en de ordes het risico op oneigenlijk gebruik van de middelen onvoldoende afdekken en dat de controlemethode (audits) niet meer overeenstemt met de regelgeving. Bovendien bemoeilijkt een gebrekkige en weinig transparante rapportering de (fiscale) controles op de vergoedingen van de pro-Deoadvocaten. Zo stelden de ordes en balies tijdens de audit geen fiscale fiches op en bezorgden de ordes geen jaarlijkse lijsten met de vergoedingen per advocaat aan de minister van Justitie. Die laatste moet die informatie vervolgens aan de minister van Financiën bezorgen.

De FOD Justitie beheert alleen het totaalbudget van de tweedelijnsbijstand, die gefinancierd wordt met een gesloten enveloppe en met de opbrengsten van het fonds voor tweedelijnsbijstand. Daarnaast moet de FOD ook de besteding opvolgen van de subsidies aan de balies voor de organisatie van de BJB's.

Het Rekenhof stelde vast dat de FOD Justitie wegens een gebrek aan personeel in het verleden de verantwoordingsstukken over de werkingskosten van de BJB's amper of zelfs niet controleerde. De ordes en hun balies bezorgden niet systematisch alle stukken aan de FOD. Daarnaast stelde het vast dat de balies in een aantal gevallen ten onrechte bepaalde kosten aanrekenen en bepaalde BJB's gratis huisvesting genieten maar de balies toch vrij hoge werkingsmiddelen voor tweedelijnsbijstand (waaronder de kostendekking van huisvesting) ontvangen. Bovendien besteden de balies weinig middelen aan hun controles. Daardoor is het moeilijk te verantwoorden dat subsidies automatisch worden toegekend, louter op basis van een percentage van het budget, zonder de behoeften van het BJB voorafgaand in kaart te brengen. Het Rekenhof is daarom van oordeel dat het subsidiemechanisme zou moeten worden herzien. De minister van Justitie moet ook richtlijnen uitvaardigen over de toegelaten kosten en percentages waartegen bepaalde kosten kunnen worden aangerekend op het budget van tweedelijnsbijstand. De FOD moet zijn controleaanpak daarop afstemmen en de in het verleden te veel betaalde subsidies voor werkingskosten van de BJB's terugvorderen.

De regering wil het financieringsmodel omzetten van een gesloten naar een open begrotingsenveloppe door het tarief van een prestatie voor tweedelijnsbijstand wettelijk te verankeren en dit te indexeren. Daardoor krijgt de pro-Deoadvocat meer zicht op zijn uiteindelijke vergoeding, omdat de waarde van het punt voor een uur bijstand vooraf vaststaat. Deze wijziging zou volgens het Rekenhof echter maar doorgevoerd mogen worden als de kwaliteit van de interne controles binnen de balies en ordes en ook een externe controle worden gewaarborgd.

Als de regering de waarde van het tarief wettelijk verankert en jaarlijks indexeert en de huidige berekeningsparameters van de financiering ongewijzigd blijven, zal de kostprijs van tweedelijnsbijstand gestaag toenemen, temeer omdat de inkomensgrenzen in de periode 2021-2023 zijn verhoogd en op hun beurt zullen worden geïndexeerd. Het Rekenhof stelde bovendien vast dat bovenop de vastgestelde kostprijs voor één uur bijstand (90,36 euro voor het jaar 2023), 35% overheadkosten worden aangerekend, waardoor de totale kostprijs 122,01 euro per uur bedraagt. Die overheadkosten bestaan uit administratiekosten voor advocaten, verplaatsingsvergoedingen en subsidies voor de BJB's. Het Rekenhof beveelt de minister van Justitie aan om die overheadkosten te beperken door de berekeningswijze en tarieven van de tweedelijnsbijstand en de procedure voor de toekenning van rechtsbijstand te herzien.

Belastingvermindering voor rechtsbijstandsverzekering

De invoering van de belastingvermindering voor rechtsbijstandsverzekeringen in 2019 had tot doel het aantal rechtsbijstandsverzekeringen te verdubbelen en aldus de betaalbare toegang tot justitie te verruimen. Hoewel de regering in 2019 voldoende budget uitgetrokken had (33,5 miljoen euro), werden er op basis van gegevens van de verzekeringssector in 2021 maar 40.011 bijkomende verzekeringen afgesloten, bovenop de 72.011 polissen die in 2018 bestonden in een voorafgaand regime met een vrijstelling van verzekeringstaks, voor een totale meerkost van 17,9 miljoen euro. De maatregel had dus niet het verhoopte succes en was ook weinig kostenefficiënt. Bovendien worden vooral rechtsbijstandsverzekeringen die al bestonden onder het oude regime gefinancierd en halen vooral verzekerden met hogere inkomens voordeel uit deze maatregel. Het Rekenhof beveelt de regering aan het effect van die maatregel te evalueren in samenspraak met de verzekeraars en ordes om na te gaan of die rechtsbijstandsverzekeringen bijdragen tot een betere toegang tot justitie voor de beoogde doelgroep.

In hun antwoorden geven de minister van Justitie en de FOD Justitie elk aan dat zij het standpunt van het Rekenhof volgen. De minister van Justitie heeft aan de voorzitter van de FOD Justitie opdracht gegeven om een actieplan uit te werken om tegemoet te komen aan de aanbevelingen.

Hoofdstuk 1

Inleiding	13
1.1 Onderzoeksthema	13
1.2 Recent beleid	14
1.2.1 Tweedelijnsbijstand	14
1.2.2 Rechtsbijstandsverzekeringen	15
1.3 Onderzoek	16
1.3.1 Onderzoeksvragen en -normen	16
1.3.2 Onderzoeksmethoden	16
1.3.3 Onderzoeksverloop	16

Hoofdstuk 2

Voorwaarden en gebruik van de tweedelijnsbijstand	17
2.1 Tweedelijnsbijstand	17
2.1.1 Verloop van de bijstand	17
2.1.2 Rol van de actoren: balies en ordes, FOD Justitie en minister	21
2.1.3 Controle	23
2.1.4 Verdeling van de intellectuele punten	27
2.2 Rechtsbijstandsverzekering	29
2.3 Deelconclusie	30

Hoofdstuk 3

Kostprijs en controle van de financiering	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Tweedelijnsbijstand	33
3.2.1 Kostprijs	33
3.2.2 Begroting	34
3.2.3 Fonds voor tweedelijnsbijstand	34
3.2.4 Reële kostprijs en overhead	36
3.2.5 Subsidies BJB's	37
3.2.6 Verplaatsingsvergoedingen	41
3.2.7 Kosten voor het herhalen van het bestaansmiddelenonderzoek	42
3.2.8 Vergoedingen voor correctoren	42
3.2.9 Kwaliteit van de interne controle	44
3.3 Rechtsbijstandsverzekering	45
3.4 Deelconclusie	47

Hoofdstuk 4

Conclusies en aanbevelingen	49
4.1 Conclusies	49
4.1.1 Tweedelijnsbijstand	49
4.1.2 Rechtsbijstandsverzekeringen	51
4.2 Aanbevelingen	52

Bijlagen

Bijlage 1	Berekening verwachte besparing overhead tweedelijnsbijstand (uitbetalingsjaar 2023)	57
Bijlage 2	Antwoord van de minister van Justitie	58

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksthema

Artikel 23 van de Grondwet stelt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgt dit artikel een aantal economische, sociale en culturele rechten, waaronder het recht op juridische bijstand.

De wet¹ onderscheidt twee vormen van juridische bijstand:

1. juridische eerstelijnsbijstand: deze bijstand wordt verleend in de vorm van praktische inlichtingen, juridische informatie, een eerste juridisch advies of de verwijzing naar een gespecialiseerde instantie of organisatie;
2. juridische tweedelijnsbijstand: deze bijstand wordt verleend in de vorm van een omstandig juridisch advies, bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand bij een geding met inbegrip van de vertegenwoordiging in rechte.

De eerstelijnsbijstand is sinds de zesde staatshervorming (2014) een bevoegdheid van de gemeenschappen. Rechtzoekenden kunnen er terecht voor gratis juridisch advies, bv. over het beantwoorden van een brief, doorverwijzing naar een gepaste dienst of informatie over mogelijke juridische stappen. Eventueel worden de rechtzoekenden na dit oriënterende advies doorverwezen naar de tweedelijnsbijstand.

Bij de tweedelijnsbijstand kunnen rechtzoekenden terecht als ze zich wil laten vertegenwoordigen door een advocaat maar dat niet zelf kunnen betalen of als ze behoren tot bepaalde categorieën van gerechtigden, bv. personen die een leefloon ontvangen, sociale huurders, gedetineerden, personen met overmatige schuldenlast, minderjarigen...² Afhankelijk van het inkomen heeft men recht op een gratis of gedeeltelijk gratis advocaat. De tweedelijnsbijstand is algemeen bekend als 'pro Deo'.

Rechtzoekenden kunnen voor tweedelijnsbijstand terecht bij de bureaus voor juridische bijstand (BJB), in elke provinciehoofdstad en ook in enkele andere grotere steden. De BJB's worden georganiseerd door de balies. De balies zijn op hun beurt lid van ofwel de Orde van Vlaamse balies (OVb) ofwel de *Ordre des barreaux francophones et germanophones* (OBFG) (hierna samen 'ordes' genoemd). Deze koepelorganisaties vertegenwoordigen de belangen van de BJB's bij de FOD Justitie en de minister van Justitie.

Ook wie niet in aanmerking komt voor tweedelijnsbijstand omdat het beschikbare inkomen te hoog is, kan worden afgeschrikt door de kosten van een rechtszaak. Om te verhinderen dat rechtzoekenden afzien van een rechtszaak vanwege de kostprijs, wordt het afsluiten van een

¹ Art. 508/1 Ger.W., ingevoegd bij de wet van 23 november 1998 op de juridische bijstand.

² Art. 508/13/1 Ger. W.

rechtsbijstandsverzekering fiscaal gestimuleerd. Wie een dergelijke verzekering afsluit, kan ze als kost aangeven in de personenbelasting en een belastingvermindering ontvangen.

Via deze maatregelen probeert de federale overheid te garanderen dat rechtzoekenden maximaal toegang hebben tot juridische bijstand, zonder dat de kostprijs een belemmering is. Op die manier moet worden gewaarborgd dat iedereen toegang heeft tot justitie, ongeacht het inkomen of vermogen.

1.2 Recent beleid

De federale regeringen voerden de voorbije jaren enkele hervormingen door in het systeem van de tweedelijnsbijstand en in de fiscale behandeling van de rechtsbijstandsverzekering om de toegang tot justitie te verzekeren.

1.2.1 Tweedelijnsbijstand

Om de vergoeding te berekenen die advocaten in de tweedelijnsbijstand krijgen, wordt gewerkt met een lijst van prestaties (consultatie, opstellen verzoekschrift, bijstand tijdens verhoor door onderzoeksrechter enz.), de zogenaamde nomenclatuur. Voor elke prestatie is een bepaald aantal punten vastgelegd. Advocaten in de tweedelijnsbijstand houden bij welke prestaties ze leveren, zoeken in de nomenclatuurlijst op hoeveel punten daar tegenover staan en geven die punten aan bij de balies. Na het afsluiten van het dossier krijgen de advocaten een vergoeding voor hun bijstand op basis van het totale aantal punten in dat dossier.

Op 1 september 2016 werd de lijst van prestaties herzien. Als uitgangspunt geldt sindsdien dat een punt overeenkomt met een werkuur. Zo is het opstellen van een klacht twee punten waard, een consultatie één punt enz. De minister van Justitie bepaalt de waarde van een punt, of met andere woorden de waarde van een prestatie van één uur.

Om de financiering en betaalbaarheid van de tweedelijnsbijstand te garanderen werd op 1 mei 2017 het fonds voor tweedelijnsbijstand opgericht. Dat is een solidariteitsmechanisme: het wordt gefinancierd via een bijdrage van 24 euro³ die moet worden betaald voor elke gedinginleidende akte (bv. dagvaarding of inleidend verzoekschrift). Bij burgerlijke zaken bepaalt de rechtbank wie finaal instaat voor het bedrag, bij strafrechtelijke zaken moet de veroordeelde betalen, of de burgerlijke partij als ze het initiatief nam en de zaak uiteindelijk verliest. Wie recht heeft op tweedelijnsbijstand, hoeft geen bijdrage te betalen.

Opdat meer mensen recht zouden hebben op tweedelijnsbijstand, werden sinds 2020 de inkomensgrenzen opgetrokken: op 1 september 2020 met 200 euro en van 2021 tot en met 2023 elk jaar op 1 september met 100 euro. Vanaf 1 september 2024 worden de bedragen geïndexeerd, gekoppeld aan de index van juli 2023.

Tabel 1 geeft een overzicht van de netto inkomensgrenzen. Er zijn enerzijds bedragen voor alleenstaanden en anderzijds voor samenwonenden of alleenstaanden met personen ten laste. Per persoon ten laste stijgt het grensbedrag bovendien met 20 % van het leefloon. Wie meer verdient

3 Bij invoering was het bedrag 20 euro, maar dit werd gekoppeld aan de index der consumptieprijsen, cf. de wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand.

dan het maximumbedrag voor volledige kosteloosheid maar minder dan voor gedeeltelijke kosteloosheid, geniet gedeeltelijke kosteloosheid. In dat geval moet de betrokkene, afhankelijk van zijn inkomen, zelf een bijdrage betalen tussen de 25 en 125 euro.

Tabel 1 – Grensbedragen nettomaandinkomen voor tweedelijnsbijstand 2019-2023 (in euro; toestand telkens op 1 september)

		2019	2020	2021	2022	2023
	Personen ten laste	Volledig kosteloos				
Alleenstaande	0	1.026,00	1.226,00	1.326,00	1.426,00	1.526,00
Koppel	0	1.317,00	1.517,00	1.617,00	1.717,00	1.817,00
Alleenstaande/koppel	1	1.567,96	1.776,18	1.893,91	2.024,58	2.145,17
Alleenstaande/koppel	2	1.818,93	2.035,36	2.170,82	2.332,16	2.473,33
Alleenstaande/koppel	3	2.069,89	2.294,55	2.447,72	2.639,74	2.801,50
	Personen ten laste	Gedeeltelijk kosteloos				
Alleenstaande	0	1.317,00	1.517,00	1.617,00	1.717,00	1.817,00
Koppel	0	1.607,00	1.807,00	1.907,00	2.007,00	2.107,00
Alleenstaande/koppel	1	1.857,96	2.183,91	2.183,91	2.283,91	2.435,17
Alleenstaande/koppel	2	2.108,93	2.460,82	2.460,82	2.560,82	2.763,33
Alleenstaande/koppel	3	2.359,89	2.737,72	2.737,72	2.837,72	3.091,50

Bron: Rekenhof, op basis van wettelijke bedragen en gegevens POD Maatschappelijke Integratie

1.2.2 Rechtsbijstandsverzekeringen

Sinds september 2019 is er een belastingvermindering voor rechtsbijstandsverzekeringen. Iemand die een rechtsbijstandsverzekering afsluit en aan bepaalde voorwaarden voldoet, heeft recht op een vermindering van 40 % van de verzekeringspremie via de personenbelasting. Om in aanmerking te komen voor belastingvermindering moeten verzekeringen aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moeten ze een dekking voor bouwgeschillen en echtscheiding bevatten en zijn er minimumbedragen bepaald per dekking.

Het premiebedrag dat mag worden aangegeven, is begrensd tot 310 euro, waardoor het belastingvoordeel maximaal 124 euro bedraagt.

Deze belastingvermindering vervangt de vroegere maatregel van vrijstelling van een taks van 9,25 % op de verzekeringspremie. Die vrijstelling was van toepassing op een jaarlijkse maximumpremie van 144 euro, wat een belastingvoordeel van maximaal 13,32 euro opleverde. De nieuwe regeling is dus veel voordeliger en kan toegepast worden op bredere verzekeringsdekkingen, gezien het hogere maximumbedrag van de premie.

1.3 Onderzoek

1.3.1 Onderzoeksvragen en -normen

Met dit onderzoek wil het Rekenhof nagaan of de bovenstaande hervormingen ertoe leiden dat meer personen toegang hebben tot juridische bijstand via de tweedelijnsbijstand of via een rechtsbijstandsverzekering. Het hanteerde daartoe volgende onderzoeksvragen:

1. Verzekert de tweedelijnsbijstand op een effectieve en efficiënte manier een kwaliteitsvolle toegang tot justitie voor het doelpubliek?
2. Heeft de fiscale aftrek van rechtsbijstandsverzekeringen de betaalbaarheid van justitie verbeterd?

De normen die het Rekenhof voor dit onderzoek hanteert, zijn afgeleid uit de wetten en uitvoeringsbesluiten over de bovenstaande hervormingen en uit de parlementaire voorbereiding ervan, onder andere:

- de wet van 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand;
- de wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand;
- de wet van 31 juli 2020 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek teneinde de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te verbeteren, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen;
- de wet van 22 april 2019 tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandsverzekering.

1.3.2 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek werd voornamelijk uitgevoerd aan de hand van aangeleverde documenten en interviews met medewerkers van de FOD Justitie, de bureaus voor juridische bijstand, de ordes van advocaten, de beleidscel van de minister van Justitie en de Hoge Raad voor de Justitie. Daarnaast werd ook informatie gevraagd aan Assuralia en de FOD Financiën over het aantal rechtsbijstandsverzekeringen en de fiscale aftrek ervan.

1.3.3 Onderzoeksverloop

29 juni 2022	Aankondiging van de audit bij de minister van Justitie, de voorzitter van de FOD Justitie en de voorzitter van de FOD Financiën
Juli 2022 tot april 2023	Uitvoering van de audit
9 augustus 2023	Verzending van het ontwerpverslag naar de minister van Justitie, de voorzitter van de FOD Justitie en de voorzitter van de FOD Financiën ⁴
8 september 2023	Antwoord van de FOD Justitie en de minister van Justitie (zie bijlage 2)
3 oktober 2023	Aanvullend antwoord van de FOD Justitie
6 oktober 2023	Antwoord van de voorzitter van de FOD Financiën

⁴ De FOD Financiën werd aangeschreven ter bevestiging van een aantal passages in het verslag.

Hoofdstuk 2

Voorwaarden en gebruik van de tweedelijnsbijstand

2.1 Tweedelijnsbijstand

2.1.1 Verloop van de bijstand

2.1.1.1 Toegang

Wie een beroep wil doen op tweedelijnsbijstand, kan terecht bij het lokale BJB, of rechtstreeks bij een advocaat. Die gaan dan na of de rechtzoekende voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor tweedelijnsbijstand. Dat gebeurt aan de hand van een bestaansmiddelenonderzoek. Voor de personen die behoren tot de eerder vermelde lijst van doelgroepen geldt er een weerlegbaar vermoeden dat zij recht hebben op bijstand, tenzij er aanwijzingen zijn van het tegendeel. Een uitzondering hierop zijn minderjarigen, voor wie er een onweerlegbaar vermoeden is van het recht op tweedelijnsbijstand. Dat wil zeggen dat hun recht op tweedelijnsbijstand altijd gegarandeerd is, ongeacht hun vermogen of het totale gezinsinkomen.

Het recht op tweedelijnsbijstand kan echter tijdens de periode van bijstand wijzigen doordat de inkomsten of het vermogen van de begunstigde toenemen. Als de begunstigde aan het einde van een procedure bijvoorbeeld een schadevergoeding ontvangt, dan moet de advocaat op dat moment opnieuw nagaan of de begunstigde nog voldoet aan de voorwaarden van tweedelijnsbijstand, rekening houdend met de inkomsten van de schadevergoeding. Als het inkomen van de begunstigde dan hoger ligt dan de inkomensgrenzen, vervalt het recht op tweedelijnsbijstand. Als er al vergoedingen zijn betaald, kan de Staat die terugvorderen.

Hetzelfde geldt voor personen die onterecht een tegemoetkoming uit de tweedelijnsbijstand ontvangen omdat ze een rechtsbijstandsverzekering hebben. De Staat kan het bedrag van de tegemoetkomingen uit de tweedelijnsbijstand terugvorderen.

Voor het bestaansmiddelenonderzoek vragen de advocaat en/of het BJB de rechtzoekende om met de nodige documenten het inkomen aan te tonen. Om dat te bepalen wordt rekening gehouden met elke bron van inkomsten van het volledige huishouden, behalve in het geval van tegenstrijdige belangen⁵.

Impact van de inflatie

Door het verhogen van de inkomensgrenzen beoogde de federale regering de doelgroep van de tweedelijnsbijstand te verruimen (zie [tabel 1](#)). Door de inflatie van de voorbije jaren zal het effect daarvan wellicht kleiner uitvallen dan voorspeld, bv. :

⁵ Indien bijvoorbeeld iemand tweedelijnsbijstand vraagt in het kader van een echtscheiding, dan wordt niet het inkomen van de twee partners samengeteld, maar alleen het inkomen per partner in aanmerking genomen.

- Een alleenstaande die bij de invoering van de nieuwe maximumbedragen, op 1 september 2020, een inkomen van 1.400 euro genoot uit een uitkering, zou normaal gezien vanaf 1 september 2022 recht hebben op volledig kosteloze tweedelijnsbijstand. Door de indexering is die uitkering begin september 2022 echter al gestegen tot 1.485,70 euro, waardoor die persoon niet langer voldoet aan de vereisten voor volledige kosteloosheid.
- Een koppel zonder kinderen ten laste met een inkomen van 1.900 euro zou vanaf september 2021 normaal gezien recht hebben op gedeeltelijke kosteloze tweedelijnsbijstand. Door de indexering zou hun inkomen in september 2022 2.016,30 euro bedragen, waardoor ze pas in 2023 in aanmerking zouden komen voor tweedelijnsbijstand.

In september 2024 zouden de grensbedragen worden aangepast op basis van de index in 2023. Als de inflatie aanhoudt, kan daardoor een deel van de verhoging van de maximumbedragen tenietgegaan zijn. De doelgroep zal daardoor wellicht minder sterk uitgebreid zijn dan beoogd.

2.1.1.2 Bijstand

Als de rechtzoekende aan de toelatingsvoorwaarden voldoet, stelt het BJB een advocaat aan. Vanaf dan kan de advocaat bijstand verlenen en zijn prestaties bijhouden aan de hand van de punten uit de nomenclatuurlijst.

Aanvankelijk werd de tweedelijnsbijstand niet bezoldigd en vooral uitgevoerd door stagiairs. Dit werd geleidelijk aangepast in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw, waarbij eerst alleen stagiairs werden vergoed en vervolgens ook reguliere advocaten⁶. Nu wordt in de praktijk tweedelijnsbijstand voornamelijk uitgevoerd door advocaten en niet langer door stagiairs⁷. De aangestelde advocaat kan de prestaties laten uitvoeren door andere advocaten of stagiairs binnen zijn kantoor, of zelfs door derden als hij dat wenst. Het is daarom niet gegarandeerd dat de advocaat aan wie het dossier wordt toegewezen ook diegene is die de persoon in de praktijk bijstaat bij een zitting op de rechtbank. De aangestelde advocaat blijft echter wel verantwoordelijk voor de tweedelijnsbijstand en het is ook hij die de vergoeding zal ontvangen van de balies.

Na afloop van de bijstand deelt de advocaat een overzicht van de geleverde prestaties (het aantal punten op basis van de nomenclatuurlijst) en de nodige bewijsstukken mee aan de balie waartoe hij behoort. De punten zijn slechts richtinggevend, er kan worden van afgeweken. Een advocaat die bijvoorbeeld maar één uur gewerkt heeft voor een prestatie die in de nomenclatuurlijst twee punten waard is, kan ervoor kiezen om maar één punt aan te vragen. Omgekeerd is het ook mogelijk om meer punten dan bepaald in de nomenclatuur aan te vragen. Advocaten die de puntenwaarde van een prestatie met meer dan 100% overschrijden, moeten daartoe wel een gemotiveerde aanvraag richten aan de voorzitter van het BJB.

De advocaat geeft twee soorten punten aan: punten voor bijstand⁸, die intellectuele punten worden genoemd, en verplaatsingspunten. Verplaatsingspunten kunnen aangevraagd worden voor verplaatsingen vanaf 20 kilometer per dossier.

⁶ S Debruyne, "Pro Deo, pro bono of uit eigenbelang?" *Hoe kan de rechtshulp voor onvermogenen gevrijwaard blijven zonder enerzijds te raken aan het recht op kosteloze juridische bijstand en er anderzijds toch voor te zorgen dat het systeem voor de Staat betaalbaar blijft?*, Gent, Universiteit Gent, 2016, p. 6.

⁷ De meeste balies verplichten stagiairs wel om een aantal dossiers tweedelijnsbijstand te behandelen tijdens hun stage.

⁸ Hierbij worden ook 20% administratiekosten boven op de daadwerkelijke prestaties geteld.

2.1.1.3 Financieringsmodel

De waarde van een intellectueel punt ligt niet op voorhand vast, maar wordt bepaald op basis van een systeem met gesloten enveloppe. Die waarde wordt berekend door het beschikbare budget, bepaald door de minister van Justitie, te delen door het aantal prestaties. De waarde van een verplaatsingspunt ligt wel vast en bedraagt 50 euro per punt, waarbij advocaten recht hebben op 0,0125 verplaatsingspunten per kilometer, wat overeenkomt met 0,625 euro ($0,0125 * 50$) per kilometer.

Wanneer de advocaat zijn punten ingediend heeft en het dossier is afgesloten, volgt een controle (zie verder [punt 2.1.3](#)). Na afronding van alle controles verzamelen de ordes het totale aantal punten van de verschillende BJB's. Voor 1 februari van elk jaar delen de ordes het totale aantal punten mee aan de minister van Justitie. Ze dienen dan ook een voorstel van de waarde van het punt in, door het beschikbare budget te delen door het totale aantal punten. De minister legt vervolgens de waarde van een punt vast. Zo bedroeg het budget in 2020 99,4 miljoen euro en werden er 1,3 miljoen intellectuele punten gepresteerd. De waarde van een punt bedroeg volgens de berekening 76,92 euro. De minister bepaalde de waarde van een punt vervolgens op 75,09 euro.

Dit systeem van gesloten enveloppe heeft voor advocaten twee duidelijke nadelen:

- Advocaten weten op voorhand niet welk bedrag ze zullen krijgen voor hun prestaties. Als het aantal prestaties plots zou stijgen, kunnen advocaten relatief gezien minder betaald krijgen per prestatie. Zo is er sinds 2022 een sterke stijging in het aantal rechtszaken in vreemdelingenzaken.
- Advocaten worden pas jaren na de prestaties betaald. Pas als een dossier is afgesloten, kan het worden opgenomen in de lijst met prestaties. Die lijst met prestaties wordt afgesloten in juli van elk jaar en wordt pas in februari van het daaropvolgende jaar gebruikt om de waarde van een punt te bepalen. Pas enkele maanden later volgt de uitbetaling⁹.

Het huidige financieringsmodel met een gesloten enveloppe zorgt ervoor dat advocaten impliciet ertoe aangespoord worden het aantal prestaties niet op te drijven: hoe meer prestaties de ordes aangeven, hoe lager de vergoeding voor iedere prestatie. De advocaten hebben er dus belang bij om het aantal prestaties tot een minimum te beperken. Tegelijk zou dit de advocaten kunnen stimuleren om te streng te controleren op de toegangsvoorwaarden.

Naar een nieuw financieringsmodel

Bij de invoering van de nomenclatuur in 2016 engageerde de minister van Justitie zich ertoe dat de waarde van een punt minstens 75 euro zou bedragen. Tabel 2 geeft een overzicht van de waarde van een punt voor de jaren sinds prestatiejaar 2017, uitbetalingsjaar 2018. De waarde van een punt bleef gedurende enkele jaren 75 of 75,09 euro.

⁹ Stel dat een advocaat begint met bijstand in september 2020 en het dossier afgesloten wordt in september 2021. Het puntenaantal van dit dossier wordt dan opgenomen bij de afsluiting van het gerechtelijk jaar in juli 2022 en wordt gebruikt om een voorstel van de waarde van een punt te doen in februari 2023. Enkele maanden later, dus midden 2023, volgt dan de betaling.

Tabel 2 – Waarde van een punt voor tweedelijnsbijstand 2018-2023 (in euro)

Jaar afsluiten prestatie	Jaar uitbetaling	Waarde
2017	2018	75,00
2018	2019	75,09
2019	2020	75,09
2020	2021	75,09
2021	2022	81,23
2022	2023	90,36

Bron: FOD Justitie

Doordat de inkomensgrenzen opgetrokken worden, vergroot de doelgroep. Daardoor verhoogt het aantal prestaties en moet ook het budget toenemen. Daarom werd bij het optrekken van de inkomensgrenzen bij de start van gerechtelijk jaar 2020-2021 extra budget uitgetrokken. Dat is voor het eerst van toepassing bij de uitbetaling van de tweedelijnsbijstand voor dat gerechtelijk jaar, die plaatsvond in 2022. Toen bleek echter dat het aantal prestaties minder sterk gestegen was dan het budget. Door gebruik te maken van de formule ‘budget gedeeld door prestaties’, kwam de waarde van een punt daardoor op 112,27 euro te liggen.

De minister besliste echter op dat moment om de waarde van een punt niet te bepalen op 112,27 euro, maar op 81,23 euro, wat overeenkomt met een indexering van het bedrag van 75 euro uit 2016 ten opzichte van de gezondheidsindex van 2016. Deze indexering werd herhaald in 2023. De waarde van een punt voor de prestaties afgesloten in de eerste helft van 2022 bedraagt daardoor 90,36 euro in plaats van de berekende 115,08 euro op basis van het systeem van gesloten enveloppe.

De regering drukte daarbij ook de intentie uit om de waarde van een punt te verankeren in de regelgeving en voortaan te indexeren¹⁰. Daardoor zou op termijn de onzekerheid voor advocaten verdwijnen. Hun inkomsten zijn gegarandeerd en voorspelbaar. Bovendien kan de betaling daardoor ook sneller verlopen: als niet gewacht hoeft te worden op het totale aantal punten aan het einde van het gerechtelijk jaar om de waarde van een punt te berekenen, kunnen advocaten frequenter uitbetaald worden. Daardoor verdwijnen voor hen de nadelen van het systeem van de gesloten enveloppe.

Anderzijds leidt de omschakeling van het systeem van de gesloten enveloppe naar een open enveloppe ertoe dat een stimulans verdwijnt om het aantal prestaties te beperken. De waarde van een punt zal immers niet dalen als het aantal prestaties stijgt. Daardoor bestaat het risico dat de interne controle door de advocaten verzwakt.

¹⁰ Zie Ministerraad, 21 april 2023, *Vergoedingen voor de advocaten belast met de tweedelijnsbijstand*, <https://news.belgium.be>.

De minister van Justitie benadrukt in zijn antwoord dat een verankerde indexering van de puntwaarde moet samengaan met een efficiënte (interne en externe) kostenbeheersing en controle op de prestaties en vergoedingen. Daartoe zal de regelgeving (o.m. het Gerechtelijk Wetboek en het koninklijk besluit van 20 december 1999) worden aangepast¹¹.

2.1.2 Rol van de actoren: balies en ordes, FOD Justitie en minister

2.1.2.1 Balies en ordes

Bij de hervorming van de tweedelijsbijstand in 2016 werd beslist om een grotere autonomie en tegelijk een grotere verantwoordelijkheid te geven aan de advocaten¹². De balies en ordes zijn dan ook de voornaamste actoren binnen de tweedelijsbijstand.

Aan elke balie wordt een bureau voor juridische bijstand (BJB) toegevoegd. De organisatie ervan wordt autonoom door de balies geregeld. Het BJB staat in voor de volledige organisatie van de tweedelijsbijstand: het controleert de toelatingsvoorwaarden en wijst de advocaat toe aan een dossier. De advocaten houden hun prestaties bij in een softwareplatform dat de ordes gezamenlijk hebben laten ontwikkelen. Na afsluiting van het dossier controleren zgn. correctoren van de BJB's de prestaties en uiteindelijk betalen ook de ordes, de balies en de BJB's de advocaten uit.

De volledige keten van organisatie en uitbetaling is dus in handen van de advocaten zelf. Het systeem met de gesloten enveloppe bood daarbij wel de nodige waarborgen voor responsabilisering en interne beheersing. Als dat systeem wordt verlaten, moet erover gewaakt worden dat daarvoor voldoende alternatieve waarborgen worden ingebouwd.

De ordes overleggen over gemeenschappelijke aspecten van de tweedelijsbijstand. Zo lieten ze een gemeenschappelijk platform ontwikkelen om de prestaties bij te houden en schrijven ze samen een compendium met de interne procedures voor de tweedelijsbijstand.

De BJB's genieten daarnaast een bepaalde autonomie. Ze bepalen zelf de voorwaarden waaraan advocaten moeten voldoen om tweedelijsbijstand uit te voeren (bijvoorbeeld het verplicht volgen van vormingen). Ook leggen ze vast of stagiairs al dan niet tweedelijsbijstand moeten doen in het kader van hun stage en bepalen ze de vergoedingen die ze uitbetalen aan de advocaten die dossiers controleren enz. Daardoor bestaan er in de praktijk wel verschillen in het beheer van de tweedelijsbijstand naargelang van de balie.

De balies ontvangen een subsidie om de kosten voor de organisatie van de BJB's te dekken. Die bedraagt 8,108 % van het totaalbedrag aan vergoedingen dat uitbetaald wordt aan alle advocaten.

¹¹ Dit werd ondertussen doorgevoerd door de artikelen 24 tot 26 van de wet van 19 december 2023 houdende diverse bepalingen in burgerlijke en gerechtelijke zaken, met als datum van inwerkingtreding 1 januari 2024. Een ontwerp van koninklijk besluit dat onder andere de waarde van een punt vastlegt op 90,36 euro gekoppeld aan een jaarlijkse indexatie, op 22 december 2023 goedgekeurd door de ministerraad, was op het moment van de publicatie van het verslag nog niet verschenen in het Belgisch Staatsblad.

¹² Parl. St. Kamer, DOC 54,1819/003, 22 juni 2016, *Wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand – verslag*, p. 7, www.dekamer.be.

2.1.2.2 Minister

De minister van Justitie komt in de tweedelijsbijstand alleen tussen om de waarde van een punt te bepalen. Vervolgens geeft hij opdracht aan de FOD Justitie om de bedragen over te maken aan de ordes. Die storten ze door naar de balies, die dan de advocaten betalen.

De regelgeving bepaalt daarnaast nog een aantal andere bevoegdheden voor de minister. Zo kan die zelf bijkomende controles organiseren, opdracht geven om onterecht uitgekeerde bedragen terug te vorderen enz. Volgens de beleidscel van de minister van Justitie werden deze bevoegdheden de laatste jaren geen enkele keer uitgeoefend.

2.1.2.3 FOD Justitie

Ook de FOD Justitie heeft een weinig actieve rol in de tweedelijsbijstand. De dienst Subsidie van de FOD stort het totaalbedrag voor de tweedelijsbijstand aan elke orde. De FOD heeft er geen zicht op hoeveel aan elke advocaat betaald wordt, wat een controle hierop onmogelijk maakt. Nochtans bepaalt de regelgeving¹³, zoals hierboven al vermeld, dat de minister van Justitie de prestaties kan laten controleren. Vooralnog zijn er aanwijzingen dat de FOD Justitie de laatste jaren de prestaties niet (grondig) heeft gecontroleerd:

- Zo bleek tijdens de audit dat de continuïteit van de dienstverlening is verstoord. Kort na de aankondiging van de audit werd het diensthoofd van de dienst Subsidies overgeplaatst naar een andere dienst. Er werd een tijdelijk diensthoofd aangesteld, dat na enkele maanden opnieuw vervangen werd door een definitief diensthoofd. Ook al het andere personeel heeft recent de dienst verlaten en werd vervangen. De FOD kon daardoor weinig informatie verstrekken over controles of initiatieven uit het verleden. Dat heeft ook tot gevolg dat het beheer van de tweedelijsbijstand heel beperkt is en de FOD een minimale rol speelt.
- Het Rekenhof vroeg aan de FOD een overzicht van de uitgevoerde controles, het aantal punten dat werd gereduceerd na controle, de methode van de controles enz. De FOD geeft aan niet op de hoogte te zijn van de resultaten van de interne controles.

De FOD moet ook toezien op de subsidies die aan de BJB's worden uitgekeerd¹⁴. De regelgeving verplicht de BJB's om verantwoordingsstukken te bezorgen. Als de uitgekeerde subsidie hoger lag dan de kosten die de BJB's gemaakt hebben, dan kan de minister het surplus terugvorderen. Door het vermelde personeelsverloop kon de FOD niet bevestigen of dat ooit is gecontroleerd, noch kon hij documenten voorleggen waaruit enige controle in het verleden bleek. Bijgevolg kon de FOD evenmin aantonen dat er ooit bedragen zijn teruggevorderd. Uit een controle die werd uitgevoerd na de vraag van het Rekenhof blijkt in elk geval dat er voor 2021 bedragen teruggevorderd zouden kunnen worden (zie verder [punt 3.2.4](#)). Dat doet vermoeden dat de vorige jaren ook bedragen teruggevorderd hadden kunnen worden, maar dat dit niet is gebeurd.

Door de beperkte rol van de FOD Justitie leggen de ordes en BJB's ook weinig verantwoording af aan de minister en de FOD. De verantwoordingsstukken voor de subsidie van de BJB's zijn onvolledig en bevatten kosten waarvan de link met tweedelijsbijstand moeilijk kan worden aangetoond

¹³ Artikel 508/19, § 3, Ger. W. en koninklijk besluit van 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand.

¹⁴ Zie artikel 508/19 § 3 en § 4, Ger. W. alsook artikelen 6 en 6 bis van het koninklijk besluit van 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijsbijstand.

(zie verder [punt 3.2.4](#)). Opdat de belastingdienst de inkomsten van advocaten zou kunnen controleren, moeten de ordes, de balies of de BJB's, als uitbetalende instanties en schuldenaars van de inkomsten, fiscale fiches opmaken voor de vergoedingen voor tweedelijnsbijstand¹⁵. In het compendium tweedelijnsbijstand 2022 van de OVB¹⁶, de jaarlijkse handleiding met instructies voor advocaten opgesteld door de ordes, staat onder meer dat er geen fiscale fiches meer zullen worden opgemaakt voor 2022. De OVB heeft het Rekenhof tijdens de audit laten weten dat ze intussen beslist heeft om toch opnieuw fiscale fiches op te maken. Het Rekenhof vroeg aan de FOD Financiën een overzicht van alle fiscale fiches opgemaakt door de balies en de bedragen die op de fiches vermeld staan. Daaruit blijkt dat ook de voorbije jaren niet alle balies fiscale fiches opmaakten voor prestaties in het kader van tweedelijnsbijstand. Dat bemoeilijkt de fiscale controle op de inkomsten van advocaten die hun inkomen moeten aangeven op basis van gewone prestaties waarvoor ze facturen opmaken, enerzijds, en op basis van inkomsten uit tweedelijnsbijstand, anderzijds.

Ten slotte moesten de ordes jaarlijks ook lijsten bezorgen aan de minister van Justitie met het uitbetaalde bedrag per advocaat¹⁷. De minister moet deze lijsten vervolgens bezorgen aan de minister van Financiën. Noch de FOD Justitie, noch de beleidscel van de minister van Justitie kon deze lijsten terugvinden.

Zowel de minister als de FOD Justitie erkennen in hun antwoorden het probleem van de structurele onderbezetting van de bevoegde dienst Subsidie. Na een reorganisatie van de FOD zal een nieuw ondersteuningsteam alle subsidiedossiers binnen de FOD centraliseren en behandelen. De nodige personeelskredieten zijn vanaf 2024 uitgetrokken zodat de aanwervingsprocedures al kunnen worden opgestart.

Daarnaast verwees de minister ook naar de regelgeving waarin uitdrukkelijk is bepaald welke kosten van de BJB's kunnen worden vergoed. In dat kader gaf de FOD Justitie ook aan met de verschillende BJB's geharmoniseerde regels over de aanvaardbare kosten en wijze van verantwoording te willen overeenkomen.

Wat het toezicht op de vergoedingen aan de advocaten betreft en de controles daarop door de BJB's en de ordes (kruiscontroles), stelt de FOD Justitie voor een interne auditcel op te richten die bestaat uit advocaten die zijn geselecteerd door de FOD in overleg met de ordes en die zijn opgeleid in auditmethoden. Die cel zou op zijn beurt onder het toezicht staan van een auditcomité bestaande uit leden van de FOD, het kabinet en professionelen uit de auditsector. Op basis van de resultaten van de audits zou de FOD Justitie beslissingen moeten kunnen nemen over de vergoedingen betaald aan de advocaten en de controles uitgevoerd door de BJB's.

2.1.3 Controle

2.1.3.1 Controle van de toegang tot tweedelijnsbijstand

Het BJB controleert de toegangsvoorwaarden. Het kan daarbij alle nuttige informatie opvragen bij de rechtzoekende, zoals het aanslagbiljet om het inkomen te kunnen vaststellen.

¹⁵ Circulaire nr. Ci.RH.243/571.279 (AOIF 30/2007) van 17 september 2007.

¹⁶ Zie Juridisch tweedelijnsbijstand compendium van de OVB: vanaf nieuwe module najaar 2022, 10.4 Fiscale fiches, p. 64.

¹⁷ Artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand.

Als aan de toegangsvoorwaarden voldaan is, heeft de persoon recht op tweedelijnsbijstand en worden de advocaten en het BJB betaald voor de dienstverlening die ze bieden. Door het financieringsmodel met gesloten enveloppe (zie [punt 2.1.1.3](#)), kan dit leiden tot een belangenconflict. Hoe meer prestaties de BJB's leverden, hoe minder middelen er beschikbaar zijn per prestatie. Ze hebben er daarom in principe belang bij om niet te veel personen toe te laten tot de tweedelijnsbijstand. Bij een te grote instroom zou het aantal advocaten pro deo kunnen afnemen wegens een steeds lagere vergoeding en kan de tweedelijnsbijstand niet optimaal worden uitgewerkt. De BJB's treden bij de tweedelijnsbijstand aldus op als rechter en als partij.

In het toekomstige financieringsmodel van de tweedelijnsbijstand vervalt dan weer de stimulans om een grondige toegangscontrole uit te voeren. Integendeel, als de waarde van een punt gegarandeerd is en er wordt frequenter uitbetaald, dan kan tweedelijnsbijstand voor advocaten interessanter zijn dan gewone prestaties tegen betaling. Als de advocaat betaald moet worden door zijn cliënt, is hij immers niet altijd zeker van betaling.

Zowel in het bestaande als het toekomstige financieringsmodel zijn er dus risico's verbonden aan het organiseren van de toegangscontroles door de advocaten en BJB's zelf.

Bovendien krijgen advocaten en BJB's subsidies voor controles die in bepaalde gevallen al uitgevoerd worden door overheidsinstellingen. Zo moet een persoon die een leefloon ontvangt, dat aantonen met documenten. Dat wordt vervolgens gecontroleerd door de verantwoordelijken van de balie die de advocaat aanstellen. Dat zijn bedienden van de balie of advocaten aangesteld door de balie. De vraag rijst dan ook of het nuttig is dat de balie een bestaansmiddelenonderzoek, dat het OCMW bijvoorbeeld in het kader van een leefloon al heeft uitgevoerd, nog eens herhaalt.

Het Rekenhof merkt daarbij ook op dat het recht op tweedelijnsbijstand niet automatisch is gekoppeld aan rechtsbijstand, d.i. het vervallen van de kosten van rechtspleging (registratierechten, technisch adviseurs enz.)¹⁸. Als een advocaat voor zijn cliënt rechtsbijstand wil aanvragen, moet hij een verzoekschrift indienen bij de rechtbank. Als hij dat binnen een jaar na de beslissing dat een persoon recht heeft op tweedelijnsbijstand indient, dan hoeft de rechtbank geen bestaansmiddelenonderzoek uit te voeren, na een jaar wel. De nomenclatuur van de tweedelijnsbijstand voorziet 1 punt voor het indienen van een verzoekschrift voor rechtsbijstand¹⁹.

Er kunnen dus meerdere onderzoeken naar bestaansmiddelen per dossier worden uitgevoerd. In een dossier van een leefloner bijvoorbeeld onderzoekt eerst het OCMW de bestaansmiddelen, vervolgens het BJB in het kader van de tweedelijnsbijstand en dan nogmaals de rechtbank om rechtsbijstand toe te kennen.

De vraag rijst of de rechtbank dit bestaansmiddelenonderzoek opnieuw moet doen als het BJB het al heeft gedaan. Door rechtsbijstand automatisch te verlenen aan personen met toegang tot tweedelijnsbijstand, kunnen heel wat administratiekosten worden vermeden. Daarnaast kan onderzocht worden of de toegangscontrole niet beter door een andere instantie kan worden

¹⁸ Artikel 664 Ger. W. Het recht op rechtsbijstand wordt wel automatisch toegekend wanneer het wordt aangevraagd binnen een jaar nadat is vastgesteld dat er recht is op tweedelijnsbijstand. Vanaf een jaar na de goedkeuring van tweedelijnsbijstand, moet de rechtbank het bestaansmiddelenonderzoek opnieuw uitvoeren. In elk geval dient er voor elke aanvraag een verzoekschrift ingediend te worden.

¹⁹ In het gerechtelijk jaar 2020-2021 werd hiervoor meer dan 1,5 miljoen euro uitbetaald aan advocaten voor het indienen van dit verzoek. Hierbij moeten nog kosten in rekening worden gebracht voor de administratieve afhandeling van deze verzoekschriften door de betrokken rechtbanken.

georganiseerd dan de advocaten zelf, om belangenconflicten bij het systeem van gesloten enveloppe te vermijden, enerzijds, en om de controle bij het systeem van gegarandeerde waarde van een punt te verbeteren, anderzijds.

2.1.3.2 Eerste controle van prestaties door de BJB's

Wanneer de tweedelijnsbijstand afgelopen is, sluiten de advocaten het dossier af en kijken correctoren van het BJB het inhoudelijk na. Deze correctoren zijn advocaten die gespecialiseerd zijn in de materie van de dossiers. Zo zal bij afsluiting van een dossier jeugdrecht een corrector met ervaring in jeugdrecht worden aangesteld. De correctoren bekijken of er bewijsstukken zijn die staven waarom bepaalde punten worden aangevraagd. Zo gaan ze via processtukken na of er effectief een advocaat aanwezig was op een zitting als daarvoor punten worden aangevraagd. Ook verplaatsingsvergoedingen worden gecontroleerd. Zo nodig wordt het aantal punten naar boven of beneden bijgesteld, op basis van de vaststellingen van de correctoren.

Zoals vermeld wordt er geen externe controle op deze prestaties uitgeoefend. De FOD Justitie noch enig ander orgaan heeft zicht op de methode of controleert bijvoorbeeld steekproefsgewijs of de controles door de BJB's voldoende zijn. Bovendien kan, gelet op de nogal lage vergoeding die advocaten per controle ontvangen, de vraag gesteld worden of de controles grondig uitgevoerd worden (zie verder [punt 3.2](#)).

2.1.3.3 Kruiscontroles/audit

Een ministerieel besluit en een protocol dat de ordes van advocaten in 2010 hebben afgesloten met de minister van Justitie²⁰, bepalen de methodiek van de controles die worden uitgevoerd na bovenvermelde eerste interne controle. Enerzijds legt het ministerieel besluit op dat een balie wordt gecontroleerd door een balie uit het rechtsgebied van een ander hof van beroep. Anderzijds vereist het protocol dat een balie wordt gecontroleerd door advocaten van de andere taalrol. Op die manier vinden er zogenaamde kruiscontroles plaats waarbij naargelang van de grootte van het BJB 50, 75 of 100 dossiers van een BJB gecontroleerd worden door een anderstalig BJB.

Sinds 2018 hebben de ordes de methode van deze controles aangepast. Er worden niet langer kruiscontroles maar audits uitgevoerd. Daarbij worden tweetalige teams gevormd op basis van rechtstakken. Die controleren voor hun specifieke rechtstakken dossiers bij elke balie. Volgens de ordes leidt dat tot betere resultaten.

Deze methode is momenteel echter niet in overeenstemming met de regelgeving. Die bepaalt nog altijd dat een balie controle uitoefent op een balie van de andere taalrol. Bovendien vermelden ook de ministeriële besluiten over de uitbetalingen van de vergoedingen dat voor de toekenning van de punten elke balie werd gecontroleerd door een balie van een ander taalstelsel, terwijl dat niet langer het geval is.

²⁰ Ministerieel besluit van 20 december 1999 tot vaststelling van de nadere regels betreffende de verslagen bedoeld in de artikelen 508/6, eerste lid, en 508/11, eerste en tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek en inzake de controle bedoeld in artikel 508/19, § 2, van hetzelfde Wetboek; protocol inzake Juridische tweedelijnsbijstand, 12 januari 2010.

Als na deze controles eventueel onenigheid bestaat tussen de twee ordes is er de mogelijkheid tot een arbitrage, in aanwezigheid van een medewerker van de FOD Justitie. Het Gerechtelijk Wetboek bepaalt verder dat de minister zelf nog het initiatief kan nemen om bijkomende controles uit te voeren²¹. Zoals eerder vermeld is dat de voorbije jaren niet gebeurd.

De minister van Justitie antwoordde dat de audit als nieuw instrument in de regelgeving zal worden opgenomen²². Een audit zal bestaan uit twee niveaus: enerzijds de controle op de aanstelling van controleurs en op de interne werking van de BJB, en anderzijds op de afgesloten dossiers. Het gebruik van een nieuwe BJB-module zorgt onder andere voor een verlaging van de administratieve last, een eenvoudige detectie van problemen en correcties (via het gebruik van parameters en filters) en de opvolging van correcties en klachten. De ordes zullen jaarlijks ook een verslag aan de minister moeten bezorgen over de werking van de juridische tweedelijnsbijstand. Op basis van de audit zou de minister van Justitie vervolgens ook een aanvullende controle kunnen laten uitvoeren.

2.1.3.4 Toezicht door de balies

De balies leggen verplichtingen op over de bekwaamheid van advocaten om bepaalde materies te behandelen. In geval van overtredingen van de regelgeving kan de balie de advocaat tijdelijk of definitief uitsluiten van tweedelijnsbijstand.

Deze verplichtingen gelden echter alleen voor de advocaat aan wie het dossier formeel is toegevoerd. Het is daardoor niet uitgesloten dat het dossier alsnog wordt behandeld door een andere advocaat of stagiair uit het kantoor die niet de nodige opleiding heeft. Dit blijkt uit een analyse van de uitbetaalde bedragen voor tweedelijnsbijstand.

Tabel 3 geeft een overzicht van de uitbetaalde totaalbedragen in 2022, voor dossiers afgesloten in het gerechtelijk jaar 2020-2021, weergegeven per deciel. Het eerste deciel is het maximumbedrag dat de 10 % minst betaalde advocaten ontvangen hebben, het tweede deciel het maximumbedrag van de 20 % minst betaalde advocaten enzovoort. De mediaan bedraagt 5.899,8 euro voor een volledig jaar. Daaruit blijkt dat tweedelijnsbijstand voor een groot aantal advocaten maar een beperkte verdienste oplevert.

²¹ Zie artikel 508/19 § 3, Ger. W.

²² Artikel 25 van de wet van 19 december 2023 houdende diverse bepalingen in burgerlijke en gerechtelijke zaken wijzigde ondertussen artikel 508/19, Ger. W. Een ontwerp van koninklijk besluit dat onder andere de modaliteiten van de interne controle door de BJB's, de audit en de eventuele aanvullende controle door de minister verduidelijkt, op 22 december 2023 goedgekeurd door de ministerraad, was op het moment van de publicatie van het verslag nog niet verschenen in het Belgisch Staatsblad.

Tabel 3 – Decielen uitbetaalde totaalbedragen (in euro) per advocaat 2022

Decielen	Totaalbedrag
0	48,7
1	510,9
2	1.072,2
3	1.949,5
4	3.413,2
5	5.899,8
6	10.303,6
7	16.666,6
8	27.966,9
9	50.036,2
10	1.074.942,3

Bron: OVB en OBFV

Dat tweedelijnsbijstand wordt uitgevoerd door andere advocaten of stagiairs, eerder dan door de advocaat zelf die als verantwoordelijke wordt toegewezen aan het dossier, blijkt ook uit de betalingen per advocaat. Het hoogst uitbetaalde bedrag in 2022 was 1,1 miljoen euro. Deze advocaat heeft in dat jaar 10.314,75 intellectuele punten (werkuren) gepresteerd en 111.202,8 kilometers afgelegd met verplaatsingsvergoeding. Een dergelijk aantal prestaties en verplaatsingen zijn wellicht niet door één persoon uitgevoerd, wat aantoont dat de werkelijke tweedelijnsbijstand niet per definitie door de advocaat-titularis wordt uitgevoerd.

Van de 6.203 advocaten die een dossier afsloten in 2022 hadden 53 advocaten (0,8%) meer dan 200.000 euro inkomsten. Deze groep vertegenwoordigt 16,4 miljoen euro aan inkomsten uit het budget van tweedelijnsbijstand, of 13,6 % van het volledige budget voor prestaties in 2022.

2.1.4 Verdeling van de intellectuele punten

In 2022 werden 6.203 advocaten uitbetaald voor 217.029 afgesloten dossiers. Tabel 4 geeft een overzicht van de decielen van het aantal intellectuele punten per dossier. Het negende deciel bevat 12 punten. Dat wil zeggen dat 90 % van de dossiers 974,76 euro of minder kosten²³. De 10 % grootste dossiers bevatten tussen de 12 of 201,6 punten, omgerekend 974,76 euro en 16.375,97 euro.

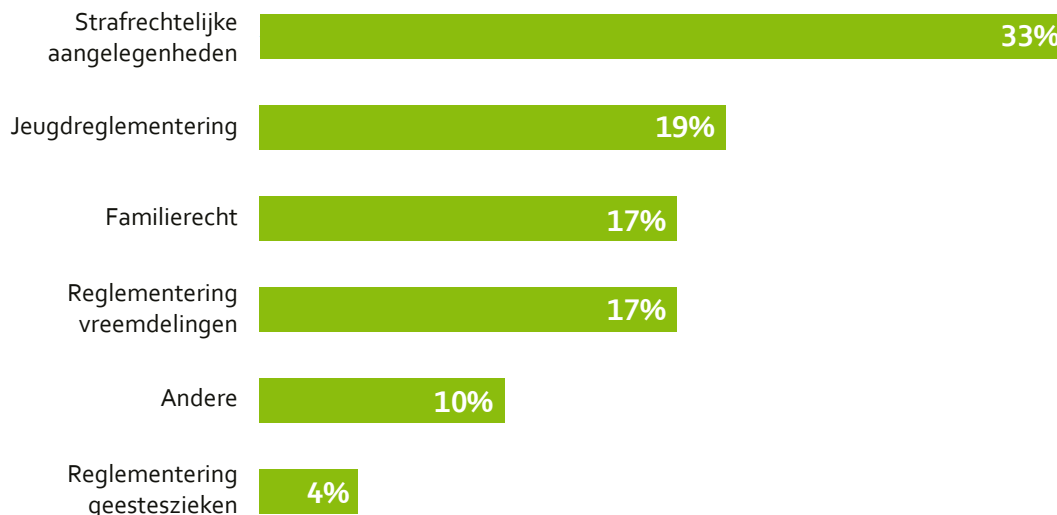
²³ 12 x 81,23 euro per punt (prestaties afgesloten in 2021, betaald in 2022), exclusief verplaatsingsvergoedingen en subsidies voor BJB's.

Tabel 4 – Decielen intellectuele punten per dossier (2022)

Deciel	Intellectuele punten
0	0
1	2,4
2	3,0
3	3,6
4	4,8
5	4,8
6	6
7	7,2
8	9,6
9	12
10	201,6

Bron: OVB en OBFV

Uit de verdeling van het budget van de OVB volgens materie in het gerechtelijk jaar 2020-2021 (figuur 1) blijkt dat het meeste budget wordt besteed aan strafzaken, gevolgd door jeugd-, familie- en vreemdelingenrecht.

Figuur 1 – Verdeling budget advocaten OVB tweedelijnsbijstand (2020-2021)

Bron: OVB

2.1.5 Evolutie van het aantal punten

Tabel 5 geeft de evolutie van het aantal intellectuele punten en het aantal verplaatsingspunten sinds 2018 volgens uitbetalingsjaar. Dat wil zeggen dat het aantal punten van 2022 dus betrekking heeft op prestaties in het gerechtelijk jaar 2020-2021.

Tabel 5 – Evolutie aantal punten (2018-2023)

Uitbetalingsjaar	Intellectuele punten	Verplaatsingspunten
2018	1.241.658	84.929
2019	1.285.547	91.686
2020	1.292.269	99.995
2021	1.328.244	98.060
2022	1.437.956	106.545
2023	1.504.887	110.163

Bron: OVB en OBF

Toen de tweedelijnsbijstand werd hervormd in 2016, was het uitgangspunt om de stijging van het aantal dossiers tegen te gaan, onder meer door een responsabilisering van de verschillende actoren²⁴, zoals eerder vermeld. Het Rekenhof stelde inderdaad vast dat tussen 2018 en 2019 en tussen 2019 en 2020 het aantal prestaties steeg met respectievelijk 3,5 % en 0,5 %, waar tussen 2016 en 2017 het aantal prestaties nog steeg met 7,8 %²⁵. Deze korte periode lijkt erop te wijzen dat de stijging van het aantal prestaties beperkter is sinds de hervorming van de tweedelijnsbijstand. Vanaf 2020 is de impact van de hervorming moeilijker te meten omdat vanaf dan de doelgroep werd uitgebreid door de verhoging van de inkomensgrenzen.

Opvallend is dat het aantal verplaatsingspunten sneller stijgt dan de intellectuele punten. In de periode 2018 tot en met 2022 steeg het aantal intellectuele punten met 15,8 %. Tijdens dezelfde periode steeg het aantal verplaatsingspunten met 25,5 %.

2.2 Rechtsbijstandsverzekering

Iedereen die een rechtsbijstandsverzekering afsluit die voldoet aan bepaalde voorwaarden, kan die sinds september 2019 aangeven in de personenbelasting. Het maximaal aan te geven premiebedrag is 310 euro. Daarop is een belastingvermindering van 40 % mogelijk, dus maximaal 124 euro.

Om in aanmerking te komen voor de belastingvermindering moet een belastingplichtige de rechtsbijstandsverzekering individueel afsluiten. De voorwaarden hebben betrekking op de wachttijden, de gedekte geschillen, de gedekte kosten, de maximumwaarborg en de franchise²⁶.

Bij de invoering van de belastingvermindering verklaarde de minister dat de maatregel beoogde om het aantal rechtsbijstandsverzekeringen te verdubbelen²⁷. De belastingvermindering was ook

²⁴ Parl. St. Kamer, DOC 54 1819/001, 4 mei 2016, Wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, p. 4-5.

²⁵ Deze gegevens zijn niet opgenomen in tabel 5 omdat de prestaties nog werden bijgehouden met de 'oude' nomenclatuur, met andere codes en een puntwaarde van ongeveer 25 euro. In 2016 werden 2.973.360 prestaties aangegeven, in 2017 3.204.231. Om dezelfde reden werd er geen vergelijking gemaakt tussen het jaar 2018 (nieuwe nomenclatuur) en het jaar 2017 (oude nomenclatuur).

²⁶ Alle voorwaarden zijn opgenomen in artikelen 2 t.e.m. 9 van de wet van 22 april 2019 tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandsverzekering.

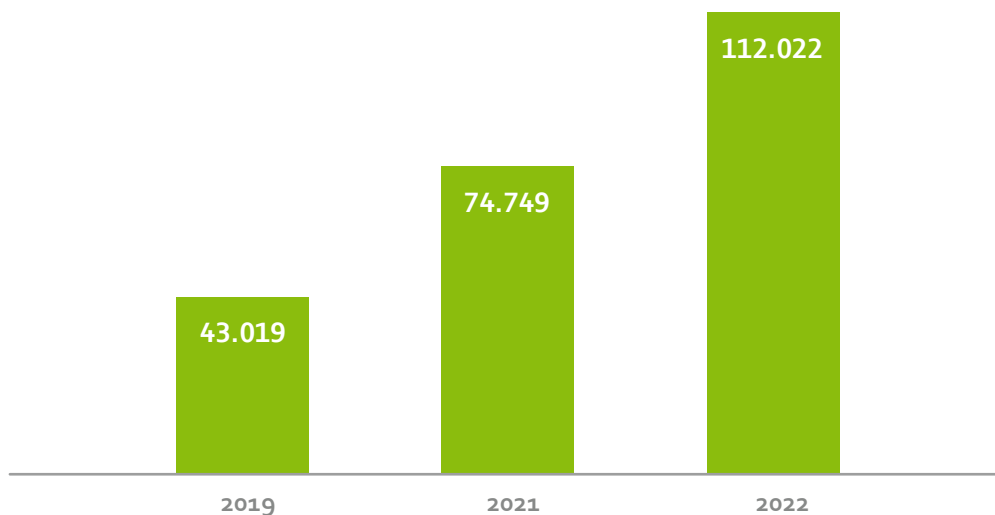
²⁷ Parl. St. Kamer, DOC 54 3560/005, 2 april 2019, Wetsvoorstel tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandsverzekering, p. 33.

geldig voor verzekeringen die in 2019 een gelijkaardige dekking hadden, op voorwaarde dat ze voldeden aan de wettelijke voorwaarden van het nieuwe systeem.

Om het succes van de maatregel te evalueren vergeleek het Rekenhof het aantal rechtsbijstandsverzekeringen dat fiscaal aftrekbaar is met het aantal rechtsbijstandsverzekeringen dat vrijgesteld was van verzekeringstaks in het 'oude' regime (zie [punt 1.2.2](#)). Volgens Assuralia²⁸ waren er in het oude regime in 2018 72.011 polissen met een vrijstelling van verzekeringstaks. Figuur 2 geeft een overzicht van het aantal rechtsbijstandsverzekeringen in het nieuwe fiscale regime. In 2020 lag het aantal rechtsbijstandsverzekeringen met 74.749 licht hoger dan het vroegere aantal rechtsbijstandsverzekeringen met vrijstelling van verzekeringstaks. Pas vanaf 2021 is er een significante stijging en bedraagt het verschil met het oude regime 40.011 verzekeringen (55,6%). De vooropgestelde verdubbeling van het aantal verzekeringen wordt dus voorlopig niet bereikt.

Minstens een deel van de kostprijs gaat naar een subsidiëring van bestaande verzekeringen. In hoofdstuk 3 wordt er verder geanalyseerd of de kostprijs in verhouding staat tot de doelstelling.

Figuur 2 – Aantal fiscaal aftrekbare rechtsbijstandsverzekeringen in het nieuwe regime



Bron: Assuralia

2.3 Deelconclusie

Het huidige financieringsmodel voor tweedelijnsbijstand, met gesloten enveloppe, heeft een aantal nadelen voor advocaten: het tarief voor hun prestaties is onduidelijk en het duurt minstens een jaar en in bepaalde gevallen zelfs een aantal jaar voordat ze betaald worden. Anderzijds zorgt het ook voor een stimulans voor de balies en ordes om een sterke interne controle te hanteren: hoe hoger het aantal prestaties, hoe lager de vergoeding per prestatie; dat zet hen ertoe aan de toegang tot tweedelijnsbijstand te bewaken.

De regering is echter van plan om het systeem van gesloten enveloppe te verlaten. Dat werkt de nadelen voor advocaten weg, maar houdt ook een risico in voor de interne controles. Dit risico is pertinent, aangezien op dit moment alleen de ordes zelf interne controles uitvoeren. Hoewel de minister en de FOD Justitie de mogelijkheid hebben om bijkomende controles uit te voeren, doen

²⁸ De cijfers van Assuralia wijken af van het aantal begunstigden volgens de FOD Financiën (zie verder [punt 3.3](#)), wat echter geen impact heeft op de vaststelling.

ze dat tot dusver niet. De rol van de FOD Justitie bij het beheer van tweedelijnsbijstand is dan ook zeer beperkt. Verder is door een groot personeelsverloop de continuïteit van de dienstverlening ernstig verstoord.

De beperkte controle door de FOD Justitie heeft ook een weerslag op de houding van de balies en de ordes. Zij beheren het volledige beleid en budget van de tweedelijnsbijstand en verantwoordt dit onvoldoende. Zo hebben beide ordes zich voorgenomen geen fiscale fiches meer op te maken, wat fiscale controle van de uitbetaalde vergoedingen onmogelijk maakt. Daarnaast is er geen spoor van de lijsten met vergoedingen per advocaat die de ordes jaarlijks aan de minister van Justitie moeten bezorgen. Die kan de lijsten dan ook niet doorsturen naar de minister van Financiën voor verdere controle zoals is bepaald in de regelgeving. De ordes passen ook eenzijdig de gevoerde controlemethode aan, ongeacht de regelgeving daarover.

De balies en de ordes controleren ook de toelatingsvoorwaarden voor tweedelijnsbijstand. Dat houdt risico's in: in het bestaande financieringsmodel zouden BJB's geneigd kunnen zijn om het aantal begunstigden te beperken om niet te veel prestaties te hoeven vergoeden. In het nieuwe financieringsmodel kan net het omgekeerde gebeuren, aangezien de BJB's dan geen enkele stimulans meer hebben om een controle uit te voeren. Bovendien wordt voor deze controle een bestaansmiddelenonderzoek uitgevoerd, dat wellicht in een eerdere fase al is uitgevoerd door de overheid. In bepaalde gevallen moet het nadien nog eens opnieuw worden uitgevoerd door de rechtbank voor het toekennen van rechtsbijstand.

De belastingvermindering voor rechtsbijstandsverzekeringen had als doel het aantal rechtsbijstandsverzekeringen te verdubbelen. Hoewel er sinds 2021 een belangrijke toename is, wordt de vooropgestelde verdubbeling voorlopig niet bereikt.

Het belastingvoordeel was ook van toepassing op in 2019 al bestaande verzekeringen. Daardoor bestaat het risico dat bestaande verzekeringen gedeeltelijk gesubsidieerd worden, waardoor de kostprijs van de maatregel mogelijk niet in verhouding staat tot het aantal extra verzekeringen dat de maatregel heeft opgeleverd. In [hoofdstuk 3](#) wordt er verder geanalyseerd of de kostprijs in verhouding staat tot de doelstelling.

Hoofdstuk 3

Kostprijs en controle van de financiering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de kostprijs van een betaalbare toegang tot justitie voor de overheidsfinanciën geanalyseerd. De kostprijs voor de overheid bestaat enerzijds uit de middelen die worden besteed aan tweedelijnsbijstand (inclusief administratiekosten voor de organisatie van de BJB's, de verplaatsingskosten enz.) en anderzijds uit de fiscale aftrek voor een rechtsbijstandsverzekering.

3.2 Tweedelijnsbijstand

3.2.1 Kostprijs

De tweedelijnsbijstand wordt gefinancierd vanuit de begroting van de FOD Justitie en uit het fonds voor tweedelijnsbijstand. Het totaalbedrag uit beide financieringsbronnen wordt gebruikt om de advocaten die de bijstand verlenen te vergoeden en de werking van de BJB's te subsidiëren (8,108 %).

Tabel 6 geeft een overzicht van de uitgekeerde bedragen voor prestaties in de tweedelijnsbijstand, de subsidies voor de BJB's, de totale kosten en de herkomst van de bedragen, namelijk het bedrag uit de begroting en uit het fonds. Door het optrekken van de inkomensgrenzen steeg de kostprijs in 2022 met 16,9% ten opzichte van 2021 en met 16,2 % in 2023 ten opzichte van 2022 .

Tabel 6 – Kosten voor de tweedelijnsbijstand en herkomst van de financiering, in miljoen euro (2018-2023)

Jaar uitbetaling	Prestaties	Subsidie BJB	Totaal	Begroting	Fonds
2018	95,2	7,7	102,9	100,4	2,6
2019	98,3	8,0	106,2	98,2	8,1
2020	100,1	8,1	108,2	93,3	14,9
2021	102,9	8,3	111,3	100,7	10,6
2022	120,4	9,8	130,1	119,4	10,7
2023	139,8	11,3	151,2	139,7	11,4

Bron: FOD Justitie

3.2.2 Begroting

Tabel 7 geeft de meerjarenuitgavenbegroting 2022-2026 voor tweedelijnsbijstand uit 2022²⁹. Voor 2022 werd 169,3 miljoen euro begroot. Dit zorgde ervoor dat de waarde van een punt 112,27 euro bedroeg voor uitbetalingsjaar 2022 (zie eerder, [punt 2.1.1.3](#)).

Tabel 7 – Begroting tweedelijnsbijstand, in miljoen euro (2022-2026), volgens algemene uitgavenbegroting 2022 en 2023

	Begroting 2022			Begroting 2023		
	Prestaties	Subsidie BJB	Totaal	Prestaties	Subsidie BJB	Totaal
2022	156,6	12,7	169,3	136,6	9,3	145,9
2023	186,5	15,1	201,6	166,4	15,1	181,5
2024	216,2	17,5	233,7	196,2	17,5	213,7
2025	243,3	19,7	263,0	223,2	19,7	242,9
2026	243,3	19,7	263,0	223,2	19,7	242,9

Bron: De Kamer

De bedragen die werden ingeschreven in de begroting 2022 zijn wellicht een overschatting. Door het optrekken van de inkomensgrenzen wordt de doelgroep weliswaar groter, maar de impact van deze verhoging is beperkt tot het deel van de doelgroep dat in aanmerking komt voor tweedelijnsbijstand vanwege het inkomen. Er is geen effect voor de andere categorieën, zoals minderjarigen, vreemdelingen, personen met een leefloon enz. Daardoor vergroot de doelgroep niet evenredig met de stijging van de inkomensgrenzen en is er dus wellicht een overschot.

Deze overraming had tot gevolg gehad dat de berekende waarde van een punt plots veel hoger lag dan gepland. De minister besliste vervolgens om de waarde van een punt te beperken tot een indexatie van de waarde van 75 euro (2016). Vanaf de begroting 2023 werd het budget wel naar beneden bijgesteld, met 20 miljoen euro per jaar³⁰.

3.2.3 Fonds voor tweedelijnsbijstand

Figuur 3 geeft een overzicht van de inkomsten van het fonds voor tweedelijnsbijstand tussen 2017 en 2021. Na de opstart van het fonds bedroegen de inkomsten ongeveer 12 miljoen euro. Door een lager aantal rechtszaken in 2020 daalden ze vervolgens tot 10,6 miljoen euro. In 2021 en 2022 bleven de inkomsten ongeveer gelijk aan het niveau van 2020.

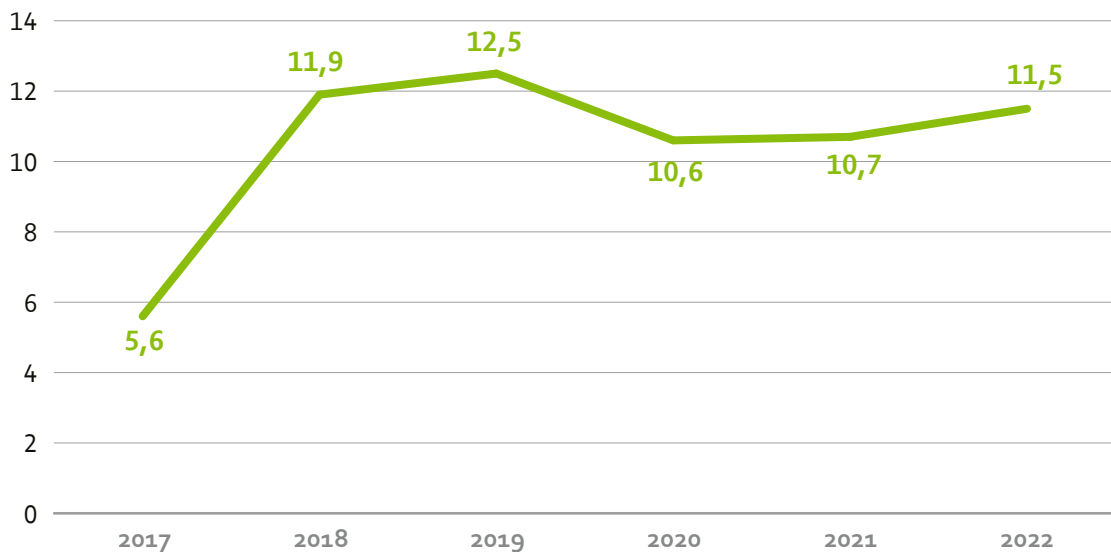
Gezien de stijgende kostprijs van tweedelijnsbijstand blijft het aandeel van het fonds voor tweedelijnsbijstand beperkt. In 2020 droeg het fonds 9,8 %³¹ van de kosten van tweedelijnsbijstand, in 2022 was dat nog maar 8,8%³².

²⁹ Parl. St. Kamer, DOC 55 2293/006, Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2022 – 12 FOD Justitie, www.dekamer.be.

³⁰ Parl. St. Kamer, DOC 55 2933/006, Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2023 – 12. FOD Justitie, www.dekamer.be.

³¹ 10,6 miljoen euro (figuur 3) / 108,2 miljoen euro (tabel 6).

³² 11,5 miljoen euro (figuur 3) / 130,1 miljoen euro (tabel 6).

Figuur 3 – Inkomsten fonds voor tweedelijsbijstand, in miljoen euro (2017-2022)

Bron: FOD Financiën

Door het optrekken van de inkomensgrenzen neemt het aantal personen dat gebruik maakt van tweedelijsbijstand toe. Omdat zij geen bijdrage betalen, zullen de inkomsten van het fonds waarschijnlijk verder dalen, terwijl de kosten voor tweedelijsbijstand zullen stijgen.

De toegevoegde waarde van het fonds is daardoor beperkt. In 2022 en 2023 jaar steeg de kostprijs van tweedelijsbijstand met respectievelijk 16,9 % en 16,2 % ten opzichte van het voorgaande jaar (zie tabel 6). Als deze stijging zich lineair doorzet, dan stijgt de kostprijs bij de uitbetaling in 2025 tot 205,4 miljoen euro³³. Als de inkomsten van het fonds voor tweedelijsbijstand op het niveau van de afgelopen twee jaar blijven, draagt de bijdrage van het fonds nog maar 5,4 % van de kostprijs³⁴. In realiteit zal dit echter nog lager liggen, omdat het aantal bijdragers aan het fonds afneemt.

Bovendien kunnen de bijdragen van het fonds niet volledig geïnd worden. Bijdragen in het kader van strafrechtzaken moeten betaald worden na veroordeling, in combinatie met eventuele boetes. Van die boetes en bijdragen kon voor 2017 tot en met 2020 maar 75,8 % worden geïnd. Daardoor zijn voor de periode 2017-2020 nog 3,1 miljoen euro bijdragen aan het fonds verschuldigd. Dit komt overeen met 7,6 % van de totale geïnde bijdragen in dezelfde periode.

Het fonds voor tweedelijsbijstand werd opgericht om te kunnen bijdragen aan de betaalbaarheid van de tweedelijsbijstand, maar die bijdrage is beperkt en zal wellicht nog verder dalen. Een belangrijk deel van de bijdragen kan bovendien niet geïnd worden.

³³ Gemiddeld bedroeg de stijging tussen 2021 en 2023 35,8% (151,2/111,3-1). Die 35,8% toegepast op het bedrag van 2023 (151,2) geeft 205,4 (151,2 * 1,358).

³⁴ Gemiddeld bracht het fonds de voorbije twee jaar gemiddeld 11,1 miljoen euro op.

3.2.4 Reële kostprijs en overhead

De waarde van een punt wordt jaarlijks vastgelegd en bepaalt het tarief voor een uur verleende bijstand. Zoals vermeld in [tabel 2](#) is die waarde in 2023 90,36 euro.

Daarnaast hebben advocaten volgens de nomenclatuur recht op 20 % vergoeding bovenop de intellectuele prestaties. Dat is een toeslag voor administratiekosten, de aankoop van bureaumateriaal enz. Dit zijn met andere woorden overheadkosten voor advocaten.

Naast deze 20 % overhead ontvangen de advocaten ook nog verplaatsingsvergoedingen voor verplaatsingen die ze doen in het kader van tweedelijnsbijstand. In 2023 bedroegen de verplaatsingsvergoedingen, uitbetaald voor het gerechtelijk jaar 2021-2022, 4,9 % van het totaalbedrag dat werd betaald aan intellectuele prestaties. Dat komt neer op 4,43 euro per gepresteerd intellectueel punt.

Ten slotte ontvangen de BJB's een subsidie van 8,108 % op basis van het uitbetaalde bedrag aan de advocaten. Die subsidie wordt berekend ten opzichte van het volledig uitbetaalde bedrag, inclusief de 20 % overheadkosten voor advocaten en de verplaatsingsvergoedingen.

Tabel 8 – *Kostprijs voor prestaties en administratiekosten (in euro) uitbetaald in 2023*

	Kost	Kostprijs	Berekening
A	Waarde van een punt	90,36	
B	20% kosten voor advocaten	18,07	$A \times 0,2$
C	Verplaatsingskosten	4,43	$A \times 0,055$
D	Subsidie BJB	9,15	$(A+B+C) \times 0,08108$
E	Totale kostprijs	122,01	

Bron: Rekenhof

Een uur tweedelijnsbijstand kost de overheid bijgevolg in totaal 122,01 euro, waarbij voor elk uur intellectuele prestatie 31,65 euro (of 35 %) aan overheadkosten wordt uitbetaald.

Daarbij moet ook rekening gehouden worden dat de meeste balies gehuisvest zijn in overheidsgebouwen. Zo zijn heel wat BJB's gehuisvest in gerechtsgebouwen. Deze kosten zijn niet opgenomen in de overheadkosten van BJB's. In de praktijk ligt de eigenlijke overhead voor de overheidsfinanciën daardoor nog hoger. Aangezien de subsidies berekend worden op basis van het totaalbedrag dat uitbetaald wordt aan de advocaten, stijgen de subsidies mee met het budget van de tweedelijnsbijstand. Het is daarbij echter niet duidelijk of de kosten voor de BJB's evenredig mee stijgen. Voor bepaalde kosten, bijvoorbeeld de controles van dossiers, zal dat zeker het geval zijn. Voor andere kosten, bijvoorbeeld de vergoeding voor stafhouders en ander managementpersoneel, is dat niet zonder meer het geval. Daardoor kunnen de subsidies voor BJB's hoog oplopen, terwijl de BJB's vandaag al moeilijk kunnen aantonen waaraan ze de ontvangen subsidies besteden.

Bovendien zorgt de berekening van de subsidies op basis van het totaalbedrag ervoor dat de BJB's ook gesubsidieerd worden om de verplaatsingsvergoedingen en de administratiekosten voor advocaten uit te betalen. Het is de vraag of het uitbetalen van de verplaatsingsvergoedingen, die samen met de vergoedingen voor intellectuele prestaties worden uitbetaald, bijkomende administratieve kosten met zich meebrengen voor de balies. Hetzelfde geldt voor de administratiekosten voor advocaten die forfaitair 20 % bedragen en niet onderhevig zijn aan enige controle. Het Rekenhof berekende dat voor het uitbetalingsjaar 2023 het niet in aanmerking nemen van deze kosten respectievelijk een besparing van 0,4 miljoen (8,108 % op 5,5 miljoen euro aan verplaatsingsvergoedingen) en 1,8 miljoen euro (8,108 % op 22,7 miljoen euro aan administratiekosten) zou opleveren (zie [bijlage 1](#)).

De minister van Justitie antwoordde dat het percentage van 8,108 % van de vergoeding van de BJB's naar 7 % zal worden verlaagd om de kosten van de BJB's in te perken. De basis waarop het percentage wordt berekend, verhoogt immers al structureel omdat het aantal dossiers toeneemt doordat de inkomensgrenzen voor de toegang tot de tweedelijnsbijstand verhoogd zijn en de puntwaarde die in de wet zal worden verankerd, wordt geïndexeerd.

De FOD Justitie wijst erop dat de nodige wijzigingen aan de regelgeving worden voorgelegd aan het parlement en na goedkeuring zouden ingaan op 1 januari 2024. Dat is ondertussen gebeurd met de artikelen 24 tot 26 van de wet van 19 december 2023 houdende diverse bepalingen in burgerlijke en gerechtelijke zaken, met als datum van inwerkingtreding 1 januari 2024.

3.2.5 Subsidies BJB's

De 8,108 % subsidies voor de BJB's (zie lijn D in [tabel 8](#) voor het totaalbedrag), wordt berekend op basis van het voorgaande gerechtelijk jaar en wordt verdeeld over de verschillende BJB's aan de hand van een verdeelsleutel op basis van het gemiddelde aantal aanstellingen, het aantal afgesloten dossiers en de intellectuele prestaties (dus zonder de verplaatsingsvergoedingen). De verdeling per BJB wordt jaarlijks afgekondigd via een ministerieel besluit (zie kolom 2 in [tabel 9](#) voor een overzicht van de subsidies die in 2022 werden betaald).

Binnen vier maanden na betaling van de subsidies aan de BJB's moeten de stafhouders van de balies verantwoordingsstukken bezorgen om aan te tonen dat de subsidie gebruikt is voor de kosten van de BJB's. Als blijkt dat er meer subsidies betaald zijn dan er kosten worden aangetoond door de BJB's, dan kan de minister van Justitie het te veel betaalde bedrag terugvorderen.

Bij navraag kon de FOD Justitie geen documenten voorleggen waaruit blijkt dat de voorgaande jaren de subsidies en de aangetoonde kosten met elkaar zijn vergeleken. Eventueel te veel uitbetaalde subsidies zijn de voorbije jaren dan ook niet teruggevorderd.

Op verzoek van het Rekenhof heeft de FOD Justitie een vergelijking van de subsidies en de kosten gemaakt voor de jaren 2021 en 2020 ([tabel 9](#)). Daaruit blijkt dat voor 2021 de subsidies 618.720,87 euro hoger lagen dan de kosten die werden aangetoond door de balies. Dit bedrag had de FOD Justitie dus moeten terugvorderen. Voor 2020 zou er volgens de FOD 397.815,77 euro te veel betaald zijn. Alleen voor de laatste twee jaren zou er bijgevolg al meer dan 1 miljoen euro teruggevorderd moeten worden. Of en in welke mate vóór 2020 te veel is betaald, is onduidelijk aangezien de FOD niet over alle verantwoordingsstukken beschikt.

Tabel 9 – Toegekende subsidies, verantwoorde kosten en verschil (kosten 2021) (in euro)

	Toegekende subsidies	Verantwoordingsstukken	Vershil
Waals Brabant	187.966,25	205.742,61	
Brussel Franstalig	1.555.370,55	1.732.966,71	
Charleroi	542.666,51	476.793,60	-65.872,91
Dinant	130.509,50	248.340,32	
Eupen	47.002,05	46.298,60	-703,45
Hoei	113.466,89	894.652,83 ³⁵	
Luik	771.328,14		
Luxemburg	233.033,20	189.744,73	-43.288,47
Bergen	319.810,05	374.163,14	
Namen	262.355,84	270.620,05	
Doornik	237.129,44	211.768,19	-25.361,25
Verviers	251.936,49	252.332,62	
Brussel Nederlandstalig	484.875,34	1.178.496,15	
Dendermonde	514.236,02	312.803,93	-201.432,09
Gent	494.497,36	538.492,58	
Leuven	220.307,54	181.795,42	-38.512,12
Limburg	617.710,06	414.919,93	-202.790,13
Oudenaarde	129.096,83	92.188,67	-36.908,16
Provincie Antwerpen	1.660.767,78	1.656.915,49	-3.852,29
West-Vlaanderen	986.556,80	988.330,71	
Totaal	9.760.622,66		-618.720,87

Bron: FOD Justitie

De FOD Justitie wees er in zijn antwoord op dat binnen een orde een teveel aan verleende subsidies bij bepaalde BJB's kan worden gecompenseerd met tekorten bij andere BJB's en dat de minister van Justitie alleen subsidies kan terugvorderen van een orde als die hoger liggen dan de verantwoorde kosten van de BJB's in hun geheel³⁶. Alleen de ordes mogen te veel uitbetaalde subsidiebedragen

³⁵ De BJB's van Hoei en Luik worden apart vermeld in het ministerieel besluit met de verdeling van de subsidies, maar deze balies gaven samen verantwoording van de gemaakte kosten.

³⁶ Daarvoor verwijst de FOD Justitie naar artikel 6bis, § 4, van het KB van 20 december 1999: "Indien blijkt dat het door de Minister aan de overheden (de ordes) overgemaakte bedrag hoger is dan de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand gedurende het betreffende kalenderjaar, maken de overheden het verschil uiterlijk drie maanden na de vraag om terugbetaling over. De gemotiveerde beslissing tot terugbetaling wordt aan de betreffende overheid bij aangetekend schrijven ter kennis gebracht."

van hun BJB's terugvorderen³⁷. Niettemin is de minister van plan dit KB te laten aanpassen zodat hij in de toekomst zelf bedragen van de BJB's zou kunnen terugvorderen.

Het Rekenhof ziet geen duidelijke rechtsgrond voor een dergelijke compensatie en wijst op de gebrekkige overkoepelende controle van de FOD Justitie op de verantwoordingsstukken die de ordes indienen (zie [punt 2.1.2.3](#)) en aldus op het gebrek aan terugvordering door de ordes van te veel toegekende subsidies van hun BJB's. Ondertussen heeft zowel de minister van Justitie als de FOD Justitie aangegeven die controle te willen verbeteren.

Verband tussen kosten en subsidie

Behalve een vergelijking tussen de subsidies en het totaal aan verantwoorde kosten kon de FOD evenmin aantonen dat hij de verantwoordingsstukken inhoudelijk controleert. Het Rekenhof voerde zelf een inhoudelijke controle uit. Enkele voorbeelden tonen aan dat het verband van bepaalde uitgaven met tweedelijsbijstand onduidelijk is (zie box 1).

Box 1

De FOD Justitie ontving van een balie facturen voor de online verkiezingstool voor de verkiezingen van de raad van de orde, ten belope van 538,45 euro. In de verantwoording werd niet duidelijk opgenomen waarom en voor welk percentage dit bedrag is aangerekend op het budget van tweedelijsbijstand.

Een andere balie boekte kosten voor de lancering van een boek door een ex-stafhouder: een fotograaf voor de lancering van het boek en 50 exemplaren van het boek, goed voor 1.673,51 euro aangerekend op het budget van de tweedelijsbijstand. Een andere balie bestelde ook 60 exemplaren van hetzelfde boek en liet die individueel verzenden, goed voor 2.576,03 euro. Daarnaast rekende die laatste balie ook haar jaarboek integraal aan op het budget, goed voor 3.200,45 euro.

Ook worden soms verblijfs- en restaurantkosten aangegeven. Zo gaf een balie 2.461,61 euro aan voor een nacht in een hotel bij een Belgisch pretpark, een bezoek aan een congres, een verblijf in Parijs, een verblijf in Bordeaux en de deelname aan het congres van de Europese Federatie van balies. Een andere balie gaf 12.964,61 euro aan maaltijden aan.

Ten slotte werd in één geval 50.000 euro aangegeven voor 'provisie voor 2 tuchtonderzoeken', zonder bijkomende verantwoording. De balie verduidelijkte aan het Rekenhof dat het gaat om tuchtonderzoeken waarvan de kosten nog gefactureerd moeten worden na volledige afhandeling van het dossier. Zonder deze provisie zou de betrokken balie echter nog steeds niet alle ontvangen subsidies hebben kunnen verantwoorden. Dat doet vermoeden dat de aanleg en de hoogte van de provisie alleen bedoeld waren om aan te tonen dat er voldoende kosten werden gemaakt.

³⁷ Daarvoor verwijst de FOD Justitie naar artikel 6bis, § 5, van het KB van 20 december 1999: "Indien blijkt dat het door een overheid aan een balie overgemaakte bedrag hoger is dan de kosten verbonden aan de organisatie van haar bureau voor juridische bijstand gedurende het betreffende kalenderjaar, maakt de balie het verschil uiterlijk drie maanden na de vraag om terugbetaling over. De gemotiveerde beslissing tot terugvordering wordt aan de betreffende balie door de betrokken overheid bij aangetekend schrijven ter kennis gebracht. De terugvordering van de bedragen bij de betreffende balie kan op de navolgende subsidies worden toegerekend."

De balies rekenen een deel van hun algemene kosten aan op het budget van de tweedelijnsbijstand. Enerzijds valt dit te verantwoorden voor specifieke kosten die de BJB's moeten maken voor bijvoorbeeld de behandeling en de controle van dossiers. Anderzijds zijn er heel wat kosten waarbij de link met de tweedelijnsbijstand in twijfel kan worden getrokken. Zo kunnen advocaten zich tegen de betaling van een bijdrage verzekeren voor beroepsaansprakelijkheid via de balie, die daarvoor collectief verzekeringspolissen aangaat. Een aantal balies rekent de kosten van die verzekeringen aan op het budget van de tweedelijnsbijstand. Daarbij kan de vraag gesteld worden of de kosten van deze verzekering eigen zijn aan de tweedelijnsbijstand. Als het BJB niet door de balies zou worden georganiseerd, zouden advocaten nog altijd dezelfde nood aan een verzekering hebben. Zo rekende één balie voor 126.385,43 euro verzekeringskosten aan op het budget voor tweedelijnsbijstand. Zonder die kosten had deze balie minder kosten aangetoond dan het ontvangen bedrag aan subsidies en had de FOD dus het teveel aan subsidie moeten terugvorderen.

Daarnaast geven sommige BJB's ook kosten van de stafhouder, de kabinetsdirecteur en de secretaris-generaal van de balie gedeeltelijk aan als kosten voor de BJB's. Dat lijkt niet onlogisch: het management van de balies zal een deel van zijn werkzaamheden besteden aan de organisatie van de BJB's. Ook hier zijn echter heel grote verschillen in de percentages van de kosten die worden aangerekend. Dit percentage varieert van 0 % tot 40 % van de vergoeding die de stafhouders van de balie ontvangen, voor de andere functies loopt dit zelfs op tot 100 %.

Al deze elementen duiden erop dat de FOD Justitie onvoldoende controle uitoefent op de subsidies aan de BJB's. De BJB's geven onvoldoende kosten aan, geven kosten aan die geen aantoonbare link hebben met de tweedelijnsbijstand en rekenen bepaalde algemene kosten van de balie op een arbitraire manier aan op het budget van de tweedelijnsbijstand om het subsidiebedrag te verantwoorden. Bovendien zouden bepaalde aangerekende kosten misschien verworpen moeten worden en heeft de FOD voor de voorgaande jaren geen documentatie. Door dat alles bestaat het risico dat het totaalbedrag van niet-teruggevorderde bedragen veel hoger ligt dan de 1 miljoen euro die voor 2020 en 2021 moet worden teruggevorderd bij gebrek aan verantwoordingsstukken.

Tot slot lijken de subsidies voor de BJB's niet in verhouding te staan tot de kosten voor de organisatie van de tweedelijnsbijstand, zoals het voorbeeld in box 2 aantoont.

Box 2

De twee grootste BJB's van het land zullen in 2023 samen een subsidie ontvangen van 3,9 miljoen euro. Deze twee balies betaalden de voorbije jaren voor de controles van dossiers tweedelijnsbijstand telkens een vast bedrag, samen 182.100 euro. Deze BJB's zijn bovendien gehuisvest in gebouwen ten laste van de overheid. De vraag kan dan gesteld worden waarom deze BJB's nog 3,7 miljoen euro budget nodig hebben voor hun onkosten m.b.t. tweedelijnsbijstand. In 2021 rekende een van deze BJB's 359.408,13 euro kosten aan op de subsidie die de BJB's ontvangen voor de bijdrage aan de orde; de andere balie gaf 474.920,51 euro kosten aan voor abonnementen op juridische databanken.

Deze vaststellingen laten uitschijnen dat de BJB's overgesubsidieerd zijn voor kosten van de tweedelijnsbijstand, waarbij het risico bestaat dat dit de komende jaren nog zal toenemen door de stijging van de waarde van een punt.

3.2.6 Verplaatsingsvergoedingen

Zoals al vermeld in 2.1.1.3 worden verplaatsingen in het kader van tweedelijnsbijstand vergoed tegen 0,625 euro per kilometer. De federale overheid berekent elk kwartaal de kilometervergoeding voor haar diensten. De RSZ hanteert dat bedrag ook als maximumbedrag dat als onkostenvergoeding, vrij van sociale bijdragen, mag worden betaald voor woon-werkverplaatsingen en beroepsverplaatsingen met een eigen voertuig. Voor het eerste kwartaal van 2023 bedraagt deze vergoeding 0,4259 euro per kilometer. Het is onduidelijk waarom de verplaatsingsvergoedingen van advocaten 46,7 % hoger liggen dan dit tarief. Bovendien ligt het tarief van 0,625 euro al vast sinds de hervorming in 2016, voor het uitbetalingsjaar 2018. Toen bedroeg het tarief van de federale overheid 0,346 euro/km, wat betekent dat de verplaatsingsvergoeding voor tweedelijnsbijstand toen 80,6 % hoger lag dan het tarief van de federale overheid. Het Rekenhof rekende uit dat een beperking van de verplaatsingsvergoedingen tot het tarief van de federale overheid een besparing zou opleveren van 1,8 miljoen euro (zie bijlage 1).

In 2022 werd 5,3 miljoen euro aan verplaatsingsvergoedingen uitbetaald, d.i. 4,4 % van het totale budget voor prestaties door advocaten voor intellectuele prestaties inclusief 20 % administratiekosten. Een voorbeeld (box 3) toont aan dat die kosten, zonder afdoende controle, uit de hand kunnen lopen.

Box 3

Eén advocatenkantoor gaf in 2022 2.386,7 verplaatsingspunten aan. Dat komt neer op een vergoeding van 119.328,45 euro ($= 2.386,7 * 50$ euro) voor verplaatsingen, voor 190.925,52 kilometer ($2.386 / 0.0125$ punt per kilometer). Dit kantoor had 2.913,35 intellectuele prestaties verricht.

Dit komt overeen met gemiddeld 65,5 afgelegde kilometer per intellectueel punt ($190.925,52 / 2.913,35$). Aangezien 1 intellectueel punt wordt beschouwd als 1 werkuur, wil dit zeggen dat het advocatenkantoor 65,5 kilometer heeft afgelegd per gewerkt uur. Voor een werkdag van 8 uur tweedelijnsbijstand legden de advocaten van dit kantoor bijgevolg gemiddeld 524,3 kilometer ($65,5 * 8$) af.

Het Rekenhof vroeg aan de betrokken orde om te verifiëren of dit om een materiële vergissing ging dan wel te verklaren waarom er zoveel verplaatsingen werden gemaakt. De orde liet weten dat de advocaat intussen 18 maanden geschorst werd wegens verschillende aanwijzingen van inbreuken, en dat er een tuchtonderzoek loopt. De vergoeding was intussen echter wel uitbetaald en is dus niet aan het licht gekomen bij de interne controles.

Opvallend is dat de Vlaamse balies in 2022 3,4 miljoen euro aan verplaatsingsvergoedingen uitkeerden, terwijl de Franstalige en Duitstalige balies 2 miljoen euro uitkeerden. Omgerekend naar het aantal intellectuele punten werd aan de Vlaamse balies 9 kilometer per intellectueel punt uitgekeerd, terwijl de Frans- en Duitstalige balies 5,2 kilometer per intellectueel punt uitkeerden. Het aantal kilometer per intellectueel punt lag in Vlaanderen op die manier 71 % hoger, terwijl het Waals Gewest uitgestrekter is dan het Vlaams Gewest.

3.2.7 Kosten voor het herhalen van het bestaansmiddelenonderzoek

Om tweedelijnsbijstand te kunnen krijgen, moet de rechtzoekende voldoen aan de toelatingsvoorwaarden (zie [punt 2.1.1.1](#)). Daarbij moet worden nagegaan of de betrokkene inderdaad onvoldoende middelen heeft om zelf rechtsbijstand te betalen. De controle en beslissing van toekenning van tweedelijnsbijstand gebeurt door correctoren of bedienden van het BJB, op basis van stukken die de cliënt en/of de advocaat aanlevert. Het bestaansmiddelenonderzoek wordt op die manier gefinancierd door de subsidies voor de BJB's.

Zoals eerder vermeld voorziet de nomenclatuur van de tweedelijnsbijstand ook 1 punt voor het indienen van een verzoekschrift voor rechtsbijstand (zie [punt 2.1.3.1](#)). In het gerechtelijk jaar 2020-2021 werden aldus 13.983,6 punten aangegeven. Wanneer er rekening wordt gehouden met de overhead en de kostprijs van 81,23 euro per punt, werd uit het budget voor tweedelijnsbijstand dus 1,5 miljoen euro betaald voor het opstellen van verzoekschriften voor rechtsbijstand, inclusief administratiekosten voor advocaten en subsidies voor het BJB³⁸. Die kosten kunnen worden vermeden als de rechtsbijstand automatisch wordt toegekend aan begunstigden van tweedelijnsbijstand. Daarbij moeten nog kosten in rekening worden gebracht voor de administratieve afhandeling van deze verzoekschriften door de betrokken rechtbanken. Het Rekenhof rekende uit dat een automatische toekenning van rechtsbijstand aan begunstigden van tweedelijnsbijstand, op basis van de waarde van een punt in 2023 (90,36 euro) een besparing van 1,6 miljoen euro zou opleveren (zie [bijlage 1](#)).

3.2.8 Vergoedingen voor correctoren

De BJB's kunnen in twee fasen correctoren inzetten: enerzijds bij het bestaansmiddelenonderzoek en de toewijzing van het dossier aan een advocaat, en anderzijds bij de controle van de prestaties nadat een dossier wordt afgesloten.

De vergoeding die de correctoren daarvoor ontvangen, verschilt naargelang van het BJB. Bij de meeste BJB's is er een vergoeding per dossier, bij andere wordt er gewerkt met een gesloten enveloppe of een vast bedrag per aangestelde controleur per jaar, nog andere werken met een uurtarief enz.

Voor de controle op de prestaties werken alle BJB's met advocaten die daarvoor vergoed worden vanuit de werkingssubsidies die de BJB's ontvangen. Voor het bestaansmiddelenonderzoek en de toewijzing van een advocaat werken sommige BJB's met advocaten-correctoren, andere laten die uitvoeren door hun administratief personeel. In het eerste geval zitten de kosten bij de aangegeven kosten voor correctoren en in het tweede geval in een algemene kostenpost voor bedienden die administratief werk verrichten voor de BJB's. Daardoor is het niet eenvoudig om exact te berekenen wat balies besteden aan de controles van dossiers. Het Rekenhof heeft de aangegeven kosten voor correctoren gedeeld door het aantal afgesloten dossiers, maar daarbij is er dus een overschatting. Bij BJB's waar het bestaansmiddelenonderzoek en/of de initiële controle bij toewijzing van een advocaat ook vervat zit in de kosten voor correctoren, zal de betaalde vergoeding per afgesloten dossier nog lager liggen dan wat hier gerapporteerd wordt.

³⁸ 13.983,6 * 1,2 * 1,08108 * 81,23 = 1.473.584,3.

In 2021 besteedden de BJB's in totaal maximaal 1,2 miljoen euro aan de controle van dossiers bij afsluiting, of 11,8 % van het totale subsidiebedrag dat BJB's ontvangen. Per afgesloten dossier werd zo 5,31 euro besteed. Per balie zijn er echter grote verschillen (zie box 4).

Box 4

In één balie ontvangen 32 correctoren elk forfaitair 3.000 euro per jaar, goed voor een totaalbedrag van 96.000 euro. In deze balie werden in 2021 38.154 dossiers afgesloten. Dat wil zeggen dat er 2,52 euro werd uitbetaald per afgesloten dossier.

Een andere balie betaalde 80.646,19 euro aan correctoren. In deze balie werden in 2021 6.513 dossiers afgesloten. Dat wil zeggen dat er 12,38 euro per afgesloten dossier werd besteed aan controles. Deze balie hanteert een tarief van 60 euro per uur voor correctoren. Dat komt overeen met 4,85 dossiers per uur.

Als de correctoren in de eerste balie even veel dossiers per uur controleren, dan verdienen ze daarvoor 12,22 ($4,85 * 2,52$) euro bruto per uur. Als hun vergoeding zou overeenkomen met 60 euro per uur, zoals in de tweede balie, dan moeten ze per uur 23,8 dossiers controleren. Per dossier zouden ze dan 2,52 minuten spenderen aan de controle.

Het is merkwaardig dat er dergelijke grote verschillen zijn in de vergoedingen per dossier. Aangezien het Rekenhof alleen beschikt over de facturen van de correctoren en de uitbetaalde bedragen, is het onmogelijk om na te gaan hoe lang een controle van een dossier duurt en welk uurtarief de correctoren uitbetaald krijgen. De verschillen in de vergoedingen doen vermoeden dat ofwel de controles niet in alle BJB's even grondig worden uitgevoerd, ofwel dat de correctoren in bepaalde BJB's onderbetaald zijn. Uit gesprekken die het Rekenhof had met enkele correctoren, blijkt dat er inderdaad aanwijzingen zijn dat correctoren in bepaalde balies onderbetaald zijn, zeker in vergelijking met het overige personeel dat vergoed wordt via de werkingssubsidies van de BJB's (zie box 5).

Box 5

In één balie werd het volledige loon van de secretaris-generaal aangerekend op het budget van de tweedelijnsbijstand. Deze secretaris-generaal factureerde 113.046,25 euro voor één werkingsjaar, met een uurtarief van 80 euro.

Dezelfde balie besteedde in dat jaar 86.147,50 euro aan de controles van de dossiers. Volgens de correctoren van die balie kunnen ze 4 à 6 dossiers per uur controleren. De controles worden vergoed via een forfait, waarbij de tarieven variëren van 3 euro voor jeugdrecht tot 4 euro voor vreemdelingenrecht. Dat zou willen zeggen dat deze correctoren tussen de 12 en 24 euro bruto per uur zouden verdienen, wat een groot verschil is ten opzichte van andere advocaat-werknemers van de BJB's.

Bovendien zijn de werkingssubsidies de voorbije jaren sterk gestegen, van 7,7 miljoen euro in 2018 tot 11,3 miljoen euro in 2023, doordat de waarde van een punt werd opgetrokken en het aantal dossiers toenam. De stijging van de waarde van een punt werd door de BJB's gevraagd omdat de

kosten gestegen zijn door de inflatie de voorbije jaren. Het zou daarom logisch zijn dat de vergoedingen voor correctoren ook mee evolueren met de inflatie. Door de stijging van de werkingsubsidies zou daarvoor bovendien voldoende budget moeten zijn. Dat is echter niet altijd het geval (zie box 6).

Box 6

In één balie werd het bedrag voor controles in 2016 vastgelegd op 86.100 euro per jaar, in de vorm van een gesloten enveloppe. Dit bedrag werd tot dusver nooit aangepast of geïndexeerd. Tussen 2018 en 2022 steeg het aantal afgesloten dossiers in deze balie echter met 29,1 %.

Daardoor kreeg het betrokken BJB telkens een hogere subsidie: van 2018 tot en met 2023 steeg ze met 702.001,41 euro. Op die manier steeg de subsidie per afgesloten dossier van 42,44 euro in 2018 tot 55,07 euro in 2023, terwijl het bedrag besteed aan correctoren per afgesloten dossier daalde van 3,15 euro naar 2,44 euro.

De minister zal in een wijzigingsbesluit bepalen dat de ordes in gezamenlijk overleg de vergoeding van de controleurs moeten bepalen. Die vergoedingen zullen vervolgens worden afgetrokken van de werkingskosten van elk bureau, a rato van het aantal gecontroleerde dossiers. De vergoeding zal niet meer worden bepaald op het niveau van de individuele balie of bureau. Dat zou de uniformiteit en deskundigheid van de controles bevorderen. Ook voor de uitvoering van de audits zouden uniforme vergoedingen worden afgesproken (zie [punt 2.1.3.3](#)).

3.2.9 Kwaliteit van de interne controle

Binnen de reikwijdte van zijn onderzoek kon het Rekenhof geen volledige (kwaliteits)controle van (duizenden) bijstandsdossiers overdoen om de kwaliteit van de controles te verifiëren. Uit de onderzochte voorbeelden blijkt echter dat er op dat vlak wel vragen kunnen worden gesteld, naast de vaststelling dat de correctoren wellicht te weinig betaald worden om de controles op een betrouwbare manier uit te voeren.

Zo werd al vermeld dat er buitensporige verplaatsingsvergoedingen uitbetaald werden aan een advocaat, die pas naar aanleiding van de audit door het Rekenhof, werden opgemerkt (zie [punt 3.2.6](#)). Daarnaast vermeldde een balie dat ze onlangs had opgemerkt dat advocaten gedurende een aantal jaar voor elke bijstand systematisch twee dossiers openden. Het ene dossier werd afgesloten in jaar X, het andere dossier in jaar X+1. Zo werd twee keer betaald voor dezelfde bijstand. Dit werd niet opgemerkt bij de interne controles, omdat er dossier per dossier en jaar per jaar gecontroleerd werd. Intussen werd de software voor het bijhouden van dossiers aangepast, waardoor een dergelijk oneigenlijk gebruik van tweedelijnsbijstand volgens deze balie niet meer mogelijk is.

Deze voorbeelden tonen aan dat een overkoepelende controle per advocaat noodzakelijk is en controles op louter dossierniveau niet volstaan. Wellicht waren de aangiftes van verplaatsingsvergoedingen per dossier niet onrustwekkend, maar een eenvoudige controle van de uitbetaalde bedragen per advocaat over het volledige jaar had een dergelijk oneigenlijk gebruik aan het licht kunnen brengen. Een controle van advocaten over jaren heen had ook het dubbel indienen van dossiers aan het licht kunnen brengen.

De minister van Justitie wijst erop dat de ordes zullen worden verplicht om in overleg met de BJB's interne werkprocessen en managementsystemen op te stellen waaraan bij de controles moet worden voldaan. De voorgestelde processen moeten worden voorgelegd aan de minister zodat hij ze kan valideren.

3.3 Rechtsbijstandsverzekering

De kosten voor de overheid voor rechtsbijstandsverzekeringen bestaan uit de minderontvangsten in de personenbelasting omdat personen met een rechtsbijstandsverzekering recht hebben op een belastingvermindering.

Tabel 10 geeft een overzicht van de belastingverminderingen die in het nieuwe systeem werden toegekend voor inkomstenjaren 2019, 2020 en 2021³⁹.

Tabel 10 – *Belastingvermindering voor rechtsbijstandsverzekeringen (inkomstenjaren 2019-2021, bedragen in euro)*

	2019	2020	2021
Aantal aanvragers	48.705	84.690	124.121
Totaal aangegeven bedrag	7.097.915,07	19.014.336,54	30.429.878,54
Gemiddeld aangegeven bedrag	145,74	224,52	245,16
Aantal begunstigden	45.246	78.410	114.786
Totaal toegekende belastingvermindering	2.629.510,12	6.986.100,04	11.167.999,05
Gemiddelde belastingvermindering	58,12	89,10	97,29

Bron: FOD Financiën

Het gemiddeld aangegeven bedrag ligt lager dan het maximum aan te geven bedrag, dat 310 euro bedraagt. De minister van Justitie trok bij de invoering van de belastingvermindering in 2019 33,5 miljoen euro uit⁴⁰. Het bedrag aan toegekende belastingverminderingen ligt ruim onder dat bedrag.

In [punt 2.2](#) werd er al op gewezen dat de vooropgestelde verdubbeling van het aantal verzekeringen voorlopig niet is bereikt, op basis van de vergelijking tussen de 72.011 polissen met een vrijstelling van verzekeringstaks in het oude regime en het aantal rechtsbijstandsverzekeringen dat volgens Assuralia fiscaal aftrekbaar is (zie [figuur 2](#))⁴¹.

Volgens de FOD Financiën bedraagt de totaal toegekende belastingvermindering over de periode 2019-2021 20,8 miljoen euro⁴². Er zijn geen details bekend over de kostprijs van het oude fiscale

³⁹ De gegevens voor inkomstenjaar 2021 werden na de tegensprekelijke procedure van de audit bezorgd.

⁴⁰ Parl. St. Kamer, *DOC 54 3560/005*, 2 april 2019, *Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, teneinde de verzekeringspremies voor rechtsbijstand fiscaal volledig te kunnen aftrekken*, p. 17, www.dekamer.be.

⁴¹ De door Assuralia meegeedeelde cijfers wijken af van de fiscaal aangegeven premies. Dit werd niet nader onderzocht.

⁴² Niet alle aangegeven bedragen leiden tot een belastingverminderingen. De redenen zijn divers: geen belastbare basis (na aftrek beroepskosten en onderhoudsgeld), geen saldo aan belastingen om er de belastingvermindering op toe te passen (de belastingvermindering voor rechtsbijstandverzekering komt na de andere belastingverminderingen zoals pensioensparen, kinderopvang...), buitenlandse inkomsten in de aangifte, afzonderlijke belastbare inkomsten waarop geen federale belastingverminderingen kunnen worden op aangerekend enz.

regime, maar die kan jaarlijks worden geraamd op maximaal 1 miljoen euro⁴³. Voor 2019-2021 zou het oude regime op die manier 2,9 miljoen euro gekost hebben mocht het systeem niet zijn veranderd, waardoor de extra kosten voor het nieuwe fiscale regime tot het inkomstenjaar 2021 op 17,9 miljoen euro kunnen worden geraamd.

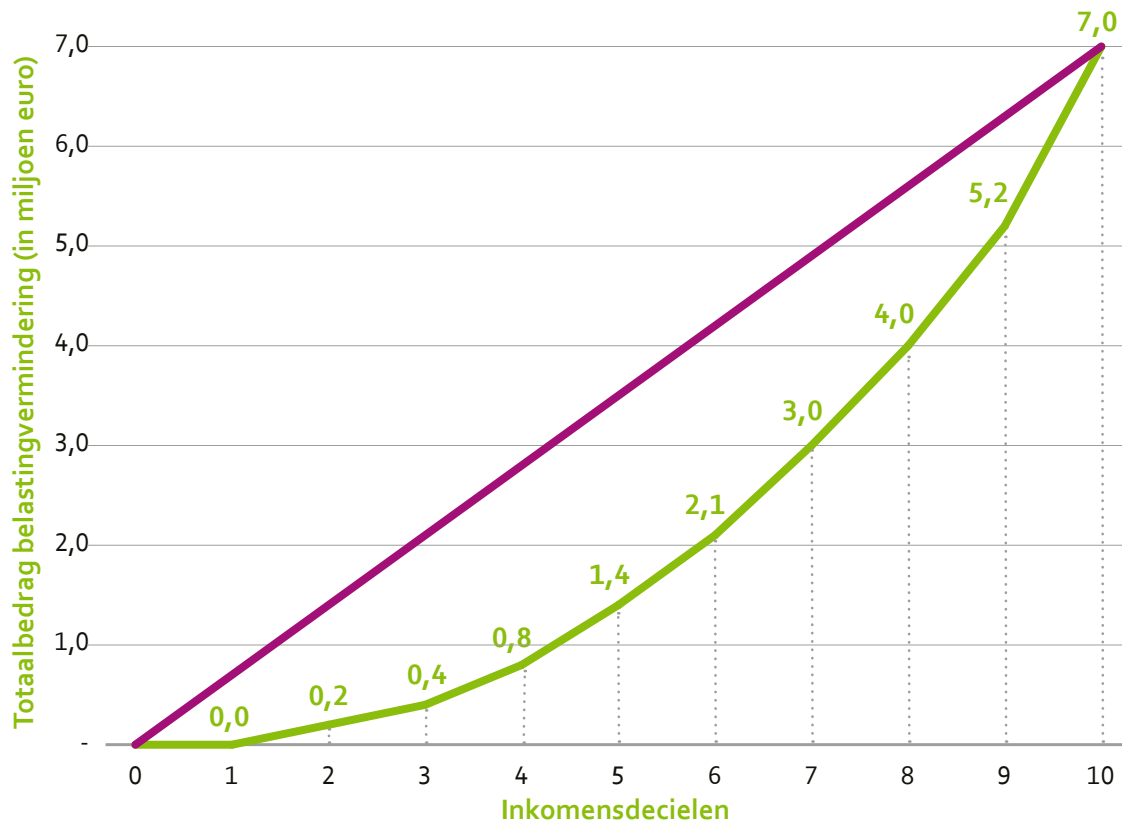
Deze investering van 17,9 miljoen euro heeft op basis van gegevens van Assuralia 40.011 extra verzekeringen opgeleverd (zie [punt 2.2](#)), waardoor de kostenefficiëntie van deze maatregel in twijfel kan worden getrokken: als de bijkomende kosten voor de overheid ten gevolge van de invoering van het nieuw fiscaal regime worden gedeeld door het aantal bijkomende polissen, resulteert dit in een bedrag van 446,66 euro. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor fiscale aftrek strenger geworden zijn, waardoor vergeleken met de oude verzekeringen wellicht ook de dekking uitgebreid is. Ook personen die al vroeger de fiscale aftrek genoten en nu overgestapt zijn naar een rechtsbijstandsverzekering die voldoet aan de nieuwe voorwaarden, zijn dus beter verzekerd dan voorheen.

Het Rekenhof onderzocht ook wie de belastingvermindering van het inkomensjaar 2020 geniet. [Figuur 4](#) geeft een overzicht van het cumulatieve bedrag aan belastingverminderingen volgens inkomensdeciël. Op de x-as worden de inkomensdecielen weergegeven: het getal 1 komt overeen met het laagste inkomensdeciël, dat zijn de 10% laagste inkomens, het cijfer 5 met de 50% laagste inkomens, wat ook overeenkomt met de mediaan. Op de figuur wordt de bissectrice weergegeven. Dit is een hypothetische situatie waarbij elk inkomensdeciël exact 10 % van de belastingvermindering zou uitmaken. Als de reële curve boven de bissectrice ligt, wordt de belastingvermindering disproportioneel vaak uitgereikt aan de laagste inkomens. Als de reële curve onder de bissectrice ligt gaat een disproportioneel bedrag naar de hoogste inkomens. Hoe verder de reële curve afwijkt van de bissectrice, hoe minder gelijk de belastingvermindering verdeeld is.

Zoals blijkt uit [figuur 4](#) gaat het grootste deel van de belastingvermindering naar de hoogste inkomens. 4 miljoen euro (of 56,6 %) van het totale bedrag van de belastingvermindering (7 miljoen euro) gaat naar de 80 % laagste inkomens, terwijl 3 miljoen euro (of 43,4 %) van de belastingvermindering ten gunste is van de 20 % hoogste inkomens.

⁴³ Er waren 72.011 polissen in het oude regime. In 2019 bedroeg volgens de FOD Financiën de gemiddelde aangegeven premie van de verzekeringen in het nieuwe fiscale regime 145,74 euro. In het oude fiscale regime gold er voor de verzekeringen een vrijstelling van taks van 9,25 %. Voor 72.011 polissen betekent dat een totale fiscale vrijstelling van 970.776,69 euro ($72.011 * 145,74 * 0,0925$). Het gebruikte aangegeven bedrag in 2019 van 145,74 euro is echter wellicht een overschatting van het premiebedrag vóór 2019. Het nieuwe fiscale regime vereist immers een uitgebreide dekking om in aanmerking te komen voor een fiscale aftrek. Daardoor zal ook het premiebedrag gestegen zijn ten opzichte van de vroegere polissen. De extra kostprijs voor de nieuwe maatregel wordt op die manier onderschat. In werkelijkheid zal de extra kostprijs nog oplopen.

Figuur 4 – Lorenz-curve van de belastingvermindering volgens inkomensdecielen (inkomensjaar 2020)



Bron: FOD Financiën, bewerking Rekenhof

Gelet op de bestaansredenen van de tweedelijnsbijstand, is het logisch dat de laagste inkomens minder vaak een rechtsbijstandsverzekering hebben, zeker gezien het feit dat iemand het recht op tweedelijnsbijstand verliest als hij al over een rechtsbijstandsverzekering beschikt. Niettemin zal de kostenefficiëntie van de maatregel beperkt zijn, voor zover hij vooral verzekeringen aanmoedigt bij personen met een voldoende hoog inkomen om die zelf te bekostigen en niet voor personen met een laag inkomen dat echter hoger ligt dan de drempelwaarden van de tweedelijnsbijstand.

De minister van Justitie verwijst naar de globale fiscale hervorming binnen de federale regering waarbij de aftrekbaarheid van de premie van de uitgebreide rechtsbijstandsverzekering en de opportuniteit al ter discussie stonden en stelt dat deze maatregel in de volgende legislatuur vermoedelijk opnieuw zal worden besproken.

3.4 Deelconclusie

De kostprijs van tweedelijnsbijstand neemt elk jaar toe, door het optrekken van de inkomensgrenzen. Sinds 2018 steeg het budget van 102,9 miljoen euro naar 151,2 miljoen euro, d.i. + 46,9 %. Het fonds voor tweedelijnsbijstand, dat opgericht was om de betaalbaarheid van tweedelijnsbijstand te garanderen, levert maar een beperkte bijdrage aan de financiering en het aandeel van het fonds in het volledige budget daalt wellicht nog verder de komende jaren.

Hoewel de waarde van een punt in 2023 vastgelegd werd op 90,36 euro, is de reële kostprijs voor een uur bijstand 122,01 euro. Dit is te wijten aan bijkomende kosten: 20 % administratiekosten

voor advocaten, verplaatsingsvergoedingen en de subsidies voor de BJB's. In totaal bedraagt de overhead 35 %. Daarbij moet nog rekening te worden gehouden met het feit dat de BJB's meestal gevestigd zijn in overheidsgebouwen (bv. gerechtshoven), waardoor de reële overhead nog hoger ligt.

De FOD Justitie oefent onvoldoende controle uit op de subsidies voor BJB's. De BJB's moeten aan de FOD documenten bezorgen die de uitgaven verantwoorden en de FOD moet zo nodig te veel betaalde subsidies terugvorderen. Zo had de FOD de voorbije twee jaar al 1 miljoen euro moeten terugvorderen voor subsidies die zijn uitbetaald maar waarvoor de BJB's geen verantwoordingsstukken hebben voorgelegd.

Bovendien kunnen vragen gesteld worden bij de kosten waarvoor wel verantwoordingsstukken werden ingediend. Kosten die op het eerste zicht geen link hebben met tweedelijnsbijstand, worden niettemin aangerekend op het budget van tweedelijnsbijstand: verblijven in het buitenland, horeca-uitgaven, evenementen van de balie, verzekeringen voor beroepsaansprakelijkheid voor alle advocaten, abonnementen op juridische databanken enz. Met een gedegen controle door de FOD zou het terug te vorderen bedrag wellicht nog hoger liggen dan 1 miljoen euro, berekend voor 2020-2021. Dat de BJB's onvoldoende verantwoordingsstukken kunnen bezorgen aan de FOD en ze daarnaast ook nog kosten aangeven waarvan de link met tweedelijnsbijstand niet duidelijk is, kan erop wijzen dat de subsidies voor BJB's te hoog zijn.

De BJB's investeren onvoldoende middelen in hun interne controles. De tarieven per gecontroleerd dossier variëren naargelang van de balie maar liggen bij sommige balies zo laag dat ofwel de correctoren voor een heel laag uurtarief werken, ofwel de controles zo snel verlopen dat ze nauwelijks toereikend kunnen zijn. Het bedrag besteed aan controle wordt ook niet altijd aangepast aan de stijging van het aantal dossiers. Verschillende voorbeelden tonen aan dat de controles onvoldoende accuraat zijn om bepaalde vormen van fraude tegen te gaan.

De verplaatsingsvergoedingen worden uitbetaald tegen 0,625 euro per kilometer, terwijl het officiële tarief van de federale overheid momenteel 0,4259 euro per kilometer bedraagt. Het is onduidelijk waarom de verplaatsingsvergoeding voor advocaten hoger ligt. Er zijn ook aanwijzingen dat er onvoldoende controle wordt uitgeoefend op de verplaatsingsvergoedingen. Daarnaast is het opvallend dat de verplaatsingsvergoedingen van de Vlaamse balies hoger liggen dan die van de Franstalige en Duitstalige balies, zonder aantoonbare verklaring. Ten slotte is het ook opmerkelijk dat de balies in 2023 0,4 miljoen euro subsidies ontvingen voor het uitbetalen van verplaatsingsvergoedingen, terwijl de administratieve kosten voor de uitbetaling van deze vergoedingen wellicht beperkt zijn. Bovendien ontvingen de BJB's daarnaast ook 1,8 miljoen euro voor het uitbetalen van administratiekosten aan de advocaten.

Bij de rechtsbijstandsverzekeringen is de kostprijs van de fiscale aftrekbaarheid veel lager dan begroot was: zo evolueerde die van 2,6 miljoen euro in 2019 naar 11,2 miljoen euro in 2021 terwijl 33,5 miljoen euro was vrijgemaakt bij de aankondiging van de maatregel in 2019. Ten opzichte van de rechtsbijstandsverzekeringen onder het oude fiscale regime zijn er in 2021 40.011 verzekeringen bijgekomen, voor een totale meerkost van 17,9 miljoen euro, wat neerkomt op 446,66 euro per bijkomende verzekering. Daardoor kan de kostenefficiëntie van de maatregel in twijfel worden getrokken. Wellicht financiert de maatregel in belangrijke mate rechtsbijstandsverzekeringen die al tevoren bestonden. Bovendien komt een groot deel van het budget ten goede aan de hoogste inkomens, voor wie een fiscale stimulans misschien niet nodig was geweest voor het afsluiten van een verzekering.

Hoofdstuk 4

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Om de betaalbaarheid van Justitie te verzekeren investeert de federale overheid enerzijds in tweedelijnsbijstand en anderzijds in een fiscaal voordeel voor rechtsbijstandsverzekeringen. De tweedelijnsbijstand voorziet in gratis of gedeeltelijk gratis juridische vertegenwoordiging en bijstand voor personen die dat niet zelf kunnen betalen. Een fiscale aftrek moedigt het afsluiten van een rechtsbijstandsverzekering aan voor personen die een te hoog inkomen hebben om aanspraak te kunnen maken op tweedelijnsbijstand, maar die mogelijk toch vermijden een rechtszaak te beginnen omdat dat voor hen te duur is. Op die manier beoogt de overheid een betaalbare toegang tot justitie voor iedereen, ongeacht het inkomen, aangezien het recht op juridische bijstand grondwettelijk verankerd is.

Het Rekenhof onderzocht of het systeem van tweedelijnsbijstand voor de doelgroep een effectieve en efficiënte manier kwaliteitsvolle toegang tot justitie verzekert en of de fiscale aftrek van rechtsbijstandsverzekeringen de betaalbaarheid van justitie verbeterd heeft.

4.1.1 Tweedelijnsbijstand

De tweedelijnsbijstand wordt bijna volledig autonoom beheerd door de balies, die de bureaus voor juridische bijstand (BJB's) organiseren. De BJB's controleren de toegangsvoorwaarden tot de tweedelijnsbijstand, houden de prestaties bij die advocaten voor tweedelijnsbijstand leveren, voeren controles uit om misbruik tegen te gaan en betalen de vergoedingen voor de prestaties uit.

Controle

De FOD Justitie beheert het budget van de tweedelijnsbijstand, maar speelt een te beperkte rol, mogelijk ook door personeelwissels die de continuïteit van de betrokken dienst ernstig verstoren. Zo controleert de FOD de door de advocaten geleverde prestaties niet maar beperkt hij zich tot het uitbetalen van het totaalbedrag voor tweedelijnsbijstand aan de twee ordes van advocaten. De FOD heeft geen zicht op de meest elementaire informatie, zoals de verdeling van de prestaties over de verschillende advocaten, de controlemethode van de BJB's enz.

De FOD moet ook de subsidies te controleren die hij aan balies betaalt voor de organisatie van de BJB's (11,3 miljoen euro in 2023), door de ingediende facturen en verantwoordingsstukken te vergelijken met de uitbetaalde subsidie en eventueel te veel betaalde subsidies terug te vorderen. Een eenvoudige vergelijking voor 2021 en 2020 door het Rekenhof toont aan dat alvast meer dan een miljoen euro subsidies te veel werd uitbetaald. De FOD voerde die controle echter niet uit en vorderde nog geen bedragen terug. Ook voor de eerdere jaren kon de FOD niet aantonen dat hij controles heeft uitgevoerd of bedragen teruggevorderd.

Naast het ontbreken van verantwoordingsstukken kunnen ook vragen worden gesteld over het verband tussen de aangegeven kosten met de tweedelijnsbijstand. Ook de percentages die gebruikt

worden voor het aanrekenen van bepaalde algemene kosten op het budget van tweedelijnsbijstand verschillen zodanig tussen de balies dat ze moeilijk verantwoordbaar zijn. Als er degelijke controles zouden worden uitgevoerd, zou het van de BJB's terug te vorderen bedrag aanzienlijk hoger kunnen liggen.

Naast een gebrekkige verantwoording voor de uitbetaalde subsidies aan de BJB's bieden de balies te weinig transparantie over de uitbetaalde vergoedingen. Niet alle balies en ordes maakten in het verleden fiscale fiches op voor de vergoedingen die betaald werden aan advocaten. Bovendien kondigden de ordes in 2022 aan om geen enkele fiscale fiche meer op te maken, al zou de OVB daar inmiddels op terug gekomen zijn. Dat maakt het moeilijk om een fiscale controle uit te voeren bij advocaten die vergoedingen ontvangen voor tweedelijnsbijstand. Bovendien zijn de ordes verplicht om elk jaar een lijst te bezorgen aan de minister van Justitie met een overzicht van uitbetaalde vergoedingen per advocaat, waarna de minister van Justitie deze lijsten moet bezorgen aan de FOD Financiën. Noch de minister van Justitie noch de FOD Justitie kon een spoor van deze lijsten terugvinden.

De balies worden tot nog toe geresponsabiliseerd via het systeem van een gesloten enveloppe. Het budget wordt op voorhand vastgelegd. De balies houden alle prestaties bij en delen het totaal mee aan de minister van Justitie, waarna het tarief bepaald wordt door het budget te delen door het aantal prestaties.

Dat systeem moet een stimulans voor de balies zijn om het aantal prestaties te beperken en interne controle te organiseren, en zou misbruik moeten tegengaan. De kwaliteit van de gerealiseerde interne controles is echter niet gewaarborgd. Die interne controles worden uitgevoerd door advocaten (correctoren), maar de vergoeding die ze daarvoor ontvangen is bij sommige balies zo laag dat correctoren onderbetaald zijn om de controles afdoende uit te voeren, of dat er te weinig tijd is om dossiers voldoende te controleren. Uit anekdotische aanwijzingen blijkt bovendien dat in het verleden eenvoudig op te sporen misbruik niet werd gedetecteerd en dat sommige advocaten werden betaald voor oneigenlijke prestaties of buitensporige verplaatsingsvergoedingen.

Financiering en kosten

Sinds 2022 wordt het tarief voor prestaties niet langer vastgelegd via een gesloten enveloppe, maar wordt de waarde van een prestatie geïndexeerd. De federale regering heeft beslist om in de toekomst de waarde van een prestatie te verankeren in de regelgeving en te indexeren. Daardoor verdwijnt echter de laatste stimulans om een grondige controle uit te voeren. Het Rekenhof stelt dan ook vast dat op dit moment niet voldaan is aan de voorwaarden om die aanpassing door te voeren.

Naast de controle op de prestaties zijn de balies ook verantwoordelijk voor de controle op de toelatingsvoorwaarden voor begunstigden. Daarin schuilt een mogelijk belangenconflict, afhankelijk van het financieringsmodel. In het systeem van een gesloten enveloppe hebben de balies er enig belang bij om de toegang te beperken: hoe minder begunstigden toegang hebben tot tweedelijnsbijstand, des te groter het tarief voor prestaties. In het systeem met gegarandeerd tarief daarentegen, hebben advocaten geen stimulans om de controle op de toelatingsvoorwaarden streng te organiseren: hoe meer begunstigden toegang hebben tot het systeem, hoe meer vergoedingen voor tweedelijnsbijstand en hoe hoger de subsidies voor BJB's. Bovendien worden bij de controles bestaansmiddelenonderzoeken herhaald die wellicht al vooraf door overheidsinstanties werden uitgevoerd. In gevallen waar rechtsbijstand wordt aangevraagd, d.i. kwijtschelding van rechtsplegingsvergoedingen enz., wordt dit bestaansmiddelenonderzoek vervolgens in een aantal gevallen

nogmaals herhaald door de rechtbanken. Het opstellen van verzoekschriften voor deze rechtsbijstand kostte de tweedelijnsbijstand in het gerechtelijk jaar 2020-2021 1,5 miljoen euro.

De kostprijs van tweedelijnsbijstand steeg van 102,9 miljoen euro in 2018 tot 151,2 miljoen euro (+46,9 %) in 2023. Dit is wellicht in grote mate te wijten aan het optrekken van de inkomensgrenzen. Wellicht zal de kostprijs nog verder toenemen de komende jaren, aangezien de inkomensgrenzen ook in september 2023 nog werden verhoogd.

Per prestatie van één werkuur bedraagt het officiële tarief in 2023 90,36 euro. Rekening houdende met administratiekosten, verplaatsingsvergoedingen en de subsidies aan de balies voor de organisatie van de BJB's bedraagt de reële kostprijs van een uur tweedelijnsbijstand echter 122,01 euro. De overhead is 35 %, zonder rekening te houden met de huisvesting van de BJB's, die in de meeste gevallen kosteloos ter beschikking wordt gesteld door de overheid. De overhead is bijgevolg hoog. Dat komt wellicht doordat de subsidies voor BJB's worden berekend op het totaal van alle uitbetaalde vergoedingen. De BJB's ontvangen met andere woorden ook subsidies ten belope van 8,108 % van alle verplaatsingsvergoedingen en de administratiekosten van advocaten, samen goed voor 2,3 miljoen subsidies, terwijl daar weinig of geen administratiekosten tegenover staan.

De hoge overhead kan ook mee verklaard worden doordat de verplaatsingsvergoedingen voor advocaten met 0,625 euro per kilometer 46,7 % hoger liggen dan het algemene federale tarief voor verplaatsingsvergoedingen, dat tijdens het eerste kwartaal van 2023 0,4259 euro per kilometer bedraagt.

4.1.2 Rechtsbijstandsverzekeringen

De doelstelling om het aantal rechtsbijstandsverzekeringen te verdubbelen is voorlopig nog niet bereikt. Anderzijds is de jaarlijkse kostprijs van de fiscale aftrekbaarheid ook veel lager dan begroot: tussen 2019 en 2021 evolueerde die van 2,6 miljoen euro naar 11,2 miljoen euro terwijl 33,5 miljoen euro was vrijgemaakt. Ten opzichte van de rechtsbijstandsverzekeringen onder het oude fiscale regime zijn er in 2021 40.011 extra verzekeringen bijgekomen, voor een totale meerkost (minderontvangst in de belastingen) van 17,9 miljoen euro, wat neerkomt op 446,66 euro per bijkomende verzekering. Daardoor kan de kostenefficiëntie van de maatregel in twijfel worden getrokken: wellicht financiert de maatregel in belangrijke mate al bestaande rechtsbijstandsverzekeringen. Bovendien komt een groot deel van het budget ten goede aan de hoogste inkomens, voor wie een fiscale stimulans wellicht niet nodig is.

4.2 Aanbevelingen

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Regelgeving	1 Het tarief voor een prestatie pas verankeren als er voldoende garanties zijn dat de prestaties afdoende worden gecontroleerd.	Federale Regering	2.1.1.3
	2 De overheadkosten van tweedelijnsbijstand beperken door: <ul style="list-style-type: none"> • de verplaatsingsvergoedingen te beperken tot het tarief van de federale overheid; • de subsidies voor BJB's te verminderen door de subsidie alleen te berekenen op de intellectuele prestaties en niet op de som van intellectuele prestaties, administratiekosten voor advocaten en verplaatsingsvergoedingen; • rechtsbijstand te koppelen aan tweedelijnsbijstand zodat geen prestaties uitbetaald hoeven te worden voor het indienen van een verzoekschrift. Het Rekenhof verwacht dat deze aanbeveling jaarlijks een besparing zou opleveren van minstens 5,7miljoen euro (zie bijlage 1).	Federale Regering	3.2.4
Financiële monitoring - evaluatie	3 Het subsidiemechanisme van de BJB's in het algemeen herzien.	Federale Regering	3.2.5
	4 Evalueren of er een positief effect is van de rechtsbijstandsverzekering op de toegang tot justitie.	Federale Regering samen met de verzekeraars en de ordes van advocaten	3.3
Externe controle	5 De interne controles van de BJB's aanvullen met een gedegen externe controle.	FOD Justitie	3.2.9
Transparantie in de rapportering	6 Erover waken dat de BJB's hun kosten voldoende verantwoorden, inzage bieden in het gebruik en de verdeling van de middelen voor de tweedelijnsbijstand, en verduidelijken welke controles ze toepassen.	FOD Justitie	3.2.5 en 3.2.9
	7 Er bij de BJB's op aandringen dat ze de overzichtslijsten bezorgen van vergoedingen per advocaat die de balies moeten opmaken, de nodige stukken inclusief fiscale fiches bezorgen die een fiscale controle van de vergoedingen mogelijk maken.	FOD Justitie	2.1.2.3

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Financiële controle - regelgeving	<p>8</p> <p>Een degelijke controle uitoefenen op de subsidies voor de BJB's en zo nodig de te veel betaalde subsidies terugvorderen. Daartoe richtlijnen uitvaardigen over de toegelaten kosten en de percentages waartegen kosten kunnen aangerekend worden op het budget van tweedelijnsbijstand.</p>	Minister van Justitie en FOD Justitie	2.1.2.3 en 3.2.5

Bijlage 1

Berekening verwachte besparing overhead tweedelijnsbijstand
(uitbetalingsjaar 2023)

	Item	Aantal / bedrag (in euro)	Berekening
A	Totaal aantal prestatie-punten (2021-2022)	1.504.886,98	
B	Administratiepunten	250.814,50	A/1,2 x 0,2
C	Kosten administratiepunten	22.663.597,92	B x 90,36
D	Subsidie administratiekosten	1.837.564,52	C x 0,08108
E	Totale kosten verplaatsingsvergoedingen (2021-2022)	5.508.126,74	
F	Subsidie verplaatsingskosten	446.598,92	E x 0,08108
G	Verplaatsingspunten	110.162,53	E/50
H	Afgelegde kilometers	8.813.002,78	G/0,0125
I	Kilometervergoeding tweedelijnsbijstand	0,625	
J	Federaal tarief kilometervergoeding	0,4259	
K	Verschil kilometervergoedingen	0,1991	I-J
L	Besparing verplaatsingsvergoedingen	1.754.668,85	H x K
M	Intellectuele prestaties rechtsbijstand (2020-2021)	13.983,60	
N	Prestaties inclusief 20% overhead en subsidies BJB	18.140,87	M x 1,2 x 1,08108
O	Besparing kosten rechtsbijstand	1.639.208,86	N x 90,36
P	Totale besparing	5.678.041,15	D+F+L+O

Bijlage 2

Antwoord van de minister van Justitie



**SNELLER
MENSELIJKER
STRAFFER**

Aan het Rekenhof
T.a.v. Dhr. Werner Van Riel
Regentsschapsstraat 2
B-1000 BRUSSEL

Uw kenmerk

A4 – 3.731.861

Dossier behandeld door

Tom Hoorens

Ons kenmerk

VVQ/2023/TH/439

Contact via

tom@teamjustitie.be

Bijlagen

/

Datum

Brussel, 08 september 2023

Betreft: Audit – Betaalbare toegang tot Justitie, tweedelijnsbijstand en rechtsbijstandsverzekeringen

Geachte Eerste Voorzitter
Geachte eerste-auditeur-revisor
Geachte Hoofdgriffier

Uw schrijven van 9 augustus 2023 heb ik met grote aandacht gelezen. Ik besef als minister samen met de FOD Justitie dat de controles op de vergoedingen binnen de juridische tweedelijnsbijstand veel grondiger georganiseerd kunnen en moeten worden. Zoals u hieronder zult willen lezen, hebben wij hiervoor reeds de eerste wetgevende en organisatorische initiatieven genomen. Anderzijds moet ik met verbazing vaststellen hoe sommigen uit een beroepsgroep als de advocatuur omgaan met de toekenning van overheidsmiddelen.

Graag maak ik u volgende inhoudelijke opmerkingen over met betrekking tot deze audit:

Tweedelijnsbijstand

Ik ben er mij bewust van dat een verankerde indexering van de puntwaarde samen moet gaan met een **efficiënte (interne en externe) kostenbeheersing en controle op de prestaties en vergoedingen**. We zijn deze zaken dan ook parallel aan het aanpakken.

Deze grendels worden juridisch ingebouwd in het voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen in burgerlijke en gerechtelijke zaken, die reeds in eerste lezing op 12 mei 2023 op de ministerraad werd goedgekeurd. Deze wet werd in tweede lezing goedgekeurd door de ministerraad van 8 september 2023. Daarna kan de wet aan het parlement worden voorgelegd voor goedkeuring. De inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2024.

Het Gerechtelijk Wetboek zorgt voor de wettelijke basis voor de vastlegging van de puntwaarde en de verankering van de indexering van die puntwaarde. Dit gebeurt dan concreet in het aangepaste KB van 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de

juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand. Parallel worden in het Gerechtelijke Wetboek een aantal belangrijke wijzigingen aangebracht aan de controle op de prestaties binnen de juridische tweedelijnsbijstand.

De nadruk ligt daarbij precies op het versterken van de kwaliteitscontrole op de ingediende dossiers en de opvolging hiervan door de bureaus voor juridische bijstand (BJB) en de berekening van de kosten verbonden aan de organisatie van deze BJB's baseren op basis van de werkelijke en bewezen kosten.

Naast een versterking van de interne controle, wordt ook het nieuwe instrument van de **audit** wettelijk ingeschreven. De audit gebeurt op twee niveaus: enerzijds de controle op de aanstelling en de interne werking van het BJB, anderzijds op de afgesloten dossiers (de prestaties). Om deze controlevorm te realiseren, worden auditeurs opgeleid om de BJB's efficiënt door te lichten. Alle afgesloten en goedgekeurde dossiers worden per voorkeurmaterie gegroepeerd in rechtstakken, waarbij per rechtstak twee subauditeurs instaan voor de coördinatie. De audit is niet taal- of baliegebonden en daarom zowel gericht als overkoepelender. **Dit moet leiden tot een meer deskundige en efficiëntere controlecyclus.**

Het auditsysteem heeft enkele uitgesproken voordelen in vergelijking met de kruiscontroles, zeker in combinatie met de nieuwe BJB-module. Die applicatie verlicht de administratieve last en moet het mogelijk maken om via allerhande parameters en filters selectiever en per rechtstak dossiers te controleren en problemen te detecteren (bv. welke dossiers liggen aanzienlijk boven het gemiddelde aantal punten?). Daarbij kan onder meer worden gekeken of de punten correct werden toegekend, of de aanstellingen en de correcties binnen de gestelde termijn gebeuren, of de BJB's steeds dezelfde advocaat aanstellen, hoeveel klachten er zijn en hoe deze worden behandeld, etc.

Om als minister een goed en beter beeld te krijgen op de werking van de juridische tweedelijnsbijstand voorziet het wetsontwerp dat de Ordes jaarlijks een verslag aan mij bezorgen over de werking van de juridische tweedelijnsbijstand. Ik zal er uiteraard op toezien dat dit verslag door de Ordes correct bezorgd wordt.

Op basis van de audit kan ik als minister van Justitie ook een aanvullende controle laten uitvoeren (cf. artikel 508/19 §3 Ger.W.).

Wat betreft de **vergoeding aan de bureaus voor juridische bijstand** voor de organisatie van de juridische tweedelijnsbijstand kan ik de analyse volgen dat we overfinanciering van de bureaus moeten vermijden.

Om de kosten voor de bureaus voor juridische tweedelijnsbijstand in de toekomst onder controle te houden, wordt in dezelfde wet houdende diverse bepalingen in burgerlijke en gerechtelijke zaken het percentage voor de vergoeding van de BJB's afgevlakt tot een maximum van **7%** (in plaats van 8,108%). Daarbij wordt uitdrukkelijk bepaald dat de vergoeding wordt vastgesteld op basis van de door de bureaus voor juridische bijstand aangegeven werkelijke kosten en goedgekeurd door de Minister. Het percentage van 7% geldt als maximum.

De verlaging van het percentage van 8,108% naar 7% laat zich verantwoorden door de twee elementen die ervoor zorgen dat de basis waarop dat percentage berekend wordt structureel verhoogt:

- de verhoging van de inkomensgrenzen voor de toegang tot de tweedelijnsbijstand, die zorgt voor een verhoging van het aantal dossiers. Voor de vaste kosten moeten hier schaalvoordelen gerealiseerd kunnen worden;

- de indexering van de puntwaarde die verankerd wordt. Ook dit zorgt voor een verhoging van de globale vergoeding aan de advocaten voor de geleverde prestaties binnen de juridische tweedelijnsbijstand, zonder dat dit op zich zorgt voor een verhoging van de bureaunkosten.

Deze bepalingen in het voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen in burgerlijke en gerechtelijke zaken worden verder concreet en gedetailleerd uitgewerkt in een KB tot aanpassing van het KB van 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand.

Zo voorziet het aangepaste KB dat de Ordes in gezamenlijk overleg de vergoeding bepalen van de controleurs, die zal worden afgetrokken van de werkingskosten van elk bureau, *a rato* van het aantal gecontroleerde dossiers. Dat moet tot gevolg hebben dat er meer uniformiteit en deskundigheid komt bij de interne controle van de dossiers en de vergoeding hiervan. Dit zal dus niet meer op het niveau van de individuele balies en/of bureaus bepaald worden.

Ook voor de audit bepalen en waarborgen de Ordes volgens het aangepaste KB de gelijkvormige vergoeding voor de auditeurs, die ze vervolgens evenredig doorrekenen aan de bureaus.

In het KB is ook expliciet een kwaliteitscontrole op de interne processen binnen de juridische tweedelijnsbijstand opgenomen waarbij Ordes verplicht worden om in overleg met de bureaus voor juridische bijstand interne werkprocessen en managementsystemen op te stellen waaraan voldaan moet worden bij de controles. De Ordes moeten mij, als minister, informeren over het resultaat van dit overleg zodat ik de processen kan valideren.

Het aangepaste KB bepaalt ook uitdrukkelijk welke kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand aanvaard kunnen worden om voor vergoeding in aanmerking te komen. Als minister heb ik aan de administratie de instructie gegeven om zich goed voor te bereiden om deze controletaak effectief uit te voeren en de organisatie van de dienst Subsidies hierop te organiseren.

Ik meen dat we met de federale regering door deze aanpassingen van het gerechtelijk wetboek en het KB van 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand reeds in belangrijke mate werk maken van de uitdagingen die u in uw rapport heel helder formuleert met betrekking tot de organisatie en financiering van de juridische tweedelijnsbijstand.

In elk geval volg ik uw standpunt dat misbruik van overheidsmiddelen via de juridische tweedelijnsbijstand absoluut onaanvaardbaar is. Ik zal dan ook – na ontvangst van uw eindrapport – de Ordes hierop aanspreken en een bindend engagement vragen om extra waarborgen te voorzien voor de interne kostenbeheersing en -controle bij de advocatuur. De vastgestelde aberraties moeten eruit.

Een verdere hervorming van de financiering van de juridische tweedelijnsbijstand kan dan het voorwerp uitmaken van een nieuw wettelijk initiatief in de volgende legislatuur.

Controle door de FOD Justitie

Terecht wordt in de audit aangehaald dat de FOD Justitie onvoldoende controle uitoefent op de subsidies voor BJB's.

De jarenlange versnippering van de aankoopactiviteiten en de subsidies binnen de FOD Justitie en de structurele onderbestaffing bij de verschillende diensten leidde tot een situatie waarbij de invulling van vele belangrijke behoeften niet kon gebeuren, of vaak met achterstand gebeurde en waarbij bepaalde belangrijke taken van goed beheer zoals de opvolging en de controle van de subsidiedossiers ...niet of niet efficiënt werden uitgevoerd.

De FOD voerde mede daarom recent een interne redesign door. Daardoor worden binnen de directie Partners, van het recent opgericht DG Team Support, de behandeling van de verschillende subsidiedossiers voor de FOD Justitie tegenwoordig gecentraliseerd.

Bij de dienst Subsidies is het probleem van personele onderbezetting echter heel groot. De opmaak van de dossiers, en nog veel belangrijker de opvolging of de toegekende gelden besteed zijn waarvoor ze dienen, komt daardoor in het gedrang.

Deze toestand van inefficiëntie en structurele onderbezetting werd ook vastgesteld door de verschillende controleinstanties zoals de Inspectie van Financiën.

Om deze redenen werd door mij beslist om de dienst subsidies te versterken met onderstaande profielen:

- o 2 niv A: Attaché jurist
- o 1 niv B: Administratief expert
- o 1 niv C: Administratief assistent

De kredieten voor deze aanwervingen werden voorzien in de zesde fase van de interdepartementale provisie versterking van justitie. Deze zesde fase werd goedgekeurd door de ministerraad van 30 juni 2023.

De kredieten zijn beschikbaar vanaf 1 januari 2024. Het aanwervingstraject kan alvast opstarten.

De conclusies uit de audit bewijzen dat deze hervorming en de aanwerving van extra personeelsleden noodzakelijk waren. Deze aanwervingen zijn lopende.

De situatie is echter zo urgent dat ondertussen binnen de FOD Justitie, Team Support, de dienst Financial Support belast werd het uitwerken van procedures om een adequate controle op de subsidies uit te oefenen.

Rechtsbijstandsverzekering

De aftrekbaarheid van de premie voor de uitgebreide rechtsbijstandsverzekering, de kostprijs en opportuniteit hiervan was reeds en is voorwerp van debat in het kader van de globale fiscale hervorming binnen de federale regering.

Binnen deze discussie (in de huidige en/of volgende legislatuur) zal er wellicht bijzondere aandacht gegeven worden aan de elementen die u naar voor brengt in uw verslag.

Conclusie

We nemen de resultaten van deze audit zeer ernstig. Aan de FOD Justitie werd gevraagd om een eerste plan van aanpak met uw auditteam te bespreken maar ook om in overleg te gaan met de Ordes. Ik reken er dan ook op dat de aanbevelingen van het Rekenhof met prioriteit worden opgevolgd door de FOD Justitie.

Met de meeste hoogachting,
Vincent Van Quickenborne

Vincent Van Quickenborne
Vice-eersteminister en minister van Justitie en Noordzee 



Dit verslag is beschikbaar in het Nederlands
en in het Frans op rekenhof.be.



WETTELIJK DEPOT

D/2024/1128/08

PREPRESS

Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be