

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 (OVB en OBF) 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.