



# STANDPUNT

## Naar een verbeterde werking van de juridische bijstand

Huidige nota is een reactie op punt 3.7 ‘Een pilootproject voor de juridische bijstand’ uit het rapport ‘De toekomst van het advocatenberoep’ van de heren Patrick Henry en Patrick Hofströssler.

### 1. Het rapport over de rechtsbijstand

---

#### 1.

Het rapport vertrekt van een nota van mr. Jean-Marc Picard, gewezen bestuurder OBF. Er worden drie problematieken naar voren geschoven in de nota:

1. de zware administratieve verplichtingen voor de rechtzoekende;
2. de polygetraumatiseerde rechtzoekende;
3. de financiering/vergoeding van advocaten met demotivatie als gevolg.

Aan die problematieken worden door de opstellers van het rapport nog twee bijkomende kritieken toegevoegd:

1. de lagere (lees slechtere) dienstverlening in tweedelijnsbijstand;
2. de inefficiënte werking van individuele praktijken.

#### 2.

De opstellers van het rapport menen dat het noodzakelijk is om de diensten inzake juridische bijstand te herstructureren: de aanbestedende overheid zou contracten kunnen toevertrouwen aan geïnteresseerde kantoren die tegen de overeengekomen prijzen de vereiste diensten zouden leveren. Die nieuwe werkwijze zou ook een beter beheer van het budget tot gevolg hebben.

Er wordt voorgesteld te werken met twee naast elkaar bestaande systemen:

- het huidig systeem van de eerste- en tweedelijnsbijstand waar diensten worden geleverd door ‘traditionele’ advocaten;
- de oprichting van kantoren met advocaten die uitsluitend aan rechtsbijstand doen, onder meer om tegemoet te komen aan de polygetraumatiseerde rechtzoekenden.

Het rapport werkt in voorstel 38 de oprichting van die pilootkantoren uit als een eerste stap naar de realisatie van de twee systemen.

### 3.

De Orde van Vlaamse Balies kan zich niet scharen achter de bewoordingen in het rapport. Zij stelt vast dat de aangehaalde probleemstellingen niet gestaafd worden met enig bewijs of vaststelling. Er worden dan ook behoorlijk gratuite uitspraken gedaan in het rapport.

Er wordt voorts niet aangegeven hoe de oprichting van pilootkantoren de voorgestelde problematieken zal verhelpen, behoudens eventueel de degelijke verloning van de advocaten werkzaam in dergelijk kantoor, dewelke dan weeral tegengesproken wordt door de budgettaire oefening die werd gemaakt en waaruit moet blijken dat zeer jonge advocaten zouden worden ingeschakeld tegen een relatief karige vergoeding (duidelijk om de kostprijs te drukken). De auteurs zien het pilootkantoor dan ook eerder als een stap in de richting van hun idee om te werken met openbare aanbestedingen.

Hét probleem evenwel is de onafhankelijk van de advocaat die in het gedrang komt. De selectie van advocaten zal niet meer in handen zijn van de ordes maar wel van de overheid. Dat zal gevolgen hebben voor de rechtzoekende die een geschil heeft met de overheid.

Het is onrealistisch dat het pilootproject op termijn geld zal besparen. De juridische bijstand als volgt herorganiseren zal net een tegenovergesteld effect hebben. De vergoeding zal immers veel hoger moeten liggen om het kantoor rendabel te houden. Kantoren zijn vandaag rendabel net omdat er een mix is van betalend en pro-Deocliënteel.

Het rapport handelt ook over de noden van de rechtzoekende en de service die de rechtzoekende mag verwachten van een 'echt' advocatenkantoor. Dat is een vals argument. Er zijn heel wat solisten die uitstekend werk leveren waarvoor niet een héél advocatenkantoor nodig is.

Een klassiek advocatenkantoor zoals een éénmanszaak of een klein advocatenkantoor is vandaag de dag het best geplaatst is om de beste service te geven. Zo'n kantoren hebben zich commercieel en competitief georganiseerd in de markt (*knowhow*, databanken, boeken tijdschriften, opleidingen, ...).

Temeer (cfr supra) er in het voorstel wordt uitgegaan van jonge advocaten, die wel heel ver staan van de "specialisten" die in het voorstel naar voor worden geschoven om de vele polygetraumatiseerden op te vangen. De beschikbare cijfers leren evenwel dat er bitter weinig dergelijke polygetraumatiseerden voorhanden zijn (cfr infra).

### 4.

De structuren vandaag aanwezig in de advocatuur beantwoorden voldoende aan de noden die er zijn. De OVB zegt daarmee hoegenaamd niet dat er geen ruimte is voor verbetering van de werking van de juridische bijstand.

Het idee van pilootkantoren vertrekt vanuit een fout uitgangspunt, met name de advocaten en niet de rechtzoekenden. De uitdagingen van de rechtsbijstand kunnen op een andere wijze worden opgelost: een wijze waar de rechtzoekende en de dienstverlening centraal staan.

In volgend punt werkt de OVB een aantal realistische voorstellen uit, waarbij de nadruk ligt op volgende drie aspecten:

- kwaliteit;
- administratieve vereenvoudiging;
- financiering.



Waar nodig zullen de voorstellen ook onderbouwd worden met cijfers.

## **2. Voorstellen van oplossing of verbetering als antwoord op het rapport**

---

### **2.1 Kwaliteit van de dienstverlening**

De advocatuur moet de nodige stappen ondernemen om een blijvende kwaliteit te garanderen, ook in de gefinancierde rechtsbijstand. Dat kan op verschillende manieren: preventief door opleidingen of het opleggen van voorwaarden aan de advocaat, maar ook via het uitoefenen van toezicht op de prestaties van de advocaat en de werking van de Bureaus voor Juridische Bijstand, het voorzien van een klachtensysteem voor de rechtzoekende, ....

#### **a. Opleiding bij inschrijving op de lijst tweedelijnsbijstand:**

Art. 508/7 Ger.W. stelt dat de Orde van Advocaten, volgens de nadere regels en de voorwaarden die zij bepaalt, een lijst opstelt met de advocaten die in hoofdorde of in bijkomende orde prestaties wensen te verrichten in de juridische tweedelijnsbijstand. De lijst vermeldt de voorkeurmateries die de advocaten opgeven en die zij staven of waarvoor zij zich ertoe verbinden een opleiding te volgen die door de Raad van de Orde of de in het artikel 488 bedoelde overheden wordt georganiseerd.

De OVB wil preventief inzetten op kwaliteit door advocaten te verplichten opleidingen te volgen als die zich wil inschrijven op de lijst tweedelijnsbijstand:

- Er zou gewerkt worden met veertien voorkeurmateries zoals terug te vinden in het ministerieel besluit van 15 mei 2001 tot vaststelling van het model van het verslag bedoeld in artikel 508/6, eerste lid, Ger.W.
- Die veertien voorkeurmateries zouden kunnen worden onderverdeeld in vijf secties:
  1. Familierecht - jeugdreglementering - reglementering betreffende de geesteszieken
  2. Burgerlijke aansprakelijkheid - commerciële aangelegenheden - wegverkeer - goederen
  3. Reglementering betreffende de vreemdelingen - administratieve reglementering,
  4. Sociale aangelegenheden - schuldenregeling en consumentenkrediet - andere reglementeringen
  5. Strafrechtelijke aangelegenheden wegverkeer uitgezonderd - fiscale aangelegenheden
- Elke sectie heeft een sectiehoofd, die op regelmatige basis overlegt met controleurs van de sectie.
- Een advocaat die zich wil inschrijven in een bepaalde sectie, moet aantonen minstens vijf punten permanente vorming te hebben behaald in die specifieke materie(s). Er staat geen limiet op het aantal secties waarvoor een advocaat zich mag inschrijven zolang de advocaat aan de voorwaarden voldoet.
- De eerste vijf aanstellingen in een bepaalde materie zijn vrijgesteld van de voorwaarde punten permanente vorming, er is dus een 'ondergrens'. Vanaf de zesde pro-Deozaak wordt een bijkomende voorwaarde ingebouwd, met name de verplichting van een bepaald aantal punten permanente vorming te behalen.

Met de fusies van de balies in het vooruitzicht, is het mogelijk bovenstaande werkwijze aan te houden over heel Vlaanderen. Er zijn uiteraard ook nog steeds de overige meer algemene voorwaarden waaraan een advocaat moet voldoen (baliebijdrage, derdengelden, punten permanente vorming algemeen).



#### **b. Vernieuwde sanctieprocedure voor de advocaat:**

Art. 508/8 Ger.W. voorziet in sanctiemogelijkheden voor de Orde van Advocaten, dit onverminderd de tuchtrechtelijke vervolgingen. De procedure die hierbij gevolgd moet worden is de procedure zoals in tucht. De BJB's stellen echter vast dat advocaten die er de kantjes van af lopen, hier vaak mee weg geraken omdat de procedure veel te belastend is en relatief weinig slagkracht heeft.

De BJB's willen een andere procedure om kwaliteitszorg beter te kunnen toe te passen. Ze willen een orgaan dat wel degelijk kan ingrijpen als er onregelmatigheden worden vastgesteld, zoals bijvoorbeeld de commissie beroepsopleiding waarover de codex van de OVB spreekt. (Art. 43 Codex)

Die commissie is bijvoorbeeld ook bevoegd voor de beroepsprocedure die de stagiair kan instellen als hij niet geslaagd is.

De commissie rechtshulp BJB kan het orgaan bij uitstek zijn. Beslissingen zullen ongetwijfeld ook inhoudelijk correcter zijn en afgetoetst worden door de BJB voorzitters van alle Vlaamse balies.

#### **c. Klachtensysteem Klachtenportaal voor de rechtzoekende:**

Het BJB garandeert een klachtenportaal voor de rechtzoekende. Het is niet de bedoeling een nieuwe specifieke klachtenprocedure te voorzien. De rechtzoekende kan vandaag reeds een klacht indienen bij de stafhouder of Ligecca. Wel moet het BJB de toegang vergemakkelijken door een klachtenportaal te voorzien die het voor de rechtzoekende duidelijker en gemakkelijker zal maken zijn weg te vinden naar degene die verantwoordelijk is voor de klachtafhandeling.

#### **d. Opvangen polygetraumatiseerde rechzoekende:**

De polygetraumatiseerde rechtzoekende is een louter theoretisch model dat helemaal niet onderbouwd wordt door de beschikbare cijfers, die ook volkomen ontbreken in het voorstel ... Dat blijkt duidelijk uit de cijfers voor Vlaanderen op een totaal van 98.225 dossiers (afgesloten zaken in 2016-2017):

- 1 rechtzoekende met 7 verschillende materies
- 1 rechtzoekende met 5 verschillende materies
- 40 rechtzoekende met 4 verschillende materies
- 285 rechtzoekende met 3 verschillende materies

Er mag toch worden van uitgegaan dat een rechtzoekende met 2 problemen in 2 materies niet meteen valt te catalogeren als een polygetraumatiseerde persoon. Daarbij moet trouwens opgemerkt worden dat de praktijk aantoont dat een rechtzoekende die al eens met diverse problemen geconfronteerd wordt, vaak simpelweg te kampen heeft met vrij voorkomende problematieken zoals huur, wegverkeer, echtscheiding, sociale problematieken, etc ... Het gaat allerminst om zeer specifieke materies die een gans netwerk van kantoren met "specialisten" vereist om die mensen verder te helpen.

Ook moet nog worden opgemerkt dat onder de advocaten (en dat is ongeveer de ½ van de Vlaamse advocaten) die actief zijn in de tweedelijnsbijstand véél specialisten zitten die jarenlange ervaring hebben in de materies die door hen veelvuldig worden uitgeoefend. Er is dus zonder meer voorzien in de nodige expertise op vandaag wanneer de nood daaraan zich voordoet.

Niettegenstaande zijn er wel degelijk polygetraumatiseerden en moeten zij adequate begeleiding vinden. Polygetraumatiseerde rechtzoekenden kenmerken zich door een veelheid en ook door een verscheidenheid van problemen, niet allen persé juridische, over verschillende materies heen. Die



mensen moeten terecht kunnen bij één persoon en niet meerdere. Net zoals bedrijven voor problemen/projecten één aanspreekpunt willen, ook over verschillende landen heen.

Voor polygetraumatiseerde rechtzoekenden kan gedacht worden aan het toewijzen van één advocaat die het overzicht bewaart, de rechtzoekende begeleidt en informeert en zich in verbinding stelt met de verschillende specialisten.

Het probleem van de polygetraumatiseerde behoeft geen grote wijzigingen. Een bijkomende code in de nomenclatuur kan voorzien worden voor die rol.

Door de voorwaarden van opname van advocaten op de lijst tweedelijnsbijstand te verstrengen en door opleidingen per materie/sectie in te richten, kunnen we beter omlijnen welke advocaten bezig zijn met welke materie en zorgen we voor een betere match tussen rechtzoekende en advocaat. Voor die materies waar geen of onvoldoende specialisten voorhanden zijn, kan de balie een advocaat aanwijzen (verplichten) om pro-Deo een zaak te behartigen. Dat kan op basis van artikel 508/7, al. 3, laatste zin, Ger.W. Zie hiervoor ook de redenering van het Grondwettelijk Hof in het recente arrest van 29 maart 2018 en de sociale rol van de advocatuur.

De balie/het BJB is dus ideaal geplaatst om gespecialiseerde advocaten aan te stellen en de kwaliteit te waarborgen.

**e. Verbeterde controle op de prestaties geleverd door de advocaat:**

Een advocaat die een dossier afsluit wordt eerst intern gecontroleerd door het bevoegde BJB. De praktijken tussen BJB's kunnen enorm verschillen. Elke advocaat zou eigenlijk op dezelfde wijze moeten worden gecontroleerd.

Er kunnen poules opgericht worden per materie/sectie. Het komt erop neer de verschillende controleurs verbonden aan de verschillende BJB's samen te brengen en hen gezamenlijke afspraken te laten uitwerken.

Interne controles moeten mogelijk zijn over heel Vlaanderen. Op basis van de stroomlijning binnen de poules mag het in de toekomst niet ondenkbaar zijn dat een controleur van bijvoorbeeld het BJB Gent een afgesloten dossier nakijkt van BJB Limburg.

Het verzekert de advocaat en ook de overheid dat de controle steeds door een specialist gebeurt. Het verzekert ook een gelijke behandeling en vergoeding van de verschillende controleurs over heel Vlaanderen. Efficiëntere controles brengen ook tijdswinst met zich mee.

**f. Verbeterde controle op de werking van het BJB**

De kruiscontroles zoals we die vandaag kennen, zijn tijdrovend en economisch onverantwoord. Het aantal punten dat uiteindelijk na de kruiscontroles verminderd worden, is marginaal omdat de interne controles een hoge kwaliteit kennen.

Het is geen optie om de kruiscontroles zonder meer af te schaffen. Er moet verantwoording worden afgelegd voor het overheidsbudget en de wijze waarop het wordt besteed. In het kader van een meer efficiënte en performante kruiscontrole, stelt de OVB een audit voor. Daarbij moet de focus gelegd worden op het verbeteren van een meer doorgedreven interne controle. De kruiscontrole (lees: audit zoals voorgesteld door OVB) moet zich in de eerste plaats richten op het aftoetsen van de kwaliteit van de interne controle en niet op een tweede controle van x-aantal dossiers.



De audit commissie is taalgemengd en samengesteld uit specialisten. Zij kan per BJB werken en/of per materie. Audits kunnen heel het jaar worden uitgevoerd.

Een dergelijk audit systeem verzekert een effectieve controle van de werking van de BJB's:

- Indien bij een advocaat een wederkerende of flagrante fout wordt vastgesteld, zullen alle dossiers van die advocaat gecontroleerd kunnen worden tijdens de audit.
- Indien bij het BJB een foute interpretatie wordt vastgesteld in een bepaalde materie, zullen alle dossiers in die materie aan de audit kunnen onderworpen worden.

De auditcommissie brengt verslag uit. Die verslagen worden geanonimiseerd aan de OVB, de OBFV en de minister overhandigd. Indien de minister wenst - kan hij bijkomende controles laten uitvoeren door de auditeurs.

Een dergelijk auditsysteem staat een snellere uitbetaling van advocaten niet langer in de weg. Mits een vaste waarde aan het punt gekoppeld wordt, kan een afgesloten dossier na controle door een BJB, zonder meer worden uitbetaald, bijvoorbeeld per kwartaal.

## **2.2 Efficiëntie/administratieve vereenvoudiging**

De dienstverlening van Justitie kan en moet moderner De aanvraagprocedure is bijvoorbeeld administratief te belastend voor de rechtzoekende. De controle die van het BJB gevraagd wordt, kan veel efficiënter op voorwaarde dat de juiste tools ter beschikking worden gesteld.

### **a. Een aanvraag moet kunnen gebeuren via e-ID:**

Andere organisaties zoals CJB, OCMW, CAW, moeten ook een aanvraag kunnen indienen met de e-ID van de rechtzoekende.

De rechtzoekende zelf moet het ook kunnen.

### **b. Het Centraal Register voor de Juridische Bijstand:**

Een *kosteloze* toegang van de BJB's tot overheidsdatabanken is absoluut noodzakelijk voor het beoordelen van de situatie van de rechtzoekende. Het geeft weliswaar geen actuele situatie weer maar het automatisch opvragen van een iets ouder document weegt op tegen de extra last van het bekomen van een meer recent document. Er is niet vaak een verschil.

Het betreft een eerste check waarbij de rechtzoekende gevraagd wordt of de situatie nog steeds overeenkomt met de gegevens waar het BJB over beschikt. Op basis van de eerste gegevens kan het BJB ook steeds bijkomende gegevens opvragen als zij dat nodig acht.

### **c. Efficiëntere toekenning van de kosteloze rechtsbijstand door de rechtbanken:**

Artikel 667 Ger.W. stelt dat de beslissing van het Bureau voor Juridische Bijstand waarbij gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand wordt verleend, het bewijs vormt voor ontoereikende bestaansmiddelen. De voorwaarden voor het bekomen van kosteloze rechtsbijstand werden aldus gelijkgesteld met de voorwaarden voor het bekomen van juridische tweedelijnsbijstand.

De procedure tot het bekomen van kosteloze rechtspleging kan veel eenvoudiger. De rechtbank zou op eenvoudige manier het BJB of het CRJB moeten kunnen bevragen om na te gaan of een betrokkene verwickeld in een (buitengerechtelijke) rechtspleging al dan niet in aanmerking komt voor gehele of gedeeltelijke kosteloze rechtspleging. Aan de rechtbank kan een attest afleveren dat neerkomt op een wettelijke gelijkstelling.



Hierbij hoeft geen onderscheid gemaakt te worden of de rechtzoekende ook juridische tweedelijnsbijstand geniet, al zal dat in 99% van de gevallen inderdaad zo zijn.

Dergelijke werkwijze is perfect haalbaar binnen het kader van het CRJB en houdt een significante administratieve vereenvoudiging in met een forste tijdwinst voor alle betrokken partijen (rechtzoekende, advocaat, rechtbanken).

### **2.3 Financiering**

Ook over de financiering valt een en ander te zeggen en te verbeteren. Het budget kan beter beheerd en besteed worden en ook de uitbetaling kan veel efficiënter, mits een aantal principes worden opgenomen.

#### **a. Inning forfaitaire bijdragen door het BJB**

Sinds de hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand moet de rechtzoekende een forfaitaire bijdragen betalen per aanstelling en per gerechtelijke procedure, tenzij hij hiervan wettelijk is vrijgesteld. Het is aan de advocaat om die bijdrage te innen. De bijdragen vormen een deel van het budget waarmee de werking van de juridische tweedelijnsbijstand wordt gefinancierd.

Er wordt vastgesteld dat die bijdragen vaak niet betaald worden en dus ook niet effectief gerealiseerd worden in het budget. De kwestie van de btw en of de forfaitaire bijdragen al dan niet aan btw onderhevig zijn, vereenvoudigd de zaak geenszins.

Het zou veel efficiënter zijn om de bijdragen te laten innen door het BJB. Het leidt zonder enig twijfel tot een beter beheer en transparantie van de budgetten gekoppeld aan de juridische tweedelijnsbijstand.

Ook voor de advocaten is het ontegenzeggelijk een meerwaarde. Veel advocaten innen de bijdragen niet omwille van de gevoeligheid met de rechtzoekende of omwille van de bijkomende administratieve last.

#### **b. Snellere uitbetaling na afsluiting dossier**

Het moet mogelijk zijn om naar een vaste waarde van het punt te komen en als dusdanig over te gaan naar een snellere uitbetaling van de advocaat van zodra het dossier werd afgesloten en de nodige controles werden gevoerd.

De OVB blijft van mening dat de FOD Justitie zich niet blijvend kan verschuilen achter het argument van de open enveloppe. Bij de FOD Sociale Zekerheid is er ook een vast budget dat jaarlijks bij de begroting wordt gestemd en waarmee de minister het moet stellen. Hoe komt het dat een dokter weet hoeveel hij per consultatie zal ontvangen en een advocaat niet wat een punt zal opbrengen?

Als men de cijfers van de laatste jaren bekijkt, is er weinig verschil in het aantal punten:

	aantal punten		budget	
2010-2011	2.947.426,37	8,71%	77.933.000	4,77%
2011-2012	2.978.526,92		75.262.768	
2012-2013	3.084.553,42		77.923.000	
2013-2014	2.970.462,35		74.910.000	
2014-2015	2.973.359,68		75.750.000	
2015-2016	3.204.231,49		81.649.598	



Specifiek voor 2015-2016 moet worden opgemerkt dat dat een jaar was waarin veel dossiers werden afgesloten uit bezorgdheid voor de nieuwe wetgeving, zodat er voor dat jaar een vertekend beeld is qua aantal punten.

Het budget stijgt met een luttel 4,77% van 2012 naar 2017.

Als men de vergelijking maakt met de indexatie van het budget van 2012 (consumptie-index mei 2017), dan komt het budget in mei 2017 hoger uit dan het eigenlijke voorziene budget voor dat jaar.

Kortom: uit de cijfers blijkt meer dan genoeg dat het mogelijk moet zijn om advocaten kort na afsluiten van het dossier en interne controle (met nog een wachtperiode voor de audit), uit te betalen. Het spreekt voor zich dat het centraal register voor de juridische bijstand het mogelijk moet maken om dat alles op efficiënte wijze op te volgen.

