

**“Instrumenten en Criteria voor het meten van de
Kwaliteit van rechtsbijstand: Richtlijnen voor EU-
Lidstaten”**

*Ontwikkeld in het kader van het project: Versterken van de Kwaliteit van
rechtsbijstand: Algemene Normen voor Verschillende Landen*

Law Institute Litouwen

Goethe Universiteit Frankfurt am Main

Raad voor Rechtsbijstand, Nederland

Orde van Advocaten Litouwen

State Guaranteed Legal Aid Service, Litouwen

2018

De vervaardiging van dit handboek is gecoördineerd door het onderzoeksteam van de Law Institute Lithuania op basis van door de teams van elk land uitgewerkt materiaal.

Geschreven door:

Simonas Nikartas

Agnė Limantė

Het Handboek is samengesteld op basis van actieve bijdragen van de deskundigen van het projectteam:

Christoph Burchard, Matthias Jahn, Sarah Zink, Goethe Universiteit Frankfurt

Herman Schilperoort, Susanne Peters, Lia Combrink-Kuiters, Nederlandse Raad voor Rechtsbijstand

Anželika Banevičienė, Diana Jarmalė, State Guaranteed Legal Aid Service, Litouwen

Laurynas Biekša, Litouwse Orde van Advocaten

Laurynas Totoraitis, Law Institute Litouwen



Raad voor Rechtsbijstand



LITHUANIAN BAR ASSOCIATION



STATE-GUARANTEED
LEGAL AID SERVICE



Deze publicatie is tot stand gekomen met financiële ondersteuning van het Justitieprogramma van de Europese Unie. De inhoud ervan is uitsluitend de verantwoordelijkheid van de auteurs en kan op geen enkele wijze beschouwd worden als een weergave van de standpunten van de Europese Unie.

Inhoudsopgave

Terminologie	4
I. Beginselen en vooropgestelde voorwaarden voor de kwaliteitsbeoordeling van rechtsbijstand	10
1.1 Het beginsel van de onafhankelijke en autonome advocaat	10
1.2 Bescherming van de vertrouwelijkheid van de relatie tussen advocaat en cliënt als vooropgestelde voorwaarde voor de beoordeling van het werk van rechtsbijstandverleners	11
1.3 Het publiek belang en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen	13
1.4 Het beginsel van samenwerking en wederzijds vertrouwen	14
1.5 Kwaliteitsnormen als een vooropgestelde voorwaarde voor de beoordeling van gesubsidieerde rechtsbijstand	14
1.6 De beoordeling van de werkzaamheden van de advocaat inzake documentatie als vooropgestelde voorwaarde voor de kwaliteitsbeoordeling van de rechtsbijstand	16
II. Beoordelingsformulieren en -instrumenten voor de kwaliteit van rechtsbijstand	17
2.1. Systeembeoordelingsinstrumenten	17
2.1.1. Objectieve kwaliteitsindicatoren	17
2.1.2. De subjectieve kwaliteitsindicatoren	22
2.2 Individuele beoordeling van rechtsbijstandverleners	25

Terminologie

Rechtsbijstand: het verlenen van juridisch advies, juridische bijstand en vertegenwoordiging op kosten van de Staat onder de voorwaarden en de volgens de wet van het betreffende land vastgelegde procedures voor gedetineerde, gearresteerde of gevangene personen; voor verdachten of beklaagden die zijn beschuldigd van, aangeklaagd of veroordeeld voor een strafbaar feit, en voor slachtoffers en getuigen in het strafproces. Onder rechtsbijstand wordt ook verstaan juridische voorlichting, toegang tot juridische informatie en andere diensten die worden verleend via alternatieve geschillenregelingsmechanismen en hersteljustitieprocessen.¹

Rechtsbijstandverlener: iedere natuurlijke persoon met een juridische opleiding die rechtsbijstand verleent ingevolge de wet van het betreffende land.²

Autoriteit rechtsbijstand: de volgens het recht van het betreffende land ingestelde autoriteit voor de aansturing, coördinatie van en toezicht op de verlening van rechtsbijstand.³

Orde van Advocaten: een onafhankelijke en autonome beroepsorganisatie van advocaten voor regulering, organisatie van en toezicht op de werkzaamheden van advocaten.

Evaluatie: een externe en onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van rechtsbijstand met behulp van objectieve criteria en methodes.

Rechtsbijstandverlener: de organisatie die rechtsbijstanddiensten verleent, of namens wie een rechtsbijstandverlener werkt.

Rechtsbijstandgerechtigde/cliënt: iedere natuurlijke persoon, (*ook niet-onderdanen*) die rechtsbijstand krijgt omdat hij voldoet aan de criteria om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand volgens het recht van het betreffende land, indien van toepassing.⁴

¹ Modelwet rechtsbijstand in Strafrechtsplegingssystemen. Verenigde Naties. Wenen, 2017.: www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Model_Law_on_Legal_Aid.pdf

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

Inleiding

I. Naar kwaliteit van rechtsbijstand

Door de internationale gemeenschap wordt breed erkend dat rechtsbijstand een essentieel onderdeel vormt van een functionerend strafrechtsplegingssysteem dat is gebaseerd op de rechtsstaat, dat het een basis is voor het genieten van andere rechten, waaronder het recht op een eerlijke rechtsgang. Bovendien wordt het als een belangrijke waarborg beschouwd voor fundamentele eerlijkheid en publiek vertrouwen in het strafrechtsplegingsproces. De recente internationale documenten staven het standpunt dat het verlenen van rechtsbijstand niet langer beschouwd wordt als liefdadigheid tegenover onvermogenen maar als een verplichting jegens de gemeenschap als geheel.

De behoefte aan niet alleen kosteloze maar ook effectieve rechtsbijstand komt op in de negentiger jaren van de vorige eeuw. In de Basic Principles on the Role of Lawyers, aangenomen in 1990, wordt gesproken over effectieve gesubsidieerde rechtsbijstand, die niet betaald hoeft te worden door mensen die niet over voldoende middelen beschikken om voor dergelijke diensten te betalen. In dit document wordt ook het belang benadrukt van regelmatige training van advocaten, respect voor het belang van de cliënt en onafhankelijkheid van de advocaat. Desondanks werd er geen verdere uitleg gegeven over wat er dan met die algemene begrippen bedoeld werd.

De United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems, aangenomen in 2012, was het eerste internationale instrument dat geheel gewijd was aan het recht op rechtsbijstand. In het document werden globale normen voor rechtsbijstand bepaald en werd er bij de Lidstaten op aangedrongen “zoveel als mogelijk was” rechtsbijstand in het leven te roepen, deze te versterken en uit te breiden. Het was vooral belangrijk dat het document bevestigde dat rechtsbijstand toegankelijk, effectief, bestendig en geloofwaardig moest zijn. Ten aanzien van de bevoegdheid en verantwoording van rechtsbijstandverleners werd in het document bepaald dat Staten mechanismen in het leven moesten roepen om ervoor te zorgen dat alle rechtsbijstandverleners opgeleid en getraind waren, vaardigheden en ervaring in redelijke verhouding tot de aard van hun werk bezaten, zoals ervaring met zware vergrijpen en de rechten en noden van vrouwen, kinderen en mensen met een beperking.

De richtlijnen van de Verenigde Naties betreffen onder andere kwaliteitsborging en de beoordeling van rechtsbijstand. In het document wordt Lidstaten geadviseerd de volgende maatregelen voor de kwaliteitsborging van rechtsbijstand door te voeren:

- Criteria voor de accreditatie van rechtsbijstandverleners;
- Kwaliteitsnormen voor rechtsbijstandverleners;
- Adequate training en toezicht door gekwalificeerde advocaten;
- Toezichtbeoordelingsmechanismen voor de beoordeling en voortdurende verbetering van de kwaliteit van de door advocaten en paralegals verleende diensten;

- Volg-, toezicht- en beoordelingsmechanismen voor rechtsbijstand om de verlening ervan voortdurend te kunnen verbeteren.⁵

In de Europese context dienen de documenten van de Raad van Europa en de Europese Unie te worden vermeld. In Artikel 6 van het Verdrag voor de Bescherming van de Mensenrechten (EVRM), waarin het recht op een eerlijke rechtsgang is vastgelegd, wordt het recht erkend van iedereen die wordt beschuldigd van een strafbaar feit zich persoonlijk of met behulp van door hem of haar zelf ingeroepen juridische bijstand te verdedigen of, als hij of zij niet over voldoende middelen beschikt om voor rechtsbijstand te betalen, deze kosteloos te ontvangen indien het belang van de rechtspleging dat vereist. Dit recht is verder uitgewerkt door het Europese Hof van de Mensenrechten dat ook enkele leidende normen heeft opgesteld voor de kwaliteit van rechtsbijstand. Overeenkomstig haar jurisprudentie is slechts de aanstelling van een advocaat niet voldoende om te voldoen aan de verplichting van de Staat om effectieve rechtsbijstand te verlenen – van de zijde van de advocaat die rechtsbijstand verleent is tenminste enige basiskwaliteit benodigd; wat betreft de zijde van de instanties voor rechtsbijstand dienen zij te zorgen voor voldoende tijd en faciliteiten voor een officieel aangestelde advocaat om een zaak voor te bereiden en de situatie te herstellen indien de aangestelde advocaat zijn taak duidelijk niet goed vervult.

De EU-instrumenten spreken sinds 2000 duidelijker over rechtsbijstand sinds Artikel 47 van het Grondrechtenhandvest (the Charter of Fundamental Rights) het recht op kosteloze rechtsbijstand direct opnieuw bevestigde en verklaarde dat rechtsbijstand beschikbaar moet zijn voor iedereen die over onvoldoende middelen beschikt voor zover die rechtsbijstand nodig is om effectief toegang tot de rechtspleging te hebben. Terwijl het recht op rechtsbijstand consequent herhaald werd in andere EU-instrumenten, was er niet zoveel aandacht voor de kwaliteit van de rechtsbijstand tot 2013 toen de Commissie van de EU de Aanbeveling aannam over het recht op rechtsbijstand voor verdachten of beklaagden in strafprocedures. Dit document bevatte een aantal zeer belangrijke aanbevelingen met betrekking tot de effectiviteit en de kwaliteit van rechtsbijstand.

De nieuwe Richtlijn (EU) 2016/1919 over rechtsbijstand dient beschouwd te worden als het belangrijkste document in de EU waarin het recht op juridische bijstand geregeld wordt en daarvoor kwaliteitsnormen worden opgesteld. Artikel 7 van de Richtlijn (de Kwaliteit van de dienstverlening van rechtsbijstand en de opleiding daarvoor) is specifiek gewijd aan de kwaliteit van de rechtsbijstand. Het Artikel schrijft de Staten voor dat zij de nodige maatregelen dienen te nemen, zoals met betrekking tot de financiering ervan, om ervoor te zorgen dat er een effectief systeem voor rechtsbijstand is dat kwalitatief adequaat is; en dat de verlening van rechtsbijstand kwalitatief adequaat is om een eerlijke rechtsgang te waarborgen met inachtneming van de onafhankelijkheid van de advocatuur. Deze richtlijn belicht ook het belang van adequate training van bij de besluitvorming over rechtsbijstand betrokken medewerkers. De Richtlijn voorziet echter niet in

⁵ United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems, aangenomen door de General Assembly in december 2012 in Resolutie 67/187.

gedetailleerdere kwaliteitsborgingsnormen voor rechtsbijstand, d.w.z. hoe en op welke wijze de kwaliteit van rechtsbijstand in EU-Lidstaten gegarandeerd zou moeten worden.

II. Basisinformatie over het project

In reactie op de behoefte aan gedetailleerdere kwaliteitsnormen en richtlijnen inzake rechtsbijstand in de Lidstaten van de Europese Unie heeft het team van onderzoekers en deskundigen op het gebied van rechtsbijstand hun inspanningen gebundeld in een project genaamd “Enhancing the Quality of Legal Aid: General Standards for Different Countries (QUAL-AID) – (*Versterken van de Kwaliteit van rechtsbijstand: Algemene Normen voor Verschillende Landen*)”.

Het QUAL-AID project is ontwikkeld en geïmplementeerd in de periode 2016–2018 door partners uit drie EU-Lidstaten: Litouwen, Duitsland en Nederland. Het project stond onder leiding van het Law Institute Litouwen met als voornaamste onderzoekers Dr. *Simonas Nikartas*, Dr. *Agne Limante* en *Laurynas Totoraitis*. Dit project werd uitgevoerd met financiële ondersteuning van het Justitieprogramma van de Europese Unie. (JUST/2015/JACC/AG/PROC/8632).

Naast het Law Institute van Litouwen maakte ook de State Guaranteed Legal Aid Service van Litouwen deel uit van het Litouwse team, vertegenwoordigd door dr. Anželika Banevičienė en Diana Jarmalė, en de Litouwse Orde van Advocaten, vertegenwoordigd door dr. Laurynas Biekša. De Duitse partner was de Goethe Universiteit Frankfurt met hoofdonderzoekers Prof. Dr. *Christoph Burchard* (LL.M. NYU) en Prof. Dr. *Matthias Jahn* (rechter gerechtshof Frankfurt). Lid van het team voor Nederland was de Nederlandse Raad voor Rechtsbijstand, de instantie voor rechtsbijstand belast met alle bestuurlijke kanten daarvan, vertegenwoordigd door Herman Schilperoort, Susanne Peters en Lia Combrink-Kuiters.

Het project werd opgezet in het kader van de recente inspanningen van de internationale gemeenschap om stappen te nemen in de richting van een verbetering van de kwaliteit van rechtsbijstand en in de context van de EU en rekening houdend met de nieuwe Richtlijn (EU) 2016/1919 inzake rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures inzake een Europees aanhoudingsverzoek⁶. De projectpartners wilden een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van rechtsbijstandverlening in strafprocedures in de EU door praktijknormen te ontwikkelen voor de verlening van rechtsbijstand, verbetering van de kwaliteit daarvan en toezicht. In dit opzicht was het de bedoeling van het project de Lidstaten te ondersteunen bij het correct implementeren van Richtlijn 2016/1919. Daarnaast beoogden de projectpartners de kennis en vaardigheden te vergroten van beleidsmakers, bestuurders en rechtsbijstandverleners in het borgen van hoogwaardige rechtsbijstand.

Het project was opgebouwd uit drie werkpakketten:

⁶ PB L 297, 4.11.2016, p. 1–8.

- (i) In onderdeel I van het project beoordeelde het projectteam allereerst de bestaande juridische kaders en praktijken die in hun eigen landen bedoeld zijn om hoogwaardige rechtsbijstand in strafprocedures te waarborgen. Deze beoordeling bestond uit desk research, een onderzoek onder rechtsbijstandsgerechtigden, gesprekken met belanghebbenden en een klachtenanalyse. Daarnaast werden drie studiebezoeken georganiseerd om van elkaar te leren en informatie uit te wisselen. Als onderdeel van dit werkpakket is in november 2017 een internationale conferentie georganiseerd in Vilnius, waar deskundigen uit meer dan 20 verschillende landen hun kennis en inzichten hebben gedeeld. Het rapport van dit werkpakket is online te vinden op <http://qualaid.vgtpt.lt/sites/default/files/0412675001517559135.pdf>
- (ii) Onderdeel II was gewijd aan het opstellen van deze Praktijknormen en “Instrumenten en Criteria voor het meten van de Kwaliteit van rechtsbijstand: Richtlijnen voor EU-Lidstaten”. Deze twee documenten waren de voornaamste uitkomsten van dit onderdeel. Het is belangrijk om op te merken dat er een uitgebreid onderzoek is uitgevoerd naar de kwaliteit van rechtsbijstand om de aanvankelijke ideeën van de projectpartners te valideren en te onderbouwen met input van verschillende deskundigen uit heel Europa. In juni 2018 is er in Frankfurt een workshop gehouden om de bevindingen van het onderzoek te bespreken en verdere ideeën uit te wisselen.
- (iii) Onderdeel III bestond uit het organiseren van trainingen in de drie projectlanden. De trainingen vonden plaats in de periode oktober-januari 2019.

III. Introductie van de Instrumenten en Criteria voor het meten van de Kwaliteit van rechtsbijstand: Richtlijnen voor EU-Lidstaten

Dit document, genaamd “Instrumenten en Criteria voor het meten van de Kwaliteit van rechtsbijstand: Richtlijnen voor EU-Lidstaten” is een methode voor specifieke aspecten van de beoordeling van de kwaliteit van rechtsbijstand. Deze werd opgesteld met het oog op het feit dat een van de doelstellingen van het project was de uitgangspunten te ontwikkelen voor de beoordeling van de kwaliteit van de rechtsbijstand.

Hier dient te worden opgemerkt dat er verschillende opvattingen bestaan over wat er valt onder de definitie “uitgangspunten”. Ten behoeve van dit document beschouwen we **criteria en richtlijnen voor de instrumenten van beoordelingsmethodes van rechtsbijstand en de principes voor hun implementering** als de uitgangspunten.

Door een verscheidenheid aan gebruikte methodes bij het implementeren van het project (analyse van goede praktijken in nationale regelgeving, interviews met juridische professionals en ontvangers van rechtsbijstand, kwantitatief onderzoek van deskundigen, discussies tussen projectdeskundigen, studiebezoeken, workshops en projectconferenties), hebben we richtlijnen en criteria ontwikkeld voor kwaliteitsborging bij rechtsbijstand, die samen met voorbeelden en uitleg, bedoeld zijn als **aanbevelingen voor goede praktijken** op het gebied van kwaliteitsborging in rechtsbijstand. We

hopen dat de voor de organisatie van de voor de rechtsbijstand verantwoordelijke instanties, ordes van advocaten, individuele advocaten en professionals die werkzaam zijn op het gebied van rechtsbijstand met deze methodetool hun voordeel kunnen doen.

De grootste uitdaging voor het (QUAL-AID) project was gezamenlijke normen en criteria voor te stellen voor landen van de Europese Unie die erg verschillen in hun juridische en culturele context en traditie. De projectdeskundigen kwamen tot de conclusie dat het in praktische zin waarschijnlijk onmogelijk is gedetailleerde normen op te stellen die uniform in alle of tenminste in de meeste EU-landen konden gelden. Verschillen tussen de nationale rechtssystemen en culturele contexten werden vooral in de loop van het project duidelijk toen we bij bijeenkomsten, studiebezoeken en interviews met deskundigen alleen al significante verschillen tussen de landen van de drie projectpartners signaleerden. Het was ons heel duidelijk dat wat in Nederland geïmplementeerd kon worden en goed kon werken volkomen onacceptabel en moeilijk te implementeren was in het naburige Duitsland. Niet alleen de modellen van rechtsbijstand zijn verschillend, maar ook de juridische regelgeving en benadering van belangrijke beginselen zoals de onafhankelijkheid en autonomie van advocaten, de vertrouwelijkheid tussen de cliënt en de advocaat, de juridische status van de advocaat, de wettelijke structuur van de bestuurlijke en toezichtkant van de rechtsbijstand, de rol daarvan, de relatie met de omgeving van de advocaat en andere aspecten lopen sterk uiteen. Gezien deze context hebben we richtlijnen ontwikkeld die **algemener en niet-bindend** zijn. Het voornaamste doel ervan is bestuurders en rechtsbijstandverleners te ondersteunen bij de toegang en **keuze van de instrumenten/normen die geschikt zijn voor hun systeem van rechtsbijstand**.

In de publicatie worden eerst de algemene beginselen en vooropgestelde voorwaarden voor de kwaliteitsbeoordeling van rechtsbijstand als eerste vereiste voor het implementeren van de beoordeling van de kwaliteit van rechtsbijstand die voldoet aan de juridische beginselen en internationale normen besproken. Vervolgens worden de voornaamste beoordelingsinstrumenten en formulieren besproken. Tot slot wordt gekeken naar de afzonderlijke beoordeling (audit) van werkzaamheden van rechtsbijstandverleners. Wat betreft de individuele beoordeling moet worden opgemerkt dat deze enerzijds vaak beschouwd wordt als een van de meest geavanceerde beoordelingsinstrumenten van de werkzaamheden van rechtsbijstandverleners. Anderzijds roept de toepassing ervan, in het licht van de hiervoor genoemde verschillen tussen de nationale systemen, een aantal vragen op over de mogelijkheden om dit instrument te implementeren in landen waar het beginsel van onafhankelijkheid van advocaten en het cliënt-advocaatvertrouwelijkheidsbeginsel streng beschermd wordt. Voor elk aspect van de beoordeling geven we methodologische aanbevelingen en richtlijnen die we in het hele project hebben geformuleerd met behulp van diverse methodes en middelen.

I. Beginselen en vooropgestelde voorwaarden voor de kwaliteitsbeoordeling van rechtsbijstand

1.1 Het beginsel van de onafhankelijke en autonome advocaat

In Beginsel nr. 12 van de United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid is vastgelegd dat “Staten ervoor moeten zorg dragen dat rechtsbijstandverleners hun werk effectief, vrij en onafhankelijk kunnen uitvoeren. In het bijzonder dienen Staten er voor zorg te dragen dat rechtsbijstandverleners al hun beroepsfuncties kunnen uitvoeren zonder intimidatie, belemmering, pesterij of ongepaste bemoeienis; dat zij kunnen reizen en vrij en in volledige vertrouwelijkheid kunnen overleggen en spreken met hun cliënten zowel in hun eigen land als daarbuiten en vrij toegang hebben tot dossiers van het Openbaar Ministerie en andere relevante dossiers; en dat zij niet vervolgd worden en bedreigd worden met strafvervolging of bestuurlijke, economische of andere sancties voor handelingen volgens erkende beroepsfuncties, -normen en -ethiek.”⁷

De gedragscode voor Advocaten in de Europese Unie luidt dat een advocaat vrij moet zijn van alle andere invloeden, vooral die kunnen voortvloeien uit diens persoonlijk belangen of druk van buitenaf. Die onafhankelijk is even nodig om vertrouwen te kunnen hebben in het rechtsplegingsproces als in de onpartijdigheid van de rechter. Een advocaat moet daarom iedere beperking van zijn/haar onafhankelijkheid vermijden en ervoor oppassen zijn/haar beroepsnormen niet in het gedrang te brengen ten faveure van zijn/haar cliënt, de rechtbank of derden.⁸

De beroepsonafhankelijkheid van de advocaat wordt traditioneel beschouwd als een fundamenteel beroepsbeginsel waartoe dimensies behoren als onafhankelijkheid van de Staat, als wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, onafhankelijkheid van de cliënt en andere externe invloeden.⁹

Het dient te worden opgemerkt dat de voornaamste idee achter het beginsel van de onafhankelijke advocaat in Europa is iemand tegen de Staat te beschermen en advocaten voeren in dit opzicht een belangrijke missie uit om mensen te verdedigen tegen oneigenlijk gebruik van overheidsmacht. Daarnaast benadrukt de Angelsaksische traditie het beginsel van de onafhankelijkheid van de advocaat van de cliënt.

In dit verband zijn advocaten in de meeste Europese landen bijzonder gevoelig voor publieke interventie bij het werk van advocaten. Dit probleem werd ook duidelijk toen er interviews voor het project werden gehouden. Veel deskundigen, vooral advocaten, merkten op dat de beoordeling van de werkzaamheden van advocaten bij het verlenen van rechtsbijstand, vooral als die georganiseerd was door overheidsinstanties, de onafhankelijkheid van advocaten zou ondermijnen. In Europese

⁷ United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems, aangenomen door de Algemene Vergadering in december 2012 in Resolutie 67/187.

⁸ Code of Conduct, Gedragscode voor Advocaten in de Europese Unie: https://www.idhae.org/pdf/code2002_en.pdf

⁹ Kiršienė J. Advokato nepriklausomumas teisinių paslaugų rinkos komercializacijos kontekste: reliktas ar būtinybė? Jurisprudencija. 2014, 21(3).

landen heeft de Orde van Advocaten meestal een sterk zelfregulerende macht ook in de zin van toezicht en controle op het werk van advocaten en tuchtprocedures. De rol van de overheid bij het reguleren en toezichthouden van de Orde van Advocaten is in veel Europese landen minimaal.

1.2 Bescherming van de vertrouwelijkheid van de relatie tussen advocaat en cliënt als vooropgestelde voorwaarde voor de beoordeling van het werk van rechtsbijstandverleners

Net als het beginsel van de onafhankelijkheid van de advocaat geldt in bijna alle democratische landen het beginsel van de bescherming van de vertrouwelijkheid van de relatie tussen advocaat en cliënt. Interventie van derden (ongeacht of dat overheidsinstanties, organisaties, privépersonen of rechtspersonen betreft) in de relatie tussen een advocaat en een cliënt en de onthulling van vertrouwelijke informatie is niet geoorloofd.

De Gedragscode voor Advocaten in de Europese Unie bepaalt dat het de essentie is van het beroep van advocaat dat hij/zij dingen van zijn/haar cliënt te horen krijgt die de cliënt niet aan anderen zou vertellen en dat hij andere informatie ontvangt op vertrouwelijke basis. Zonder de zekerheid van vertrouwelijkheid kan er geen vertrouwen zijn. Vertrouwelijkheid is daarom primair en fundamenteel recht en plicht van de advocaat. De vertrouwelijkheidsplicht van de advocaat dient het belang van de rechtspraktijk evenals het belang van de cliënt. Hij heeft daarom recht op speciale bescherming door de overheid.¹⁰

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in verscheidene zaken gezegd dat het recht van de beklaagde om met advocaten te communiceren zonder tussenkomst van derden komt voort uit Artikel 6 lid 3 van het Europese Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), dat iemands recht om zich te verdedigen met behulp van een advocaat garandeert. Communicatie met een advocaat valt ook onder Artikel 8 dat het recht op bescherming van het privéleven, het gezinsleven, een woning en correspondentie bepaalt.¹¹

De meeste door het EHRM in haar jurisprudentie vastgelegde overtredingen op dit gebied betroffen de bescherming van de vertrouwelijkheid van de advocaat en de client bij strafprocedures toen vertrouwelijke informatie die niet te maken had met het onderwerp van het strafrechtelijk onderzoek werd ingewonnen en openbaar werd voor derden (rechtshandhavingsautoriteiten).¹²

Audits van particuliere ondernemingen, waarbij informatie met betrekking tot de relatie tussen een advocaat en een cliënt aan derden wordt verstrekt, worden algemeen beschouwd als schending van de vertrouwelijkheid (verschoningsrecht).¹³ Ook heerst de mening dat uitzonderingen in dit verband niet dienen te gelden voor audits van juridische dienstverlening (rechtsbijstand) door

¹⁰ Gedragscode voor Advocaten in de Europese Unie: https://www.idhae.org/pdf/code2002_en.pdf

¹¹ Nasutavičienė J. Het Recht of Vertrouwelijkheid tussen een Advocaat en een Cliënt bij een Onderzoek naar Schendingen van het EU Mededingingsrecht: Het Aspect van de Status van een Advocaat. *Jurisprudencija*, 2013, 20 (1).

¹² *Zie*: Nasutavičienė J. Het Recht of Vertrouwelijkheid tussen een Advocaat en een Cliënt bij een Onderzoek naar Schendingen van het EU Mededingingsrecht: Het Aspect van de Status van een Advocaat. *Jurisprudencija*, 2013, 20 (1).

¹³ Samuel J. Levine, *Legal Services Advocaten en de Invloed van Derden op de Advocaat-Cliëntrelatie: Overwegingen van Wetenschappers, Praktijkbeoefenaars en Rechtscolleges*, 67 *Fordham L. Rev.* 2319 (1999).

overheidsinstanties.¹⁴ Zoals hierboven opgemerkt is het ook belangrijk om op te merken dat de mate van bescherming van de vertrouwelijkheid verschilt tussen landen. In de Angelsaksische landen bijvoorbeeld zijn de eisen voor de bescherming van vertrouwelijkheid lager dan in de meeste landen met continentaal recht. In de Verenigde Staten en Australië is de praktijk wijdverbreid dat advocaten onder toezicht staan van andere instellingen, zoals rechtbanken, ombudsmannen en anderen¹⁵. Dit is moeilijk voor te stellen in veel Europese landen die behoren tot het continentaal rechtssysteem. De bescherming van de vertrouwelijkheid is in deze landen dienovereenkomstig minder stringent. Het is dan ook niet vreemd dat auditeringsinstrumenten in Angelsaksische landen het meest wijdverbreid zijn.

Zodoende kan een rigoureuze juridische bescherming van de vertrouwelijkheid een barrière gaan vormen voor de individuele beoordeling van de werkzaamheden van advocaten, vooral in landen waar strikte eisen voor de vertrouwelijkheid van de advocaat-cliëntrelatie gelden. Bijvoorbeeld in het geval van een audit kan een advocaat weigeren gegevens te verstrekken met betrekking tot zijn/haar relatie met de cliënt met het argument dat een dergelijke actie een schending van de vertrouwelijkheid zou betekenen en beroepsgeheim zou onthullen.

Het is echter belangrijk te benadrukken dat het beginsel van vertrouwelijkheid niet absoluut is en bepaalde uitzonderingen kent. Deze uitzonderingen zijn op de eerste plaats de dreiging van een misdrijf, lichamelijk letsel, enz., op de tweede plaats de toestemming van de cliënt om informatie aan derden te verstrekken.¹⁶ Over het algemeen zijn dit uitzonderingen die de advocaat ontslaan van de vertrouwelijkheidsplicht waardoor hij/zij informatie openbaar mag maken.

Wat betreft de toestemming van de cliënt om bepaalde informatie naar buiten te brengen is het niet helemaal duidelijk hoe een dergelijke uitzondering kan gelden voor gevallen waarbij toestemming wordt gegeven aan derden – een auditerende instantie. Aangezien het bij de advocaat-cliëntrelatie om twee partijen gaat, is in dergelijke gevallen de toestemming van de advocaat ook benodigd.

De vraag kan ook van de andere kant bekeken worden. In het geval van een audit (intervisie) van het dossier van een advocaat van een bepaald geval doet zich de vraag van de plicht van de advocaat om vertrouwelijke informatie van de cliënt te beschermen voor. In dit opzicht zouden advocaten bezwaar moeten mogen maken tegen onderzoek van bepaalde delen van het dossier als zij vinden dat onderzoek van die documenten zou kunnen leiden tot een schending van de vertrouwelijkheidsplicht.

Als algemene regel geldt dat er geen sprake geacht wordt te zijn van een schending van de vertrouwelijkheid als de Orde van Advocaten een advocaat tuchtrechtelijk aansprakelijk stelt op basis van een klacht van een cliënt. De activiteit van een advocaat wordt echter gewoonlijk niet geauditteerd

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Kiršienė J. Advokato nepriklausomumas teisinių paslaugų rinkos komercializacijos kontekste: reliktas ar būtinybė? *Jurisprudencija*. 2014, 21(3).

¹⁶ Susan R. Martyn, Ter verdediging van de Vertrouwelijkheid tussen Cliënt en Advocaat ... en de Uitzonderingen daarop ..., 81 *Neb. L. Rev.* (2002).

op basis van een tuchtrechtelijke overtreding en/of een specifiek klacht van een cliënt - de audit wordt uitgevoerd als preventieve maatregel “aan de voordeur”. Daarom is het belangrijk om de vraag te beantwoorden of een gedetailleerde audit van de activiteit van de advocaat met betrekking tot de inhoud van de communicatie van de advocaat en de cliënt niet in strijd is met het vertrouwelijkheidsbeginsel.

Als het gaat om de relatie tussen de advocaat en de Orde van Advocaten bestaat er een andere wijze om om te gaan met de vertrouwelijkheidsplicht. In de Ethische Gedragscode voor Advocaten in Litouwen wordt bijvoorbeeld bepaald dat het overleggen van informatie die valt onder het beroepsgeheim van een advocaat aan de Litouwse Orde van Advocaten of een van haar instanties geen openbaarmaking van een klantgeheim en schending van de vertrouwelijkheid vormt. Daarom zou men in dit geval kunnen veronderstellen dat de door de Orde van Advocaten uitgevoerde audit waarschijnlijk niet zo'n inbreuk vormt. Een soortgelijk voorbeeld kan gegeven worden uit de Nederlandse praktijk – na het beoordelen van de grote kwetsbaarheid van vluchtelingen besloot de gemeenschap van advocaten in samenwerking met de Raad voor Rechtsbijstand een kwaliteitsaudit van het werk van een advocaat te implementeren (“intervisie”) bij asielzaken.¹⁷

1.3 Het publiek belang en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen

Juridische bescherming van kwetsbare leden van de maatschappij is de plicht van een Staat en tegelijkertijd een publiek belang. Daarom strekt rechtsbijstand tot voorbij de reikwijdte van een relatie tussen een particuliere advocaat en zijn cliënt. Het publiek belang is primair gebaseerd op het garanderen van de rechten van individuele personen (met name kwetsbare personen), waarbij publieke middelen worden gebruikt als middel om dit te bereiken. Het publiek belang en dienovereenkomstig, het gebruik van publieke middelen zijn een van de voornaamste argumenten die worden gebruikt om te betogen waarom rechtsbijstandverleners het toezicht van het openbaar bestuur nodig hebben.

Het beginsel van de bescherming van het publiek belang is in zekere zin in strijd met de beginselen van de bescherming van de onafhankelijkheid van advocaten en de vertrouwelijkheid van hun relatie met cliënten. Het voornaamste punt hier is de mate waarin publieke interventie mogelijk is zonder bemoeienis met de onafhankelijkheid van advocaten en de vertrouwelijkheid van relaties tussen advocaat en cliënt.

Het antwoord op deze vraag verschilt per nationaal systeem. Het hangt af van (1) de juridische traditie (bijvoorbeeld of de Staat het continentale of het Angelsaksische rechtssysteem volgt); (2) de eigenaardigheden van de regelgeving op het gebied van de bescherming van de bovengenoemde beginselen in verschillende landen; (3) het vertrouwensniveau tussen de Ordes van Advocaten en de overheden. In elk geval moet het publiek belang door gezamenlijke inspanningen nagestreefd worden

¹⁷ De projectdeskundigen kregen deze informatie tijdens een studiebezoek aan Nederland.

met zoveel mogelijk respect voor de onafhankelijkheid en autonomie van advocaten en andere beginselen van de activiteit van advocaten.

1.4 Het beginsel van samenwerking en wederzijds vertrouwen

Rechtsbijstandverleners zijn meestal advocaten die lid zijn van een onafhankelijke en autonome beroepsvereniging (Orde van Advocaten). Daarom dienen in een democratische maatschappij overheidsbesluiten met betrekking tot interventie bij de werkzaamheden van advocaten niet gebaseerd te zijn op ondergeschiktheid en een dwingende benadering. In plaats daarvan moeten werkzaamheden van overheidsinstellingen in de eerste plaats gebaseerd zijn op het samenwerkingsbeginsel bij het garanderen van rechtsbijstand en daarmee verbonden bestuurlijke en toezichthoudende functies. Alle politieke, bestuurlijke en juridische besluiten in verband met de werkzaamheden van advocaten dienen gecoördineerd te worden met en/of geaccepteerd te worden door de Ordes van Advocaten.

Om de hierboven besproken beginselen te waarborgen verdient het aanbeveling bij het implementeren van een beoordelingstool met betrekking tot interventie in de onafhankelijkheid van advocaten en de vertrouwelijkheid van de relatie tussen advocaat en cliënt, belang te hechten aan:

- 1) de beoordeling van de nationale juridische regelgeving voor wat betreft de bescherming van het beginsel van vertrouwelijkheid. Indien nodig dienen juridische waarborgen voor de bescherming van vertrouwelijkheid gegeven te worden omdat deze juridische vooropgestelde voorwaarden vormen voor het implementeren van beoordelingsinstrumenten voor de werkzaamheden van rechtsbijstandverleners (bijvoorbeeld de voorwaarden voor de instemming van de cliënt, de beslissing van de instanties voor zelfbestuur van de advocaat evenals objectieve beoordelingscriteria en -mechanismen);**
- 2) het zoeken van consensus en compromissen met de Orde van Advocaten. Besluiten over het implementeren van dergelijke maatregelen dienen door de Ordes zelf genomen en doorgevoerd te worden, of de Ordes moeten gelijkelijk betrokken zijn bij het besluitvormingsproces van kwaliteitsborging en beoordeling van rechtsbijstand, voor zover dit verband houdt met interventie in de werkzaamheden van advocaten. De Ordes moeten niet alleen formeel ingeschakeld worden; ze moeten een besluitvormingsmacht krijgen.**

1.5 Kwaliteitsnormen als een vooropgestelde voorwaarde voor de beoordeling van gesubsidieerde rechtsbijstand

De kwaliteitsnormen voor gesubsidieerde rechtsbijstand zijn richtlijnen en beginselen die de kwaliteit benadrukken van het geven van rechtsbijstand. Er worden twee soorten normen onderscheiden:

- (a) Normen voor het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand– waarin aangegeven wordt welke mechanismen en instrumenten in de nationale systemen zouden moeten worden ingevoerd om hoogwaardige rechtsbijstand te krijgen; en
- (b) Normen voor individuele rechtsbijstandverleners– d.w.z. een aantal normen die hoogwaardige rechtsbijstand garanderen.

De tweede soort normen is relevant in het kader van dit handboek, dat als een belangrijke vooropgestelde voorwaarde wordt beschouwd voor het beoordelen van de kwaliteit van de werkzaamheden van rechtsbijstandverleners. Een essentiële voorwaarde voor het verifiëren van de kwaliteit van een activiteit is het bepalen van de criteria en vereisten voor de werkzaamheden waarvan de kwaliteit beoordeeld moet worden.

Op het gebied van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn dit de vereisten (normen) waaraan een advocaat (of andere verlener van gesubsidieerde rechtsbijstand) moet voldoen bij het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het werk van advocaten wordt doorgaans wettelijk, door beroepsethiek en andere regels van de Orde van Advocaten gereguleerd. In deze wetten en documenten zijn de gebruikelijke normen voor de werkzaamheden van advocaten vastgelegd. In dergelijke wetten staan typisch ook de vereisten voor de kwalificatie van advocaten, de ethische gedragscode, de relatie tussen advocaat en cliënt, de bescherming van de vertrouwelijkheid, het vermijden van tegenstrijdige belangen en andere beginselen. Advocaten die niet voldoen aan deze vereisten kunnen over het algemeen tuchtrechtelijk aansprakelijk gesteld worden.

Het is een belangrijke vraag of er behoefte is aan specifieke normen voor advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Zoals aangetoond door de tijdens het project uitgevoerde studie wordt deze idee niet door de professionals ondersteund. Sommige respondenten (met name advocaten) gaven aan dat specifieke normen niet nodig zijn. Zij vonden dat de algemene vereisten voor advocaten die zijn vastgelegd in gedragscodes of in de algemene praktijknormen voor advocaten geheel voldoende zijn. Een van de voornaamste argumenten is dat advocaten dezelfde kwaliteit bijstand aan beide categorieën moeten verlenen: aan degenen die door de overheid gegarandeerde (gesubsidieerde) rechtsbijstand verlenen en aan degenen die juridische dienstverlening op commerciële basis krijgen.

Aan de andere kant wordt het beroep van advocaat gekenmerkt door een commercieel aspect (winstbejag). Daarom hangt de hoeveelheid besteed werk en tijd vaak af van het bedrag van de beloning. In de praktijk is de beloning voor gesubsidieerde rechtsbijstand in de meeste landen lager dan de beloning voor advocaten bij particuliere contracten. Er bestaat daarom het risico dat advocaten minder moeite en tijd besteden wanneer zij gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Een lage

financiële motivatie als een van de voornaamste barrières voor de kwaliteit van gesubsidieerde rechtsbijstand is ook aangegeven door veel deskundigen die bij het project betrokken waren.¹⁸

De belangrijkste ondersteunende argumenten voor specifieke normen zijn vaak het publiek belang en het feit dat gesubsidieerde rechtsbijstand gefinancierd wordt uit de overheidsbegroting. Zoals hierboven opgemerkt wordt rechtsbijstand gezien als een door de overheid gedelegeerde dienst die bedoeld is om de rechten van de meest kwetsbare mensen in de maatschappij veilig te stellen. De mening is daarom dat specifieke mechanismen voor toezicht op de kwaliteit van gesubsidieerde rechtsbijstand vastgesteld en toegepast moeten worden.¹⁹

Hier dient aan te worden toegevoegd dat kwaliteitsnormen niet alleen belangrijk zijn voor de bescherming van mensenrechten (de rechten van de meest kwetsbare groepen van de bevolking), maar ook als middel om kwaliteitsindicatoren vast te stellen of in andere woorden, specifiek vast te stellen welke elementen de kwaliteit van rechtsbijstand vormen. Bij het beoordelen van specifieke werkzaamheden moet de auditor weten wat er beoordeeld moet worden en de rechtsbijstandverleners moeten weten wat er van hen verlangd wordt en welke aspecten van hun werk beoordeeld worden. Daarom is het samen vaststellen van een set kwaliteitsindicatoren een vooropgestelde vereiste voor de beoordeling van beroepsactiviteiten.

Als men het dan in een land eens is over de behoefte aan specifieke normen voor gesubsidieerde rechtsbijstandverleners, dan dienen die normen te worden goedgekeurd door de Orde van Advocaten (vanwege de onafhankelijkheid van het beroep van advocaat) of gezamenlijk door de Orde van Advocaten en de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Is kwaliteitsbeoordeling van de rechtsbijstandverleners mogelijk zonder specifieke normen voor gesubsidieerde rechtsbijstand? Zoals hierboven aangegeven zijn er voor iedere beoordeling van werkzaamheden wel kwaliteitsindicatoren nodig. In systemen van landen zonder specifieke normen voor rechtsbijstandverleners kan het werk van advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen toch worden beoordeeld volgens de algemene normen voor de werkzaamheden van advocaten, zoals de ethische gedragscodes voor advocaten en juridische handelingen.

1.6 De beoordeling van de werkzaamheden van de advocaat inzake documentatie als vooropgestelde voorwaarde voor de kwaliteitsbeoordeling van de rechtsbijstand

Het gebruik van geavanceerde auditeringsinstrumenten voor de werkzaamheden van advocaten (bijv. peer review) maakt het niet alleen mogelijk de kwaliteit van door een advocaat opgestelde juridische documenten te beoordelen, maar ook aspecten als de helderheid, volledigheid en juistheid van de

¹⁸ Tijdens het project namen ongeveer 250 respondenten in Litouwen, Duitsland en Nederland deel aan de onderzoeken en interviews: juridische professionals (advocaten, rechters, OvJ's), ambtenaren werkzaam in de rechtsbijstand, vertegenwoordigers van NGO's, politieagenten en rechtsbijstandcliënten).

¹⁹ Het verschil van mening over de normen blijkt ook uit de uitkomsten van het deskundigenonderzoek dat tijdens het project werd gehouden. Het bleek dat de relevantie van en behoefte aan normen beoordeeld worden als een maatregel van gemiddeld belang: het werd beoordeeld met een 3.6 van een mogelijke vijf.

communicatie met de cliënt, de juridische competentie, aan de cliënten verstrekte documenten en advies, adequate consultatietijd, de geschiktheid van de strategie voor de verdediging van de cliënt, de gebruikte middelen, de beroepsethiek, het risicomanagement, enz. Een vooropgestelde vereiste voor het beoordelen van deze aspecten van de activiteit van de advocaat is de gedetailleerde documentatie van het dossier. Niet alle nationale systemen leggen echter aan advocaten een eis op documenten te verzamelen en bij te houden over de voortgang van de zaak. Die vereiste is bijvoorbeeld niet voorzien in de wetgeving van Litouwen en Nederland, twee van de staten die projectpartners zijn. Dit kan een belangrijke barrière zijn voor de beoordeling van de activiteit van de rechtsbijstandverleners. Het gebrek aan documentatie verhindert niet alleen de toepassing van operationele auditeringsmaatregelen, maar kan ook het proces van disciplinaire aansprakelijkheid bemoeilijken bij het indienen van klachten of andere informatie over schendingen van de werkzaamheden van advocaten. Aan de andere kant kan zo'n vereiste de motivatie van advocaten om rechtsbijstand te verlenen verminderen, omdat documentatie veel tijd kost. Dit geldt vooral in landen waar de beloning van rechtsbijstandverleners aanzienlijk lager is dan de gemiddelde marktconforme beloning voor advocaten.

II. Beoordelingsformulieren en -instrumenten voor de kwaliteit van rechtsbijstand

Afhankelijk van het beoordelingsgebied en -niveau kunnen twee vormen van beoordeling onderscheiden worden:

- 1) Een algemene beoordeling van het systeem van rechtsbijstandverlening;
- 2) Een individuele evaluatie van rechtsbijstandverleners.

Op de voornaamste evaluatiemethodes en instrumenten wordt nader ingegaan.

2.1. Systeembeoordelingsinstrumenten

Bij de beoordeling van het systeem van rechtsbijstandverlening is het de voornaamste taak algemene kwaliteitsindicatoren voor rechtsbijstand vast te stellen. Afhankelijk van waar de gegevens vandaan komen, kunnen deze verdeeld worden in **objectieve en subjectieve indicatoren**.

2.1.1. Objectieve kwaliteitsindicatoren

Objectieve kwaliteitsindicatoren zijn gebaseerd op feitelijke informatie over een bepaalde activiteit, zoals statistische gegevens, officiële informatie van autoriteiten, jurisprudentie, enz.

De bedoeling daarvan is te beoordelen of het systeem voldoet aan juridische, financiële en administratieve eisen en normen. Om tot objectieve kwaliteitsindicatoren voor het systeem te komen kunnen de volgende zaken worden beoordeeld:

- De juridische aspecten van rechtsbijstand, d.w.z. de conformiteit van nationale juridische regulering en toepassing van rechtsbijstand, internationale en EU-normen, grondwettelijke beginselen, nationale wetgeving;
- De financiële en administratieve efficiëntie van het systeem voor rechtsbijstand (bijvoorbeeld de beoordeling van hoe effectief de fondsen worden gebruikt, en andere middelen die voldoen aan de principes en regels van financieel en administratief beheer, enz.);
- Het voldoen van de administratie van rechtsbijstandverlening en/of rechtsbijstandverleners aan wettelijk vastgestelde eisen van wettelijkheid, ethiek, kwaliteit (enz.), administratieprincipes enz.;
- Het voldoen van het systeem aan de praktijknormen.

Hieronder worden de beoordelingsinstrumenten gericht op het vaststellen van de objectieve kwaliteitsindicatoren van het systeem van rechtsbijstand meer in detail besproken.

Analyse van gegevens over het systeem van rechtsbijstand

Dit is een algemene beoordeling op basis van de analyse van de verzamelde statistische gegevens en andere significante gegevens over rechtsbijstand. De kwantitatieve indicatoren van het systeem worden geanalyseerd, zoals het aantal aanvragen voor rechtsbijstand, het aantal advocaten, de aantallen die de activiteit of passiviteit van advocaten aangeven op bepaalde gebieden van rechtsbijstand, het aantal klachten en de structuur daarvan, overtredingen van advocaten en de structuur daarvan, de dynamiek van diverse indicatoren over meerdere jaren, enz. Deze analyse helpt om bepaalde trends bloot te leggen die worden gebruikt als indicatoren om problemen in het systeem en de oorzaken daarvoor vast te stellen en vervolgens probleemoplossende instrumenten daarvoor te kiezen en te implementeren.

Statistische indicatoren kunnen bijvoorbeeld aangeven dat er voor bepaalde categorieën een gebrek aan advocaten is, hoewel het totale aantal advocaten dat rechtsbijstand verleent tamelijk hoog is. Toepassing van extra onderzoeksmethoden zoals een enquête of een analyse van de inhoud van zaken kan helpen de oorzaak van het probleem bloot te leggen. Advocaten werken bijvoorbeeld misschien niet graag aan bepaalde zaken vanwege hun complexiteit, rekening houdend met de hoge tijdsinvestering en onvoldoende beloning. In dit geval is het raadzaam om maatregelen te nemen die advocaten aanmoedigen complexere zaken aan te nemen, bijvoorbeeld door flexibelere betalingsberekeningsmechanismen in te voeren, de beloning te differentiëren naar complexiteit van de zaak, enz.

Gegevensanalyse kan ook worden gebruikt voor prognosedoeleinden. In Litouwen deed er zich bijvoorbeeld een probleem voor toen er voor een grootschalige strafzaak een groot aantal door de overheid gegarandeerde advocaten voor rechtsbijstand nodig waren. Daardoor ontstond er een tekort aan advocaten voor rechtsbijstand in de stad Vilnius (het was moeilijk om advocaten te vinden voor

andere strafzaken). In een dergelijke situatie kan het goed zijn om prognoses te hebben en voorbereid te zijn op een mogelijk tekort aan advocaten. Een mogelijke oplossing kan zijn om samen te werken met de Orde van Advocaten om de inschakeling van grote aantallen advocaten voor een bepaalde periode aan te moedigen. Het kan ook nodig zijn extra financiële middelen toe te wijzen of advocaten uit andere regio's aan te trekken waar advocaten minder zaken hebben, enz.

De algemene beoordeling van de kwaliteit van het werk van rechtsbijstandverleners dient ook vermeld te worden. Het is een algemene analyse van de werkzaamheden van advocaten die is uitgevoerd op basis van gegevens over zijn/haar werkzaamheden als klachten, officiële documenten, processen-verbaal van zittingen, enz.

Het doel van deze beoordeling is algemene indicatoren en tendensen in het werk van advocaten vast te stellen zoals de kwaliteit van de door advocaten opgestelde documenten, het aantal succesvolle zaken, enz. Een vooropgestelde vereiste voor zo'n beoordeling is het maken van een beoordelingsmethode waarin de criteria voor het betreffende oogmerk (bijvoorbeeld juridische documenten) bepaald moeten worden, waarbij zo weinig mogelijk ruimte gelaten wordt voor de subjectieve beoordeling en interpretaties van de beoordelaar. De beoordelingsmethode moet bijvoorbeeld de criteria specificeren voor de kwaliteit van een juridisch document. Idealiter zou zo'n beoordeling moeten worden georganiseerd door autonome instanties (Ordes van Advocaten) in de gemeenschap van advocaten, ofwel wat betreft de formulering van de methode of door onderzoek en evaluatie van de resultaten. Later komen we gedetailleerder terug op de mogelijke instrumenten voor deze vorm van beoordeling.

Een algemene analyse van officiële door advocaten opgestelde documenten is gericht op de beoordeling van de verleende rechtsbijstand op basis van bronnen zoals beroepen en cassatiezaken, procedurele klachten, processen-verbaal van rechtszittingen, enz. Het voornaamste doel van deze analyse is het vaststellen van de problematische aspecten van vertegenwoordiging en de kwaliteit van juridische documenten. De data worden geanalyseerd op gedepersonaliseerde wijze, volgens de vastgestelde criteria en de resultaten van de analyse worden samengevat.

Kwantitatieve analyse van succesvolle zaken is een omstreden beoordelingsmethode, aangezien het doel van verdediging in strafprocedures niet eenvoudig is om te komen tot vrijspraak (in veel zaken is dit niet mogelijk) maar het beschermen van de belangen van de cliënt. Aan de ene kant moet de advocaat trachten zoveel mogelijk de juridische status van de cliënt te verbeteren en de beste verdedigingsstrategieën te kiezen; aan de andere kant moet de advocaat handelen naar de belangen en wensen van de cliënt (in sommige zaken kan misschien een beter resultaat behaald worden met een andere verdedigingsstrategie dan die door de cliënt gekozen is). Bovendien kan het resultaat afhangen van een verscheidenheid aan externe factoren (in bepaalde wijken is de criminaliteit

bijvoorbeeld hoger, er wonen meer mensen uit de lagere sociale klassen, het opleidingsniveau ligt er lager, enz.) en zodoende kan het zijn dat advocaten in die wijk te maken krijgen met zaken waarbij de kans op succes van nature lager is. Het is daarom vrij moeilijk om te beoordelen welke zaken beschouwd moeten worden als succesvol en in welke mate het succes wordt beïnvloed door de bijdrage van de advocaat.

Niettemin is een verstandige beoordeling mogelijk. Door deze beoordelingsmethode bijvoorbeeld te gebruiken zou een vergelijkende analyse mogelijk zijn van de uitkomsten van zaken van advocaten voor rechtsbijstand in sociaal-demografisch en economisch vergelijkbare steden of landelijke regio's, bijvoorbeeld door te beoordelen in hoeveel gevallen het uiteindelijke resultaat gunstiger was voor de cliënt dan wat in de tenlastelegging van de officier van justitie beoogd was. Aangezien de uitkomst van een zaak vaak niet alleen afhangt van de advocaat, maar ook van de kwaliteit van het werk van de rechter en de officier van justitie, moet zo'n beoordeling alleen gebruikt worden als een oriënterend instrument. Het is goed om dit instrument in combinatie met andere beoordelingsinstrumenten (bijv. klachtenanalyses, enquêtes, analyse van door advocaten opgestelde documenten, enz.) te gebruiken.

Klachtenanalyse

Het aantal klachten en de analyse van hun inhoud en structuur helpt de context en problemen te identificeren waar de ontvangers van rechtsbijstand mee te maken hebben. Het is echter belangrijk op te merken dat klachten niet altijd een algemeen beeld geven van de problemen in de rechtsbijstand en het risico bestaat dat de klachtenanalyse de werkelijke situatie niet goed weergeeft.

Op de eerste plaats is slechts een beperkt aantal ontvangers van rechtsbijstand niet tevreden met de ontvangen rechtsbijstand en dient een klacht in. Daarom bestaat er een zeker risico dat klachten alleen de problemen van een specifieke groep cliënten blootleggen. Op de tweede plaats zijn er bepaalde aspecten van de activiteit van de advocaat, zoals de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand en de juridische kwaliteit van opgestelde documenten, die moeilijk te beoordelen zijn voor een cliënt. Als gevolg daarvan kunnen deze aspecten niet voldoende naar voren komen uit de klachten. Aan de andere kant is analyse van de klachten van cliënten een van de minst kostbare beoordelingsinstrumenten voor de kwaliteit van rechtsbijstand omdat er bijvoorbeeld anders dan bij enquêtes geen extra middelen nodig zijn om gegevens te verzamelen.

Toezicht door niet-gouvernementele organisaties

Niet-gouvernementele organisaties (Ngo's) kunnen als onafhankelijke instellingen een belangrijke bijdrage leveren aan het belichten en blootleggen van bestaande mensenrechtenkwesties in het rechtsbijstandssysteem en actief deelnemen om die op te lossen. Twee vormen van toezicht door niet-gouvernementele organisaties kunnen worden onderscheiden:

- 1) Toezicht namens de overheid. Een voor de gesubsidieerde rechtsbijstand verantwoordelijke overheidsinstantie kan bijvoorbeeld een beoordeling van het rechtsbijstandssysteem vragen van Ngo's. Het grootste nadeel van dat soort onderzoek is het risico dat Ngo's in zo'n geval afhankelijk zijn van overheidsgeld en daarom kan hun toezicht beïnvloed zijn door het openbaar gezag.
- 2) Toezicht op initiatief van een Ngo. Een voorbeeld daarvan is misschien het werk van het Human Rights Monitoring Institute in Litouwen, dat regelmatig juridisch onderzoek doet naar de bescherming van de mensenrechten (waaronder ook gesubsidieerde rechtsbijstand).²⁰ Dergelijk onderzoek heeft geen last van overheidskaders of financieringsvoorwaarden van de overheid en zijn daarom een belangrijke bron van kwaliteitsbeoordeling van het systeem.

Beoordeling van het systeem aan de hand van praktijknormen (good practices)

Dit is een vorm van beoordeling van de kwaliteit van het rechtsbijstandssysteem in het licht van voorbeelden van goede praktijk in verschillende landen. Op basis van deze indicator wordt beoordeeld of een bepaald nationaal systeem maatregelen doorvoert die als effectief worden beschouwd bij het waarborgen van de kwaliteit van rechtsbijstand. Dit beoordelingsinstrument is gebaseerd op de aanname dat de invoering van maatregelen die worden gezien als voorbeeld van goede praktijk zorgt voor een grotere efficiëntie van het systeem en de kwaliteit van de activiteit in een specifiek gebied. In het kader van dit project zijn ook praktijknormen (good practice standards) opgesteld (toolbox).²¹

Tabel nr. 1. Instrumenten voor het beoordelen van systemen voor rechtsbijstand die gericht zijn op objectieve indicatoren voor de kwaliteit van rechtsbijstand

Beoordelingsinstrument	Voordelen van het instrument	Tekortkomingen van het instrument (potentiële risico's en problemen)
Analyse van de algemene gegevens over het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand	Brengt potentiële problemen en risico's in kaart en helpt op basis daarvan de juiste beslissingen te nemen.	Ontworpen voor het vaststellen van meer algemene trends. Het risico van subjectieve gegevens-interpretatie bijvoorbeeld, waarbij beoordelingsrapporten mogelijk alleen gegevens presenteren die een positief beeld van de instelling geven.
Analyse van de inhoud van door verleners van gesubsidieerde rechtsbijstand opgestelde officiële documenten.	Beoordelingsmogelijkheid van algemene informatie over de kwaliteit van door rechtsbijstandverleners opgestelde officiële documenten.	Bepaalde beoordeling: alleen een klein aspect van het werk van rechtsbijstandverleners wordt beoordeeld. Het risico van subjectieve of niet-hoogwaardige beoordeling bijvoorbeeld, als specialisten die die

²⁰ Zie verder: <https://hrmi.lt/en/accessible-justice-access-to-lawyer-study-2017/>

²¹ Voor meer gedetailleerde informatie over projectactiviteiten, zie hoofdstuk 2.

		beoordeling uitvoeren niet competent genoeg zijn en onvoldoende methodologische kennis bezitten. Duidelijke beoordelingscriteria moeten daarom worden vastgesteld die de inhoud van de subjectief of slecht opgestelde documenten en de duidelijke en hoge kwalificatie-eisen voor de beoordelaars definiëren.
Analyse van succesvolle zaken	Een instrument dat nuttig kan zijn als vergelijkende methode, bijv. voor het vergelijken van de uitkomsten van zaken in vergelijkbare steden of regio's. Dit instrument kan goed gebruikt worden in combinatie met andere beoordelingsinstrumenten (bijv. klachtenanalyse, analyse van door advocaten opgestelde juridische documenten, enz.).	Het is moeilijk om: Objectieve criteria vast te stellen van succesvolle resultaten van een zaak; Te beoordelen of het succes wordt beïnvloed door de bijdrage van de advocaat of andere factoren.
Analyse van klachten	Geeft informatie over (mogelijke) overtredingen door advocaten en maakt het mogelijk problematische gebieden van hun prestatie te laten zien. Ook worden de aspecten van het werk van advocaten duidelijk die door cliënten als het meest gevoelig worden ervaren.	Onvoldoende representatief; Alleen aspecten met betrekking tot mogelijke overtredingen door advocaten die zijn vastgelegd in klachten worden beoordeeld. Element van subjectiviteit: de informatie in de klachten geeft nog niet het feit van de overtreding weer.
Monitoring door NGO	Onafhankelijk; Er zijn geen bureaucratische restricties en ondergeschikte relaties (NGO's zijn bijvoorbeeld veel vrijer om het systeem te bekritisieren).	In het geval toezicht gevraagd wordt door de overheid is er het risico van beïnvloeding. Er kan sprake zijn van te weinig competentie en middelen om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen (vooral in landen waar weinig sprake is van financiering voor NGO's).

2.1.2. De subjectieve kwaliteitsindicatoren

De bronnen van de **subjectieve kwaliteitsindicatoren** zijn de meningen van cliënten of professionals (rechters, officieren van justitie, politieagenten, enz.) die dagelijks in hun werk te maken hebben met gesubsidieerde rechtsbijstand. De beoordeling kan kwalitatief worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door representatieve enquêtes of door kwalitatieve methoden zoals interviews en discussiegroepen; ook door observaties van gesprekken, niet door de individuele advocaat te observeren, maar door analyse en presentatie van algemene gegevens op een kwantitatieve en gedepersonaliseerde manier.

Enquêtes onder cliënten die gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangen

Het doel van gesubsidieerde rechtsbijstand is op de eerste plaats de rechten en belangen van de personen die deze dienst ontvangen te garanderen. Daarom is de mening van de client een belangrijke bron bij de beoordeling van de kwaliteit van gesubsidieerde rechtsbijstand. Om de mening van de client objectief te kunnen beoordelen is het belangrijk om de methodologische eisen die worden gesteld aan enquêtes te volgen, vooral om representativiteit te garanderen en vragen goed te formuleren. Het is bijvoorbeeld raadzaam de vragen uitvoerig, duidelijk en specifiek te stellen om relevante subjectieve kwaliteitsindicatoren bij het uitvoeren van klantenonderzoeken vast te stellen. Het is daarom raadzaam onderzoekers in te schakelen met methodologische kennis en ervaring in het houden van dergelijke onderzoeken.

Het voornaamste nadeel van dergelijke onderzoeken is dat cliënten die gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangen meestal geen juridische kennis hebben. In de meeste gevallen kunnen ze alleen bepaald gedrag beoordelen en de communicatie van advocaten (zijn ze bijvoorbeeld beleefd, stipt, attent, geven ze duidelijk advies, enz.). Zoals bleek uit interviews die tijdens het (QUAL-AID)-project werden gehouden zijn er zaken waar advocaten goede communicatieve vaardigheden aan de dag leggen en zo het gebrek aan juridische kennis verhullen.²²

In dit opzicht moeten cliëntenonderzoeken niet worden gebruikt als het enige beoordelingsinstrument, maar moet het aangevuld worden met andere instrumenten, zoals enquêtes van professionals, klachtenanalyse, enz. In ieder geval is klanttevredenheid een uiterst belangrijke bron, aangezien zij uiteindelijk de voornaamste ontvangers zijn van de gesubsidieerde rechtsbijstand of met andere woorden, deze mensen en hun welzijn zijn het primaire doel van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Enquêtes onder juridische professionals (bijv. rechters, officieren van justitie, opsporingsmedewerkers)

Om de professionele juridische elementen van de kwaliteit van rechtsbijstand te beoordelen is het goed om te spreken over professionals die bevoegd zijn in juridische aangelegenheden. De mening van functionarissen (rechters, officieren van justitie, opsporingsmedewerkers) is belangrijk bij het beoordelen van de kwaliteit van juridische onderlegdheid in rechtsbijstand (vertegenwoordiging in de rechtbank, de kwaliteit van door een advocaat opgestelde juridische documenten (bijv. beroepen), enz.). Het betreft juridische professionals die bij hun observatie van de werkzaamheden van advocaten in hun dagelijks werk een mogelijkheid hebben om de zwakheden of voordelen van de door hen verleende rechtsbijstand te zien. Aan de andere kant dient zo'n beoordeling voorzichtig te worden uitgevoerd, zoals bleek uit de tijdens het project uitgevoerde enquêtes, omdat deze functionarissen een andere partij zijn bij het proces, met andere doelstellingen dan die de verdediging heeft. Daarom kan in sommige gevallen een actieve advocaat (die vragen stelt, klaagt over

²² Zie: Assessment of the existing legal frameworks and practices aimed at ensuring high quality legal aid in criminal proceedings. WS1 Report. 2017: <http://qualaid.vgtpt.lt/lt/rezultatai>

procedurele handelingen en besluiten) ongemakkelijk zijn voor de rechter of de officier van justitie, en hun beoordeling is dan misschien niet altijd positief, hoewel vanuit het perspectief van de verdediging van de cliënt en/of de activiteit van de vertegenwoordigende advocaat positief geoordeeld zou zijn. Dergelijke beoordelingen kunnen ofwel door kwantitatieve, representatieve onderzoeken worden uitgevoerd of door kwalitatieve methoden zoals gerichte groepsdiscussies of interviews.

Het derde subjectieve instrument voor het beoordelen van het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand is de **enquête onder advocaten**. De resultaten van de toepassing van dit instrument hangen af van het onderwerp van beoordeling. Als advocaten gevraagd wordt de kwaliteit van het werk van een advocaat te beoordelen, kan worden aangenomen dat de beoordeling van de advocaten niets zegt over de werkelijke kwesties omdat ze niet geneigd zijn over interne problemen van hun gemeenschap te spreken of het werk van hun collega's te beoordelen. Als de anonimiteit echter gewaarborgd is en de vragen worden goed gesteld, dan kunnen enquêtes onder advocaten een belangrijke bron van informatie zijn voor de kwaliteit van gesubsidieerde rechtsbijstand (uit interviews die tijdens het project gehouden, werden bleek bijvoorbeeld dat advocaten proberen kritisch en objectief hun eigen werkzaamheden en de werkzaamheden van hun collega's te beoordelen).

Enquêtes onder advocaten zijn vooral een belangrijke bron voor de beoordeling van zwakheden in de organisatie van de gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals de efficiëntie van de administratie en de organisatie van juridisch advies, enz. Zo'n enquête onder advocaten kan een relevante bron zijn voor de systeembeheerder om de operationele zwakheden in het systeem te beoordelen en naar oplossingen te zoeken in samenwerking met directe rechtsbijstandverleners.

De vraag kan zich voordoen wie de bovengenoemde enquêtes moet organiseren. Dat kan een overheidsinstantie zijn die verantwoordelijk is voor het organiseren van gesubsidieerde rechtsbijstand (bijv. het Ministerie van Justitie, de Raad voor Rechtsbijstand) en de Orde van Advocaten, die verantwoordelijk is voor de werkzaamheden van advocaten als rechtsbijstandverleners. Om de objectiviteit en onpartijdigheid te garanderen moeten enquêtes uitgevoerd worden door onafhankelijke instanties (e.g., academische instellingen).

Tabel nr. 2. Instrumenten voor de beoordeling van systemen van gesubsidieerde rechtsbijstand die gericht zijn op subjectieve indicatoren van de kwaliteit van rechtsbijstand

Beoordelingsinstrument	Voordelen van het instrument	Tekortkomingen van het instrument (potentiële risico's en problemen)
Enquêtes onder cliënten die gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangen	Het geeft een beeld van de tevredenheid van cliënten die rechtsbijstand ontvangen met de ontvangen diensten.	De kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstand kan maar beperkt beoordeeld worden: cliënten hebben door gebrek aan juridische kennis over het algemeen beperkte

	Een met name belangrijk instrument voor de beoordeling van de kwaliteitsaspecten van rechtsbijstand met betrekking tot het gedrag en de communicatie van rechtsbijstandverleners.	mogelijkheden om de kwaliteitsaspecten te beoordelen van de verleende rechtshulp door de advocaat.
Enquêtes onder juridische professionals (rechters, officieren van justitie, politieagenten)	Een beoordeling die waardevolle, professionele juridische op kennis gebaseerde informatie over de kwaliteit van rechtsbijstand kan opleveren.	Door de verschillende doelstellingen van de partijen bij de strafprocedure kan de informatie subjectief zijn (een actieve advocaat kan het werk van een officier van justitie of rechter bijvoorbeeld bemoeilijken).
Enquêtes onder advocaten	Enquêtes onder advocaten kunnen een belangrijke bron zijn voor het beoordelen van de zwakheden in de organisatie van rechtsbijstand zoals de efficiëntie van de administratie en organisatie van juridisch advies, enz.	Bij een dergelijke beoordeling is er mogelijk sprake van subjectiviteit. De methode dient dus zorgvuldig opgezet te worden.

2.2 Individuele beoordeling van rechtsbijstandverleners

Anders dan de beoordeling van het systeem waarbij het meer gaat om verzamelde gegevens die geanalyseerd worden en wijzen op bepaalde algemene tendensen, is het doel van de individuele beoordelingen het beoordelen van de kwaliteit van rechtsbijstand door het analyseren van individuele zaken van rechtsbijstandverleners. Zodoende is individuele beoordeling specifiek in vergelijking met systeemevaluatie. Het belicht de kwaliteitsaspecten van een bepaalde verlener van rechtsbijstand en helpt specifieke en individuele maatregelen vast te stellen voor het verbeteren van de kwaliteit. Deze vorm van beoordelen maakt het mogelijk om te bepalen of de diensten bijvoorbeeld kwalitatief genoeg waren met betrekking tot het niveau van de vertegenwoordiging en/of er efficiënt gebruik is gemaakt van publieke middelen.

In de praktijk van verschillende landen zijn de volgende vormen van individuele beoordeling te onderscheiden:

- Observatie van het werk van rechtsbijstandverleners;
- Analyse van door rechtsbijstandverleners opgestelde juridische documenten;
- Zelftoetsing van het werk van rechtsbijstandverleners;
- Audit van het werk van rechtsbijstandverleners.

Observatie van het werk van rechtsbijstandverleners is een beoordelingsmethode waarmee deskundigen toezien op het optreden van een advocaat tijdens rechtszittingen en de kwaliteit

beoordelen van de vertegenwoordiging van de cliënt (bijvoorbeeld de beoordeling van een argumentatie, de volledigheid voor wat betreft de belangen van de cliënt, enz.). Het voordeel van zo'n instrument is dat er meestal geen vertrouwelijkheid mee gemoeid is en/of er geen sprake is van problemen met de administratie ervan. Rechtszittingen en de daarin verstrekte informatie zijn (meestal) openbaar. De grootste nadelen van deze beoordelingsinstrumenten zijn:

- (1) beperkte gegevens over de kwaliteit van de activiteit (maar een klein deel van het werk van een advocaat is zichtbaar tijdens rechtszittingen). Het gebruik van dit instrument staat geen beoordeling toe van andere belangrijke aspecten van het werk van een advocaat zoals directe communicatie met de cliënt, de kwaliteit van het advies, enz.);
- (2) rechtszittingen worden vaak verdaagd. Dit bemoeilijkt de organisatie van het beoordelingsproces en verhoogt de kosten;
- (3) een advocaat die er zich van bewust is dat hij geobserveerd wordt, kan zich anders gaan gedragen, zodanig dat het niet per se meer overeenkomt met zijn/haar gewone manier van werken.

Deze methode kan een alternatief zijn voor een audit van de werkzaamheden van advocaten in die landen waar het niet mogelijk (of moeilijk) is om een individuele audit van de werkzaamheden van advocaten uit te voeren vanwege strikte regels voor de vertrouwelijkheid van de relatie tussen de cliënt en de advocaat of wordt het verzamelen en bijhouden van dossiers onvoldoende verlangd. Ook wordt het gebruik van deze methode aanbevolen in combinatie met andere instrumenten, zoals analyse van officiële juridische documenten (of documenten van de rechtbank met informatie over het werk van de advocaat, door een advocaat naar voren gebrachte juridische argumenten, enz.). Observatie kan ook worden gebruikt als onderdeel van de audit van het werkproces van de advocaat.

Individuele analyse van door een advocaat opgestelde officiële juridische documenten. Dit is een beoordelingsmethode die professionalisme en bevoegdheid beoordeelt door de inhoud van officiële documenten (zoals klachten of beroep) te beoordelen of de inhoud van gerechtelijke beslissingen, pleidooien van advocaten tijdens rechtszittingen (bijvoorbeeld de volledigheid en geldigheid van juridische redeneringen in juridische documenten of het pleidooi van een advocaat, het presenteren van bewijs en het belang daarvan voor de verdedigingsstrategie, enz.). De voor- en nadelen van dit beoordelingsinstrument zijn gelijk aan de observatiemethode: de analyse van officiële documenten is normaal niet strijdig met de bescherming van de vertrouwelijkheid of vereisten met betrekking tot het archiveren van documenten maar is beperkt voor wat betreft het onderwerp van de beoordeling en de volledigheid daarvan.

Zelftoetsing van het werk van de advocaat is een door advocaten zelf gebruikte methode om hun optreden zelf te toetsen. Er zijn meerdere vormen van individuele zelftoetsing van de werkzaamheden

van de advocaat. Geauditeerde advocaten kan bijvoorbeeld gevraagd worden om zelftoetsing van hun optreden. Het risico van zo'n beoordeling is echter dat de advocaten subjectieve antwoorden gaan geven en hun werk te positief gaan waarderen. De resultaten van de beoordeling zijn dan geen weergave van de kwaliteit van het werk van de advocaat maar eerder de eigenschappen van de persoonlijkheid van de advocaat. Zelfbewuste of trotse advocaten zijn geneigd hun werkzaamheden beter te beoordelen en bescheiden persoonlijkheidskenmerken kunnen tot een slechtere beoordeling leiden. Als resultaat straft de zelftoetsing vaker de eerlijke advocaten terwijl diegenen die zichzelf te hoog aanslaan betere cijfers krijgen. In Finland wordt een objectiever instrument gebruikt, waarbij zowel de advocaat als de cliënt de enquête invullen, waarna de zelftoetsing en de beoordeling door cliënten (ontvangers van rechtsbijstand) vergeleken kunnen worden.

Om ervoor te zorgen dat advocaten zo objectief mogelijke gegevens aanleveren dienen de resultaten van zo'n beoordeling niet gebruikt te worden als grondslag voor aansprakelijkheid of andere maatregelen die de positie van de advocaat kunnen ondermijnen of in de weg staan. De zelftoetsingsenquêtes van de advocaten kunnen een nuttig instrument zijn voor advocaten zelf om rekening mee te houden als ze alle benodigde stappen ondernomen hebben voor een hoogkwalitatieve vertegenwoordiging van de cliënt, rekening houdend met de obstakels en risico's die zich hebben voorgedaan en met risicobeheersingsmaatregelen, enz. Een dergelijk instrument kan ook gebruikt worden zonder de resultaten aan derden te verstrekken (of met alleen anonieme informatie).

Individuele audit van het werk van rechtsbijstandverleners (peer review)

Dit is een volledige beoordeling van de werkzaamheden van een individuele verlener van rechtsbijstand(advocaat) door onafhankelijke deskundigen. Doorgaans worden individuele rechtsbijstandverleners door hun collega's geauditeerd (van gelijk niveau of functie), d.w.z. hooggekwalificeerde advocaten met uitgebreide ervaring en kennis op het gebied van auditeren. De audit behelst de beoordeling van het dossier van de advocaat volgens de vastgestelde criteria en het beoordelingssysteem om de kwaliteit van de rechtsbijstand en de verleende rechtsbijstand te bepalen op een bepaald werkgebied van advocaten.

Dit beoordelingsinstrument, dat in de wetenschappelijke literatuur wordt gepresenteerd als een van de meest geavanceerde middelen van kwaliteitsborging voor advocaten wordt nader besproken.

Het audit-instrument peer review werd in de late jaren negentig ontwikkeld door de wetenschappers A. Sherr en A. Paterson en wordt al vele jaren gebruikt voor de kwaliteitsbeoordeling van advocaten voor gesubsidieerde rechtsbijstand in het Verenigd Koninkrijk. Dit instrument wordt ook toegepast

in landen als Nederland (specifiek bij asielzaken), Zuid-Afrika, Chili, China, Nieuw-Zeeland. Er zijn ook pilotprojecten in Georgië, Finland, Moldavië en het Canadese Ontario ²³ geweest.

De omschrijving voor peer review:

“De beoordeling van de verleende dienst op basis van specifieke criteria en niveaus van optreden door een onafhankelijk person met aanzienlijke huidige en recente praktische ervaring op de te beoordelen gebieden”

De voornaamste doelen van zo'n audit zijn:

- 1) ervoor te zorgen dat de rechtsbijstandgerechtigde diensten krijgt verleend die voldoen aan kwaliteitsnormen (collega's beoordelen tijdens de peer review de kwaliteit van de door rechtsbijstandverleners verleende diensten, behaalde uitkomsten, de algehele kwaliteit van het optreden van rechtsbijstandverleners);
- 2) continue verbetering door rechtsbijstandverleners teweegbrengen;
- 3) zorgen dat publieke middelen voor gesubsidieerde rechtsbijstand efficiënt worden ingezet (dat wil zeggen, rekening houdend met economische en wettelijke principes en vereisten).

In Nieuw-Zeeland bijvoorbeeld, dat wordt beschouwd als een van de meest geavanceerde landen op het gebied van kwaliteitsborging van gesubsidieerde rechtsbijstand, worden de volgende auditdoelen gehanteerd:

- (a) beoordelen of de geboden rechtsbijstand voldoet aan de efficiëntie- en ethiekcriteria;
- (b) beoordelen of de middelen efficiënt en volgens de wet worden toegekend;
- (c) beoordelen of declarabele uren van gesubsidieerde rechtsbijstand gebaseerd zijn op objectieve omstandigheden zoals bijvoorbeeld het soort zaak en de complexiteit van de zaak;
- (d) beoordelen of diensten worden verleend die voldoen aan de wettelijke normen en contractuele verplichtingen;
- (e) de verlener van rechtsbijstand helpen zijn werkzaamheden te verbeteren door methodologische ondersteuning te bieden;
- (f) klachten of de handelwijze van een advocaat onderzoeken;
- (g) risicofactoren in beeld brengen voor tegenmaatregelen, waardoor overtredingen voorkomen worden en de rechten en belangen van cliënten beschermd worden.²⁴

De voordelen van peer review vergeleken met andere beoordelingsinstrumenten:

- (a) volledige beoordeling, d.w.z. alle aspecten van de werkzaamheden van de advocaat worden beoordeeld met betrekking tot communicatie (bijv. de helderheid en volledigheid van het juridisch advies), ethiek, efficiëntie van middelen (geld, tijd, personeel), professionaliteit en

²³ Paterson A., Sherr A. Peer Review and Cultural Change: Quality Assurance, Legal Aid and the Legal Profession: http://internationallegalaidgroup.org/images/miscdocs/Conference_Papers/Peer_Review_and_Cultural_Change.3docx_28APAS29.pdf

²⁴ Terms of reference: Quality and Value audits. Ministry of Justice. New Zealand. 2015: <https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Forms/Terms-of-Reference-Quality-and-Value-Audits.pdf>

competentie (de vertegenwoordiging op rechtszittingen, de kwaliteit van de geproduceerde juridische documenten), enz.;

- (b) de audit wordt uitgevoerd door deskundigen die hooggekwalificeerde advocaten zijn. Het uitgangspunt is dat de kwaliteit van het werk van de advocaat het beste gemeten kan worden door collega's, ervaren professionals op het gebied die het beste weten hoe het werk van een advocaat gedaan moet worden.

De nadelen van peer review vergeleken met andere beoordelingsinstrumenten:

- (a) Een probleem hierbij is het principe van de onafhankelijkheid van de advocaat en de vertrouwelijkheid tussen de cliënt en de advocaat. Zoals al eerder gezegd worden deze principes in veel Europese landen krachtig beschermd en dit kan een belemmering vormen voor de invoering van dit beoordelingsinstrument. Daarom is het een onontbeerlijke voorwaarde voor individuele beoordeling dat het instrument voldoet aan de nationale juridische regelgeving voor de bescherming van de onafhankelijkheid van de advocaat en de vertrouwelijkheid tussen de cliënt en de advocaat.²⁵ Nog een belangrijke stap is voorzorgsmaatregelen nemen dat deze principes beschermd worden, bijvoorbeeld door de beoordeling toe te vertrouwen aan de Orde van Advocaten of de advocatengemeenschap in te schakelen bij de opzet en toepassing van dit instrument. Ook wordt voorgesteld andere voorwaarden voor het overleggen van informatie voor de beoordeling te bieden, zoals de instemming van de rechtsbijstangerechtigde, enz.
- (b) De invoering van dit instrument vraagt middelen, want peer review collega's moeten geselecteerd, getraind en voor hun werk betaald worden.²⁶

Instantie die een audit/ peer review organiseert

Afhankelijk van het type systeem voor gesubsidieerde rechtsbijstand per land kan de instantie die de intervisie organiseert een publieke instantie zijn die verantwoordelijk is voor het toezicht op de gesubsidieerde rechtsbijstand, bijvoorbeeld het Ministerie van Justitie, de Raad voor Rechtsbijstand, de rechtsbijstandverlening, of de Orde van Advocaten. Zoals boven aangegeven zouden in het licht van de hoge bescherming van de onafhankelijkheid van de advocaat en de vertrouwelijkheid tussen cliënt en advocaat, de Ordes van Advocaten de voornaamste actoren moeten zijn die in Europese landen peer review-instrumenten voor de beoordeling van het werk van advocaten, die rechtsbijstand

²⁵ Bijvoorbeeld, Artikel 109 van de Nieuw-Zeelandse Wet op de Juridische Dienstverlening zegt dat de bescherming van het beroepsgeheim van een advocaat voor audits niet van toepassing is op communicatie tussen een verlener van rechtsbijstand en haar cliënt. Dit betekent dat de verlener van de rechtsbijstanddossiers, administratie, documenten en andere door de auditor gevraagde relevante informatie moet aanleveren. De Wet zegt ook dat deze informatie niet gebruikt mag worden in procedures tegen de client of op een manier die de cliënt kan schaden (Zie: New Zealand Legal Service Act 2011: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2011/0004/latest/whole.html>).

²⁶ Welke beloning er voor auditoren tegenover moet staan is omstreven. A. Paterson stelt bijvoorbeeld voor dat auditoren dezelfde beloning zouden moeten ontvangen als rechtsbijstandverleners. In sommige landen is de beloning voor rechtsbijstandverleners lager in vergelijking met die van vrijgevestigde advocaten en het kan dus een probleem zijn om hooggekwalificeerde advocaten aan te trekken als auditor. Het is belangrijk dat er naar de situatie in ieder land afzonderlijk gekeken wordt ten naaste specifiek gevallen, om hooggekwalificeerde advocaten aan te trekken, de beloning kan hoger zijn dan die van rechtsbijstandverleners, in sommige landen kan het bijvoorbeeld beter zijn de salarissen voor auditoren marktconform te maken met die van hooggekwalificeerde advocaten.

verlenen, implementeren. In alle gevallen zou de advocatengemeenschap betrokken moeten worden bij de besluitvormings- en implementatieprocessen voor de beoordeling van de kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Criteria voor auditoren/ intervisie

Auditoren dienen zorgvuldig geselecteerd te worden volgens strikte selectiecriteria, met hoge eisen aan hun competentie en kwalificaties. De selectie kan plaatsvinden in de vorm van een test, een gesprek, enz. Het is belangrijk dat niet alleen de kennis en ervaring van de peer reviewer wordt beoordeeld, maar ook andere aspecten zoals motivatie, objectiviteit en onpartijdigheid.

Om te zorgen voor objectieve peer review van hoge kwaliteit wordt voorgesteld deze algemene eisen voor de peer review selectie te volgen:

- 1) De peer reviewer dient een hooggekwalificeerde praktiserend advocaat te zijn;
- 2) Het wordt aanbevolen dat de peer reviewer een specialisatie heeft op het gebied van auditing (bijv. financieel-economische criminaliteit, geweldsdelicten, enz.);
- 3) Werkervaring (zowel algemeen als op bepaald gebied (strafrecht, civiel recht, familierecht, enz.);
- 4) Peer review kandidaten dienen speciale trainingen te volgen (over het beoordelen en consistent waarderen van dossiers of optredens op de rechtszitting volgens vastgestelde criteria).

Tabel nr. 3. Eisen voor kandidaten voor auditor in Engeland en Wales²⁷

<p>Werkervaring Minimumeisen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Minimaal 1500 uur werkervaring in het specialisme na het behalen van de kwalificatie onder het LAA contract. Tenminste 1000 uur hiervan moet persoonlijke werkervaring zijn. De rest mag bestaan uit direct toezicht.• Moet op dit moment werken aan zaken in het specialisme. Moet ervaring hebben met zaken over de volle breedte van het specialisme wat betreft type zaak en complexiteit.• Tenminste 50% van de werktijd (zaken, toezichttraining, enz.) in het specialisme.• Bij de sollicitatie voor peer reviewer binnen het strafrecht, moet u (of uw kantoor) een Own Client Crime contract hebben aangevraagd. <p>Pre:</p> <ul style="list-style-type: none">• 3000 uur ervaring volgens het LAA contract in het specialisme. <p>Toezichtvaardigheden Minimumeisen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Moet momenteel voldoen aan de eisen voor LAA toezichthouder in ofwel: de SQM (Specialist Quality Mark) norm van de LAA; of de Lexcel Practice Management Standard van de Law Society.
--

²⁷ Independent Peer Review Process Document. Legal Aid Agency. 2017.:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/620110/independent-peer-review-process-guidance.pdf

- Is in de eigen organisatie de aangewezen toezichthouder in het specialisme onder een lopend LAA contract.
- Heeft momenteel de leiding over andere medewerkers en collega's die op honorariumbasis werken.
- Ervaring met leidinggeven aan medewerkers in het specialisme.
- Ervaring met leidinggeven (bij voorkeur in tenminste 2 organisaties) aan tenminste 4 hooggekwalificeerde medewerkers en collega's die op honorariumbasis werken, plus medewerkers en collega's die op honorariumbasis werken met diverse ervaringsniveaus (bijv. advocaten in opleiding).

Pre:

- Eerder leiding gegeven aan een reeks van mensen in verschillende organisaties die rechtsbijstand verlenen.

Contractervaring binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand

Minimumeisen:

- Eerder leiding gegeven aan een reeks van verschillende rechtsbijstandverleners.

Pre

- Ervaring in het werken met LAA bijv. als kwaliteitsmanager of bij het voorbereiden van audits.

Overige

Minimumeisen:

- In staat verschillende werkwijzen te waarderen (vooral met betrekking tot de behandeling van zaken), door ervaring met de beoordeling van het werk van anderen te laten zien, vooral in het specialisme (bijv. leden van de rechtbank, externe toezichthouder, gevolmachtigde procesadvocaten, panelbeoordelaars, opleiders of onafhankelijke personen die dossiers beoordelen).

Pre:

- Praktiserend advocaat (in Engeland en Wales).
- Ervaring met werk in de non-profitsector (alleen de maatschappelijk werksector).
- Enig begrip van de aard van werk binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand.
- Weloverwogen nagedacht hebben over de aard van of het begrip juridische competentie.
- In staat te werken en overeenstemming te bereiken met anderen over competentieaangelegenheden.

Eisen voor de aanstelling van peer reviewers voor een specifieke zaak

De aanstelling van deskundigen in een geauditeerde zaak moet gericht zijn op de verzekering dat er geen twijfel bestaat over de onpartijdigheid en objectiviteit van de auditor. Daarom wordt het aanbevolen om de volgende eisen en criteria voor de aanstelling van auditoren voor een specifieke zaak vast te stellen:

- 1) Er mag geen professionele, familie-, vriendschappelijke of anderszins significante relatie bestaan tussen de auditor en de geauditeerde advocaat. Het wordt aanbevolen dat auditoren hun relaties met andere advocaten (mogelijk het onderwerp van een audit) met wie er sprake is van belangenverstrengeling, kenbaar maken;
- 2) De auditor dient uit een andere streek of stad te komen dan de geauditeerde persoon;
- 3) De auditor wordt willekeurig geselecteerd uit de lijst van auditoren;
- 4) De persoonlijke gegevens van auditoren zijn niet openbaar;

- 5) De selectie kan elektronisch zijn (bijvoorbeeld, als de auditor toevallig geselecteerd wordt via een programma);
- 6) Als een advocaat door een persoon wordt geselecteerd, wordt aanbevolen dat er andere waarnemers betrokken worden bij het proces (bijv. een vertegenwoordiger van de Orde van Advocaten, een rechtsbijstandbestuurder of een NGO, enz.).

Het wordt aanbevolen dat auditoren worden geselecteerd denkende aan hun specialisme en ervaring op het gebied dat geauditeerd wordt (bijv. een auditor die een jeugdstrafzaak auditeert moet iemand zijn die op dat gebied gespecialiseerd is of ervaring heeft met soortgelijke zaken).

De selectie van te auditeren rechtsbijstandverleners

De selectie van te auditeren zaken dient te geschieden volgens de principes van objectiviteit en onpartijdigheid. De selectiemethoden dienen daarom gebruikt te worden om zo veel mogelijk de invloed van de subjectieve menselijke factor te neutraliseren. In dit verband moet de beoordelingsmarge van de geauditeerde personen zo klein mogelijk zijn.

De te auditeren person kan op de volgende wijzen geselecteerd worden:

- Willekeurige selectie
- Gerichte selectie
- Gecombineerde gerichte willekeurige selectie

Willekeurige steekproef

Het is een selectiemethode waarbij rechtsbijstandverleners geheel willekeurig worden geselecteerd voor een audit uit een totale pool van rechtsbijstandverleners of specifieke groepen van specialismen (bijv. financieel-economische misdrijven, geweldsdelicten, enz.). Het voordeel van deze selectiemethode kan worden toegeschreven aan het feit dat het subjectieve element geneutraliseerd is – een beoordeelde advocaat heeft reden om aan te nemen dat hij/zij wordt geauditeerd vanwege tekortkomingen in zijn/haar activiteit. Dit kan helpen het risico te verminderen dat er sprake is van zelfverdediging of dat er feiten of documenten verborgen gehouden worden, enz.

Nadelen van deze selectiemethode is het gebrek aan representativiteit. Problematische zaken kun je niet steekproefsgewijs aanpakken. Een audit op basis van zo'n selectie kan daarom een vertekend beeld geven van de kwaliteit van de rechtsbijstand. Het kan bijvoorbeeld de foute indruk wekken dat advocaten heel goed werken en geen tekortkomingen op het gebied van kwaliteit hebben. Daarom als er gebruik wordt gemaakt van een willekeurige selectiemethode moet er een grotere (representatieve) steekproef van zaken geauditeerd worden. Voor zo'n selectie zijn dan ook meer mensen en financiële middelen nodig.

Gerichte steekproef

In deze selectievorm worden gericht gekozen advocaten geselecteerd op basis van meerdere indicatoren zoals klachten van cliënten, meldingen van rechters, officieren van justitie, resultaten van

vorige audits, andere beschikbare informatie. Er is kritiek op deze methode omdat er veel elementen van subjectieve beoordeling in zitten. Dit brengt het risico van vooroordelen bij de audit met zich mee. Toepassing ervan wordt alleen aanbevolen in gevallen waar de auditbehoefte bepaald wordt door betrouwbaar en objectief bewijs van mogelijke overtredingen en/of operationele zwakheden van een specifieke advocaat.

Gecombineerde gerichte willekeurige steekproef

Door deze selectiemethode te gebruiken wordt een aantal gedepersonaliseerde rechtsbijstandverleners geselecteerd waarvoor een hoger risico bestaat. Dat wil zeggen dat er een hypothetisch risicoprofiel wordt beoordeeld. Alle rechtsbijstandverleners die onder een risicoprofiel vallen worden onderworpen aan een audit. Over het algemeen worden in landen²⁸ die gebruik maken van auditmechanismen voor gesubsidieerde rechtsbijstand rekening gehouden met de volgende gedepersonaliseerde en gepersonaliseerde (individuele) criteria:

Gedepersonaliseerde selectiecriteria:

- Het bedrag aan betaalde vergoeding (salaris) voor gesubsidieerde rechtsbijstand (op basis van het kosteneffectiviteitscriterium wordt voorgesteld het gebied (of de personen) die de meeste publieke middelen benodigen);
- De taakbelasting, aantal zaken en cliënten (aangenomen dat er een hoger risico is op slechte kwaliteit als de taakbelasting hoger is);
- Zaken die sociaal achtergestelden betreffen, zoals minderjarigen, mensen met een beperking, vluchtelingen, enz. (op basis van de bepaling dat kwaliteitsborgingsmaatregelen speciaal voor kwetsbare mensen die minder de kans hebben om zichzelf te vertegenwoordigen prioriteit hebben).

Gepersonaliseerde steekproefcriteria:

- Het aantal klachten tegen een advocaat (ook klachten en terugkoppeling over de kwaliteit van het werk van de advocaat van de ontvangers van gesubsidieerde rechtsbijstand en andere belanghebbenden (rechters, officieren van justitie). Anonieme klachten zijn ook belangrijk, maar het wordt aanbevolen daar voorzichtig mee om te gaan en ze niet als het enige criterium te gebruiken (bijv. het is belangrijk of er nog andere niet-anonieme klachten zijn, enz.);
- Negatieve beoordeling bij uitspraken (de toepassing van dit criterium hangt sterk af van hoe een uitspraak in het ene of het andere land een weergave is van de kwaliteit van de vertegenwoordiging door de advocaat, hoeveel de rechtbank zegt of kan zeggen over de kwaliteit van het werk);
- Eerder foutief handelen, negatieve auditbeoordeling;
- Andere bronnen, zoals informatie die is verkregen door waarneming bij rechtszittingen.

²⁸ Vooral Nieuw-Zeeland en het VK.

Volgens deze (of soortgelijke) criteria wordt een groep geselecteerd met een hoger risico (het is belangrijk dat de groep niet te klein is (omdat hierdoor de subjectiviteit van de beoordeling omhoog zou gaan) waaruit de individuele zaken voor een audit willekeurig worden geselecteerd. Lopende zaken dienen niet geselecteerd te worden. Zaken dienen pas beoordeeld te worden na afloop van de termijn voor mogelijk beroep of cassatie.

Tabel nr. 4. Voorbeeld selectiecriteria Nieuw-Zeeland²⁹

In Nieuw-Zeeland worden rechtsbijstandverleners willekeurig voor een audit geselecteerd of door middel van beoordeling van een risicoprofiel of andere vorm van proflering. Risicoprofielen worden bepaald door te kijken naar:

- *De in het voorgaande boekjaar aan een verlener van rechtsbijstand betaalde bedragen (volgens de categorieën hoog, gemiddeld of laag) – strafrecht meer dan \$300.000,- hoog, \$100.000,- – \$300.000,- gemiddeld, \$20.000,- – \$100.000,- laag;*
- *Familierecht/civiel recht: meer dan \$100.000,- hoog, \$50.000,- – \$100.000,- gemiddeld, \$20.000,- – \$50.000,- laag;*
- *Het aantal toevoegingen in een boekjaar;*
- *De percentagestijging van honoraria of toevoegingen in twee opeenvolgende jaren*
- *Meer dan 10% hoog, 5–10% gemiddeld, minder dan 5% laag;*
- *Het aantal klachten over een periode van twee jaar; negatieve commentaren vanuit de rechtsspraak;*
- *recente progressie van het ervaringsniveau en strafrechtzaken (en nieuwe specialismen); of*
- *specifieke bedenkingen die zijn geconstateerd als gevolg van een eerder auditrapport, borgingscontrole of als gevolg van het klachtenbeheersingsproces.*

De meeste intervisiesystemen waren gericht op recent gesloten zaken – van het voorgaande jaar.³⁰

De aantallen geselecteerde zaken verschilden, maar meestal betreft het een beoogd aantal van 20 dossiers voor één bureau³¹ of 5 dossiers (in Schotland) voor een praktijk³². Het aantal geselecteerde zaken hangt vanzelfsprekend af van het aantal beschikbare zaken.³³

In Schotland worden twee niveaus van dossierselectie en -beoordeling gehanteerd, die hieronder worden beschreven.

²⁹Terms of reference: Quality and Value audits. Ministry of Justice. New Zealand. 2015: <https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Forms/Terms-of-Reference-Quality-and-Value-Audits.pdf>

³⁰ Sergeant J. Peer review in legal and advice services. 2003.: <http://asauk.org.uk/wp-content/uploads/2003/09/Peer-Review-in-Legal-and-Advice-Services.pdf>

³¹ *Ibid.*

³² Sherr A., Paterson A., Professional Competence Peer Review and Quality Assurance in England and Wales and in Scotland. Alberta Law Review. 2008, 45:5.:

<https://www.albertalawreview.com/index.php/ALR/article/viewFile/341/338>

³³ Sergeant J. Peer review in legal and advice services. 2003.: <http://asauk.org.uk/wp-content/uploads/2003/09/Peer-Review-in-Legal-and-Advice-Services.pdf>

Tabel nr. 5. Dossierselectie en beoordelingsniveaus in Schotland

“<...> tot vijf dossiers per verlener van rechtsbijstand op een kantoor worden beoordeeld in de aanvankelijke of “routine” beoordeling. De dossiers die willekeurig worden geselecteerd ter beoordeling door de Schotse Raad voor Rechtsbijstand worden naar de beoordelaars gestuurd die ze tegen het licht houden van de afgesproken criteria en ze dan met de opmerkingen terugsturen naar de Commissie Kwaliteitsborging (Quality Assurance Committee – QAC) van de Law Society.³⁴ De QAC onderzoekt de rapporten van de beoordelaars en bepaalt of het kantoor “door” is na de eerste (of routine) beoordeling van haar dossiers. De meeste kantoren zijn dan “door” en zij ontvangen een rapport waarin staat dat ze door zijn, maar er worden ook punten uit de rapporten van de beoordelaars aangegeven die aandacht behoeven in de toekomst. Voor de kleine minderheid die de eerste keer niet door is (11 procent in de eerste ronde) vindt er een vervolg plaats waarbij verdere punten worden opgehelderd of er een “uitgebreide” beoordeling volgt (5 procent in de eerste ronde). Deze beoordelingen vinden op het kantoor plaats door twee andere beoordelaars dan die de routinebeoordeling hadden uitgevoerd. Zij kunnen ieder rechtsbijstand/dossier opvragen dat ze willen en zijn niet beperkt tot slechts vijf dossiers. Het doel van een uitgebreide beoordeling is te zien of de bij de routinebeoordeling ontdekte mogelijke zwakheden wijdverspreid in alle dossiers van het kantoor voorkomen, of dat het slechts een afwijking betreft. Als een kantoor een uitgebreide beoordeling niet doorkomt (gelukkig zelden, maar twee procent in de eerste ronde), heeft het een jaar om de problemen, die in de routine beoordeling en de uitgebreide beoordeling naar voren kwamen, recht te zetten voordat er een eindbeoordeling wordt gehouden. In de tussentijd kan er nog een “speciale” beoordeling worden uitgevoerd.”³⁵

Voorwerp van de audit

Misschien wel de moeilijkste vraag met betrekking tot de beoordeling van de individuele verlener van rechtsbijstand is welke informatie de inhoud van de audit dient te bevatten. Zoals hierboven aangegeven bepalen de regels voor het auditeren van rechtsbijstand dat de auditor de inhoud verifieert van de correspondentie tussen de cliënt en de advocaat en andere informatie die valt onder het beroepsgeheim van de advocaat (vertrouwelijkheidsrelatie tussen cliënt en advocaat). Dit kan echter een horde betekenen in het systeem van veel landen, de strikte regels voor vertrouwelijkheid van de relatie tussen cliënt en advocaat in aanmerking genomen.

³⁴ Lid zijn ook leden van de Law Society, de SLAB, het publiek (met enige algemene kennis van kwaliteitsborging op andere terreinen) (zie: Sherr A., Paterson A., Professional Competence Peer Review and Quality Assurance in England and Wales and in Scotland. Alberta Law Review. 2008, 45:5.:
<https://www.albertalawreview.com/index.php/ALR/article/viewFile/341/338>

³⁵ Sherr A., Paterson A., Professional Competence Peer Review and Quality Assurance in England and Wales and in Scotland. Alberta Law Review. 2008, 45:5.:
<https://www.albertalawreview.com/index.php/ALR/article/viewFile/341/338>

In Tabel nr. 6 presenteren we de classificatie van de inhoud van de audit content volgens de vertrouwelijkheidscriteria. Zoals u kunt zien, valt een groot deel van de belangrijke aspecten van de activiteit van de advocaat, die niet naar voren komt in openbare documenten of gesprekken, onder bescherming van de vertrouwelijkheid. Daarom kunnen deze aspecten worden beoordeeld als dit niet in strijd is met de wet in een bepaald land die van toepassing is op vertrouwelijkheid.

Tabel nr. 6. Classificatie van de te auditeren inhoud aan de hand van het criterium voor het voldoen aan de eisen van vertrouwelijkheid.

Elementen te beoordelen inhoud	Bronnen (documenten, andere informatie) die juridische waarborgen behoeven voor de bescherming van de vertrouwelijkheid en een juridisch criterium voor het verzamelen en opslaan van dossierdocumenten	Bronnen die geen strikte vertrouwelijkheid behoeven of documentatiecriteria
<p>Kwaliteit van vertegenwoordiging en consultatie: Een onafhankelijke professionele beoordeling van de situatie van de cliënt en advies wordt verstrekt dat juridisch accuraat en geschikt is, met inbegrip van de bewijsgaring, het gebruik van deskundigen, de selectie van strategieën, enz.</p>	<p>De correspondentie tussen advocaat en cliënt; De schriftelijke versie van de gegeven consultatie en de inhoud daarvan, de voorgestelde strategieën, de mogelijke uitkomsten van de zaak zoals gedocumenteerd; Schriftelijke informatie over bewijs en te verzamelen bewijs van deskundigen; Niet-officiële documenten, waar deze de informatie bevatten die valt onder de beroepsgeheimverplichting; Vertrouwelijke rechtszittingen (observatie); Vertrouwelijke gesprekken met de cliënt.</p>	<p>Observatie van openbare rechtszittingen; Officiële documenten (uitspraken en openbare beslissingen van andere instanties, andere openbare procedurele documenten die niet gepubliceerd mogen worden, die aan derden kunnen worden verstrekt volgens de regels van het beroepsgeheim volgens de wettelijke regelgeving; Informatie uit officiële klachten.</p>
<p>Verzameling en opslag van informatie: Is het belangrijke advies ook schriftelijk vastgelegd; worden de zaken op een manier beschouwd dat ook iedere andere advocaat snel achter de daarin vastgelegde relevante omstandigheden van de zaak kan komen; worden alle relevante documenten opgeslagen in de ontvangen dossiers onder correspondentie, ook juridische correspondentie,</p>	<p>De correspondentie tussen advocaat en cliënt; Schriftelijke juridische adviezen, genomen beslissingen en die in het dossier bijhouden; Verzameling en opslag van documenten van de rechtbank en andere instanties; Verslagen van belangrijke gesprekken, enz.</p>	<p>Officiële (openbare) documenten.</p>

<p>rechtspraakdocumenten, dossieropmerkingen, verslagen van gesprekken en alle overige correspondentie met betrekking tot de rechtsbijstandverlening.</p>		
<p>Communicatie met de cliënt Heeft de verlener van de rechtsbijstand met de cliënt gecommuniceerd op een heldere en geschikte manier in het licht van de individuele situatie van de cliënt; Heeft de verlener van de rechtsbijstand de cliënt geïnformeerd over de voortgang van de zaak, de procedures en problemen die zich hebben voorgedaan, ook de opties om problemen op te lossen; Heeft de advocaat de cliënt het juiste en voldoende volledig advies en uitleg gegeven over de genomen beslissingen in de zaak; De cliënt geadviseerd over belangrijke omstandigheden van de zaak, zoals bewijs, risico's, kosten, aansprakelijkheid, de waarde van een schikking; Is er schriftelijk advies aan de cliënt verstrekt waar en wanneer nodig; Heeft de cliënt kopieën van belangrijke overeenkomsten, gerechtelijke uitspraken gekregen.</p>	<p>De correspondentie tussen advocaat en cliënt; Verslagen van de gesprekken tussen de advocaat en de cliënt (als dat een vereiste is); Verslaglegging van het advies van de advocaat, genomen beslissingen op schrift; Gesprek met de cliënt.</p>	<p>De informatie in officiële klachten.</p>
<p>Voldoen aan financiële eisen: Is de beloning gebaseerd op tijdskosten, de complexiteit van de zaak, enz. Zijn financiële documenten ingevuld zoals vereist; Waren er niet-goedgekeurde betalingen (niet-naleving of extra betaling van de klant van de cliënt);</p>	<p>De correspondentie tussen advocaat en cliënt, vastgelegde gesprekken, andere informatie met betrekking tot de betaling voor diensten (bijv. opheldering aan de cliënt over vergoedingsprocedures, enz.).</p>	<p>Financiële documenten (facturen, financiële administratie, enz.) zonder vertrouwelijke informatie.</p>

Maakt de advocaat efficiënt gebruik van de middelen (bijv. bij het inhuren van deskundigen, enz.).		
--	--	--

Rechten en plichten van de geauditeerde rechtsbijstand verlener

Gezien de praktijk per land,³⁶ wordt het aanbevolen de volgende verplichtingen op te leggen aan geauditeerde rechtsbijstandverleners:

- Zorgen dat de auditor toegang heeft tot alle documenten van de rechtsbijstandverlener over het onderwerp van de audit;
- Uiterste best doen om ervoor te zorgen dat vragen met betrekking tot de audit volledig, eerlijk en direct beantwoord worden en op de door de auditor verlangde manier (schriftelijk of mondeling);
- Toestaan en indien nodig helpen bij het maken van kopieën van alle benodigde documenten of het reproduceren of overleggen van de in de documenten vastgelegde informatie zodat deze goed gebruikt kan worden;
- Voldoen aan de eisen van de auditor alleen nadat een officieel document is overlegd als bewijs van zijn/haar recht te auditeren.

Het wordt aanbevolen dat auditoren de volgende rechten verlenen:

- Verlangen van de auditor documenten te overleggen als bewijs van zijn/haar bevoegdheid de audit door te voeren;
- De instantie die verantwoordelijk is voor de organisatie van de audit informeren over onwettige handelingen van de auditor, ongepast, onethisch gedrag, en of er vermoedens zijn over mogelijk bevooroordeeld zijn van de auditor;
- De auditor en de verantwoordelijke instantie voor het organiseren van de audit informeren als er reden is om aan te nemen dat de audit of bepaalde handelingen niet voldoen aan de vertrouwelijkheidscriteria, zoals het strijdig zijn met de belangen van cliënten, het nodig zijn om informatie te verschaffen die te maken heeft met de belangen van personen (cliënten) en vertrouwelijke gegevens die niet vallen onder de grenzen van het voorwerp van de audit (bijv. Het dossier dat geaudit wordt bevat informatie over vertrouwelijke gegevens van derden, enz.).

Score-instrumenten

In landen waar de audit van de individuele advocaat van toepassing is, is de beoordeling gebaseerd op de schaal van Likert.³⁷ Engeland en Wales hebben bijvoorbeeld een schaal van een tot vijf punten.

³⁶ Vooral gebaseerd op de praktijk in Nieuw-Zeeland:

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2011/0004/latest/whole.html>

³⁷ Ze: Likert, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. Archives of Psychology, 22 140, 55.

Het werk van een advocaat in strafprocedures wordt beoordeeld volgens de diverse stadia van strafprocedures (vooronderzoek, proces, beroep, enz.). Voor iedere scorekaart moeten duidelijke criteria worden opgesteld die gelden bij een specifieke beoordeling. Een voorbeeld van de criteria wordt gegeven in Tabel nr. 7.³⁸

Tabel nr. 7. De waarden en criteria voor scores voor de kwaliteit van het werk van rechtsbijstandverleners in Engeland en Wales³⁹

Scorewaarden	Scorecriteria
Uitmundendheid (1)	<p>Communicatie, advies en ander werk zijn precies afgestemd op de omstandigheden van iedere individuele cliënt.</p> <p>Cliënten krijgen allemaal volledig en correct advies.</p> <p>Alle problemen worden volledig, naar behoren en efficiënt aangepakt.</p> <p>Diepgaande kennis en waardering van de bredere context wordt getoond.</p> <p>Er wordt uitstekend gebruik gemaakt van tactieken en strategieën, vaardigheid en deskundigheid worden getoond in een poging te zorgen voor de beste uitkomsten voor cliënten.</p> <p>De verlener van rechtsbijstand voegt waarde toe aan hun zaken en gaat uiterst proactief te werk.</p> <p>Niets wat grote verbetering behoeft.</p>
Competent Plus (2)	<p>De instructies van cliënten worden correct genoteerd.</p> <p>Advies en werkzaamheden precies afgestemd op de omstandigheden van de individuele cliënt.</p> <p>Cliënten krijgen correct en volledig advies. problemen worden volledig, naar behoren en efficiënt aangepakt.</p> <p>Tactieken en strategieën worden aangewend om de beste uitkomsten voor cliënten te bereiken.</p> <p>De verlener van rechtsbijstand voegt waarde toe aan zaken en is proactief.</p>
Drempelcompetentie (3)	<p>Instructies van klanten worden naar behoren vastgelegd.</p> <p>Adequate maar beperkte communicatie met de cliënt.</p> <p>Het advies en de werkzaamheden zijn adequaat maar niet altijd uitgebreid en neemt problemen die ermee samenhangen niet mee.</p> <p>Er kunnen nog gebieden zijn waar de verlener van rechtsbijstand op in moet gaan om Competent Plus (2) of Uitmundend (1) te halen.</p>

³⁸ De criteria zijn duidelijk gegeneraliseerd en heel abstract. Ze worden waargenomen op basis van de kennis en deskundigheid van de beoordelaar, die hij/zij heeft verkregen door zijn/haar praktijk en opleiding. Het is belangrijk op te merken dat de specifieke inhoud van de criteria ook afhangt van hoe het werk van de advocaat gereguleerd en georganiseerd wordt in een bepaald land en wat de specifieke details van zijn/haar werk zijn.

³⁹Independent Peer Review Process Document. Legal Aid Agency. 2017.:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/620110/independent-peer-review-process-guidance.pdf

Minder dan Competent (4)	<p>Informatie wordt niet nauwkeurig vastgelegd of gerapporteerd.</p> <p>Communicatie met de cliënt is soms van slechte kwaliteit.</p> <p>Het advies en andere werkzaamheden zijn onder de maat.</p> <p>Sommige zaken worden niet gevoerd met een redelijke mate van vaardigheid, zorg en toewijding.</p> <p>De tijdsplanning van de communicatie, het advies of ander werk is soms inadequaat.</p> <p>Er is sprake van zwaktes waardoor niet voldaan wordt aan de vereiste norm.</p>
Onvoldoende Optreden (5)	<p>Informatie wordt niet nauwkeurig vastgelegd of gerapporteerd. Communicatie met de cliënt is vaak van slechte kwaliteit.</p> <p>Zaken worden over het algemeen niet gevoerd met een redelijke mate van vaardigheid, zorg en toewijding.</p> <p>De tijdsplanning van de communicatie, het advies of ander werk is vaak inadequaat.</p> <p>Er is sprake van een nadelige dienstverlening aan de cliënt, of van helemaal geen zinvolle dienstverlening of van een dienstverlening die leidt tot mogelijk vooroordeel jegens de cliënt.</p>

Consequenties van de individuele beoordeling van rechtsbijstandverleners

Het voornaamste doel van de beoordeling is het garanderen en verbeteren van rechtsbijstand. Dientengevolge moeten de vastgestelde tekortkomingen niet op de eerste plaats gezien worden als een basis voor tuchtmaatregelen, maar als een gelegenheid om de kwaliteit van het werk van de advocaat te verbeteren.

Tegen deze achtergrond wordt het aanbevolen dat:

- Rechtsbijstandverleners waarbij voor de eerste keer tekortkomingen of overtredingen zijn opgemerkt krijgen niet te maken met een tuchtmaatregel voor aansprakelijkheid, en krijgen toezicht op punten die aangescherpt kunnen worden met een redelijke deadline voor het herstellen van operationele tekortkomingen (behalve als het gaat om zeer ernstige overtredingen of ethische zaken);
- Na een redelijke termijn kan een nieuwe audit uitgevoerd worden, om te beoordelen of de tekortkomingen zijn gecorrigeerd;
- Advies aan advocaten dient betrekking te hebben op vastgestelde operationele tekortkomingen en gericht zijn op zowel herstel van deze tekortkomingen en verbetering van de kwalificaties voor advocaten zoals het aanbieden van training of kwalificatieverbeteringsmaatregelen, enz.;
- Het is raadzaam de auditgegevens te analyseren om de kwaliteit van de werkzaamheden van de rechtsbijstandverleners (de noodzakelijke trainingsbehoefte vaststellen,

toezichtmechanismen verbeteren, plannen voor verbetering van de werkzaamheden en strategieën, enz.) te verbeteren.

Tabel nr. 8. Instrumenten voor de beoordeling van individuele rechtsbijstandverleners, hun sterke en zwakke punten

Beoordelings-instrument	Voordelen	Tekortkomingen
Audits (peer review)	<p>Een gedetailleerde en diepgaande beoordeling van de werkzaamheden van advocaten op basis van een vastgelegde doelstelling (meestal wetenschappelijk valide) criteria en methoden.</p> <p>Het instrument wordt beschouwd als minder interventie in de onafhankelijkheid van advocaten dan bij audits door overheidsinstanties het geval is.</p> <p>De beoordeling wordt uitgevoerd door hooggekwalificeerde auditoren (advocaten).</p> <p>De audits resulteren in aanbevelingen (terugkoppeling) die gericht zijn op het verbeteren van de werkzaamheden van een individuele advocaat bij het verlenen van rechtsbijstand.</p> <p>Het primaire doel is niet advocaten te straffen maar ze te helpen de kwaliteit van de werkzaamheden te verbeteren.</p>	<p>Afhankelijk van de specifieke context van een land kan er het risico bestaan dat de vertrouwelijke relatie tussen cliënt en advocaat en de onafhankelijkheid van de advocaat geschonden worden.</p> <p>Er is een aanzienlijke investering voor nodig, omdat het noodzakelijk is te zorgen voor zowel de intensieve training, de beloning van de auditoren en de administratieve kosten.</p> <p>Voor een volledige audit moet alle documentatie van de advocaat over de voortgang van de zaak, de adviezen aan de cliënt, enz. aanwezig zijn. In landen waar advocaten documenten niet hoeven te verzamelen en op te slaan kan dit een aanzienlijke belemmering zijn voor het effectief inzetten van audits.</p> <p>In zaken waar de intervisie georganiseerd wordt door een overheidsinstantie die voor de rechtsbijstand zorgt, bestaat het risico van partijdigheid en het risico van interventie in de onafhankelijkheid van advocaten. In deze context is het noodzakelijk te zorgen voor mechanismen voor (1) inschakeling van de Orde van Advocaten bij het besluitvormingsproces voor het auditeren en selecteren voor peer review en van auditzaken; (2) vaststelling van objectieve en transparante criteria voor de peer reviewselectie en de selectie van auditzaken en andere belangrijke auditprocedures.</p>
Observatie	<p>Kan worden toegepast in systemen waar individuele audits moeilijk toe te passen zijn, gezien de strikte eisen van onafhankelijkheid en beroepsgeheim.</p>	<p>Geldt alleen voor rechtszittingen.</p> <p>Rechtszittingen zijn vaak uitgesteld wat de organisatie en implementatie van toezicht kan bemoeilijken.</p> <p>Beperkt onderwerp – alleen informatie die beschikbaar is tijdens rechtszittingen kan worden beoordeeld.</p> <p>Een advocaat die weet dat hij/zij wordt kan ander gedrag vertonen, dat niet per se hetzelfde is als zijn/haar normale gedrag.</p>
Analyse van documenten met informatie over	<p>Conflicteert normaal niet met de criteria voor de vertrouwelijke relatie tussen</p>	<p>Beperkt onderwerp voor beoordeling: er is geen beschikbare informatie over de belangrijke aspecten van het werk van de</p>

<p>de werkzaamheden van de verlener van rechtsbijstand (bijv. klachten opgesteld door een advocaat, processen-verbaal van rechtszittingen, enz.)</p>	<p>cliënt en advocaat en het beroepsgeheim. Meestal een gemakkelijke toegankelijke bron.</p>	<p>advocaat, het aan de cliënt gegeven advies, de communicatie met de cliënt, enz.</p>
<p>Analyse van klachten en informatie over hun verwerking</p>	<p>Informatie in het kader van een klacht is meestal niet in strijd met de criteria voor de vertrouwelijke relatie tussen cliënt en advocaat en het beroepsgeheim als het wordt geanalyseerd door de Orde van Advocaten. Het is een indicator die gebruikt kan worden als criterium voor de selectie van auditzaken.</p>	<p>Beperkte gegevens: alleen de inhoud van de klacht kan worden beoordeeld. De inhoud van een klacht is subjectief. Op zoek naar de objectiviteit van de beoordeling dient de analyse van de klacht gebruikt te worden samen met andere instrumenten (bijv. analyse van officiële documenten, toezicht).</p>
<p>Gesprekken met cliënten</p>	<p>Een belangrijke bron van informatie om de tevredenheid van de cliënt te bepalen over het werk van de advocaat.</p>	<p>Er wordt een subjectieve mening verkregen die voornamelijk informatie weergeeft over het gedrag en de communicatie van de advocaat. Er is beperkte informatie over professioneel-juridische aspecten van de kwaliteit van het werk. Het risico van subjectiviteit en partijdigheid van de informatie, vooral in zaken met conflicten tussen cliënt en advocaat (bijv. niet alle conflicten met cliënten hebben te maken met de slechte kwaliteit van het werk van de advocaat). Dient samen met andere beoordelingsinstrumenten gebruikt te worden of als auditeringsmethode.</p>
<p>Zelftoetsing door rechtsbijstandverleners (advocaten)</p>	<p>Het kan nuttig zijn: (1) als afzonderlijk instrument voor de beoordeling van rechtsbijstandverleners (advocaten) die de kwaliteit van hun werk willen verbeteren; (2) ter vergelijking van de resultaten van de zelftoetsing met de beoordelingsgegevens die door de cliënten zijn verstrekt.</p>	<p>Het risico van subjectiviteit en gebrek aan eerlijkheid is aanwezig.</p>

