

Hoofdstuk 5. Kwaliteitsbevordering rechtsbijstand algemeen

Eén van de wettelijke taken van de Raad is het bevorderen van goede kwaliteit van de rechtsbijstand. Deze aandacht voor kwaliteit is gewenst vanuit de rol van de Raad als belangenbehartiger van de Wrb-gerechtigde. Voor een burger met een juridische vraag of een probleem dient duidelijk te zijn wat deze van een rechtsbijstandverlener kan en mag verwachten. Daarnaast is, ter verantwoording van de door de Raad bestede middelen, een goede kwaliteitsborging binnen het door de overheid gesubsidieerde stelsel voor rechtsbijstand noodzakelijk ter verantwoording van de door de Raad bestede middelen.

Onderstaand zijn de visie, aanpak, ontwikkelingen tot nu toe en geplande acties in 2009 ten aanzien van de kwaliteitsborging uitgewerkt. Daarbij is onderscheid gemaakt naar twee groepen rechtsbijstandverleners: de advocatuur (in volume veruit de grootste groep) en de mediators.

Visie en aanpak kwaliteitsborging advocatuur

Voor het realiseren van de doelstellingen op het gebied van kwaliteit is de Raad mede afhankelijk van de inzet van de advocatuur. De Raden hebben dan ook eind jaren negentig een traject ingezet om met de advocatuur afspraken te maken over de borging van de kwaliteit van de rechtsbijstand en de stimulering van verdere verbeteringen. De positie van de Nederlandse Orde van Advocaten (Orde) en Raad, in wat bij voorkeur als een samenwerkingsrelatie valt te karakteriseren, is als volgt te omschrijven:

- Kwaliteitszorg is primair de verantwoordelijkheid van de individuele advocaat, onder het toezicht van de Orde als publiekrechtelijk orgaan met verordenende bevoegdheid en het tuchtrecht. Bewaakt moet worden dat kwaliteitsmaatregelen als een zinvolle investering kunnen worden beschouwd en dat de lasten in balans zijn met de opbrengsten;
- De Raad toetst (of laat toetsen) of het systeem van kwaliteitsborging dat de beroepsgroep hanteert een bepaald niveau heeft en in de praktijk goed werkt. Over de uitkomsten van die toets voert de Raad overleg met de Orde in de verwachting dat de bevindingen zullen leiden tot verbeteringen;
- De Raad faciliteert de ontwikkeling van kwaliteitsinstrumenten en stimuleert extra kwaliteitsinspanningen.

Deze aanpak heeft geresulteerd in een stelsel met een basiskwaliteitsniveau dat in de vorm van een kwaliteitsstandaard is geformuleerd. Deze standaard is met name gericht op de kantoororganisatie, de communicatie met de cliënt, verbetering naar aanleiding van het meten van de cliënttevredenheid en kennismaking met intervisie. De Orde faciliteert binnen het kwaliteitsstelsel de toetsing aan de standaard door advocaat-auditors. Deelname aan dit kwaliteitsstelsel is sinds 2004 een voorwaarde om bij de Raad ingeschreven te zijn. De inschrijvingsvoorwaarden bieden de Raad de mogelijkheid om algemene voorwaarden te stellen aan advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand wensen te verlenen. Daarnaast stelt de Raad specifieke eisen aan rechtsbijstandverleners die op bepaalde rechtsgebieden rechtsbijstand wensen te verlenen. Een landelijke harmonisatie van de inschrijvingsvoorwaarden staat gepland in 2009.

Recente ontwikkelingen

Ontwikkeling kwaliteitsborging

In het rapport van de Commissie Van Wijmen (2006) en de hierop volgende kabinetsreactie is er mede door de Raden op aangedrongen dat de Orde een verordening opstelt voor een baliebreed kwaliteitssysteem. De Orde heeft deze aansporing ter harte genomen en is gestart met het opzetten van (in eerste instantie de hoofdlijnen van) een 'Verordening op de vakbekwaamheid'.

Als uitgangspunten voor de nieuwe opzet van kwaliteitsborging worden gehanteerd:

- In principe is er vertrouwen in de advocaat, deze is eindverantwoordelijk voor het leveren van kwaliteit en de samenleving mag/moet daarop vertrouwen. De kernwaarden van de advocatuur worden in de Advocatenwet opgenomen. Advocaten krijgen in een gedragscode op vakbekwaamheid de ruimte om hun eigen 'mix' van kwaliteitsbevorderende instrumenten te kiezen. Hier gaat een stimulerende werking van uit, in tegenstelling tot de nu meer repressieve en eenvormige opzet (eisen in één kwaliteitsstandaard voor in principe de hele balie). Dit geeft advocaten de mogelijkheid om die instrumenten te kiezen die het beste in hun situatie passen (afhankelijk van kantoor grootte, aard van de cliënten, rechtsgebieden e.d.). Inhoudelijke toetsing en/of intervisie zullen ook onderdeel uitmaken van de gedragscode. De Orde wenst zo de stap te zetten van procedurele kwaliteitsborging naar meer inhoudelijke kwaliteitsborging.
- Steekproefsgewijs vinden er controles plaats, bijvoorbeeld in de vorm van audits en/of peer reviews. Dit wijst uit of het gestelde vertrouwen terecht is. Te denken valt aan het standaard auditen van nieuwe kantoren. Naast willekeurig gekozen controles valt ook te denken aan steekproeven op basis van risicoprofielen (gevoelige rechtsgebieden als vreemdelingenbewaring, kwetsbare groepen);
- Als er signalen zijn van mogelijke kwaliteitsproblemen (zoals het niet halen van opleidingsvereisten, niet naleven van de gedragscode, klachten bij de deken), dan vormt dit aanleiding tot nader onderzoek. De Orde zet in op een wetswijziging om de tuchtrechter meer bevoegdheden te geven. Ook wordt van de dekens een meer proactieve houding gevraagd. Tevens valt te denken aan het verder uitwerken van een 'ketenbreed' signaleringssysteem dat wanpresteerders opspoor, zodat er vroegtijdig gewaarschuwd kan worden en/of adequate sancties kunnen worden getroffen. Dekens kunnen vragen om gericht opgelegde 'visitaties', waarbij audits en/of peer reviews kunnen worden opgelegd. Hierin kan 'hard' getoetst worden aan de gedragscode en de minimumnormen uit de best practice guides;
- Bij gebleken wanprestatie zal hard worden opgetreden; ook in dit verband is een wetswijziging inzake het tuchtrecht gewenst en onder behandeling bij het Ministerie van Justitie.

Vooralsnog heeft de vormgeving van de Verordening op de vakbekwaamheid binnen de Orde veel tijd gekost. De verordening zal naar verwachting in december 2008 voor het eerst in concrete uitwerking behandeld worden door het College van Afgevaardigden.

Om te kunnen toetsen of het systeem van kwaliteitsborging naar behoren werkt, hebben de Raden in 2005 de Commissie Metatoets ingesteld. Deze onafhankelijke

commissie, bestaande uit deskundigen op het gebied van kwaliteitsborging en vertegenwoordigers van de advocatuur, heeft tot taak een objectieve beoordeling van de werking van het systeem voor kwaliteitsborging te geven en te adviseren inzake de verdere ontwikkeling.

In oktober 2006 is de eerste rapportage van de commissie Metatoets verschenen. Een conclusie hieruit was dat met het opzetten van het kwaliteitsstelsel een goede weg was ingeslagen. De belangrijkste ontwikkelvoorstellen van de commissie hadden betrekking op het opstellen van een groeipad voor de inhoudelijke toetsing van kwaliteit, de professionalisering van de auditors en het auditbureau, het gebruik maken van meer open normen en het betrekken van meerdere partijen bij de totstandkoming van de standaard.

De commissie heeft in september 2008 haar vervolgadvisie gepresenteerd, met verdere aanbevelingen inzake het kwaliteitsstelsel van de advocatuur. Hiertoe heeft de commissie onder meer kwaliteitsstelsels in andere maatschappelijke sectoren op hun merites onderzocht.

Ontwikkelingen Best Practice Guides(BPG)

De Raden hebben in 2005 een nieuw instrument, Best Practices Guides, geïntroduceerd om de juridisch inhoudelijke kwaliteit te bevorderen. De doelstelling van de ontwikkeling BPG's is drieledig: het bieden van handvatten voor de rechtspraktijk, het geven van richtlijnen aan advocaten en het creëren van een toetsingskader met minimumnormen. De eerste, de Leidraad Asiel, wenst de Raad door meerdere, op alle voor het stelsel relevante rechtsgebieden, te laten volgen. Daartoe zijn in 2008 stappen ondernomen. De BPG's worden geschreven door erkende specialisten onder het toezicht van een begeleidingscommissie.

Ontwikkelingen Viadicte

In het ressort Den Bosch is de Stichting Viadicte actief met het ontwikkelen van kwaliteitsinstrumenten voor advocatenkantoren door advocatenkantoren. Viadicte kent een eigen keurmerk Advocatenkantoor "Met Recht Tevreden", dat als kwaliteitsstandaard wordt erkend.

In 2008 is gewerkt aan een pilot peer review BOPZ.

Ontwikkelingen Preferred suppliers

De Raad wenst na te gaan of kwaliteitsbevordering door middel van het introduceren van zogenaamd preferred suppliership een extra impuls kan krijgen. Hiermee krijgen rechtsbijstandverleners die aan bepaalde extra kwaliteitscriteria voldoen, voorrang bij de toewijzing van zaken. Er zijn plannen om in het ressort Den Bosch een pilot te starten.

Activiteiten in 2009

Advisering Orde en Staatssecretaris inzake Verordening op de Vakbekwaamheid

De Raad zal in 2009 adviseren over de uitwerking van de Verordening op de Vakbekwaamheid. Het advies van de Commissie Metatoets zal de Raad hierbij laten meewegen. In dat verband zal de Raad onder meer de onderstaande zaken moeten overwegen.

Te verwachten valt dat de verplichte audit uit de inschrijvingsvoorwaarden verdwijnt wanneer de audit steekproefsgewijs wordt gehouden en de advocatuur in een 'open

stelsel' verder een eigen keus kan maken uit de beschikbare kwaliteitsinstrumenten. De Raad zal hierop wellicht een visie willen inbrengen ten aanzien van:

- Aantal audits dat jaarlijks steekproefsgewijs zal worden uitgevoerd, opzet van deze audits (vergelijkbaar met huidige audit tegen KS2007 en/of met elementen van inhoudelijke toetsing (peer review)), spreiding van deze audits over bepaalde groepen (kantoor grootte, rechtsgebieden, mate van deelname aan stelsel voor rechtsbijstand);
- Mogelijkheid van de Raad om op aanvraag audits op bepaalde kantoren te kunnen laten uitvoeren (deze mogelijkheid is eventueel in de inschrijvingsvoorwaarden op te nemen);
- Afhankelijk van het tempo waarmee de Verordening op de Vakbekwaamheid wordt ingevoerd de wenselijkheid inschatten om voor de periode na 2010 nog een volgende versie van de Kwaliteitsstandaard te ontwikkelen. Afhankelijk van dit tempo kan ook worden bepaald of na 2010 de auditverklaring niet langer inschrijvingsvoorwaarde zal zijn.

De Raad houdt dan nog een signalerende rol. Deze kan de Raad op het niveau van de advocaat/het kantoor invullen door signalen door te spelen aan de dekens. Ook behoudt de Raad zijn signalerende rol op systeemniveau, onder meer door middel het overleg met de Orde en het met enige regelmaat laten uitvoeren van een Metatoets.

De Raad zal daarnaast bij de Orde een vinger aan de pols houden inzake de planvorming en voortgang wat betreft de professionalisering van de audits.

Uitbouwen inbreng vanuit perspectief rechtzoekenden

Het verdient aanbeveling te onderzoeken of met organisaties als de Consumentenbond, de Stichting Ombudsman en rechtsbijstandverzekeraars de verdere ontwikkeling van het kwaliteitsbeleid kan worden vormgegeven. Verder is het zinvol dat de Raad zijn oor te luisteren legt bij cliëntenpanels en intermediairs die het cliëntenperspectief kunnen verwoorden. Dit zal de acceptatie en legitimiteit van het kwaliteitsbeleid verhogen.

Professionalisering audits

De verwachting was dat de Orde in 2007/2008 een integraal plan voor verdere professionalisering van de audits en het auditbureau op zou stellen in reactie op de aanbevelingen van de commissie Metatoets eind 2006. Dit is echter niet gebeurd. De Orde heeft hierin wel stappen gezet, bijvoorbeeld door een transparant aanname- en ontslagbeleid voor auditors vast te stellen en terugkomdagen voor auditors te organiseren.

De Raad ziet graag dat er alsnog een integraal plan komt voor deze gewenste professionaliseringsslag en zullen daar bij de Orde op aan blijven dringen.

Uitbreiding specialisatieregister

De Raad heeft medio 2008 een advocatenzoekfunctie op zijn website geplaatst die de bij de Raad ingeschreven advocaten en hun eventuele specialisaties toont. De Raad wenst op termijn de eisen om in het register opgenomen te worden (d.w.z. je specialist te mogen noemen) nader te specificeren, toetsbaar te maken en te koppelen aan de inschrijvingsvoorwaarden. Daartoe zal in 2009 een plan van aanpak worden gemaakt.

Ontwikkeling van Best Practice Guides (BPG's).

In 2009 worden op vier rechtsterreinen: Arbeidsrecht, Familierecht, BOPZ en Vreemdelingenbewaring BPG's gepubliceerd. Bezien zal worden of de Leidraad Asiel moet worden geactualiseerd.

Peer review

Met ingang van 1 januari 2009 gaat men in ressort Den Bosch van start met verplichte Peer Review voor advocaten die BOPZ-zaken doen. Dit betekent dat zij deel dienen te nemen aan een systeem voor intercollegiale toetsing. Hiertoe is onder meer een checklist uitgewerkt, die eind 2008 in een pilot zal worden uitgetest.

De Raad zal, mede afhankelijk van ervaringen met Peer Review in Den Bosch en de uiteindelijke invulling van de Verordening op de Vakbekwaamheid op dit punt, aanbevelingen formuleren ten aanzien van het specifiek binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand toepassen van Peer Review.

Activiteiten Commissie Metatoets in 2009

Na oplevering van het rapport in september 2008 wordt een symposium georganiseerd rondom de conclusies en aanbevelingen van de commissie. Naar verwachting vormt dit de voorlopige afronding van de werkzaamheden van de commissie. Hooguit zullen commissieleden in 2009 op 'ad-hoc' basis om advies gevraagd worden inzake specifieke onderwerpen.