

Toegang tot het recht in gevaar

Verkennend onderzoek naar tekorten rechtshulp



Aanleiding

De NOvA kreeg steeds meer signalen over tekorten in de sociale advocatuur, onder andere uit Noord-Nederland en Nijmegen. Om meer inzicht te krijgen in de huidige situatie en de gevolgen daarvan heeft de NOvA een verkennend onderzoek uitgevoerd. Cijfers en interviews met sociaal advocaten en doorverwijzers uit de eerste lijn in heel Nederland, geven een beeld wat de tekorten in de praktijk betekenen voor rechtzoekenden.

Resultaten

Uit cijfers van het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand blijkt dat het Aantal sociaal advocaten de afgelopen jaren sterk is afgenomen. In bepaalde regio's zijn zelfs nauwelijks meer sociaal advocaten te vinden. Hulpverleners uit de eerste lijn bevestigen dat de doorverwijsmogelijkheden naar sociaal advocaten beperkt zijn. Er is minder juridische hulp beschikbaar dan vier jaar geleden. De quotes uit de interviews laten zien wat dat de toegang tot het recht voor mensen die afhankelijk zijn van gefinancierde rechtsbijstand in de praktijk betekent.

Conclusie

De sociale advocatuur staat al jaren onder druk, maar waar in verschillende onderzoeken nog werd gesproken van een dreigend tekort, is de situatie nu op veel plekken in Nederland acuut. Uit de interviews blijkt dat dit ernstige gevolgen heeft voor kwetsbare cliënten.

Het perspectief op de korte en langere termijn is niet gunstig; het aantal uitschrijvingen van sociaal advocaten is al jaren groter dan het aantal inschrijvingen, er is een forse vergrijzing onder sociaal advocaten en er zijn steeds minder jonge sociaal advocaten. Om de toekomstige toegang tot het recht te waarborgen roept de NOvA het kabinet op om met spoed perspectief te bieden aan sociaal advocaten.

Colofon

Dit verkennend onderzoek is onder meer tot stand gekomen met medewerking van het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand, sociaal raadsliden gemeente Nijmegen, Sociaal raadsliden in de regio Noord-Nederland, sociaal raadsliden Breda, sociaal raadsliden Rijswijk en sociaal raadsliden Maassluis, Vlaardingen en Schiedam, een organisatie voor sociaal juridische dienstverlening in Noord-Holland Noord, het Juridisch Loket, specialisatieverenigingen, lokale orden van advocaten, sociaal advocaten in de gemeente Nijmegen en in Noord-Nederland, de Open Universiteit en rechtswinkel Heerlen, rechtswinkel Tilburg.

Tot slot bedanken wij Shahill Bhiekhemsing, voor zijn bijdrage met zijn afstudeeronderzoek, dat hij in opdracht van de NOvA heeft gedaan naar de oorzaken en gevolgen van het afnemende aantal sociaal advocaten in de regio's Nijmegen en Noord-Nederland.

Tekorten rechtshulp al op veel plekken in Nederland

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) ontving de laatste jaren steeds meer signalen, onder andere uit Noord-Nederland¹ en Nijmegen² dat rechtzoekenden moeite hebben met het vinden van een sociaal advocaat.³ Deze signalen waren het startpunt van een verkenning naar de betekenis van de tekorten in de praktijk.

Om meer inzicht te verkrijgen in de huidige situatie en de gevolgen daarvan, heeft de NOvA de afgelopen maanden interviews afgenomen met sociaal advocaten en doorverwijzers uit de eerste lijn, zoals sociaal raadslieden, medewerkers van rechtswinkels en maatschappelijke organisaties, verspreid over heel Nederland. Daarnaast is gesproken met afgevaardigden van lokale orden, een vertegenwoordiger van een universiteit en bestuurders van specialisatieverenigingen.

Beperkte doorverwijsmogelijkheden naar sociaal advocaten

Uit de interviews komt naar voren dat de doorverwijsmogelijkheden naar de sociale advocatuur in verschillende regio's in Nederland beperkt zijn. Er blijkt niet alleen een tekort aan sociaal advocaten in Noord-Nederland en Nijmegen, maar ook in Noord-Holland Noord, Flevoland, Gelderland en delen van Noord-Brabant. Er is minder juridische hulp beschikbaar dan 4 jaar geleden en daardoor meer kans op escalatie van (juridische) problemen.

Hierdoor staat de toegang tot het recht voor mensen die afhankelijk zijn van gefinancierde rechtsbijstand onder druk. In regio's waar een tekort aan sociaal advocaten zich nog niet voordoet, zijn de zorgen voor de toekomst groot. Als er geen advocaten bijkomen, vreest men dat hier over een aantal jaren de toegang tot het recht ook op de tocht staat.

Cijfers bevestigen het beeld dat doorverwijzers uit de eerste lijn schetsen. De NOvA baseert zich in deze factsheet op cijfers van het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand en cijfers van het dekenberaad over het aantal aanwijzingen⁴. Daarbij beperken we ons tot de cijfers van Nederland, arrondissement Noord-Nederland en de gemeente Nijmegen. Ook zijn de zeer recente resultaten betrokken van het onderzoek dat in opdracht van de Orde van Advocaten Gelderland plaatsvond naar de perspectieven van sociaal advocaten in de regio Gelderland.⁵

¹ Noord-Nederland: Arrondissement Noord-Nederland (overeenkomend met provincies Friesland, Groningen en Drenthe).

² Nijmegen: Gemeenten Nijmegen en Lent.

³ Een advocaat die door de overheid gefinancierde rechtsbijstand verleent (rechtzoekenden die onvoldoende financiële draagkracht hebben kunnen op grond van de Wet op de rechtsbijstand in aanmerking komen voor een (gedeeltelijke) vergoeding voor juridische bijstand of advies).

⁴ Op grond van artikel 13 Advocatenwet kan een rechtzoekende die niet of niet tijdig een advocaat kan vinden de deken in het arrondissement waar de zaak moet dienen, vragen een advocaat aan te wijzen.

⁵ Uit dit onderzoek van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen in opdracht van de Orde Gelderland is gebleken dat ook in dit arrondissement sprake is van een tekort aan sociaal advocaten.

Minder sociaal advocaten in Nijmegen en Noord-Nederland

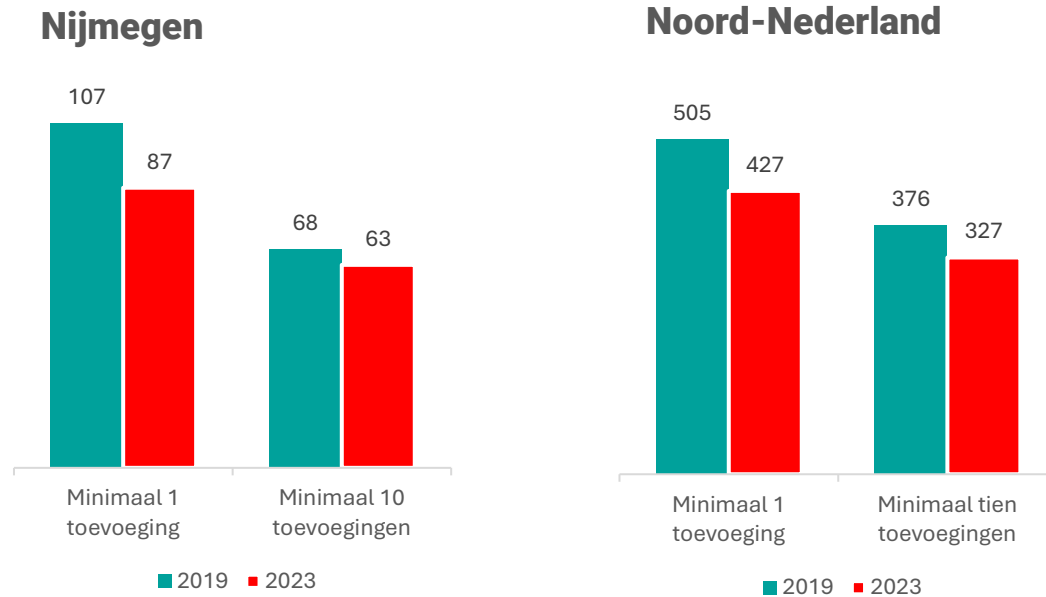
In deze factsheet vergelijken we cijfers over advocaten aan wie tenminste één toevoeging⁶ in een kalenderjaar is afgegeven met cijfers die betrekking hebben op advocaten aan wie tenminste 10 toevoegingen⁷ per kalenderjaar zijn afgegeven. Het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand gaat in haar cijfers uit van advocaten, aan wie tenminste één toevoeging per kalenderjaar is afgegeven. De NOvA vindt het daarnaast relevant om cijfers op te nemen van advocaten die tenminste 10 toevoegingszaken per jaar doen, omdat deze advocaten een significantere bijdrage leveren aan het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

We zien in onderstaande figuren dat het aantal actieve advocaten in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in de gemeente Nijmegen en in Noord-Nederland al jaren afneemt. Cijfers van het Kenniscentrum over het totaal aantal toevoegingen geven aan dat het aantal toevoegingen weliswaar licht is gedaald tussen 2019 en 2023, maar dat het aantal behandelde toevoegingszaken per advocaat is gestegen in diezelfde periode. De NOvA ziet dit als een zorgelijke ontwikkeling.

⁶ Rechtzoekenden die onvoldoende financiële draagkracht hebben kunnen op grond van de Wet op de rechtsbijstand in aanmerking komen voor een (gedeeltelijke) vergoeding voor juridische bijstand of advies. Omdat specifiek naar advocaten wordt gekeken, worden reguliere toevoegingen en lichte adviestoevoegingen meegeteld, maar mediation toevoegingen niet.

⁷ De NOvA vindt het relevant om ook cijfers op te nemen van advocaten die tenminste 10 toevoegingszaken per jaar doen, omdat deze advocaten een significantere bijdrage leveren aan het stelsel.

Aantal sociaal advocaten in Nijmegen en Noord-Nederland



Bron:

Kenniscentrum Raad voor Rechtsbijstand

Quotes

Uit de interviews blijkt dat het afnemende aantal sociaal advocaten in Nijmegen en Noord-Nederland ernstige gevolgen heeft voor kwetsbare cliënten. De quotes die hieronder zijn opgenomen geven de rode draad weer uit de interviews met sociaal advocaten en doorverwijzers uit de eerste lijn en illustreren hoe lastig het voor rechtzoekenden is om een sociaal advocaat te vinden.

“Het tekort aan sociaal advocaten beperkt de toegang tot juridische hulp voor kwetsbare groepen. Cliënten moeten langer wachten. Dit leidt tot een verhoogde kans op escalatie van hun (juridische) problemen.”

Sociaal raadslieden Noord-Nederland

“De meeste cliënten zijn afhankelijk van een laag inkomen, maar ook van meerdere inkomens, zoals toeslagen. Als dan een deel van het inkomen wegvalt, stort het kaartenhuis in elkaar.”

Sociaal raadslieden Nijmegen

“We zien mensen terugkomen omdat sociaal advocaten vol zitten en geen zaken meer aannemen. Door de grote toename aan hulpvragen bij het Juridisch Loket worden dit er alleen maar meer.”

Juridisch Loket

“Er is een afname van het aantal sociaal advocaten in de stad. Soms horen we dat een sociaal advocaat geen zaak meer kan aannemen, dan doen zij dat rechtsgebied niet

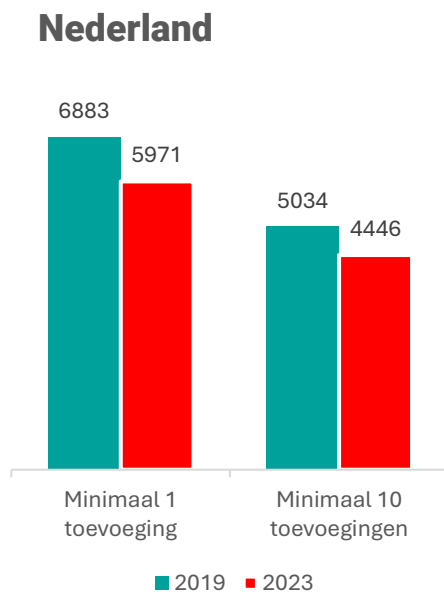
meer. Een kantoor waar wij rechtzoekenden altijd naar doorverwijzen doet bijvoorbeeld geen sociaal zekerheidsrecht meer.”

Sociaal raadslieden Nijmegen

“We merken wel dat we meer hooi op onze vork hebben doordat het lastiger is geworden om cliënten door te verwijzen naar sociaal advocaten.”

Sociaal Raadslieden Nijmegen

Afname aantal sociaal advocaten in heel Nederland



Uit de cijfers van het aantal sociaal advocaten in heel Nederland kunnen we ook een dalende trend afleiden. Het aantal toevoegingen is weliswaar ook licht gedaald, maar per advocaat is het aantal toevoegingen gestegen. Dit betekent meer toevoegingszaken voor minder advocaten.

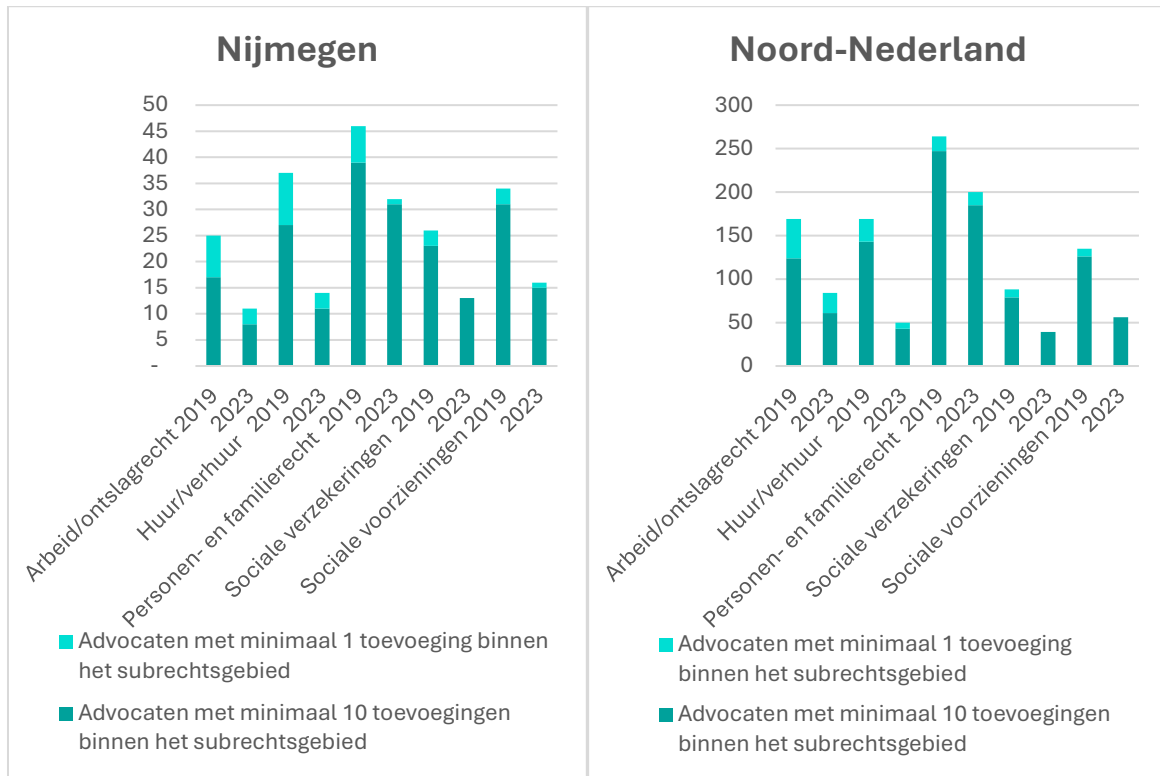
Tekorten rechtshulp op verschillende rechtsgebieden in Nijmegen en Noord-Nederland

De cijfers in onderstaande figuren laten zien dat het aantal advocaten in Nijmegen en Noord-Nederland, dat actief is op de rechtsgebieden arbeid- en ontslagrecht, huur en verhuur, personen- en familierecht, sociale verzekeringen en sociale voorzieningen, sterk is afgenomen is tussen 2019 en 2023. Het gaat om de klassieke rechtsgebieden waarin sociaal advocaten gespecialiseerd zijn en die raken aan de eerste levensbehoeften van mensen, zoals wonen, gezin, werk en inkomen. Het inschakelen van een sociaal advocaat kan dan van cruciaal belang zijn, om (verdere) escalatie en multiproblematiek zoveel als mogelijk te voorkomen.

De NOVA beschikt niet over cijfers waaruit blijkt wat de vraag naar rechtsbijstand is.⁸ Het vraagt om aanvullend onderzoek om de vraag te beantwoorden welke rechtzoekenden wél een advocaat nodig hebben, maar geen advocaat weten te vinden.

⁸ Er zijn cijfers over het aantal afgegeven toevoegingen, maar de vraag hiernaar kan groter zijn, want er zijn ook rechtzoekenden die geen advocaat kunnen vinden.

2 Grafieken subrechtsgebieden



Bron: Kenniscentrum Raad voor Rechtsbijstand

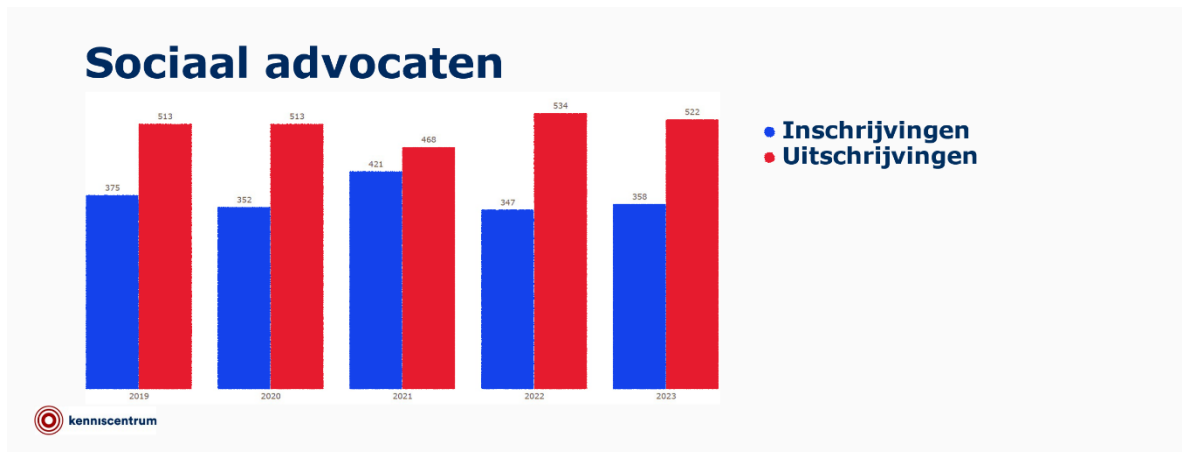
Uit de interviews die zijn afgenomen blijkt dat als een sociaal advocaat nodig is op een van deze rechtsgebieden, de doorverwijsmogelijkheden vanuit de eerstelijns hulp beperkt zijn.

Quote

“Het beeld voor wat betreft het aantal sociaal advocaten op het rechtsgebied sociaal zekerheidsrecht is zeer zorgelijk. Ik ben zelf ook gestopt met toevoegingszaken.”
Bestuurder specialisatievereniging Sociale Zekerheidsrecht (SSZ)

Aantal uitschrijvingen sociaal advocaten in 2024

In onderstaande figuur zien we terug dat het aantal uitschrijvingen van sociaal advocaten al jaren groter is dan het aantal inschrijvingen. Gemiddeld zijn er 140 meer uitschrijvingen dan inschrijvingen per jaar. Als deze trend zich voortzet worden de tekorten alleen maar groter. De Raad voor Rechtsbijstand stelt nader onderzoek in naar de redenen van sociaal advocaten om te stoppen.



Bron: Kenniscentrum Raad voor Rechtsbijstand

Quote

“Veel collega’s vallen uit door de enorme werkdruk en de zeer onregelmatige werktijden, die dit met zich meebrengt. Met name voor jonge advocaten is dit belastend. Ze vallen uit met een burn-out of stoppen als ze kinderen krijgen omdat dit niet te verenigen is met de werkbelasting.”

Sociaal advocaat Noord-Nederland

“De situatie is nijpend. Ik werk soms 16 uur op een dag. Collega’s haken af, de werkdruk is hoog.”

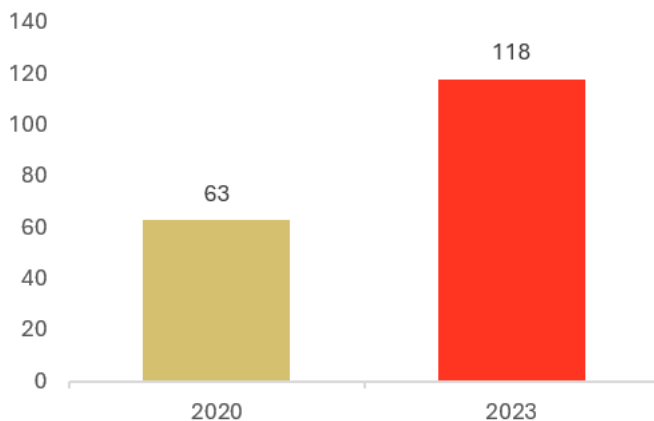
Sociaal advocaat Noord-Nederland

Toename aantal dekenaanwijzingen

Op grond van artikel 13 Advocatenwet kan een rechtzoekende die niet of niet tijdig een advocaat kan vinden de deken in het arrondissement waar de zaak moet dienen, vragen een advocaat aan te wijzen. Dit kan alleen in een zaak waarin vertegenwoordiging door een advocaat verplicht is en de rechtzoekende dus niet zelf kan procederen.

Uit de jaarverslagen van het dekenberaad zien we een toename van het aantal aanwijzingen door de lokale deken. Dit is een indicatie dat het voor rechtzoekenden lastig is een sociaal advocaat te vinden. In de eerste lijn wordt herkend dat rechtzoekenden vaak niet of niet tijdig een advocaat kunnen vinden. In de interviews is hier onder meer het volgende over gezegd:

Dekenaanwijzingen



Bron: jaarverslagen van het Dekenberaad⁹

Quotes

“Mensen die niet worden geholpen, voelen zich machteloos en komen alleen maar verder in de problemen.”

Sociaal juridisch dienstverlener Noord-Holland Noord

“Cliënten moeten soms uitwijken naar een andere stad, maar de reiskosten zijn daarvoor vaak te hoog.”

Sociaal raadsliden Nijmegen

Forse vergrijzing en steeds minder jonge advocaten

In de sociale advocatuur zien we een forse vergrijzing en steeds minder jonge advocaten. Van het aantal advocaten dat zich in 2024 volledig heeft uitgeschreven is 51% tussen de 20 en 35 jaar, blijkt uit cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand. De komende 10 jaar zal ook nog eens ruim 30% van het aantal sociaal advocaten met pensioen gaan. Als er geen jonge aanwas bijkomt is de verwachting dat de tekorten in de sociale advocatuur zeer problematisch worden.

Quotes

“We hebben het geluk dat we in de Randstad nog doorverwijsmogelijkheden hebben, maar als er geen jonge aanwas bij komt dan is er over een aantal jaren mogelijk ook hier een probleem.”

Sociaal raadsliden Schiedam, Vlaardingen, Maassluis

“Het is een maatschappelijke opgave, waarin meerdere partijen hun verantwoordelijkheid moeten nemen: de overheid, het onderwijs, de commerciële advocatuur en waarin samenwerking met ketenpartners heel belangrijk is. Zoek elkaar op.”

⁹ [Jaarverslagen | Landelijke Organisatie Toezicht Advocatuur](#)

Sociale advocatuur al jaren onder druk

Voldoende toegang tot het recht voor eenieder is van groot belang in een rechtsstaat. Het tweede lid van artikel 18 van de Grondwet bevat de waarborg dat niemand op grond van zijn financiële draagkracht verstoken blijft van rechtsbijstand. Hier heeft de overheid een belangrijke rechtsstatelijke zorgplicht. Veel mensen in Nederland zijn voor hun toegang tot het recht afhankelijk van de bijstand van een sociaal advocaat. Maar de sociale advocatuur staat al vele jaren onder druk.

De Staatscommissie rechtsstaat geeft in haar rapport aan: “De sociale advocatuur is de afgelopen jaren zo uitgekleeft dat er vrijwel geen boterham in te verdienen valt.”¹⁰

Onderzoeksbureau Panteia¹¹ liet in 2022 al weten dat de tekorten die zich in de sociale advocatuur zullen voordoen bijzonder problematisch zijn. Uit hun onderzoek blijkt dat de daling in het aanbod sociaal advocaten jaarlijks stevig doorzet en zorgt voor een hogere werkdruk bij sociaal advocaten in Nederland. Daarnaast is de instroom in de sociaal advocatuur veel te laag en zal dit op korte termijn ernstige gevolgen hebben voor de toekomst van rechtshulp in onze samenleving.

De NOvA vindt het opmerkelijk dat beroepsbeoefenaren die zoveel tijd in opleiding en stage hebben geïnvesteerd – voor sociaal advocaten is dat ongeveer 10 jaar – alweer snel afhaken als ze eenmaal aan het werk zijn. Maar het probleem bij de sociale advocatuur is breder. Over de hele linie is de uitstroom groter dan de instroom.¹²

Ook de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening pleit in het rapport ‘Blind voor mens en recht’¹³, voor maatregelen om het tekort aan sociaal advocaten terug te dringen en te voorkomen dat groepen mensen geen toegang hebben tot het recht. Een van de aanbevelingen van de commissie is dat mensen altijd moeten kunnen rekenen op een juridisch vangnet. De toegang tot het recht is een fundament van onze rechtsstaat, aldus de commissie.

In het eerder aangehaalde rapport ‘De gebroken belofte van de rechtsstaat’¹⁴ luidt de Staatscommissie rechtsstaat de noodklok over de stand van de sociale advocatuur. De commissie stelt dat de toegang tot het recht voor burgers ernstig in gevaar komt door grote tekorten in het stelsel van rechtshulp.

Zeer recent is het rapport verschenen van de onafhankelijke externe commissie, die in opdracht van de NOvA het rechtsstatelijke gehalte van het regeerprogramma van het

¹⁰ Staatscommissie rechtsstaat, rapport “De gebroken belofte van de rechtsstaat, juni 2024, aanbeveling acht, p. VIII.

¹¹ [Tekorten in de sociale advocatuur zijn bijzonder problematisch - Panteia \(NL\)](#)

¹² [Tekort aan sociaal advocaten dreigt, NOvA dringt aan op structurele verbetering | Nederlandse orde van advocaten \(advocatenorde.nl\)](#)

¹³ Het rapport ‘Blind voor mens en recht’ van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening is het resultaat van twee jaar onderzoek naar het Toeslagenschandaal.

¹⁴ Het rapport ‘De gebroken belofte van de rechtsstaat’ van de Staatscommissie rechtsstaat

kabinet Schoof onder de loep nam.¹⁵ De commissie, onder leiding van professor Elaine Mak, geeft 9 onderdelen van het regeerprogramma de kwalificatie 'rood' en ziet deze als in strijd met de beginselen van rechtsstatelijkheid. De commissie kwalificeert ook het ontbreken van concrete maatregelen om de terugloop in de sociale advocatuur tegen te gaan als rood: “Voldoende toegang tot het recht, juist ook voor economisch kwetsbare personen is van groot belang in een rechtsstaat.”

Met betrekking tot de toegang tot het recht is het opmerkelijk dat het kabinet weliswaar vaststelt dat versterking van de sociale advocatuur noodzakelijk is, maar hiervoor geen financiële middelen vrijmaakt. Dat heeft als consequentie dat, anders dan de tekst van het regeerprogramma doet geloven, de positie van de sociale advocatuur juist verder wordt verzwakt. Dat betekent dat de toegang tot de rechter voor grote groepen mensen in Nederland, die van gefinancierde rechtsbijstand en sociaal advocaten afhankelijk zijn, verder wordt bemoeilijkt. Waar actie nodig is om de rechtsstaat in stand te houden, leidt stilzitten van de overheid tot de achteruitgang van de rechtsstaat.

Wat doet de NOvA?¹⁶

De NOvA heeft als wettelijke taak een goede rechtsbedeling te bevorderen. In het belang van een adequate toegang tot het recht voor de meest kwetsbare groep rechtzoekenden zet de NOvA zich voortdurend in voor het behoud van een duurzaam stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

We doen dat onder andere door middel van het leveren van een bijdrage aan verschillende projecten en pilots, zoals:

Het project Advocatenkantoor van de toekomst

In dit project richten advocaten, samen met de Raad voor Rechtsbijstand en andere ketenpartners én experts op het gebied van onder andere technologie en bedrijfsvoering, de blik op de toekomst om kantoormodellen te schetsen die bijdragen aan duurzame borging van een robuust en voldoende aanbod van de sociale advocatuur.

Het project Aandacht sociale advocatuur in het onderwijs

Om de aanwas van jonge advocaten in de sociale advocatuur te stimuleren, verzorgen de NOvA, samen met de Raad voor Rechtsbijstand en sociaal advocaten, presentaties en gastcolleges bij universiteiten en hogescholen over de sociale advocatuur.

Implementatie van de aanbevelingen uit de pilot Samenwerken in de eerste lijn

Op basis van een recent WODC rapport¹⁷, wordt de pilot Samenwerken in de eerste lijn beoordeeld als veelbelovend. In deze pilot werkten sociaal advocaten, sociaal raadsliden en medewerkers van het Juridisch Loket in Amsterdam, Nijmegen, Zwolle, Utrecht en Middelburg nauw samen, met als doel rechtzoekenden sneller een passende oplossing te bieden. De NOvA werkt graag mee aan het implementeren van deze werkwijze in het landelijke stelsel.

¹⁵ Rapport naar aanleiding van onderzoek waartoe de NOvA opdracht heeft gegeven. [Negen onderdelen van het regeerprogramma in strijd met de beginselen van rechtsstatelijkheid | Nederlandse orde van advocaten \(advocatenorde.nl\)](#)

¹⁶ [Inzet NOvA | Nederlandse orde van advocaten](#)

¹⁷ WODC-rapport, “[Onderweg naar betere rechtshulp](#)”, (wodc.nl), 2024.

Samenwerking binnen de balie

De NOvA blijft zich inzetten op het stimuleren van de samenwerking tussen de sociale advocatuur en kantoren zonder toevoegingspraktijk. Sinds 2021 brengt de NOvA op regionaal en nationaal niveau kantoren met elkaar in contact en ondersteunt hen bij het opzetten van samenwerkingsverbanden.

Aandacht in de media

In de media vraagt de NOvA regelmatig aandacht voor de toegang tot het recht voor de meest kwetsbare groep rechtzoekenden.¹⁸

Wat vraagt de NOvA?¹⁹

De NOvA roept het kabinet op met spoed perspectief te bieden aan sociaal advocaten. Zowel op de korte als langere termijn. De eerste stap hierin is geld reserveren voor het uitvoeren van de aanbevelingen van de Commissie Van der Meer II om te zorgen voor voldoende toekomstperspectief voor sociaal advocaten. De NOvA pleit ervoor dat het kabinet niet opnieuw het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand herziet, maar werkt aan het versterken van het bestaande stelsel, om toekomstige toegang tot het recht te waarborgen.

“Het is voor veel advocaten simpelweg niet op te brengen om een gezonde sociale praktijk te voeren”. Het nieuwe kabinet moet nu echt doorpakken.”²⁰

Sanne van Oers, Algemeen deken Nederlandse Orde van Advocaten

Cijfers en trends Kenniscentrum Raad voor Rechtsbijstand

Bron: Kenniscentrum Raad voor Rechtsbijstand

¹⁸ <https://www.advocatenorde.nl>

¹⁹ [Gefinancierde rechtsbijstand | Nederlandse orde van advocaten \(advocatenorde.nl\)](#)

²⁰ [Tekort aan sociaal advocaten dreigt, NOvA dringt aan op structurele verbetering | Nederlandse orde van advocaten](#)