

Vergaderjaar 2022–2023

31 753

Rechtsbijstand

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 269

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2023

Sociaal advocaten staan de meest kwetsbare mensen in onze samenleving bij met het vinden van een oplossing voor hun – vaak complexe – juridische problemen en verrichten daarmee een belangrijke rol in onze democratische rechtsstaat. De sociale advocatuur is een specialisme waarbij meer nodig is dan alleen juridische vaardigheden. Sociaal advocaten laten mensen zich gehoord voelen en hebben vaak korte lijnen met het sociaal domein. Zo helpen zij mensen met multi-problematiek weer op weg. Als Minister voor Rechtsbescherming is het mijn verantwoordelijkheid om sociaal advocaten zo goed mogelijk toe te rusten om rechtzoekenden op een zo goed mogelijke manier te kunnen bijstaan. Het plan van aanpak in deze brief staat niet op zichzelf, maar vormt een onderdeel van mijn bredere missie om de toegang tot het recht te versterken. Het baart mij dan ook zorgen dat het aantal ingeschreven sociaal advocaten in de afgelopen jaren is gedaald.

Gelet op de signalen over de daling van het aantal sociaal advocaten in het stelsel heeft de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad), met nauwe betrokkenheid van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: de NOvA), het onderzoeksbureau Panteia een arbeidsmarktonderzoek laten uitvoeren.¹ De onderzoekers concluderen onder meer dat zich op niet al te lange termijn mogelijke tekorten in het aanbod van de sociale advocatuur zullen voordoen en dat een integraal plan nodig is. De signalen uit het veld en de conclusies van het rapport vragen om een serieuze respons, ook van mij vanuit mijn rol als hoeder van de rechtsbescherming.

In deze brief schets ik mijn plan van aanpak voor de sociale advocatuur en bijgaande menukaart met oplossingsrichtingen voor de aanwas en het behoud van de sociale advocatuur. Hiermee geef ik tevens uitvoering aan de motie van het Kamerlid Van Nispen (SP) c.s. die oproept tot een

¹ Onderzoeksbureau Panteia, *De arbeidsmarkt voor de Sociale Advocatuur*, Zoetermeer, augustus 2022 (Bijlage bij Kamerstuk 31 753 en 33 199, nr. 264).

dergelijk plan van aanpak, waarbij oplossingsrichtingen worden betrokken.²

In deze brief ga ik achtereenvolgend in op de conclusies uit het arbeidsmarktonderzoek sociale advocatuur, mijn plan van aanpak voor de sociale advocatuur en op hoofdlijnen de mogelijke oplossingsrichtingen. In de **bijlage** bij deze brief vindt u een menukaart met een uitgebreid overzicht van de verschillende oplossingsrichtingen. De menukaart beschouw ik als een levend document, waarbij ik open sta voor aanvullingen en nieuwe ideeën.

Conclusies uit het arbeidsmarktonderzoek sociale advocatuur

Het onderzoek van Panteia was gericht op het bieden van handvatten waarmee onder meer de Raad en de NOvA kunnen bevorderen dat het aanbod van sociaal advocaten voldoende blijft om aan de vraag naar rechtsbijstand te blijven voldoen. Het rapport bevat cijfermatige informatie over de arbeidsmarkt voor de sociale advocatuur, het schetst toekomstige ontwikkelingen en geeft een aantal oplossingsrichtingen voor huidige en toekomstige knelpunten op de arbeidsmarkt.

Volgens de onderzoekers heeft de arbeidsmarkt voor de sociale advocatuur een bijzonder karakter, met name door een relatief lang opleidingstraject (universiteit en beroepsopleiding advocatuur). Juristen die sociaal advocaat willen worden hebben doorgaans, zo volgt uit het rapport, eerst praktijkervaring nodig voordat zij het traject van advocaatstagiair in kunnen gaan. Beginnende advocaten in de sociale advocatuur zijn om die reden gemiddeld ouder dan beginnende advocaten in de commerciële advocatuur. De netto-inkomsten in de sociale advocatuur vallen lager uit dan die in de commerciële advocatuur en het bedrijfsleven. De onderzoekers concluderen dat de investering in opleiding in combinatie met relatief lage inkomsten potentiële sociaal advocaten ervan weerhouden om voor het beroep te kiezen. Tegelijkertijd merken de onderzoekers op dat de sociale advocatuur is vergrijsd en dat er de nodige sociaal advocaten zijn, die er ruim voor hun pensioendatum mee stoppen. Ook zijn er andere banen beschikbaar met een zekerder of hoger inkomen.

In het rapport concluderen de onderzoekers dat zich op niet al te lange termijn mogelijke tekorten in het aanbod van de sociale advocatuur zullen voordoen en dat een integraal plan nodig is. Om deze voorspelde tekorten tegen te gaan geven de onderzoekers een aantal oplossingsrichtingen mee. Deze oplossingsrichtingen adresseer ik in het vervolg van deze brief en de bijbehorende menukaart.

Plan van aanpak sociale advocatuur

Ik geef invulling aan mijn verantwoordelijkheid als Minister voor Rechtsbescherming door binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand de juiste randvoorwaarden te creëren voor een toekomstbestendige sociale advocatuur. Ik ga een duurzame infrastructuur neerzetten waarop kan worden voortgebouwd. De afgelopen maanden heb ik constructieve gesprekken gevoerd met de NOvA, de Raad en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (hierna: de VSAN) om tot een plan van aanpak te komen. In die gesprekken stonden de aanbevelingen uit het rapport van Panteia centraal.

² Kamerstuk 36 200 VI, nr. 65.

Hoofdlijnen van de oplossingsrichtingen

Het plan van aanpak bestaat uit een menukaart met diverse oplossingsrichtingen, die de komende periode samen met eerdergenoemde partners verder zullen worden geconcretiseerd. De menukaart met oplossingsrichtingen voor het stimuleren van nieuwe aanwas en tegelijkertijd het behouden en versterken van de sociale advocatuur is opgebouwd in de volgende thema's:

- I. Beroepsopleiding advocatuur
- II. Onderwijs
- III. Vergoedingen
- IV. Kwaliteit
- V. Innovatie
- VI. Maatschappelijke bijdrage
- VII. Lange termijn projecten/stelselverandering

De menukaart is wat mij betreft een doorlopend initiatief waarop gaandeweg oplossingsrichtingen kunnen worden aangepast, met elkaar worden verbonden of toegevoegd. Daarbij sta ik nadrukkelijk ook open voor suggesties uit uw Kamer en het werkveld. Hieronder licht ik graag een aantal van de oplossingsrichtingen expliciet uit.

Beroepsopleiding advocatuur en onderwijs

Allereerst ga ik in op de aandacht voor de sociale advocatuur in opleidingen. Dit mede naar aanleiding van de motie van 7 december 2022 van de Kamerleden Ellian (VVD) en Van Nispen (SP).³ Daarin verzoeken zij de regering om te realiseren dat in de beroepsopleiding advocatuur aan het curriculum een vak «gesubsidieerde rechtsbijstand» toegevoegd wordt waarbij elke advocaat-stagiair ten minste twee weken meeloopt op een kantoor waar deze rechtsbijstand geleverd wordt. Ik omarm de geest van de motie, maar zoals ik ook tijdens het tweeminutendebat rechtsbijstand d.d. 7 december 2022 heb aangegeven, heb ik hier geen positie in.⁴ Het inrichten van de beroepsopleiding is een per wet vastgelegde bevoegdheid van de NOvA.⁵ Het is dan ook aan de NOvA om te besluiten om het curriculum van de beroepsopleiding aan te passen. De NOvA heeft in het onlangs vernieuwde curriculum van de beroepsopleiding gekozen voor een integratie van Ethiek, vaardigheden en juridische inhoud. Er wordt op die manier aandacht besteed aan de sociale advocatuur. Advocaten-stagiairs die de beroepsopleiding volgen hebben bovendien al een richting binnen de advocatuur en een kantoor gekozen. Samen met de NOvA, VSAN en de Raad, zet ik me er daarom op dit moment voor in om de sociale advocatuur al eerder onder de aandacht te brengen van studenten op universiteiten en hogescholen. Dit gebeurt onder meer door het geven van gastcolleges vanuit zowel de Raad, NOvA en VSAN, als mijn ministerie. Ik juich dit toe en zet in op een intensivering in de toekomst.

Samen met universiteiten en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) ga ik de mogelijkheid onderzoeken van een studierichting sociaal recht. Daarnaast bestond er eerder al een leerstoel Sociale rechtshulp. De Raad onderzoekt momenteel het instellen van een leerstoel toegang tot het recht in een lerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ik betrek dit ook bij de gesprekken die ik met universiteiten en het Ministerie van OCW ga voeren. Ik kom daarop terug in de volgende voortgangsrapportage rechtsbijstand voor de zomer.

³ Kamerstuk 31 753, nr. 265.

⁴ Handelingen II 2022/23, nr. 32, item 7.

⁵ Vergelijk artikel 9c Advocatenwet.

Voorts bestaat sinds 2021 de subsidieregeling beroepsopleiding sociale advocatuur. Sociale advocatenkantoren kunnen daarmee een subsidie aanvragen voor advocaat-stagiairs die starten met de beroepsopleiding. De subsidie dekt de totale kosten van de beroepsopleiding (vooralsnog € 11.708). De regeling heeft een subsidieplafond van € 2.050.000, zodat voor 175 stagiairs hiervan gebruik kan worden gemaakt. Het subsidieplafond van de eerste regeling van 2021 werd bereikt. In 2021 zijn er dan ook 175 stagiaires opgeleid. Tot op heden hebben 166 nieuwe sociaal advocaten van de huidige subsidieregeling 2022 gebruik gemaakt. Zij zijn breed over het land verspreid en werken op diverse rechtsgebieden. Ik ga deze regeling voor 2023 opnieuw instellen. De sinds 2021 lopende regeling wordt daarnaast in de zomer van 2023 geëvalueerd.

Vergoedingen

Ik hoor vanuit de praktijk dat de wettelijke wijze van indexering niet voldoet. Er zou een ongunstige systematiek worden gehanteerd waardoor de indexering een jaar achterloopt, en zelfs meer dan twee jaar wordt gekeken naar hoelang een zaak gemiddeld duurt en wanneer deze wordt gedeclareerd.

Met de invoering van scenario 1 van de commissie-Van der Meer zijn per 1 januari 2022 de vergoedingen voor sociaal advocaten, mediators en bijzonder curatoren structureel verbeterd. De commissie-Van der Meer heeft daarnaast ook al aanbevolen een systeem voor een periodieke herijking van het vergoedingstelsel te creëren. Ik ben momenteel met alle betrokken partijen een systematiek voor periodieke herijking aan het ontwikkelen, waarover ik de Kamer in de volgende voortgangsrapportage rechtsbijstand voor de zomer nader zal informeren. De commissie heeft ook aanbevolen dat een deugdelijk gespecificeerde urenverantwoording wordt meegezonden als voorwaarde voor de vaststelling van de vergoedingen. Inmiddels verkennen de Raad en het Kenniscentrum samen met de NOvA hoe de eerste experimentele stappen hiertoe gezet kunnen worden.⁶

Ik zet bovendien momenteel alle feiten over de vergoedingen op een rij en vergelijk bijvoorbeeld de huidige indexeringssystematiek met andere wijzen van indexeren. Hierover informeer ik uw Kamer nader in de volgende voortgangsrapportage rechtsbijstand.

Maatschappelijke bijdrage

Vanuit mijn rol en verantwoordelijkheid doe ik wat ik kan om de sociale advocatuur te steunen. Ik zie hier echter ook een rol weggelegd voor de commerciële advocatuur. Ik doe dan ook expliciet een beroep op de commerciële advocatuur om een (financiële) bijdrage te leveren aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Hiermee geef ik uitvoering aan een van de uitgangspunten uit het coalitieakkoord, waarin is opgenomen dat van de gehele advocatuur een substantiële maatschappelijke bijdrage wordt verwacht.⁷ Een van de mogelijke oplossingsrichtingen kan bijvoorbeeld zijn het oprichten van een fonds door en voor advocaten. Mijn gedachte daarbij is dat daarmee (een deel van) de kosten van advocaat-stagiairs zou kunnen worden betaald, bijvoorbeeld ten aanzien van de beroepsopleiding, maar ook andere opties diep ik de komende

⁶ Het Kenniscentrum valt formeel gezien onder de Raad. Het Kenniscentrum monitort, evalueert en onderzoekt het stelsel en is beschikbaar ten behoeve van de partijen in het stelsel, waaronder ook mijn ministerie en het Juridisch Loket.

⁷ Coalitieakkoord 2021–2025 (VVD, D66, CDA, ChristenUnie), *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, 15 december 2021 (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77).

periode graag verder uit. Ik ben hierover voortdurend met de NOvA in gesprek.

De afgelopen jaren zijn bovendien al verschillende initiatieven gestart waarbij kantoren zonder toevoegingspraktijk samenwerken met sociale kantoren. Zo bestaan er sinds enige tijd detachingsprogramma's waarbij advocaat-stagiairs van commerciële advocatenkantoren voor ten minste een maand gedetacheerd worden naar een sociaal advocatenkantoor. Dit biedt advocaat-stagiairs de kans om zich als advocaat breder te ontwikkelen en zittingservaring op te doen. Het gedurende een periode werken in de sociale advocatuur creëert meer interesse en waardering voor de sociale advocatuur en verbetert de samenwerking tussen de twee kantoren. Ik ben blij met het bestaan van dit soort programma's en moedig advocatenkantoren aan vergelijkbare programma's op te starten. Daarbij kan ook gedacht worden aan de detachering van ervaren advocaten naar de sociale advocatuur. Ik zie echter wel in dat dit soort programma's alleen op basis van vrijwilligheid kunnen bestaan. Een verplichting tot detachering (tijdens de stage) levert een (te grote) belasting op voor de sociale kantoren.

Lange(re) termijn

Waar mogelijk wil ik meer synergie creëren tussen de verschillende beroepsgroepen in het rechtsbestel. Daarbij denk ik onder meer aan het makkelijker maken voor juristen uit de eerste lijn, bijvoorbeeld van het Juridisch Loket, om de stap naar de sociale advocatuur te maken en omgekeerd. Deze ideeën beslaan een breder veld dan alleen het rechtsbijstandsstelsel. Ik neem deze actie dan ook mee in het kader van de visieontwikkeling rondom Toegang tot het Recht.⁸

Proces

Het plan van aanpak is tot stand gekomen in samenwerking met de NOvA, de Raad en VSAN. Samen met de hen heb ik met een open en brede blik gereflecteerd op de vraag hoe we de sector aantrekkelijker kunnen maken voor de jonge generatie juristen en de huidige sociaal advocaten kunnen behouden. Hoe kan op een slimme manier worden aangesloten bij alle initiatieven die al lopen? Daarbij kijk ik ook naar acties en initiatieven die op de korte en op de middellange termijn kunnen worden ontplooid. In het achterhoofd speelt daarnaast steeds de vraag wat er nodig is voor een duurzame en toekomstbestendige plek van de sociale advocatuur binnen het gehele stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en ook binnen het rechtsbestel. Een belangrijk onderdeel daarvan is de vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand waarbinnen de sociale advocatuur een essentiële rol speelt.

Een aanpak langs meerdere lijnen is het uitgangspunt, daarom zal ik de komende periode samen met de betrokken partijen in goed overleg de diverse oplossingsrichtingen verder uitwerken. Ik wil de sociale advocatuur versterken met een combinatie van verschillende initiatieven voor de korte en middellange termijn, en de (aanstaande) sociaal advocaat ondersteunen en stimuleren vanaf de opleiding tot aan zijn of haar pensioen. Ook ga ik onderzoeken hoe meer synergie kan worden gecreëerd binnen het rechtsbestel en of er alternatieve bedrijfsstructuren mogelijk zijn om sociaal advocaten meer inkomenszekerheid te bieden. Dit laatste is echter een traject van een lange adem. Tegelijkertijd zijn de financiële middelen schaars. Dat vraagt scherpe keuzes en slimme inzet

⁸ Ik werk momenteel aan een voorstel voor de versterking van de toegang tot het recht. Ik ben voornemens om de Tweede Kamer hierover dit jaar te informeren.

van de beschikbare middelen. In het kader van de voortgezette stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand zijn al een paar mooie stappen gezet. Zo zijn de vergoedingen voor sociaal advocaten, mediators en bijzonder curatoren per 1 januari 2022 verbeterd en is er een subsidieregeling ten behoeve van de beroepsopleiding van nieuwe sociaal advocaten.⁹

Slotwoord

De sociale advocatuur is een essentieel onderdeel van ons rechtsbestel. De daling van het aantal sociaal advocaten baart mij zoals gezegd zorgen. Vanuit mijn rol als Minister voor Rechtsbescherming wil ik alle mogelijkheden benutten die er zijn om de positie van de sociale advocatuur te versterken. In deze brief en met de menukaart heb ik uw Kamer daarom geïnformeerd over mijn plan van aanpak voor een duurzame toekomst van de sociale advocatuur. Het versterken van de sociale advocatuur beschouw ik als belangrijk onderdeel van mijn missie om de toegang tot het recht te verbeteren.

Ik zie de versterking van de sociale advocatuur als een continu proces waarbij samenwerking tussen de verschillende spelers in het veld cruciaal is. De initiatieven en oplossingsrichtingen die ik met deze brief naar voren breng zijn zeker niet limitatief. Ik sta open voor nieuwe ideeën. De komende tijd blijf ik de dialoog hierover met alle betrokken partijen voeren. Samen met hen wil ik een blijvende vuist maken voor deze essentiële beroepsgroep. In de komende voortgangsrapportages rechtsbijstand houd ik uw Kamer op de hoogte over de geboekte voortgang.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

⁹ *Stb.* 2021, nr. 639; *Stcrt.* 2022, nr. 9996.