



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2015-5

Rechtshulp gemist?

M. ter Voert
C. Klein Haarhuis

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

Samenvatting – 5

1 Inleiding – 11

- 1.1 Verklaringen voor gebruik – 11
- 1.2 Doel- en vraagstelling – 14
- 1.3 Methode van onderzoek – 15

2 Omvang en redenen niet-gebruik – 21

- 2.1 Omvang (niet-)gebruik van rechtshulp – 21
- 2.2 Redenen voor niet-gebruik rechtshulp – 22
- 2.3 Omvang en redenen niet-gebruik procedure – 27
- 2.4 Niet-gebruik en respondent-, probleem- en tegenpartijenkenmerken – 28
- 2.5 Redenen niet-gebruik en probleem-, respondent- en tegenpartijkenmerken – 34

3 Welke resultaten worden bereikt? – 37

- 3.1 Bereikte resultaten – 38
- 3.2 Resultaten naar gebruik van rechtshulp en procedures – 39
- 3.3 Resultaten en gebruik, gecontroleerd voor overige kenmerken – 41
- 3.4 Resultaatindicatoren procedures (met zittingen) – 42

4 Conclusie – 47

Summary – 53

Literatuur – 57

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie – 59
- 2 Tabellen b1 en b2 – 61
- 3 Gebruik en multivariate analyses – 63
- 4 Kenmerken en resultaatindicatoren – 65

Samenvatting

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft aanbevolen dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie beter inzicht verschaft in niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand. Onder niet-gebruikers verstaat de AR de mensen 'die voldoen aan de criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand (laag inkomen, geen of weinig vermogen, juridisch geschil), er geen gebruik van maken, maar dat wel nodig hadden'. In een reactie hierop heeft de Minister van Veiligheid en Justitie geantwoord dat deze onderzoeksvraag onder andere zal worden meegenomen in het onderzoek 'de Geschilbeslechtingdelta'.

Doel- en vraagstelling

Doel van het onderhavige onderzoek is om inzicht te verschaffen in het niet-gebruik van rechtshulp. De vraag van de AR is op een aantal punten verbreed. Ten eerste is het gebruik van rechtshulp onder alle inkomensgroepen in kaart gebracht en niet beperkt tot het niet-gebruik door rechtzoekenden die voldoen aan de criteria van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Het gebruik van rechtshulp door niet-Wrb-gerechtigden is beleidsmatig eveneens relevant en vormt bovendien een nuttig referentiekader voor het gebruik van rechtshulp door de groep Wrb-gerechtigden.

Ten tweede kunnen ook anderen dan (gesubsidieerde) advocaten rechtshulp leveren, daarom zijn verschillende vormen van rechtshulp onderscheiden. Ten derde is het al of niet gebruik van (buiten)gerechtelijke procedures onderzocht.

Of niet-gebruikers de rechtshulp wel nodig hadden (bewoordingen van de AR), valt niet objectief vast te stellen. De keuze of stap om geen rechtshulp of procedure te gebruiken, is er uiteindelijk een van de burger zelf. Wel is in dit onderzoek zoveel mogelijk inzicht geboden in het niet-gebruik, door (a) beweegredenen van niet-gebruikers van rechtshulp en procedures in kaart te brengen (onder andere of de burger het zelf niet nodig achtte) en (b) de resultaten van de aanpak door niet-gebruikers te vergelijken met die van gebruikers. Op deze wijze is inzicht gegeven in mogelijke drempels die burgers hebben ervaren en in hoeverre dat niet-gebruik mogelijk nadelig is geweest.

Vanuit de literatuur wordt verondersteld dat niet-gebruik onder andere kan samenhangen met bepaalde kenmerken van de rechtzoekende, zoals het beschikken over economische (onder andere inkomen en rechtsbijstandsverzekering) en sociaal-psychologische hulpbronnen (onder andere opleidingsniveau en etnische afkomst). Daarnaast wordt het gebruik van hulp in verband gebracht met bepaalde kenmerken van het probleem (type, financieel belang, ernst, complexiteit) en de tegenpartij (particulier, bedrijf of overheid). Om meer inzicht te krijgen de factoren die samenhangen met het al of niet gebruik van rechtshulp en procedures, is in de onderhavige studie onderzocht in hoeverre het gebruik van rechtshulp en procedures samenhangt met bovenstaande probleem-, respondent- en tegenpartijkenmerken.

De onderzoeksvragen luiden:

- 1 In hoeverre is sprake van niet-gebruik, in termen van (a) niet-gebruik van rechtshulp en (b) niet-gebruik van juridische procedures? In hoeverre hangt dit niet-gebruik samen met het al of niet Wrb-gerechtigd zijn en andere respondent-, probleem- en tegenpartijkenmerken?
- 2 Welke redenen geven burgers (al of niet Wrb-gerechtigden) voor het niet-gebruik?
- 3 Welke resultaten boeken niet-gebruikers (onder andere wat betreft doelbereik, oplossen conflict, rechtvaardigheidsbeleving, nakoming) en zijn deze minder vaak

positief dan die van gebruikers van rechtshulp of procedures? Blijven eventuele verschillen bestaan als wordt gecontroleerd voor respondent-, probleem- en tegenpartijenmerken?

Methode van onderzoek

De gegevens in het onderhavige onderzoek zijn gebaseerd op de probleemoplossingsenquête van de Geschilbeslechtingdelta 2014 (Ter Voert & Klein Haarhuis, te verschijnen). Dat wil zeggen dat de gegevens betrekking hebben op 1.928 respondenten van 18 jaar en ouder die in de periode mei 2009 tot en met mei 2014 een probleem hebben gehad. Het betreft een internetenquête, wat zou kunnen betekenen dat een kwetsbare groep burgers, zoals niet-internetgebruikers woonachtig in achterstandswijken, niet is bereikt. Dit zou een groep kunnen zijn waarin veel sprake is van niet-gebruik van rechtshulp. In eerder *face to face* onderzoek onder deze groep zijn hier echter geen aanwijzingen voor gevonden.

Het wel of niet Wrb-gerechtigd zijn, kon niet exact worden vastgesteld op basis van de beschikbare onderzoeksgegevens. De indeling is gebaseerd op een benadering op basis van het bruto jaarinkomen van het huishouden en de woonsituatie.

Het wel of niet rechtshulpgebruik is op verschillende manieren ingevuld. Ten eerste is een onderscheid gemaakt in rechtshulpgebruikers en niet-gebruikers. Rechtshulpgebruikers zijn respondenten die juridische deskundigen of organisaties hebben ingeschakeld zoals advocaten, rechtsbijstandsverzekeraars, sociaal raadslieden of de vakbond. Ten tweede is gekeken naar het al of niet gebruik van een specifieke rechtshulpverlener: een advocaat, rechtsbijstandsverzekeraar of het Juridisch Loket. De redenen voor niet-gebruik zijn nagevraagd bij respondenten die: a) geen actie hebben ondernomen, b) een specifieke rechtshulpverlener hebben overwogen, maar niet hebben geraadpleegd, c) geen juridische procedure zijn gestart.

De resultaten die respondenten hebben bereikt, zijn vastgesteld aan de hand van vijf indicatoren: het bereiken van de eigen doelen, het beëindigd of opgelost zijn van het probleem, een als rechtvaardig ervaren overeenkomst of beslissing en het nakomen van afspraken (onderling of uitspraken door een derde).

Aangezien zowel het gebruik van hulp of procedures als de resultaten, die men bereikt, kunnen samenhangen met kenmerken van de respondent, van het probleem of van de tegenpartij zijn deze samenhangen beschreven en is in voorkomende gevallen voor relevante kenmerken gecontroleerd.

Omvang gebruik en niet-gebruik

Ongeveer 63% van de respondenten heeft bij de aanpak van het probleem geen rechtshulpverlener geraadpleegd, 37% dus wel.

Ongeveer 12% van alle respondenten met een probleem heeft een advocaat geraadpleegd, 11% een rechtsbijstandsverzekeraar en 5% Het Juridisch Loket.

Ongeveer 25% van alle respondenten heeft een bepaalde rechtshulpverlener overwogen of geprobeerd in te schakelen, zonder dat contact tot stand is gekomen. In 5% van de gevallen gaat het om een rechtsbijstandsverzekeraar en in 4% om een advocaat.

Uiteindelijk was 4% van de respondenten betrokken bij een gerechtelijke procedure en 11% bij een buitengerechtelijke procedure.

Bovengenoemde percentages gelden in ongeveer gelijke mate voor wel of niet Wrb-gerechtigden. Het wel of niet gebruiken van rechtshulp in het algemeen – en advocaten in het bijzonder – hangt vooral samen met probleemkenmerken, zoals type en ernst, en vrijwel niet met achtergrondkenmerken van burgers.

Bij rechtsbijstandsverzekeringen zijn er wel verschillen in de mate waarin men een dergelijke verzekering heeft – Wrb-gerechtigden hebben dit minder vaak dan niet-

Wrb-gerechtigden – maar als ze een polis hebben, dan doen ze er in ongeveer gelijke mate een beroep op.

Redenen niet-gebruik

Indien respondenten a) geen actie hebben ondernomen, b) een specifieke rechtshulpverlener hebben overwogen, maar niet geraadpleegd, of c) geen juridische procedure zijn gestart, is betrokkenen gevraagd waarom ze dit niet hebben gedaan. Bij al deze drie stappen blijkt dat de grootste groep afziet van die aanpak omdat het valt in de categorieën 'het probleem is opgelost', 'niet de moeite waard', 'niet nodig'. Te hoge kosten worden niet vaak genoemd door respondenten die geen actie hebben ondernomen (4%) en respondenten die geen procedure zijn gestart (8%), maar spelen wel vaker een rol bij het niet inschakelen van een advocaat. Bijna de helft van de respondenten die een advocaat heeft overwogen, maar uiteindelijk niet heeft ingeschakeld, heeft dit gedaan vanwege de kosten. Dit hoeft nog niet te betekenen dat hier sprake is van een serieuze drempel. Als er een gering belang tegenover staat, hoeft dit niet het geval te zijn. Wel blijkt dat ook als specifiek wordt gekeken naar de onopgeloste problemen die ernstig worden gevonden en waarvan het financieel belang boven de drempelwaarde voor gesubsidieerde rechtsbijstand ligt (€ 250 of € 500), ongeveer de helft van de respondenten afziet van een advocaat vanwege de kosten.

Andere mogelijke institutionele drempels zoals slechte bereikbaarheid of beschikbaarheid van een rechtshulpverlener worden weinig genoemd. 'Kost te veel tijd en moeite' zou kunnen duiden op een te complex rechtsbestel. Deze reden wordt door 10 tot 15% van de respondenten genoemd.

Verder noemt 5 tot 11% van de niet-gebruikers sociaalpsychologische drempels, zoals 'wist niet hoe dat aan te pakken'. En ook weerhouden aspecten zoals 'het niet willen schaden van de relatie met de andere partij' 6 tot 10% van de respondenten van de drie genoemde stappen.

De genoemde percentages gelden in ongeveer gelijke mate voor wel en niet-Wrb-gerechtigden. Een uitzondering vormt het noemen van sociaalpsychologische drempels: Wrb-gerechtigden noemen dit soort drempels vaker dan niet-Wrb-gerechtigden.

Resultaten

Een tweede manier om mogelijk nadelig niet-gebruik van rechtshulp vast te stellen, is naar de afloop van het probleem te kijken: welk resultaat is bereikt.

Als burgers die geen gebruik hebben gemaakt van rechtshulp en/of een procedure minder positieve resultaten behalen dan burgers die wel gebruik hebben gemaakt van rechtshulp en/of een procedure, kan het niet-gebruik nadelig zijn geweest. Tot positieve resultaten zijn vijf zaken gerekend: het bereiken van de eigen doelen, het beëindigd of opgelost zijn van het probleem, een als rechtvaardig ervaren overeenkomst of beslissing en het nakomen van afspraken (onderling of uitspraken door een derde). Ongeveer 68% van alle respondenten heeft zijn of haar hoofddoel geheel of gedeeltelijk bereikt. Van alle problemen is 79% opgelost of beëindigd. Van de overeenstemmingen is 77% als rechtvaardig ervaren en van de beslissingen door een onafhankelijke derde in een procedure 72%. In 88% van die overeenkomsten of beslissingen waaruit een (financiële of andere) verplichting of afspraak voortvloeide, is deels of geheel sprake van nakoming.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er ofwel geen verschillen zijn tussen gebruikers en niet-gebruikers in de resultaten die ze behalen, ofwel dat de gebruikers juist minder vaak positieve resultaten bereiken dan de niet-gebruikers. In termen van zowel het bereiken van het hoofddoel, het beëindigen/oplossen van het probleem, de ervaren rechtvaardigheid van beslissingen door onafhankelijke derden als van

het voortduren van het probleem, zijn geen duidelijke verschillen gevonden tussen gebruikers en niet-gebruikers van rechtshulp of procedures, ofwel konden de verschillen (weg)verklaard worden door andere (veelal probleem)kenmerken. Verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers blijven, na controle van vooral probleemkenmerken, wel bestaan bij de *nakoming van de overeenkomst of beslissing* en de ervaren *rechtvaardigheid van de overeenkomst*. Bij rechtshulpgebruikers en degenen die betrokken waren bij een gerechtelijke procedure worden afspraken/ beslissingen minder goed nagekomen dan bij de niet-gebruikers. Tevens zien we dat degenen die een advocaat hebben ingeschakeld de bereikte overeenstemming met de andere partij minder vaak rechtvaardig vinden dan degenen die er geen hebben ingeschakeld.

Deze uitkomsten laten dus zien dat niet-gebruikers ofwel even vaak als gebruikers goede resultaten boeken ofwel betere resultaten, ook als gecontroleerd wordt voor probleemkenmerken. Als we echter kijken naar een specifieke groep niet-gebruikers, namelijk degenen die wel hebben overwogen om een bepaalde rechtshulpverlener of advocaat in te schakelen maar dat om verschillende redenen niet hebben gedaan, dan blijkt dat deze groep slechtere resultaten behaalt als het gaat om de oplossing van het probleem en de mate waarin ze de bereikte overeenstemming met de tegenpartij als rechtvaardig ervaren. Deze verschillen blijven bestaan als wordt gecontroleerd voor probleemkenmerken. Voor deze specifieke groep kan dus in zekere mate sprake zijn van nadelig niet-gebruik. Alhoewel we hiervoor hebben gezien dat ook degenen die wel een advocaat hebben ingeschakeld nog altijd de bereikte overeenstemming met de andere partij als meer onrechtvaardig ervaren dan degenen die dat niet hebben gedaan. Het is dus de vraag of deze groep beter af zou zijn geweest als ze wel een advocaat hadden genomen.

Slot

Het 'nodig hebben van rechtshulp' is een lastig te operationaliseren begrip. In onderzoek naar 'toegang tot recht' is het accent door de jaren heen verschoven van de 'behoefte aan rechtshulp' naar de 'behoefte aan een oplossing voor een probleem'. De achterliggende gedachte daarbij is dat burgers met een probleem niet per definitie behoefte hebben aan een advocaat. Burgers willen een oplossing voor hun probleem en de juridische weg kan een van de wegen zijn op dat te bereiken, maar dat hoeft niet. Het onderhavige onderzoek laat zien dat in veel gevallen burgers er zelf wel uitkomen en hun doel bereiken of het probleem oplossen zonder rechtshulpverleners. Tevens blijkt dat als ze wel hulp van rechtshulpverleners hebben gehad, dit geen garantie is dat ze hun doel bereiken of hun probleem hebben opgelost. De resultaten die rechtshulpgebruikers bereiken zijn niet beter dan die van niet-gebruikers en op een aantal aspecten zelfs minder goed. Het onderzoek laat zien dat vooral probleemkenmerken – zoals de ernst, het type probleem en het financieel belang – bepalend zijn voor wat mensen doen en bereiken. Bij lastige problemen schakelen ze hulp in en die problemen zijn ook met hulp niet altijd op te lossen.

Een andere bevinding is dat de hoogte van het inkomen en het al of niet Wrb-gerechtigd zijn, geen verschil maakt voor het gebruik van rechtshulp of procedures. Wel bewandelen de verschillende inkomensgroepen iets andere wegen. Lagere inkomensgroepen kloppen vaker aan bij het Juridisch Loket. Hogere inkomensgroepen en niet-Wrb-gerechtigden hebben vaker een rechtsbijstandverzekering. De financiële drempel om een advocaat in te schakelen wordt voor de lagere inkomensgroepen gedeeltelijk weggenomen door de gesubsidieerde rechtsbijstand. Bovendien beschikt een deel van deze groep over een rechtsbijstandsverzekering of is lid van de vakbond. Bij bepaalde typen problemen worden de kosten dan ook

(voor een deel) gedekt of wordt gratis hulp verstrekt door de rechtsbijstandsverzekering, de vakbond, de werkgever of de bijzondere bijstand van de gemeente. Dit neemt niet weg dat personen met een lager inkomen (cq. Wrb-gerechtigden) vaker sociaalpsychologische drempels noemen bij het inschakelen van rechtshulp en procedures: niet weten wat te doen of zich niet thuis voelen in die wereld zijn voor deze groepen vaker redenen voor niet-gebruik.

Tevens vormen voor alle inkomensgroepen de kosten van de advocaat een zekere drempel. Advocaten worden over het algemeen te duur gevonden. En de kosten zijn voor bijna de helft van degenen die een advocaat hebben overwogen een reden om er geen te nemen.

Voor burgers is steeds meer informatie op internet te vinden waardoor ze mogelijk in toenemende mate in staat zijn (goedkoop) zelf bepaalde problemen op te lossen. Ook ontwikkelen zich allerlei digitale tools om geschillen (goedkoper) op te lossen, zoals Rechtwijzer 2.0. Deze mogelijkheden zullen niet voor iedereen toegankelijk en begrijpelijk zijn, maar zullen wel voor een deel van de mensen de weg makkelijker en goedkoper maken om hun probleem op te lossen of weloverwogen beslissingen te nemen.

1 Inleiding

In het Verantwoordingsonderzoek 2013¹ beveelt de Algemene Rekenkamer (AR) aan dat de staatssecretaris van VenJ beter inzicht verschafft in niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand. Onder niet-gebruikers verstaat de AR de 'mensen die voldoen aan de criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand (laag inkomen, geen of weinig vermogen, juridisch geschil), er geen gebruik van maken, maar dat wel nodig hadden'. De AR acht zicht op niet-gebruik en de achterliggende oorzaken hiervan belangrijk, omdat dat inzicht geeft in de mate van toegankelijkheid van het recht via de gesubsidieerde rechtsbijstand. In de bestuurlijke reactie op het Verantwoordingsonderzoek 2013 (8 mei 2014)² antwoordt de Minister van Veiligheid en Justitie dat deze onderzoeksvraag onder andere zal worden meegenomen in het onderzoek 'de Geschilbeslechtingdelta'.

Het onderhavige onderzoek probeert aan deze toezegging te voldoen door gegevens over gebruik en niet-gebruik van rechtshulp uit het Geschilbeslechtingdelta-onderzoek te presenteren. De Geschilbeslechtingdelta brengt de civiel- en bestuursrechtelijke problemen van Nederlandse burgers in kaart en de wijze waarop burgers die problemen aanpakken. Het onderzoek is in 2003 voor het eerst uitgevoerd en in 2009 en 2014 herhaald. De gegevens zijn niet specifiek verzameld met als doel de vraag van de AR te beantwoorden en de groep burgers die voldoen aan de criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand zijn ook niet exact te onderscheiden in deze studie. Deze groep is bij benadering bepaald. De Geschilbeslechtingdelta biedt daarnaast de mogelijkheid om het niet-gebruik breder in kaart te brengen door het al of niet gebruik van rechtshulp onder alle burgers te belichten. Bovendien beperkt het onderzoek zich niet alleen tot (gesubsidieerde) rechtshulp door een advocaat, maar komen ook andere vormen van rechtshulp en het gebruik van (buiten-) gerechtelijke procedures aan de orde.

Het onderhavige onderzoek geeft inzicht in de mate waarin al of niet gebruik wordt gemaakt van verschillende vormen van rechtshulp en juridische procedures, de redenen waarom mensen afzien van rechtshulp of een juridische procedure en of mensen zonder rechtshulp slechter af zijn wat betreft de bereikte resultaten. Daarbij wordt bekeken in hoeverre eventuele verschillen samenhangen met achtergrondkenmerken van de respondent (onder andere inkomen) en kenmerken van het probleem, zoals de ernst en het financieel belang.

1.1 Verklaringen voor gebruik

Het al of niet gebruik van rechtshulp of gerechtelijke procedures en de achterliggende oorzaken daarvan vormen een traditioneel thema in rechtssociologische literatuur. Hierin worden diverse verklaringen voor het gebruik van rechtshulp en procedures gegeven (zie onder andere Schuyt et al., 1976; Griffiths, 1983; Klijn, 1996). Deze verklaringen richten zich onder meer op kenmerken van de rechtzoekende, van het probleem, van het aanbod aan rechtshulp en procedures, en van de tegenpartij. We zullen deze achtereenvolgens behandelen.

¹ Verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/venj/beleidsinformatie/beter-inzicht-wenselijk-niet-gebruik-en-doelmatigheid-van-gesubsidieer-5.

² Bestuurlijke reactie op uw Verantwoordingsonderzoek 2013 VenJ, 8 mei 2014. Zie Verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/venj/beleidsinformatie/beter-inzicht-wenselijk-niet-gebruik-en-doelmatigheid-van-gesubsidieer-5.

Kenmerken van de rechtzoekende

In rechtssociologisch onderzoek wordt onder andere de beschikbaarheid van hulpbronnen voor de rechtzoekende van belang geacht om verschillen in het gebruik van rechtshulp te verklaren (Carlin et al., 1967; Schuyt et al., 1976; Klijn, 1996).

Ten eerste wijzen auteurs op de toegang tot economische hulpbronnen. De gedachte hierachter is dat een gebrek aan financiële middelen een drempel kan vormen om rechtshulp in te schakelen of een procedure te starten. De verwachting is dat rechtzoekenden die minder beschikking hebben over economische hulpbronnen, vanwege de kosten minder gebruik van rechtshulp of een procedure zullen maken. In dit verband wordt gekeken naar de hoogte van het inkomen van de rechtzoekende en de eventuele aanspraak die gemaakt kan worden op gesubsidieerde rechtsbijstand of een rechtsbijstandsverzekering.

Ten tweede acht men de toegang tot sociaalpsychologische hulpbronnen van belang. Onder sociaalpsychologische hulpbronnen kunnen verschillende zaken geschaard worden, zoals beheersing van de Nederlandse taal, kennis van de middelen en mogelijkheden om voor de eigen belangen op te komen, communicatieve vaardigheden en sociale netwerken (Carlin, Howard & Messinger, 1966). Het effect van sociaal-psychologische hulpbronnen kan tweeledig zijn. Enerzijds kan een gebrek aan sociaalpsychologische hulpbronnen de kans kleiner maken dat iemand een probleem zelf kan oplossen; daarmee wordt de kans groter dat deskundige rechtshulp wordt ingeschakeld. Anderzijds kan een gebrek aan sociaalpsychologische hulpbronnen de kans groter maken dat iemand de weg naar juridische instanties niet kan vinden. Met andere woorden, mensen met veel sociaalpsychologische hulpbronnen kunnen vaker hun eigen boontjes doppen, maar weten indien nodig ook hoe ze bij instanties aan moeten kloppen. Mensen met te weinig sociaalpsychologische hulpbronnen kunnen juist rechtshulp nodig hebben, maar tegelijkertijd ook een drempel ervaren om bij rechtshulpverleners aan te kloppen (Van Velthoven & Ter Voert, 2003). Sociaalpsychologische vaardigheden worden in onderzoek vaak indirect afgeleid uit iemands opleidingsniveau of etnische herkomst (o.a. Peters & Ter Voert, 2007).

Kenmerken van het probleem

Het soort probleem kan voor een deel bepalen of men hulp nodig heeft of niet en welke opties open staan. De keuzealternatieven voor rechtzoekenden variëren op verschillende manieren met het soort probleem, op verschillende manieren.

Ten eerste kan de complexiteit van het probleem van belang zijn, met het oog op de behoefte aan informatie over rechten en plichten en oplossingsmogelijkheden. Bij sommige typen problemen, die relatief simpel zijn en/of die zich in het dagelijkse leven met behoorlijke regelmaat voordoen (zoals de aanschaf van een gebrekkig product), weten burgers uit de aard der zaak en/of uit ervaring welke oplossingsmogelijkheden er zijn. Rechtshulp voegt dan weinig toe. Bij andere typen problemen, waarbij die kennis niet direct voorhanden is, kan een beroep op rechtshulp noodzakelijk zijn om te weten te komen wat de juridische status van het geschil precies is en welke oplossingsmethoden beschikbaar zijn.

Ten tweede kan afhankelijk van het type probleem de inschakeling van een advocaat of het voeren van een procedure verplicht zijn. Bij een probleem kan er sprake zijn van een zekere vorm van 'rechtsnoodzaak' (Klijn et al., 1998). Zo moet men voor een echtscheiding uiteindelijk altijd een advocaat in de arm nemen en een gerechtelijke procedure doorlopen. Hetzelfde geldt voor bepaalde ontslagzaken. Bij problemen over een besluit van de overheid, bijvoorbeeld de hoogte van de WOZ-waarde, is een bezwaarschriftprocedure de aangewezen weg.

Ten derde zijn het belang dat er op het spel staat en de ernst van het probleem van invloed op de stappen die mensen ondernemen. Hoe ernstiger het probleem, of hoe

hoger de verwachte opbrengst van een oplossing, hoe meer mensen investeren in de aanpak (Van Velthoven & Ter Voert, 2004; Van Velthoven & Klein Haarhuis, 2010).

Kenmerken van het aanbod

Kenmerken van het aanbod kunnen ook invloed hebben op het gebruik van rechtshulp en juridische procedures. Voorbeelden zijn de hoogte van de kosten, de bereikbaarheid en beschikbaarheid van het aanbod.

Ten eerste kunnen de kosten van rechtshulp en van (buiten-)gerechtelijke procedures het gebruik ervan beïnvloeden. Verschillende onderzoeken hebben laten zien dat een hogere prijs tot vraaguitval leidt. Die uitval is echter beperkt (Klijn et al., 1998; Van de Torre, 2005). Een van de verklaringen voor de beperkte invloed is de (geringe) keuzevrijheid van cliënten. De prijsgevoeligheid van diensten neemt over het algemeen af naarmate er minder alternatieven zijn en de noodzaak groter is. Zo zal iemand niet gauw van een echtscheiding afzien omdat hij of zij geen advocaat en gerechtelijke procedure wil betalen. Een andere verklaring voor de geringe prijsgevoeligheid is dat de kosten (voor een deel) door anderen worden gedragen. Dit kan het geval zijn als de kosten worden gedekt door een rechtsbijstandsverzekering of de advocaatkosten voor een groot deel worden vergoed via gesubsidieerde rechtsbijstand.

Ten tweede kan het gebruik samenhangen met de moeite die men moet doen om rechtshulp te krijgen of een procedure te starten. Denk hierbij aan de (telefonische) bereikbaarheid, de openingstijden, wachttijden, doorlooptijden en de eenvoud om een procedure te starten (bv. een eenvoudige online intake).

Ten derde speelt de beschikbaarheid van de gewenste hulp of procedure een rol. Een bepaald aanbod van hulp of procedures kan het gebruik bepalen. Voor bepaalde consumentenproblemen kan men bijvoorbeeld terecht bij laagdrempelige geschillencommissies, eventueel als alternatief voor een rechtbank. Ook heeft het onderzoek van Schuyt et al. (1976) laten zien dat er in de jaren zeventig sprake was van leemten in de rechtshulp. In de eerste plaats was er geen wijdverbreide en acute behoefte aan procesvertegenwoordiging in juridische procedures, maar vooral aan advies en eenvoudige begeleiding bij het oplossen van problemen en conflicten. In de tweede plaats was er gebrek aan juridische diensten voor specifieke problemen, zoals problemen over uitkeringen, huur en belastingen. Dit heeft destijds geleid tot de oprichting van de Bureaus voor Rechtshulp.

Kenmerken tegenpartij

In verschillende studies wordt het al of niet juridiseren van een probleem (en daarmee het gebruik van rechtshulp en/of procedures) in verband gebracht met de aard van de tegenpartij of de aard van de relatie tussen partijen (zie onder andere Klein Haarhuis, 2008).

Ten eerste wordt gewezen op het belang dat wordt gehecht aan de (toekomstige) relatie met de tegenpartij. De gedachte is dat een beroep op een juridische interventie relaties op het spel zet. Naarmate beide partijen meer waarde hechten aan hun toekomstige relatie met de wederpartij, zullen ze die minder snel op het spel zetten door een derde partij bij hun geschil in te schakelen. De geschilbeslechting zal dan een meer informeel karakter hebben (Griffiths, 1996; Niemeijer, 1991). In het verlengde hiervan wordt verondersteld dat problemen met onder andere familie en burens minder snel zullen juridiseren dan bijvoorbeeld problemen met particulieren of instanties waarmee men geen langdurige relaties onderhoudt. Aan de kant van bedrijven kan meespelen dat zij klanten willen behouden en negatieve publici-

teit willen voorkomen. Door het zogenoemde 'reputatie-mechanisme' zouden zij daardoor geneigd zijn problemen informeel op te lossen.³

Ten tweede kan de tegenpartij bepaalde kenmerken hebben waardoor deze partij sneller of minder snel geneigd is de relatie te juridiseren. Zo wordt de overheid vaak gezien als een organisatie met een sterke interne bureaucratie en een geformaliseerde aanpak van klachten en bezwaren. Mede daardoor verlopen de contacten tussen de overheid en partijen veelal formeel en juridisch en zijn de mogelijkheden voor andere dan juridische oplossingen beperkt (Galanter, 1974, p. 112; Blankenburg, 1980, pp. 89-90).

Ten derde kunnen de hulpbronnen van de tegenpartij van belang zijn voor de acties die de burger onderneemt. Heeft de tegenpartij meer hulpbronnen tot zijn beschikking, dan kan dat de verwachting voeden dat er minder kans is om het doel te bereiken en dat de kosten (bijvoorbeeld vanwege langere procedures) hoog zullen uitvallen. Galanter (1974) beschrijft dit aan de hand van het onderscheid tussen 'one-shotters' en 'repeat-players'. 'One-shotters' zijn slechts incidenteel en repeat-players regelmatig partij in een gerechtelijke procedure. Burgers zijn in de regel 'one-shotters', terwijl rechtspersonen zoals bedrijven en overheidsinstellingen veelal 'repeat-players' zijn. De regelmatige toestroom van zaken gecombineerd met de financiële en organisatorische middelen die deze instanties hebben, brengt de mogelijkheid met zich mee om gespecialiseerde informatie en deskundigheid op te bouwen en om door schaalvergroting de kosten per zaak te drukken. Bovendien heeft de 'repeat-player' de mogelijkheid om een lange-termijnstrategie te voeren; hij zal zich minder snel door risico-aversie van een bepaalde procedure laten afhouden als er een kans op verlies is, zolang hij gemiddeld genomen goed scoort.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doel van het onderhavige onderzoek is om inzicht te verschaffen in het niet-gebruik van rechtshulp. De vraag van de AR is op een aantal punten verbreed. Ten eerste is het gebruik van rechtshulp onder alle inkomensgroepen in kaart gebracht en niet beperkt tot het niet-gebruik door rechtzoekenden die voldoen aan de criteria van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Het gebruik van rechtshulp door niet-Wrb-gerechtigden is beleidsmatig eveneens relevant en vormt bovendien een nuttig referentiekader voor het gebruik van rechtshulp door de groep Wrb-gerechtigden.

Ten tweede kunnen ook anderen dan (gesubsidieerde) advocaten rechtshulp leveren, daarom zijn verschillende vormen van rechtshulp onderscheiden. Ten derde is het al of niet gebruik van (buiten)gerechtelijke procedures onderzocht.

Op twee manieren zal worden geprobeerd inzicht te krijgen in niet-gebruik van rechtshulp of juridische procedures. Ten eerste door naar de redenen te kijken die respondenten geven voor het niet-gebruik en ten tweede door naar de afloop van hun probleem te kijken: welke resultaten hebben de respondenten bereikt? Uit de eerdere Geschilbeslechtingdelta-onderzoeken weten we dat veel burgers ook zonder rechtshulp in staat zijn hun probleem tot een goed einde te brengen.

³ Soms kunnen *repeat players* ook rechtszaken opzoeken vanwege verwachte positieve reputatie-effecten c.q. naamszuivering (Van Erp & Van Ewijk, 2005) of de precedentwerking van rechterlijke uitspraken: de rechterlijke uitspraak genereert jurisprudentie die ook in de toekomst gunstig voor de *repeat player* kan uitpakken (Galanter, 1974, p.101-2).

De vragen die met dit onderzoek worden beantwoord, zijn:

- 1 In hoeverre is sprake van niet-gebruik, in termen van (a) niet-gebruik van rechts-hulp en (b) niet-gebruik van juridische procedures? In hoeverre hangt dit niet-gebruik samen met het al of niet Wrb-gerechtigd zijn en andere respondent-, probleem- en tegenpartijenmerken?
- 2 Welke redenen geven burgers (al of niet Wrb-gerechtigden) voor het niet-gebruik?
- 3 Welke resultaten boeken niet-gebruikers (onder andere wat betreft doelbereik, oplossen conflict, rechtvaardigheidsbeleving, nakoming) en zijn deze minder vaak positief dan die van gebruikers van rechtshulp of procedures? Blijven eventuele verschillen bestaan als wordt gecontroleerd voor respondent-, probleem- en tegenpartijenmerken?

1.3 Methode van onderzoek

Dataverzameling

Dit onderzoek maakt gebruik van de gegevens van de Geschilbeslechtingsdelta 2014. De dataverzameling daarvan bestond uit twee onderdelen: een screenings-enquête en een probleemoplossingsenquête (Ter Voert & Klein Haarhuis, te verschijnen).

In de screeningsenquête is onderzocht in welke mate burgers van 18 jaar en ouder in de periode mei 2009 tot en met mei 2014 te maken hebben gehad met (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen. In april en mei 2014 hebben 5.424 Nederlanders (respons 72%) via Internet een gestructureerde vragenlijst beantwoord over een reeks van problematische situaties die betrekking hebben op het werk, het huren en verhuren van woonruimte, het bezit van onroerend goed, de aanschaf van producten en diensten, relatie- en familieproblemen, problemen met kinderen onder de 18 jaar, geldproblemen, gezondheidsproblemen veroorzaakt door derden en zaken als discriminatie, onheuse bejegening door ambtenaren en vreemdelingenzaken.

De steekproef is gestratificeerd getrokken uit een internetpanel van veldwerkbureau GFK en is representatief voor de Nederlandse bevolking wat betreft geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, inkomen, stedelijkheid van de woonomgeving en mate van internetgebruik.⁴

Diegenen die in de screeningsenquête één of meer niet-triviale problemen meldden, zijn in de vervolgvragenlijst van enkele weken later – de probleemoplossings-enquête – verder bevraagd over de aanpak van het probleem (indien meerdere problemen: het oudste probleem). Dit resulteerde uiteindelijk in een gegevensbestand van 1.928 respondenten en een zelfde aantal problemen, met informatie over onder andere contact met de wederpartij, het inschakelen van professionele (rechts)hulp, het starten van (buiten)gerechtelijke procedures, en beweegredenen van burgers bij de aanpak. In de Geschilbeslechtingsdelta 2014 (Ter Voert & Klein Haarhuis, te verschijnen) is meer informatie te vinden over de dataverzameling. De gegevens in het onderhavige onderzoek zijn gebaseerd op de probleemoplossings-enquête. Dat wil zeggen dat de gegevens betrekking hebben op 1.928 respondenten die in de periode mei 2009 tot en met mei 2014 een probleem hebben gehad.

Dat dit onderzoek is gebaseerd op een internetenquête, zou kunnen betekenen dat een kwetsbare groep burgers, zoals niet-internetgebruikers in achterstandssituaties, niet is bereikt. Dit zou juist ook een groep kunnen zijn waarin relatief vaak sprake is

⁴ Verdeling 0-3 uur per week, 4-11 uur per week, 12 uur of meer per week op basis van de Gouden Standaard.

van niet-gebruik. In de vorige editie van de Geschilbeslechtingdelta (Van Velthoven en Klein Haarhuis, 2010) is, aan de hand van een aanvullend *face-to-face*-onderzoek in toenmalige 'Vogelaarwijken' (later krachtwijken), gezien of (onder andere) attitudes en aanpak door deze kwetsbare groep aanmerkelijk verschillen van die van de online respondenten. Het gebruik van rechtshulp bleek vergelijkbaar met dat van respondenten uit de internet-enquête. Over de gelijke werking van de rechtspraak voor rijk en arm oordeelde de kwetsbare groep verder aanzienlijk negatiever. Deze bevindingen over de kwetsbare groep bleken tamelijk sterk vergelijkbaar met die van de laagst opgeleide groep binnen de internet-enquête. In de huidige screenings-enquête is de verdeling van opleidingsniveau representatief voor de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder (laagstopgeleiden 26%; Gouden Standaard 27%). Deze groep is dus goed vertegenwoordigd.

Operationalisering niet-gebruik

Niet-rechtshulpgebruik is in dit onderzoek op verschillende manieren ingevuld. Het eerste onderscheid dat we maken, is tussen rechtshulpgebruikers en verschillende groepen niet-gebruikers. Onder rechtshulpgebruikers verstaan we respondenten die een van de deskundigen of organisaties hebben ingeschakeld die vermeld staan in de rechterkolom van tabel 1. De niet-gebruikers zijn dan alle overige respondenten. Onder de niet-gebruikers onderscheiden we verschillende categorieën: de passieven, de doe-het-zelvers en de overige hulpgebruikers. De criteria voor deze categorieën staan ook in tabel 1 weergegeven.

Tevens hebben we onderscheid gemaakt naar specifieke typen rechtshulpverleners. Daarbij richten we ons vooral op het al of niet inschakelen van een advocaat, een rechtsbijstandsverzekeraar en het Juridisch Loket.

Tabel 1 Criteria voor rechtshulpgebruikers en niet-rechtshulpgebruikers (passieven, doe-het-zelvers, overige hulpgebruikers)

| Geen rechtshulp | Rechtshulp |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Passief</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geen contact met tegenpartij - Geen hulp gezocht bij deskundige of instantie - Geen mediation - Geen procedure gestart | <p>Rechtshulpgebruiker</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gebruikgemaakt van een of meer rechtshulpverleners: Advocaat, rechtsbijstandsverzekeraar, Juridisch Loket, sociaal raadsliden, vakbond, mediator, wets-/rechtswinkel, notaris, gerechtsdeurwaarder, rechtskundig adviseur, telefonische helpdesk ConsuWijzer, schuldhulpverlening |
| <p>Doe-het-zelver</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geen hulp gezocht bij deskundige of instantie - Contact met tegenpartij gehad en/of een procedure gestart | |
| <p>Overige hulpgebruiker</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gebruikgemaakt van een of meer hulpverleners: Zorgverlener, maatschappelijk werk, RADAR/Kassa, VEH, consumentenorganisatie, brancheorganisatie, politicus, religieuze organisatie, anders | |

Daarnaast is nog onderscheid gemaakt naar het al of niet gebruikmaken van een (buiten)gerechtelijke procedure. In tabel 2 staat weergegeven welke procedures onder de buitengerechtelijke en welke onder de gerechtelijke vallen.

Tabel 2 Soorten gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures

| Buitengerechtelijke procedure | Gerechtelijke procedure |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Procedure gestart bij: bezwaarcommissie, klachtencommissie/ombudsman, Huurcommissie, Geschillencommissie, tuchtcollege, arbitrage, online geschilprocedure (Paypal, e-bay, e-court) | - Procedure bij: rechtbank, gerechtshof, Raad van State, Centrale Raad van Beroep, Hoge Raad |

Onder niet-gebruikers verstaat de AR, mensen die geen gebruikmaken van (gesubsidieerde) rechtshulp, *maar dat wel nodig hadden*. In welke gevallen mensen wel rechtshulp nodig hadden, is een normatief oordeel en niet objectief vast te stellen. Mensen hebben niet altijd rechtshulp nodig om hun probleem op te lossen. Tevens kan het zijn dat ze het (financiële) belang of de ernst van het probleem te gering vinden, om er veel moeite in te steken of kunnen ze andere voor hen relevante overwegingen hebben om geen rechtshulp in te schakelen. In het onderhavige onderzoek proberen we op twee manieren inzicht in te krijgen in niet-gebruik. Ten eerste door na te gaan welke *redenen* respondenten voor bepaalde vormen van niet-gebruik hebben gegeven. Die redenen zijn nagevraagd bij respondenten die: a) geen actie hebben ondernomen, b) een specifieke rechtshulpverlener hebben overwogen, maar niet hebben geraadpleegd, c) geen juridische procedure zijn gestart. Omdat respondenten vaak aangeven dat actie ondernemen, hulp inschakelen of een procedure starten om verschillende redenen niet nodig of niet de moeite waard was, wordt in tweede instantie naar het niet-gebruik bij een selectie van ernstige, relevante problemen gekeken. Daarbij 'verwijderen' we de gevallen waarbij:

- respondenten als reden hebben gegeven dat hulp uiteindelijk niet 'nodig was/het probleem is opgelost', 'er niets meer aan te doen was' en/of 'niet de moeite waard was'. Deze redenen kunnen verschillen voor de drie categorieën van niet-gebruik;
- respondenten aangeven dat het probleem niet zo ernstig was. Dit zijn respondenten die op de vraag 'In hoeverre heeft het probleem u beziggehouden' hebben geantwoord: 1 'in het geheel niet' of 2 'een beetje' op een schaal van 1 tot 5. Indien de kosten als drempel worden genoemd om actie te ondernemen, wordt tevens naar het financieel belang van de zaak gekeken.

Ten tweede kijken we naar de afloop van het probleem: welk resultaat is bereikt. Indien respondenten die geen gebruik hebben gemaakt van rechtshulp en/of een procedure een negatief resultaat behalen, kan sprake zijn van nadelig niet-gebruik. Dat resultaat bepalen we aan de hand van een aantal indicatoren, zoals doelbereik, rechtvaardigheidsbeleving en nakoming van afspraken. Het hoeft echter niet zo te zijn dat degenen die wel gebruik hebben gemaakt van een procedure of rechtshulp per definitie een gunstig resultaat behalen. Ook zij kunnen hun doel niet hebben bereikt en ook bij hen kan het probleem niet zijn opgelost. De resultaten van niet-gebruikers zullen daarom ook worden vergeleken met die van gebruikers.

In het huidige onderzoek gebruiken we zoveel mogelijk een neutrale definitie: niet-gebruik. We kunnen niet vaststellen of niet-gebruikers 'wel rechtshulp nodig hadden'. Door inzichten te bieden op de twee genoemde manieren laten we (wel) zien in hoeverre dat niet-gebruik *mogelijk* nadelig is geweest. Maar we doen niet meer dan dat.

Operationalisering inkomen en Wrb-gerechtigd

Of mensen in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand is afhankelijk van hun fiscale jaarinkomen (in 2013 maximaal € 25.200 voor alleenstaanden en € 35.600 voor gehuwden, samenwonenden en eenoudergezinnen) en heffingsvrijvermogen (in 2013 maximaal ongeveer € 21.000). Over dergelijke specifieke gegevens beschikken we niet in het onderzoek: het heffingsvrije vermogen van de respondent is niet bekend en over het inkomen weten we alleen het *bruto jaarinkomen*⁵ in vijf categorieën (zie tabel 3). Die indeling in categorieën correspondeert niet precies met de inkomensgrenzen van de Wet op de Rechtsbijstand (Wrb). We kunnen op basis van het bruto jaarinkomen van het huishouden en gegevens over de woonsituatie van de respondent (alleenstaand versus samenwonend met andere volwassenen, eenoudergezin) wel een schatting maken van het aantal Wrb-gerechtigden. Hierbij is dus geen rekening gehouden met het vermogen van de respondent en tevens niet met het *fiscale* inkomen. In tabel 3 is te zien dat op basis van deze schatting maximaal 30% van de respondenten met een probleem Wrb-gerechtigd is.⁶

Tabel 3 Bruto jaarinkomen huishouden en schatting Wrb-gerechtigden

| | Woonsituatie Onbekend | Alleenstaand | Samenwonend/ eenoudergezin | Totaal % respondenten met probleem |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------|-------------------------------|---------------------------------------------------|
| Bruto huishoudinkomen | N=63 | N=306 | N=1.559 | N=1.928 |
| Minder dan € 12.500 | 14 | 47 | 24 | 4% |
| € 12.500 - € 26.000 | 14 | 108 | 107 | 12% |
| € 26.000 - € 32.500 | 6 | 35 | 130 | 9% |
| € 32.500 - € 39.000 | 2 | 22 | 130 | 8% |
| € 39.000 - € 65.000) | 17 | 71 | 565 | 34% |
| € 65.000 - € 77.500 | 6 | 6 | 160 | 9% |
| € 77.500 > | 4 | 17 | 443 | 24% |
| Schatting Wrb-gerechtigd op basis van bruto huishoudinkomen en woonsituatie | | | Totale aantal | Totaal % respondenten met probleem |
| Wrb-gerechtigd | | | 444 | 23% |
| Mogelijk Wrb-gerechtigd | | | 130 | 7% |
| Niet-Wrb-gerechtigd | | | 1.346 | 70% |
| Onbekend | | | 8 | 0% |

Analyses

Voor de bivariate verbanden tussen variabelen is vooral gebruikgemaakt van Chi-kwadraattoetsen en Cramér's V. Cramér's V is een associatiemaat voor variabelen die op nominale schaal zijn gemeten. De waarde ligt altijd tussen 0 en 1. Hoe hoger de waarde, hoe sterker de samenhang. Een waarde van 0 betekent dat er geen samenhang is, de waarde van 1 dat er een perfecte samenhang is.

Voor de multivariate toetsen zijn logistische regressieanalyses (Logit in SPSS) toegepast. In dit geval kan de afhankelijke variabele – bijvoorbeeld, heeft de respon-

⁵ Bruto jaarinkomen is de som van het fiscale inkomen plus de winst van alle betaalde banen, uitkeringen en pensioenen die personen in het huishouden hadden in het jaar.

⁶ Dit percentage is niet te vergelijken met het percentage Wrb-gerechtigden in de samenleving dat in de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013 wordt genoemd (36%). Ten eerste betreft dat percentage niet het aantal Wrb-gerechtigden met problemen, ten tweede is dat percentage niet gebaseerd op een populatie van 18 jaar en ouder, maar betreft het ook minderjarige kinderen.

dent een advocaat ingeschakeld? – slechts twee waarden aannemen: 0 (nee) of 1 (ja). Door middel van deze regressieanalyses is nagegaan of de gevonden bivariate verbanden overeind blijven als wordt gecontroleerd voor de andere kenmerken, en kan worden gezien wat de netto bijdrage van elke afzonderlijke variabele is.

2 Omvang en redenen niet-gebruik

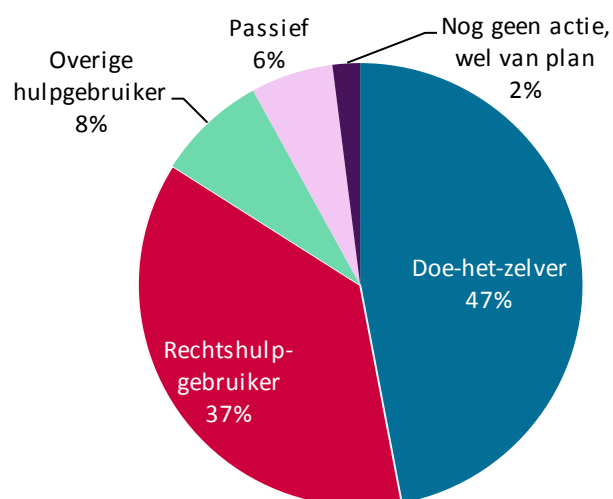
In deze paragraaf komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

- In hoeverre is sprake van niet-gebruik, in termen van (a) niet-gebruik van rechtshulp en (b) niet-gebruik van juridische procedures?
- Welke redenen geven respondenten voor het niet-gebruik?
- In hoeverre hangt dit niet-gebruik samen met het al of niet Wrb-gerechtigd zijn en andere respondent-, probleem- en tegenpartijenmerken?

2.1 Omvang (niet-)gebruik van rechtshulp

Ongeveer 37% van de respondenten heeft een of meer rechtshulpverleners geraadpleegd (zie figuur 1). De overige 63% van de ondervraagden zijn te beschouwen als niet-gebruikers. Onder hen onderscheiden we verschillende categorieën: de passieven, de doe-het-zelvers en de overige hulpgebruikers. Van alle respondenten is 6% passief en heeft 2% nog geen actie ondernomen maar is wel van plan nog iets te gaan doen. Verder valt 47% in de categorie 'doe-het-zelver' en 8% heeft een of meer andere hulpverleners ingeschakeld.

Figuur 1 Percentage rechtshulpgebruikers en niet-rechtshulpgebruikers (N=1.928)



Niet-gebruik kan ook specifieker worden ingevuld door te kijken naar het percentage respondenten dat al of niet een bepaalde hulpverlener heeft ingeschakeld. Respondenten konden overigens meerdere hulpverleners aankruisen. Uit figuur 2 blijkt dat 12% van de respondenten met een probleem een advocaat heeft geraadpleegd en 11% een rechtsbijstandsverzekeraar. Het Juridisch Loket is door 5% van de respondenten benaderd. 'Overige deskundigen' zijn hulpverleners uit de categorie 'overige hulpverleners' (zie figuur 1). Hierin worden vooral zorgverleners genoemd.⁷

⁷ De 'overige hulpverleners' zijn in figuur 2 19% en niet 8% zoals in figuur 1, omdat respondenten meerdere hulpverleners konden aankruisen. Ook rechtshulpgebruikers kunnen overige deskundigen hebben geraadpleegd.

Figuur 2 Percentage hulpverleners dat is ingeschakeld door respondenten met een probleem (N=1.928)



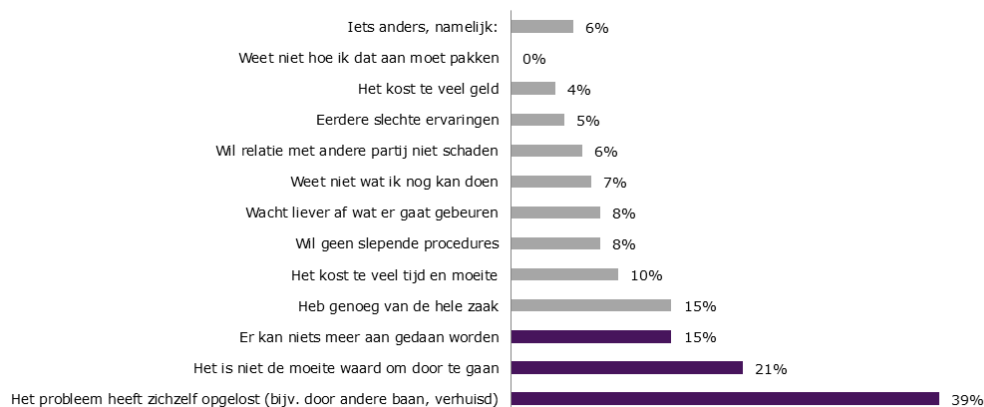
2.2 Redenen voor niet-gebruik rechtshulp

Twee groepen hebben vragen gekregen over de redenen voor het niet-gebruik van rechtshulp. Ten eerste is dit bij de passieven (voor criteria zie tabel 1) nagevraagd en ten tweede bij alle respondenten die hebben geprobeerd of overwogen een bepaalde rechtshulpverlener in te schakelen, maar uiteindelijk geen contact hebben gezocht.

Aan de passieven is niet specifiek gevraagd waarom ze geen rechtshulp hebben ingeschakeld, maar is in het algemeen gevraagd waarom ze geen actie hebben ondernomen (zie figuur 3). De meest genoemde reden, door 39% van de passieven, is dat het probleem is opgelost. Andere veel voorkomende redenen zijn dat 'het niet de moeite waard is' (21%), 'er kan niets meer aan gedaan worden' (15%) of 'heb genoeg van de hele zaak' (15%). Voor 4% van de passieven zijn de financiële kosten een drempel om iets te doen. Ook in de screeningsenquête is respondenten gevraagd waarom ze geen actie hebben ondernomen. Daar kwam een soortgelijk percentage naar voren: bij 5% van alle problemen waarbij geen actie was ondernomen werden de kosten als reden genoemd.

Zowel uit de screeningsenquête als uit de probleemoplossingsenquête komt naar voren dat passiviteit relatief vaak voorkomt bij werkproblemen. Uit de probleem-beschrijvingen en beschrijvingen bij open antwoorden blijkt dat het hier vaak gaat om tijdelijke contracten die niet worden verlengd en ontslagen door faillissement of reorganisaties. Ook bij problemen met burens komt passiviteit relatief vaker voor dan bij andere conflicten.

Figuur 3 Redenen* die passieven geven om geen actie te ondernemen (in % van N=124 respondenten)



* Meerdere antwoorden per respondent mogelijk.

Om inzicht te krijgen in passiviteit bij ernstige, niet opgeloste zaken zijn de volgende problemen weggelaten:

- gevallen waarbij de respondent als reden heeft aangegeven dat 'het probleem is opgelost', 'het niet de moeite waard' was en/of 'er niets meer aan gedaan kon worden' (zie de donker gemarkeerde balken in figuur 3). Dit is van toepassing op een flinke meerderheid van 85 passieven (69% van 124).
- problemen waarvan respondenten aangeven dat ze niet zo ernstig zijn (score 1 'in het geheel niet' of 2 'een beetje' op een schaal van 1 tot 5). Dit betreft 44 passieven die deels overlappen met de hiervoor genoemde 85.

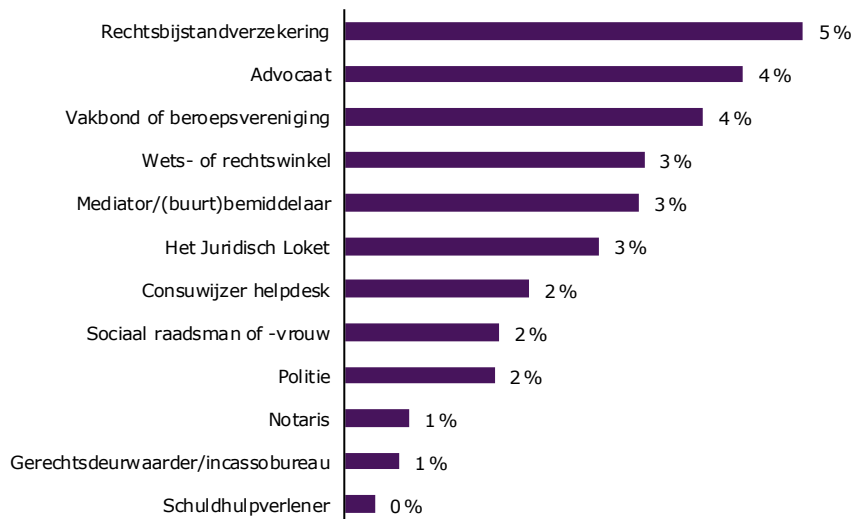
Door deze problemen uit te sluiten, blijkt dat uiteindelijk 28 ernstige problemen⁸ overblijven waarbij geen actie is ondernomen op een totaal van 1.928 problemen (1%). De meest genoemde reden om geen actie te ondernemen binnen deze groep is 'heb genoeg van de hele zaak'. De kosten worden door twee respondenten als reden genoemd om niets te ondernemen.

Het aantal problemen is te gering om harde uitspraken te kunnen doen over verschillen tussen wel of niet Wrb-gerechtigden.

Ten tweede is alle respondenten gevraagd of ze hebben geprobeerd of overwogen een bepaalde rechtshulpverlener in te schakelen, maar uiteindelijk geen contact hebben gehad. Ongeveer 25% van alle respondenten heeft een bepaalde rechtshulpverlener overwogen of geprobeerd in te schakelen, zonder dat het daadwerkelijk tot contact is gekomen. In 5% van de gevallen gaat het om een rechtsbijstandsverzekeraar en in 4% om een advocaat (zie figuur 4). Overigens wil dit niet zeggen dat deze groep geen rechtshulp heeft gehad. Ongeveer 45% van de groep die een bepaalde rechtshulpverlener heeft overwogen, heeft wel contact gehad met een andere rechtshulpverlener. Ook van degenen die een advocaat hebben overwogen, heeft bijna 20% wel contact gehad met een andere advocaat.

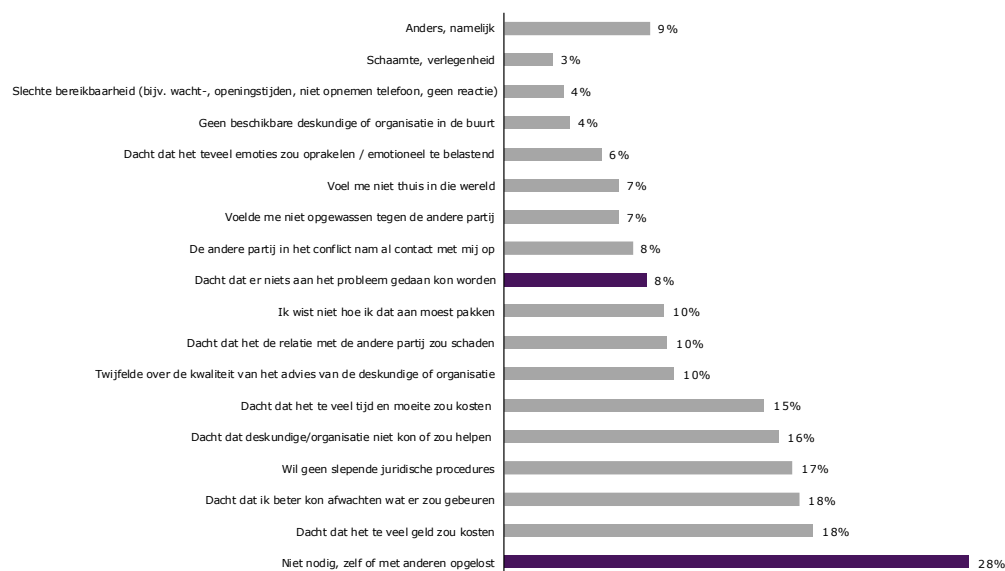
⁸ Indien de reden 'er kon niets meer aan gedaan worden' niet wordt buitengesloten, blijven 39 respondenten over waarvan er drie 'kost te veel geld' als reden noemen om niets te ondernemen. Deze reden wordt onder andere genoemd bij faillissement van de werkgever.

Figuur 4 Aandeel rechtshulpverleners dat niet is ingeschakeld maar wel overwogen of geprobeerd, in percentage van alle respondenten (N=1.928)



In figuur 5 staan de redenen waarom respondenten geen contact hebben gehad met de betreffende rechtshulpverlener. De meest genoemde reden (28%), is dat ze de rechtshulpverlener uiteindelijk niet nodig hadden omdat ze het zelf of met anderen konden oplossen, of het probleem vanzelf oploste. Daarna worden de kosten als reden genoemd (18%). Andere redenen die iets over de toegankelijkheid of kwaliteit van rechtshulpverleners zeggen, worden minder vaak genoemd. Zo is een slechte bereikbaarheid of beschikbaarheid van de rechtshulpverlener voor 3 tot 4% van deze respondenten een reden waarom geen contact tot stand is gekomen. Twijfel over de kwaliteit is dat voor 10%.

Figuur 5 Redenen* waarom een bepaald type rechtshulpverlener niet is ingeschakeld (in % van 484 respondenten die dat wel hebben overwogen/geprobeerd)



* Meerdere antwoorden per respondent mogelijk.

Om inzicht te krijgen in niet-gebruik van rechtshulp bij ernstige, niet opgeloste problemen zijn de volgende problemen buiten beschouwing gelaten.

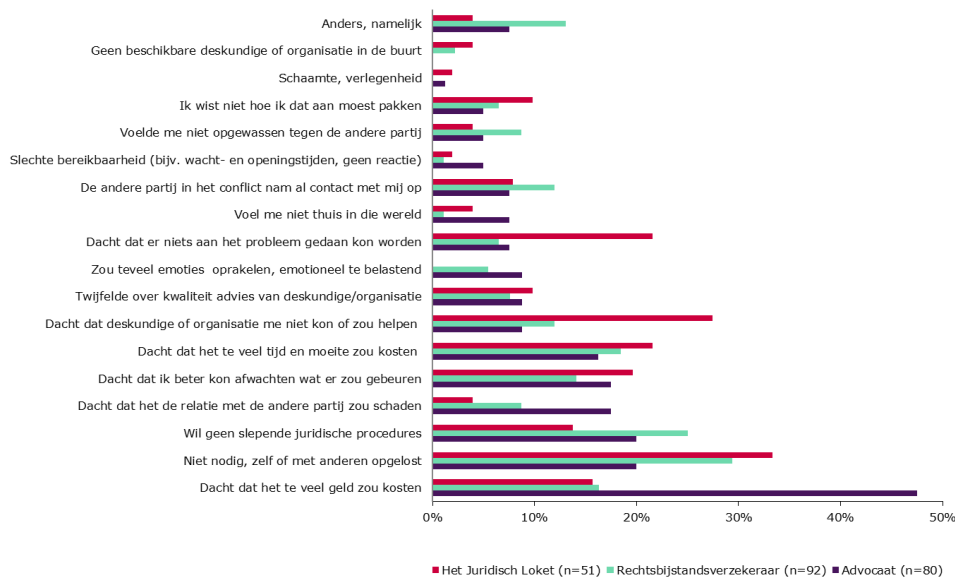
- Gevallen waarbij de respondent als reden heeft aangegeven 'niet nodig /zelf of met anderen opgelost' en/of 'er kon niets meer aan gedaan worden' (zie de donker gemarkeerde balken in figuur 5). In totaal noemt 35% (N=169) van de respondenten die rechtshulp hebben overwogen een van deze redenen en valt daarmee af.
- Problemen waarvan respondenten aangeven dat ze niet zo ernstig zijn (score 1 'in het geheel niet' of 2 'een beetje' op een schaal van 1 tot 5). Dit betreft 89 respondenten die deels overlappen met de hiervoor genoemde 169.

Door deze problemen uit te sluiten, blijkt dat uiteindelijk 263 problemen (14% van alle problemen) overblijven waarbij sprake is van niet-gebruik van een specifieke vorm van rechtshulp bij ernstige, niet-opgeloste problemen. Als gezegd, betekent dit niet noodzakelijk dat de respondent geen rechtshulp van een andere rechtshulpverlener heeft ontvangen.

De redenen om geen hulp in te schakelen kunnen tussen verschillende typen rechtshulpverleners verschillen. In figuur 6 zijn de redenen uitgesplitst voor advocaten, rechtsbijstandsverzekeraars en het Juridisch Loket. Ongeveer 48% van de respondenten die een advocaat heeft overwogen, maar uiteindelijk niet heeft ingeschakeld, heeft dit gedaan vanwege de kosten. Deze reden wordt ook door ongeveer 16% van de respondenten genoemd die uiteindelijk geen Juridisch Loket inschakelen. Eenzelfde uitkomst zien we bij rechtsbijstandsverzekeraars. Behalve wellicht een eigen risico zijn daar, ten minste voor polishouders, geen kosten aan verbonden. Dat kosten toch als reden wordt genoemd, kan ermee te maken hebben dat responden-

ten meerdere rechtshulpverleners konden kiezen en de redenen die ze hebben aangegeven betrekking kunnen hebben op een andere hulpverlener.⁹ Bij de categorie 'andere reden, namelijk' komt bij de rechtsbijstandsverzekeraar een aantal keren voor dat het probleem niet door de verzekering werd gedekt.

Figuur 6 Redenen waarom geen advocaat, rechtsbijstandsverzekeraar, Juridisch Loket is ingeschakeld (in percentages van rechtshulpverleners die zijn overwogen)



Voor specifiek degene die een advocaat hebben overwogen, is nog nagegaan in hoeverre hier sprake is van niet-gebruik bij ernstige, niet opgeloste problemen. Daarbij zijn wederom de problemen buitengesloten waarvan de respondent heeft aangegeven dat inschakeling uiteindelijk niet nodig was of de ernst gering was. Door deze selectie blijven 49 van de 80 zaken waarin een advocaat is overwogen over.

Omdat de kosten vaak als reden worden genoemd om geen advocaat in te schakelen, is nog een limiet gesteld aan het financieel belang van de zaak. Het minimale financiële belang van een zaak om voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking te komen, ligt op € 250. Dit geldt voor een adviestoevoeging.¹⁰ Door problemen met een financieel belang onder de € 250 buiten beschouwing te laten vallen vijf zaken weg. Omdat deze grotendeels overlappen met de vorige selectie, blijven in totaal 48 van de 80 respondenten over. Dit komt neer op 2,5% van alle 1.928 problemen waarbij sprake is van niet-gebruik van een advocaat bij ernstige, niet opgeloste problemen, met een financieel belang boven de € 250.¹¹ Dit percentage van 2,5% geldt zowel binnen de groep Wrb-gerechtigden als niet-Wrb-gerechtigden. Eventueel niet-gebruik van een advocaat in deze gevallen is dus niet afhankelijk van het feit of mensen al dan niet Wrb-gerechtigd zijn. De helft van deze 48 respondenten heeft de advocaat niet ingeschakeld omdat het te veel geld zou kosten.

⁹ Bij Het Juridisch Loket hebben 39 respondenten alleen deze organisatie overwogen. Ook dan zijn er nog vier respondenten (10%) die de kosten als reden opvoeren om geen contact op te nemen met het Loket.

¹⁰ Voor een reguliere toevoeging ligt die grens op € 500. Als we deze grens nemen, blijven 46 respondenten over, waarvan 24 afhaken omdat ze vinden dat het te veel geld kost.

¹¹ Het kunnen ook zaken zijn waarbij geen financieel belang in het geding is.

2.3 Omvang en redenen niet-gebruik procedure

De vraag of respondenten al of niet een gerechtelijke of buitengerechtelijke procedure zijn gestart, werd in de vragenlijst ingeleid met de volgende tekst: 'Voor het oplossen van problemen kan ook een klacht, bezwaarschrift of zaak worden ingediend bij een instantie die een beslissing neemt of bemiddelt in het geschil. Daartoe bestaan verschillende mogelijkheden'. Vervolgens werden de verschillende instanties genoemd die in tabel 2 in paragraaf 1.3 staan beschreven. Ongeveer 14% van alle respondenten heeft geantwoord dat er ooit een begin is gemaakt met een van deze procedures, 2% is nog van plan dat te gaan doen. Aan de overige respondenten (exclusief de passieven) is gevraagd waarom ze geen gebruik hebben gemaakt van een gerechtelijke of buitengerechtelijke procedure. In figuur 7 zijn die overwegingen weergegeven. Uit verschillende redenen blijkt dat een procedure niet nodig was omdat men het probleem zelf kon oplossen, het probleem zich vanzelf oploste of een procedure vanwege andere oorzaken niet nodig of niet van toepassing was (43%). Ongeveer 8% van de respondenten noemt 'zou te veel geld kosten' als reden.

Om weer zicht te krijgen op niet-gebruik bij ernstige, niet-opgeloste problemen, waar nog wel wat aan te doen viel, zijn wederom een aantal problemen 'verwijderd':

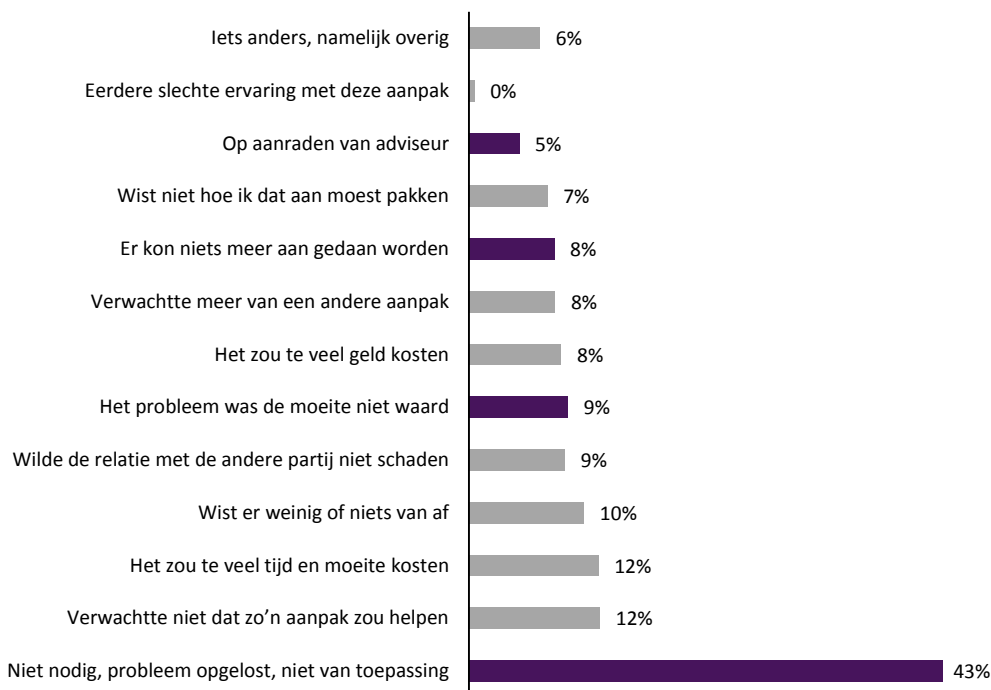
- Als respondenten hebben aangegeven dat een procedure om de volgende redenen niet is gestart (donkere balken in figuur 7): 'niet nodig/probleem opgelost/nvt', 'niet de moeite waard', 'kon niets meer aan gedaan worden' en 'op aanraden adviseur'. Van de 1.459 niet-gebruikers van procedures¹² valt 60% (N=874) binnen deze categorie.
- Problemen waarvan respondenten aangeven dat ze niet zo ernstig zijn (score 1 'in het geheel niet' of 2 'een beetje' op een schaal van 1 tot 5). Dit betreft 351 respondenten die deels overlappen met de hiervoor genoemde 874.
- Door deze problemen uit te sluiten, blijkt dat uiteindelijk 467 problemen (24% van alle problemen) overblijven.
- Problemen waarvoor respondenten overeenstemming hebben bereikt voor het starten van een procedure. Door deze extra selectie blijven 266 problemen (14% van alle 1.928 problemen) over.

Zowel binnen de groep Wrb-gerechtigden als niet-Wrb-gerechtigden ligt het percentage niet-gebruik voor deze geselecteerde problemen op 14%. De verschillen tussen deze groepen zijn dus niet significant.

Om te bezien in hoeverre de kosten voor deze respondenten een drempel vormden, is nog verder gekeken naar het financieel belang van de zaak. Bij de 266 ernstige problemen hebben 32 respondenten (12%) aangegeven dat ze vanwege de kosten hebben afgezien van een procedure. Dit hoeft er nog niet op te duiden dat het starten van de procedure erg duur is. Er kunnen ook geringe financiële baten tegenover staan. Vervolgens is daarom, voor zaken waarin sprake is van een financieel belang, nog een drempelwaarde genomen voor het financieel belang van de zaak. Daarvoor is het bedrag van € 500 gehanteerd, de drempelwaarde om in aanmerking te komen voor een toegevoegd advocaat voor een *gerechtelijke* procedure. Bij dit bedrag kunnen de nodige kanttekeningen worden geplaatst, want – afhankelijk van het type probleem – kan ook een goedkope buitengerechtelijke procedure zonder advocaat een optie zijn. Maar indien wordt geselecteerd op zaken waarin geen sprake is van een financieel belang of op zaken met een financieel belang boven de € 500, dan blijven 223 problemen over. Daarvan hebben 23 respondenten (10%) aangegeven dat ze van een procedure hebben afgezien vanwege de kosten.

¹² Aan passieven (N=148) en aan respondenten die nog van plan zijn een procedure te starten (N=320) zijn geen vragen gesteld over redenen om geen procedure te starten.

Figuur 7 Redenen* voor het afzien van een buitengerechtelijke of gerechtelijke procedure (in percentage van het aantal actieve respondenten dat geen procedure is gestart, N=1.459)



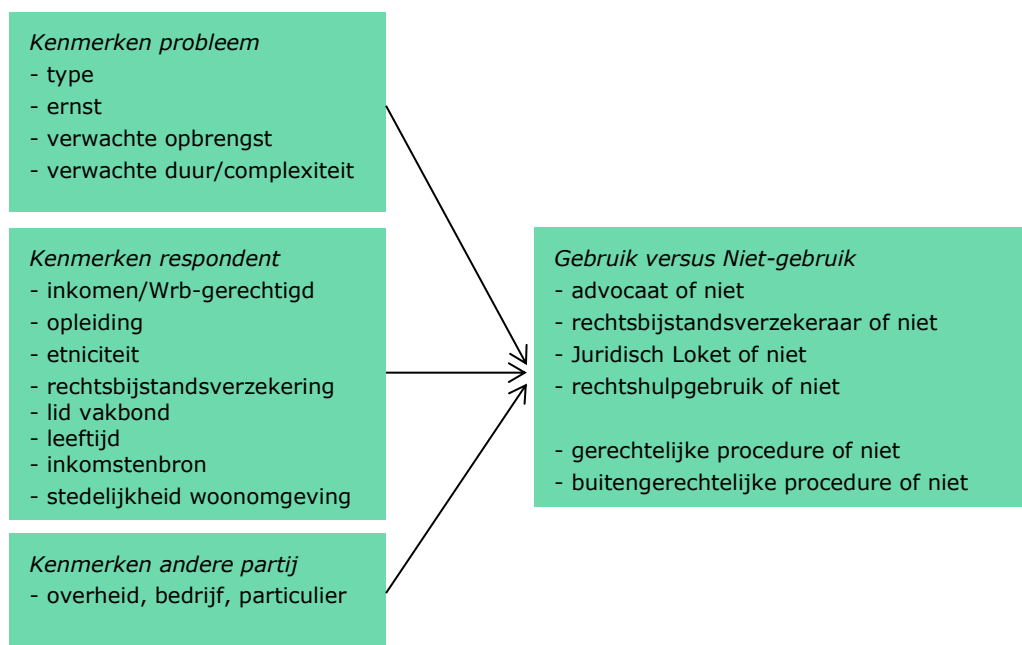
* Meerdere antwoorden per respondent mogelijk.

2.4 Niet-gebruik en respondent-, probleem- en tegenpartijkenmerken

In deze paragraaf gaan we na in hoeverre het wel of niet gebruik samenhangt met het al of niet Wrb-gerechtigd zijn en andere respondent-, probleem- en tegenpartijkenmerken. In figuur 8 is te zien welke kenmerken zijn onderscheiden. We presenteren zowel de bivariate samenhang tussen de kenmerken en het niet-gebruik, als de samenhangen gecontroleerd voor de overige kenmerken.

In paragraaf 2.4.2 beschrijven we of bepaalde redenen voor het niet-gebruik samenhangen met respondent-, probleem- en tegenpartijkenmerken.

Figuur 8 Analysemodel voor probleem-, respondent- en partijenmerken in relatie tot niet-gebruik



Wrb-gerechtigden en andere kenmerken respondent

Er zijn geen statistisch significante verschillen tussen wel of niet Wrb-gerechtigden in de mate waarin ze rechtshulp of een procedure gebruiken (zie tabel 4). De eerdergenoemde percentages over gebruik en niet-gebruik van rechtshulp en procedures gelden dus ongeveer in gelijke mate voor wel en niet-Wrb-gerechtigden. Wel zien we dat de hoogte van het huishoudinkomen enigszins samenhangt met contact met het Juridisch Loket, waarbij het Loket het meest wordt geraadpleegd door de laagste inkomensgroep (zie tabel 4).

Voor het gebruik van alle typen rechtshulp en (buiten)gerechtelijke procedures geldt verder dat de kenmerken van de respondent er niet veel toe doen (zie tabel 4):

- Het al of niet-gebruik hangt niet samen met het opleidingsniveau en etnische afkomst.
- De leeftijdsverdeling laat voor alle typen rechtshulp een omgekeerde u-curve zien; de jongste en oudste leeftijdsgroepen schakelen minder hulp in dan de overige groepen.
- De stedelijkheid van de woonomgeving heeft een zwakke relatie met het inschakelen van een advocaat en het gebruik van een gerechtelijke procedure. Mensen uit minder stedelijke gebieden maken hier iets vaker gebruik van dan mensen uit meer stedelijke gebieden. Dit verband is omgekeerd dan verwacht: men zou eerder verwachten dat mensen uit verstedelijkte gebieden eenvoudiger toegang hebben tot een advocaat en de drempel voor hen daardoor lager zou zijn. Ook zou men kunnen verwachten dat conflicten in verstedelijkte gebieden anoniemer zijn en eerder juridiseren. De gegevens laten echter eerder het omgekeerde zien.
- Wat betreft de bron van inkomsten zien we dat zelfstandigen en – in iets mindere mate – uitkeringsgerechtigden iets vaker een advocaat of rechtshulp inschakelen dan de andere groepen.

- Vakbondsleden hebben iets minder vaak contact met een advocaat (8%) dan niet-leden (13%).
- Mensen met een rechtsbijstandsverzekering kloppen iets minder snel aan bij het Juridisch Loket.
- Het *inschakelen* van een rechtsbijstandsverzekeraar hangt met geen enkel respondentkenmerk samen. Hierbij moet er mee rekening worden gehouden dat deze relaties alleen zijn bekeken voor respondenten die daarvoor een verzekering hebben. Het hebben van een dergelijke verzekering hangt wel samen met verschillende achtergrondkenmerken van de respondent. Zo hebben – van de respondenten met een probleem – de Wrb-gerechtigden, lagere inkomensgroepen, jongeren en studenten het minst vaak een rechtsbijstandsverzekering (zie bijlage 2, tabel b1). Van de Wrb-gerechtigden met een probleem heeft 38% een gezinspolis rechtsbijstand (zie bijlage 2, tabel b1). Van deze Wrb-gerechtigden met een gezinspolis heeft 13% daadwerkelijk een beroep gedaan op de verzekering (zie tabel 4).

Kenmerken probleem

Zoals in tabel 5 is te zien, hangt het al of niet inschakelen van een *advocaat* vooral samen met de kenmerken van het probleem. Zo worden advocaten meer geraadpleegd bij relatie- en familieproblemen (33%) dan bij problemen over producten of diensten (5%). Verder wordt er vaker contact met hen gezocht als het probleem ernstiger is en de verwachte financiële opbrengst en de verwachte duur toeneemt. Bij een verwachte opbrengst onder de € 250 heeft 2% een advocaat geraadpleegd, terwijl dat 29% is bij een verwachte opbrengst boven de € 2.500. Ook als de respondent verwacht dat het oplossen van het probleem veel tijd in beslag gaat nemen, heeft hij/zij vaker contact gezocht met een advocaat.

Het inschakelen van een *rechtsbijstandsverzekeraar* laat een ander patroon zien. Hier is vooral het al dan niet hebben van een rechtsbijstandsverzekering van belang. De kenmerken van het probleem laten geen of een minder sterke samenhang zien in vergelijking met het inschakelen van een advocaat (zie tabel 5). Contact met een rechtsbijstandsverzekeraar hangt niet significant samen met het type probleem of de ernst van het probleem. Ook de hoogte van de verwachte opbrengst en verwachte tijd lijken minder van belang. Als de analyse wordt beperkt tot zaken waarin sprake is van een financieel belang, dan is er geen significant verband tussen de hoogte van de verwachte opbrengst en het al of niet inschakelen van een rechtsbijstandsverzekeraar. In tabel 5 is te zien dat het er vooral toe doet óf er een financieel belang in het geding is. De rechtsbijstandsverzekeraar wordt eerder ingeschakeld als men een financiële opbrengst verwacht, de hoogte van de opbrengst doet er niet zo veel toe.

Ook de gang naar het *Juridisch Loket* hangt niet zozeer af van de kenmerken van het probleem. Mensen kloppen voor allerlei typen problemen bij het Juridisch Loket aan. Er is slechts een zwakke samenhang met de ernst van het probleem en de hoogte van de verwachte opbrengst.

Kijken we naar het inschakelen van *rechtshulp* ongeacht het type hulpverlener, dan zien we in tabel 5 dat dit redelijk sterk samenhangt met alle probleemkenmerken. Voor relatie- en familieproblemen (66%) en gezondheidsproblemen (54%) wordt veel vaker rechtshulp ingeschakeld dan voor problemen met producten en diensten (19%). Ook is er een redelijk sterke samenhang met de mate van ernst (Cramér's $V=0,23$), de verwachte opbrengst (Cramér's $V=0,34$ bij zaken met een financieel belang) en de verwachte tijdsduur (Cramér's $V=0,24$).

Voor het al dan niet gebruikmaken van een *gerechtelijke procedure* zijn vooral de kenmerken van het probleem van belang. Gerechtelijke procedures komen het meest voor bij relatie- en familieproblemen (14%) en gezondheidsproblemen die

door derden zijn veroorzaakt (11%), en het minst bij problemen over diensten en producten (2%). Ook een hogere mate van ernst (Cramér's $V=0,13$), verwachte opbrengst (vooral boven de € 2.500) en complexiteit (verwachte tijdsduur) gaan samen met meer gebruik van een gerechtelijke procedure.

Buitengerechtelijke procedures worden het meest ingezet bij problemen met het bezit van onroerend goed (27%), geldproblemen (19%) en problemen in de woonomgeving (15%), en juist het minst bij relatie- en familieproblemen (2%). Opmerkelijk is ook dat het gebruik van een buitengerechtelijke procedure niet significant samenhangt met de ernst van het probleem of de hoogte van de verwachte opbrengst. Bij de verwachte opbrengst is er vooral meer gebruik van een buitengerechtelijke procedure als er een financieel belang in het geding is, de hoogte doet er niet zo toe.

Kenmerken tegenpartij

In tabel 5 is te zien dat de kenmerken van de andere partij enigszins samenhangen met het al of niet inschakelen van een advocaat of rechtshulp in het algemeen. Is de tegenpartij een particulier dan wordt vaker contact gezocht met een advocaat (17%) of rechtshulp (48%) dan wanneer men tegenover de overheid staat (respectievelijk 6% en 27%). Bij het inschakelen van een rechtsbijstandsverzekeraar of het Juridisch Loket maakt de aard van de andere partij echter niets uit.

Als de andere partij een bedrijf of organisatie is, is er minder vaak een rechtszaak (2%) dan bij andere typen tegenpartijen. Vooral bij buitengerechtelijke procedures is er een sterke samenhang met het type tegenpartij. Is de andere partij een overheidsorgaan, dan komt het veel vaker voor (41%) dat er een buitengerechtelijke procedure wordt gestart. Dit zijn vooral bezwaarprocedures. Is de andere partij een particulier dan wordt juist weinig gebruikgemaakt van een buitengerechtelijke procedure (4%).

Tabel 4 Percentage respondenten dat gebruik heeft gemaakt van rechts-hulpverleners en procedures naar respondentkenmerken (N=1.928), sterkte samenhang in Cramérs V (V)

| | Advocaat | Rechts- bijstands- verzekeraar (N=1.092)* | Juridisch loket | Rechtshulp | Gerechte- lijke procedure | Buiten- gerechte- lijke procedure |
|-----------------------------------------------------------|----------|----------------------------------------------------|--------------------|------------|---------------------------------|--------------------------------------------|
| Totaal | 12% | 18% | 5% | 37% | 4% | 11% |
| <i>Wrb-gerechtigd</i> | ns | ns | ns | ns | ns | ns |
| Wrb-gerechtigd | 13% | 13% | 6% | 36% | 5% | 9% |
| Mogelijk Wrb-gerechtigd | 13% | 20% | 4% | 36% | 5% | 9% |
| Niet-Wrb-gerechtigd | 11% | 19% | 4% | 37% | 4% | 11% |
| <i>Bruto huishoudinkomen</i> | ns | ns | V=0,09 | ns | ns | ns |
| Minimum (minder dan € 12.500) | 15% | 8% | 9%+ | 33% | 5% | 12% |
| Beneden modaal (€ 12.500 - € 26.000) | 13% | 12% | 3% | 38% | 6% | 11% |
| Bijna modaal (€ 26.000 - € 32.500) | 14% | 13% | 6% | 36% | 5% | 6% |
| Modaal (€ 32.500 - € 39.000) | 14% | 19% | 4% | 39% | 4% | 8% |
| Tussen 1-2 keer modaal (€ 39.000-€ 65.000) | 10% | 18% | 6% | 38% | 4% | 11% |
| Twee keer modaal (€ 65.000 - € 77.500) | 9% | 17% | 3% | 31% | 3% | 13% |
| Meer dan twee keer modaal (€ 77.500 >) | 13% | 23% | 2%- | 38% | 3% | 12% |
| <i>Opleidingsniveau</i> | ns | ns | ns | ns | ns | ns |
| Geen, Lager | 13% | 17% | 0% | 34% | 4% | 8% |
| Lbo | 12% | 19% | 4% | 38% | 5% | 7% |
| Mavo | 11% | 15% | 5% | 42% | 5% | 9% |
| Mbo | 12% | 18% | 7% | 39% | 4% | 11% |
| Havo/vwo | 11% | 15% | 3% | 31% | 3% | 13% |
| Hbo | 14% | 21% | 5% | 39% | 4% | 12% |
| WO(+) | 11% | 20% | 3% | 34% | 5% | 13% |
| <i>Leeftijd</i> | V=0,08 | ns | V=0,09 | V=0,14 | ns | ns |
| 18-24 | 6% | 10% | 1% | 17%- | 3% | 7% |
| 25-34 | 9% | 18% | 6% | 31%- | 3% | 9% |
| 35-44 | 12% | 21% | 7%+ | 38% | 4% | 9% |
| 45-54 | 16%+ | 19% | 4% | 42%+ | 4% | 11% |
| 55-64 | 14% | 17% | 5% | 45%+ | 4% | 13% |
| 65> | 10% | 17% | 2%- | 33% | 6% | 12% |
| <i>Stedelijkheid</i> | V=0,06 | ns | ns | ns | V=0,07 | ns |
| Niet stedelijk (< 500 adressen/km ²) | 13% | 19% | 7% | 43% | 5% | 11% |
| Weinig stedelijk (500 - 1.000 adressen/km ²) | 16%+ | 19% | 4% | 40% | 6%+ | 11% |
| Matig stedelijk (1.000 - 1.500 adressen/km ²) | 13% | 20% | 4% | 37% | 3% | 10% |
| Sterk stedelijk (1.500 - 2.500 adressen/km ²) | 10%- | 19% | 4% | 35% | 3% | 11% |
| Zeer sterk stedelijk (>= 2.500 adressen/km ²) | 9% | 14% | 6% | 32% | 4% | 11% |
| <i>Bron van inkomsten</i> | V=0,14 | ns | ns | V=0,15 | ns | ns |
| Zelfstandige | 24%+ | 22% | 4% | 48%+ | 6% | 13% |
| Loondienst | 10%- | 18% | 5% | 38% | 3% | 10% |
| Arbeidsongeschikt, bijstand, werkloos | 19%+ | 19% | 7% | 44%+ | 5% | 14% |
| Pensioen, vut | 10% | 17% | 2% | 32% | 7% | 11% |
| Studerend | 2%- | 13% | 1% | 9%- | 2% | 6% |
| Anders | 11% | 17% | 2% | 34% | 4% | 10% |
| <i>Etniciteit</i> | ns | ns | ns | ns | ns | ns |
| Autochtoon | 11% | 19% | 5% | 37% | 4% | 11% |
| Westers allochtoon | 14% | 13% | 3% | 36% | 7% | 10% |
| Niet-westers allochtoon | 14% | 13% | 4% | 35% | 3% | 9% |
| <i>Heeft rechtsbijstandsverzekering</i> | ns | | V=0,06 | V=0,12 | ns | ns |
| Nee | 13% | - | 6%+ | 30%- | 4% | 10% |
| Ja | 11% | 18% | 3%- | 42%+ | 4% | 11% |
| <i>Lid vakbond</i> | V=0,07 | ns | ns | V=0,05 | ns | ns |
| Nee | 13%+ | 20% | 5% | 36%- | 5% | 10% |
| Ja | 8%- | 13% | 4% | 41%+ | 3% | 12% |

* Alleen voor respondenten met een rechtsbijstandsverzekering.

ns Chi-kwadraattoets niet significant ($p > 0,05$).

-/+ Chi-kwadraat toets, significant ($p < 0,05$) lager/hoger dan totale percentage.

Tabel 5 Percentage respondenten dat gebruik heeft gemaakt van rechts-hulpverleners en procedures naar kenmerken probleem en tegenpartij (N=1.928), sterkte samenhang in Cramérs V (V)

| | Advocaat | Rechts- bijstands- verzekeraar (N=1.092) * | Juridisch loket | Rechtshulp | Gerechte- lijke procedure | Buiten- gerechte- lijke procedure |
|-------------------------------------------|----------|-----------------------------------------------------|--------------------|------------|---------------------------------|--------------------------------------------|
| Totaal | 12% | 18% | 5% | 37% | 4% | 11% |
| <i>Type probleem</i> | V=0,23 | ns | ns | V=0,25 | V=0,17 | V=0,22 |
| Werk | 16%+ | 17% | 6% | 44%+ | 3%- | 7%- |
| Bezit og | 8% | 16% | 2% | 34% | 6% | 27%+ |
| Verhuur og | 16% | 17% | 3% | 35% | 3% | 3% |
| Huur og | 7% | 16% | 5% | 32% | 4% | 13% |
| Woonomgeving | 9% | 22% | 5% | 46%+ | 4% | 15% |
| Producten en diensten | 5%- | 20% | 2% | 19%- | 2%- | 7%- |
| Geld | 9% | 22% | 5% | 33% | 3% | 19%+ |
| Relatie en familie | 33%+ | 13% | 7% | 61%+ | 14%+ | 2%- |
| Kinderen onder 18 | 4% | 0% | 0% | 26% | 0% | 9% |
| Gezondheid | 16% | 30% | 8% | 54%+ | 11%+ | 11% |
| Overig (discriminatie etc) | 12% | 16% | 2% | 51% | 2% | 10% |
| <i>Ernst</i> | V=0,20 | ns | V=0,09 | V=0,23 | V=0,14 | ns |
| In geheel niet | 8% | 12% | 4% | 19%- | 0% | 13% |
| Een beetje | 5%- | 14% | 2%- | 22%- | 2%- | 10% |
| Redelijk | 8%- | 19% | 4% | 33%- | 2%- | 10% |
| In flinke mate | 15%+ | 20% | 6% | 45%+ | 6%+ | 10% |
| Volledig | 28%+ | 19% | 9%+ | 55%+ | 10%+ | 16% |
| <i>Verwachte opbrengst</i> | | | | | | |
| Alle zaken | V=0,24 | V=0,14 | V=0,08 | V=0,23 | V=0,12 | V=0,10 |
| Alleen zaken met een financieel belang | V=0,36 | ns | V=0,10 | V=0,35 | V=0,16 | ns |
| € 0 - € 250 | 2%- | 18% | 2%- | 21%- | 2%- | 15%+ |
| € 251 - € 2.500 | 10% | 27%+ | 5% | 38% | 2% | 13% |
| € 2.501 en hoger | 29%+ | 26%+ | 8%+ | 59%+ | 9%+ | 14%+ |
| Onbekend/geen financieel belang | 10%- | 12%- | 4% | 35%- | 4% | 8%- |
| <i>Verwachte duur</i> | | | | | | |
| Alle zaken | V=0,20 | V=0,14 | ns | V=0,24 | V=0,18 | V=0,18 |
| Alleen zaken met verwachte tijd | V=0,23 | V=0,12 | V=0,06 | V=0,27 | V=0,20 | V=0,13 |
| Maand of minder | 6%- | 13%- | 3% | 25%- | 1%- | 7%- |
| 1 - 6 maanden | 15%+ | 25%+ | 6% | 47%+ | 6%+ | 18%+ |
| 7 maanden en meer | 27%+ | 22% | 7% | 57%+ | 12%+ | 16%+ |
| Onbekend/nvt | 10% | 15% | 4% | 36% | 3% | 6%- |
| <i>Kenmerken andere partij</i> | V=0,11 | ns | ns | V=0,15 | V=0,12 | V=0,35 |
| Particulier | 17%+ | 16% | 4% | 48%+ | 7%+ | 4%- |
| Bedrijf/organisatie | 11%- | 18% | 5% | 33%- | 2%- | 7%- |
| Overheid | 6%- | 17% | 5% | 27%- | 6% | 41%+ |
| Anders/onbekend | 14% | 27% | 5% | 47%+ | 7% | 13% |

* Alleen voor respondenten met een rechtsbijstandsverzekering.

ns Chi-kwadraattoets niet significant ($p > 0,05$).

-/+ Chi-kwadraat toets, significant ($p < 0,05$) lager/hoger dan totale percentage.

Multivariate analyses

Om na te gaan wat de netto- of gecontroleerde effecten zijn van de zojuist besproken respondent-, probleem- en tegenpartijkenmerken, hebben we ze samengevoegd in één analyse. De afhankelijke variabelen zijn achtereenvolgens het al of niet gebruik van rechtshulp (algemeen en advocaat, rechtsbijstandsverzekeraar en Juridisch Loket in het bijzonder) en het al of niet beginnen van buitengerechtelijke en gerechtelijke procedures. In de resultaten van deze logistische regressieanalyses vallen vooral effecten van respondentkenmerken weg (zie bijlage 3). Zo verdwijnen vrijwel alle verschillen tussen leeftijdsgroepen. Alleen bij contacten met het Juridisch Loket blijken nog steeds de jongste en oudste leeftijdsgroep het minst vertegenwoordigd te zijn. Inkomensverschillen zijn er ook alleen ten aanzien van het gebruik van het Juridisch Loket: de laagste inkomensgroep maakt er het meest gebruik van en de hoogste inkomensgroep het minst. Verder blijft het effect van de probleemkenmerken ernst, verwachte opbrengst en complexiteit onverminderd gelden. De relaties tussen de significante onafhankelijke en de verschillende afhankelijke variabelen volgen de lijnen die reeds bij de bivariate verbanden zijn beschreven.

2.5 Redenen niet-gebruik en probleem-, respondent- en tegenpartijkenmerken

In deze paragraaf wordt beschreven of redenen om geen actie te ondernemen, geen hulp in te schakelen en/of geen procedure te starten, samenhangen met bepaalde respondent-, probleem-, of tegenpartijkenmerken.

Redenen om geen actie te ondernemen

Passiviteit komt iets vaker voor bij Wrb-gerechtigden (8%) dan niet Wrb-gerechtigden (6%). De groep passieve respondenten is te gering om binnen deze groep betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de samenhang tussen achtergrondkenmerken en redenen die worden gegeven om geen actie te ondernemen. Het enige duidelijke verschil dat naar voren komt, is dat het noemen van de reden 'weet niet wat ik nog kan doen' – wat kan duiden op een sociaalpsychologische drempel – vaker gebeurt door de beneden-modale inkomensgroepen (Cramérs $V=0,34$) en Wrb-gerechtigden (Cramérs $V=0,24$).

Redenen om specifieke rechtshulp niet in te schakelen

Respondenten die een specifieke rechtshulpverlener hebben overwogen maar er uiteindelijk geen beroep op hebben gedaan, verschillen niet significant van andere respondenten wat betreft bepaalde achtergrondkenmerken of kenmerken van de tegenpartij. Er bestaat alleen een zwakke samenhang met de ernst van het probleem: ze hebben het probleem als iets ernstiger ervaren dan de overige respondenten (Cramérs $V=0,11$). Hetzelfde patroon zien we als specifiek een advocaat is overwogen.

Met betrekking tot de redenen die worden genoemd om geen rechtshulp in te schakelen, kwamen de volgende significante relaties naar voren:

- Het niet willen schaden van de relatie met de andere partij speelt vooral bij problemen met kinderen, discriminatie, problemen in de woonomgeving en werkproblemen, en minder bij problemen omtrent producten en diensten.
- Bij de groep redenen 'wist niet hoe aan te pakken', 'schaamte/verlegenheid', 'voel me niet thuis in die wereld', die gezien kunnen worden als uitingen van een 'sociaalpsychologische drempel', constateren we zwakke samenhangen met verschillende respondentkenmerken: het noemen van deze drempels neemt toe naarmate de opleiding (Cramérs $V=0,13$) of het inkomen (Cramérs $V=0,16$)

lager is. Verder worden deze drempels vaker genoemd door Wrb-gerechtigden (23%; Cramérs $V=0,15$), studerenden (32%; Cramérs $V=0,16$) en jongeren (35%; Cramérs $V=0,16$) en mensen zonder rechtsbijstandsverzekering (20%; Cramérs $V=0,15$).

- Degenen die kosten hebben genoemd als reden, verschillen niet significant van degenen die dat niet hebben gedaan in termen van hun inkomensniveau, al of niet Wrb-gerechtigd zijn of andere respondentkenmerken.

Redenen om geen procedure te starten

- Sociaalpsychologische drempels ('wist niet hoe aan te pakken', 'wist er niets van af') tot het starten van een procedure worden iets vaker genoemd door lagere opleidings- (Cramérs $V=0,12$) en inkomensgroepen (Cramérs $V=0,16$) en Wrb-gerechtigden (Cramérs $V=0,15$). Verder noemen mensen met een uitkering als inkomstenbron de drempel relatief vaak (Cramérs $V=0,13$). Van de probleemkenmerken doet alleen de ernst ertoe (Cramérs $V=0,15$). De aard van de andere partij maakt ten slotte ook verschil: in geschillen die burgers met een bedrijf of organisatie hebben, speelt de sociaalpsychologische drempel het vaakst (Cramérs $V=0,09$).
- De relatie met de andere partij niet willen schaden, hangt samen met de aard van de andere partij (vaker bij particulieren) – wat niet onlogisch is (Cramérs $V=0,11$). Verder maakt het probleemtype verschil (Cramérs $V=0,17$): vooral bij werk- en woonomgevingsproblemen wordt het niet schaden van de relatie aangevinkt als reden om geen procedure te starten.

3 Welke resultaten worden bereikt?

In de voorgaande paragraaf is het niet-gebruik van rechtshulp en procedures in kaart gebracht. Daarbij kwam al naar voren dat niet-gebruik niet in alle gevallen nadelig hoeft te zijn. Vaak geven respondenten als reden voor het niet-gebruik dat het probleem al is opgelost. In deze paragraaf proberen we de vraag wanneer niet-gebruik nadelig is, te beantwoorden door te kijken naar de afloop van het probleem: welk resultaat is bereikt?

Indien respondenten die geen gebruik hebben gemaakt van rechtshulp en/of een procedure een negatief resultaat behalen, kan sprake zijn van nadelig niet-gebruik. Dat resultaat bepalen we aan de hand van een aantal indicatoren, zoals doelbereik, rechtvaardigheidsbeleving en nakoming van afspraken, dat in tabel 6 staat weergegeven. Het hoeft daarbij niet zo te zijn dat degenen die wel gebruik hebben gemaakt van een procedure of rechtshulp per definitie een gunstig resultaat behalen. Ook zij kunnen hun doel niet hebben bereikt en ook bij hen kan het probleem niet zijn opgelost. De resultaten van niet-gebruikers zullen daarom worden vergeleken met die van gebruikers. Indien respondenten die geen gebruik hebben gemaakt van rechtshulp of een procedure een significant slechtere uitkomst van hun probleem hebben – vergeleken met respondenten die daar wel gebruik van hebben gemaakt – dan kan er sprake zijn van nadelig niet-gebruik. Aangezien we in de voorgaande paragraaf hebben gezien dat het al dan niet gebruiken van hulp of procedures samenhangt met bepaalde probleem-, en respondentkenmerken en kenmerken van de andere partij, en deze kenmerken ook van invloed kunnen zijn op de bereikte resultaten, zullen we voor deze kenmerken moeten controleren. Eerst beschrijven we aan de hand van de resultaatindicatoren in tabel 6 in hoeverre bij de verschillende problemen bepaalde resultaten zijn bereikt. Vervolgens beschrijven we in hoeverre resultaten verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers van hulp en procedures. De volgende vragen komen aan de orde:

- welke resultaten zijn bereikt;
- verschillen deze resultaten tussen gebruikers en niet-gebruikers;
- blijven deze verschillen bestaan als wordt gecontroleerd voor respondent-, probleem- en tegenpartijkenmerken?

Voor de indicatoren in de eerste kolom uit tabel 6 beschrijven we in paragraaf 3.1 in hoeverre deze resultaten zijn bereikt. In de paragrafen 3.2 en 3.3 relateren we die resultaten aan het gebruik van rechtshulp en procedures, en aan de probleem- en partijkenmerken. De resultaatindicatoren voor zaken met (zittingen tijdens) procedures – de tweede kolom van tabel 6 – komen in paragraaf 3.4 aan de orde.

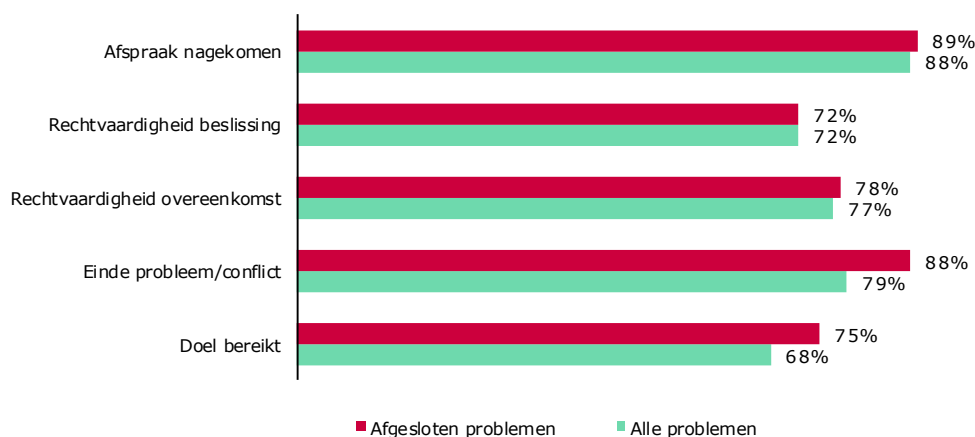
Tabel 6 Indicatoren voor het resultaat

| Resultaatindicatoren | Resultaatindicatoren zitting procedure |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Doel bereikt | Vertegenwoordiger belangen goed behartigd (schaal 1-5) |
| Einde probleem/conflict | Vooraf goed geïnformeerd over zittingen (schaal 1-5) |
| Rechtvaardigheid overeenkomst | Kon verloop van zittingen goed volgen (schaal 1-5) |
| Rechtvaardigheid beslissing | Voldoende gelegenheid alles te zeggen (schaal 1-5) |
| Afspraak nagekomen | Alle belangrijke punten aan de orde geweest (nee, ja) |
| | Begreep de instantie de inhoud goed (schaal 1-5) |
| | Zaak opnieuw voorleggen (schaal 1-5) |
| | Verloren-gewonnen (schaal 1-5) |
| | Beslissing goed gemotiveerd (schaal 1-5) |

3.1 Bereikte resultaten

Voor de mate waarin het doel is bereikt en of het probleem is beëindigd maakt het uit of we naar alle problemen kijken inclusief de nog lopende, of alleen naar de problemen die zijn afgesloten. Dat laatste wil zeggen dat de respondent geen verdere stappen meer neemt en er geen lopende onderhandelingen of procedures meer zijn. In figuur 9 geven we daarom de cijfers voor beide situaties.

Figuur 9 Mate waarin vijf resultaatindicatoren zijn bereikt



Als eerste resultaat komt het doelbereik aan de orde. Respondenten die actie hebben ondernomen om het probleem aan te pakken (N=1.780) is gevraagd aan te geven wat het belangrijkste doel was dat ze wilden bereiken en of ze dit doel hebben bereikt. Veelgenoemde doelen zijn van materiele aard, bijvoorbeeld 'een geldbedrag ontvangen', 'vervanging of herstel van een product of dienst', 'kwijtschelding van (deel van) rekening of vordering'. Maar ook immateriële doelen worden veel genoemd zoals 'gerechtigheid', 'voorkomen dat het nog een keer gebeurt', of 'gedragsverandering bij de andere partij'.

Ongeveer 68% van de respondenten die actie hebben ondernomen heeft de hoofddoelstelling geheel of gedeeltelijk bereikt (zie figuur 9), bij 26% is dit niet het geval en 6% van de respondenten geeft aan dat het nog te vroeg is om daarover iets te zeggen. Als alleen wordt gekeken naar de problemen die zijn afgesloten, en dus de problemen buiten beschouwing worden gelaten waarin de respondent nog van plan

is verdere stappen te ondernemen of waarin nog onderhandelingen of procedures gaande zijn, dan heeft 75% van de respondenten het hoofddoel bereikt.

Ten tweede is respondenten gevraagd of de beslissing of overeenkomst een eind heeft gemaakt aan hun geschil en of het probleem nog voortduurt. Van alle problemen (N=1.928) is 79% opgelost of beëindigd; van alle afgesloten problemen (N=1.559) is in 88% van de gevallen het probleem opgelost en onderneemt de respondent geen verdere acties meer. Bij bijna de helft van deze problemen heeft het probleem zich vanzelf opgelost. Dit doet zich onder andere voor als de probleemrelatie verdwijnt door bijvoorbeeld verhuizingen, ander werk of afloop van contracten, of als de eiser niets meer van zich laat horen.

Een derde maat voor de beoordeling van de uitkomst van het geschil is hoe rechtvaardig respondenten de inhoud van de overeenstemming dan wel beslissing vinden. Figuur 9 laat zien dat in de gevallen waarin overeenstemming is bereikt (N=778) 77% van de betrokkenen het resultaat fair vindt, terwijl de inhoud van een beslissing in een gerechtelijke of buitengerechtelijke procedure door 72% rechtvaardig wordt gevonden (N=180).

Ten vierde is naar de naleving van afspraken of verplichtingen gevraagd. Voor problemen waarbij overeenstemming met de andere partij is bereikt en/of waar een instantie een beslissing heeft genomen (N=891), is respondenten gevraagd of bij de beslissing of overeenkomst sprake is van een financiële tegemoetkoming of andere verplichting of afspraak tussen de partijen. Bij 59% (N=524) van de beslissingen of overeenkomsten is hier sprake van. Vervolgens is gevraagd of deze verplichtingen of afspraken zijn nagekomen. Dat is in 88% van deze zaken (gedeeltelijk) het geval (zie figuur 9).

3.2 Resultaten naar gebruik van rechtshulp en procedures

Vervolgens bekijken we of de uitkomsten verschillen tussen a) degenen die wel of geen rechtshulp hebben ingeschakeld, b) tussen degenen die wel of geen procedure zijn gestart en c) hoe dit beeld er binnen de groep Wrb-gerechtigden uitziet. In tabel 7 staan de resultaten weergegeven.¹³

Wel of geen rechtshulp

Ten eerste laat tabel 7 zien dat voor het bereiken van het belangrijkste doel en voor het ervaren van een rechtvaardige beslissing, er geen statistisch significante verschillen zijn tussen (typen) rechtshulpgebruikers en niet-hulpgebruikers.

Ten tweede zien we dat het al of niet hebben gehad van rechtshulp wel samenhangt met het beëindigen van het probleem en de mate waarin afspraken worden nagekomen. Bij gebruikers van rechtshulp en advocaten zijn de resultaten negatiever dan bij de niet-gebruikers. Bij doe-het-zelvers is het probleem vaker opgelost (83%) dan bij degenen die rechtshulp (75%) of andere hulp (76%) hebben ingeschakeld. Tevens ervaren doe-het-zelvers vaker dat afspraken worden nagekomen

¹³ Onderstaande analyses zijn tevens verricht voor de afgesloten problemen. Hierin zien we dezelfde significante verbanden met twee uitzonderingen. Als we alleen de afgesloten problemen in ogenschouw nemen, is er geen significant verschil meer tussen advocaat en niet-advocaat gebruikers in de mate waarin het probleem is opgelost en is er ook geen significant verschil meer tussen de mate waarin de overeenkomst als rechtvaardig wordt beschouwd tussen gebruikers van gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures en respondenten die geen procedure zijn gestart.

(94%) dan rechtshulpgebruikers (83%). Ook bij respondenten die een advocaat hebben gehad, is het probleem minder vaak opgelost (70%) dan bij degenen die dat niet hebben gehad (80%) en zijn de afspraken minder vaak nagekomen (80%) dan bij degenen zonder advocaat (90%). Tevens zien we dat degenen die overeenstemming hebben bereikt met de andere partij, ook de gemaakte afspraken als minder rechtvaardig beschouwen (59%) als ze een advocaat hebben gehad. Deze resultaten laten dus negatievere uitkomsten zien voor partijen die rechtshulp hebben ingeschakeld. Dit kan er (deels) mee te maken hebben dat rechtshulp juist wordt ingeschakeld als men er niet zelf uit kan komen met de andere partij. Dit kunnen dus de problemen zijn die lastiger zijn en die moeilijker zijn op te lossen.

Tabel 7 Percentage burgers dat aangeeft: doel is bereikt, probleem is beëindigd, uitkomst is rechtvaardig, afspraak is nagekomen, naar hulp- en proceduregebruik. Sterkte samenhang in Cramér's V (V)

| | | Doel bereikt | Probleem beëindigd/opgelost | Beslissing rechtvaardig | Overeenkomst rechtvaardig | Afspraak nagekomen |
|-----------------------------------|---|--------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------|
| Totale aantal problemen | N | 1.780 | 1.780 | 180 | 778 | 524 |
| Totaal | % | 68 | 79 | 72 | 77 | 88 |
| <i>Hulp</i> | | Ns | V=0,09 | ns | ns | V=0,16 |
| Doe-het-zelver | % | 68 | 83+ | 68 | 80 | 94+ |
| Rechtshulp | % | 69 | 75- | 75 | 73 | 83- |
| Overige hulp | % | 67 | 76 | 61 | 74 | 89 |
| <i>Advocaat</i> | | Ns | V=0,08 | ns | V=0,14 | V=0,12 |
| Advocaat | % | 66 | 70- | 66 | 59- | 80- |
| Geen advocaat | % | 69 | 80+ | 74 | 79+ | 90+ |
| <i>Rechtsbijstandsverzekeraar</i> | | Ns | ns | ns | ns | ns |
| Rechtsbijstandsverzekeraar | % | 71 | 79 | 85 | 76 | 85 |
| Geen rechtsbijstandsverz. | % | 68 | 79 | 69 | 77 | 89 |
| <i>Juridisch Loket</i> | | Ns | V=0,06 | ns | ns | ns |
| Het Juridisch Loket | % | 64 | 69- | 75 | 68 | 84 |
| Geen Juridisch Loket | % | 68 | 79+ | 71 | 78 | 89 |
| <i>Rechtshulp overwogen</i> | | Ns | V=0,07 | ns | V=0,11 | ns |
| Rechtshulp overwogen | % | 66 | 74- | 67 | 69- | 87 |
| <i>Advocaat overwogen</i> | | Ns | V=0,06 | ns | V=0,10 | ns |
| Advocaat overwogen | % | 65 | 67- | 63 | 58- | 85 |
| <i>Procedure</i> | | Ns | V=0,10 | ns | V=0,11 | V=0,18 |
| Laatste gerechtelijk | % | 61 | 61- | 71 | 57- | 71- |
| Laatste buitengerechtelijk | % | 70 | 78 | 72 | 71 | 91 |
| Geen procedure | % | 68 | 80+ | | 79+ | 90 |

Ns Chi-kwadraat toets niet significant ($p > 0,05$).

-/+ Chi-kwadraat toets, significant ($p < 0,05$) lager/hoger dan totale percentage.

Ten derde valt op dat dit blijkbaar niet geldt voor de rechtsbijstandsverzekeraar. Het al of niet hebben ingeschakeld van een rechtsbijstandsverzekeraar blijkt voor geen enkele resultaatindicator uit te maken. We hebben in de vorige paragraaf al gezien dat inschakeling van een rechtsbijstandsverzekeraar vooral afhangt van het feit of men een dergelijke verzekering heeft en of er een financieel belang in het geding is. Wellicht is het zo dat als burgers een verzekering hebben, ze er ook gebruik van maken en dat dit niet per se de lastig oplosbare problemen zijn.

Wel of geen procedure

Ten vierde zien we in tabel 7 dat er significante verschillen zijn tussen respondenten die (als laatste van eventueel meer procedures) een gerechtelijke procedure zijn gestart en degene die (als laatste procedure) een buitengerechtelijke of geen procedure zijn gestart. Bij een gerechtelijke procedure zijn de resultaten negatiever dan bij de andere twee groepen. Bij een gerechtelijke procedure zijn de problemen minder vaak opgelost (61% tegenover 78 en 80%) en worden de verplichtingen of afspraken minder vaak nageleefd (71% tegenover 91 en 90%). Indien er overeenstemming is bereikt dan vindt men dit bij een gerechtelijke procedure minder rechtvaardig dan bij een buitengerechtelijke procedure of zonder procedure (57% tegenover 71 en 79%). Bij de procedures gaat het daarbij om overeenkomsten die tijdens de procedure of na de beslissing tot stand zijn gekomen.

Wrb-gerechtigden

Het voorgaande beeld is ongeveer hetzelfde als we binnen de groep Wrb-gerechtigden onderscheid maken tussen wel en niet gebruik van rechtshulp en procedures. In bijlage 2 tabel b2 is tabel 7 nog eens weergegeven, maar dan voor de groep Wrb-gerechtigden. Er zijn binnen deze groep vrijwel geen verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers in de mate waarin positieve resultaten worden bereikt. Als er wel verschillen zijn, dan hebben de gebruikers van rechtshulp en gerechtelijke procedures op een aantal indicatoren juist minder goede resultaten geboekt dan niet-gebruikers. Dit zal er mee te maken hebben dat de problemen waarvoor rechtshulp wordt ingeschakeld, ernstiger zijn en lastiger om zelf op te lossen.

In de volgende paragraaf gaan we na of die verschillen blijven bestaan als we voor probleemkenmerken controleren.

3.3 Resultaten en gebruik, gecontroleerd voor overige kenmerken

In deze paragraaf beschrijven we hoe de verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers van rechtshulp en procedures eruit zien als we controleren voor vooral de probleemkenmerken. In bijlage 4 staan de samenhangen tussen de respondent-, probleem- en tegenpartijkenmerken enerzijds en de resultaatindicatoren anderzijds beschreven. Daaruit blijkt dat vooral de probleem- en tegenpartijkenmerken met de resultaatindicatoren samenhangen.

Vervolgens is onderzocht welke netto-resultaatverschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers resteren in regressieanalyses waarin is gecontroleerd voor de andere relevante factoren (die verband bleken te houden met zowel hulpgebruik als met resultaten). We beschrijven hieronder de uitkomsten van deze logistische regressieanalyses per resultaatindicator.¹⁴

Ten eerste de mate waarin de respondent zijn doel heeft bereikt. We zagen eerder hierin geen significante verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers. Multivariate toetsen brengen hier geen verandering in.

Ten tweede zijn de gecontroleerde verbanden voor de oplossing van het probleem bepaald. Hier zagen we bij de bivariate verbanden dat bij verschillende typen gebruikers de problemen minder vaak waren opgelost dan bij niet-gebruikers. De verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers verdwijnen echter als gecontroleerd wordt voor type probleem, de ernst en verwachte duur van het probleem en het type andere partij. De overige kenmerken zijn niet significant.

¹⁴ De bijbehorende tabellen zijn niet opgenomen in het rapport.

Ten derde is gekeken naar de rechtvaardigheid van de overeenkomst en de beslissing. Bij de laatste – de rechtvaardigheid van de *beslissing* – waren er bivariaat al geen verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers. Multivariate toetsen brengen daar geen verandering in. Bij de rechtvaardigheid van de *overeenkomst* zagen we op bivariaat niveau negatievere resultaten bij degenen die een advocaat hadden ingeschakeld en gebruikers van gerechtelijke procedures. De verschillen tussen degenen die wel of geen advocaat hebben ingeschakeld blijven bestaan, ook als wordt gecontroleerd voor andere variabelen/probleemkenmerken. Van die andere variabelen is alleen de ernst van het probleem van belang. Het verschil in ervaren rechtvaardigheid tussen gerechtelijke procedures versus buitengerechtelijke en geen procedure verdwijnt, als wordt gecontroleerd voor de ernst en complexiteit van het geschil.

Ten vierde is de nakoming van afspraken als afhankelijke variabele genomen. Hier zagen we op bivariaat niveau negatievere resultaten bij rechtshulpgebruikers, degenen die een advocaat hadden ingeschakeld en gebruikers van gerechtelijke procedures. Indien wordt gecontroleerd voor relevante andere kenmerken dan blijft het verschil tussen (rechts)hulpgebruikers en doe-het-zelvers significant; het verschil tussen wel of geen advocaat verdwijnt en het verschil tussen geen procedure, een buitengerechtelijke en een gerechtelijke blijft bestaan. Van de andere variabelen blijft het type andere partij significant: de nakoming is het laagst als de andere partij een particulier is. Ten slotte blijft het effect van de verwachte duur van het probleem overeind: hoe korter de verwachte duur, hoe beter de naleving.

Tot slot is nog specifiek gekeken naar de gecontroleerde verbanden voor degenen die rechtshulp of een advocaat hebben *overwogen*. Eerder werden negatieve bivariate verbanden gevonden tussen het hebben overwogen van hulp enerzijds en het oplossen van het probleem en het rechtvaardig vinden van de overeenkomst. Deze verbanden blijven bestaan als wordt gecontroleerd voor relevante overige kenmerken. Dus rechtzoekenden die bepaalde hulp hebben overwogen of geprobeerd, maar niet daadwerkelijk contact hebben gekregen, bereiken minder vaak een oplossing voor hun probleem en vinden de uiteindelijke overeenkomst die ze sluiten minder vaak rechtvaardig.

De analyses laten zien dat door te controleren voor andere relevante kenmerken sommige verschillen in behaalde resultaten tussen gebruikers en niet-gebruikers verdwijnen en andere blijven bestaan. In geen enkel geval echter draaien de uitkomsten de positieve kant op voor gebruikers, of anders gezegd, behalen ze door het gebruik van hulp betere resultaten. Ook als wordt gecontroleerd voor kenmerken zoals de ernst of de verwachte duur van het probleem – die als indicaties kunnen worden gezien voor de complexiteit van het probleem – worden er door hulpgebruikers geen betere resultaten geboekt.

3.4 Resultaatindicatoren procedures (met zittingen)

In deze laatste paragraaf kijken we specifiek naar het gebruik van rechtshulp tijdens een (buiten)gerechtelijke procedure. Ook hier kunnen de redenen die respondenten geven voor het niet inschakelen van rechtshulp en de resultaten die ze behalen, inzicht geven in mogelijk nadelig niet-gebruik. Er zijn vooral vragen gesteld die verband houden met de ervaren procedurele rechtvaardigheid door de rechtzoekende (zie rechter kolom tabel 6). Achtereenvolgens komen de volgende vragen aan bod:

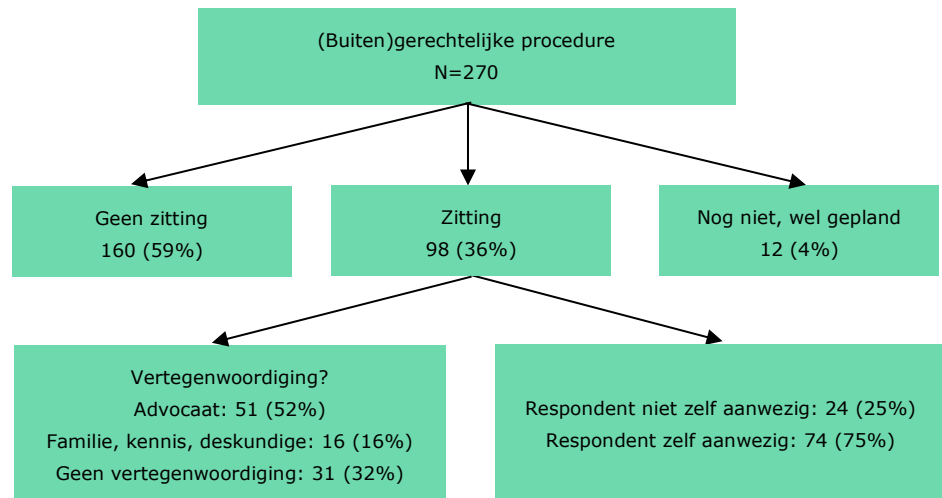
- heeft men hulp gehad;
- indien niet, waarom niet en;

- oordelen respondenten die wel of geen hulp hebben gehad verschillend over het verloop van de procedure?

Van alle 1.928 problemen is er uiteindelijk in 270 (14%) gevallen een begin gemaakt met één of meerdere gerechtelijke (4%) en/of buitengerechtelijke procedures (11%).¹⁵

Met betrekking tot de laatste procedure waarbij de respondent betrokken was, zijn een aantal vervolgvragen gesteld. Ongeveer 57% van deze respondenten geeft aan dat ze zelf de procedure zijn gestart zonder de hulp van een deskundige, 31% (N=83) is de procedure gestart met hulp van een advocaat of andere juridisch deskundige en in 12% (N=32) van de gevallen heeft de andere partij de procedure gestart.

Figuur 10 Procedures, zittingen en procesvertegenwoordiging tijdens zittingen



Niet in alle gevallen zijn er zittingen geweest, dit was slechts bij 98 zaken het geval en in 74 zaken heeft de respondent die zittingen zelf bijgewoond (zie figuur 10). In die 98 zaken met een zitting werd de respondent in 52% (N=51) van de gevallen vertegenwoordigd door een advocaat. Dit betreft in de meeste gevallen (N=44) een gerechtelijke procedure en in enkele gevallen een buitengerechtelijke procedure (zes bezwaarschriftprocedures, één tuchtzaak). In 16% van de zaken werd de respondent vertegenwoordigd door familie, een kennis of andere deskundige (N=16), en in 32% (N=31) van de gevallen deed de respondent het zelf zonder procesvertegenwoordiging (zie figuur 10). Bij de 31 respondenten zonder procesvertegenwoordiging ging het in drie gevallen om een procedure bij de sector kanton en in alle overige gevallen om buitengerechtelijke procedures (waarvan onder andere zestien bezwaarschriftprocedures, zes bij geschillencommissies en vier bij de huurcommissie).

In figuur 11 staan de antwoorden op de vraag wat de redenen van de 31 respondenten waren om geen procesvertegenwoordiging te nemen. De meeste respondenten (N=21) vonden dat ze zelf goed in staat waren om hun belangen te behartigen. Vier van de 31 respondenten hebben van vertegenwoordiging afgezien

¹⁵ In dertien gevallen is zowel een buitengerechtelijke als een gerechtelijke procedure gestart.

vanwege de kosten.¹⁶ Tevens is respondenten gevraagd of ze vonden dat ze in het nadeel waren omdat ze niet werden vertegenwoordigd. In de meeste gevallen 18 respondenten zichzelf daardoor niet in het nadeel (N=24); in 2 van de 31 gevallen wel. De resterende 5 konden het niet inschatten.

Figuur 11 Redenen (aantallen) waarom geen procesvertegenwoordiging (N=31; meerdere antwoorden mogelijk)



Aan diegenen met een vertegenwoordiger (N=67) is gevraagd hoe goed deze hun belangen behartigde tijdens de zitting. Gemiddeld vonden respondenten dat hun belangen goed werden behartigd (4,1 op een schaal van 1 tot 5). Het oordeel tussen respondenten met een advocaat (gemiddeld 4,1) en respondenten die vertegenwoordigd werden door familie, kennissen of andere deskundigen (gemiddeld 4,2) verschilde niet significant.

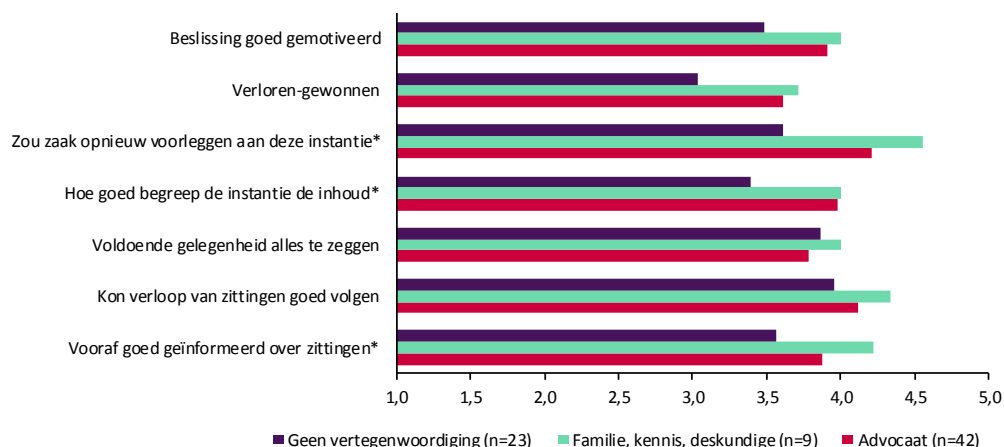
Aan de 74 respondenten die de zitting(en) hebben bijgewoond zijn verschillende vragen gesteld over het verloop van de zittingen, de gerechtelijke of buitengerechtelijke instantie en de genomen beslissing (zie figuur 12). Het lijkt erop dat respondenten met een procesvertegenwoordiger over de hele linie wat positiever oordelen over de verschillende aspecten dan degenen zonder procesvertegenwoordiging. Niet alle verschillen zijn echter statistisch significant. Respondenten zonder procesvertegenwoordiging zijn in vergelijking met de anderen, gemiddeld genomen: vooraf minder goed geïnformeerd over de zitting, vinden dat de instantie de inhoud van de zaak minder goed begreep en zouden in een soortgelijke situatie de zaak minder snel aan dezelfde instantie voorleggen.

Verder is nog de vraag gesteld of alle belangrijke punten tijdens de zitting aan de orde zijn geweest. Op dit aspect werden geen significante verschillen gevonden in het oordeel van respondenten met en zonder procesvertegenwoordiging.

Zeven respondenten hadden geen procesvertegenwoordiging tijdens de zitting terwijl ze wel een advocaat hebben overwogen of geprobeerd in te schakelen. Het betrof hier zittingen bij een bezwaarcommissie (5), een klachtencommissie (1) en een geschillencommissie (1). Zij oordelen over de hele linie negatiever over alle aspecten dan de andere zittingsdeelnemers (N=67). Een aantal verschillen zijn ook statistisch significant. In vergelijking met de anderen zijn ze, gemiddeld genomen, vooraf minder goed geïnformeerd over de zitting (2,9 versus 3,9), konden ze het verloop van de zitting minder goed volgen (3,6 versus 4,1), vonden ze dat de instantie de inhoud van de zaak minder goed begreep (2,6 versus 3,9) en vonden ze de beslissing van de instantie minder goed gemotiveerd (2,9 versus 3,8).

¹⁶ Een respondent heeft zowel 'te duur' als 'kon het niet betalen' als reden gegeven. In de vier zaken gaat het om twee bezwaarprocedures, één kantonprocedure en één procedure bij de geschillencommissie.

Figuur 12 Oordelen van respondenten die zittingen hebben bijgewoond, naar type procesvertegenwoordiging (schaal 1-5)



* Significant verschil tussen de groepen ($p < 0,05$).

De oordelen over de verschillende aspecten van de zitting laten geen significante relaties zien met de kenmerken van het probleem, de respondent of de tegenpartij. Als onderscheid wordt gemaakt naar kenmerken met veel categorieën, zoals probleemtype, dan wordt het aantal waarnemingen per categorie al snel te klein om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Ook zijn er geen significante verschillen in oordelen als onderscheid wordt gemaakt tussen gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures.

De aantallen zaken zijn te gering om vergaande conclusies te kunnen trekken over nadelig niet-gebruik van procesvertegenwoordiging. De resultaten laten zien dat de meeste respondenten geen gebruik hebben gemaakt van rechtshulp tijdens een procedure omdat ze zichzelf goed in staat achtten voor hun belangen op te komen. In de meeste gevallen betrof dit buitengerechtelijke procedures. In enkele gevallen vond men rechtshulp te duur. Degenen zonder procesvertegenwoordiging vinden zichzelf wel slechter geïnformeerd en zij oordelen op een aantal aspecten negatiever over de procedure.

4 Conclusie

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in het niet-gebruik van rechtshulp en juridische procedures.

Aanleiding was de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer (AR) om beter inzicht te krijgen in het niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand. De AR definieert niet-gebruikers als mensen die voldoen aan de criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand (laag inkomen, geen of weinig vermogen, juridisch geschil), er geen gebruik van maken, maar dat wel nodig hadden. Het 'nodig hebben van rechtshulp' is een lastig te operationaliseren begrip. Wanneer is rechtshulp nodig? In het onderhavige onderzoek wordt daar geen uitspraak over gedaan, maar is wel geprobeerd zoveel mogelijk inzicht te krijgen in het niet-gebruik, de redenen voor niet-gebruik en de resultaten die niet-gebruikers weten te bereiken. In (inter)nationaal onderzoek naar 'Access to Justice' en 'Legal Needs' is het accent door de jaren heen verschoven van de 'behoefte aan rechtshulp' naar de 'behoefte aan een oplossing voor een probleem'. De achterliggende gedachte daarbij is dat burgers met een potentieel juridisch probleem niet per definitie behoefte hebben aan een advocaat. Burgers willen een oplossing voor hun probleem; naast de juridische weg zijn er andere wegen om dat te bereiken.

Onderzocht is hoe vaak burgers die de afgelopen vijf jaar een probleem hebben gehad, geen gebruik hebben gemaakt van rechtshulp of van een (buiten-) gerechtelijke procedure. Vervolgens is nagegaan, welke redenen zij daarvoor hadden; en of de resultaten die ze uiteindelijk hebben geboekt significant afwijken van degenen die wel gebruik hebben gemaakt van rechtshulp of een juridische procedure. Specifieke aandacht is daarbij besteed aan Wrb-gerechtigden.

Vanuit de literatuur wordt verondersteld dat niet-gebruik onder andere kan samenhangen met bepaalde kenmerken van de rechtzoekende, zoals het beschikken over economische (onder andere inkomen en rechtsbijstandsverzekering) en sociaalpsychologische hulpbronnen (onder andere opleidingsniveau en etnische afkomst). Daarnaast wordt het gebruik van hulp in verband gebracht met bepaalde kenmerken van het probleem (type, financieel belang, ernst, complexiteit) en de tegenpartij (particulier, bedrijf of overheid). In de onderhavige studie is daarom onderzocht in hoeverre het gebruik van rechtshulp en procedures samenhangt met bovenstaande probleem-, respondent- en tegenpartijenkenmerken.

Het niet-gebruik is in dit onderzoek onderverdeeld in het niet gebruiken van rechtshulp en het niet gebruiken van juridische procedures. Niet-rechtshulpgebruik is weer op verschillende manieren ingevuld. Ten eerste is een onderscheid gemaakt in rechtshulpgebruikers en drie groepen niet-gebruikers. Rechtshulpgebruikers zijn respondenten die juridische deskundigen of organisaties hebben ingeschakeld zoals advocaten, rechtsbijstandsverzekeraars, sociaal raadslieden of de vakbond. De niet-gebruikers zijn weer onderverdeeld in passieven (geen contact met andere partij, geen hulp gezocht, geen procedure of mediation gestart), doe-het-zelvers (geen hulp gezocht, wel contact gehad met andere partij en/of kan een procedure zijn gestart) en overige hulpgebruikers (hulp gezocht bij niet-juridische instanties). Ten tweede is gekeken naar het al of niet gebruik van een specifieke rechtshulpverlener: een advocaat, rechtsbijstandsverzekeraar of het Juridisch Loket.

Het bepalen van de groep Wrb-gerechtigden kon niet op basis van de daarvoor benodigde gegevens over het fiscale jaarinkomen en het vermogen worden vastgesteld. Er is een schatting gemaakt op basis van gegevens over het bruto jaarinkomen en de woonsituatie.

Omvang gebruik en niet-gebruik

Ongeveer 37% van de respondenten heeft bij de aanpak van het probleem een of meer rechtshulpverleners geraadpleegd, de andere 63% niet. De groep niet-gebruikers bestaat voor 8% uit passieven (waarvan 2%-punt nog geen actie heeft ondernomen maar wel van plan is nog iets te gaan doen), voor 47% uit doe-het-zelvers en voor 8% uit andere hulpgebruikers.

Ongeveer 12% van alle respondenten met een probleem heeft een advocaat geraadpleegd en 11% een rechtsbijstandsverzekeraar. Het Juridisch Loket is door 5% van de respondenten benaderd. Ongeveer 25% van alle respondenten heeft een bepaalde rechtshulpverlener overwogen of geprobeerd in te schakelen, zonder dat contact tot stand is gekomen. In 5% van de gevallen gaat het om een rechtsbijstandsverzekeraar en in 4% om een advocaat. Als men een bepaalde rechtshulpverlener heeft overwogen maar het contact is niet tot stand gekomen, wil het overigens niet zeggen dat deze groep geen rechtshulp heeft gehad. Bij bijna 45% van deze groep is dat wel het geval. Sommigen hebben bijvoorbeeld een advocaat geraadpleegd en hebben blijkbaar ook nog een andere advocaat overwogen, of hebben het Juridisch Loket geraadpleegd en contact met de rechtsbijstandsverzekeraar overwogen.

Uiteindelijk was 4% van de respondenten betrokken bij een gerechtelijke procedure en 11% bij een buitengerechtelijke procedure.

Er zijn geen verschillen gevonden tussen wel of niet Wrb-gerechtigden in het gebruik van rechtshulp en procedures. Het wel of niet gebruiken van rechtshulp in het algemeen – en advocaten in het bijzonder – hangt vooral samen met probleemkenmerken en minder met achtergrondkenmerken van burgers.

Bij rechtsbijstandsverzekeringen doet zich een iets ander patroon voor. Hier zijn er vooral verschillen in de mate waarin men een gezinspolis rechtsbijstand heeft: Wrb-gerechtigden hebben dit minder vaak dan niet-Wrb-gerechtigden. Hebben ze een polis dan doen ze er in ongeveer gelijke mate een beroep op.

Redenen niet-gebruik

Om zicht te krijgen of respondenten drempels hebben ervaren om actie te ondernemen, rechtshulp te zoeken of een juridische procedure te starten, is betrokkenen gevraagd waarom ze dit niet hebben gedaan. Bij al deze drie stappen blijkt dat de grootste groep afziet van die aanpak omdat het valt in de categorie 'het probleem is opgelost, niet de moeite waard, niet nodig'. Kijken we naar redenen die kunnen duiden op institutionele drempels, zoals, hoge financiële kosten, 'te veel tijd en moeite', slechte bereikbaarheid, of beschikbaarheid, dan zien we het volgende beeld.

Te hoge kosten worden niet vaak genoemd door passieven (4%) en respondenten die geen gerechtelijke of buitengerechtelijke procedure zijn gestart (8%). De kosten spelen wel vaker een rol bij het niet inschakelen van rechtshulp (18%), en dan vooral als men een advocaat voor ogen heeft. Bijna de helft van de respondenten die een advocaat heeft overwogen, maar uiteindelijk niet heeft ingeschakeld, heeft dit gedaan vanwege de kosten. Dit hoeft nog niet te betekenen dat hier sprake is van een serieuze drempel. Als er een gering belang tegenover staat, hoeft dit niet het geval te zijn. Maar ook als specifiek wordt gekeken naar de onopgeloste problemen die ernstig worden gevonden en waarvan het financieel belang boven de drempelwaarde voor gesubsidieerde rechtsbijstand ligt (€ 250 of € 500), blijkt ongeveer de helft van de respondenten af te zien van een advocaat vanwege de kosten. Of hier sprake is van ongewenst niet-gebruik is lastig te zeggen. Het hangt

af van de hoogte van de advocaatkosten of de eigen bijdrage¹⁷ die een Wrb-gerechtigde moet betalen en eventuele verdere kosten als men een procedure gaat voeren, zoals griffierechten of klachtengelden. Tevens kunnen de betrokkenen daarnaast andere, niet-financiële, overwegingen hebben gehad om af te zien van een advocaat.

Andere mogelijke institutionele drempels zoals slechte bereikbaarheid of beschikbaarheid van een rechtshulpverlener worden weinig genoemd. 'Kost te veel tijd en moeite' zou kunnen duiden op een te complex rechtsbestel. Deze reden wordt door 10 tot 15% van de respondenten genoemd die geen actie heeft ondernomen, van een specifieke rechtshulpverlener heeft afgezien of geen procedure is gestart. Maar ook hier kan gelden dat als er een gering belang tegenover staat, deze reden niet hoeft te duiden op een nadelige drempel.

Verder noemt 5 tot 11% van de niet-gebruikers sociaalpsychologische drempels, zoals 'wist niet hoe dat aan te pakken'. En ook weerhouden aspecten zoals 'het niet willen schaden van de relatie met de andere partij' 6 tot 10% van de respondenten van de drie genoemde stappen.

Resultaten

Een tweede manier om mogelijk nadelig niet-gebruik van rechtshulp vast te stellen, is naar de afloop van het probleem te kijken: welk resultaat is bereikt. Indien mensen die geen gebruik hebben gemaakt van rechtshulp en/of een procedure een negatief resultaat behalen, kan sprake zijn van nadelig niet-gebruik.

Als burgers die geen gebruik hebben gemaakt van rechtshulp en/of een procedure minder positieve resultaten behalen dan burgers die wel gebruik hebben gemaakt van rechtshulp en/of een procedure, kan sprake zijn van nadelig niet-gebruik. Tot positieve resultaten rekenen we vier zaken: het bereiken van de eigen doelen, het beëindigd of opgelost zijn van het probleem, een als rechtvaardig ervaren overeenkomst of beslissing en het nakomen van afspraken (onderling of uitspraken door een derde). Ongeveer 68% van alle respondenten heeft zijn of haar hoofddoel geheel of gedeeltelijk bereikt. Van alle problemen is 79% opgelost of beëindigd. Van de overeenstemmingen is 77% als rechtvaardig ervaren en van de beslissingen door een onafhankelijke derde in een procedure 72%. In 88% van die overeenkomsten of beslissingen waaruit een (financiële of andere) verplichting of afspraak voortvloeide, is deels of geheel sprake van nakoming.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er ofwel geen verschillen zijn tussen gebruikers en niet-gebruikers in de resultaten die ze behalen, ofwel dat de gebruikers juist minder gunstige resultaten bereiken dan de niet-gebruikers. In termen van zowel het bereiken van het hoofddoel, de ervaren rechtvaardigheid van beslissingen door onafhankelijke derden als van het beëindigen van het probleem, zijn geen duidelijke verschillen gevonden tussen gebruikers en niet-gebruikers van rechtshulp of procedures, ofwel konden de verschillen (weg)verklaard worden door andere (veelal probleem)kenmerken. Dit laatste geldt voor *het beëindigd zijn van het probleem*. Bij degenen die gebruik hebben gemaakt van rechtshulp in het algemeen, een advocaat in het bijzonder, of een gerechtelijke procedure, is het probleem minder vaak beëindigd dan degenen die dat niet hebben gedaan. Een belangrijke verklaring voor dit verschil is dat gebruik van rechtshulp of een procedure juist plaatsvindt als men er niet zelf met de andere partij uit kan komen; het betreft dan problemen die vaak complexer en ernstiger zijn – en dus ook lastiger op te lossen. De verschillen

¹⁷ De eigen bijdrage is afhankelijk van de soort toevoeging, de hoogte van het inkomen en of men korting heeft via het Juridisch Loket. Het kan variëren van rond de € 40 voor een lichte adviestoevoeging tot ruim € 800 voor een scheidings toevoeging. In sommige gemeenten worden eigen bijdragen en griffierechten betaald uit de bijzondere bijstand.

tussen gebruikers en niet-gebruikers verdwijnen als voor deze probleemkenmerken wordt gecontroleerd.

Verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers blijven, na controle van vooral probleemkenmerken, wel bestaan bij de *nakoming van de overeenkomst of beslissing* en de ervaren *rechtvaardigheid van de overeenkomst*. Bij rechtshulpgebruikers en degenen die betrokken waren bij een gerechtelijke procedure worden afspraken/beslissingen minder goed nagekomen dan bij de niet-gebruikers. Tevens zien we dat degenen die een advocaat hebben ingeschakeld de bereikte overeenstemming met de andere partij minder vaak rechtvaardig vinden dan degenen die er geen hebben ingeschakeld. Wellicht weerspiegelt deze bevinding wat in eerder onderzoek is vastgesteld, namelijk dat rechtzoekenden op een gegeven moment eieren voor hun geld kiezen: ze gaan akkoord met afspraken waar ze niet helemaal achterstaan, omdat ze genoeg hebben van de zaak en verdere kosten willen voorkomen (Eshuis, 2009). Deze uitkomsten laten dus niet zien dat niet-gebruikers aan het kortste eind trekken en slechtere resultaten boeken. Niet-gebruikers weten ofwel even vaak als gebruikers goede resultaten te boeken ofwel betere resultaten, ook als gecontroleerd wordt voor probleemkenmerken. Als we echter kijken naar een specifieke groep niet-gebruikers, namelijk degenen die wel hebben overwogen om een bepaalde rechtshulpverlener of advocaat in te schakelen maar dat om verschillende redenen niet hebben gedaan, dan blijkt dat deze groep slechtere resultaten behaalt als het gaat om de oplossing van het probleem en de mate waarin ze de bereikte overeenstemming met de tegenpartij als rechtvaardig ervaren. Deze verschillen blijven bestaan als wordt gecontroleerd voor probleemkenmerken. Voor deze specifieke groep kan dus in zekere mate sprake zijn van nadelig niet-gebruik. Alhoewel we hiervoor hebben gezien dat ook degenen die wel een advocaat hebben ingeschakeld nog altijd de bereikte overeenstemming met de andere partij als meer onrechtvaardig ervaren dan degenen die dat niet hebben gedaan. Het is dus de vraag of deze groep beter af zou zijn geweest als ze wel een advocaat hadden genomen. Het al of niet hebben ingeschakeld van een rechtsbijstandsverzekeraar blijkt voor het behalen van geen enkele resultaatindicator uit te maken. Inschakelen van een rechtsbijstandsverzekeraar hangt vooral samen met of men een dergelijke verzekering heeft, en of er een financieel belang is. De ernst en complexiteit van het probleem zijn minder van belang. Een mogelijke verklaring is dat rechtzoekenden die een verzekering hebben, daar niet alleen voor de lastig oplosbare problemen gebruik van maken.

Kenmerken van de rechtzoekende

In het onderzoek is vastgesteld dat de meeste kenmerken van de rechtzoekende niet of nauwelijks samenhangen met het gebruik van rechtshulp of procedures en de resultaten die worden bereikt. Concentreren we ons vooral op de indicatoren voor economische (inkomen, rechtsbijstandspolis, vakbondslidmaatschap) en sociaal-psychologische hulpbronnen (opleiding, etnische afkomst) dan ontstaat het volgende beeld.

De hoogte van het inkomen en het al of niet Wrb-gerechtigd zijn, maakt geen verschil voor het gebruik van rechtshulp of procedures. Hogere inkomens maken niet meer gebruik van rechtshulp of procedures dan middeninkomens en de lagere inkomens. Wel bewandelen de verschillende inkomensgroepen iets andere wegen op het vlak van de rechtshulp. Hogere inkomensgroepen en niet-Wrb-gerechtigden hebben vaker een rechtsbijstandverzekering en zetten deze in als het nodig is. Lagere inkomensgroepen kloppen juist vaker aan bij het Juridisch Loket. Verder zien we dat vakbondsleden iets minder vaak gebruikmaken van een advocaat of gerechtelijke procedure.

Voor de *niet* tot stand gekomen contacten met bepaalde rechtshulpverleners maakt de hoogte van inkomen of het al dan niet Wrb-gerechtigd zijn evenmin een verschil; ook diegenen die daarbij specifiek de kosten als drempel opgaven, hebben niet een beduidend lager inkomen.

De financiële drempel wordt voor de lagere inkomensgroepen gedeeltelijk weggenomen door de gesubsidieerde rechtsbijstand, en – afhankelijk van het type probleem – worden voor alle inkomensgroepen de kosten ook (voor een deel) gedekt of wordt gratis hulp verstrekt door de rechtsbijstandsverzekering, de vakbond en/of de werkgever (zie hoofdstuk 4 Geschilbeslechtingdelta 2014).

Dit neemt niet weg dat bepaalde groepen wel wat moeilijker hun weg vinden dan anderen in het rechtsbestel. We zien wel enige sociaalpsychologische drempels bij het inschakelen van rechtshulp en procedures bij personen met een lager inkomen (cq. Wrb-gerechtigden) en een lagere opleiding: niet weten wat te doen of zich niet thuis voelen in die wereld zijn voor deze groepen vaker reden voor niet-gebruik.

Kenmerken probleem, aanbod en tegenpartij

Het onderzoek laat zien dat vooral de probleemkenmerken bepalend zijn voor wat mensen doen en bereiken. Daarbij zijn er wel duidelijke verschillen tussen soort hulp en soort procedure. En deze kenmerken hebben weer duidelijke relaties met kenmerken van het aanbod en de tegenpartij.

Hoe hoger de verwachte opbrengst en hoe ernstiger en complexer het probleem hoe vaker een advocaat of gerechtelijke procedure wordt gestart. Tevens zijn er verschillen tussen typen problemen: de 'rechtsnoodzaak' zien we vooral terug bij relatie- en familieproblemen. Deze belanden het meest vaak bij een advocaat en gerechtelijke procedure. Dit zal vooral de echtscheidingszaken in deze categorie betreffen.

Het inschakelen van een rechtsbijstandsverzekeraar laat echter een ander patroon zien. Dit wordt vooral bepaald door het hebben van een gezinsspolis rechtsbijstand of niet. Probleemkenmerken zoals type probleem, de ernst van het probleem en *de hoogte* van de verwachte opbrengst zijn hier niet of minder van belang. De verzekeraar wordt vaker ingeschakeld indien er een financieel belang (ongeacht de hoogte) in het geding is en verder doet het type probleem of de ernst ervan er niet of minder toe. Dat de hoogte van de verwachte opbrengst er niet zoveel toe doet, kan verklaard worden door de andere kosten-batenafweging die in dit geval wordt gemaakt. De kosten van de polis zijn reeds betaald. De verdere kosten worden grotendeels gedragen door de rechtsbijstandsverzekeraar. De drempel is dus lager voor verzekerden om ook bij minder grote financiële belangen gebruik te maken van hun polis.

Tevens zien we een ander patroon bij buitengerechtelijke procedures. Deze procedures worden vooral gebruikt als de tegenpartij een overheidsorgaan is (bezwaarprocedures), of een bedrijf/organisatie en het minst bij particulieren. Daarmee samenhangend worden ze vooral ingezet bij problemen met betrekking tot huren, de woonomgeving en onroerend goed en juist niet bij relatie- en familieproblemen zoals bij gerechtelijke procedures het geval is. Het type tegenpartij en de aard van de problemen heeft vooral met de aard van het aanbod van buitengerechtelijke instanties te maken. Het gaat hierbij vooral om bezwaar- en klachtencommissies, de huurcommissie en geschillencommissies. Ook doet, in tegenstelling tot bij gerechtelijke procedures, de hoogte van de verwachte opbrengst er niet toe. Dit heeft weer met de prijs van het aanbod en daarmee een andere kosten-batenafweging te maken: de kosten van buitengerechtelijke procedures zijn doorgaans gering (zie hoofdstuk 4 Geschilbeslechtingdelta 2014). Voor de procedures bij deze instanties heeft men geen advocaat nodig en ze zijn ofwel gratis of de hoogte van de klacht-

gelden is beperkt. Deze buitengerechtelijke procedures worden daarom ook bij een lagere verwachte opbrengst ingezet.

De relatie tot de tegenpartij is maar beperkt in de onderhavige studie onderzocht. Er is alleen naar de aard van de tegenpartij gekeken. Uit de redenen die respondenten hebben opgegeven om geen actie te ondernemen, rechtshulp in te schakelen of een procedure te starten, blijkt dat de relatie met de tegenpartij wel een drempel kan vormen om bepaalde stappen te ondernemen. Tussen de 6 tot 10% ziet van bepaalde stappen af om de relatie niet op het spel te zetten. Dit doet zich het meest voor bij problemen op het werk of in de woonomgeving (buren). Daarnaast lijken problemen weerbarstiger als de tegenpartij een particulier is. Problemen met particulieren worden minder vaak opgelost en minder vaak nagekomen dan problemen met bedrijven. De overheid als tegenpartij neemt in dit geval een middenpositie in.

Slot

Het onderhavige onderzoek laat zien dat

- a in veel gevallen burgers er zelf wel uitkomen en hun doel bereiken en/of het probleem oplossen zonder rechtshulpverleners; en
- b als ze wel hulp van rechtshulpverleners hebben gehad, die gebruikers niet altijd hun doel bereiken en het geschil niet altijd wordt opgelost. En zeker niet vaker dan niet-gebruikers.

Een andere bevinding is dat niet is vastgesteld dat lagere inkomensgroepen – en Wrb-gerechtigden – vaker afzien van rechtshulp of meer specifiek een advocaat, dan andere inkomensgroepen. Financiële drempels worden voor de lagere inkomensgroepen gedeeltelijk weggenomen door de gesubsidieerde rechtsbijstand. Bovendien beschikt een deel van deze groep over een rechtsbijstandsverzekering of is lid van de vakbond. Bij bepaalde typen problemen worden de kosten dan ook (voor een deel) gedekt of wordt gratis hulp verstrekt door de rechtsbijstandsverzekering, de vakbond en/of de werkgever.

Wel vormen voor alle inkomensgroepen de kosten van de advocaat een zekere drempel. Advocaten worden over het algemeen te duur gevonden. En de kosten zijn voor bijna de helft van degenen die een advocaat hebben overwogen een reden om er geen te nemen.

Verschillende digitale ontwikkelingen kunnen er in de toekomst toe leiden dat er goedkopere manieren komen voor het oplossen van problemen en voor een deel zijn die al beschikbaar. Voor burgers is steeds meer informatie op internet te vinden waardoor ze mogelijk in toenemende mate in staat zijn (goedkoop) zelf bepaalde problemen op te lossen of meer zelf voor te bereiden waardoor de kosten voor een advocaat lager worden. Er zijn websites met voorbeeldbrieven, modelovereenkomsten, model-bezwaarschriften en informatie over te nemen stappen bij bepaalde problemen (bijvoorbeeld fligthclaimservice.nl).

Ook zijn er digitale tools om geschillen op te lossen, zoals Rechtwijzer 2.0 en hebben Web bedrijven zoals eBay en Markplaats een eigen digitale wijze van afhandeling van geschillen. Deze mogelijkheden zullen niet voor iedereen toegankelijk en begrijpelijk zijn, maar zullen wel voor een deel van de mensen de weg makkelijker en goedkoper maken om hun probleem op te lossen of om weloverwogen beslissingen te nemen.

Summary

In need of legal assistance?

The Court of Audit (AR) recommended that the Ministry of Security and Justice provides a better understanding of non-use of subsidized Legal Aid. According to the AR non-users are people "who meet the criteria for Legal Aid (low income, little or no property, legal problem), did not use it, whereas they needed it." In response, the Minister of Security and Justice replied, this research question, among others, will be included in the study 'the Geschilbeslechtingdelta'.

Research objectives and research questions

The aim of this study is to provide insight into the (non-)use of legal assistance. The question of the AR has been broadened in a number of respects. Firstly, the use of legal assistance among all income groups has been mapped and is not limited to the use by those who meet the criteria of the Legal Aid Act. From a policy point of view, the use of legal assistance of those who are not entitled to legal aid is also relevant. Moreover, this group is a useful frame of reference for the findings with respect to those entitled to subsidized legal aid.

Secondly, others than (subsidized) advocates provide legal assistance too, therefore this study paid attention to various forms of legal assistance. Thirdly, the use of judicial proceedings was included in this study.

The need for legal assistance (wording of the AR), is difficult to determine objectively. The choice whether or not to use legal help is ultimately the choice of the citizens themselves. This research tried to give insight into non-use, by studying (a) the reasons for non-use and (b) the outcome of the approach, and comparing the outcomes of users and non-users. This may give insight into possible barriers which respondents have experienced and whether non-use may have lead to disadvantageous outcomes.

From the literature it is assumed that non-use is associated with certain characteristics of the litigant, such as possession of economic (including income and legal expenses insurance) and social psychological resources (including education and ethnicity). In addition, the use of legal help is linked to certain characteristics of the problem (type, financial interest, seriousness, complexity) and the opposite party (individual, company or government). To better understand the factors associated with the use of legal help and legal procedures, it has been investigated to what extent the use of legal help and proceedings is related to the above problem, respondent and opposite party characteristics.

The research questions are:

- 1 What is the level of non-use, in terms of (a) non-use of legal assistance and (b) non-use of legal procedures? To what extent is this non-use associated with legal aid entitlement and other respondent, problem and opposite party characteristics?
- 2 What reasons do citizens give for non-use?
- 3 What are the outcomes (reaching one's goal, resolving conflict, fairness perception, compliance) and do these outcomes differ between users and non-users? Do these differences continue to exist when controlling for respondent, problem and opposite party characteristics?

Research method

The data in this study are based on the problem-solving survey of the Dutch Paths-to-justice study, called 'Geschilbeslechtingdelta 2014' (Ter Voert & Klein Haarhuis, forthcoming). The data cover 1,928 respondents aged 18 and older who had a non-trivial problem in the period May 2009 to May 2014.

The classification of 'Legal Aid entitlement' was estimated based on the gross annual income of the household and living arrangements.

The use of legal assistance has been measured in different ways. Firstly, a distinction was made between legal assistance users and non-users. Legal assistance users are respondents who consulted legal experts and organizations such as advocates, legal expenses insurers, social councilors, Legal Services Counters or the union. Second, we studied the use of a particular legal adviser: an advocate, legal expenses insurer or the Legal Services Counter.

The reasons for non-use are checked with respondents who: a) took no action, b) considered a particular legal adviser, without having consulted this advisor c) did not start legal proceedings.

The outcomes respondents achieved were measured on the basis of five indicators: reaching their goal, a closed or resolved problem, a fair agreement or decision and fulfilment of the agreement/decision.

Extent of use and non-use

Some 63% of all respondents with a problem did not, and 37% did consult a legal adviser in tackling the problem.

Approximately 12% of all respondents with a problem consulted an advocate, 11% a legal expenses insurer and 5% the Legal Services Counter. About 25% of all respondents have considered a certain legal adviser but did not contact the specific advisor.

Finally, 4% of the respondents was involved in court proceedings and 11% in an extrajudicial procedure.

The aforementioned percentages are approximately the same to those entitled to Legal Aid and those who are not. The use of legal assistance in general - and advocates in particular - is mainly related to problem characteristics, such as type and severity of the problem, and virtually not to background characteristics of respondents.

With respect to legal expenses insurance (LEI), there are differences in the degree to which respondents have such an insurance: those entitled to Legal Aid have it less often than those who are not entitled to Legal Aid.

Reasons for non-use

If respondents a) took no action, b) considered a particular legal adviser, but did not consult, or c) did not start legal proceedings, they were asked why they had not done so. With respect to all three steps the largest group abandoned this approach because it falls into the categories of 'the problem is solved', 'not worth it', or 'unnecessary'

High costs are not often mentioned by respondents who have taken no action (4%) and respondents who did not start a procedure (8%), but more often play a role in not hiring an advocate. Almost half of the respondents who considered an advocate, but did not consult one, decided not to because of the cost. This does not mean that

the costs are a serious barrier and that they did need (in terms of the AR) an advocate. The problem might be not that serious or the amount of money at stake may be low. It appears however, that even when specifically looking at the unsolved problems, who were found seriously and whose financial interest is above the threshold for Legal Aid (€ 250 or € 500), about half of respondents forgoes an advocate because of the cost.

Other potential institutional barriers such as poor accessibility or availability of a legal adviser are rarely mentioned. 'Cost too much time and effort' could refer to a complex legal system. This reason is referred to by 10 to 15% of the respondents. About 5 to 11% of the non-users mentioned socio-psychological barriers, such as 'did not know what to do'. Aspects such as not wanting to harm the relationship with the other party are referred to by '6 to 10% of the respondents.

The above percentages are about equally distributed among those entitled to Legal Aid entitled and those who are not. An exception is the referral to social psychological barriers: Legal Aid entitled call these barriers more often than the non-entitled.

Outcomes

Secondly, it was investigated whether non-use may have lead to disadvantageous outcomes.

Approximately 68% of all respondents achieved his or her main goal; 79% dissolved their problem; 77% experienced the agreement as fair; 72% perceived the decision by an independent third party as fair; and 88% of those agreements or decisions in which a (financial or other) obligation arose, was fulfilled.

The study showed that there were no differences between users and non-users in the results they achieve, and that with respect to some outcomes users achieved even less positive results than non-users. In terms of achieving the main goal, solving the problem and the perceived fairness of the decision, no significant differences were found between users and non-users of legal assistance or procedures, or characteristics of the problem at hand explained away the differences.

Differences between users and non-users were persistent (even after controlling for problem characteristics) with respect to the fulfillment of the agreement/decision and the perceived fairness of the agreement. For users of legal assistance and legal proceedings, agreements/decisions were less often fulfilled than for non-users.

Furthermore, those who contacted an advocate perceived the agreement with the other party to be less fair than those who did not.

These results showed that non-users either achieve equal or even better outcomes than users.

Final remarks

The 'need for legal assistance' is a difficult concept to operationalize. In 'Access to Justice' studies the accent over the years shifted from the 'need for legal assistance' to the 'need for a solution to a problem'. The underlying idea is that citizens who have a problem not necessarily need a lawyer. People want a solution to their problem and the legal route can be one way to achieve this, but not necessarily so. The present study shows that in many cases citizens achieve their goal by themselves or solve the problem without legal advisors. It also appeared that if they have had help from legal advisors, this is no guarantee that they reach their goal or

solve their problem. The outcomes of users are no better than those of non-users; in some respects, they are even worse. The study showed that especially problem characteristics – such as the severity, type of problem and the financial interest – determine what people do and accomplish. In case of difficult problems, people more often contact legal advisors, however, even with the help of advisors, these problems cannot always be solved.

Another finding is that income level and whether or not people are entitled to Legal Aid, make no difference for the use of legal assistance or procedures. Different income groups however, take different paths to justice. Lower income groups are more likely to contact Legal Service Counters. Higher income groups more often have a legal expenses insurance. For the lower income groups, the financial threshold to contact an advocate is in part removed by subsidized Legal Aid. Furthermore, a part of this group has a legal expenses insurance or is a union member. So, for certain types of problems the costs are (partly) covered by the legal expenses insurance, the union, or the employer.

Nevertheless, lower income groups more often refer to socio-psychological barriers like 'not knowing what to do' or 'do not feel comfortable in that world'. And finally, for all income groups the cost of the advocate forms a certain threshold. Citizens generally find advocates too expensive. For nearly for half of those who have considered an advocate, a reason not to contact one is costs.

Literatuur

- Carlin, J.J., Howard, J., & Messenger, Sh. (1966). Civil justice and the poor. *Law and Society Review*, 1(1), 9-89.
- Eshuis, R. (2009). *De daad bij het woord: Het naleven van rechterlijke uitspraken en schikkingsafspraken*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak. Research Memorandum 5(1).
- Griffiths, J. (1983). The general theory of litigation. *Zeitschrift fur Rechtssoziologie*, 5(2), 145-201.
- Griffiths, J. (1996). Relational distance. In J. Griffiths (red.), *De sociale werking van recht: Een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie* (pp. 754-758). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Heffen-Oude Vrielink, M. van (2003). Regels en macht in geschillen over geluidshinder van burenen. *Recht der Werkelijkheid*, 1, 5-20.
- Klein Haarhuis, C.M. (2008). *Geschilgedrag: Verklaringen bijeengebracht*. Den Haag: WODC. Cahier 2008-8.
- Klijn, A., & Paulides, G. (1988). *Duurder recht, minder vraag? De prijsverhoging van rechtsverzorging en de gevolgen daarvan voor de lagere inkomens*. Den Haag: SDU.
- Klijn, A. (1996). Vraag en aanbod op de markt voor rechtshulp. In J. Griffiths (red.), *De sociale werking van het recht: Een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie* (pp. 191-254). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Peters, S.L., & Voert, M. ter (2006). *Geschilbeslechting allochtonen en autochtonen vergeleken*. Den Haag: WODC. Cahier 2006-4.
- Schuyt, K., Groenendijk, K., & Sloot, B. (1976). *De weg naar het recht: Een rechts-sociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*. Deventer: Kluwer.
- Torre, A. van der (2005). *Advocaat met korting: Een analyse van de prijsgevoeligheid van de rechtsbijstand*. Den Haag: SCP. Werkdocument 118.
- Tulder, F.P. van, & Janssen, S. (1988). *De prijs van de weg naar het recht*. Rijswijk: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Velthoven, B.C.J. van, & Klein Haarhuis, C.M. (2010). *Geschilbeslechtingsdelta 2009: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, Onderzoek en beleid 283.
- Velthoven, B.C.J. van, & Voert, M. ter (2004). *Geschilbeslechtingsdelta 2003: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, Onderzoek en beleid 219.
- Voert, M. ter, & Klein Haarhuis, C.M. (te verschijnen). *Geschilbeslechtingsdelta 2014: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: Boom Lemma, Onderzoek en beleid.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. mr. dr. E. Niemeijer Vrije Universiteit Amsterdam, Academie voor
Wetgeving

Leden

| | |
|---------------------------|-----------------------------------------------------|
| Mr. E.T.M. Borghs | Raad voor Rechtsbijstand |
| Dr. F.C.J. van der Doelen | Ministerie van VenJ, Directie Rechtsbestel |
| Dr. M.A. Gramatikov | Hague Institute for the Internationalisation of Law |
| Mr. M. Mulder | Ministerie van VenJ, Directie Rechtsbestel |
| Dr. F. van Tulder | Raad voor de rechtspraak |

Bijlage 2 Tabellen b1 en b2

Tabel b1 Gezinsdekking rechtsbijstandverzekering in % van 1.928 respondenten met problemen, naar achtergrondkenmerken

| | Gezinspolis rechtsbijstand |
|------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Totaal | 57% |
| Wrb-gerechtigd | Cramérs V=0,21 |
| Wrb-gerechtigd | 38% |
| Mogelijk Wrb-gerechtigd | 53% |
| Niet-Wrb-gerechtigd | 63% |
| Opleidingsniveau | Cramérs V=0,16 |
| Geen, Lager | 43% |
| Lbo | 46% |
| Mavo | 48% |
| Mbo | 63% |
| Havo/Vwo | 54% |
| Hbo | 67% |
| Wo(+) | 57% |
| Bruto huishoudinkomen | Cramérs V=0,25 |
| Minimum (minder dan € 12.500) | 31% |
| Beneden modaal (€ 12.500 - € 26.000) | 32% |
| Bijna modaal (€ 26.000 - € 32.500) | 49% |
| Modaal (€ 32.500 - € 39.000) | 55% |
| Tussen 1 - 2 keer modaal (€ 39.000 - € 65.000) | 60% |
| Twee keer modaal (€ 65.000 - € 77.500) | 67% |
| Meer dan twee keer modaal (€ 77.500 >) | 69% |
| Leeftijd | Cramérs V=0,18 |
| 18-24 | 22% |
| 25-34 | 55% |
| 35-44 | 67% |
| 45-54 | 60% |
| 55-64 | 59% |
| 65> | 50% |
| Stedelijkheid | Cramérs V=0,12 |
| Niet stedelijk (< 500 adressen/km2) | 59% |
| Weinig stedelijk (500 - 1.000 adressen/km2) | 59% |
| Matig stedelijk (1.000 - 1.500 adressen/km2) | 62% |
| Sterk stedelijk (1.500 - 2.500 adressen/km2) | 58% |
| Zeer sterk stedelijk (>= 2.500 adressen/km2) | 45% |
| Bron van inkomsten | Cramérs V=0,23 |
| Zelfstandige | 59% |
| Loondienst | 64% |
| Arbeidsongeschikt, bijstand, werkloos | 42% |
| Pensioen, vut | 50% |
| Studerend | 20% |
| Anders | 47% |
| Etniciteit | Cramérs V=0,06 |
| Autochtoon | 57% |
| Westers allochtoon | 58% |
| Niet-westers allochtoon | 45% |
| Lid vakbond | Cramérs V=0,09 |
| Nee | 54% |
| Ja | 64% |

Tabel b2 Percentage Wrb-gerechtigden¹ dat aangeeft: doel is bereikt, probleem is beëindigd, uitkomst is rechtvaardig, afspraak is nagekomen, naar hulp- en proceduregebruik. Sterkte samenhang in Cramérs V (V)

| | Doel bereikt | Probleem beëindigd/ opgelost | Beslissing rechtvaardig | Overeenkomst rechtvaardig | Afspraak nagekomen |
|-----------------------------------|--------------|---------------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------|
| Totale aantal problemen (N) | 401 | 401 | 39 | 159 | 100 |
| Totaal (%) | 66 | 75 | 62 | 73 | 92 |
| <i>Hulp</i> | ns | ns | ns | ns | ns |
| Doe-het-zelver | 64 | 79 | 50 | 73 | 96 |
| Rechtshulp | 64 | 70 | 64 | 70 | 88 |
| Overige hulp | 82 | 74 | 75 | 90 | * |
| <i>Advocaat</i> | ns | V=0,12 | ns | V=0,16 | ns |
| Advocaat | 61 | 63- | 53 | 53- | 87 |
| Geen advocaat | 67 | 77+ | 67 | 75+ | 93 |
| <i>Rechtsbijstandsverzekeraar</i> | ns | ns | ns | ns | ns |
| Rechtsbijstandsverzekeraar | 63 | 78 | 100 | 73 | 78 |
| Geen rechtsbijstandsverz. | 66 | 75 | 58 | 73 | 93 |
| <i>Juridisch Loket</i> | ns | ns | ns | ns | |
| Het Juridisch Loket | 62 | 65 | 67 | 63 | * |
| Geen Juridisch Loket | 66 | 75 | 61 | 74 | |
| <i>Rechtshulp overwogen</i> | ns | ns | ns | ns | ns |
| Rechtshulp overwogen | 67 | 72 | 64 | 72 | 94 |
| <i>Advocaat overwogen</i> | ns | ns | | | |
| Advocaat overwogen | 50 | 71 | * | * | * |
| <i>Procedure</i> | ns | V=0,15 | ns | V=0,18 | V=0,25 |
| Laatste gerechtelijk | 68 | 50- | 62 | 43 | 73- |
| Laatste buitengerechtelijk | 61 | 70 | 62 | 61 | 94 |
| Geen procedure | 70 | 77+ | | 76+ | 94 |

¹ Exclusief de groep 'mogelijk Wrb-gerechtigd'. Analyses inclusief deze groep leiden niet tot andere significante verbanden.

NS Chi-kwadraat toets niet significant ($p > 0,05$).

-/+ Chi-kwadraat toets, significant ($p < 0,05$) lager/hoger dan totale percentage.

* Aantal respondenten te gering.

Bijlage 3 Gebruik en multivariate analyses

Voor de multivariate toetsen zijn logistische regressieanalyses toegepast. In dit geval kan de afhankelijke variabele – bijvoorbeeld, heeft de respondent een advocaat ingeschakeld? – slechts twee waarden aannemen: 0 (nee) of 1 (ja). Door middel van deze regressieanalyses is nagegaan of de gevonden bivariate verbanden overeind blijven als wordt gecontroleerd voor de andere kenmerken, en kan worden gezien wat de netto bijdrage van elke afzonderlijke variabele is. In de modellen zijn de probleem-, respondent- en partijkenmerken opgenomen die in figuur 10 van de hoofdtekst zijn weergegeven.

In tabel b3 is per afhankelijke variabele van rechtshulpgebruik het optimale model en de verklaarde variantie weergegeven. De odds ratio in tabel b3 geeft de kans weer dat een gebeurtenis plaatsvindt. Indien de odds ratio significant lager is dan 1, dan is de kans op het plaatsvinden van die gebeurtenis (bijvoorbeeld contact met een advocaat) kleiner dan voor de gekozen referentiegroep; is de odds ratio hoger dan 1, dan is de kans op de gebeurtenis groter. Voor *nominale onafhankelijke* variabelen geeft de odds ratio het verschil ten opzichte van de referentiecategorie van die variabele aan.

Tabel b3 Logistische regressie met het inschakelen van rechtshulpverleners en het gebruikmaken van een procedure als afhankelijke variabelen (N=1.928)

| | Advocaat | | Rechtsbijstandsverzekeraar N=1.092** | | Juridisch loket | | Rechtshulp | | Gerechtelijke procedure N=1.864*** | | Buitengerechtelijke procedure | |
|---------------------------------------|------------|-----------------|-----------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------|-----------------|---------------------------------------|-----------------|-------------------------------|-----------------|
| | Odds ratio | +R ² | Odds ratio | +R ² | Odds ratio | +R ² | Odds ratio | +R ² | Odds ratio | +R ² | Odds ratio | +R ² |
| Type probleem | | 0,03 | | | | | | 0,03 | | 0,04 | | 0,03 |
| Werk (referentie) | 1 | | | | | | 1 | | 1 | | 1 | |
| Bezigt og | 0,6 | | | | | | 0,9 | | 3,3* | | 1,9 | |
| Verhuur og | 1,6 | | | | | | 0,9 | | 2,8 | | 0,4 | |
| Huur og | 0,6 | | | | | | 1,0 | | 3,3* | | 3,0 | |
| Woonomgeving | 0,6 | | | | | | 1,2 | | 1,9 | | 2,0 | |
| Producten en diensten | 0,4* | | | | | | 0,4* | | 2,3 | | 1,2 | |
| Geld | 0,8 | | | | | | 0,8 | | 1,7 | | 1,6 | |
| Relatie en familie | 2,1* | | | | | | 1,4 | | 4,4* | | 0,3* | |
| Kinderen onder 18 | 0,3 | | | | | | 0,4 | | nvt | | 0,9 | |
| Gezondheid | 1,1 | | | | | | 1,4 | | 4,4* | | 1,0 | |
| Overig (discriminatie etc) | 1,0 | | | | | | 2,1* | | nvt | | 0,8 | |
| Ernst | | 0,02 | | | | 0,02 | | 0,03 | | 0,03 | | 0,01 |
| 1-5 | 1,5* | | | | 1,5* | | 1,5* | | 1,8* | | 1,3* | |
| Verwachte opbrengst | | 0,05 | | 0,03 | | 0,02 | | 0,03 | | 0,02 | | |
| € 0 - € 250 (referentie) | 1 | | 1 | | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| € 251 - € 2.500 | 3,5* | | 1,6 | | 2,1 | | 1,8* | | 1,0 | | | |
| € 2.501 en meer | 8,9* | | 1,3 | | 3,3* | | 2,6* | | 2,8* | | | |
| Onbekend/geen financieel belang | 2,8* | | 0,6* | | 1,3 | | 1,1 | | 1,4 | | | |
| Verwachte duur (complexiteit) | | 0,02 | | 0,02 | | | | 0,02 | | 0,07 | | 0,03 |
| Maand of minder (referentie) | 1 | | 1 | | | | 1 | | 1 | | 1 | |
| 1 - 6 maanden | 1,8* | | 2,2* | | | | 2,0* | | 6,8* | | 2,5* | |
| 7 maanden en meer | 3,0* | | 1,9* | | | | 2,3* | | 10,5* | | 2,4* | |
| Onbekend/nvt | 1,3 | | 1,3 | | | | 1,3 | | 3,4* | | 0,9 | |
| Leeftijd | | | | | | 0,02 | | | | | | |
| 18-24 | | | | | 0,7 | | | | | | | |
| 25-34 | | | | | 5,0* | | | | | | | |
| 35-44 | | | | | 6,3* | | | | | | | |
| 45-54 | | | | | 3,5* | | | | | | | |
| 55-64 | | | | | 3,5* | | | | | | | |
| 65> (referentie) | | | | | 1 | | | | | | | |
| Huishoudinkomen | | | | | | 0,03 | | | | | | |
| Minder dan € 12.500 | | | | | 4,3* | | | | | | | |
| € 12.500 - € 26.000 | | | | | 1,8 | | | | | | | |
| € 26.000 - € 32.500 | | | | | 3,8* | | | | | | | |
| € 32.500 - € 39.000 | | | | | 1,9 | | | | | | | |
| € 39.000 - € 65.000 | | | | | 3,1* | | | | | | | |
| € 65.000 - € 77.500 | | | | | 1,3 | | | | | | | |
| € 77.500 en meer (referentie) | | | | | 1 | | | | | | | |
| Bron van inkomsten | | 0,02 | | | | | | 0,02 | | | | |
| Zelfstandige (referentie) | 1 | | | | | | 1 | | | | | |
| Loondienst | 0,4* | | | | | | 0,7 | | | | | |
| Arbeidsongeschikt, bijstand, werkloos | 0,7 | | | | | | 0,9 | | | | | |
| Pensioen, vut | 0,4* | | | | | | 0,6 | | | | | |
| Studerend | 0,1* | | | | | | 0,1* | | | | | |
| Anders | 0,4* | | | | | | 0,6 | | | | | |
| Heeft rechtsbijstandsverzekering | | | | | | 0,01 | | 0,01 | | | | |
| Ja | | | | | 0,5* | | 1,6* | | | | | |
| Lid vakbond | | 0,01 | | 0,01 | | | | | | 0,01 | | |
| Ja | 0,5* | | 0,6* | | | | | | 0,5* | | | |
| Kenmerken andere partij | | 0,01 | | | | | | 0,02 | | | | 0,09 |
| Particulier (referentie) | 1 | | | | | | 1 | | | | 1 | |
| Bedrijf/organisatie | 1,0 | | | | | | 0,8 | | | | 2,2* | |
| Overheid | 0,4* | | | | | | 0,4* | | | | 13,5* | |
| Anders/onbekend | 1,1 | | | | | | 1,2 | | | | 3,7* | |
| Stedelijkheid | | 0,01 | | | | | | 0,00 | | | | |
| 1-5 | 0,8* | | | | | | 0,9* | | | | | |
| Nagelkerke R2 | | 0,26 | | 0,09 | | 0,12 | | 0,25 | | 0,21 | | 0,23 |

* Significant verschil ten opzichte van 1 (waarde voor referentiegroep).

** Alleen voor respondenten met rechtsbijstandsverzekering.

*** Exclusief 'problemen met kinderen' en 'overige problemen' vanwege te geringe aantallen.

Bijlage 4 Kenmerken en resultaatindicatoren

Wrb-gerechtigden en andere kenmerken respondent

Ten eerste is nagegaan of al of niet Wrb-gerechtigden verschillende resultaten behalen. In tabel b4 is te zien dat voor één resultaatindicator significante verschillen zijn gevonden: Wrb-gerechtigden lossen iets minder vaak hun probleem op. Verder zien we nog verschillen tussen inkomensgroepen: de laagste twee inkomensgroepen lossen minder vaak hun problemen op. Tevens vindt de laagste inkomensgroep de overeenkomst minder vaak rechtvaardig (57%) dan de andere inkomensgroepen (76% of hoger).

Alle overige respondentkenmerken hangen niet significant samen met de resultaatindicatoren.

Probleemkenmerken

Ten tweede is naar de samenhang tussen de resultaatindicatoren en de probleemkenmerken gekeken. Ten eerste blijkt dat ook hier het rechtvaardig vinden van de beslissing met geen enkel kenmerk samenhangt. Voor de overige resultaatindicatoren worden wel significante verbanden gevonden (zie tabel b4):

- bij minder ernstige problemen worden iets betere resultaten geboekt: het doel wordt iets vaker bereikt, het probleem is iets vaker opgelost en de overeenkomst wordt iets vaker rechtvaardig gevonden. De samenhangen zijn echter niet sterk (tussen 0,07 en 0,11);
- naarmate men verwachtte dat het probleem korter zou duren, zijn betere resultaten geboekt: het doel wordt iets vaker bereikt, het probleem is iets vaker opgelost, de overeenkomst wordt iets vaker rechtvaardig gevonden en de afspraken worden iets vaker nageleefd;
- het type probleem maakt alleen wat uit voor de mate waarin het probleem is opgelost: problemen rond werk, bezit onroerend goed en producten en diensten worden het vaakst opgelost (83-85%), terwijl dit voor problemen met betrekking tot relatie en familie, de woonomgeving, huur en gezondheid het minst vaak is (63-69%); Tevens zijn problemen met een verwachte opbrengst tot € 250 vaker opgelost (85%) dan alle andere problemen.

Kenmerken andere partij

Het type andere partij maakt wat uit voor de mate waarin het probleem is opgelost en de nakoming van afspraken (zie tabel b4). Is de andere partij een particulier dan is het probleem minder vaak opgelost (66%) en minder vaak nagekomen (78%) dan de gevallen waarin de andere partij een bedrijf is (opgelost 85%; nagekomen 91%). De overheid als andere partij zit hier tussenin (opgelost 77%; nagekomen 88%).

Tabel b4 Percentage respondentent dat resultaten heeft behaald (N=1.928), sterkte samenhang in Cramérs V (V)

| | Doel bereikt | Probleem beëindigd/opgelost | Beslissing rechtvaardig | Overeenkomst rechtvaardig | Afspraak nagekomen |
|--------------------------------------------|--------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------|
| Totaal | 68% | 79% | 72% | 77% | 88% |
| <i>Wrb-gerechtigd</i> | ns | V=0,06 | ns | ns | ns |
| Wrb-gerechtigd | 66% | 75%- | 60% | 73% | 92% |
| Mogelijk Wrb-gerechtigd | 66% | 77% | 82% | 87% | 90% |
| Niet-Wrb-gerechtigd | 69% | 80% | 74% | 78% | 87% |
| <i>Bruto huishoudinkomen</i> | ns | V=0,09 | ns | V=0,13 | ns |
| Minimum (minder dan € 12.500) | 66% | 70%- | 64% | 57%- | 94% |
| Beneden modaal (€ 12.500 - € 26.000) | 63% | 72%- | 57% | 78% | 90% |
| Bijna modaal (€ 26.000 - € 32.500) | 70% | 80% | 69% | 76% | 93% |
| Modaal (€ 32.500 - € 39.000) | 66% | 77% | 75% | 88% | 90% |
| Tussen 1-2 keer modaal (€ 39.000-€ 65.000) | 70% | 82%+ | 75% | 77% | 85% |
| Twee keer modaal (€ 65.000 - € 77.500) | 63% | 76% | 65% | 84% | 92% |
| Meer dan twee keer modaal (€ 77.500 >) | 71% | 80% | 76% | 78% | 87% |
| <i>Opleidingsniveau</i> | ns | ns | ns | ns | ns |
| <i>Leeftijd</i> | ns | ns | ns | ns | ns |
| <i>Stedelijkheid</i> | ns | ns | ns | ns | ns |
| <i>Bron van inkomsten</i> | ns | ns | ns | ns | ns |
| <i>Etniciteit</i> | ns | ns | ns | ns | ns |
| <i>Heeft rechtsbijstandsverzekering</i> | ns | ns | ns | ns | ns |
| <i>Lid vakbond</i> | ns | ns | ns | ns | ns |
| <i>Kenmerk andere partij</i> | ns | V=0,19 | ns | ns | V=0,15 |
| Particulier | | 66%- | | | 78%- |
| Bedrijf/organisatie | | 85%+ | | | 91%+ |
| Overheid | | 77% | | | 88% |
| <i>Type probleem</i> | ns | V=0,19 | ns | ns | ns |
| Werk | | 85%+ | | | |
| Bezit og | | 82% | | | |
| Verhuur og | | 72% | | | |
| Huur og | | 66%- | | | |
| Woonomgeving | | 64%- | | | |
| Producten en diensten | | 84%+ | | | |
| Geld | | 78% | | | |
| Relatie en familie | | 67%- | | | |
| Kinderen onder 18 | | 78% | | | |
| Gezondheid | | 69% | | | |
| Overig (discriminatie etc) | | 71% | | | |
| <i>Ernst</i> | V=0,08 | V=0,08 | ns | V=0,11 | ns |
| In geheel niet | 71% | 82% | | 82% | |
| Een beetje | 73%+ | 83%+ | | 83%+ | |
| Redelijk | 71% | 81% | | 80% | |
| In flinke mate | 65%- | 77% | | 73%- | |
| Volledig | 64% | 72%- | | 68% | |
| <i>Verwachte opbrengst</i> | ns | V=0,07 | ns | ns | ns |
| € 0 - € 250 | | 85%+ | | | |
| € 251 - € 2.500 | | 78% | | | |
| € 2.501 en meer | | 76% | | | |
| Onbekend/geen financieel belang | | 78% | | | |
| <i>Verwachte duur (complexiteit)</i> | V=0,12 | V=0,17 | ns | V=0,12 | V=0,16 |
| Maand of minder | 72%+ | 85%+ | | 82%+ | 94%+ |
| 1 - 6 maanden | 71% | 78% | | 76% | 85%- |
| 7 maanden en meer | 57%- | 62%- | | 68%- | 80%- |
| Onbekend/nvt | 60%- | 75% | | 68%- | 93% |

ns Chi-kwadraattoets niet significant ($p > 0,05$).

-/+ Chi-kwadraat toets, significant ($p < 0,05$) lager/hoger dan totale percentage.