

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.