

# Samenvatting

## Achtergrond

Ongeveer 10% van de Nederlandse bevolking bestaat uit niet-westerse allochtonen. Hoewel dit een aanzienlijk deel van de bevolking betreft, weten we nog weinig van de wegen die ze bewandelen om hun eventuele (rechts)problemen op te lossen en de problematiek waarmee ze te maken krijgen. Dit terwijl ze vanuit hun sociaal-economische en culturele positie mogelijk kwetsbaar zijn voor specifieke problemen en vanwege bijvoorbeeld taalproblemen moeilijkheden kunnen hebben met het vinden van adequate hulp of minder in staat zijn problemen zelf op te lossen.

Een drietal zaken heeft aanleiding gegeven tot het onder de loep te nemen van de groep niet-westerse allochtonen en hun geschilbeslechting. Ten eerste zijn allochtonen in het RMO-advies 'Toegang tot recht' aangeduid als kwetsbare groep als het gaat om hun toegang tot recht. Ten tweede is in de kabinetsreactie op het RMO-rapport voorgesteld om specifiek aandacht te besteden aan de geschilbeslechting van de groep niet-westerse allochtonen. Ten derde zijn allochtonen ondergerepresenteerd in het WODC-onderzoek naar (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen van burgers en de wegen die ze bewandelen om deze problemen tot een oplossing te brengen. Om een completer beeld te krijgen van de geschillen en oplossingsstrategieën van Nederlanders is het daarom wenselijk om, in aanvulling op deze 'Geschilbeslechtingsdelta 2003', de problemen en oplossingsstrategieën van niet-westerse allochtonen in Nederland in kaart te brengen.

## Vraagstelling

In deze verkennende studie gaat het alleen om de *niet-westerse* allochtonen. Binnen de groep niet-westerse allochtonen hebben wij ons beperkt tot de vier grootste groepen in Nederland, omdat zij een substantieel deel uitmaken van de Nederlandse bevolking. De vier grootste groepen niet-westerse allochtonen zijn: Turken (2,2%), Marokkanen (1,9%), Surinamers (2,0%) en Antillianen/Arubanen (0,8%).

In de huidige studie is aangesloten bij de theoretische uitgangspunten van het geschilbeslechtingsdelta-onderzoek. De mate waarin mensen problemen ervaren, wordt daarin onder andere verklaard vanuit de participatietheorie. Hoe meer mensen sociaal en economisch participeren in de maatschappij, hoe groter de kans dat ze in een van die interacties problemen kunnen krijgen. Voor de keuze van oplossingsstrategieën is uitgegaan van de rationele keuze theorie.

In de onderhavige studie staan de volgende vragen centraal:

- 1 Welke theorieën zijn van belang wat betreft de aard en omvang van (potentieel) juridische problemen van allochtonen en de wijze waarop zij hun problemen oplossen?
- 2 Welke verwachtingen kunnen we ontleenen aan de participatietheorie en eventuele andere theorieën over de aard en omvang van (potentieel) juridische

- problemen van de vier groepen allochtonen ten opzichte van autochtone Nederlanders en welke empirische gegevens zijn hierover te vinden?
- 3 Welke verwachtingen kunnen we ontleen aan rationele keuze theorieën en eventueel andere theorieën over de oplossingsstrategieën van de vier groepen allochtonen ten opzichte van autochtone Nederlanders en welke empirische gegevens zijn hierover te vinden?

## **Methode**

Voor deze verkennende studie heeft een *literatuurstudie* plaatsgevonden voor het in kaart brengen van theorieën en bestaande onderzoeksgegevens over problemen en geschilbeslechtingsgedrag van allochtonen. Ook zijn er *data opgevraagd* bij (juridische) instanties, zoals sociaal raadslieden en de raad voor rechtsbijstand. Ten slotte hebben we *diepte-interviews* gehouden met acht sleutelinformanten, die als aanspreekpunt fungeren voor allochtonen met (potentieel) juridische problemen: medewerkers van sociaal raadslieden, het juridisch loket, de Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten (LVADB), FORUM, het Surinaams Inspraakorgaan en een tweetal advocaten dat allochtone cliënten bedient.

## **Theorieën en verwachtingen**

### *Kans op problemen en verwachtingen*

Voor de verklaring van eventuele verschillen in de aard en omvang van (potentieel) juridische problemen van allochtonen en autochtonen hebben we gebruik gemaakt van vier invalshoeken: de participatie in de samenleving, de beschikbaarheid van hulpbronnen, sociaal-culturele kenmerken en juridische kenmerken van migranten. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de kans op problemen in het algemeen en de kans op specifieke problemen.

Volgens de *participatietheorie* neemt de *algemene* (en *specifieke*) kans op problemen toe naarmate mensen meer participeren in de samenleving, dat wil zeggen meer (specifieke) economische en sociale relaties aangaan. Deze theorie gaat er vanuit dat de participatie hoger is naarmate het opleidings- en inkomensniveau toeneemt en mensen deelnemen aan het arbeidsproces. Bovendien zou de participatie hoger zijn bij mensen in de leeftijdscategorie tussen de 25 en 45 dan mensen in andere leeftijdscategorieën, omdat in die levensfase meer veranderingen plaatsvinden en relaties worden aangegaan (zoals werk, gezin, huis). De redenering vanuit de participatietheorie is dat naarmate een groep meer participeert in de maatschappij, de probleemkans van deze groep hoger is. Dit wordt de *algemene* probleemkans genoemd.

In navolging van de participatietheorie verwachten we dat allochtonen een grotere *algemene* kans op potentieel juridische problemen hebben omdat zij relatief vaker tussen de 25 en 45 jaar oud zijn. Aan de andere kant verwachten we juist dat autochtonen meer potentieel juridische problemen hebben omdat zij gemiddeld vaker werk, een hoger opleidingsniveau en een hoger inkomen hebben dan allochtonen. Op basis van deze verwachtingen is het daarom niet duidelijk of de

algemene probleemkans van allochtonen groter of kleiner is in vergelijking met die van autochtonen.

Voor de kans op een *specifiek* probleem is het in eerste instantie van belang of de relatie waarin het probleem kan ontstaan, zich voordoet. Iemand die geen werk heeft zal bijvoorbeeld geen problemen krijgen met zijn werkgever. Voor de specifieke probleemkans moet dus gekeken worden naar de mate waarin mensen participeren of relaties aangaan op specifieke terreinen. Baseline condities die in het geschilbeslechtingsdelta-onderzoek zijn meegenomen zijn bijvoorbeeld of de respondent de afgelopen vijf jaar werk heeft gehad, in bezit was van onroerend goed, onroerend goed heeft gehuurd, of kinderen onder de achttien jaar had. Gezien de verschillen in baselinecondities tussen allochtonen en autochtonen, verwachten we dat allochtonen meer kans hebben op potentieel juridische problemen met betrekking tot uitkeringen, het huren van onroerend goed en het hebben van kinderen onder de achttien jaar. Autochtonen maken juist meer kans op arbeidsgelateerde problemen en problemen met betrekking tot het kopen van onroerend goed.

Ten tweede verwachten we dat een ernstig gebrek aan of een scherpe afname in *economische of sociaal-psychologische hulpbronnen* mensen kwetsbaar kan maken voor problemen. Beperkte mogelijkheden in financiële en emotionele zin en/of radicale veranderingen in financiële en sociale hulpbronnen van mensen, door bijvoorbeeld werkloosheid of een scheiding, kunnen ertoe leiden dat kleine problemen ernstig worden. Vanuit deze optiek maken allochtonen meer kans op problemen omdat ze meer dan autochtonen deel uit maken van de armste bevolkingsgroepen, vaker een uitkering hebben en de Nederlandse taal slechter beheersen.

Ten derde verwachten we dat *sociaal-culturele* verschillen voor problemen kunnen zorgen. Het feit dat allochtonen hun wortels in een andere cultuur hebben, kan leiden tot botsingen met de heersende cultuur in de ontvangende samenleving, denk bijvoorbeeld aan discriminatie of communicatieproblemen.

Op basis van deze sociaal-culturele kenmerken verwachten we dat allochtonen zowel een hogere *algemene* probleemkans hebben als meer kans op *specifieke* problemen. Hun algemene probleemkans is mogelijk hoger omdat zij in cultureel opzicht verschillen van de ontvangende samenleving en misverstanden in communicatie een rol kunnen spelen. Hun kans op specifieke problemen is mogelijk hoger op het gebied van discriminatie en met betrekking tot religieuze zaken. Wel maken we hierbij een duidelijk onderscheid tussen enerzijds Surinamers en Antillianen en anderzijds Turken en Marokkanen. We verwachten dat de tweede groep allochtonen meer kans maakt op problemen, omdat zij meer problemen heeft met de Nederlandse taal en in cultureel en religieus opzicht meer verschilt van de ontvangende samenleving.

Ten vierde verwachten we dat *juridische* kenmerken van allochtonen tot problemen kunnen leiden. We verwachten dat allochtonen vanwege hun positie ten opzichte van het vreemdelingenrecht meer problemen kunnen krijgen dan autochtonen. Zaken die onder het vreemdelingenrecht vallen zijn onder meer verblijfsvergunningen, naturalisatie, gezinshereniging en huwelijksmigratie. Op al deze gebieden kunnen allochtonen problemen ervaren, bijvoorbeeld wanneer zij

zich niet kunnen identificeren zonder verblijfsvergunning of hun gezin naar Nederland willen halen. Ook bij zaken die in eerste instantie ergens anders over gaan, kan het vreemdelingenrecht een rol spelen. De angst voor problemen rondom verblijfsvergunningen kan er bijvoorbeeld toe leiden dat mensen problemen ervaren die er mogelijk (nog) niet zijn.

### *Oplossingsstrategieën en verwachtingen*

In het onderzoek maken we onderscheid tussen drie soorten oplossingsstrategieën: passief blijven, rechtshulp zoeken en zelf het probleem oplossen. Voor het verklaren van verschillen in oplossingsstrategieën is gebruik gemaakt van de rationele-keuzebenadering. Volgens de rationele-keuzebenadering is het handelen van individuen doelgericht. Individen maken keuzes uit beschikbare alternatieven en kiezen daarbij het alternatief dat onder de gegeven omstandigheden voor hen de meest gunstige kosten-batenbalans oplevert. Elementen die voor de keuze van een oplossingsstrategie een belangrijke rol spelen zijn de beschikbare keuzemogelijkheden en de verwachte kosten-baten afweging van de rechtzoekende in kwestie. Die afweging wordt gemaakt tegen de achtergrond van de economische en sociaal-psychologische hulpbronnen die iemand tot zijn beschikking heeft staan. Voor de verschillen tussen allochtonen en autochtonen verwachten we dat vier factoren van invloed zijn op de keuze voor oplossingsstrategieën.

Ten eerste verwachten we dat het *soort probleem* een belangrijke rol speelt in de keuze van een individu om actie te ondernemen. Het soort probleem beïnvloedt de keuzemogelijkheden in de zin dat het bepaalt welke procedures of wegen openstaan en welke niet. Sommige problemen zullen bijvoorbeeld nooit voor een rechtbank verschijnen, omdat deze problemen via andere kanalen worden opgelost. Andere problemen zullen daarentegen juist altijd via het juridische circuit opgelost moeten worden, zoals echtscheidingen. Aangezien we verwachten dat allochtonen en autochtonen verschillen in de mate waarin zij bepaalde typen problemen tegenkomen, verwachten we voor beide groepen ook verschillen in de mate waarin bepaalde oplossingsstrategieën voorkomen.

Ten tweede verwachten we dat verschillen in *economische hulpbronnen* tussen allochtonen en autochtonen van belang zijn. De financiële middelen van een rechtzoekende bepalen bijvoorbeeld of de betreffende persoon in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtshulp en welke instanties zij om hulp kunnen vragen. Omdat allochtonen minder economische hulpbronnen tot hun beschikking hebben, verwachten we dat zij over het algemeen eerder aangewezen zijn op gesubsidieerde rechtshulp of rechtshulp zoeken bij instanties die hulp verlenen aan mensen met een lager inkomen, zoals sociaal raadslieden of het juridisch loket. Dit geldt vooral voor Turken en Marokkanen en in mindere mate voor Surinamers en Antillianen, omdat Turken en Marokkanen gemiddeld een lager inkomen hebben.

Ten derde verwachten we dat verschillen in *sociaal-psychologische hulpbronnen*, zoals taalvaardigheid en opleidingsniveau, van belang zijn. Wanneer iemand de Nederlandse taal machtig is, is het voor deze persoon makkelijker om zich in Nederland verstaanbaar te maken en bijvoorbeeld contact te leggen met een hulpverlener. Daarnaast is de kennis die iemand heeft van belang. Hierbij moet gedacht worden aan kenmerken zoals het bekend zijn met middelen en mogelijkheden om voor eigen belangen op te komen. We verwachten dat allochtonen minder sociaal-psychologische hulpbronnen tot hun beschikking hebben in vergelijking met autochtonen en daarom minder vaak zelf problemen

zullen oplossen en vaker passief zullen zijn of rechtshulp zullen inschakelen. Onder sociaal-psychologische hulpbronnen worden verder nog sociale netwerken en sociaal kapitaal verstaan. De keuze voor een oplossingsstrategie kan anders zijn, wanneer mensen kunnen terugvallen op een groot sociaal netwerk en beschikken over sociaal kapitaal. Hoe meer sociaal kapitaal er binnen een bepaalde bevolkingsgroep is, hoe meer problemen informeel kunnen worden opgelost. Onze verwachting is dat Marokkanen het minst beschikken over sociaal kapitaal en derhalve het meest afhankelijk zijn van de instanties die rechtshulp aanbieden. Ten vierde verwachten we dat de verschillende *culturele achtergronden* er toe leiden dat allochtonen en autochtonen verschillende oplossingsstrategieën hanteren. Aangezien allochtone culturen relatief collectivistischer zijn dan de autochtone cultuur, kan het zijn dat sociale kosten en baten voor allochtonen zwaarder wegen dan voor autochtonen. De sociale omgeving heeft mogelijk een grotere invloed op de oplossing van geschillen bij allochtonen dan bij autochtonen.

### **Empirische gegevens**

Nadat we onze verwachtingen omtrent de verschillen tussen allochtonen en autochtonen hebben geformuleerd, hebben we bekeken in hoeverre deze verwachtingen overeenkomen met bestaande empirische gegevens. Gegevens van de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2005 laten zien dat allochtonen gemiddeld iets meer juridische problemen hebben dan autochtonen. Daarnaast blijkt dat de soort problemen die autochtonen en allochtonen hebben, grotendeels overeenkomen met onze verwachtingen. Zoals verwacht, hebben autochtonen relatief vaker te maken met problemen op het gebied van werk en het bezit van onroerend goed, terwijl allochtonen relatief juist vaker problemen hebben op het gebied van uitkeringen of problemen met overheidsinstanties. Daarnaast hebben allochtonen relatief vaker problemen op het gebied van relaties en familie; problemen die voortkomen uit het hebben van kinderen onder de 18 jaar kunnen hieronder gerekend worden. Ook hadden zij relatief vaker problemen met het vreemdelingen- en vluchtelingenrecht.

Conform onze tweede hypothese, blijkt uit bestaande empirische gegevens dat allochtonen vaker een beroep doen op de Wrb en gemeentelijke sociaal raadsliden dan autochtonen. Hoewel zij slechts circa 10% van de bevolking uitmaken, is 49% van de cliënten van sociaal raadsliden niet-westers allochtoon. Ongeveer 32% van de cliënten van sociaal raadsliden behoort tot de autochtone groep.

Daarnaast schakelen allochtonen vaker rechtshulp in dan autochtonen (respectievelijk 80% en 70%), zijn ze minder vaak doe-het-zelvers dan autochtonen (respectievelijk 9% en 23%) en iets vaker passief (respectievelijk 11% en 7%). Deze bevindingen geven ondersteuning voor onze derde verwachting dat allochtonen vaker juridisch advies nodig hebben, omdat zij minder sociaal-psychologische hulpbronnen tot hun beschikking hebben.

Ten aanzien van onze vierde verwachting hebben we weinig bestaande onderzoeksgegevens gevonden. Wel komt uit de interviews naar voren dat de invloed van de sociale omgeving mogelijk een grotere rol speelt bij de keuzes die allochtonen maken.

## **Conclusie**

In het onderzoek hebben we verschillende verwachtingen geformuleerd, maar deze nog niet kunnen toetsen door empirisch onderzoek te verrichten. We hebben bestaande gegevens bij elkaar gebracht en bekeken in hoeverre deze overeenkomen met de theoretische verwachtingen. Uit de bestaande onderzoeksgegevens konden we afleiden dat verschillen in sociaal-economische, sociaal-psychologische en culturele kenmerken tussen allochtonen en autochtonen inderdaad van invloed zijn op de aard van hun problemen en oplossingsstrategieën. In welke mate deze verschillende factoren van invloed zijn hebben we niet kunnen vaststellen.