

# Samenvatting

## Achtergrond

In een goed functionerende rechtsstaat kan elke burger met een juridisch probleem een beroep op rechtskundige bijstand doen. De overheid is verplicht een regeling te treffen die voorkomt dat burgers omwille van de kosten afzien van juridische bijstand, maar zij is vrij in de invulling daarvan. De vormgeving van het Nederlandse rechtsbijstandstelsel en de regels over het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen zijn uitgewerkt in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Op grond hiervan kunnen minder draagkrachtige burgers een gesubsidieerd beroep op een rechtsbijstandverlener doen. Zij betalen dan hooguit een inkomensafhankelijke eigen bijdrage.

Zoals blijkt uit het Regeerakkoord 2007, wil het huidige kabinet door wijzigingen in het stelsel een structurele ombuiging van €50 miljoen realiseren. Om gevolgen van eventuele stelselwijzigingen in te kunnen schatten, is meer inzicht nodig in de (potentiële) gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor een leenstelsel is het in het bijzonder belangrijk na te gaan wat op basis van kenmerken van (potentiële) gebruikers over aflossingscapaciteit gezegd kan worden.

Niet alle juridische problemen waarvoor een beroep op rechtsbijstand wordt gedaan vergen even veel, vaak of gespecialiseerde bijstand. Daarbij, juridische problemen zijn niet willekeurig over gebruikers verdeeld. Samenhang tussen kenmerken van probleem, rechtsbijstand en gebruiker betekent verschillen in kosten en benodigde lening(en). Bovendien is het invoeren van rechtsbijstand niet altijd een kwestie van vrije keuze. Zo bestaat er geen keuze bij straf- en asielzaken. Daarvoor geldt dan ook een ambtshalve toevoeging. In vergelijking daarmee is de rechtsnoodzaak bij civiele zaken vaak kleiner. Dat betekent echter niet dat deze noodzaak per se gering is, noch dat deze voor alle civiele zaken gelijk is.

## Probleemstelling

In dit onderzoek staat in het kader van een mogelijke overgang naar een leenstelsel voor rechtsbijstand de vraag naar aflossingscapaciteit centraal. Daarnaast is met het oog op benodigde leningen de samenhang tussen kenmerken van gebruikers en de soorten juridische problemen waarvoor zij toevoegingen aanvragen van belang. De doelstelling van het onderzoek luidt daarom:

*Het verkrijgen van inzicht in 1) de belangrijkste kenmerken van (potentiële) gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand, 2) de meest voorkomende juridische problemen die zij hebben en 3) wat hieruit af te leiden is over (de ontwikkeling van) hun inkomenspositie en eventuele aflossingscapaciteit.*

Met het beantwoorden van deze vragen beoogt het onderzoek bij te dragen aan de ontwikkeling van een beleidsvisie over de Nederlandse gesubsidieerde rechtsbijstand. Daartoe luidt de vraagstelling:

*Van welke bevolkingsgroepen kan worden verwacht dat zij meer, minder of geen aflossingscapaciteit hebben?*

*In hoeverre vertonen gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand in civiele zaken met deze bevolkingsgroepen overeenkomstige kenmerken?*

*Wat zijn de meest voorkomende juridische problemen waarvoor gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand een toevoeging ontvingen?*

*Wat is hieruit af te leiden over (de ontwikkeling van) hun inkomenspositie en eventuele aflossingscapaciteit?*

## **Methode van onderzoek**

Voor deze verkennende studie heeft deskresearch plaatsgevonden, om kenmerken van personen en huishoudens te identificeren die duiden op bijzonder risico in relatie tot aflossingscapaciteit. Daarnaast zijn voor het eerst gegevens over afgegeven (civiele) toevoegingen uit het Gefinancierde Rechtsbijstand Administratie Systeem (GRAS) gekoppeld aan gegevens over de persoon van de gebruikers van civiele toevoegingen. Deze microdata zijn afkomstig uit het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS. Vervolgens heeft statistische analyse van de gekoppelde gegevens plaatsgehad. Het onderzoek beperkt zich tot:

- een verkenning van de kenmerken van stelselgebruikers en hun gebruik van het stelsel;
- toevoegingen die tussen 3 april en 26 juli 2006 zijn afgegeven;
- ‘civiele toevoegingen’, dat wil zeggen niet ambtshalve afgegeven toevoegingen die geen betrekking hebben op zaken op het terrein van het asiel- of strafrecht.

## **Resultaten**

*Verschillen in aflossingscapaciteit tussen bevolkingsgroepen.*

Aflossingscapaciteit – het kunnen aflossen van een schuld – veronderstelt een vrij besteedbaar inkomen boven een bestaansminimum. De aflossingscapaciteit is hoger naarmate er meer vrij besteedbaar inkomen is. Of er inkomen is, hangt vooral samen met arbeidsparticipatie in heden of verleden (aanspraak op uitkering of pensioen). Hoeveel vrij besteedbaar inkomen er is, hangt af van de hoogte van het inkomen én van de dingen die ervan worden betaald, zoals levensonderhoud, vaste lasten en schulden. Onderzocht is van welke bevolkingsgroepen verwacht kan worden dat zij meer, minder of geen aflossingscapaciteit hebben. Naarmate gebruikers van rechtsbijstand meer met de laatste twee groepen overeenkomstige kenmerken bezitten, is de kans dat zij beschikken over aflossingscapaciteit kleiner.

Uit de literatuur komt naar voren dat de kans op geringe aflossingscapaciteit groter is naarmate:

- (eerdere) arbeidsparticipatie geringer is;
- het inkomen lager is;
- het huishouden in een grote(re) stad is gevestigd;
- het huishoudinkomen voor een groter deel niet uit arbeid afkomstig is;
- de getalsverhouding tussen verdienende en afhankelijke leden ongunstiger is.
- de hoofdverdiener aan het begin of aan het einde van het werklevens staat;
- het opleidingsniveau van de hoofdverdiener lager is;
- de hoofdverdiener een (niet-westerse) nieuwkomer in Nederland is;

Deze kenmerken hangen bovendien onderling samen. Arbeidsparticipatie en de hoogte van het (laatst verdiende) inkomen hangen samen met

persoonskenmerken. Vrouwen, jongeren tussen 18 en 25 jaar, werkenden in de leeftijd 55-65 jaar, en lager opgeleiden, waaronder veel allochtonen, hebben een zwakke arbeidsmarktpositie. Zij participeren minder in arbeid en verdienen daarmee ook minder. Ook hebben ze een lagere werkzekerheid en treden ze vaker tussentijds of vroegtijdig uit. Dit verstoort de inkomensontwikkeling en vergroot de kans op een laag inkomen en op problematische schulden. Vrij besteedbaar inkomen is geen statisch gegeven. Er zijn inkomensontwikkelingen en -risico's. Deze zijn leeftijdsgebonden. De kans op (tijdelijke) toe- of afname van aflossingscapaciteit varieert daarom met loopbaan- en levensfase. Vanwege problemen bij reïntegratie, in het bijzonder uit arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen, hebben uitkeringsontvangers, alleenstaanden, eenoudergezinnen met minderjarige kinderen en eerste generatie niet-westerse allochtonen niet alleen een verhoogde kans op een laag inkomen maar ook op een *langdurig* laag inkomen.

#### *Kenmerken van gebruikers van civiele toevoegingen*

De twee voornaamste bronnen van inkomsten van gebruikers van civiele toevoegingen zijn loon en een uitkering. Eén op drie gebruikers verricht arbeid. Vrijwel al deze actieven werken in loondienst, wat hun huishoudens een bescheiden bruto jaarinkomen oplevert (gemiddeld €16.200). De gemiddelde baanduur (4,7 jaar) wijst op vaste aanstellingen. Eveneens één op de drie gebruikers heeft een uitkering (dus: lager inkomen). Eén op vijf gebruikers is inactief én heeft zelf geen uitkering of pensioen (gezinsinkomen €3.900).

De slechte financiële positie van veel gebruikers van civiele toevoegingen hangt samen met hun sociaal-demografische kenmerken, die indicatief zijn voor een zwakke arbeidsmarktpositie. Vooral vrouwen, eerste generatie niet-westerse allochtonen, alleenstaanden en (éénouder)gezinnen – al dan niet met jonge kinderen – komen relatief veel voor. Een combinatie van kenmerken levert hoge armoede percentages op (25-64%). Er zijn naar verhouding veel inactieven onder gebruikers van civiele toevoegingen. Een deel heeft zelf in het geheel géén inkomen. Inactieven mét een inkomen zijn vooral uitkeringsontvangers. De helft daarvan maakt gebruik van de bijstandsregelingen. Deze subgroep heeft het hoogste armoede risico en een lage reïntegreerbaarheid. Eén derde van de uitkeringsontvangers heeft een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid. Deze subgroep heeft de laagste reïntegreerbaarheid én een verhoogd armoederisico. Enerzijds is dit logisch, gezien de doelgroep van de Wrb. Anderzijds betekent het dat de inkomenspositie en daarmee de aflossingscapaciteit van gebruikers van civiele toevoegingen als groep kwetsbaar is.

#### *Juridische problemen van gebruikers van civiele toevoegingen*

Civiele toevoegingen blijken geconcentreerd in twee rechtsterreinen: personen en familierecht (41%) en bestuursrecht (30%). Op het eerste terrein figureert echtscheiding prominent. Op het tweede terrein zijn dit sociaal zekerheidsrecht en vreemdelingenrecht. Er is duidelijk verband tussen de kenmerken van de gebruikers van civiele toevoegingen en de juridische problemen waar die civiele toevoegingen voor worden afgegeven. Op het rechtsterrein personen- en familierecht hebben vooral zelfstandigen, werknemers, (éénouder)gezinnen met jongste kind jonger dan 13 jaar, vrouwen, personen in de leeftijd 30-45 jaar, autochtonen en westerse allochtonen relatief veel toevoegingen. Op het terrein van

bestuursrecht hebben juist ontvangers van een (bijstands)uitkering, inactieven zonder inkomen, alleenstaanden, personen in 'institutionele' huishoudens (zoals gevangnissen, verzorgings- en verpleeghuizen, psychiatrische inrichtingen, etc.), mannen, personen in de leeftijd 55-65 jaar en niet-westerse allochtonen (anders dan van Surinaamse, Antilliaanse of Arubaanse herkomst) relatief veel toevoegingen.

Van meervoudig gebruik is sprake bij 17% van de civiele toevoegingen. Dit betreft 10% van de toevoegingsgebruikers. Meervoudig gebruik komt het minst voor bij toevoegingen op het terrein personen- en familie recht (15%) en het meest bij die op het terrein bestuursrecht (39%). Meervoudige gebruikers zijn vooral ontvangers van een bijstandsuitkering, alleenstaanden, personen in institutionele huishoudens, personen in de leeftijd 35-40 jaar en 55-60 jaar, en niet-westers allochtonen. Enkelvoudige gebruikers zijn vooral autochtonen, (echt)paren, gepensioneerden (leeftijd 65-plus) en personen jonger dan 25 jaar.

### **Conclusie**

We treffen onder gebruikers van civiele toevoegingen minder personen met een inkomen uit arbeid of een pensioen aan dan onder de bevolking. Er zijn vier keer meer uitkeringsontvangers en onder hen vinden we vaker personen in juist die subgroepen met het hoogste armoede risico of het laagste aandeel reïntegreerbaren, respectievelijk de ontvangers van bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Bij de gebruikers van civiele toevoegingen met een uitkering gaat het voor de helft om ontvangers van algemene bijstand. Het gemiddelde gezinsinkomen van deze bijstandsonvangers is ruim een vijfde lager dan dat van de arbeidsactieven. Gezien de doelgroep van de Wrb is dit logisch. Het betekent echter dat een kwetsbare inkomenspositie een gegeven is. Een zwakke arbeidsmarktpositie ligt daaraan ten grondslag. Deze hangt samen met de sociaal-demografische kenmerken van de gebruikers. Vrouwen, eerste generatie niet-westerse allochtonen, alleenstaanden en (éénouder)gezinnen met jonge kinderen zijn sterk vertegenwoordigd.

De aflossingscapaciteit van veel gebruikers van civiele toevoegingen is dus gering. Het grote aandeel inactieven met een uitkering, het zwaartepunt van die uitkeringen in de algemene bijstand, en de relatief lage kans op uitstroom uit bijstand naar werk betekent bovendien dat er evenmin veel vooruitzicht is op verbetering van de aflossingscapaciteit.

Al met al wijzen de kenmerken van althans de huidige gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand op dit moment niet op gunstige condities voor een leenstelsel.