



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Cahier 2023-6

Drempels in de toegang tot het recht

Cahier 2023-6

Drempels in de toegang tot het recht

M.S. Hoekstra
G. Teeuwen

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Voorwoord

Elke vijf jaar publiceert het WODC een overzicht van de mate waarin burgers te maken hebben met (potentieel) juridische problemen en van de wegen die zij bewandelen om die problemen op te lossen: de 'Geschilbeslechtingsdelta'. Waar de Geschilbeslechtingsdelta-onderzoeken een algemeen beeld geven van de ervaringen van burgers met het rechtssysteem, lenen de onderliggende onderzoeksgegevens zich ook voor verdiepende studies waarmee meer inzicht kan worden verkregen in de verschillen tussen burgers bij het aanpakken van hun problemen.

Het voorliggende rapport doet verslag van een dergelijk verdiepend onderzoek. Het onderzoek brengt de factoren in kaart die burgers met een juridisch probleem tegenhouden om actie te ondernemen, rechtshulp in te schakelen of procedures te starten. Bovendien wordt gekeken of de deze factoren verschillen tussen bevolkingsgroepen of naar gelang de aard van het probleem. Op deze manier wordt in kaart gebracht welke drempels burgers in Nederland ervaren in de toegang tot het recht.

Mede namens de onderzoekers dank ik de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. Marijke ter Voert (zie bijlage 1) voor haar inzet en commentaar op eerdere versies van het rapport. Tevens wil ik de leden van de leescommissie, bestaande uit Corine van Ginkel en Patrick Statsch, bedanken voor hun constructieve opmerkingen bij het conceptrapport.

Prof. dr. Gerty Lensvelt-Mulders
Directeur WODC

Inhoud

	Samenvatting	6
1	Inleiding	10
1.1	Drempels in de toegang tot het recht	11
1.1.1	Van persoons- en probleemkenmerken naar ervaren drempels	11
1.1.2	Het Nederlandse stelsel van rechtsbijstand en de positie van middeninkomens	15
1.2	Doel- en vraagstelling	18
1.3	Methode van onderzoek	21
1.3.1	Dataverzameling	21
1.3.2	Operationalisering van de gebruikte concepten	23
1.3.3	Analyses	31
1.4	Leeswijzer	33
2	Omvang passiviteit en niet-gebruik	35
2.1	Geen actie ondernomen	35
2.2	Niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners	39
2.3	Geen proceduregebruik	43
2.4	Samenvatting	44
3	Ervaren drempels	47
3.1	Geen actie ondernomen	47
3.2	Niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners	51
3.3	Geen proceduregebruik	56
3.4	Samenvatting	61
4	Conclusie	64
4.1	Kanttekeningen bij het onderzoek	65
4.2	Ervaren drempels in de toegang tot het recht	66
4.3	Het belang van financiële hulpbronnen	68
4.4	Persoons- en probleemkenmerken	69
	Summary	72
	Literatuur	75
Bijlage 1	Samenstelling begeleidingscommissie	77
Bijlage 2	Stellingen zelfredzaamheid en vertrouwen in het rechtssysteem	78
Bijlage 3	Modellen multivariate analyses	80

Samenvatting

Het WODC doet sinds 2003 elke vijf jaar onderzoek naar de potentieel juridische problemen van de Nederlandse bevolking: de Geschilbeslechtingdelta's. In de meest recente meting – over de periode 2015-2019 – was ten opzichte van eerdere metingen sprake van afnemend gebruik van rechtshulp en (buiten)gerechtelijke procedures. Daarbij steeg het aandeel respondenten dat geen (juridische of niet-juridische) actie ondernam om hun probleem op te lossen licht.

Dit onderzoek beoogde de drempels die rechtzoekenden ervaren bij het aanpakken van hun potentieel juridische problemen in kaart te brengen. De focus lag hierbij op burgers die op grond van hun inkomen niet in aanmerking kwamen voor gesubsidieerde rechtsbijstand (niet-Wrb-gerechtigden). Toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand is geregeld in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Aan deze toegang worden inkomens- en vermogenseisen gesteld. Niet-gebruik van rechtshulp door Wrb-gerechtigden is in eerder onderzoek reeds in kaart gebracht. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat juist burgers met een middeninkomen drempels ervaren in de toegang tot het recht.

De probleemstelling van dit onderzoek luidde als volgt:

Welke drempels ervaren burgers in de toegang tot het recht, specifiek de groep die op grond van hun inkomen niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand (de niet-Wrb-gerechtigden)?

In het onderzoek werden vier verschillende drempels onderscheiden: een financiële drempel gerelateerd aan de materiële kosten van het aanpakken van het probleem, een praktische drempel gerelateerd aan de immateriële kosten zoals de benodigde tijd en energie, een drempel gerelateerd aan handelingsverlegenheid – niet weten hoe het probleem aan te pakken – en een psychologische drempel waarbij respondenten gevoelens van ongemak, angst of schaamte ervaren.

Op basis van de beperkte operationalisatie van Wrb-gerechtigd zijn die in dit onderzoek gebruikt is, vonden we geen aanwijzingen dat niet-Wrb-gerechtigden meer drempels ervoeren. Bij vergelijkbare problemen gaven Wrb-gerechtigden vaker aan dat zij uit handelingsverlegenheid geen actie hadden ondernomen om hun potentieel juridische problemen aan te pakken.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd middels een secundaire analyse van de data van de Geschilbeslechtingdelta 2019 in combinatie met gegevens uit een pilotstudie. Door deze gegevens te combineren hebben we meer informatie over drempels die rechtzoekenden ervaren. Deze opzet kent echter ook enkele beperkingen. Door de combinatie van gegevensbronnen zijn de bevindingen uit dit rapport niet een op een te vergelijken met de Geschilbeslechtingdelta 2019. Ook kon voor dit onderzoek geen weging worden toegepast. Hierdoor is de frequentie van de gekozen probleemoplossingsstrategieën en ervaren drempels in dit rapport niet representatief voor de

Nederlandse bevolking. Wel kunnen we uitspraken doen over welke drempels rechtzoekenden ervaren, en of respondenten naar gelang hun achtergrondkenmerken of de kenmerken van het probleem andere drempels ervaren. Daarnaast kon niet van alle respondenten in onze dataset met zekerheid worden bepaald of ze in aanmerking kwamen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De bevindingen die hieraan relateren moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

In de volgende paragrafen bespreken we de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de door respondenten gekozen probleemoplossingsstrategieën en de ervaren drempels. We vergelijken hierbij steeds de niet-Wrb-gerechtigden met de wel-Wrb-gerechtigden. Op deze manier wordt duidelijk of het handelen van niet-Wrb-gerechtigden en de drempels die zij al dan niet ervaren significant afwijken van burgers die wel gebruik kunnen maken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarnaast kijken we naar andere financiële hulpbronnen zoals rechtsbijstandsverzekeringen en naar andere kenmerken van de respondent en van het probleem.

Aanpak van het probleem

In dit onderzoek is gekeken naar drie momenten in het traject van het aanpakken van het probleem:

- wel of geen actie ondernemen naar aanleiding van een potentieel juridisch probleem (zowel juridische als niet-juridische actie);
- niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners: respondenten hebben overwogen of geprobeerd een rechtshulpverlener in te schakelen, maar dit contact is niet tot stand gekomen;
- wel of geen (buiten)gerechtelijke procedure starten.

Respondenten die in aanmerking kwamen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, kwamen minder vaak in actie dan respondenten die niet Wrb-gerechtigd waren. Wanneer we de invloed van andere achtergrondkenmerken van respondenten en kenmerken van het probleem – zoals het type probleem en de ernst van het probleem – meenamen in de analyses vonden we geen verschil in het al dan niet ondernemen van actie tussen wel- en niet-Wrb-gerechtigden. Wanneer respondenten konden beschikken over alternatieve vormen van betaalbare rechtshulp, zoals een rechtsbijstandsverzekering of vakbondslidmaatschap, kwamen ze vaker in actie. Hoe minder ernstig het probleem, des te kleiner was de kans dat er actie ondernomen werd. Bij werkproblemen – zoals ontslag of pesten op de werkvloer – en met name bij door derden veroorzaakte gezondheidsproblemen en problemen rond discriminatie, smaad/laster of onheuse bejegening door de overheid ondernamen respondenten minder vaak actie. Respondenten die minder zelfredzaam waren, kwamen minder vaak in actie naar aanleiding van hun potentieel juridische probleem.

In vergelijking met niet-Wrb-gerechtigden hebben Wrb-gerechtigden vaker overwogen of geprobeerd een rechtshulpverlener in te schakelen maar kwam dit contact niet tot stand. Ook hiervoor geldt dat dit verband wegvalt wanneer we de invloed van andere achtergrondkenmerken en kenmerken van het probleem meenemen. Bij ernstige problemen was de kans op een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener groter. Het lijkt erop dat een deel van deze groep ondanks het ervaren van een ernstig probleem uiteindelijk geen rechtshulp ontving. Lager opgeleiden hadden vaker een niet tot stand gekomen contact, terwijl deze groep in zijn algemeenheid niet vaker rechtshulp inschakelde.

Al dan niet Wrb-gerechtigd zijn maakte niet uit voor de kans een procedure te starten. Hoe ernstiger het probleem, hoe groter de kans dat een procedure werd gestart. Bij civielrechtelijke problemen werden veel minder procedures gestart dan bij bestuursrechtelijke problemen. Bij bestuursrechtelijke problemen ging het vaak om bezwaarprocedures; deze zijn relatief laagdrempelig in vergelijking met civielrechtelijke procedures. Jongere respondenten startten – ook bij vergelijkbare problemen – minder vaak procedures.

Drempels in de toegang tot het recht

Verschillende soorten drempels kunnen burgers ervan weerhouden om in actie te komen, om juridische hulp in te schakelen en om een (buiten)gerechtelijke procedure te starten. In dit onderzoek keken we naar de redenen die respondenten hier zelf voor gaven. Op basis hiervan onderscheiden we vier verschillende drempels:

- een *financiële* drempel gerelateerd aan de materiële kosten van het aanpakken van het probleem;
- een *praktische* drempel gerelateerd aan immateriële kosten zoals de benodigde tijd en energie;
- *handelingsverlegenheid*, waarbij respondenten niet weten hoe het probleem aan te pakken of waar zij moeten beginnen;
- een *psychologische* drempel waarbij respondenten gevoelens van ongemak, angst of schaamte ervaren.

Deze drempels hingen deels met elkaar samen maar hadden ook een duidelijk eigen profiel: ze werden vaker ervaren door verschillende groepen respondenten en/of bij verschillende soorten problemen.

Respondenten die (mogelijk) in aanmerking kwamen voor gesubsidieerde rechtsbijstand ervoeren meer handelingsverlegenheid en meer financiële en psychologische drempels. Niet-Wrb-gerechtigden daarentegen ervoeren meer praktische drempels. Ook hier geldt dat wanneer we achtergrondkenmerken en probleemkenmerken meenemen in de analyses, we geen verschil meer vinden. Uitzondering is het niet ondernemen van actie uit handelingsverlegenheid: ongeacht andere persoons- en probleemkenmerken rapporteerden Wrb-gerechtigden dit vaker dan niet-Wrb-gerechtigden.

Respondenten zonder rechtsbijstandverzekering of die niet wisten of zij er een hadden, ervoeren meer financiële drempels maar ook meer psychologische drempels en handelingsverlegenheid. Kunnen beschikken over een rechtsbijstandverzekering is niet alleen een financiële hulpbron voor rechtzoekenden, maar deze verzekeringen kunnen ook een concreet handelingsperspectief bieden en de psychologische drempel tot handelen verlagen.

Bij sommige probleemttypen ervoeren respondenten vaker drempels. Dit was met name het geval bij problemen rondom discriminatie, smaad/laster of onheuse bejegening door de overheid, huurproblemen – bijvoorbeeld conflicten over huurverhoging of achterstallig onderhoud – en problemen in de woonomgeving zoals burenruzies.

Op basis van de relaties met persoons- en probleemkenmerken kunnen we enkele voorzichtige uitspraken doen over de mate waarin deze drempels problematisch zijn vanuit het oogpunt van toegang tot het recht. Bij de praktische drempel zien we

weinig aanknopingspunten voor een problematische situatie. Respondenten die praktische drempels ervoeren hadden vaak niet zo ernstige problemen met een laag financieel belang (<€ 500). Voor wat betreft de financiële drempel is het beeld onduidelijker. Enerzijds ging het vaak om problemen met een geringe financiële waarde, maar anderzijds juist ook vaak om ernstige problemen met een hoge financiële waarde (>€ 5.000). Ook werd deze drempel vaker ervaren door respondenten die minder zelfredzaam waren, respondenten die minder vertrouwen hadden in het rechtssysteem en respondenten met een migratieachtergrond.

Bij de psychologische drempel en handelingsverlegenheid lijkt sprake van meer problematische barrières. Evenals de financiële drempel werden deze drempels vaker ervaren door respondenten met een lagere zelfredzaamheid en minder vertrouwen in het rechtssysteem. Beide drempels werden vaker ervaren naarmate het probleem ernstiger was. Handelingsverlegenheid werd daarnaast vaker ervaren door jongvolwassenen en (soms) door lager opgeleiden.

1 Inleiding

Het WODC doet sinds 2003 elke vijf jaar onderzoek onder de Nederlandse bevolking naar het voorkomen van problemen waarvoor een juridische oplossing mogelijk is (hierna: potentieel juridische problemen) en het verloop en de afloop van deze problemen. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn gepubliceerd in de Geschilbeslechtingsdelta's (2003, 2009, 2014, 2019). Het rapport Geschilbeslechtingsdelta 2019 (Ter Voert & Hoekstra, 2020) constateerde – in vergelijking met eerdere metingen – enkele trends die mogelijk wijzen op een verslechterde toegang tot het recht. Ten opzichte van de eerdere metingen was er in de periode 2015-2019 sprake van afnemend gebruik van rechtshulp en (buiten)gerechtelijke procedures.¹ Daarbij steeg het aandeel respondenten dat geen actie ondernam om hun probleem op te lossen licht.

Dit onderzoek beoogt de drempels die rechtzoekenden ervaren bij het aanpakken van hun potentieel juridische problemen in kaart te brengen middels een aanvullende analyse van de dataset van de Geschilbeslechtingsdelta 2019. De focus ligt hierbij op burgers die op grond van hun inkomen niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna ook: niet-Wrb-gerechtigden).² Wel maken we hierbij steeds de vergelijking met burgers die op grond van hun inkomen wel in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna ook: Wrb-gerechtigden). Op deze manier wordt duidelijk of het handelen van niet-Wrb-gerechtigden en de drempels die zij al dan niet ervaren significant afwijken van burgers die wel gebruik kunnen maken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarnaast kijken we naar andere financiële hulpbronnen zoals rechtsbijstandsverzekeringen en naar andere kenmerken van de respondent en van het probleem.

Toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand is geregeld in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Aan deze toegang worden inkomens- en vermogenseisen gesteld. Niet-gebruik van rechtshulp door Wrb-gerechtigden is in eerder onderzoek reeds in kaart gebracht (Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015a). Daarnaast zijn er aanwijzingen dat juist burgers met een middeninkomen drempels ervaren in de toegang tot het recht.³ De probleemstelling van dit onderzoek luidt daarom als volgt:

Welke drempels ervaren burgers in de toegang tot het recht, specifiek de groep die op grond van hun inkomen niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand?

In dit hoofdstuk schetsen we eerst kort wat er vanuit de wetenschappelijke literatuur bekend is over de motieven van burgers om al dan niet een beroep te doen op het recht en de drempels die zij hierbij kunnen tegenkomen (paragraaf 1.1). Vervolgens

¹ Het aandeel respondenten dat gebruikmaakte van mediation bleef stabiel.

² In het commissiedebat van de vaste commissie van Justitie en Veiligheid van 19 april 2022 (31753, nr. 252, p. 18) werden naast over middeninkomens ook zorgen geuit over de positie van zzp'ers die – ongeacht hun inkomen – onvoldoende toegang zouden hebben tot rechtsbijstand. Deze groep wordt in dit onderzoek niet meegenomen.

³ In het onder noot 2 genoemde commissiedebat spraken meerdere Tweede Kamerleden zorgen uit over burgers die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, maar zelf niet de middelen hebben om juridische problemen op te lossen. Ook de Nederlandse Vereniging voor Advocaten (NOvA) signaleerde dat voor veel mensen met een inkomen (net) boven de toevoegingsgrens de drempel om een advocaat in te schakelen te hoog is (zie: www.advocatenorde.nl/bijeenkomsten/innovatie/boven-de-grens). Verder constateerde de Raad voor de rechtspraak in zijn jaarverslag over 2021 dat burgers met een middeninkomen bij een aantal rechtsgebieden mogelijk onvoldoende toegang hebben tot de rechter in hoger beroep.

bespreken we de doel- en vraagstelling van het onderzoek (paragraaf 1.2) en de gebruikte onderzoeksmethode, inclusief de operationalisatie van de belangrijkste concepten (paragraaf 1.3). Paragraaf 1.4 geeft een overzicht van de structuur van het rapport.

1.1 Drempels in de toegang tot het recht

Het keuzeproces rondom het al dan niet inschakelen van rechtshulp of het gebruikmaken van (buiten)gerechtelijke procedures wordt beïnvloed door diverse factoren. In deze paragraaf bespreken we de factoren die uit eerder onderzoek naar voren komen en maken we de vertaalslag van persoons- en probleemkenmerken naar ervaren drempels (paragraaf 1.1.1). Vervolgens gaan we in op het Nederlandse stelsel van rechtsbijstand en de positie van middeninkomens in dit stelsel (paragraaf 1.1.2).

1.1.1 *Van persoons- en probleemkenmerken naar ervaren drempels*

In het vinden van een oplossing voor hun juridische problemen maken rechtzoekenden op verschillende momenten keuzes. Deze keuzes bepalen tezamen het 'pad' dat de rechtzoekende aflegt van het ontstaan van het probleem tot een potentiële oplossing. De keuzes die gemaakt kunnen worden omvatten onder andere het al dan niet ondernemen van actie, het inschakelen van (juridische) hulp, mediation en het starten van een procedure. In diverse onderzoeken, waaronder ook de Geschilbeslechtingsdelta's, worden deze keuzes van rechtzoekenden verklaard vanuit de beperkte rationele keuzetheorie. Volgens deze theorie maken mensen een afweging tussen (te verwachten) kosten en baten alvorens een keuze te maken die naar verwachting tot het voor die persoon optimale resultaat zal leiden. Deze kosten-baten afweging is afhankelijk van verschillende factoren op micro- (persoons- en probleemkenmerken) en macroniveau (instituties en procedures) (Klein Haarhuis, 2008).

Inderdaad blijkt uit de Geschilbeslechtingsdelta's dat met name de kenmerken van het probleem, en in mindere mate achtergrondkenmerken van de persoon samenhangen met de gemaakte keuzes. Zo blijken mensen bereid meer te investeren in het aanpakken van hun probleem wanneer zij het probleem als ernstig ervaren en de verwachte opbrengst hoog is (Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015b; Ter Voert & Hoekstra, 2020). Deze bevinding sluit aan bij internationaal onderzoek dat laat zien dat de ernst van het probleem in grote mate bijdraagt aan de keuze om rechtshulp in te schakelen (Kritzer, 2008; Pleasence & Balmer, 2014). Daarnaast is ook de 'aanbodzijde' relevant. Het type probleem bepaalt voor een deel welke aanpak mogelijk is. Zo zijn er voor bepaalde soorten problemen gespecialiseerde geschillencommissies waaraan rechtzoekenden hun probleem kunnen voorleggen (zoals de huurcommissie). Ook ligt voor sommige soorten problemen rechtshulp meer voor de hand dan voor andere problemen. Ook de inrichting van procedures kan de afwegingen van burgers beïnvloeden of zelfs bepalen. Zo is bij sommige juridische problemen – zoals handelszaken met een financieel belang van meer dan € 25.000 en echtscheiding – sprake van verplichte procesvertegenwoordiging. Burgers worden in feite verplicht om rechtshulp in te schakelen wanneer zij partij zijn in een dergelijke procedure, ongeacht of zij dit zelf noodzakelijk of wenselijk vinden. Ook op andere manieren kan het gedrag van rechtzoekenden worden gestuurd. Zo bleek dat lagere griffierechten en verruiming van de competentie van de kantonrechter ertoe leidden dat burgers meer zaken aanspanden (Eshuis & Geurts, 2016).

De rationele keuzetheorie doet de aanname dat mensen bij het aanpakken van hun potentieel juridische probleem de verschillende opties op een rij zetten en vervolgens een rationele afweging maken. In werkelijkheid hebben burgers echter niet per definitie toegang tot alle relevante informatie, ook zijn ze niet altijd in staat of bereid om de voor- en nadelen van alle beschikbare alternatieven tegen elkaar af te wegen. Er is sprake van beperkte rationaliteit (Simon, 1955), waarbij burgers keuzes maken op basis van een beknopte belangenafweging en hierbij gebruikmaken van verschillende mentale shortcuts (heuristieken). Zo kan worden gekozen voor de optie die de minste inspanning vergt of waarover de meeste informatie beschikbaar is, of voor een optie die in het verleden goede resultaten heeft opgeleverd. Het vermogen van mensen om informatie over het aanpakken van hun probleem te verzamelen en deze informatie af te wegen, is bovendien afhankelijk van een reeks sociaalpsychologische vaardigheden, zoals het vermogen het hoofd koel te houden in stressvolle situaties, emotionele en/of praktische hulp in te schakelen van naasten, een plan te maken en zich hieraan te houden et cetera. Wanneer het gaat over juridische problemen worden deze vermogens ook wel samengevat onder de noemer 'legal capability' (o.a. Gramatikov & Porter, 2010; Pleasence & Balmer, 2018). Deze vermogens zijn bovendien voor een deel afhankelijk van de situatie: iemand die onder grote stress moet handelen kan (tijdelijk) minder goed in staat zijn informatie te verwerken of een plan te maken en uit te voeren (o.a. WRR, 2017; Pleasence & Balmer, 2019). Potentieel juridische problemen gaan vaak gepaard met stress of andere negatieve bijeffecten (Hoekstra & Ter Voert, 2022a). Dit noopt tot voorzichtigheid over het vermogen van rechtzoekenden om een rationele afweging te maken met betrekking tot de aanpak van hun problemen.

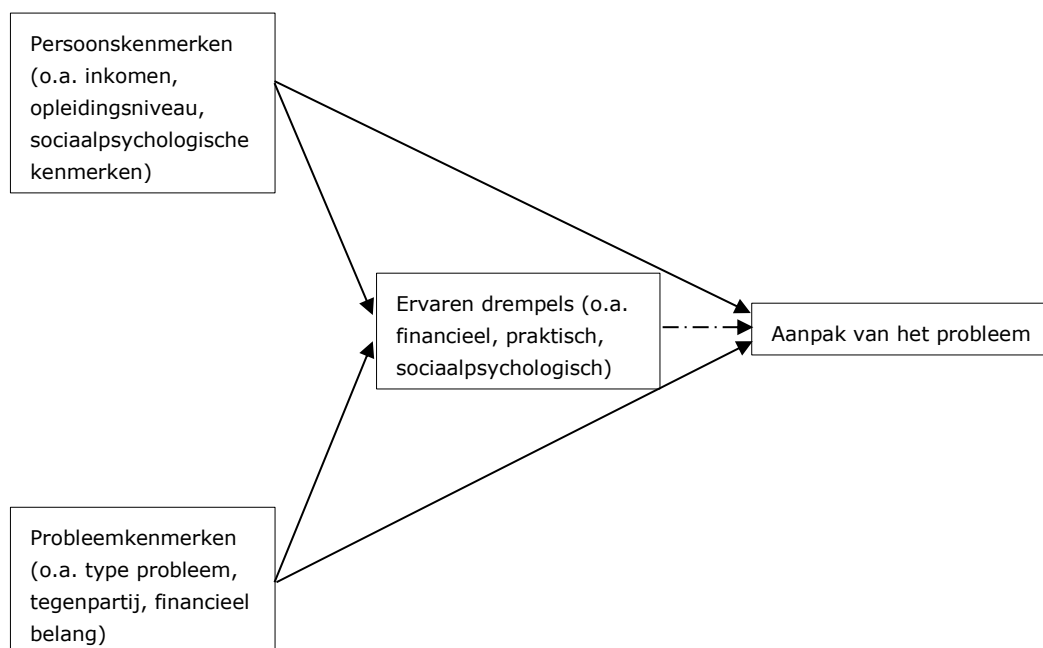
Waar bovenstaand onderzoek vooral aandacht heeft voor min of meer objectieve determinanten van probleemoplossend gedrag, staan in het huidige rapport de meer subjectieve percepties of attitudes van rechtzoekenden centraal. We conceptualiseren deze percepties als drempels in het ondernemen van actie, het leggen van contact met een rechtshulpverlener of het starten van een procedure.⁴ Verondersteld kan worden dat zowel persoons- en probleemkenmerken invloed hebben op de mate waarin respondenten drempels ervaren, maar dat deze relatie niet deterministisch is. Zo kan een laag inkomen of een probleem van een klein (financieel) belang niet automatisch worden vertaald in de perceptie dat rechtshulp 'te duur' is, al ligt het wel voor de hand dat hiertussen een relatie zal worden gevonden. Ook houden percepties niet noodzakelijkerwijs verband met de daadwerkelijke situatie. Zo kunnen rechtzoekenden de perceptie hebben dat het inschakelen van een advocaat veel geld kost, zonder goed op de hoogte te zijn van de daadwerkelijke kosten. Verschillende (beleids)interventies kunnen de ervaren drempels verlagen of zelfs wegnemen, waardoor indirect het probleemoplossingsgedrag kan worden beïnvloed.

Zowel de mate waarin drempels worden ervaren als de relatie met meer objectieve persoons- en probleemkenmerken (met name de financiële positie van respondenten) komen in dit rapport aan bod. Hierbij hanteren we een brede definitie van drempels: we kijken naar alle percepties die respondenten tegenhouden om actie te ondernemen, contact te leggen met een rechtshulpverlener of een procedure te starten. Hierbij spreken we ons niet uit over of percepties van respondenten terecht zijn en of de ervaren drempels onwenselijk zijn. We hebben hier geen gegevens over en bovendien betreden we daarmee een normatief terrein.

⁴ Andersom kan er natuurlijk ook sprake zijn van faciliterende of helpende percepties, die burgers juist aansporen om actie te ondernemen of een bepaalde oplossingsrichting te volgen.

Figuur 1.1 geeft de veronderstelde relaties weer tussen persoons- en probleemkenmerken, ervaren drempels en de aanpak van het probleem. We veronderstellen dat persoons- en probleemkenmerken zowel een direct effect hebben op hoe rechtzoekenden hun probleem aanpakken als een indirect effect middels verschillende ervaren drempels. Om het eerdergenoemde voorbeeld er weer bij te nemen: een burger met een laag inkomen kan een advocaat willen inschakelen, maar hier geen geld voor hebben (direct effect van inkomen). Mogelijk betreft het een probleem waarbij vertegenwoordiging door een advocaat aan te raden of zelfs verplicht is, waardoor deze aanpak logisch voortvloeit uit de aard van het probleem (direct effect van het type probleem). Daarnaast is het mogelijk dat de perceptie van de rechtzoekende dat een advocaat 'te duur' is, wordt beïnvloed door diens financiële situatie (indirect effect van inkomen). Bovendien kan deze perceptie worden beïnvloed door probleemkenmerken: mogelijk vindt de respondent een advocaat alleen 'te duur' wanneer het probleem niet zo ernstig is (indirect effect van probleemkenmerken). De relatie tussen ervaren drempels en de aanpak van het probleem staat in het model met een stippellijn aangegeven, omdat deze met de beschikbare data niet empirisch kan worden getoetst (zie paragraaf 1.2). Ook de invloed van contextuele omstandigheden, die er bijvoorbeeld voor zorgen dat iemand tijdelijk minder zelfredzaam is, kan in dit onderzoek niet worden meegenomen.

Figuur 1.1 Conceptueel model



In de volgende alinea's brengen we kort de mogelijke drempels die rechtzoekenden ervaren in kaart aan de hand van bestaand onderzoek. Ook gaan we in op de relatie met persoons- en probleemkenmerken. We geven een beknopt overzicht, waarbij we niet de pretentie hebben alle mogelijke drempels in kaart te brengen. We presenteren deze drempels bovendien als op zichzelf staande percepties. Het is echter goed voorstelbaar dat verschillende drempels met elkaar samenhangen, waardoor burgers die een bepaalde drempel ervaren ook eerder een andere drempel ervaren. We formuleren hier op voorhand geen theoretische verwachtingen over maar nemen dit wel mee in de analyses.

Financiële drempels

De eerste drempel die kan worden onderscheiden is een financiële. De perceptie dat een juridische aanpak – met name het inschakelen van een advocaat – prijzig is, is wijdverspreid. Rechtzoekenden kunnen hierdoor de voorkeur geven aan goedkopere vormen van rechtshulp.⁵ Ook de hoogte van de proceskosten stuurt het gedrag van burgers (en andere partijen) (Eshuis & Geurts, 2016; Van Velthoven & Van Wijck, 2016). Opvallend hierbij is dat de percepties van de kosten van juridisch advies en vertegenwoordiging niet altijd accuraat zijn: dit blijkt voor rechtzoekenden lastig in te schatten (Pleasence & Balmer, 2014). De mate waarin burgers een financiële drempel ervaren hangt samen met de financiële hulpbronnen waarover zij beschikking hebben (Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015a). Naast het inkomen gaat het daarbij ook om het al dan niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Zo stellen Pleasence en Balmer (2014) op basis van onderzoek in Engeland en Wales en Australië dat mensen die geen hoog inkomen hebben en ook geen recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand minder vaak gebruikmaken van een advocaat dan mensen die wel gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen ontvangen of een hoog inkomen hebben. Ook het hebben van een rechtsbijstandverzekering of vakbondslidmaatschap kan de ervaren financiële drempel verlagen, waardoor burgers eerder rechtshulp inschakelen (Hoekstra & Ter Voert, 2022b).

Onderzoek onder Canadese burgers die een rechtszaak aanspanden zonder gebruik te maken van een advocaat laat echter zien dat de gepercipiëerde kosten van rechtshulp niet per definitie gebaseerd zijn op de eigen financiële hulpbronnen. Een deel van de middenklasse respondenten in dit onderzoek gaf aan dat zij wel een advocaat konden betalen, maar dat zij de kosten hiervan niet in verhouding vonden staan met het voordeel dat professionele bijstand in hun ogen zou opleveren (Birnbaum et al., 2013). Ook onderzoek naar de motieven van Nederlandse burgers om naar de civiele rechter te stappen laat zien dat zij verschillen in de mate waarin zij de veronderstelde kosten van een procedure als drempel zagen, waarbij met name immateriële motivaties – zoals de behoefte aan eerherstel, genoegdoening of erkenning – ook een rol speelden (Mein & De Meere, 2019).

Praktische drempels

Een tweede drempel die rechtzoekenden tegen kunnen komen is een praktische, waarbij rechtzoekenden de aanpak van het probleem associëren met andere dan financiële kosten. Burgers kunnen moeite hebben met het vinden van een geschikte rechtshulpverlener, verwachten veel (reis)tijd of energie kwijt te zijn aan het oplossen van het probleem of denken dat een juridische aanpak lang zal duren. Onderzoek uit Angelsaksische landen noemt daarnaast het niet beschikken over een internet- of telefoonverbinding als een relevante factor (Pleasence & Balmer, 2019); in Nederland zal dit gezien het hoge percentage internetgebruikers nauwelijks een rol spelen.⁶ Ook kenmerken van het aanbod zoals de (telefonische) bereikbaarheid, openings-, wacht- en doorlooptijden (Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015a) en het aanbod aan rechtshulpverleners en rechtbanken in de nabije omgeving van de rechtzoekende kunnen de ervaren praktische drempel beïnvloeden. Zo laat onderzoek naar de sluiting van enkele kantongerechten zien dat natuurlijke personen minder zaken voor de rechter brachten

⁵ Overigens laat econometrisch onderzoek zien dat rechtsbijstand in Nederland een betrekkelijk inelastisch goed is – het beroep op rechtshulp wordt in geringe mate beïnvloed door de kosten ervan. Een mogelijke verklaring is het gebruik van rechtsbijstandverzekeringen, die de prijsprikkel voor rechtzoekenden verminderen of zelfs grotendeels wegnemen (Van der Torre, 2005).

⁶ Van de Nederlandse huishoudens had 97% in 2020 een internetaansluiting, het hoogste percentage in de Europese Unie (www.longreads.cbs.nl/ict-kennis-en-economie-2021/internetgebruik-van-huishoudens-en-personen/). Wel geldt dat niet alle burgers even digitaal vaardig zijn.

wanneer 'hun' locatie was opgeheven. Daarentegen had een toename van reistijd geen effect op het gedrag van gedaagde partijen (Eshuis, 2018; 2019). Een ander aspect van het aanbod van rechtshulp is de mate waarin de dienstverlening van rechtshulpverleners aansluit bij de behoeften en verwachtingen van rechtzoekenden. Onderzoek onder gebruikers van het Juridisch Loket laat zien dat zij niet alleen behoefte hebben aan een oplossing voor de probleemsituatie, maar ook emotionele en relationele aspecten belangrijk vinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opbouwen van een vertrouwensband en het tonen van empathie door de rechtshulpverlener (Verboon et al., 2023).

Psychologische drempels

Als derde kunnen burgers psychologische drempels ervaren. Om problemen te kunnen voorzien en oplossen moeten burgers beschikken over diverse cognitieve en non-cognitieve vermogens, ook wel denk- en doenvermogen genoemd (WRR, 2017). Deze vermogens stellen burgers in staat om informatie te verzamelen en interpreteren, een plan te maken, actie te ondernemen en vol te houden ondanks mogelijke tegenslagen. Intelligentie, kennis en kunnen lezen en schrijven dragen positief bij aan de redzaamheid van burgers, maar ook karaktereigenschappen zoals temperament, zelfcontrole en overtuiging zijn hierin belangrijk (WRR, 2017). Pleasence en Balmer (2018) onderscheiden diverse vaardigheden die het vermogen om een juridisch probleem te herkennen en hierop te acteren beïnvloeden, te weten: het vermogen om een juridisch probleem te herkennen, rechten en verantwoordelijkheden kunnen begrijpen, mogelijke opties om een probleem op te lossen kennen of kunnen vinden en kunnen beoordelen, kunnen inschatten of hulp noodzakelijk is, juridische processen kunnen navigeren, een plan kunnen maken en uitvoeren, duidelijk, effectief en zelfverzekerd kunnen communiceren, juridische hulp kunnen gebruiken en begrijpen, emoties kunnen reguleren, en beschikken over voldoende doorzettingsvermogen. Deze eigenschappen hangen niet per definitie samen met demografische kenmerken als opleidingsniveau of inkomen (Legal Services Board, 2020; WRR, 2017). Gramatikov en Porter (2010) onderstrepen daarnaast het belang van het vertrouwen dat een rechtzoekende heeft in de mogelijkheid om een juridisch probleem zelfstandig of met hulp op te lossen. Tevens speelt het sociaal kapitaal en het netwerk van de rechtzoekende mee in de keuzes die door een rechtzoekende gemaakt worden, omdat zich in dit netwerk diverse hulpbronnen kunnen bevinden (Klein Haarhuis, 2008; Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015a).

Overigens is de mogelijke relatie tussen het ervaren van psychologische drempels en het gebruik van rechtshulp niet eenduidig. Aan de ene kant kunnen rechtzoekenden zich niet bij machte voelen om het probleem zelfstandig op te lossen, waardoor eerder rechtshulp wordt ingeschakeld (Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015a). Onderzoek van Pleasence en Balmer (2014) laat – wellicht verrassend – zien dat emotioneel stabiele burgers eerder het probleem accepteren in plaats van een oplossing zoeken, en minder geneigd zijn rechtszaken aan te spannen. Aan de andere kant kan het ervaren van een psychologische drempel juist leiden tot inactiviteit, omdat de rechtzoekende de weg niet kent of zich bij voorbaat laat ontmoedigen.

1.1.2 Het Nederlandse stelsel van rechtsbijstand en de positie van middeninkomens

Deze paragraaf geeft een schetsmatig overzicht van het Nederlandse stelsel van rechtsbijstand en de positie van midden- en hogere inkomens binnen dit stelsel. Eerder is al onderzoek gedaan naar het niet-gebruik van rechtshulp door Wrb-gerechtigden (Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015a). Daarnaast zijn er aanwijzingen dat juist

burgers met een middeninkomen relatief minder vaak een beroep doen op het recht.⁷ Dit onderzoek richt zich daarom vooral op de drempels in de toegang tot het recht die worden ervaren door burgers die op grond van hun inkomen niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het stelsel van rechtsbijstand

Rechtsbijstand in Nederland is ingedeeld in verschillende 'lijnen'; de nulde-, eerste- en tweedelijns rechtsbijstand. De nuldelijn bestaat uit online informatie en hulpmiddelen (zoals voorbeeldbrieven) die rechtzoekenden helpen hun probleem zelfstandig op te lossen, bijvoorbeeld via Rechtwijzer.nl of de website van het Juridisch Loket. De nulde lijn is in principe voor iedereen toegankelijk. Via de eerstelijns rechtshulp kunnen burgers (vrijwel) gratis advies en informatie krijgen over hun probleem via het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket richt zich met name op Wrb-gerechtigden, maar iedereen kan telefonisch of via het inloopsprekuren een vraag stellen. Voor het maken van een afspraak worden wel inkomens- en vermogensgrenzen gehanteerd. Ook kunnen burgers in veel gemeenten terecht bij sociaal raadslieden die ondersteuning kunnen bieden bij juridische vragen.

In sommige gevallen verwijst het Juridisch Loket door naar een advocaat of mediator. Dit wordt tweedelijns rechtshulp genoemd. Rechtzoekenden kunnen ook direct contact opnemen met een advocaat of mediator. Wrb-gerechtigden kunnen voor tweedelijns rechtshulp gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand middels een toevoeging. Zij betalen dan alleen een eigen bijdrage waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen en het type toevoeging. In 2021 was 35,6% van de Nederlandse bevolking Wrb-gerechtigd.⁸ Of burgers in aanmerking komen voor een toevoeging is afhankelijk van hun inkomen en vermogen in relatie tot de huishoudsamenstelling (voor alleenstaanden worden lagere inkomensgrenzen gehanteerd dan voor gezinnen). In de praktijk maken vooral burgers met de laagste inkomens gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand: meer dan 80% van de toevoegingen wordt toegekend aan huishoudens in de laagste inkomensklasse.⁹ Daarnaast toetst de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) of rechtshulp door een advocaat of mediator geëigend is gegeven de aard en het financiële belang van het probleem. Voor reguliere toevoegingen wordt voor het financiële belang dat gemoeid is met het probleem een grens van € 500 aangehouden, voor een lichte adviestoevoeging (LAT) is dit € 250.

Verder kunnen Wrb-gerechtigden ook gebruikmaken van verlaagde griffierechten of hiervan volledig uitgezonderd worden. In bestuursrechtzaken geldt dat mensen met een inkomen lager dan 95% van een maximale bijstandsuitkering aanspraak kunnen maken op vrijstelling van de kosten. In het geval van kanton- en civiele zaken kunnen Wrb-gerechtigden gebruikmaken van het gereduceerde tarief van € 86 per procedure.¹⁰ In sommige gemeenten kunnen Wrb-gerechtigden daarnaast de eigen bijdrage vergoed krijgen vanuit de bijzondere bijstand.

De positie van midden- en hogere inkomens

Middeninkomens profiteren relatief weinig van subsidies en steunmaatregelen door de overheid, ook op het gebied van rechtsbijstand, terwijl zij wel een relatief hoge belastingdruk ervaren (Olsthoorn et al., 2017). Waar burgers met lagere inkomens

⁷ Zoals gesignaleerd door de NOvA en de Raad voor de rechtspraak, zie voetnoot 2.

⁸ www.raadvoorrechtsbijstand.org/cijfers-trends-0/toevoegingsgebruikers/.

⁹ www.raadvoorrechtsbijstand.org/cijfers-trends-0/toevoegingsgebruikers/. In 2021 ging het hierbij over een fiscaal jaarinkomen van maximaal € 20.300 voor alleenstaanden en € 28.200 voor gezinnen.

¹⁰ www.rechtspraak.nl/Naar-de-rechter/Kosten-rechtszaak/Griffierecht.

aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand en gereduceerde griffierechten, komen burgers met een middeninkomen (over het algemeen) en hogere inkomens hier niet voor in aanmerking. Een deel van deze groep is bovendien kwetsbaar voor inkomensdaling als gevolg van baanverlies of veranderde persoonlijke omstandigheden, zoals echtscheiding.¹¹ In de periode 1970-2010 nam onder middengroepen het maatschappelijk onbehagen (de mate waarin men de samenleving als onvoorspelbaar en betekenisloos ervaart) relatief gezien toe, waardoor zij meer op lager opgeleiden en minder op hoger opgeleiden zijn gaan lijken. Daarnaast ervaren deze groepen meer onzekerheid over hun positie op de arbeidsmarkt en hun (financiële) toekomst (Engbersen et al., 2017). Dit fenomeen staat ook wel bekend als de *fear of falling* (Ehrenreich, 1989).

Onderzoek onder rechtzoekenden in Engeland en Wales en in Australië laat een U-vormige relatie tussen inkomen en het beroep op een advocaat zien (Pleasence & Balmer, 2014), waarbij lage en hoge inkomens hier relatief veel gebruik van maken in vergelijking met middeninkomens. Lage inkomens krijgen in deze landen hun juridische kosten (deels) vergoed, terwijl hoge inkomens voldoende financiële middelen hebben om op eigen kosten een advocaat in te schakelen. Burgers die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen ook gebruikmaken van alternatieve vormen van rechtshulp, zoals een rechtsbijstandverzekering of rechtsbijstand door een vakbondsjurist. Hoekstra en Ter Voert (2022b) laten voor de Nederlandse context zien dat beschikking hebben over een rechtsbijstandverzekering positief bijdraagt aan het gebruik van rechtshulp door middeninkomens. Ook rechtsbijstandsverzekeraars zelf geven aan dat hun klanten zich veelal onder de middeninkomens bevinden (Behrens et al., 2021).

Het aantal vakbondsleden daalt, in 2021 waren dit er 1,5 miljoen.¹² Voor rechtsbijstand door een vakbond geldt vaak een verplichte wachtperiode tussen het moment dat men vakbondslid wordt en er een beroep kan worden gedaan op juridische bijstand. Bovendien is deze bijstand beperkt tot arbeidsgeschillen of (soms) problemen rond uitkeringen en pensioenen.

Rechtsbijstandverzekeringen bieden bijstand in natura: ze voeren de juridische dienstverlening zelf uit of laten dit doen door een externe advocaat of mediator. Circa 36 verzekeraars bieden een rechtsbijstandverzekering aan, waarbij kan worden gekozen uit een of meerdere modules. Volgens een schatting uit 2015 heeft 42% van de Nederlandse huishoudens een rechtsbijstandverzekering, hiermee zou de markt verzadigd zijn (Van Gammeren-Zoetewij et al., 2018). Uit cijfers van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat het jaarlijks aantal hulpvragen aan rechtsbijstandsverzekeraars in de periode 2017-2019 relatief constant was, terwijl de gemiddelde schadelast per zaak steeg. Een mogelijke verklaring hiervoor is volgens de verzekeraars dat burgers in relatief eenvoudige zaken eerder toekunnen met (gratis) online hulp, zodat de meer complexe hulpvragen overblijven (Behrens et al., 2021).

Rechtsbijstandsverzekeraars concurreren met de advocatuur op prijs en kwaliteit (perceptie). Nadeel van een rechtsbijstandverzekering ten opzichte van gesubsidieerde rechtsbijstand of een zelf betaalde advocaat is de verplichte wachtperiode voordat aanspraak kan worden gemaakt op de verzekering. Daarnaast kunnen speci-

¹¹ Tussen 12% en 28% van alle huishoudens in het middensegment maakt in de loop van een jaar tijd een inkomensdaling mee waardoor zij in een lagere inkomensklasse terecht komen (Engbersen et al., 2017).

¹² www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/44/opnieuw-minder-vakbondsleden-in-2021.

fieke rechtsgebieden zijn uitgesloten van bijstand, afhankelijk van het soort verzekering dat is afgesloten.¹³ Evenals voor gesubsidieerde rechtsbijstand het geval is, is veelal een minimaal financieel belang vereist voordat een beroep kan worden gedaan op de verzekering; ook kan een eigen bijdrage worden gevraagd. Vanuit de overheid worden geen eisen gesteld aan de kwaliteit van de geleverde rechtshulp, waar dat voor rechtshulpverleners die bijstand verlenen in het kader van een toevoeging wel het geval is.¹⁴ Ten slotte bestaat de perceptie dat een rechtshulpverlener die is verbonden aan een rechtsbijstandverzekering eerder zal aansturen op een buitengerechtelijke oplossing, terwijl een vrijgevestigde advocaat een financiële prikkel heeft om te procederen.¹⁵ In hoeverre dit effect ook optreedt, is niet bekend.

Gezamenlijk suggereren deze bevindingen dat burgers met een middeninkomen, zeker wanneer zij geen ondersteuning vanuit een vakbond of rechtsbijstandverzekering kunnen verwachten, relatief hoge (financiële) drempels ervaren voor het inschakelen van rechtshulp of het starten van een procedure. Recent constateerde de Raad voor de rechtspraak in zijn jaarverslag over 2021¹⁶ eveneens dat er zorgen zijn over de toegang tot de rechter in hoger beroep voor burgers met een middeninkomen. Gerechtshoven zouden in toenemende mate arbeidszaken zien van werknemers met een hoog of laag inkomen, en minder van werknemers met een middeninkomen. Een soortgelijk probleem zou zich voordoen op andere rechtsgebieden, waaronder huurrecht en consumentenrecht. Ook de Nederlandse Vereniging voor Advocaten (NOvA) signaleerde dat voor veel mensen met een inkomen (net) boven de toevoegingsgrens de drempel om een advocaat in te schakelen te hoog is.¹⁷

1.2 Doel- en vraagstelling

De Geschilbeslechtingdelta-onderzoeken geven een algemeen overzicht van de potentieel civiel- en bestuursrechtelijke problemen van burgers in Nederland, evenals de wegen die burgers bewandelen om deze problemen op te lossen en of zij hun doelen bereiken. Dit onderzoek bouwt voort op het meeste recente Geschilbeslechtingdelta-onderzoek uit 2019 door dieper in te gaan op de omvang en aard van de drempels die burgers ervaren bij het aanpakken van hun probleem. Hierbij kijken we naar drie verschillende momenten waarop burgers met een potentieel juridisch probleem een keuze maken voor een bepaalde aanpak. Dit zijn tevens de momenten waarop burgers te maken kunnen krijgen met drempels van verschillende aard:

- (niet) in actie komen naar aanleiding van een potentieel juridisch probleem, bijvoorbeeld door (rechts)hulp in te schakelen of contact op te nemen met de andere partij;
- (g)een beroep doen op een rechtshulpverlener;
- (g)een (buiten)gerechtelijke procedure starten.

In de Geschilbeslechtingdelta van 2019 wordt – ten opzichte van eerdere metingen – voor alle drie deze momenten een (licht) negatieve trend zichtbaar: ten opzichte van

¹³ Met name bij problemen rondom echtscheiding en alimentatie wordt over het algemeen niet vergoed – soms is wel een vergoeding voor mediation beschikbaar.

¹⁴ Wel is door de branche zelf een kwaliteitscode opgesteld: [www.verzekeraars.nl/media/5647/kwaliteitscode-rechtsbijstand-2019 .pdf](http://www.verzekeraars.nl/media/5647/kwaliteitscode-rechtsbijstand-2019.pdf)

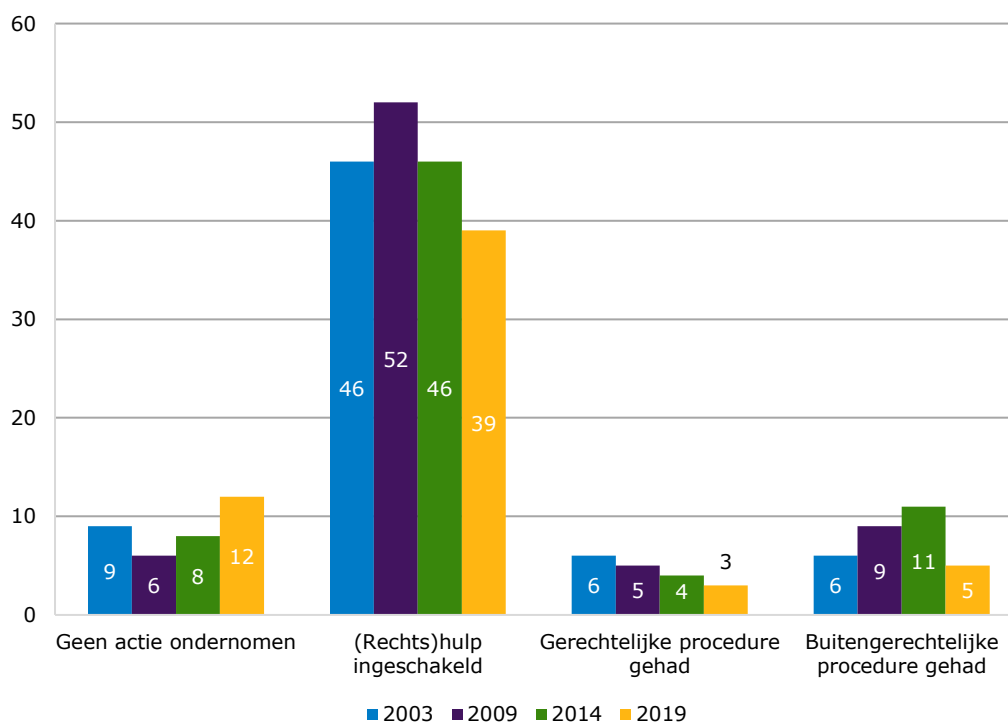
¹⁵ Zie onder meer www.radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/rechtsbijstandverzekering-1/. In hoeverre een buitengerechtelijke oplossing voor de individuele rechtzoekende gunstig is, zal afhangen van de specifieke omstandigheden van het geval.

¹⁶ www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag-Rechtspraak-2021.pdf.

¹⁷ www.advocatenorde.nl/document/innovatieplatform-boven-de-toevoegingsgrens-14-06-2022.

eerdere metingen komen burgers vaker niet in actie, schakelen ze minder rechtshulp in en hebben ze minder procedures (figuur 1.2).¹⁸

Figuur 1.2 Trends in passiviteit, (rechts)hulpgebruik^a en proceduregebruik^b, percentage respondenten dat voor een bepaalde aanpak heeft gekozen



Bron: Geschilbeslechtingdelta 2019

- a Het gaat hierbij zowel om gebruik van juridische als niet-juridische hulpverleners.
- b Het gaat hierbij zowel om respondenten die zelf een (buiten)gerechtelijke procedure zijn gestart, als respondenten waarbij de andere partij dit heeft gedaan.

In de analyses die worden gepresenteerd in dit rapport maken we onderscheid tussen respondenten die op grond van hun inkomen wel en niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De focus ligt hierbij op de ervaringen van burgers die op grond van hun inkomen *niet* in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand (in het vervolg aangeduid als 'niet-Wrb-gerechtigden'). Hierbij wordt echter steeds de vergelijking gemaakt met burgers die *wél* voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen. Op deze manier wordt duidelijk of het handelen van niet-Wrb-gerechtigden en de drempels die zij al dan niet ervaren significant afwijken van burgers die wel gebruik kunnen maken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Waar mogelijk zoomen we verder in op de positie van respondenten met een middeninkomen en op respondenten met en zonder rechtsbijstandverzekering. Daarnaast

¹⁸ Burgers kunnen ook hun probleem aanpakken middels mediation. Mediation laten we in dit onderzoek buiten beschouwing omdat hierbij geen sprake is van een negatieve trend. Van alle respondenten van de Geschilbeslechtingdelta 2019 met één of meer potentieel juridische problemen maakte in de periode 2015-2019 5% gebruik van mediation, dit is gelijk aan het aandeel over de periode 2010-2014. Een onderzoek in opdracht van de Nederlandse Mediatorsvereniging en de Mediatorsfederatie Nederland (MfN) liet vergelijkbare cijfers zien (De Jongh & Smit, 2017).

kijken we of niet-gebruik en ervaren drempels verschillen naar gelang het probleemtype (rechtsgebied) en de ervaren ernst van het probleem. Van deze aspecten is vanuit (inter)nationaal onderzoek bekend dat zij een grote invloed hebben op de aanpak van het probleem. Verder maken we zoveel als statistisch verantwoord uitsplitsingen naar andere mogelijk relevante respondent- en probleemkenmerken.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen kijken we vanuit het perspectief van de burger die een probleem heeft met een andere burger, met een bedrijf of met de overheid. Problemen van respondenten als ondernemer, problemen tussen bedrijven onderling of tussen bedrijven en de overheid vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. We richten ons op problemen waarvoor een civiel- of bestuursrechtelijke aanpak mogelijk is, problemen van strafrechtelijke aard worden niet meegenomen.

In het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- 1 Hoeveel procent van de ondervraagde burgers onderneemt geen actie naar aanleiding van een potentieel juridisch probleem?
 - a Verschilt dit voor respondenten met een inkomen boven en onder de Wrb-grens?
 - b Verschilt het aandeel van de respondenten dat (geen) actie onderneemt tussen typen problemen (rechtsgebieden)?
 - c Verschilt het aandeel naar gelang de ernst van het probleem?
 - d Welke andere respondent- en probleemkenmerken hangen samen met het al dan niet ondernemen van actie?
- 2 Hoeveel procent van de ondervraagde burgers heeft een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener?
 - a Verschilt dit voor respondenten met een inkomen boven en onder de Wrb-grens?
 - b Verschilt het aandeel van de respondenten dat een niet tot stand gekomen contact heeft tussen typen problemen (rechtsgebieden)?
 - c Verschilt het aandeel naar gelang de ernst van het probleem?
 - d Welke andere respondent- en probleemkenmerken hangen samen met het niet tot stand komen van contact met rechtshulpverleners?
- 3 Hoeveel procent van de ondervraagde burgers heeft geen gerechtelijke of buitengerechtelijke procedure gestart?
 - a Verschilt dit voor respondenten met een inkomen boven en onder de Wrb-grens?
 - b Verschilt het aandeel van de respondenten dat geen procedure heeft gestart tussen typen problemen (rechtsgebieden)?
 - c Verschilt het aandeel naar gelang de ernst van het probleem?
 - d Welke andere respondent- en probleemkenmerken hangen samen met het niet starten van een procedure?

Deze drie vragen hebben steeds betrekking op het gerapporteerde handelen van respondenten en de invloed van persoons- en probleemkenmerken hierop. Onderzoeksvraag vier is van een andere orde; hierbij wordt gekeken naar de *verklaringen* die respondenten geven voor het door hen gerapporteerde handelen. Omdat deze verklaringen echter in de enquête telkens gekoppeld zijn aan de ondernomen acties (bijvoorbeeld: de redenen om geen procedure te starten) kunnen we niet kijken in hoeverre de motieven van respondenten aansluiten bij de door hen ondernomen acties. Zo weten we wel hoeveel respondenten aangaven dat zij geen procedure zijn gestart omdat zij dachten dat dit te veel geld zou kosten, maar niet in hoeverre de kosten een rol speelden voor respondenten die wél een procedure zijn gestart. Wel kunnen we bekijken of de gerapporteerde motieven verschillen naar gelang de verdere

kenmerken van respondenten. Zo kan het zijn dat de keuze om geen procedure te starten voor sommige respondenten of bij sommige soorten problemen een positieve keuze is (bijvoorbeeld omdat men het probleem zelf kan oplossen) terwijl dit bij anderen een negatieve keuze is (bijvoorbeeld omdat men het te duur vindt).

- 4 Welke redenen hebben burgers gegeven voor het niet ondernemen van actie, het niet tot stand komen van contact met rechtshulpverleners of het niet starten van een procedure? Welke van deze redenen zijn indicatief voor drempels in de toegang tot het recht?
 - a Verschilt dit voor respondenten met een inkomen boven en onder de Wrb-grens?
 - b Hangen ervaren drempels samen met het type probleem (rechtsgebied)?
 - c Hangen ervaren drempels samen met de ernst van het probleem?
 - d Welke andere respondent- en probleemkenmerken hangen samen met het al dan niet ervaren van drempels?

1.3 Methode van onderzoek

1.3.1 Dataverzameling¹⁹

Voor de analyses wordt gebruikgemaakt van de dataset van de Geschilbeslechtingdelta 2019. De gegevens van deze dataset zijn verzameld op basis van een vragenlijst die is uitgezet onder een steekproef van meerderjarige Nederlandse burgers getrokken uit twee internetpanels: het I&O Research Panel en het LISS-panel. Er is gekozen voor een combinatie van beide panels om zowel een voldoende grote steekproef te kunnen trekken als voldoende respondenten uit moeilijk bereikbare bevolkingsgroepen in de steekproef te kunnen opnemen. Het I&O Research Panel biedt hierbij de 'massa' terwijl het LISS-panel bijzonder geschikt is voor de werving van respondentgroepen waarbij de respons normaliter achterblijft. Beide panels zijn opgebouwd door middel van aselechte steekproeven op individueel niveau, zelfaanmelders²⁰ zijn uitgesloten. Ook wordt geen gebruikgemaakt van *snowball sampling*²¹ of aangekochte adressenbestanden. Het I&O Research panel is opgebouwd uit aselechte steekproeven getrokken ten behoeve van eerder onderzoek, veelal uit (gemeentelijke) bevolkingsregisters. Ter aanvulling wordt meerdere keren per jaar geworven vanuit adressensteekproeven uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Het LISS-panel werft respondenten op basis van een door het CBS getrokken aselechte steekproef uit de Basisregistratie Personen (BRP). Respondenten van het I&O Research panel ontvangen spaarpunten in ruil voor hun deelname, deze kunnen worden omgewisseld voor een cadeaucode of aan een goed doel worden gegeven. Respondenten van het LISS-panel ontvangen een geldbedrag.

De steekproef is gestratificeerd naar de gecombineerde kenmerken geslacht/leeftijd, migratieachtergrond, opleidingsniveau, huishoudinkomen en stedelijkheid van de woonomgeving. Hierbij was het streven te komen tot een verdeling die vergelijkbaar is met die in de Nederlandse bevolking. Desalniettemin zijn enkele groepen niet of slechts beperkt in de dataset vertegenwoordigd. Het gaat dan met name om mensen

¹⁹ Deze paragraaf geeft een beknopt overzicht van de gebruikte data. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar het rapport Geschilbeslechtingdelta 2019 (Ter Voert & Hoekstra, 2020).

²⁰ Zelfaanmelders zijn personen die zich uit eigen beweging aanmelden bij een internetpanel zonder hiervoor een uitnodiging te hebben ontvangen. Vanuit het oogpunt van representativiteit is dit veelal onwenselijk.

²¹ Bij snowball sampling wordt respondenten gevraagd nieuwe respondenten aan te dragen vanuit hun vrienden- of kennissenkring. Ook hierbij geldt dat dit vanuit het oogpunt van representativiteit vaak onwenselijk is.

die laaggeletterd of digibeet zijn of de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Hoewel vragen en antwoordcategorieën zo veel mogelijk op B1-niveau zijn geformuleerd en er bij lastige begrippen tekstballonnetjes met extra uitleg zijn toegevoegd, was het vanwege de aard van de besproken onderwerpen niet altijd mogelijk ze voor iedereen begrijpelijk te maken.

De enquête is uitgezet op twee verschillende momenten. In december 2019 werd een pilot gehouden onder 3.000 leden van het I&O Research Panel. Deze pilot diende om te testen of het op een andere manier aanbieden van de vragenlijst ten opzichte van eerdere metingen gevolgen hadden voor de respons, dit bleek niet het geval.²² In januari 2020 werd de enquête uitgezet onder 9.156 leden van het I&O Research panel en 1.000 leden van het LISS-panel. Inhoudelijk hebben respondenten in beide groepen dezelfde vragenlijst voorgelegd gekregen. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de data van de pilot en van de hoofdvraag samen te voegen. Dit heeft als voordeel dat het totale aantal respondenten hoger ligt, waardoor meer gedetailleerde analyses mogelijk zijn. Wel betekent dit dat de aantallen en percentages in dit rapport niet met die uit het rapport Geschilbeslechtingsdelta 2019 te vergelijken zijn, omdat in dit laatste rapport de respondenten die deelnamen aan de pilot niet zijn meegenomen. Ook is in het rapport Geschilbeslechtingsdelta 2019 een weging toegepast om tot een representatief beeld van de Nederlandse bevolking te komen. In het huidige onderzoek is dit vanwege de toevoeging van de pilotdata niet gedaan; dit betekent dat de in dit onderzoek gepresenteerde aantallen en percentages niet representatief zijn voor de aanpak van juridische problemen door Nederlandse burgers. Wel kunnen we uitspraken doen over welke drempels rechtzoekenden ervaren, en of respondenten naar gelang hun achtergrondkenmerken of de kenmerken van het probleem andere drempels ervaren.

Respondenten die waren geselecteerd voor de pilot hadden ruim een week de tijd om de vragenlijst in te vullen.²³ In totaal hebben 919 van de 3.000 uitgenodigde respondenten de vragenlijst geopend en 741 deze ook afgerond; een respons van 25%. Respondenten die waren geselecteerd voor de hoofdvraag hadden vier weken de tijd om de vragenlijst in te vullen.²⁴ Van de in totaal 10.156 uitgenodigde respondenten hebben 7.198 de vragenlijst geopend; 6.496 hebben deze ook afgerond. De respons kwam hiermee op 63%. Respondenten met merendeels ontbrekende antwoorden zijn verwijderd, hiermee komt de totale omvang van het databestand uit op 7.180 respondenten. Daarvan hebben er 4.304 één of meer niet-triviale²⁵ potentieel juridische problemen ervaren. Gezamenlijk hebben deze respondenten 14.124 problemen ervaren.²⁶

Geselecteerde panelleden kregen een enquête voorgelegd over de (potentieel) juridische problemen die zij gedurende de periode januari 2015 – december 2019 hebben

²² In eerdere edities van de Geschilbeslechtingsdelta kregen respondenten twee vragenlijsten voorgelegd met een tussenperiode van enkele weken. Voor de Geschilbeslechtingsdelta 2019 zijn deze twee vragenlijsten samengevoegd en in één keer afgenomen.

²³ Panelleden kregen een uitnodiging op dinsdag 26 november en een herinnering op dinsdag 3 december. Op vrijdag 6 december sloot de vragenlijst.

²⁴ Panelleden kregen een uitnodiging op maandag 6 januari, op maandag 20 januari werd een gerichte herinnering gestuurd aan de groepen die achterbleven in respons. Een tweede geplande herinnering is vanwege de hoger dan verwachte respons achterwege gelaten. Op maandag 3 februari sloot de vragenlijst.

²⁵ Als respondenten aangaven dat ze niets deden om het probleem aan te pakken en ze als reden daarvoor gaven dat het probleem niet belangrijk is/was of dat ze geen meningsverschil met de andere partij hebben/hadden, beschouwden we het probleem als triviaal. De triviale problemen zijn tijdens het veldwerk door een geautomatiseerde selectie niet doorgeleid naar het gedeelte van de enquête waarin de probleemoplossing werd bevraagd.

²⁶ Het aantal respondenten voor afzonderlijke analyses ligt veelal (iets) lager vanwege ontbrekende antwoorden. Door de vele selecties in de vragenlijst is het moeilijk alle respondenten met missing values op voorhand uit te filteren.

ervaren. Hierbij gaven respondenten aan of zij op tien verschillende domeinen gedurende de afgelopen vijf jaar één of meerdere 'lastige problemen' hebben ervaren.²⁷ Hierbij werd aangegeven dat het om problemen moest gaan die de respondent zelf heeft ondervonden, en niet om situaties waarin zij anderen hebben geholpen met hun problemen of om problemen die ze hebben (gehad) als ondernemer of namens een organisatie of vereniging. Voor elk door de respondent genoemd probleem zijn ook enkele vervolgvragen gesteld over de ernst van het probleem, wat de respondent heeft ondernomen en in welk jaar het probleem begon. Vervolgens werden degenen die aangaven één of meerdere lastige problemen te hebben ervaren verder bevraagd over hun aanpak van het oudste, niet-triviale probleem ontstaan in de periode januari 2015 - december 2019. Deze selectie op basis van het oudste probleem is gedaan om zo veel mogelijk van het (eventuele) oplossingstraject in beeld te krijgen.

Het uiteindelijke databestand bevat per respondent informatie over alle sinds januari 2015 ervaren problemen, en – indien van toepassing – een meer gedetailleerd overzicht van onder meer de aard van het (oudste) probleem, de beweegredenen van respondenten om dit probleem wel of niet aan te pakken, juridische en niet-juridische acties die zij al dan niet hebben ondernomen (zoals contact met de tegenpartij, het inwinnen van juridisch advies of het starten van een procedure) en de afloop en resultaten van de aanpak. Daarnaast zijn enkele achtergrondkenmerken verzameld. De vragenlijst is te vinden op de website van het WODC.²⁸

1.3.2 *Operationalisering van de gebruikte concepten*

Geen actie ondernomen

Het eerste onderscheid dat we maken, is tussen respondenten die wel en respondenten die geen actie hebben ondernomen om hun probleem aan te pakken. Respondenten hebben *voor elk probleem* dat zij in de periode januari 2015 - december 2019 hebben ervaren, de vraag gekregen welke stappen zij hebben ondernomen. Zij konden hierbij aangeven niets te hebben gedaan, contact te hebben opgenomen met de andere partij, informatie, advies of hulp te hebben ingewonnen via internet, bij vrienden of familie of bij experts, een procedure te hebben gestart of te zijn veranderd van omgeving (bijvoorbeeld: een andere baan gezocht, verhuisd). We gaan ervan uit dat respondenten geen actie hebben ondernomen als zij aangaven niets aan het probleem te hebben gedaan.

Niet tot stand gekomen contact met rechtshulpverleners

Als tweede kijken we naar niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners.²⁹ Respondenten is *voor het oudste probleem* dat speelde in de periode 2015-2019 gevraagd of zij geprobeerd hebben contact te krijgen met een rechtshulpverlener of hierover hebben nagedacht, maar hier niet in zijn geslaagd dan wel van het contact hebben afgezien. Respondenten hebben hierover slechts één vraag gekregen; het is dus niet mogelijk om respondenten die geprobeerd hebben contact te krijgen te onderscheiden van respondenten die dit alleen hebben overwogen. Wanneer respondenten aangaven een niet tot stand gekomen contact te hebben gehad, betekent dit

²⁷ Respondenten kregen na deze domeinvragen ook twee algemene vragen waarbij ze konden aangeven of – los van de eerder gerapporteerde problemen – iemand juridische stappen tegen hem of haar heeft ondernomen of hiermee heeft gedreigd, of dat de respondent zelf juridische stappen heeft ondernomen of overwogen. Deze problemen zijn hier niet meegenomen omdat respondenten hierbij per definitie actie hebben ondernomen.

²⁸ www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3065-geschilbeslechtingdelta-burgers.aspx.

²⁹ We kijken uitsluitend naar niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners en niet naar het gebruik van rechtshulp in het algemeen. Dit doen we omdat we alleen voor de niet tot stand gekomen contacten informatie hebben over de motieven van respondenten.

overigens niet dat zij per definitie geen rechtshulp hebben gehad; ze kunnen ook een andere rechtshulpverlener hebben ingeschakeld. Onder rechtshulpverlener werd hier verstaan een advocaat, gerechtsdeurwaarder of incassobureau, het Juridisch Loket, een mediator of (buurt)bemiddelaar, een notaris, de politie, een rechtsbijstand-verzekering, een rechtskundig adviseur, adviesbureau of hypotheekadviseur, een schuldhulpverleningsorganisatie, sociaal raadslieden, de telefonische helpdesk van ConsuWijzer, een vakbond of beroepsvereniging of een wets- of rechtswinkel.

Geen procedure gestart

Als derde maken we onderscheid tussen respondenten die wel en respondenten die geen (buiten)gerechtelijke procedure zijn gestart. Alle respondenten die aangaven naar aanleiding van *het oudste probleem* dat speelde in de periode 2015-2019 een (rechts)hulpverlener te hebben ingeschakeld, contact te hebben gehad met de andere partij of een andere juridische actie te hebben ondernomen is gevraagd of zij het probleem hebben voorgelegd aan een klachtencommissie of ombudsman, een bezwaarschriftencommissie, de rechtbank, het gerechtshof, de Centrale Raad van Beroep, de Raad van State, de Hoge Raad, de huurcommissie, een geschillencommissie, een tuchtcollege, een arbitragecommissie of een online klachtenprocedure (bijvoorbeeld online arbitrage). Respondenten die aangaven dat dit niet is gebeurd, classificeren we als 'geen procedure gestart'. Wanneer de tegenpartij de procedure is gestart, worden respondenten eveneens geclassificeerd als 'geen procedure gestart'.

Wel en niet Wrb-gerechtigd

Of mensen in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand is afhankelijk van hun fiscaal jaarinkomen,³⁰ gezinssamenstelling en vermogen.³¹ Tabel 1.1 geeft voor de periode vanaf 2015 per jaar aan welke inkomens- en vermogensgrenzen in dat jaar werden gesteld. De inkomensgrenzen betreffen niet het inkomen op het moment dat de bijstand wordt aangevraagd maar dat van twee jaar eerder, het 'peiljaar'. Dit betekent dat voor een aanvraag in 2019 in principe wordt gekeken naar het inkomen in 2017.³² Daarnaast betalen rechtzoekenden een eigen bijdrage, de hoogte hiervan hangt af van het inkomen.³³

³⁰ Het fiscaal jaarinkomen is de som van alle vergoedingen en aftrekposten waarover loonheffingen moeten worden betaald. De Belastingdienst geeft de hoogte van dit inkomen door aan de RvR.

³¹ Het gaat hierbij om de vraag of respondenten in algemene zin in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Of iemand voor een specifiek probleem in aanmerking komt voor een toevoeging hangt daarnaast af van het financieel belang van de zaak en het rechtsgebied.

³² Wanneer sprake is van een inkomensdaling van minstens 15% en een hoge eigen bijdrage kan een peiljaarverlegging worden aangevraagd, zie www.rechtsbijstand.nl/mediation-rechtsbijstand/hoeveel-betalen/peiljaarverlegging/.

³³ In 2015 varieerde de hoogte van de eigen bijdrage tussen de € 196 en € 823 voor een reguliere toevoeging en tussen de € 340 en € 849 voor een toevoeging in het personen- en familierecht. In 2019 ging het om bedragen tussen de € 199 en € 835 voor een reguliere toevoeging en tussen de € 345 en € 862 voor een toevoeging in het personen- en familierecht. Voor mediation en een lichte adviestoevoeging (LAT) worden lagere eigen bijdrages gerekend.

Tabel 1.1 Inkomens- en vermogensgrenzen gesubsidieerde rechtsbijstand

Jaar	Fiscaal jaar- inkomen alleen- staanden	Fiscaal jaar- inkomen gehuwd, samenwonend of een- oudergezin	Heffingsvrij vermogen per persoon	Heffingsvrij vermogen 65+ per persoon
2015 (peiljaar 2013)	€ 25.800	€ 36.400	€ 21.139	€ 49.123
2016 (peiljaar 2014)	€ 26.000	€ 36.800	€ 21.139	€ 49.123
2017 (peiljaar 2015)	€ 26.400	€ 37.300	€ 21.330	€ 49.566
2018 (peiljaar 2016)	€ 26.900	€ 38.000	€ 24.437	€ 24.437
2019 (peiljaar 2017)	€ 27.300	€ 38.600	€ 25.000	€ 25.000
2020 (peiljaar 2018)	€ 27.900	€ 39.400	€ 30.000	€ 30.000
2021 (peiljaar 2019)	€ 28.600	€ 40.400	€ 30.360	€ 30.360
2022 (peiljaar 2020)	€ 29.400	€ 41.600	€ 30.846	€ 30.846

Bron: RvR

In dit onderzoek beschikken we niet over informatie over het fiscaal jaarinkomen en vermogen van respondenten. We kunnen alleen op basis van het door respondenten opgegeven bruto huishoudinkomen in combinatie met de huishoudsamenstelling een schatting geven van het percentage respondenten dat wel of geen aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Enerzijds zal het niet meenemen van het vermogen van respondenten een lichte *overschatting* betekenen van het aandeel respondenten dat in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, gezien respondenten met een inkomen onder de toevoegingsgrens, maar met een vermogen boven deze grens in dit onderzoek onterecht worden geclassificeerd al Wrb-gerechtigd. Naar verwachting is de omvang van deze groep beperkt. Anderzijds zal uitgaan van het bruto huishoudinkomen een lichte *onderschatting* betekenen van het aandeel respondenten dat in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, omdat hierbij in tegenstelling tot het fiscaal jaarinkomen aftrekposten niet worden meegenomen. Ook hier verwachten we dat de verschillen beperkt zijn.

Voor wat betreft inkomensgegevens beschikken we over het bruto huishoudinkomen in 2018 (pilot) of 2019 (hoofduitvraag). We maken de aanname dat respondenten die op grond van hun inkomen in peiljaar 2018/2019 recht hadden op gesubsidieerde rechtsbijstand, dit in eerdere jaren ook hadden (en vice versa). De variabele inkomen in de dataset is bovendien verdeeld in categorieën die niet exact corresponderen met de inkomensgrenzen die door de RvR worden gehanteerd. We verdelen respondenten daarom in drie categorieën: zij die op grond van hun bruto huishoudinkomen en huishoudsamenstelling zeker wel, zeker niet en mogelijk Wrb-gerechtigd zijn. Ook respondenten die aangaven dat zij hun inkomen niet wisten of die hun inkomen niet wilden opgeven, zijn geclassificeerd als mogelijk Wrb-gerechtigd.³⁴

³⁴ Een vergelijking tussen de achtergrondkenmerken van deze groep en die van alle respondenten laat zien dat dit vaker respondenten zijn tussen de 18 en 24 jaar oud, respondenten die inwonen bij hun ouders en respondenten die als inkomensbron 'anders' rapporteren. Hoogstwaarschijnlijk gaat het hier om studenten. Daarnaast zijn ook vrouwen, respondenten met een Mavo-opleiding en respondenten tussen de 45 en 54 jaar oud licht oververtegenwoordigd.

Tabel 1.2 laat zien dat op basis van deze schatting 26% van de respondenten in ons onderzoek Wrb-gerechtigd is, 50% niet Wrb-gerechtigd en 24% mogelijk Wrb-gerechtigd. Het percentage mogelijk Wrb-gerechtigden is iets groter in de pilotdata (27%) dan in de hoofdvraag (23,4%). Wanneer de respondenten met onbekend inkomen of die hun inkomen niet wilden opgeven worden weggelaten, is 30% van de respondenten Wrb-gerechtigd, 56% niet Wrb-gerechtigd en 15% mogelijk Wrb-gerechtigd. In 2021 was naar schatting van de RvR 35,6% van de Nederlandse bevolking Wrb-gerechtigd.³⁵ In dit onderzoek ligt het percentage Wrb-gerechtigden dus lager dan het geval is voor de gehele Nederlandse bevolking. Dit verschil kan deels worden verklaard door opname van de 'mogelijk' categorie waarbij niet duidelijk is of respondenten Wrb-gerechtigd zijn. Daarnaast bevat de dataset van de Geschilbeslechtingdelta alleen meerderjarigen, terwijl de RvR kijkt naar het bereik onder de gehele Nederlandse bevolking. Desalniettemin roepen deze verschillen tot voorzichtigheid bij het interpreteren van de bevindingen. Doordat we Wrb-gerechtigd zijn in dit onderzoek alleen bij benadering kunnen vaststellen, betekent het ontbreken van een effect van al dan niet Wrb-gerechtigd zijn niet zonder meer dat dit er niet toe doet. Het is ook mogelijk dat er zich in de samenleving wel degelijk een effect voordoet, maar dat wij dit met de ons beschikbare gegevens niet kunnen meten.

³⁵ www.raadvoorrechtsbijstand.org/cijfers-trends-0/toevoegingsgebruikers/.

Tabel 1.2 Inkomen van respondenten en schatting percentage Wrb-gerechtigden (n=7.174)

Pilotdata				
Bruto huishoudinkomen (2018)	Alleenstaand ^a (n=171)	Samenwonend/ eenoudergezin (n=543)	Woonsituatie anders/onbekend (n=15)	Totaal % respondenten (n=729)
<€ 26.500	65	40	4	15,0
€ 26.500-€ 33.000	25	64	3	12,6
€ 33.000-€ 39.500	16	84	0	13,7
€ 39.500-€ 66.000	29	160	4	26,5
>€ 66.000	9	114	2	17,1
Weet niet/wil niet zeggen	27	81	2	15,1
<i>Wel-Wrb-gerechtigd</i>				23,7
<i>Niet-Wrb-gerechtigd</i>				49,2
<i>Mogelijk Wrb-gerechtigd</i>				27,0

Hoofdvraag				
Bruto huishoudinkomen (2019)	Alleenstaand ^a (n=1.796)	Samenwonend/ eenoudergezin (n=4.559)	Woonsituatie anders/onbekend (n=90)	Totaal % respondenten (n=6.445)
<€ 14.100	207	76	14	4,6
€ 14.100-€ 29.500	448 ^b	387	13	13,2
€ 29.501-€ 36.500	297	568	18	13,7
€ 36.501-€ 43.500	252	816	8	16,7
€ 43.501-€ 73.000	262	1096	13	21,3
€ 73.001-€ 87.100	61	392	0	7,0
>€ 87.100	110	730	12	13,2
Weet niet/wil niet zeggen	159	494	12	10,3
<i>Wel-Wrb-gerechtigd</i>				26,6
<i>Niet-Wrb-gerechtigd</i>				50,0
<i>Mogelijk Wrb-gerechtigd</i>				23,4

a Conform het beleid van de RvR worden meerderjarige respondenten die inwonen bij hun ouders gerekend tot de alleenstaanden.

b De categorieën alleenstaanden en woonsituatie anders of onbekend met een inkomen tussen de € 14.100 en € 29.500 zijn in hun geheel gedefinieerd als 'Wrb-gerechtigd' gezien het geringe verschil tussen de bovengrens van deze categorieën en de inkomensgrens van de Wrb voor alleenstaanden (€ 900 op jaarbasis).

Ervaren drempels

Het ervaren van een drempel tot handelen is gemeten op verschillende momenten in het proces van het aanpakken van het probleem en (hiermee) voor verschillende groepen respondenten. Dit betekent dat we voor elk beslismoment afzonderlijke analyses presenteren. Voor *alle problemen* die respondenten hebben ervaren beschikken we over de redenen waarom respondenten geen actie hebben genomen naar aanleiding van hun probleem. Voor *het oudste probleem* beschikken we over de redenen waarom contact met een rechtshulpverlener niet tot stand is gekomen en de redenen waarom respondenten geen procedure zijn gestart.

Niet alle opgegeven redenen beschouwen we als een drempel. Soms is dit evident niet het geval (bijvoorbeeld 'het was niet nodig, ik kon het probleem zelf oplossen' of 'de andere partij deed er al wat aan'), soms is dit onduidelijk (bijvoorbeeld 'ik dacht dat er niets aan het probleem gedaan kon worden', 'ik weet niet wat ik nog kan doen'). We kijken uitsluitend naar de opgegeven redenen die erop wijzen dat de respondent liever een andere keuze had willen maken maar zich hiervan heeft laten weerhouden. Op basis van de empirische bevindingen komen we uit op vier soorten drempels: drempels van financiële aard (bijv. 'het kost te veel geld'), van praktische aard (bijv. 'het kost te veel tijd en moeite'), van psychologische aard (bijv. 'ik was bang om iets te doen') en handelingsverlegenheid (bijv. 'ik wist niet hoe ik dat aan moest pakken'). Met uitzondering van handelingsverlegenheid komen deze drempels ook naar voren in onze bespreking van de wetenschappelijke literatuur (paragraaf 1.1.1).

Andere respondent- en probleemkenmerken

Naast inkomen en huishoudsamenstelling beschikken we nog over andere achtergrondkenmerken van respondenten. Ook beschikken we voor *alle problemen* van respondenten over informatie over het type probleem, de ernst van het probleem en het jaar waarin het probleem begonnen is. Voor *het oudste probleem* beschikken we daarnaast over informatie over of het een civiel- of bestuursrechtelijk probleem betreft, de tegenpartij en het financieel belang van het probleem. Tabel 1.3 en tabel 1.4 geven een overzicht van de gebruikte respondent- en probleemkenmerken.

Tabel 1.3 Respondentkenmerken

Respondentkenmerken
Geslacht
Man
Vrouw
Leeftijd
18-24
25-34
35-44
45-54
55-64
65+
Migratieachtergrond^a
Geen (Nederlandse achtergrond)
Westerse migratieachtergrond
Niet-Westerse migratieachtergrond
Opleidingsniveau
Geen, lager
Lbo
Mavo
Mbo
Havo/vwo
Hbo
WO
Anders
Inkomstenbron
Zelfstandige
Loondienst
Arbeidsongeschikt, bijstand, werkloos
Pensioen, vut
Studerend
Anders
Stedelijkheidsgraad gemeente
Niet stedelijk
Weinig stedelijk
Matig stedelijk
Sterk stedelijk
Zeer sterk stedelijk

Respondentkenmerken
Rechtsbijstandverzekering ^b
Ja
Nee
Weet niet
Vakbondslidmaatschap
Ja
Nee
Zelfredzaamheid ^c
1-4 schaal op basis van 10 stellingen over het eigen handelen in geval van problemen/vertrouwen in het eigen kunnen.
Vertrouwen in het rechtssysteem ^d
1-5 schaal op basis van 8 stellingen over het vertrouwen in rechtspraak en advocaten.
a Op basis van de CBS-classificatie (www.cbs.nl/nl-nl/faq/specifiek/wat-is-het-verschil-tussen-een-westerse-en-niet-westerse-allochtoon). In 2022 heeft het CBS ervoor gekozen de indeling westers/niet-westers te vervangen door een indeling op basis van werelddelen en veelvoorkomende migratielanden. Dit onderzoek maakt nog gebruik van de oude indeling.
b Respondenten die aangaven dat zij een rechtsbijstandsverzekering hebben waarin uitsluitend verkeerszaken gedekt zijn, zijn geclassificeerd alsof zij geen rechtsbijstandverzekering hebben.
c Op basis van de Nederlandse vertaling van de general self-efficacy scale (Teeuw, Schwarzer & Jerusalem, 1994). Zie bijlage 2 voor alle stellingen. De score is berekend door de antwoorden op alle stellingen op te tellen en te delen door 10. Stellingen vormen samen één factor (factoranalyse, eigenwaarde <1) en de interne betrouwbaarheid bedraagt 0,9 (Cronbach's alpha).
d De score is berekend door de antwoorden op alle stellingen op te tellen en te delen door 8, waarbij voor één negatief geformuleerde stelling de antwoordcategorieën zijn omgedraaid. De stellingen vormen samen één factor (factoranalyse, eigenwaarde <1) en de interne betrouwbaarheid bedraagt 0,82 (Cronbach's alpha). Zie bijlage 2 voor alle stellingen.

Tabel 1.4 Probleemkenmerken

Probleemkenmerken
Ernst van het probleem (alle problemen)
1-5 schaal, 'Wanneer u nu terugdenkt aan [het probleem], in hoeverre heeft dat probleem u beziggehouden?'
Type probleem (alle problemen)
Op/met werk
Aanschaf product of dienst
Woonomgeving
Geld
Relatie en familie
Kinderen onder de 18
Bezit onroerend goed
Huren woonruimte e.d.

Probleemkenmerken
Verhuur onroerend goed
Gezondheid (door derden veroorzaakt)
Discriminatie, smaad/laster, immigratie, lastig gevallen worden, onheuse bejegening door de overheid ^a
Type probleem (oudste probleem)
Civielrechtelijk
Bestuursrechtelijk
Financieel belang (oudste probleem)
Niet in geld uit te drukken
€ 50 of minder
€ 51-€ 100
€ 101-€ 250
€ 251-€ 500
€ 501-€ 1.000
€ 1.001-€ 2.500
€ 2.501-€ 5000
€ 5.001-€ 10.000
€ 10.001-€ 25.000
€ 25.001-€ 50.000
Meer dan € 50.000
Tegenpartij (oudste probleem)
Particulier
Bedrijf/organisatie
Overheid
Anders

- ^a Binnen deze verzamelcategorie kwam onheuse bejegening door de overheid het meeste voor (33% van alle problemen in deze categorie), gevolgd door smaad/laster (25%), discriminatie (23%) en lastig gevallen worden (18%). Een klein aandeel problemen betrof immigratie (3%).

1.3.3 Analyses

Gegeven de onderzoeksvragen beperken de analyses zich tot respondenten die in de periode 2015-2019 één of meer niet-triviale juridische problemen hebben ervaren ($n=4.304$).³⁶ Gezamenlijk hadden deze respondenten 14.124 problemen. Het aantal problemen per respondent varieert van 1 tot 30. De helft van de respondenten ervoer maximaal 4 problemen, gemiddeld hadden respondenten 3,3 problemen.

³⁶ Uitgezonderd de overige problemen waarbij er juridische stappen door of tegen de respondent zijn ondernomen, omdat bij deze problemen per definitie actie is ondernomen.

Bivariate analyses

Bij bivariate toetsing wordt de relatie tussen twee variabelen statistisch getest zonder dat hierbij rekening wordt gehouden met de invloed van andere variabelen. Afhankelijk van de eigenschappen van de variabelen kan deze relatie middels verschillende associatiematen worden uitgedrukt. Cramér's V is een associatiemaat voor variabelen die op nominale schaal zijn gemeten, hetgeen het geval is voor de meeste variabelen in dit onderzoek. De waarde ligt altijd tussen 0 en 1. Hoe hoger de waarde, hoe sterker de samenhang. Wanneer het verband tussen twee binaire (ja/nee) variabelen wordt gemeten, wordt phi gerapporteerd. Sommige analyses meten of de gemiddelde score op een variabele verschilt tussen twee groepen. Hiervoor wordt de t-toets gerapporteerd. Des te hoger de waarde van de t-statistiek, des te groter is het verschil tussen de groepen.

Multivariate analyses

Bij multivariate toetsing wordt de gezamenlijke invloed van meerdere variabelen op de uitkomstvariabele getest. Hierdoor kan worden nagegaan wat de unieke bijdrage is van een variabele als wordt gecontroleerd voor de effecten van de andere variabelen in het model. Bij de in dit onderzoek gepresenteerde modellen is er voor gekozen om de variabelen die bivariaat samenhangen met de uitkomstmaat mee te nemen. Daarnaast zijn enkele variabelen om theoretische redenen meegenomen in de modellen, ook wanneer ze bivariaat niet significant samenhangen met de uitkomstmaat. Het gaat dan om Wrb-gerechtigd zijn, het hebben van een rechtsbijstandverzekering, het type probleem en de ernst van het probleem. De variabelen inkomen, huishoudsamenstelling en inkomstenbron zijn juist bewust niet meegenomen, omdat hierbij sprake is van overlap in betekenis met Wrb-gerechtigd zijn. Dit is potentieel problematisch, omdat bij logistische regressieanalyses de waarden van parameters worden beïnvloed door weggelaten variabelen, zelfs wanneer deze niet statistisch samenhangen met de variabelen in het model (Mood, 2010). Vanwege de grote hoeveelheid nominale variabelen in onze dataset en de scheve verdeling binnen de uitkomstmaten was echter enige vorm van selectie onontkoombaar: opname van alle potentieel relevante variabelen leidde tot instabiele modellen. Waar nodig zijn bij nominale variabelen weinig voorkomende antwoordcategorieën samengevoegd, eveneens ten behoeve van de stabiliteit van de modellen.

Tevens zijn enkele interactie-effecten getoetst: hierbij hangt de invloed van een variabele op de uitkomstmaat (bijvoorbeeld: de invloed van de zelfredzaamheid van de respondent op het al dan niet ondernemen van actie) af van de waarde van een derde variabele (bijvoorbeeld of men wel of niet Wrb-gerechtigd is). In verband met de stabiliteit van de modellen is ervoor gekozen om een beperkt aantal interacties te testen, met name tussen Wrb-gerechtigd zijn en andere persoons- en probleemkenmerken die bivariaat significant waren.³⁷ Significante interactie-effecten zijn verder toegelicht in de betreffende hoofdstukken. Wanneer er geen significant interactie-effect optrad, zijn de reguliere modellen gepresenteerd.

Voor de analyses waarbij wordt gekeken naar *het oudste probleem* wordt gebruik gemaakt van binaire logistische regressieanalyse (Logit). Hierbij kan de uitkomstvariabele – bijvoorbeeld 'heeft de respondent een procedure gestart' – slechts twee waarden aannemen: 0 (nee) of 1 (ja). In het logistische model worden de kansverhoudingen (odds ratios) tussen de uitkomsten weergegeven. De odds ratio geeft de kans weer dat een gebeurtenis plaatsvindt ten opzichte van de kans dat deze niet

³⁷ Bij het model voor het al dan niet starten van een procedure (paragraaf 2.3) zijn geen interactie-effecten getoetst in verband met het kleine aantal respondenten dat een procedure is gestart.

plaatsvindt. Bij een positief effect van de variabele op de kansverhouding is de waarde van de odds ratio groter dan 1, bij een negatief effect ligt de waarde tussen de 0 en de 1. Voor wat betreft de effectsterkte geldt dat hoe hoger de odds ratio (in geval van een positief effect) of hoe dichter bij de 0 (in geval van een negatief effect) des te sterker het verband is. Voor nominale onafhankelijke variabelen geeft de odds ratio het verschil ten opzichte van de referentiecategorie van die variabele aan. In de tabellen wordt deze groep aangeduid met 'referentie', de waarde is dan altijd 1.

Voor de analyses waarbij wordt gekeken naar *alle problemen* wordt een speciale variant van de logistische regressieanalyse gebruikt. Bij dit deel van de dataset is sprake van een multilevelstructuur: omdat respondenten vragen hebben beantwoord over meerdere problemen, zijn er twee meetniveaus (problemen en respondenten). Het ligt voor de hand dat de aanpak van twee problemen van dezelfde respondent meer overeenkomt dan wanneer deze twee problemen aan verschillende respondenten toebehoren. In de analyse moet hiermee rekening worden gehouden. Gegeven de specifieke multilevelstructuur, waarbij sprake is van een betrekkelijk klein aantal problemen per respondent (gemiddeld 3,3, maximaal 30) en een wisselend aantal problemen per respondent, is gekozen voor een model op basis van *population averages* in plaats van een *random effects* model. Waar *random effects* modellen gebruikmaken van *maximum likelihood estimation* om de waarde van parameters te schatten, maken *population averages* modellen gebruik van *generalized estimating equations* (GEE). Deze methode houdt rekening met de correlatie tussen problemen behorend bij dezelfde respondent maar in tegenstelling tot *random effects* modellen wordt de variantie op respondentniveau niet gemodelleerd. Dit maakt deze vorm van analyse minder gevoelig voor schendingen van aannames betreffende de gegevensverdeling, met name wanneer er (zoals in dit onderzoek) sprake is van een groot aantal eenheden op hoger niveau – respondenten – en een groot aantal onafhankelijke variabelen (Hubbard et al., 2010). Voor logistische regressiemodellen resulteert deze analysetechniek in een ietwat andere interpretatie van de odds ratio: deze geeft de kansverhouding weer op het niveau van het groepsgemiddelde in plaats van het individu. De inhoudelijke interpretatie is echter zeer vergelijkbaar.

1.4 Leeswijzer

De indeling van dit rapport is als volgt.

Hoofdstuk 2 gaat in op de omvang en samenstelling van de groep respondenten die geen actie onderneemt, een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener heeft en/of geen (buiten)gerechtelijke procedure is gestart (onderzoeksvragen 1-3). Hierbij bespreken we eerst de totale omvang van deze groepen in de dataset. Daarna maken we onderscheid tussen respondenten die op grond van hun inkomen wel en niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, en kijken we daarnaast naar andere financiële kenmerken zoals het inkomen en het al dan niet bezitten van een rechtsbijstandverzekering. Hiermee bekijken we of verschillen in de omgang met het probleem samenhangen met de financiële positie en mogelijkheden van respondenten. Daarnaast kijken we naar de invloed van het type probleem en de ervaren ernst van het probleem, en naar andere respondent- en probleemkenmerken.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de redenen die respondenten aangaven voor het niet ondernemen van actie, het niet tot stand komen van contact met een rechtshulpverlener en het niet starten van een procedure (onderzoeksvraag 4). We bekijken in

hoeverre deze redenen indicatief zijn voor drempels in de toegang tot het recht. Daarnaast kijken we of de ervaren drempels verschillen tussen wel- en niet-Wrb-gerechtigden, en naar gelang het probleemtype en de ernst van het probleem. Ook kijken we naar andere financiële kenmerken en naar relevante respondent- en probleemkenmerken.

Hoofdstuk 4 bespreekt de conclusie.

2 Omvang passiviteit en niet-gebruik

In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste drie onderzoeksvragen. Deze vragen gaan over de omvang van passiviteit, niet tot stand gekomen contacten met rechts-hulpverleners en niet-gebruik van procedures en de samenhang met persoons- en probleemkenmerken.

Paragraaf 2.1 behandelt onderzoeksvraag 1: *Hoeveel procent van de ondervraagde burgers onderneemt geen actie naar aanleiding van een potentieel juridisch probleem?* We kijken hierbij naar alle problemen die respondenten in de periode 2015-2019 hebben gehad. We bespreken bij hoeveel problemen er geen actie is ondernomen en kijken naar verschillen in actiebereidheid tussen wel- en niet-Wrb-gerechtigden. Daarnaast bespreken we de rol van andere financiële hulpbronnen zoals rechtsbijstandsverzekeringen, de rol van het type probleem en de ernst van het probleem en overige persoons- en probleemkenmerken.

Paragraaf 2.2 behandelt onderzoeksvraag 2: *Hoeveel procent van de ondervraagde burgers heeft een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener?* Hierbij kijken we naar het oudste probleem dat speelde in de periode 2015-2019. Wederom bespreken we eerst de omvang van de groep die een niet tot stand gekomen contact had en kijken we vervolgens naar Wrb-gerechtigd zijn, andere financiële hulpbronnen, type probleem en ernst van het probleem en overige persoons- en probleemkenmerken.

Paragraaf 2.3 behandelt onderzoeksvraag 3: *Hoeveel procent van de ondervraagde burgers heeft geen gerechtelijke of buitengerechtelijke procedure gestart?* Ook hierbij kijken we naar het oudste probleem over de periode 2015-2019 en maken we dezelfde uitsplitsingen naar Wrb-gerechtigd zijn, andere financiële hulpbronnen, type probleem, ernst van het probleem en overige persoons- en probleemkenmerken.

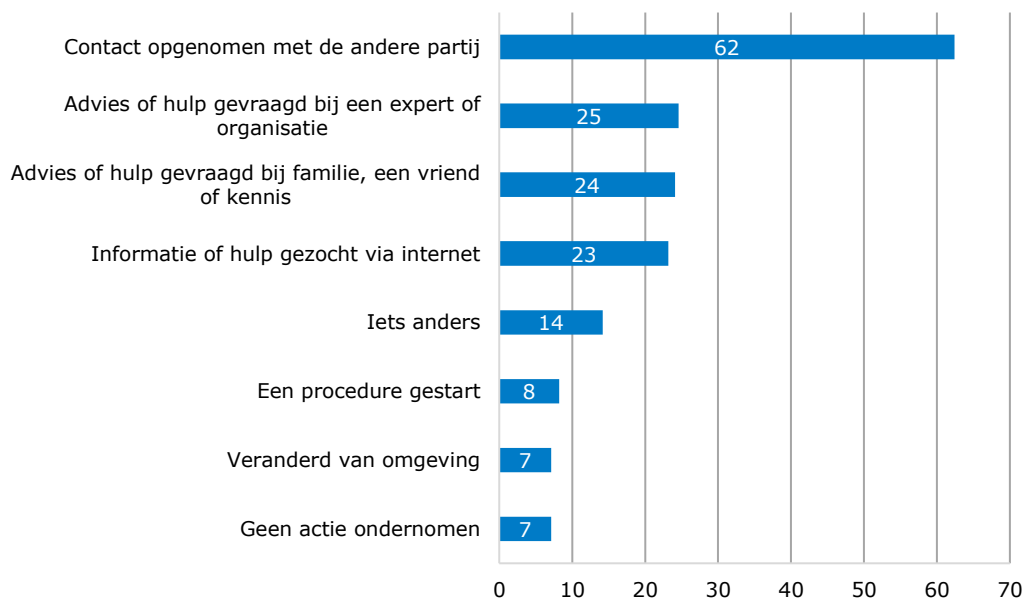
Paragraaf 2.4 vat de bevindingen kort samen.

2.1 Geen actie ondernomen

Respondenten konden voor al hun niet-triviale problemen ($n=14.124$) aangeven welke acties zij hebben ondernomen. Per probleem konden zij meerdere acties aankruisen (figuur 2.1). Bij het merendeel van de problemen gaven respondenten aan dat zij contact hebben opgenomen met de andere partij (62%). Bij ongeveer een kwart van alle problemen hebben respondenten advies of hulp gevraagd bij een (juridische of niet-juridische) expert of organisatie, bij een vriend, kennis of familielid, of hebben zij informatie of hulp gezocht via internet. Bij 8% van alle problemen heeft de respondent een procedure gestart. Bij 7% zijn respondenten 'van omgeving veranderd', zij zijn bijvoorbeeld verhuisd of hebben nieuw werk gezocht. In eveneens 7% van alle problemen ($n=1.008$) hebben respondenten niets gedaan: zij hebben geen van bovenstaande acties ondernomen en ook geen andere actie ondernomen.³⁸ In het vervolg van deze paragraaf kijken we specifiek naar deze groep.

³⁸ Door verschillen in de samenstelling van de dataset komen deze percentages niet overeen met die in het rapport Geschilbeslechtingdelta 2019 (zie ook paragraaf 1.3.1).

Figuur 2.1 Percentage respondentent dat actie heeft ondernomen naar aanleiding van het juridische probleem (eenheid alle niet-triviale problemen, $n=14.124$)



Noot: Respondenten konden meerdere problemen hebben.

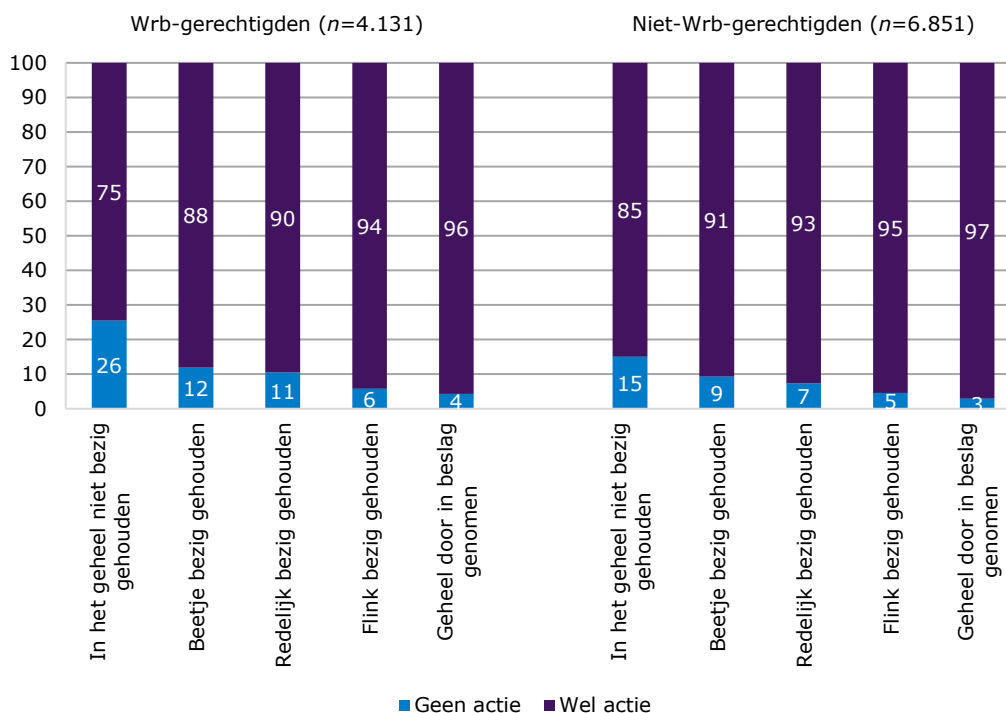
Wanneer bij een potentieel juridisch probleem geen actie is ondernomen, waren respondenten iets vaker Wrb-gerechtigd. Dit was het geval bij 8% van de problemen, versus 7% van de problemen voor niet of mogelijk Wrb-gerechtigden. Wel is de effectgrootte van dit verband gering.³⁹ Nadere uitsplitsing van het verband tussen Wrb-gerechtigd zijn en geen actie ondernemen laat zien dat dit vooral opgaat voor minder ernstige problemen. Dit zijn de problemen waarvan respondenten hebben aangegeven dat ze er 'in het geheel niet', 'een beetje' of 'redelijk' door werden bezig gehouden (1-3 uit een schaal van 5).⁴⁰ Zowel Wrb-gerechtigden als niet-gerechtigden ondernamen minder vaak actie wanneer zij het probleem als minder ernstig ervoeren, maar Wrb-gerechtigden bleven bij de minst ernstige problemen bijna twee keer zo vaak passief. Mogelijk ging het hierbij om problemen met een lage financiële waarde waarvoor geen toevoeging kan worden verkregen. Bij ernstigere problemen bleven Wrb-gerechtigden ook iets vaker passief dan niet-Wrb-gerechtigden, maar dit verschil is niet significant (figuur 2.2). Wanneer we in plaats van Wrb-gerechtigd zijn naar inkomen kijken, vinden we een vergelijkbaar verband: respondenten met een minimum- of beneden modaal inkomen bleven iets vaker passief.⁴¹

³⁹ $V=0,03$, $p<0,001$.

⁴⁰ Voor waarde 1 'probleem heeft respondent in het geheel niet beziggehouden': $V=0,12$, $p<0,05$, waarde 2 'probleem heeft respondent een beetje beziggehouden': $V=0,04$, $p<0,05$, waarde 3 'probleem heeft respondent redelijk beziggehouden': $V=0,06$, $p<0,01$.

⁴¹ $V=0,04$, $p<0,001$.

Figuur 2.2 Percentage respondentent dat geen actie heeft ondernomen naar Wrb-gerechtigd zijn en ernst van het probleem (eenheid alle niet-triviale problemen, $n=10.982$)^a



a De groep mogelijk Wrb-gerechtigd is vanwege kleine aantallen niet meegenomen.

Naast gesubsidieerde rechtsbijstand zijn er nog meer mogelijkheden voor burgers om tegen lage(re) kosten een beroep te doen op rechtshulp. Zowel het hebben van een rechtsbijstandverzekering als lidmaatschap van een vakbond verhoogden de actiebereidheid. Respondenten met een rechtsbijstandverzekering bleven minder vaak passief (6%) dan respondenten zonder rechtsbijstandverzekering (8%) of respondenten die niet wisten of zij een verzekering hadden (11%).⁴² Dit verband gold ongeacht of respondenten in aanmerking kwamen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Wanneer respondenten met een probleem op/met werk lid waren van een vakbond, bleven ze minder vaak passief (5% van de vakbondsleden tegen 10% van de niet-vakbondsleden).⁴³

In absolute zin bleven respondenten het vaakst passief wanneer er sprake was van problemen rond discriminatie, smaad/laster en onheuse bejegening door de overheid (hierna ook: discriminatie). Bij 18% van deze problemen bleven respondenten passief. Dit werd gevolgd door problemen in de woonomgeving (9%) en problemen op/met werk (8%).⁴⁴ Nadere analyse van deze probleemcategorieën laat zien dat het bij arbeidsproblemen vooral ging om pesten, discriminatie of seksuele intimidatie op het werk en om disciplinaire maatregelen zoals schorsing of een boete. Bij problemen in de woonomgeving valt op dat huurders bij vergelijkbare problemen vaker aangaven geen actie te hebben ondernomen dan kopers. Wrb-gerechtigden gedroegen zich bij

⁴² $V=0,06$, $p<0,001$.

⁴³ $V=0,08$, $p<0,001$.

⁴⁴ $V=0,11$, $p<0,001$.

hetzelfde type probleem soms anders dan niet-Wrb-gerechtigden. Bij problemen op/met werk bleven Wrb-gerechtigden vaker passief dan niet-Wrb-gerechtigden; bij problemen rond discriminatie bleven juist niet-Wrb-gerechtigden vaker passief.⁴⁵ Ook enkele persoonskenmerken hangen significant samen met het niet ondernemen van actie (tabel 2.1).

Multivariate analyse

Wanneer we de verschillende kenmerken van respondenten en problemen in een gezamenlijk model bekijken, zien we dat probleemtipe, de ervaren ernst van het probleem, het hebben van een rechtsbijstandverzekering en zelfredzaamheid significant samenhangen met het niet ondernemen van actie (zie tabel 2.1 en bijlage 3, model b3.1).⁴⁶

Bij minder ernstige problemen ondernamen respondenten minder vaak actie, ongeacht het type probleem.⁴⁷ Ook bij problemen op/met werk, problemen in de woonomgeving, relatie- en familieproblemen en bij door derden veroorzaakte gezondheidsproblemen en discriminatie werd minder vaak actie ondernomen. Met name voor de laatste categorie problemen is de effectgrootte fors: ten opzichte van de groep respondenten die een probleem met de aanschaf van producten of diensten had, bleef de groep met een probleem rond discriminatie ruim vier keer vaker passief. Respondenten die geen rechtsbijstandverzekering hadden of dit niet wisten, ondernamen minder vaak actie dan respondenten die er wel een hadden.

Respondenten die zelfredzamer waren, bleven minder vaak passief (en ondernamen dus vaker actie). Bij toename van zelfredzaamheid van één punt op een vierpuntschaal⁴⁸ wordt de kans dat actie wordt ondernomen 1,5 keer zo groot als de kans dat geen actie wordt ondernomen. In het multivariate model maakt Wrb-gerechtigd zijn niet langer uit voor de kans om wel of geen actie te ondernemen. Wel is er een significante interactie met zelfredzaamheid: wanneer we het eerdergenoemde verband splitsen naar Wrb-gerechtigd zijn, blijken in het bijzonder Wrb-gerechtigden minder vaak actie te ondernemen naarmate ze minder zelfredzaam zijn.

⁴⁵ Bij problemen in de woonomgeving bleven Wrb-gerechtigden ook vaker passief, maar dit verband is niet significant.

⁴⁶ Dit model is ook apart geschat voor alleenstaanden en samenwonenden, omdat voor deze eerste groep de categorieën van gesubsidieerde rechtsbijstand beter aansluiten bij de in de dataset beschikbare inkomensgegevens (zie tabel 1.2). Uit deze modellen kwamen geen substantieel verschillende bevindingen naar voren.

⁴⁷ Het valt niet uit te sluiten dat hierbij ook deels sprake is van een omgekeerd causaal verband, waarbij de stappen die respondenten hebben gezet om het probleem aan te pakken invloed hebben op de mate waarin het probleem hen heeft beziggehouden. Dit geldt voor het ondernemen van actie in het algemeen maar ook voor niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners (paragraaf 2.2) en (niet) gestarte procedures (paragraaf 2.3).

⁴⁸ Dit is bijvoorbeeld het verschil tussen respondenten die aangaven dat zij 'een beetje' en 'redelijk' zelfredzaam zijn.

Tabel 2.1 Persoons-, financiële en probleemkenmerken die de kans op geen actie ondernemen verhogen (eenheid alle niet-triviale problemen)

Persoonskenmerken	Lagere zelfredzaamheid^a
	Lager opgeleid (alleen lager onderwijs, lbo)
	Jonger dan 35 jaar
	Alleenwonend, inwonend bij ouders
	Niet-westerse migratieachtergrond
	Woonachtig in zeer sterk stedelijk gebied
Financiële kenmerken	Wel Wrb-gerechtigd ^a
	Minimum- of beneden modaal inkomen
	Inkomstenbron: uitkering of student
	Geen rechtsbijstandverzekering of weet dit niet
Probleemkenmerken	Lagere ervaren ernst
	Problemen op/met werk, in de woonomgeving, relatie- en familieproblemen, de verzamelcategorie door derden veroorzaakte gezondheidsproblemen en discriminatie

Noot: vetgedrukte kenmerken zijn significant ($p < 0,05$) in een multivariaat model. Niet vetgedrukte kenmerken zijn bivariaat significant ($p < 0,05$). Respondenten konden meerdere problemen hebben, hiervoor is alleen in de multivariate analyse gecorrigeerd.

- a In het multivariate model vonden we ook een significante interactie tussen Wrb-gerechtigd zijn en zelfredzaamheid. Respondenten die Wrb-gerechtigd waren, bleven naarmate ze minder zelfredzaam waren vaker passief.

2.2 Niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners

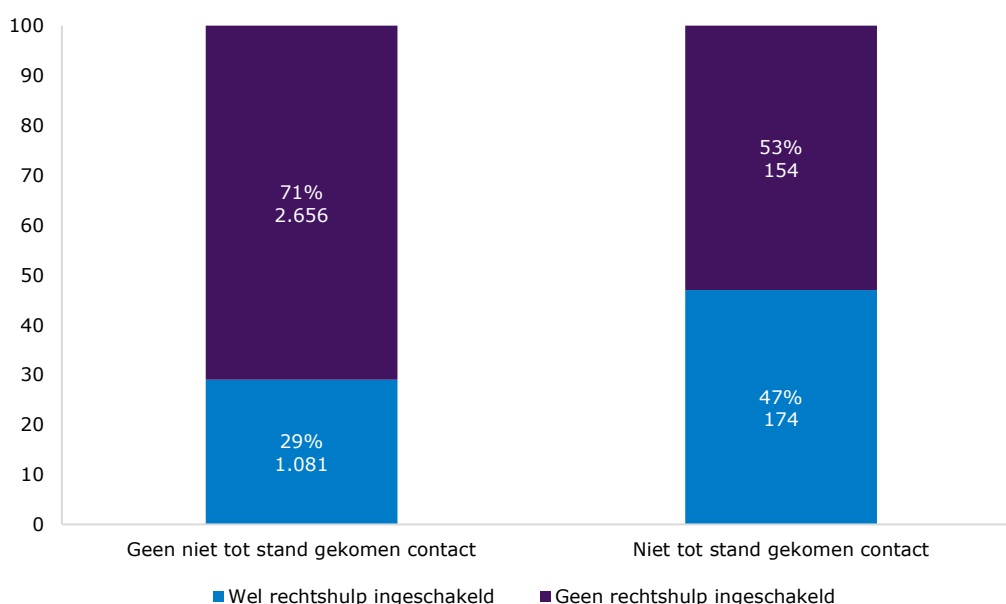
Om de drempels die rechtzoekenden tegenkomen bij het inschakelen van (rechts)hulp nader in kaart te brengen, onderzoeken we eerst hoeveel respondenten voor hun oudste potentieel juridische probleem geprobeerd hebben contact te leggen met een rechtshulpverlener of dit hebben overwogen, maar dit contact niet tot stand is gekomen. De redenen voor het niet tot stand komen van contact kunnen zowel bij de rechtshulpverlener als bij de respondent liggen. In paragraaf 3.2 wordt hier verder op ingegaan.

In totaal was er bij 8% van de respondenten ($n=328$) met ten minste één potentieel juridisch probleem sprake van een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener. Dit hoeft niet te betekenen dat deze respondenten bij het aanpakken van het probleem in het geheel geen rechtshulp hebben gehad: zij kunnen ook een andere rechtshulpverlener hebben ingeschakeld.⁴⁹ Figuur 2.3 laat zien dat van de groep respondenten die een niet tot stand gekomen contact had, iets minder dan de helft (47%) wel rechtshulp heeft ontvangen van een andere rechtshulpverlener. De overige respondenten (53%) hebben na het niet tot stand gekomen contact geen andere

⁴⁹ We kijken naar niet tot stand gekomen contact met rechtshulpverleners en niet naar het (niet) inschakelen van rechtshulp in zijn algemeenheid, omdat we alleen voor dit eerste informatie hebben over de drempels die respondenten hebben ervaren.

rechtshulpverlener meer ingeschakeld. Van de respondenten die *geen* niet tot stand gekomen contact hebben gehad heeft slechts 29% rechtshulp ingeschakeld.⁵⁰ Het merendeel van deze groep deed dit dus niet. Dit is logisch gezien hier ook respondenten tussen zitten die geen behoefte hadden aan rechtshulp, bijvoorbeeld omdat zij het probleem zelf konden oplossen. In dat licht is het opvallend dat van de groep met een niet tot stand gekomen contact – dit betreft dus burgers die per definitie hebben overwogen een rechtshulpverlener in te schakelen – meer dan de helft alsnog geen rechtshulp heeft gehad.

Figuur 2.3 Percentage respondenten dat rechtshulp heeft gehad, naar niet tot stand gekomen contact (n=4.065)



In aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand hangt significant samen met het hebben van een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener.⁵¹ Wrb-gerechtigden hadden vaker niet tot stand gekomen contacten (11%) dan zij die mogelijk of niet Wrb-gerechtigd waren (beide groepen 7%). Kijken we naar het inkomen dan zien we een vergelijkbaar beeld, waarbij respondenten met een beneden modaal inkomen meer niet tot stand gekomen contacten hadden dan respondenten met een modaal of bovenmodaal inkomen.⁵² Aan de andere kant ontvingen Wrb-gerechtigden ook relatief vaker wél rechtshulp dan niet-gerechtigden (33% tegen 29%): een niet tot stand gekomen contact betekende dus niet automatisch dat deze groep verstoken bleef van rechtshulp.⁵³ Respondenten met een probleem op/met werk die lid waren van een vakbond hadden juist vaker een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener.⁵⁴ Het hebben van een rechtsbijstandverzekering maakte geen verschil.

⁵⁰ Door verschillen in de samenstelling van de dataset komen deze percentages niet overeen met die in het rapport Geschilbeslechtingdelta 2019 (zie ook paragraaf 1.3.1).

⁵¹ $V=0,05$, $p<0,0$.

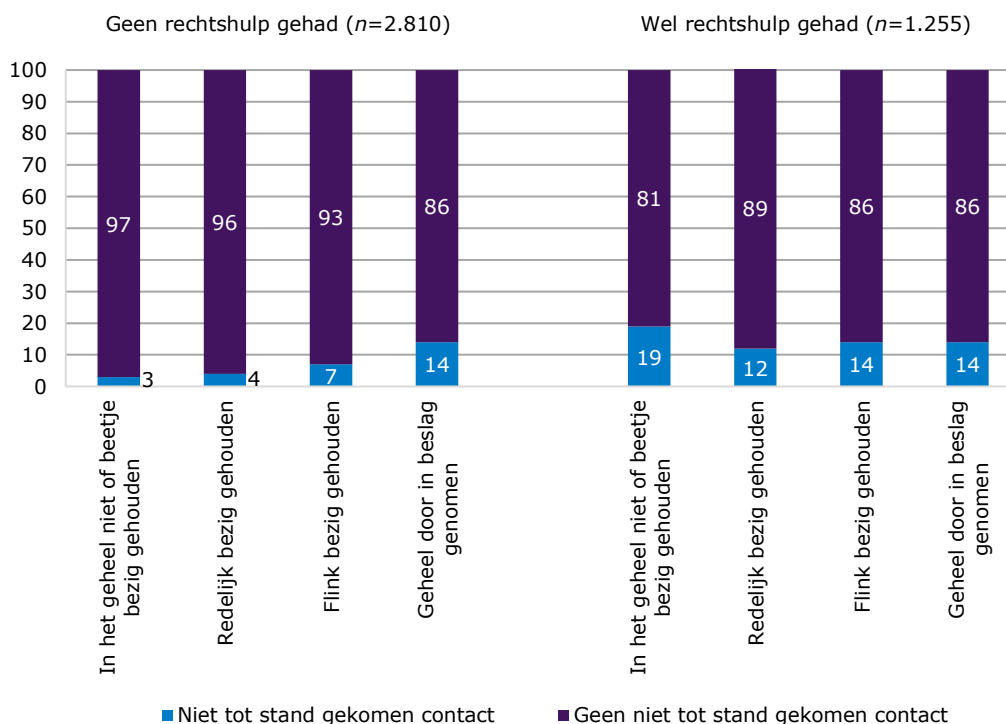
⁵² $V=0,04$, $p<0,05$.

⁵³ $V=0,04$, $p<0,05$.

⁵⁴ $V=0,24$, $p<0,001$.

Respondenten die hun probleem als zeer ernstig ervoeren, hadden vaker een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener.⁵⁵ Dit verband kan niet worden verklaard doordat deze groep vaker rechtshulp inschakelde dan respondenten met minder ernstige problemen. Zoals figuur 2.4 laat zien, geldt specifiek voor respondenten die *geen* rechtshulp hebben ontvangen (de linkerzijde van de figuur) dat naarmate zij het probleem als ernstiger ervoeren, er vaker sprake was van een niet tot stand gekomen contact.⁵⁶ Respondenten die *wel* rechtshulp hebben gehad (de rechterzijde van de figuur) hadden ongeveer even vaak een niet tot stand gekomen contact, ongeacht de ernst van het probleem. Enerzijds reflecteert dit het gegeven dat respondenten eerder in actie komen bij ernstiger problemen, in plaats van het erbij te laten zitten of zelf te proberen het probleem op te lossen. Het impliceert echter ook dat een deel van deze groep ondanks het ervaren van een ernstig probleem uiteindelijk geen rechtshulp ontving.

Figuur 2.4 Percentage respondenten dat een niet tot stand gekomen contact had naar de ernst van het probleem, voor respondenten die uiteindelijk geen en respondenten die uiteindelijk wel rechtshulp hebben ontvangen



Voor wat betreft het type probleem blijken de meeste niet tot stand gekomen contacten voor te komen bij relatieproblemen of problemen met minderjarige kinderen (15%), door derden veroorzaakte gezondheidsproblemen en discriminatie (13%), werkproblemen en problemen in de woonomgeving (beiden 11%).⁵⁷ Alle bivariaat significante verbanden zijn te vinden in tabel 2.2.

⁵⁵ $V=0,11, p<0,001$.

⁵⁶ $V=0,13, p<0,001$.

⁵⁷ $V=0,12, p<0,001$.

Multivariate analyse

Wanneer de factoren die bivariaat significant samenhangen met niet tot stand gekomen contacten in een gezamenlijk model worden meegenomen, blijken de ervaren ernst van het probleem, het opleidingsniveau en het probleemtype verband te houden met niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners. In dit model is ook het inschakelen van rechtshulp (oftewel de wel tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners) meegenomen als controlevariabele. Wanneer respondenten de intentie hebben om rechtshulp in te schakelen, lopen ze daarmee immers per definitie het 'risico' op een niet tot stand gekomen contact. Op deze manier kan worden bekeken welke factoren specifiek van invloed zijn op niet tot stand gekomen contacten, los van de factoren die een rol spelen bij het inschakelen van rechtshulp in zijn algemeenheid. Het volledige model is te vinden in bijlage 3, model b3.2.

Hoe ernstiger het probleem, hoe groter de kans dat contact met een rechtshulpverlener niet tot stand komt. Wanneer we ook de rol van rechtshulp (de wel tot stand gekomen contacten) hierbij betrekken, zien we tegengestelde verbanden voor de groep die uiteindelijk wel, en uiteindelijk geen rechtshulp heeft gehad. Voor respondenten die wel rechtshulp hebben gehad, geldt dat naarmate het probleem ernstiger was zij *minder* kans hadden op een niet tot stand gekomen contact. Evenals bivariaat het geval was, geldt voor respondenten die uiteindelijk geen rechtshulp hebben gehad, juist dat bij ernstiger problemen veel vaker sprake was van een niet tot stand gekomen contact (zie figuur 2.4). We weten niet waarom deze respondenten uiteindelijk geen rechtshulp hebben gehad. Wel kunnen we veronderstellen dat de redenen die zij opgaven waarom het contact met de rechtshulpverlener niet tot stand is gekomen, ook opgaan voor het contacteren van een andere rechtshulpverlener. Zo kan het zo zijn dat een rechtzoekende heeft overwogen een advocaat te contacteren, maar hiervan heeft afgezien omdat hij of zij meende dat dit te duur zou zijn. De rechtzoekende kan vervolgens een andere (goedkopere) rechtshulpverlener hebben ingeschakeld, maar kan ook hebben gemeend dat elke vorm van rechtshulp te duur zou zijn. De drempels die rechtzoekenden ervoeren bij het inschakelen van rechtshulp worden in hoofdstuk 3 nader bekeken.

Verder neemt de kans op een niet tot stand gekomen contact af wanneer het opleidingsniveau stijgt. Lager opgeleiden hebben dus een hogere kans op een niet tot stand gekomen contact, terwijl deze groep in zijn algemeenheid niet vaker rechtshulp inschakelde.

Tabel 2.2 Persoons-, financiële en probleemkenmerken die de kans op een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener verhogen (eenheid oudste niet-triviale probleem)

Persoonskenmerken	Lager opgeleiden
Financiële kenmerken	Wrb-gerechtigd
	Beneden modaal inkomen
Probleemkenmerken	Hogere ervaren ernst^a
	Type probleem: Probleem op/met werk, de verzamelcategorie door derden veroorzaakte gezondheidsproblemen en discriminatie
	Hoger financieel belang

Noot: vetgedrukte kenmerken zijn significant ($p < 0,05$) in een multivariaat model. Niet vetgedrukte kenmerken zijn bivariaat significant ($p < 0,05$).

- a In het multivariate model vonden we ook een significante interactie tussen ervaren ernst van het probleem en of uiteindelijk rechtshulp is ontvangen. Respondenten die geen rechtshulp hebben ontvangen, hadden naarmate het probleem ernstiger was meer kans op een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener.

2.3 Geen proceduregebruik

Bij het aanpakken van hun oudste juridische probleem heeft het overgrote deel van de respondenten (91%, $n=3.303$) geen procedure gestart.⁵⁸ Onder het starten van een procedure verstaan we in dit onderzoek dat respondenten hun probleem voorgelegd hebben aan een klachtencommissie of ombudsman, een bezwaarschriftencommissie van een overheidsorgaan, de rechtbank, het gerechtshof, of een hoger beroepsorgaan, een huur- geschillen- of arbitragecommissie, een tuchtcollege of een online klachten-procedure.⁵⁹ In sommige gevallen startte de andere partij een procedure. Ondanks dat er in deze gevallen wel sprake is geweest van een procedure worden deze respondenten hier geteld bij de groep die geen procedure heeft gestart, omdat de procedure niet door de respondent zelf is gestart.

Geen van de onderzochte financiële kenmerken hangen samen met het al dan niet starten van een procedure. We vonden geen verschillen tussen wel- en niet-Wrb-gerechtigden of tussen hoge en lage inkomens. Het hebben van een rechtsbijstand-verzekering of vakbondslidmaatschap maakte evenmin uit. Bij problemen met werk (6% startte een procedure) en problemen gerelateerd aan wonen – problemen in de woonomgeving (7%), huurproblemen of problemen met bezit of verhuur van onroerend goed (beiden 8%) – werden het minst vaak procedures gestart.⁶⁰ Daarnaast werd bij civielrechtelijke problemen veel minder vaak een procedure gestart dan bij bestuursrechtelijke problemen (6% tegen 34%).⁶¹ Dit kan diverse redenen hebben, waaronder de relatief laagdrempelige aard van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures (het grootste deel van de bestuursrechtelijke procedures in onze dataset) in vergelijking met civielrechtelijke procedures, verplichte procesvertegenwoordiging in een deel van de civielrechtelijke procedures, verschillen in de hoogte van

⁵⁸ Van de respondenten ($n=329$) startte 8% wel een procedure en nog eens 1% ($n=39$) gaf aan in de toekomst een procedure te willen starten. Door verschillen in de samenstelling van de dataset komen deze percentages niet overeen met die in het rapport Geschilbeslechtingdelta 2019 (zie ook paragraaf 1.3.1).

⁵⁹ Bijvoorbeeld van een webwinkel.

⁶⁰ $V=0,13$, $p < 0,001$.

⁶¹ $V=0,29$, $p < 0,001$.

het griffierecht en verschillen in de aard van de problemen.⁶² Logischerwijs wordt bij minder ernstige problemen minder vaak een procedure gestart.⁶³ Alle bivariaat significante verbanden zijn te vinden in tabel 2.3.

Multivariate analyse

Uit een logistische regressieanalyse waarin alle variabelen die bivariaat significant samenhangen met het starten van een procedure zijn meegenomen blijkt dat de ervaren ernst, het financiële belang van het probleem, het type tegenpartij, de leeftijd van de respondent en diens vertrouwen in het rechtssysteem verband houden met de kans dat een procedure wordt gestart. Het model is te vinden in bijlage 3, model b3.3.

De kans dat respondenten *geen* procedure starten nam toe naarmate het probleem minder ernstig was en het financieel belang lager. Wanneer de overheid tegenpartij was, werden juist aanzienlijk vaker procedures gestart dan bij een particuliere tegenpartij, de odds ratio is hier dus lager ($OR=0,16$, bij de overheid als tegenpartij is de kans op het *niet* starten van een procedure lager). Jongere respondenten startten minder procedures dan oudere respondenten. Ten slotte nam bij een hoger vertrouwen in het rechtssysteem de kans dat een procedure gestart werd af. Bij dit laatste verband is mogelijk sprake van omgekeerde causaliteit, waarbij respondenten die geen ervaring hebben met het starten van een procedure meer vertrouwen hebben in het rechtssysteem.⁶⁴

Tabel 2.3 Persoons-, financiële en probleemkenmerken die de kans op het niet starten van een procedure verhogen (eenheid oudste niet-triviale probleem)

Persoonskenmerken	Hoger vertrouwen in het rechtssysteem
	Jongvolwassenen
	Student of werkend in loondienst
	Vrouwen
Financiële kenmerken	Geen
Probleemkenmerken	Lagere ervaren ernst
	Lager financieel belang
	Civielrechtelijke problemen
	Problemen met werk, woonomgeving, huur en onroerend goed
	Particulier als tegenpartij in vergelijking met overheidspartij

Noot: vetgedrukte kenmerken zijn significant ($p < 0,05$) in een multivariaat model. Niet vetgedrukte kenmerken zijn bivariaat significant ($p < 0,05$).

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is gepoogd antwoord te geven op de eerste drie onderzoeksvragen. Hierbij is voor *alle potentieel juridische problemen* in de periode 2015-2019 gekeken

⁶² Zo geldt voor een deel van de bestuursrechtelijke zaken dat het gaat om problemen met een potentieel groot (financieel) belang voor rechtzoekenden, denk aan sociale zekerheidszaken of toeslagzaken.

⁶³ $V=0,08$, $p < 0,001$.

⁶⁴ Ook is het mogelijk dat respondenten met procedeerervaring hun vertrouwen baseerden op hun eigen ervaringen, terwijl respondenten zonder procedeerervaring afgingen op hun algemene gevoel van vertrouwen of wantrouwen.

naar het niet ondernemen van actie, en voor *het oudste probleem* uit deze periode naar niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners en het niet starten van een procedure. Deze paragraaf vat de resultaten kort samen en licht de belangrijkste bevindingen uit.

Hoeveel procent van de ondervraagde burgers onderneemt geen actie naar aanleiding van een potentieel juridisch probleem, heeft een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener en heeft geen (buiten)gerechtelijke procedure gestart?

Van alle potentieel juridische problemen die speelden in de periode 2015-2019 is bij 7% helemaal geen actie ondernomen: zij hebben niet alleen geen gebruikgemaakt van een juridische oplossing maar ook geen contact gehad met de andere partij, geen informatie of hulp gezocht of iets anders ondernomen. Van alle respondenten met minimaal één potentieel juridisch probleem overwoog 8% bij het aanpakken van het oudste probleem contact met een rechtshulpverlener of probeerde contact te krijgen, maar is dit contact uiteindelijk niet tot stand gekomen. Iets minder dan de helft van deze respondenten heeft uiteindelijk wel andere rechtshulp gehad. Bij 91% van de oudste problemen in de periode 2015-2019 heeft de respondent geen procedure gestart, 9% deed dit dus wel. Deze percentages zijn niet representatief voor de aanpak van potentieel juridische problemen in de gehele Nederlandse bevolking.⁶⁵

Hangen passiviteit en niet-gebruik samen met Wrb-gerechtigd zijn of het kunnen beschikken over andere financiële hulpbronnen?

In tegenstelling tot onze verwachting, ondernamen juist respondenten die wel in aanmerking kwamen voor gesubsidieerde rechtsbijstand minder vaak actie naar aanleiding van hun potentieel juridische problemen. Dit verband gold met name voor de minst ernstige problemen. Ook hadden respondenten die in aanmerking kwamen voor gesubsidieerde rechtsbijstand relatief vaker een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener. Echter ontving deze groep ook in zijn algemeenheid meer rechtshulp, zij hadden dus ook meer wel tot stand gekomen contacten. In beide gevallen was het effect van Wrb-gerechtigd zijn is betrekkelijk zwak: wanneer we de invloed van andere achtergrondkenmerken van respondenten en kenmerken van het probleem meenamen in de analyses vonden we geen verschil meer tussen wel- en niet-Wrb-gerechtigden. We vonden geen verband tussen gesubsidieerde rechtsbijstand en het starten van een (buiten)gerechtelijke procedure.

Kunnen beschikken over alternatieve vormen van betaalbare rechtshulp – zoals een rechtsbijstandverzekering of vakbondslidmaatschap – vergrootte de kans dat respondenten in actie kwamen. Omgekeerd bleven respondenten die deze hulpbronnen niet hadden, vaker passief. Voor niet tot stand gekomen contacten en procedures vonden we geen verschil.

Hangen passiviteit en niet-gebruik samen met het type probleem (rechtsgebied) en de ervaren ernst van het probleem?

Bij problemen op/met werk, problemen in de woonomgeving, relatie- en familieproblemen en met name bij door derden veroorzaakte gezondheidsproblemen en problemen rond discriminatie ondernamen respondenten minder vaak actie. De meeste niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners kwamen voor bij door derden veroorzaakte gezondheidsproblemen, discriminatie en werkproblemen. Bij

⁶⁵ Hiervoor wordt de lezer verwezen naar het rapport Geschilbeslechtingdelta 2019 (Ter Voert & Hoekstra, 2020).

civielrechtelijke problemen werden veel minder vaak procedures gestart dan bij bestuursrechtelijke problemen.

Des te minder ernstig het probleem, des te groter is de kans dat er geen actie is ondernomen en des te kleiner de kans dat er een procedure is gestart. Respondenten met ernstiger problemen hadden wel vaker een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener.

Welke andere persoons- en probleemkenmerken hangen samen met passiviteit en niet-gebruik?

Ook een aantal andere persoons- en probleemkenmerken hielden verband met de gevolgde aanpak. Burgers die minder zelfredzaam waren, ondernamen minder vaak actie naar aanleiding van hun probleem. Dit gold met name voor burgers die in aanmerking kwamen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners kwamen vaker voor onder lager opgeleiden, terwijl deze groep in zijn algemeenheid even vaak rechtshulp inschakelde als hoger opgeleiden. Jongvolwassenen en respondenten met een hoger vertrouwen in het rechtssysteem startten minder vaak procedures dan ouderen en respondenten met een lager vertrouwen. Bij problemen met een lager financieel belang werden eveneens minder procedures gestart.

Tot besluit

De analyses in dit hoofdstuk wijzen niet op een sterke relatie tussen het al dan niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand en de aanpak van potentieel juridische problemen. De gevonden verbanden zijn zwak en vallen weg wanneer andere persoons- en probleemkenmerken worden meegenomen. Waar we wel relaties vinden, zien we dat juist de groep die wel in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand minder vaak actie ondernam en vaker een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener had. Daarnaast maakt voor het ondernemen van actie het kunnen beschikken over alternatieve betaalbare rechtshulp in de vorm van een rechtsbijstandverzekering of vakbondslidmaatschap uit. Opvallend hierbij is dat respondenten die niet zeker wisten of zij een dergelijke verzekering hadden, het slechtste scoorden. Mogelijk komt dit door de samenstelling van deze groep (veel jongvolwassenen, waarvan een deel bij de ouders inwoont en mogelijk via hun polis is verzekerd), maar mogelijk is dit niet-weten ook indicatief voor een bredere handelingsverlegenheid.

Evenals in eerdere onderzoeken naar voren kwam, waren ook in dit onderzoek met name het type probleem en de ernst van het probleem van invloed op de gekozen handelwijze. Daarnaast valt ook de rol van zelfredzaamheid en leeftijd op. Respondenten die minder zelfredzaam waren, ondernamen minder vaak actie naar aanleiding van een potentieel juridisch probleem. Jongere respondenten startten – ook bij vergelijkbare problemen – minder vaak procedures.

3 Ervaren drempels

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vierde onderzoeksvraag: *Welke redenen hebben burgers gegeven voor het niet ondernemen van actie, het niet tot stand komen van contact met rechtshulpverleners of het niet starten van een procedure? Welke van deze redenen zijn indicatief voor drempels in de toegang tot het recht?*

Paragraaf 3.1 gaat in op de redenen waarom respondenten geen actie hebben ondernomen naar aanleiding van hun potentieel juridische problemen. We doen dit op basis van alle problemen die respondenten in de periode 2015-2019 hebben gehad. We gaan dieper in op de redenen die kunnen worden gezien als drempels in de toegang tot het recht, en kijken of deze redenen vaker worden gegeven door bepaalde groepen respondenten of bij bepaalde type problemen. Paragraaf 3.2 bespreekt de redenen waarom respondenten een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener hadden. Hierbij kijken we naar het oudste probleem over de periode 2015-2019. Paragraaf 3.3 bespreekt de redenen waarom respondenten geen (buiten)gerechtelijke procedure zijn gestart. Ook hierbij kijken we naar het oudste probleem. Paragraaf 3.4 vat de bevindingen kort samen.

3.1 Geen actie ondernomen

Respondenten die aangaven niets te hebben ondernomen naar aanleiding van hun potentieel juridische probleem, kregen bij elk door hen genoemd probleem een vervolgvraag waarbij zij aan konden geven waarom zij geen actie hadden ondernomen. Wanneer respondenten aangaven dat zij geen actie hadden ondernomen omdat zij het probleem niet belangrijk vonden en/of omdat zij meenden dat de andere partij gelijk had, zijn hun problemen aangemerkt als triviaal ($n=366$). Deze problemen zijn in de analyses niet meegenomen. De frequentie van de overige antwoordcategorieën is weergegeven in figuur 3.1. De meest gegeven reden is dat respondenten dachten dat er niets aan het probleem kon worden gedaan (36% van de ervaren problemen), gevolgd door de restcategorie overige redenen (27%).⁶⁶

⁶⁶ Uit de open antwoorden bij deze vraag bleek dat het vaak ging om respondenten die ook een andere antwoordcategorie hadden aangekruist maar extra toelichting wilden geven op hun antwoord. Andere genoemde redenen om geen actie te ondernemen waren persoonlijke omstandigheden van henzelf (bijvoorbeeld ziekte, echtscheiding) waardoor zij de zaak hebben laten zitten, een andere partij (niet zijnde de tegenpartij) die de zaak al heeft opgepakt of je verlies nemen, bijvoorbeeld bij aankopen op internet.

Figuur 3.1 Redenen waarom geen actie is ondernomen, als percentage van het totaal (eenheid alle niet-triviale problemen, $n=1.008$); respondenten konden meerdere redenen geven



Noot: respondenten konden meerdere problemen hebben.

Wanneer respondenten aangaven dat zij dachten dat het aanpakken van het probleem te veel geld (5%) of tijd (10%) zou kosten, dat zij bang waren iets te doen (16%) en/of dat zij niet wisten tot wie zij zich konden wenden (9%), beschouwen we dit als indicatief voor een ervaren drempel. In totaal werden voor 327 problemen (32% van alle niet-triviale problemen waarbij geen actie is ondernomen) één of meer van deze redenen gegeven. De redenen 'ik dacht dat het te veel tijd zou kosten' en 'ik dacht dat het te veel geld zou kosten' hangen relatief sterk met elkaar samen: respondenten die de ene reden gaven, gaven (voor hetzelfde probleem) ook relatief vaak de andere reden.⁶⁷ De overige redenen hangen zwakker of niet samen.

De mate waarin respondenten drempels ervoeren, verschilt tussen wel- en niet-Wrb-gerechtigden. Bij 28% van de problemen van niet-Wrb-gerechtigden waarbij geen actie is ondernomen was dit omdat zij een of meer van de in de vorige alinea genoemde drempels ervoeren, tegen 38% van de problemen van wel-Wrb-gerechtigden en 35% van de problemen van mogelijk Wrb-gerechtigden. Dit verschil is significant.⁶⁸ Niet alleen *of* er drempels werden ervaren, maar ook *welke* drempels werden ervaren verschilde tussen wel- en niet-Wrb-gerechtigden. Respondenten die *geen* recht hadden op gesubsidieerde rechtsbijstand, gaven significant vaker aan dat zij dachten dat het aanpakken van het probleem te veel tijd zou kosten.⁶⁹ Zij gaven juist minder vaak aan dat zij niet wisten tot wie zij zich moesten wenden of dat zij bang waren iets te doen.⁷⁰ Opvallend is dat het percentage respondenten dat aangaf

⁶⁷ $V=0,28$, $p<0,001$.

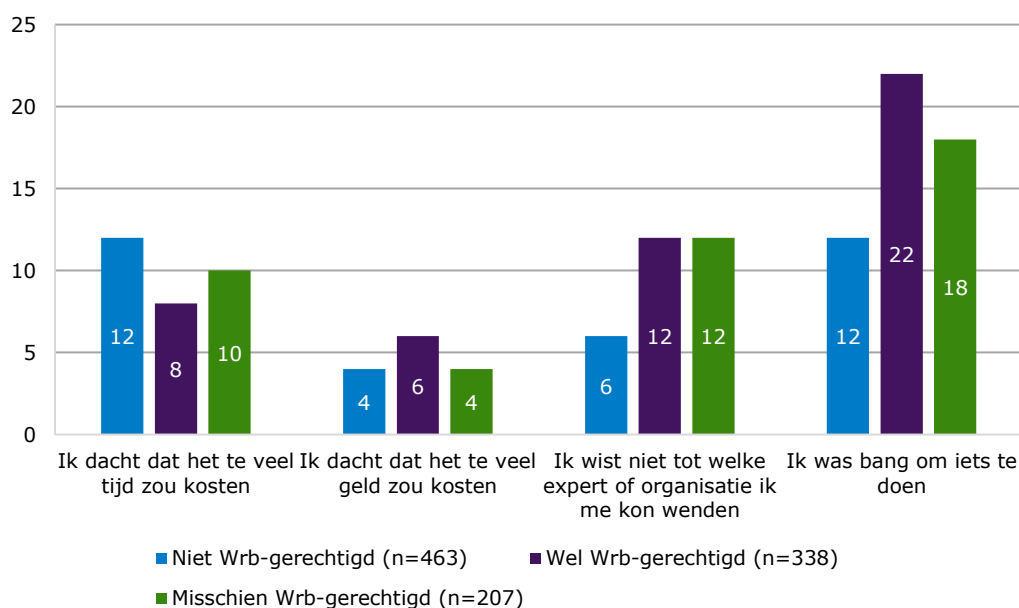
⁶⁸ $V=0,10$, $p<0,01$.

⁶⁹ $V=0,08$, $p<0,05$.

⁷⁰ 'Ik wist niet tot welke expert of organisatie ik me kon wenden': $V=0,10$, $p<0,01$. 'Ik was bang om iets te doen': $V=0,12$, $p<0,001$.

niets te doen omdat zij dachten dat dit te veel geld zou kosten, niet verschilt tussen wel- en niet-Wrb-gerechtigden (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 Percentage respondenten dat een drempel ervoer om in actie te komen in relatie tot Wrb-gerechtigd zijn (eenheid alle niet-triviale problemen); respondenten konden meerdere antwoorden geven



Noot: respondenten konden meerdere problemen hebben.

Wanneer we naar inkomen kijken in plaats van Wrb-gerechtigd zijn, vinden we vergelijkbare patronen. Wel verschilt het percentage respondenten dat een financiële drempel ervoer afhankelijk van of men een rechtsbijstandverzekering had: respondenten die geen rechtsbijstandverzekering hadden of niet wisten of zij er een hadden, gaven vaker aan dat zij dachten dat het aanpakken van het probleem te duur zou zijn (respectievelijk 5% en 11%, tegen 4% voor respondenten met rechtsbijstandverzekering).⁷¹

Ook andere persoons- en probleemkenmerken hangen samen met het ervaren van verschillende drempels. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de gevonden relaties, waarbij de in de tabel genoemde categorieën vaker een bepaalde drempel ervoeren. Wanneer een verband niet alleen bivariaat maar ook multivariaat significant is, is het kenmerk dikgedrukt. De multivariate modellen zijn te vinden in bijlage 3, model b3.4.

⁷¹ $V=0,08$, $p<0,05$.

Tabel 3.1 Persoons-, financiële en probleemkenmerken die de kans dat respondenten een drempel ervaren om actie te ondernemen verhogen

Drempel	Persoonskenmerken	Financiële kenmerken	Probleemkenmerken
Ik dacht dat het te veel tijd zou kosten	Migratieachtergrond	Niet Wrb-gerechtigd	Lagere ervaren ernst
	Man		Probleem met aanschaf van producten of diensten
	WO-opgeleid		
	34-44 jaar		
Ik dacht dat het te veel geld zou kosten	Man	Geen rechtsbijstand-verzekering of weet dit niet	Probleem met aanschaf van producten of diensten of door derden veroorzaakte gezondheidsprobleem
	Migratieachtergrond		
	34-44 jaar		
Ik wist niet tot welke organisatie of expert ik me kon wenden	Geen	Wel Wrb-gerechtigd of mogelijk Wrb-gerechtigd	Hogere ervaren ernst
			Probleem met geld , minderjarige kinderen, door derden veroorzaakte gezondheidsproblemen
Ik was bang om iets te doen	Lagere zelfredzaamheid	Wel Wrb-gerechtigd of mogelijk Wrb-gerechtigd	Hogere ervaren ernst
	Lager vertrouwen in het rechtssysteem	Uitkering (bijstand/WW/WIA)	Probleem in de woon-omgeving , met discriminatie , op/met werk

Noot: vetgedrukte kenmerken zijn statistisch significant ($p < 0,05$) in een multivariaat model. Niet vetgedrukte kenmerken zijn bivariaat significant ($p < 0,05$). Respondenten konden meerdere problemen hebben, hiervoor is alleen in de multivariate analyse gecorrigeerd.

Het beeld dat naar voren komt is gedifferentieerd: de verschillende redenen om geen actie te ondernemen hangen samen met andere persoons- en probleemkenmerken. De redenen 'ik dacht dat het te veel tijd zou kosten' en 'ik dacht dat het te veel geld zou kosten' geven een vrij vergelijkbaar beeld. Dit is logisch gezien deze redenen ook relatief vaak samen werden gegeven. Tijd en geld als drempel werden relatief veel genoemd bij minder ernstige problemen en problemen rond de aanschaf van een product of dienst. Respondenten lijken hierbij (deels) een kosten/batenafweging te maken. Het niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand (bij de drempel tijd) of het niet hebben van een rechtsbijstandverzekering (bij de drempel geld) verhogen de kosten van actie, waarbij respondenten dit gezien de aard van de problemen niet de moeite waard vonden en ervoor kozen hun verlies te nemen. Daarentegen werden tijd en kosten ook relatief vaak als drempel ervaren door respondenten met een migratieachtergrond – een potentieel kwetsbare groep. Dit suggereert dat voor een deel van de respondenten deze drempels problematischer kunnen zijn.

Bij de gegeven reden 'ik wist niet tot welke organisatie of expert ik me kon wenden' valt vooral de positie van (mogelijk) Wrb-gerechtigden op. Zij hadden vergeleken met niet-Wrb-gerechtigden een ruim twee keer zo hoge kans om deze reden op te geven. Ook bij ernstiger problemen en geldproblemen ervoeren respondenten vaker handelingsverlegenheid. Respondenten die aangaven, bang te zijn om iets te doen waren minder zelfredzaam. Ook waren hun problemen gemiddeld ernstiger en hadden zij vaker problemen in de woonomgeving, met discriminatie of problemen op/met hun werk.⁷² Deze twee redenen lijken dan ook te wijzen op meer substantiële drempels van cognitieve dan wel psychologische aard.

3.2 Niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners

Respondenten die aangaven, dat zij contact met een rechtshulpverlener hadden overwogen of geprobeerd te krijgen maar die dit contact uiteindelijk niet hebben gehad ($n=328$) hebben voor elk van deze niet tot stand gekomen contacten ($n=483$) de vraag gekregen waarom het contact niet tot stand is gekomen. De meest gegeven reden was dat men dacht dat het te veel geld zou kosten (16%), gevolgd door de perceptie dat de rechtshulpverlener niet zou kunnen of willen helpen (14%) en het niet willen van een lange juridische procedure (13%). Figuur 3.3 geeft een overzicht van alle opgegeven redenen.

Een aantal van deze redenen beschouwen we als indicatief voor een ervaren drempel. Evenals bij het niet ondernemen van actie kijken we in meer detail naar de opgegeven redenen 'ik dacht dat het te veel geld zou kosten' (16%), 'ik dacht dat het te veel tijd en moeite zou kosten' (12%) en 'ik wist niet hoe ik dat aan moest pakken' (9%). Daarnaast zijn er een aantal redenen die indicatief zijn voor een psychologische drempel. Dit is het geval wanneer respondenten aangaven dat zij zich niet sterk genoeg voelden (11%), bang waren dat het inschakelen van een rechtshulpverlener te veel emoties zou oprakelen (8%), dat zij zich niet thuis voelden in die wereld (7%) of dat zij uit schaamte of verlegenheid geen contact hebben opgenomen (2%). Bij 20% van de niet tot stand gekomen contacten werd minimaal één van deze vier psychologische redenen opgegeven. Gegeven de beperkte aantallen respondenten en de inhoudelijke overlap voegen we in de rest van onze analyse deze redenen samen.⁷³

Als laatste kijken we naar respondenten die een bereikbaarheidsdrempel ervoeren: zij gaven aan dat er geen beschikbare expert of organisatie in de buurt was (6%) of dat de expert of organisatie slecht bereikbaar was (9%). Ook deze redenen analyseren we om inhoudelijke redenen gezamenlijk.⁷⁴ Bij 14% van de niet tot stand gekomen contacten gaven respondenten aan dat de rechtshulpverlener niet beschikbaar en/of niet bereikbaar was. In totaal werden bij bijna de helft (47%) van de niet tot stand gekomen contacten één of meer drempels ervaren. Met uitzondering van bereikbaarheid hangen de verschillende drempels met elkaar samen: respondenten die één van deze drempels ervoeren, ervoeren ook vaker een andere drempel.

⁷² Deze laatste categorie is multivariaat net niet significant ($p=0,058$).

⁷³ Deze redenen werden door respondenten ook significant vaker samen genoemd. De samenhang was het sterkst voor 'ik voelde me niet sterk genoeg' en 'ik voelde me niet thuis in die wereld' ($\phi=0,32$, $p<0,001$). 'Ik voelde me niet sterk genoeg' en 'Nam geen contact op uit schaamte, verlegenheid' hingen het minst sterk samen ($\phi=0,09$, $p<0,05$).

⁷⁴ Deze redenen werden door respondenten ook significant vaker samen genoemd, al was de effectgrootte beperkt ($\phi=0,10$, $p<0,05$).

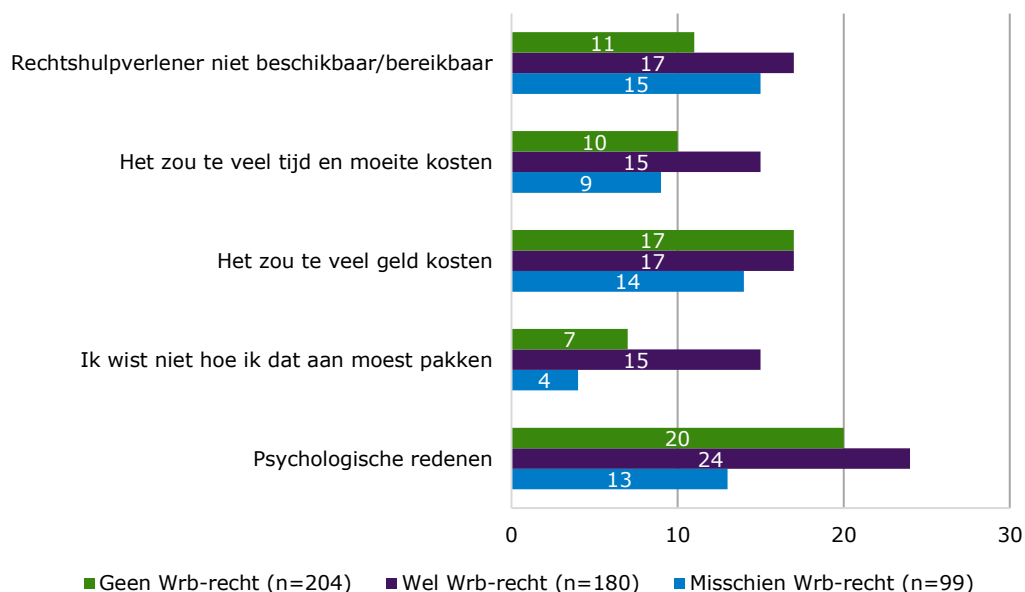
Figuur 3.3 Redenen waarom het contact met de rechtshulpverlener niet tot stand is gekomen, als percentage van het totaal (eenheid niet tot stand gekomen contacten naar aanleiding van het oudste niet-triviale probleem, $n=483$); respondenten konden meerdere redenen opgeven



Van deze vijf drempels hangt alleen niet weten hoe het probleem aan te pakken significant samen met al dan niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand (figuur 3.4). Wrb-gerechtigden gaven dit bij 15% van de niet tot stand gekomen contacten op als reden, tegenover 7% onder niet-Wrb-gerechtigden en 4% onder mogelijk Wrb-gerechtigden.⁷⁵ Wrb-gerechtigden scoorden (met uitzondering van financiële redenen) ook hoger op de andere drempels, maar hierbij zijn de verschillen niet significant.

⁷⁵ $V=0,16$, $p<0,01$.

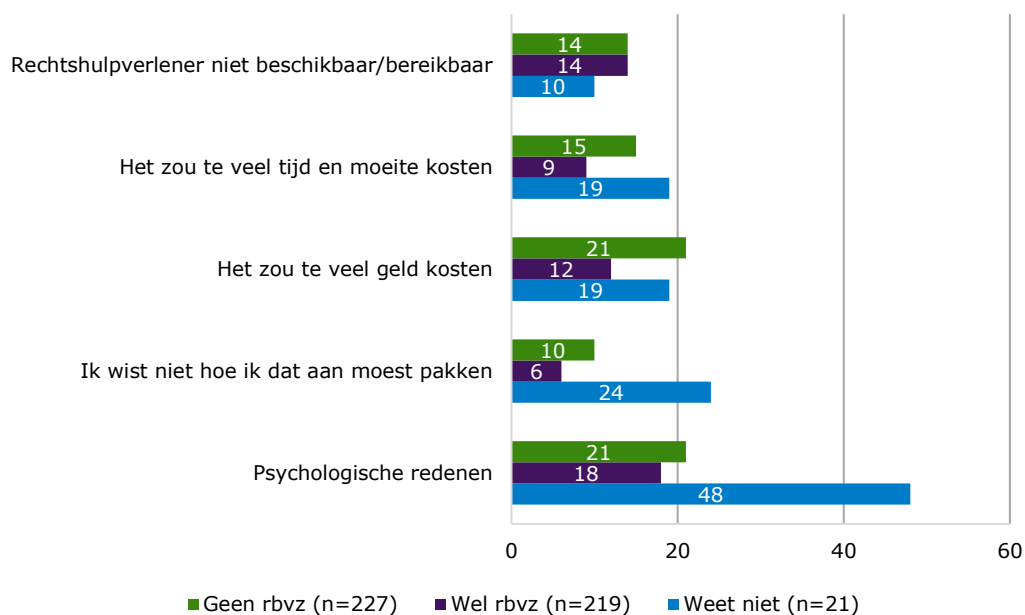
Figuur 3.4 Percentage respondentent dat een drempel ervoer om een rechtshulpverlener te contacteren naar Wrb-gerechtigd zijn (eenheid niet tot stand gekomen contacten naar aanleiding van het oudste niet-triviale probleem, $n=483$); respondentent konden meerdere redenen opgeven



Bij ervaren financiële of psychologische drempels, of wanneer respondentent niet wisten hoe zij het probleem aan moesten pakken, hadden respondentent significant vaker geen rechtshulpverzekering (figuur 3.5).⁷⁶ Kunnen beschikken over een rechtshulpverzekering verlaagt dus niet alleen de financiële drempel, maar helpt respondentent ook om (eerste) stappen te zetten. Dit is begrijpelijk gezien het contacteren van de verzekeraar in veel gevallen een logische (eerste) stap in de aanpak van het probleem zal zijn. Opvallend genoeg scoorden respondentent die niet wisten of zij een verzekering hadden op een aantal vlakken het slechtste. Bijna de helft van deze groep rapporteerde vanwege een psychologische drempel geen contact te hebben gehad met een rechtshulpverlener. Het gaat hier echter om kleine aantallen.

⁷⁶ 'Ik dacht dat het te veel geld zou kosten': $V=0,12$, $p<0,05$. 'Ik wist niet hoe ik dat aan moest pakken': $V=0,014$, $p<0,05$. Psychologische redenen: $V=0,15$, $p<0,01$.

Figuur 3.5 Percentage respondentent dat een drempel ervoer om een rechtshulpverlener te contacteren naar rechtsbijstandverzekering (eenheid niet tot stand gekomen contacten naar aanleiding van het oudste niet-triviale probleem, n=483); respondentent konden meerdere redenen opgeven



Ten slotte hebben we gekeken of de ervaren drempels verschillen naar gelang respondentent uiteindelijk wel of geen rechtshulp hebben gehad. Respondentent die uiteindelijk helemaal geen rechtshulp hebben gehad, gaven (met uitzondering van beschikbaarheid/bereikbaarheid) vaker aan dat zij een drempel hadden ervaren dan respondentent die uiteindelijk wel hulp van een andere rechtshulpverlener hebben gehad. De verschillen zijn echter niet significant.

Ook persoons- en probleemkenmerken hangen samen met de ervaren drempels. Tabel 3.2 geeft een schematisch overzicht van de gevonden bivariate relaties. Vanwege het beperkte aantal observaties is er geen multivariate analyse gedaan.

Tabel 3.2 Persoons-, financiële en probleemkenmerken die de kans dat respondenten een drempel ervaren om contact op te nemen met een rechtshulpverlener verhogen

Drempel	Persoonskenmerken	Financiële kenmerken	Probleemkenmerken
Rechtshulpverlener niet beschikbaar/bereikbaar	Eenoudergezin	Geen	Geen
Ik wist niet hoe ik dat aan moest pakken	Lagere zelfredzaamheid	Wel Wrb-gerechtigd	Probleem met de verhuur van onroerend goed of met discriminatie
	Lager vertrouwen in het rechtssysteem	Geen rechtsbijstandverzekering of weet dit niet	Hogere ervaren ernst
	25-34 jaar		Financieel belang tussen de € 500 en € 1.000 of meer dan € 5.000
Het zou te veel tijd en moeite kosten	Vrouw	Geen	Probleem in de woon-omgeving of met de verhuur van onroerend goed
	25-34 jaar		
	Geen opleiding/alleen lagere school of wetenschappelijk onderwijs gevolgd		
Het zou te veel geld kosten	25-34 jaar	Geen rechtsbijstandverzekering of weet dit niet	Financieel belang tussen de € 500 en € 1.000 of meer dan € 5.000
Psychologische redenen	Lagere zelfredzaamheid	Geen rechtsbijstandverzekering of weet dit niet	Hogere ervaren ernst
	Lager vertrouwen in het rechtssysteem		

Noot: in de tabel genoemde relaties zijn bivariaat significant ($p < 0,05$).

Ook hier is sprake van een gedifferentieerd beeld. De drempel 'rechtshulpverlener is niet beschikbaar/bereikbaar' hangt vrijwel niet samen met persoons- en probleemkenmerken. Bij deze drempel ligt het voor de hand dat het niet tot stand komen van het contact (vooral) aan het aanbod van rechtshulp of specifieke rechtshulpverleners ligt en niet aan de rechtzoekende.

Dit ligt anders bij de andere drempels. Allereerst spelen financiële kenmerken een rol: Wrb-gerechtigden gaven vaker dan niet-gerechtigden aan dat zij niet wisten hoe zij het contacteren van een rechtshulpverlener aan moesten pakken. Respondenten zonder rechtsbijstandverzekering en respondenten die niet wisten of zij een verzekering hadden gaven niet alleen vaker aan dat een rechtshulpverlener te veel geld zou kosten, maar ervoeren daarnaast ook vaker een psychologische drempel of wisten niet hoe zij het contact aan moesten pakken. Evenals bij het ondernemen van actie het geval was, verlaagt ook hier het hebben van een rechtsbijstandverzekering niet

alleen de financiële drempel om in actie te komen, maar maakt dit ook op andere manieren makkelijker.

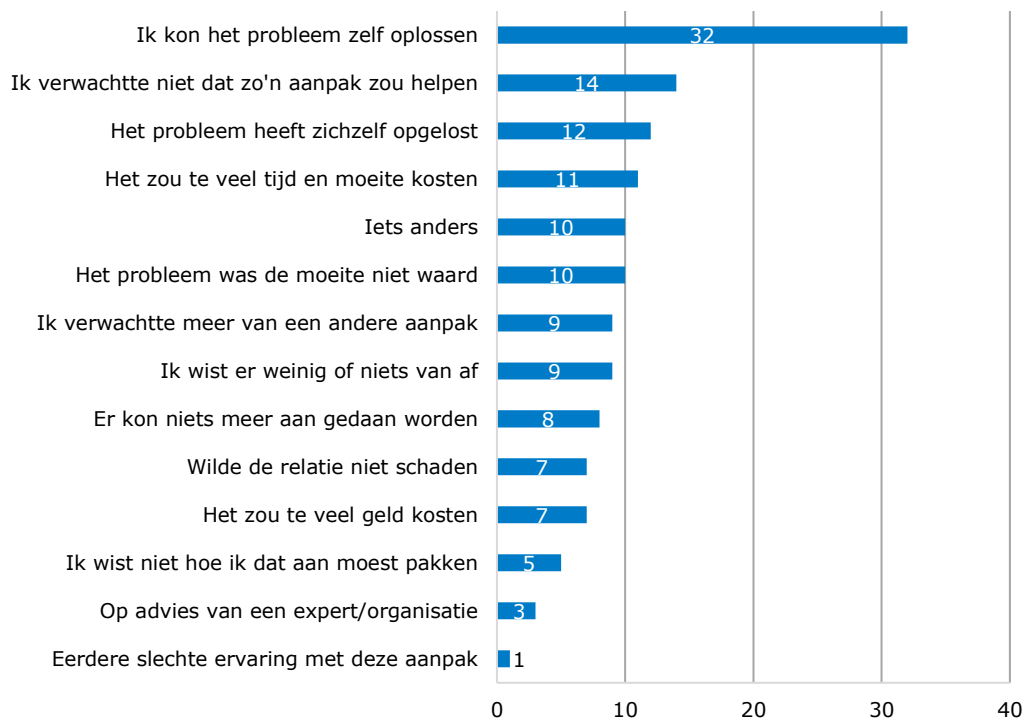
Handelingsverlegenheid ('ik wist niet hoe ik dat aan moest pakken') en de psychologische redenen lijken op een substantiële drempel te wijzen voor een groep kwetsbare respondenten. Respondenten die deze drempels ervoeren waren minder zelfredzaam en hadden een lager vertrouwen in het rechtssysteem, terwijl zij hun problemen juist als ernstiger ervoeren. Verder komen jongvolwassenen (25-34 jaar) naar voren als een groep die betrekkelijk veel drempels ervoer: zij gaven vaker aan dat contact met een rechtshulpverlener te veel tijd en moeite of te veel geld zou kosten, of dat zij niet wisten hoe zij dit moesten aanpakken. Ten slotte is het opvallend dat respondenten niet alleen bij problemen met een betrekkelijk beperkt financieel belang vaker een financiële drempel ervoeren, maar ook juist bij problemen met een hoog financieel belang (>€ 5.000).

3.3 Geen proceduregebruik

Voor het oudste probleem uit de periode 2015-2019 is respondenten die geen procedure hebben gestart, gevraagd naar hun redenen om dit niet te doen (figuur 3.6).⁷⁷ Een derde van de respondenten gaf aan dat een procedure niet nodig was, omdat zij het probleem zelf konden oplossen. Ook gaven respondenten aan dat zij niet verwachtten dat een procedure zou helpen het probleem op te lossen (14%) of dat het probleem zichzelf al had opgelost (12%). Wanneer respondenten aangaven dat zij dachten dat een procedure te veel tijd en moeite zou kosten (11%) of te veel geld zou kosten (7%), dat zij er weinig of niets van af wisten (9%) of dat zij niet wisten hoe zij het aan moesten pakken (5%) beschouwen we dit als indicatief voor een ervaren drempel. Van de respondenten gaf 24% een of meer van deze redenen op. De ervaren drempels hangen deels samen: respondenten die aangaven dat zij niet wisten hoe ze het starten van een procedure aan zouden pakken, vonden ook vaker dat dit te veel geld en te veel tijd en moeite zou kosten, en vice versa.

⁷⁷ Deze vraag is niet gesteld aan respondenten die al eerder aangaven, niets aan het probleem te hebben gedaan. Ook respondenten waarbij de andere partij een (buiten)gerechtelijke procedure is begonnen, hebben deze vraag niet gekregen.

Figuur 3.6 Redenen om geen procedure te starten als percentage van het totaal (eenheid oudste niet-triviale probleem, n=3.309); respondenten konden meerdere redenen opgeven

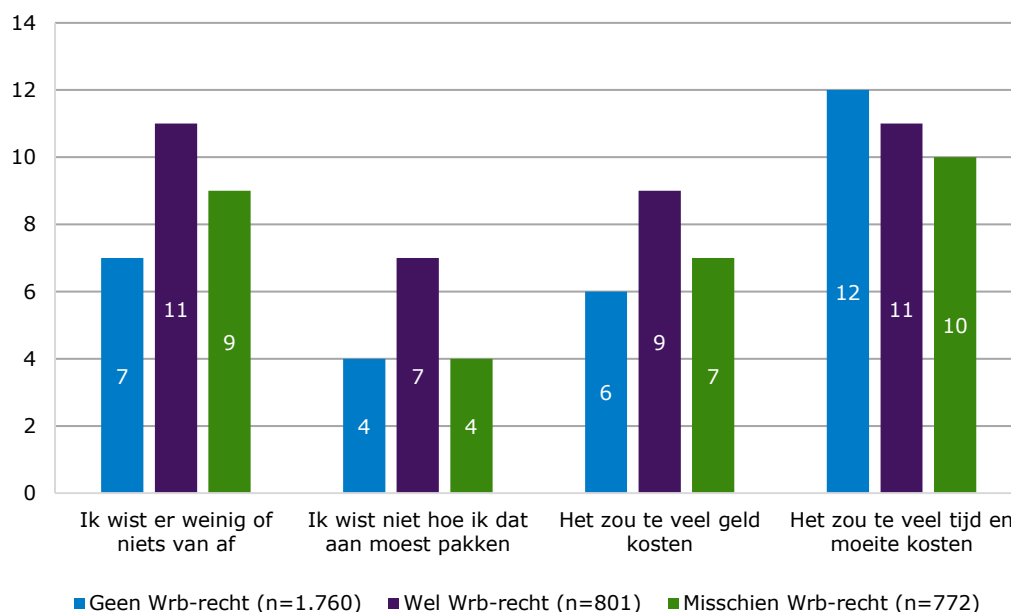


Van de niet-Wrb-gerechtigden die geen procedure hebben gestart gaf 22% aan een drempel te hebben ervaren, tegen 28% van de Wrb-gerechtigden en 25% van de mogelijk Wrb-gerechtigden. Dit verschil is significant.⁷⁸ Wanneer we naar de afzonderlijke drempels kijken, zien we dat respondenten die Wrb-gerechtigd waren, significant vaker dan niet-gerechtigden aangaven dat het starten van een procedure te veel geld zou kosten, dat zij er weinig of niets van af wisten of dat zij niet wisten hoe ze dit moesten aanpakken (figuur 3.7). Respondenten die mogelijk Wrb-gerechtigd waren, namen een middenpositie in. De sterkte van het verband is echter zwak.⁷⁹ Er is geen significant verband tussen Wrb-gerechtigd zijn en het aandeel respondenten dat aangaf een procedure te veel tijd en moeite te vinden.

⁷⁸ $V=0,06, p<0,01$.

⁷⁹ 'Het zou te veel geld kosten': $V=0,05, p<0,05$. 'Ik wist er weinig of niets van af': $V=0,06, p<0,01$. 'Ik wist niet hoe ik dat aan moest pakken': $V=0,06, p<0,01$.

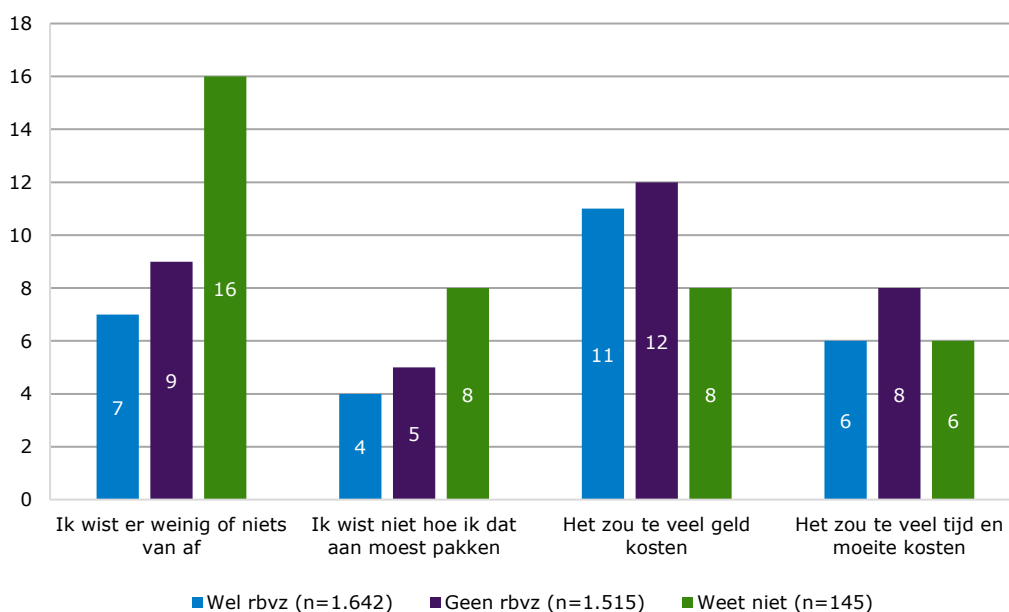
Figuur 3.7 Percentage respondentent dat een drempel ervoer om een procedure te starten naar Wrb-gerechtigd zijn (eenheid oudste niet-triviale probleem, $n=3.309$); respondentent konden meerdere redenen opgeven



Respondentent die geen rechtsbijstandverzekering hadden, en met name respondentent die niet wisten of zij er een hadden, gaven vaker aan geen procedure te hebben gestart omdat zij er niets van af wisten of niet wisten hoe ze het aan moesten pakken (figuur 3.8).⁸⁰ Daarentegen ervoeren zij niet significant vaker een financiële drempel en vonden ze ook niet vaker dat het te veel tijd of moeite zou kosten.

⁸⁰ 'Ik wist er weinig of niets van af': $V=0,07$, $p<0,001$. 'Ik wist niet hoe ik dat aan moest pakken': $V=0,05$, $p<0,05$.

Figuur 3.8 Percentage respondentent dat een drempel ervoer om een procedure te starten naar rechtsbijstandverzekering (eenheid oudste niet-triviale probleem, $n=3.309$); respondentent konden meerdere redenen opgeven



Ook andere persoons- en probleemkenmerken hangen samen met de ervaren drempels. Tabel 3.3 geeft de gevonden verbanden schematisch weer, waarbij dikgedrukte variabelen ook multivariaat significant zijn. De multivariate modellen zijn te vinden in bijlage 3, tabel b3.5.

Tabel 3.3 Persoons-, financiële en probleemkenmerken die de kans dat respondenten een drempel ervaren om een procedure te starten verhogen

Drempel	Persoonskenmerken	Financiële kenmerken	Probleemkenmerken
Ik wist er weinig of niets van af	Lagere zelfredzaamheid	Wel Wrb-gerechtigd	Hogere ervaren ernst
	Lager vertrouwen in het rechtssysteem	Geen rechtsbijstand-verzekering of weet dit niet	
	Uitkering (bijstand/WW/WIA)		
	Jonger dan 35 jaar		
	Niet-westerse migratieachtergrond		
Lager opleidingsniveau			
Ik wist niet hoe ik dat aan moest pakken	Lagere zelfredzaamheid	Wel Wrb-gerechtigd	Probleem met huur of discriminatie
	Lager vertrouwen in het rechtssysteem	Geen rechtsbijstand-verzekering of weet dit niet	Bestuursrechtelijk probleem
	Lager opleidingsniveau		Hogere ervaren ernst
	25-34 jaar		
	Niet-westerse migratieachtergrond		
Het zou te veel tijd en moeite kosten	Man	Geen	Probleem met huur, aanschaf van goederen of diensten, discriminatie
	35-44 jaar		
	Student		Financieel belang minder dan € 500
Het zou te veel geld kosten	Lagere zelfredzaamheid	Wel Wrb-gerechtigd	Hogere ervaren ernst
	Lager vertrouwen in het rechtssysteem		Financieel belang minder dan € 500 of meer dan € 5.000

Noot: vetgedrukte variabelen zijn statistisch significant ($p < 0,05$) in een multivariaat model. Niet vetgedrukte variabelen zijn bivariaat significant ($p < 0,05$).

Opvallend is allereerst dat financiële kenmerken (Wrb-gerechtigd zijn en het hebben van een rechtsbijstandverzekering) multivariaat niet samenhangen met de opgegeven drempels. Verder zien we dat de groepen die aangaven, geen procedure te zijn begonnen omdat zij niet wisten hoe ze dit moesten aanpakken of omdat zij er weinig

of niets vanaf wisten, zeer vergelijkbaar zijn. Dit is weinig verrassend gezien de inhoudelijke overlap tussen deze redenen: in beide gevallen gaat het over handelingsverlegenheid, al dan niet voortkomend uit een gebrek aan kennis. Deze redenen werden vaker gegeven door een betrekkelijk kwetsbare groep respondenten: burgers met een lagere zelfredzaamheid (alleen multivariaat significant voor 'wist niet hoe ik dat aan moest pakken'), een lager vertrouwen in het rechtssysteem en een lager opleidingsniveau. Bovendien gaat het om gemiddeld als ernstiger ervaren problemen.

Ook voor de groep die aangaf dat een procedure te duur is, geldt dat zij relatief ernstige problemen ervoeren en een lagere zelfredzaamheid en minder vertrouwen in het rechtssysteem hadden. Opvallend is dat het – evenals bij niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners – hierbij zowel gaat om problemen met een relatief gering financieel belang (minder dan € 500) als om problemen met juist een hoog financieel belang (meer dan € 5.000). Voor problemen met een financieel belang onder de € 500 geldt dat deze niet in aanmerking komen voor een toevoeging, waardoor ook Wrb-gerechtigden de kosten van een procedure zelf moeten betalen. Vergeleken met respondenten die aangaven dat de waarde van hun probleem niet in geld was uit te drukken, gaven respondenten met een probleem van meer dan € 5.000 bijna 2,5 keer vaker aan dat het starten van een procedure te veel geld zou kosten.

Daarmee vergeleken lijkt de groep die aangaf dat een procedure te veel tijd en moeite zou kosten, minder problematisch gezien het hier bovengemiddeld vaak gaat om problemen met een laag financieel belang. Daarentegen werd deze drempel ook vaker ervaren door studenten en bij huurproblemen. Voor deze respondenten is er wellicht toch sprake van een meer problematische drempel, waarbij voor studenten een financiële waarde onder € 500 nog steeds een substantieel bedrag kan vertegenwoordigen.

3.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we gepoogd antwoord te geven op de vierde onderzoeksvraag: *Welke redenen hebben burgers gegeven voor het niet ondernemen van actie, het niet tot stand komen van contact met rechtshulpverleners of het niet starten van een procedure? Welke van deze redenen zijn indicatief voor drempels in de toegang tot het recht?*

Hierbij hebben we voor *alle potentieel juridische problemen* in de periode 2015-2019 gekeken welke redenen burgers hadden om geen actie te ondernemen, en voor *het oudste probleem* uit deze periode welke redenen zij hadden om contact met een rechtsbijstandsverlener te overwegen of te proberen contact te leggen maar dit niet door te zetten en welke redenen zij hadden om geen procedure te starten. Deze paragraaf vat de resultaten kort samen en licht de belangrijkste bevindingen uit.

Welke redenen hebben burgers gegeven voor het niet ondernemen van actie, het niet tot stand komen van contact met rechtshulpverleners of het niet starten van een procedure? Welke van deze redenen zijn indicatief voor drempels in de toegang tot het recht?

De meest gegeven redenen voor het niet ondernemen van actie waren dat de respondent dacht dat er niets aan het probleem kon worden gedaan (36% van de potentieel juridische problemen), gevolgd door de restcategorie overige redenen (27%). Bij een derde (32%) van de problemen ervoeren respondenten mogelijk een drempel in de toegang tot het recht: zij gaven bij deze problemen aan dat zij bang waren iets te

doen, dachten dat het aanpakken van het probleem te veel tijd of geld zou kosten en/of dat zij niet wisten tot welke expert of organisatie zij zich moesten wenden.

Respondenten die aangaven, dat zij contact hadden gewild met een of meer rechtshulpverleners maar die dit contact uiteindelijk niet hebben gehad gaven het vaakst aan dat dit te veel geld zou kosten (16%), dat zij meenden dat de rechtshulpverlener niet zou kunnen of willen helpen (14%) of dat zij geen langdurige juridische procedure wilden (13%). Bij bijna de helft (47%) van de niet tot stand gekomen contacten beschouwden we de reden die respondenten hiervoor gaven als indicatief voor een ervaren drempel. Respondenten gaven dan aan dat zij dachten dat het inschakelen van een rechtshulpverlener te veel geld of te veel tijd en moeite zou kosten, dat zij niet wisten hoe ze dit aan moesten pakken, dat zij dit emotioneel te belastend vonden of zich schaamden, zich niet sterk genoeg voelden of niet thuis in de wereld van de rechtshulpverlener, en/of dat de gewenste rechtshulpverlener niet beschikbaar of bereikbaar was. Bij deze laatste reden blijkt uit de analyses dat het niet tot stand komen van het contact (vooral) ligt aan het aanbod van rechtshulp of specifieke rechtshulpverleners en niet aan de kenmerken van de rechtzoekende of diens probleem.

Als reden voor het niet starten van een procedure gaven respondenten het vaakst aan dat zij het probleem zelf konden oplossen (32%). Een kwart (24%) van de respondenten gaf aan geen procedure te zijn gestart omdat dit te veel tijd en moeite of te veel geld zou kosten, en/of dat zij er weinig of niets van af wisten of niet wisten hoe zij dit moesten aanpakken. Deze redenen beschouwen we als indicatief voor een ervaren drempel.

Verschillen de opgegeven redenen voor respondenten met een inkomen boven en onder de Wrb-grens?

Een substantieel deel van de ervaren drempels werd – tegen de verwachting in – vaker ervaren door respondenten met een inkomen onder de Wrb-grens of waarvan het inkomen mogelijk onder die grens viel. Dit gold voor drempels van financiële en psychologische aard en voor handelingsverlegenheid ('ik wist niet wat ik moest doen'), al waren de relaties niet overall significant. Daarentegen werden de tijd en moeite die het aanpakken van het probleem zou kosten, vaker genoemd door respondenten met een inkomen boven de Wrb-grens. De gevonden effectgroottes waren echter gering, en wanneer ook persoons- en probleemkenmerken in de analyses werden meegenomen was Wrb-gerechtigd zijn over het algemeen niet significant. Uitzondering was het niet ondernemen van actie uit handelingsverlegenheid: ongeacht andere persoons- en probleemkenmerken gaven Wrb-gerechtigden dit vaker als reden op.

Respondenten die drempels ervoeren, hadden vaker geen rechtsbijstandverzekering of wisten niet of zij die hadden. Het ging hierbij niet alleen om drempels van financiële aard, maar ook om psychologische drempels en handelingsverlegenheid. Ook hier geldt dat de gevonden verbanden multivariaat niet significant zijn.

Hangen de opgegeven redenen samen met het type probleem (rechtsgebied)?

Bij sommige probleemttypen ervoeren respondenten vaker drempels. Bij problemen met discriminatie gaven respondenten vaker aan dat zij niet wisten hoe zij het probleem moesten aanpakken, dat het te veel tijd en moeite zou kosten of dat zij bang waren iets te doen. Huurproblemen kwamen relatief veel voor bij respondenten die aangaven een drempel te ervaren om een procedure te starten. Ten slotte hadden respondenten die geen actie ondernamen omdat het te veel geld of te veel tijd en

moeite zou kosten, relatief vaak een probleem met de aanschaf van een product of dienst.

Hangen de opgeven redenen samen met de ernst van het probleem?

Respondenten met (naar eigen inschatting) ernstiger problemen ervoeren vaker drempels van psychologische aard of gerelateerd aan handelingsverlegenheid, en dachten vaker dat een procedure starten te veel geld zou kosten. Respondenten die geen actie ondernamen omdat zij dachten dat dit te veel tijd zou kosten, hadden juist gemiddeld minder ernstige problemen.

Welke andere respondent- en probleemkenmerken hangen samen met het al dan niet ervaren van drempels?

Een aantal persoonskenmerken springen eruit. Minder zelfredzame respondenten en respondenten die een lager vertrouwen in het rechtssysteem hadden, ervoeren vaker een psychologische drempel en waren vaker handelingsverlegen. Verder dachten zij vaker dat een procedure starten te veel geld zou kosten.

Jongvolwassenen (<34 jaar) gaven vaker aan dat zij niet wisten hoe zij het probleem moesten aanpakken. Respondenten met een migratieachtergrond gaven vaker aan dat zij geen actie hadden ondernomen omdat dit te veel tijd en moeite of te veel geld zou kosten.

Bij problemen met een geringe financiële waarde (<€ 500) gaven respondenten vaker aan dat zij geen procedure waren gestart omdat dit te veel geld of te veel tijd en moeite zou kosten. Echter gaven respondenten ook bij een hoog financieel belang (>€ 5.000) vaker aan dat het inschakelen van een rechtshulpverlener of het starten van een procedure te veel geld zou kosten.

Tot besluit

De gepresenteerde analyses lijken te wijzen op een relatief beperkte invloed van Wrb-gerechtigd zijn op het ervaren van drempels. Gegeven de beperkingen van onze operationalisatie (zie paragraaf 1.3.2) kan op basis hiervan echter niet zonder meer worden gesteld dat er geen effect is. Waar we wel verbanden vinden, lijken juist Wrb-gerechtigden meer drempels te ervaren – met name waar het gaat om handelingsverlegenheid. Naast Wrb-gerechtigd zijn speelde ook het al dan niet hebben van een rechtsbijstandverzekering een rol bij het ervaren van drempels.

Alles overziend is er sprake van een gedifferentieerd beeld: verschillende ervaren drempels hangen samen met andere persoons- en probleemkenmerken, en ook voor de verschillende meetmomenten (geen actie ondernomen, een niet tot stand gekomen contact met een rechtshulpverlener, geen procedure gestart) is het beeld weliswaar redelijk vergelijkbaar maar niet identiek. Toch springen er enkele groepen respondenten uit die duidelijk meer drempels ervaren. In de conclusie wordt hier nader op ingegaan.

4 Conclusie

In dit onderzoek beschreven we welke drempels in de toegang tot het recht burgers hebben ervaren bij het aanpakken van hun potentieel juridische problemen. Het rapport Geschilbeslechtingdelta 2019 (Ter Voert & Hoekstra, 2020) constateerde – in vergelijking met eerdere metingen – enkele trends die mogelijk wijzen op een verslechterde toegang tot het recht. In dit onderzoek deden we een poging tot een verdiepende analyse van deze trends door te kijken naar de redenen die burgers gaven voor hun handelen en deze te duiden in termen van ervaren drempels. We keken hierbij naar drie keuzemomenten in het traject van de aanpak van het probleem:

- in actie komen om het probleem op te lossen versus passief blijven;
- het al dan niet hebben van niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners;
- wel of niet een (buiten)gerechtelijke procedure starten.

Daarbij hadden we speciale aandacht voor de positie van burgers die op grond van hun inkomen niet in aanmerking kwamen voor gesubsidieerde rechtsbijstand (niet-Wrb-gerechtigden). Niet-gebruik van rechtshulp door Wrb-gerechtigden is in eerder onderzoek reeds in kaart gebracht. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat juist burgers met een middeninkomen drempels ervaren in de toegang tot het recht.

In de analyses maakten we steeds de vergelijking met wel-Wrb-gerechtigden. Op deze manier kon worden bepaald of het handelen van niet-Wrb-gerechtigden en de drempels die zij al dan niet ervoeren significant afweken van burgers die wel gebruik kunnen maken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarnaast keken we naar andere financiële hulpbronnen zoals rechtsbijstandverzekeringen en naar andere kenmerken van de respondent en van het probleem.

De probleemstelling van dit onderzoek luidde als volgt:

Welke drempels ervaren burgers in de toegang tot het recht, specifiek de groep die op grond van hun inkomen niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand (de niet-Wrb-gerechtigden)?

In dit onderzoek zijn vier verschillende drempels onderscheiden: een financiële drempel gerelateerd aan de materiële kosten van het aanpakken van het probleem, een praktische drempel gerelateerd aan de immateriële kosten zoals de benodigde tijd en energie, een drempel gerelateerd aan handelingsverlegenheid – niet weten hoe het probleem aan te pakken – en een psychologische drempel waarbij respondenten gevoelens van ongemak, angst of schaamte ervoeren.

Op basis van de beperkte operationalisatie van Wrb-gerechtigd zijn die in dit onderzoek gebruikt is, vonden we geen aanwijzingen dat respondenten die niet in aanmerking kwamen voor gesubsidieerde rechtsbijstand meer drempels ervoeren. Bij vergelijkbare problemen gaven Wrb-gerechtigden vaker aan dat zij uit handelingsverlegenheid geen actie hadden ondernomen om hun potentieel juridische problemen aan te pakken.

In deze conclusie gaan we eerst in op de kanttekeningen die bij dit onderzoek kunnen worden geplaatst (paragraaf 4.1). Vervolgens bespreken we welke drempels rechtzoekenden in dit onderzoek hebben ervaren en in hoeverre deze drempels onwenselijk zijn vanuit het oogpunt van een voor iedereen toegankelijk rechtsbestel (paragraaf 4.2). Paragraaf 4.3 gaat in op de rol van gefinancierde rechtsbijstand en andere financiële hulpbronnen van rechtzoekenden. In paragraaf 4.4 lichten we enkele groepen burgers en typen problemen uit waarbij relatief vaak sprake was van ervaren drempels.

4.1 Kanttekeningen bij het onderzoek

Bij het onderzoek kunnen een aantal kanttekeningen worden geplaatst die van belang zijn voor de interpretatie van de resultaten. Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van een secundaire analyse van de dataset van de Geschilbeslechtingsdelta 2019 in combinatie met data verzameld in het kader van een pilotstudie. Door de combinatie van gegevensbronnen zijn de bevindingen uit dit rapport niet een op een te vergelijken met de Geschilbeslechtingsdelta 2019. Ook kon voor dit onderzoek geen weging worden toegepast. Hierdoor is de frequentie van de gekozen probleemoplossingsstrategieën en ervaren drempels in dit rapport niet representatief voor de Nederlandse bevolking. Wel kunnen we uitspraken doen over welke drempels rechtzoekenden ervaren, en of respondenten naar gelang hun achtergrondkenmerken of de kenmerken van het probleem andere drempels ervaren. Daarnaast geldt zowel voor de Geschilbeslechtingsdelta als voor dit onderzoek dat laaggeletterden en mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn, niet in de steekproef vertegenwoordigd zijn.

Verder zijn er enkele beperkingen in de operationalisatie van de gebruikte concepten. In het bijzonder geldt dit voor de operationalisatie van Wrb-gerechtigd zijn. In dit onderzoek beschikten we niet over informatie over het vermogen van respondenten, daarnaast kwamen de categorieën van onze maat van huishoudinkomen niet overeen met de voor gesubsidieerde rechtsbijstand gehanteerde inkomensgrenzen. Hierdoor kon niet van iedere respondent met zekerheid worden bepaald of deze in aanmerking kwam voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De beperkte rol van gesubsidieerde rechtsbijstand die in dit onderzoek naar voren kwam, kan dan ook niet zonder meer worden geïnterpreteerd als bewijs voor het ontbreken van een effect. Het niet optreden van een effect van gesubsidieerde rechtsbijstand kan ook worden veroorzaakt door tekortkomingen in de data. De keuze voor de opname van een categorie 'mogelijk Wrb-gerechtigd' voor respondenten met een inkomen op de Wrb-grens en respondenten die hun inkomen niet wisten of niet wilden opgeven, draagt er enerzijds aan bij dat de categorieën wel en niet Wrb-gerechtigd intern homogener zijn, omdat de 'grensgevallen' hierin niet zijn opgenomen. Dit maakt het frappant dat we desondanks weinig effect van gesubsidieerde rechtsbijstand vinden. Aan de andere kant kan op basis van de literatuur worden verondersteld dat juist bij de middeninkomens een effect te zien is. Mogelijk is deze groep in onze dataset te beperkt in omvang of te verschillend van samenstelling om een effect te kunnen waarnemen.

Daarnaast is er door de wijze waarop de vragenlijst is ontworpen – waarbij respondenten eerst aangaven wat zij hebben gedaan en vervolgens waarom zij dit hebben gedaan – sprake van een koppeling tussen probleemoplossingsgedrag en de gegeven redenen hiervoor. Alleen respondenten die aangaven niet voor een bepaalde route (bijvoorbeeld het nemen van actie) te hebben gekozen, hebben vragen gekregen over door hen ervaren drempels. Dit betekent dat we de relatie tussen ervaren drempels en

het gedrag van respondenten niet konden toetsen. Ook verschilden de mogelijke redenen waaruit respondenten konden kiezen afhankelijk van de handeling waaraan zij gekoppeld zijn. We konden de ervaren drempels daardoor alleen analyseren in relatie tot een specifieke handeling (bijvoorbeeld: het niet starten van een procedure).

Als laatste merken we op dat de in dit onderzoek gevonden effectgroottes relatief beperkt zijn. Dit geldt voor de kenmerken van het probleem die we hebben bekeken en nog meer voor de achtergrondkenmerken van respondenten. Andere factoren die niet in het onderzoek konden worden meegenomen zullen ook een belangrijke rol spelen, zowel bij het probleemoplossingsgedrag van respondenten als bij de door hen ervaren drempels. Voor een deel zal het gaan om toevalsfactoren, ook andere persoonskenmerken spelen mogelijk een rol. Verder zullen, zoals al eerder uit het WRR-onderzoek *Weten is nog geen doen* naar voren kwam, ook situationele invloeden van belang zijn. Het gedrag van rechtzoekenden wordt – naast relatief statische persoonskenmerken en de kenmerken van het probleem – ook in grote mate bepaald door de situatie en leefomstandigheden waarin zij zich bevinden en de mate waarin die van invloed zijn op cognitieve en niet-cognitieve vermogens.

4.2 Ervaren drempels in de toegang tot het recht

Een substantieel deel van de respondenten in dit onderzoek die geen beroep deden op het recht heeft één of meer drempels ervaren: dit was het geval bij 32% van alle niet triviale problemen waarbij geen actie is ondernomen, 47% van alle niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners en 24% van de problemen waarbij geen procedure is gestart.

Op basis van de redenen die respondenten gaven voor hun handelen hebben we vier drempels onderscheiden: een financiële drempel (het kost te veel geld), een praktische drempel (het kost te veel tijd en/of moeite), een psychologische drempel (niet handelen uit angst, schaamte of verlegenheid) en handelingsverlegenheid (niet weten hoe iets aan te pakken). Een vijfde drempel van beschikbaarheid en bereikbaarheid van rechtshulpverleners bleek nauwelijks samen te hangen met kenmerken van de respondent of het probleem. Deze drempel laten we daarom verder buiten beschouwing.

De verschillende drempels hingen deels met elkaar samen maar hadden ook een duidelijk eigen profiel: ze werden vaker ervaren door verschillende groepen respondenten en/of bij andere potentieel juridische problemen. Op basis van de gevonden relaties met persoons- en probleemkenmerken kunnen we ook enkele voorzichtige uitspraken doen over in hoeverre deze drempels problematisch zijn vanuit het oogpunt van toegang tot het recht.

Voor de praktische drempel zien we hier weinig aanknopingspunten voor: het betreft bovengemiddeld vaak niet zo ernstige problemen met een laag financieel belang. Het is aannemelijk dat respondenten hierbij een kosten/batenafweging hebben gemaakt waarbij de vermeende tijd en moeite die het aanpakken van het probleem zou kosten niet in verhouding stonden tot de verwachte opbrengst.

Voor wat betreft de financiële drempel is het beeld onduidelijker. Het ging hierbij enerzijds om problemen met een gering financieel belang, maar anderzijds ook juist om ernstige problemen met een hoog financieel belang. Ook werd deze drempel vaker ervaren door respondenten die minder zelfredzaam waren, respondenten die minder

vertrouwen hadden in het rechtssysteem en respondenten met een migratieachtergrond.

Bij de psychologische drempel en handelingsverlegenheid lijkt sprake van meer problematische barrières. Deze drempels werden vaker ervaren door groepen die ook op andere vlakken kwetsbaar zijn: respondenten met een lagere zelfredzaamheid en minder vertrouwen in het rechtssysteem. Handelingsverlegenheid werd daarnaast vaker als reden aangevoerd door jongvolwassenen en (soms) door lager opgeleiden. Onderzoek naar de behoeften van rechtzoekenden, met name burgers met multi-problematiek, laat zien dat zij veel belang hechten aan 'emotionele klantwaarden' als empathie, vertrouwen en ontzorging (Verboon et al., 2023). Hulpverleners die naast juridische ondersteuning oog hebben voor deze psychologische behoeften kunnen de drempel om rechtshulp in te schakelen verlagen. Daarnaast kwamen zowel handelingsverlegenheid als psychologische drempels vaker voor bij respondenten die hun probleem als ernstiger ervoeren. Dit sluit aan bij het inzicht dat mensen juist in stressvolle situaties moeite kunnen hebben met doortastend en toekomstgericht handelen (o.a. WRR, 2017). Ook burgers die normaliter goed in staat zijn om hun belangen te behartigen, kunnen in deze omstandigheden behoefte hebben aan laagdrempelige informatie en ondersteuning, waarbij er ook oog is voor emotionele aspecten.

Bij dit overzicht kunnen twee kanttekeningen worden gezet. Allereerst is het op basis van onze gegevens niet mogelijk na te gaan in hoeverre de percepties van respondenten accuraat zijn. Dit geldt met name wanneer respondenten aangaven dat een bepaalde actie – bijvoorbeeld het inschakelen van een rechtshulpverlener of het starten van een procedure – te veel geld of te veel tijd en moeite zou kosten. Deze percepties zijn mogelijk gebaseerd op een realistische inschatting van de kosten en de benodigde tijdsinvestering, maar het kan hierbij ook om een algemeen beeld gaan dat niet gestoeld is op de realiteit. Zo gaven Wrb-gerechtigden vaker dan niet-Wrb-gerechtigden aan dat het starten van een procedure te duur zou zijn; een deel van deze groep was mogelijk niet op de hoogte van het feit dat zij hiervoor een toevoeging konden krijgen die het grootste deel van de kosten dekt.⁸¹ Beleidsinterventies zouden zich dan beter kunnen richten op voorlichting en communicatie dan op het toegankelijker maken van de procedure zelf. Afhankelijk van de onderzochte handelingswijze is het meer of minder waarschijnlijk dat het gaat om een reële inschatting. Respondenten die aangaven, contact met een rechtshulpverlener te hebben overwogen maar waarbij het contact niet tot stand is gekomen hebben waarschijnlijk een reëler beeld dan respondenten die geen procedure zijn gestart. De eerste groep heeft immers in ieder geval overwogen een beroep te doen op een rechtshulpverlener, terwijl van de respondenten die aangaven geen procedure te zijn gestart een deel hier waarschijnlijk niet eerder over heeft nagedacht en zich derhalve ook niet heeft verdiept in de kosten en de tijd en moeite die hiermee gemoeid zijn. Vervolgonderzoek zou dieper in kunnen gaan op de relatie tussen gepercipieerde en daadwerkelijke kosten.

Ten tweede is er niet altijd sprake van een overeenkomstig beeld voor wat betreft de factoren die invloed hebben op de probleemaanpak (hoofdstuk 2) en de ervaren drempels (hoofdstuk 3). Zo speelde zelfredzaamheid een grote rol bij het al dan niet ervaren van drempels, maar minder bij de daadwerkelijke aanpak van het probleem: zelfredzaamheid maakte alleen uit voor het wel of niet ondernemen van actie, maar speelde geen rol bij niet tot stand gekomen contacten met rechtshulpverleners of het

⁸¹ Daarnaast is het ook mogelijk dat het hierbij ging om problemen met een gering financieel belang waarvoor geen toevoeging kan worden verkregen.

starten van procedures. Andere kenmerken, zoals leeftijd, speelden zowel een rol bij de aanpak van het probleem als bij de ervaren drempels.

4.3 Het belang van financiële hulpbronnen

Op basis van dit onderzoek zijn er geen aanwijzingen dat burgers die niet Wrb-gerechtigd zijn minder vaak actie ondernamen wanneer zij een potentieel juridisch probleem hadden of bij de aanpak van hun problemen meer drempels ervoeren. Omdat niet van alle respondenten in de dataset met zekerheid kon worden vastgesteld of zij wel of niet Wrb-gerechtigd zijn, is deze constatering met enige onzekerheden omkleed (zie ook paragraaf 4.1). Daarnaast heeft een deel van de problemen in dit onderzoek een geringe financiële waarde, waardoor ze niet in aanmerking komen voor vergoeding middels een toevoeging.⁸² Voor deze problemen mag worden verwacht dat de financiële kosten/baten analyse voor Wrb-gerechtigden anders uitpakt dan wanneer in principe wel een toevoeging zou kunnen worden verkregen.

Wanneer Wrb-gerechtigd zijn wel invloed had, waren het juist de burgers die *wel* in aanmerking kwamen voor gesubsidieerde rechtsbijstand die minder vaak actie ondernamen en meer drempels ervoeren. Het ging hierbij bovendien niet alleen om financiële drempels, Wrb-gerechtigden ervoeren ook meer psychologische drempels en gaven vaker aan dat zij niet wisten hoe zij iets moesten aanpakken. Over het algemeen waren de gevonden bivariate verbanden niet significant in multivariate analyses. Dit suggereert dat deze verbanden kunnen worden verklaard doordat Wrb-gerechtigden grosso modo tot andere bevolkingsgroepen behoren (andere persoonskenmerken hebben) en/of andere problemen hebben dan niet-Wrb-gerechtigden. Wel vonden we verschil wanneer het ging om het niet ondernemen van actie uit handelingsverlegenheid. Bij vergelijkbare problemen gaven Wrb-gerechtigden vaker dan niet-Wrb-gerechtigden aan dat zij uit handelingsverlegenheid geen actie hadden ondernomen om hun potentieel juridische problemen aan te pakken.

In de literatuur wordt vaak verwezen naar de kwetsbare positie van middeninkomens, ook waar het gaat om toegang tot het recht (Hoekstra & Ter Voert, 2022b, Pleasence & Balmer, 2014). In dit onderzoek hebben we gekeken naar de positie van mogelijk Wrb-gerechtigden en naar de rol van inkomen. We hebben geen aanwijzingen dat respondenten met een middeninkomen (modaal of iets boven modaal) minder vaak actie ondernamen of meer drempels ervoeren. Respondenten die mogelijk Wrb-gerechtigd waren, gedroegen zich niet eenduidig. Voor wat betreft de aanpak van het probleem gedroegen de mogelijk Wrb-gerechtigden zich veelal als de niet-Wrb-gerechtigden, terwijl zij bij de ervaren drempels zich eerder gedroegen als wel-Wrb-gerechtigden of een tussenpositie innamen. De interpretatie van deze categorie is bovendien lastig, omdat ze zowel respondenten omvat waarvan het inkomen rond de grens zit van wel of geen recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand als respondenten die hun inkomen niet wisten of niet wilden opgeven.

Naast Wrb-gerechtigd zijn speelden ook andere financiële hulpbronnen een rol. Respondenten zonder rechtsbijstandverzekering leken een minder gunstige positie te hebben: zij waren – ook bij vergelijkbare problemen – minder geneigd actie te ondernemen dan respondenten mét verzekering, en ervoeren ook meer drempels bij het

⁸² Alleen van het oudste probleem is bekend wat de financiële waarde volgens respondenten was. Van deze problemen had 14% een financiële waarde van minder dan € 500. Daarnaast gaf de helft van de respondenten (52%) aan dat de waarde van hun probleem 'niet in geld uit te drukken' was.

aanpakken van hun problemen. Ook niet-vakbondsleden kwamen in geval van problemen op het werk minder vaak in actie. Waar we in dit onderzoek het hebben van een rechtsbijstandverzekering in eerste instantie vooral beschouwden als een financiële hulpbron, blijkt uit de analyses dat deze verzekeringen ook een concreet handelingsperspectief bieden en de psychologische drempel tot handelen verlagen. Opvallend is dat de groep burgers die aangaf, niet te weten of zij een rechtsbijstandverzekering hebben relatief slecht scoorde – vaak slechter dan de groep zonder verzekering. Jongvolwassenen (<35 jaar) waren oververtegenwoordigd binnen deze groep, en deze bevinding reflecteert daarmee mogelijk de relatief kwetsbare positie van deze groep (zie hierna). Daarnaast kan het niet op de hoogte zijn van de verzekeringsstatus een indicatie zijn dat deze respondenten in het algemeen minder zelfredzaam zijn of minder op de hoogte van hun mogelijkheden met betrekking tot de aanpak van hun probleem.

4.4 Persoons- en probleemkenmerken

Verschillende persoons- en probleemkenmerken speelden een rol bij de aanpak van potentieel juridische problemen en bij de hierbij ervaren drempels. In deze sectie lichten we enkele opvallende bevindingen uit. Uit verschillende analyses kwamen leeftijd en zelfredzaamheid naar voren als persoonskenmerken die een rol spelen bij de aanpak van het probleem en met name bij het ervaren van drempels. Voor wat betreft probleemtype sprongen huurproblemen, problemen in de woonomgeving en de verzamelcategorie discriminatie, smaad/laster, lastigvallen, immigratie en onheuse bejegening door de overheid in het oog.

Jongvolwassenen (18-35 jaar) ondernamen in verhouding met oudere respondenten minder vaak actie naar aanleiding van hun juridische problemen, ook startten ze minder procedures. Daarnaast ervoeren jongvolwassenen betrekkelijk vaak drempels op financieel en praktisch gebied, met name bij het inschakelen van rechtshulp, en ervoeren ze meer handelingsverlegenheid. Ook in andere recente onderzoeken kwamen jongvolwassenen naar voren als een betrekkelijk kwetsbare groep. Eerder onderzoek op basis van de Geschilbeslechtingdelta liet zien dat jongvolwassenen die minimaal één potentieel juridisch probleem hebben ervaren, een relatief grote kans hadden op een nieuw probleem. Ook hadden zij vaker geldproblemen naar aanleiding van hun potentieel juridische probleem (Hoekstra & Ter Voert, 2022a). Onderzoek naar het gedrag van gedaagden in door de kantonrechter behandelde handelszaken liet daarnaast zien dat burgers onder de 35 jaar vaker verstek lieten gaan (CBS, 2021). Vaak wordt ervan uit gegaan dat deze groep digitaal vaardig is en deze vaardigheden zal inzetten om hun juridische problemen aan te pakken. Onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk laat echter zien dat deze vaardigheden niet moeten worden overschat. Jongvolwassenen bleken in dit onderzoek moeite te hebben met het inschatten van de betrouwbaarheid van online bronnen en het toepassen van algemene informatie op hun specifieke situatie (Denvir, 2016).

Respondenten die minder zelfredzaam waren, ervoeren vaker drempels op financieel en psychologisch gebied en waren vaker handelingsverlegen. Ook kwamen ze minder vaak in actie naar aanleiding van hun potentieel juridische problemen. Dit is het geval ongeacht de kenmerken van het probleem. Hiermee komt zelfredzaamheid naar voren als een belangrijke hulpbron die burgers in staat stelt hun juridische problemen adequaat aan te pakken, en een gebrek aan zelfredzaamheid als eigenstandige indicatie voor kwetsbaarheid op dit gebied. Deze bevinding sluit aan bij onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk (Legal Services Board, 2020) en Nederland (WRR, 2017) waaruit

bleek dat zelfredzaamheid weliswaar deels samenhangt met demografische kenmerken als inkomen en opleidingsniveau, maar dat ook een deel van de hoger opgeleiden en de hogere-inkomensgroepen weinig zelfredzaam is. Bovendien zijn mensen in stressvolle situaties vaak (tijdelijk) minder zelfredzaam. De bevinding dat rechtzoekenden juist bij de meer ernstige problemen drempels ervaren op psychologisch vlak en op het gebied van handelingsverlegenheid, sluit hierbij aan. Hoewel over het algemeen geldt dat burgers wanneer zij hun probleem als ernstiger ervaren, eerder in actie zullen komen, kan het hebben van een ernstig probleem voor een deel van de rechtzoekenden ook verlamdend werken.

Voor wat betreft het type probleem valt op dat rechtzoekenden bij civielrechtelijke procedures minder vaak een procedure startten dan bij bestuursrechtelijke procedures. De meeste bestuursrechtelijke problemen in onze dataset betroffen bezwaarprocedures; mogelijk zijn deze voor respondenten relatief laagdrempelig in vergelijking met procedures in het civiel recht. Voor wat betreft het ervaren van drempels vonden we geen verschil tussen problemen van civiel- en bestuursrechtelijke aard. Bij problemen in de woonomgeving, huurproblemen en de verzamelcategorie discriminatie werden relatief vaak drempels ervaren. Bij problemen in de woonomgeving en problemen met discriminatie werd ook minder actie ondernomen.

Respondenten met een probleem in de woonomgeving gaven relatief vaak aan dat zij bang waren om iets te doen. Dit is niet verwonderlijk gezien deze respondenten (in het geval van burenruzie) langdurig te maken zullen hebben met de tegenpartij, en wellicht bang zijn voor tegenacties door hun burens. Tegelijkertijd worden burenc conflicten vaak als ingrijpend ervaren, omdat de overlast plaatsvindt in de persoonlijke levenssfeer.⁸³ Daarnaast is het opvallend dat huurders bij problemen in de woonomgeving minder vaak in actie kwamen dan huiseigenaren.

Bij huurproblemen ervoeren respondenten relatief vaak handelingsverlegenheid en praktische drempels, ook startten ze (alleen bivariaat significant) minder procedures. Rechtzoekenden kunnen bij huurproblemen weliswaar naar de huurcommissie stappen, maar zouden zich hier vaak van laten weerhouden uit angst voor represailles.⁸⁴ Met name studenten, huurders met tijdelijke huurcontracten en/of huurders in de particuliere sector bevinden zich in een afhankelijke positie ten opzichte van de verhuurder.⁸⁵ Een deel van deze huurders is zich daarnaast waarschijnlijk niet bewust van de eigen rechten. Zo liet een kleinschalig onderzoek naar huurproblemen onder Amsterdamse jongvolwassenen zien dat hoewel zij veel te maken hadden met ongewenst verhuurgedrag zoals het vragen van een veel te hoge huur of slecht onderhoud van de woning, zij zich slecht bewust waren van hun rechtspositie (Broekhuizen, 2009).

Ten slotte kwamen respondenten die een potentieel juridisch probleem hadden gerelateerd aan discriminatie minder in actie en ervoeren deze respondenten meer handelingsverlegenheid en meer praktische en psychologische drempels. Discriminatie

⁸³ Zo blijkt uit onderzoek van Hiil naar burenc conflicten in Den Haag dat deze veel voorkomen en relatief vaak niet worden opgelost (Hiil, 2022).

⁸⁴ Verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken naar aanleiding van het wetsvoorstel goed verhuurderschap, TK 2022-2023, 36 130 nr. 11. In 2019 gingen meerdere pilots naar het handhaven van goed verhuurderschap van start, zie: www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/goed-verhuurderschap/pilots-goed-verhuurderschap.

⁸⁵ Dit geldt nog in versterkte mate voor arbeidsmigranten die afhankelijk zijn van hun werkgever of uitzendbureau voor huisvesting. Deze groep is niet opgenomen in dit onderzoek.

is een veelvoorkomend probleem in verschillende sectoren.⁸⁶ Tegelijkertijd is het aan-
kaarten van discriminatie voor rechtzoekenden ingewikkeld. Burgers weten niet altijd
zeker of er daadwerkelijk sprake is van discriminatie. Ook kunnen ze bang zijn voor de
gevolgen wanneer zij discriminatie aankaarten of denken dat het melden van discrimi-
natie geen zin heeft of dat de kosten van het melden in termen van de benodigde
tijdsinvestering maar ook de emotionele last niet zullen opwegen tegen de baten
(Andriessen, 2017). Deze bevindingen sluiten aan bij de in dit onderzoek geconsta-
teerde drempels.

⁸⁶ Zo ontving het College voor de Rechten van de Mens in 2021 2.006 vragen en meldingen over een of meer
terreinen uit de gelijkebehandelingswetgeving. De meeste vragen en meldingen gingen over discriminatie
op het gebied van werk (46%), het leveren van goederen en diensten (45%), onderwijs (12%) en sociale
bescherming (10%). Zie: [www.publicaties.mensenrechten.nl/file/f1d5911c-eb66-0bd6-3950-
27cceb53b5a.pdf](http://www.publicaties.mensenrechten.nl/file/f1d5911c-eb66-0bd6-3950-27cceb53b5a.pdf). Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) constateerde dat 27% van de Nederlandse
bevolking in 2018 discriminatie heeft ervaren in het onderwijs, op werk of bij het zoeken van werk, in de
(semi)publieke ruimte en in de bejegening door instanties (Andriessen et al., 2020). Dit percentage ligt veel
hoger dan dat gemeten in de Geschilbeslechtingdelta. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat de
probleemcategorie discriminatie in de Geschilbeslechtingdelta discriminatie op het werk niet meeneemt
(dit valt onder werkproblemen). Ook verschilt de vraagstelling van het SCP-onderzoek van die van de
Geschilbeslechtingdelta. Ook op de woningmarkt komt discriminatie voor, zo bleek uit onderzoek door het
Verwey-Jonker Instituut (Hoogenbosch et al., 2022).

Summary

Barriers to access to justice in the Netherlands

Every five years since 2003, the WODC has surveyed the problems with a potentially legal solution (justiciable problems) of the Dutch population: the Dutch Paths to Justice studies. In the most recent edition – covering the period 2015-2019 – there was a relative decrease in the use of legal aid and (extra) judicial procedures compared to previous measurements. Furthermore, the share of respondents who took no (legal or other) action to solve their problem increased slightly. This study aimed to identify the barriers that citizens experience in addressing their justiciable problems. We focused particularly on citizens who did not qualify for subsidised legal aid. The Legal Aid Act (Wrb) regulates access to subsidised legal aid. This access is subject to eligibility criteria relating to household income and assets. The focus on citizens who are not eligible for subsidised legal aid stems from indications that middle-income citizens in particular experience barriers in accessing the law. In addition, a previous study has already looked at non-use of legal aid by eligible citizens.

This study aimed to answer the following research question:

What barriers do citizens experience in accessing the law, specifically those that do not qualify for subsidised legal aid?

Four types of barriers to accessing justice emerged from this study: a financial barrier related to the material costs of addressing the problem, a practical barrier related to intangible costs such as the time and energy required to address the problem, hesitation to act related to not knowing how to address the problem, and a psychological barrier where respondents experienced feelings of discomfort, fear, or shame.

Using a limited conceptualisation of eligibility for subsidised legal aid, we found no evidence that respondents who did not qualify for subsidised legal aid experienced more barriers in access to justice. Respondents who did qualify for subsidised legal aid were more likely to state that they had not taken action to address their potential legal problems out of a hesitation to act related to not knowing how to tackle the problem, regardless of problem characteristics.

Design of the study

The study was conducted through a secondary analysis of the dataset of the 2019 Dutch Paths to Justice study combined with data from a pilot study. Due to the combination of data sources, the findings from this report cannot be compared one-to-one with the 2019 Dutch Paths to Justice Study. The numbers reported in the study are indicative of the frequency of problem-solving strategies chosen and barriers experienced, but are not representative of the Dutch population. However, in this study we are able to make statements about which barriers respondents experienced, and whether respondents experience different barriers according to their personal characteristics or the characteristics of the problem. Lastly, due to dataset limitations

it was not possible to determine with certainty whether all respondents were eligible for subsidised legal aid. The findings relating to subsidized legal aid should therefore be interpreted with caution.

In the following sections, we discuss the main findings regarding the problem-solving strategies chosen by respondents and the barriers they experienced. In doing so, we compare respondents who are not eligible for subsidised legal aid with those who are. In this way, we can determine whether the actions of citizens who are not eligible and the barriers they experienced differed significantly from citizens who can make use of subsidised legal aid. In addition, we consider the role of other financial resources such as legal aid insurance and look at different types of respondents and justiciable problems.

Problem-solving strategies

This study looked at three moments in respondents' problem-solving trajectory:

- (not) taking action in response to a justiciable problem (both legal and other action);
- missed contacts with legal aid providers: this is defined as respondents having considered to engage or tried to engage a legal aid provider, but ultimately did not receive legal aid from this provider;
- whether or not respondents initiated (extra-) judicial proceedings.

Respondents who were eligible for subsidised legal aid were less likely to take action than respondents who were not eligible. However, when we included the effects of other respondent characteristics and problem characteristics – such as the type and severity of the problem – we found no difference in (not) taking action based on eligibility for subsidized legal aid. When respondents had access to alternative forms of affordable legal aid, such as legal expenses insurance or union membership, they were more likely to take action. The less serious the problem, the less likely citizens were to take action. Respondents were less likely to take action in the case of problems relating to work – such as dismissal or bullying in the workplace – and especially in the case of discrimination and third-party caused health problems. Respondents who were less self-reliant were less likely to take action.

Compared to respondents who were not eligible for subsidized legal aid, respondents who were eligible were more likely to have missed contacts with legal aid providers. Again, this correlation disappears when we include the influence of other respondent and problem characteristics. The more serious the problem, the likelier respondents were to have had a missed contact with a legal aid provider. It appears that part of this group did not receive any legal aid despite experiencing a serious problem. Lower educated respondents were more likely to have a missed contact with a legal aid provider.

Eligibility for subsidized legal aid played no role in whether or not respondents initiated (extra-) judicial proceedings. The more serious the problem was the likelier respondents were to initiate proceedings. Proceedings were initiated much less often for civil law problems than for administrative law problems. Administrative law problems often involved appeal procedures; these are relatively low threshold compared to civil law procedures. Younger respondents initiated proceedings less often, regardless of the nature of the problem.

Barriers in access to justice

Various types of barriers may deter citizens from taking action when they experience a justiciable problem, from seeking legal aid and from initiating (extra-) judicial proceedings. In this study, we looked at the reasons why respondents did not opt for a particular approach. Based on this, we distinguished four different barriers:

- a financial barrier related to the material costs of addressing the problem;
- a practical barrier related to intangible costs such as the time and energy required to address the problem;
- hesitation to act related to not knowing how to tackle the problem;
- a psychological barrier where respondents reported experiencing discomfort, fear or shame.

These barriers are partly interrelated but also have distinctive profiles: they are experienced by different groups of respondents and/or relating to different types of problems.

Respondents who were (potentially) eligible for subsidised legal aid were more likely to experience hesitation to act or financial or psychological barriers. In contrast, those not eligible more often experienced practical barriers. However, when background and problem characteristics are included the relationships found are no longer significant. The exception is not taking action out of a hesitation to act: regardless of other characteristics, those eligible for subsidised legal aid experienced this barrier more often than those who were not eligible.

Respondents without legal expenses insurance and those who did not know whether they were insured were more likely to experience financial barriers as well as psychological barriers and a hesitation to act. Legal expenses insurance not only functions as a financial resource, but also provides a low-threshold way of taking action and lowers the psychological barrier of doing so.

Barriers were more frequently experienced in the case of problems relating to discrimination, renting property – for example, conflicts over rent increases or maintenance – and problems in the direct living environment such as conflicts with neighbours.

In the case of respondents who experienced practical barriers, we see little evidence of a problematic situation with regard to access to justice. These respondents often had problems that were not very serious and did not represent a significant amount of money (<€ 500). Regarding respondent who experienced financial barriers, the findings are more ambiguous. These respondents often had problems of low financial value *or* serious problems with a very high financial value (>€ 5,000). Respondents who experienced financial barriers were also less self-reliant, expressed less confidence in the legal system and were more likely to have a migration background.

Psychological barriers and hesitation to act seem to be relatively problematic in terms of access to justice. Similar to financial barriers, these barriers were experienced more often by respondents who were less self-reliant and had less confidence in the legal system. In addition, hesitation to act occurred more frequently among young adults and (sometimes) lower-educated groups. Finally, both hesitation to act and psychological barriers were more common among respondents with more serious problems.

Literatuur

- Andriessen, I. (2017). *Discriminatie herkennen, benoemen en melden*. Den Haag: SCP.
- Andriessen, I., Hoegen Dijkhof, J., Van der Torre, A., Van den Berg, E., Pulles, I., Iedema, J., & De Voogd-Hamelink, M. (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: SCP.
- Behrens, C., Brands, D., Koeman, N., Tieben, B., & Winkelmolen, R. (2021). *Rechtsbijstand en vrije keuzerecht: Economische analyse van impact vrije keuzerecht op toegang tot het recht*. Amsterdam: SEO.
- Birnbaum, R., Bala, N., & Bertrand, L. (2013). The rise of self-representation in Canada's family courts: The complex picture revealed in surveys of judges, lawyers and litigants. *The Canadian Bar Review*, 91(1), 67-95.
- Broekhuizen, T. (2009). *Hoe kan het wijksteunpunt wonen jongeren beter bereiken?* Amsterdam: Wijksteunpunt Wonen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). *Verstekgangers en verweervoerders in handelszaken: Onderzoek naar demografische en sociaal-economische kenmerken van verstekgangers en verweervoerders in handelszaken in 2018*. Den Haag: CBS.
- Denvir, C. (2016). Online and in the know? Public legal education, young people and the internet. *Computers & Education*, 92-93, 204-220.
- Ehrenreich, B. (1989). *Fear of falling: The inner life of the middle class*. New York: Pantheon Books.
- Engbersen, G., Snel, E., & Kremer, M. (red.) (2017). *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden*. Den Haag: WRR.
- Eshuis, R. (2018). *Reistijd en gebruik van Rechtspraak in Noord-Nederland*. Den Haag: WODC.
- Eshuis, R. (2019). De geografische inrichting van de rechtspraak. *Justitiële verkenningen*, 45(1), 10-25.
- Eshuis, R.J.J., & Geurts, T. (2016). *Lagere drempels voor rechtzoekenden: Evaluatie van de verhoging van de competentiegrens in 2011*. Den Haag: WODC. Cahier 2016-14.
- Van Gammeren-Zoetewij, M., Peters, S.L., Combrink-Kuiters, L., & Smit, A.E. (2018). *Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Gramatikov, M., & Porter, R.B. (2010). *Yes, I can: Subjective legal empowerment*. TISCO Working Paper Series on Access to Justice, Dispute Resolution, and Conflict System Design. No. 008/2010.
- HiiL (2022). *Buurtvredevoorziening: Resultaten innovatielab burencollicten (februari-maart 2022)*. www.hiil.org/wpcontent/uploads/2022/06/Buurtvredevoorziening-Plan-Innovatielab-Burencollicten-Den-Haag-.pdf.
- Hoekstra, M.S., & Ter Voert, M.J. (2022a). Komen juridische problemen harder aan bij burgers in kwetsbare omstandigheden? *Recht der Werkelijkheid*, 3, 10-35.
- Hoekstra, M.S., & Ter Voert, M.J. (2022b). Acting on justiciable problems in a welfare state context: Does income matter? *Law & Policy*, 44(4), 367-387.
- Hoogenbosch, A., Tierolf, B., Sikkema, M., Kwakernaak, M., & Mesic, A. (2022). *Monitor discriminatie bij woningverhuur 2022*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Hubbard, A.E., Ahern, J., Fleischer, N.L., Van der Laan, M., Lippman, S.A., Jewell, N., Bruckner, T., & Satariano, W.A. (2010). To GEE or not to GEE: Comparing population average and mixed models for estimating the associations between neighborhood risk factors and health. *Epidemiology*, 21(4), 467-474.

- De Jongh, J., & Smit, W. (2017). *Nederlanders & mediation: Een kwantitatief onderzoek onder Nederlanders in opdracht van de Nederlandse Mediatorsvereniging en de Mediatorsfederatie Nederland*. Amsterdam: Ruigrok NetPanel.
- Klein Haarhuis, C.M. (2008). *Geschilgedrag: Verklaringen bijeengebracht*. Den Haag: WODC.
- Kritzer, H.M. (2008). To lawyer or not to lawyer? Is that the question? *Journal of Empirical Legal Studies*, 5(4), 875-906.
- Legal Services Board (2020). *Reshaping legal services to meet people's needs: An analysis of legal capability*. Londen: Legal Services Board.
- Mein, A., & De Meere, F. (2019). *Motieven van burgers om (niet) naar de rechter te gaan*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.
- Mood, C. (2010). Logistic regression: Why we cannot do what we think we can do, and what we can do about it. *European Sociological Review*, 26(1), 67-82.
- Olsthoorn, M., Pommer, E., Ras, M., Van der Torre, A., & Wildeboer Schut, J.M. (2017). *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid*. Den Haag: SCP.
- Pleasence, P., & Balmer, N.J. (2014). *How people resolve 'legal' problems*. Cambridge: Legal Services Board.
- Pleasence, P., & Balmer, N.J. (2018). *Legal confidence and attitudes to law: Developing standardised measures of legal capability*. Cambridge: PPSR.
- Pleasence, P., & Balmer, N.J. (2019). Justice & the capability to function in society. *Daedalus* 148(1), 140-149.
- Simon, H.A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.
- Teeuw, B., Schwarzer, R., & Jerusalem, M. (1994). *Dutch adaptation of the general self-efficacy scale*. Geraadpleegd 1 maart 2023. www.userpage.fu-berlin.de/~health/dutch.htm.
- Van der Torre, A. (2005). *Advocaat met korting: Een analyse van de prijsgevoeligheid van de rechtsbijstand*. Den Haag: SCP.
- Van Velthoven, B.C.J., & Van Wijck, P.W. (2016). Conflictoplossing vanuit rechts-economisch perspectief. In: G.E. Frerks, B.A. de Graaf & E.R. Muller (red.) *Conflict: Over conflict en conflictbeheersing*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Verboon, E.M., Tonnon, S.C., Lamkaddem, M., Keesen, M.C., Eijkman, Q.E., & Van der Veen, G. (2023). Focus on client needs: A study on frontline legal aid in the Netherlands. *European Journal of Social Work*, 26(1), 134-147.
- Ter Voert, M.J., & Hoekstra, M.S. (2020). *Geschilbeslechtingsdelta 2019: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: WODC. Cahier 2020-18.
- Ter Voert, M.J., & Klein Haarhuis, C.M. (2015a). *Rechtshulp gemist?* Den Haag: WODC. Cahier 2015-5.
- Ter Voert, M.J., & Klein Haarhuis, C.M. (2015b). *Geschilbeslechtingsdelta 2014: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: Boom Lemma. Onderzoek en beleid 315.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen*. Den Haag: WRR.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

prof. dr. Marijke ter Voert

Radboud Universiteit Nijmegen

Leden

dr. Quirine Eijkman

mr. Eliane Eijnwachter

dr. Susanne Peters

dr. Peter van Wijck

Hogeschool Utrecht

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Raad voor Rechtsbijstand

Universiteit Leiden

Bijlage 2 Stellingen zelfredzaamheid en vertrouwen in het rechtssysteem

Zelfredzaamheid

Hieronder volgen enkele uitspraken over hoe u in het algemeen denkt en doet. Geef voor elke uitspraak aan in hoeverre u deze waar of niet waar vindt. Wilt u daartoe voor alle stellingen het antwoord aankruisen dat **op dit moment** op u het meest van toepassing is.

- 1 Het lukt me altijd moeilijke problemen op te lossen, als ik er genoeg moeite voor doe.
- 2 Als iemand mij tegenwerkt, vind ik toch manieren om te krijgen wat ik wil.
- 3 Het is voor mij makkelijk om vast te houden aan mijn plannen en mijn doel te bereiken.
- 4 Ik vertrouw erop dat ik onverwachte gebeurtenissen goed aanpak.
- 5 Dankzij mijn creativiteit weet ik hoe ik in onverwachte situaties moet reageren.
- 6 Ik kan de meeste problemen oplossen als ik er de nodige moeite voor doe.
- 7 Ik blijf kalm als ik voor moeilijkheden kom te staan omdat ik erop vertrouw dat ik problemen op kan lossen.
- 8 Als ik een probleem tegenkom, heb ik meestal meerdere oplossingen.
- 9 Als ik in een moeilijke situatie zit, weet ik meestal wat ik moet doen.
- 10 Wat er ook gebeurt, ik kom er wel uit.

Antwoordcategorieën:

- 1 Helemaal niet waar
- 2 Een beetje waar
- 3 Redelijk waar
- 4 Helemaal waar

Vertrouwen in het rechtssysteem

Wij willen u nu enkele andere vragen stellen. Wij willen graag weten wat u vindt van het rechtssysteem in Nederland in het algemeen. Geef voor elk van de volgende uitspraken aan in hoeverre u het ermee oneens of eens bent.

- 1 Als iemand met een probleem naar de rechter stapt, kan hij of zij erop vertrouwen een eerlijke behandeling te krijgen.
- 2 Advocaten vragen te veel geld voor het werk dat ze doen.
- 3 Voor burgers die hun recht willen halen, zijn rechtbanken een belangrijk hulpmiddel.
- 4 Het rechtssysteem werkt voor iedereen gelijk, het maakt niet uit of iemand arm of rijk is.
- 5 Advocaten zijn eerlijk en betrouwbaar.
- 6 Rechters zijn eerlijk en betrouwbaar.
- 7 Als iemand met een probleem naar een advocaat stapt, kan hij of zij erop vertrouwen dat het probleem echt wordt opgelost.
- 8 Als iemand met een probleem naar de rechter stapt, kan hij of zij erop vertrouwen dat het probleem echt wordt opgelost.

Antwoordcategorieën:

- 1 Helemaal oneens
- 2 Oneens
- 3 Niet eens, maar ook niet oneens
- 4 Eens
- 5 Helemaal eens
- 6 Zou ik niet kunnen zeggen

Bijlage 3 Modellen multivariate analyses

Tabel b3.1 Population-averaged logistische regressieanalyse met geen actie ondernomen (0-1) als afhankelijke variabele (n=11.656), eenheid alle niet-triviale problemen

	Geen actie Odds ratios Model 1	Geen actie Odds ratios Model 2
Opleidingsniveau		
Schaal 1 (laag) - 7 (hoog)	0,94	0,94
Leeftijd		
Schaal 1 (18-24) - 6 (65+)	0,95	0,95
Migratieachtergrond		
Geen/Nederlands (referentie)	1	1
Migratieachtergrond	1,19	1,19
Stedelijkheidsgraad gemeente		
Schaal 1 (niet stedelijk) - 5 (zeer sterk stedelijk)	1,05	1,05
Zelfredzaamheid		
Schaal 1 (laag) - 4 (hoog)	0,67	0,81
Probleemtype		
Producten en diensten (referentie)	1	1
Huren onroerend goed	1,05	1,05
Woonomgeving	2,52	2,50
Bezit/verhuur onroerend goed	0,91	0,91
Op/met werk	2,25	2,36
Geld	1,08	1,08
Relatie, familie en kinderen	1,90	1,88
Overig (gezondheid, discriminatie)	4,40	4,39
Ernst probleem		
Schaal 1 (helemaal niet mee bezig) - 5 (geheel door in beslag genomen)	0,57	0,57
Wrb-gerechtigd		
Nee (referentie)	1	1
Mogelijk	0,94	1,30
Ja	1,06	3,25

Rechtsbijstandverzekering		
Ja (referentie)	1	1
Nee	1,38	1,39
Weet niet	1,55	1,54
Zelfredzaamheid * Wrb-gerechtigd		
Nee (referentie)		1
Mogelijk		0,90
Ja		0,65
Constate		
	0,91	0,52

Noot: vetgedrukte cijfers geven statistisch significante verbanden aan ($p < 0,05$).

Tabel b3.2 Logistische regressieanalyse met niet tot stand gekomen contacten (0-1) bij het oudste probleem als afhankelijke variabele (n=1.704)

	Odds ratios Model 1	Odds ratios Model 2
Opleidingsniveau		
Schaal 1 (laag) - 7 (hoog)	0,90	0,90
Vertrouwen rechtsstelsel		
Schaal 1 (laag) - 5 (hoog)	0,96	0,96
Financieel belang		
Niet in geld uit te drukken (referentie)	1	1
<€ 500	0,78	0,82
€ 501-€ 1.000	0,79	0,78
€ 1.001-€ 5.000	1,03	1,01
>€ 5.000	1,32	1,4
Probleemtype		
Goederen en diensten (referentie)	1	1
Huur	1,02	0,96
Woonomgeving	0,95	0,91
Bezit/verhuur onroerend goed	0,77	0,78
Werk	1,50	1,46
Geld	0,82	0,79
Relatie, familie en kinderen	1,81	1,68
Overig (gezondheid, discriminatie)	1,60	1,58
Ernst probleem		
Schaal 1 (helemaal niet mee bezig) - 5 (geheel door in beslag genomen)	1,16	1,53
Tegenpartij		
Particulier (referentie)	1	1
Bedrijf of organisatie	0,81	0,82
Overheid	0,84	0,83
Anders	1,19	1,23
Wrb-gerechtigd		
Nee (referentie)	1	1
Ja	1,25	1,26
Mogelijk	0,86	0,89

Rechtsbijstandverzekering		
Ja (referentie)	1	1
Nee	1,24	1,22
Weet niet	0,96	0,95
Rechtshulp ingeschakeld		
Nee (referentie)	1	1
Ja	1,98	16,97
Ernst * rechtshulp		
Nee (referentie)		1
Ja		0,56
Constante		
	0,07	0,25
Nagelkerke R²		
	0,08	0,09

Noot: vetgedrukte cijfers geven statistisch significante verbanden aan ($p < 0,05$).

Tabel b3.3 Logistische regressieanalyse met het niet starten van een procedure (0-1) bij het oudste probleem als afhankelijke variabele (n=1.553)

	Odds ratios
Vertrouwen rechtsstelsel	
Schaal 1 (laag) – 5 (hoog)	1,20
Financieel belang	
Niet in geld uit te drukken (referentie)	1
<€ 500	0,50
€ 501-€ 1.000	0,49
€ 1.001-€ 5.000	0,55
>€ 5.000	0,37
Geslacht	
Man (referentie)	1
Vrouw	1,14
Leeftijd	
Schaal 1 (18-24) – 6 (65+)	0,86
Probleemtype	
Goederen en diensten (referentie)	1
Huur	0,69
Woonomgeving	0,86
Bezit/verhuur onroerend goed	1,15
Werk	1,01
Geld	0,60
Relatie, familie en kinderen	0,69
Overig (gezondheid, discriminatie)	1,29
Type rechtsprobleem	
Civielrechtelijk (referentie)	1
Bestuursrechtelijk	0,59
Ernst probleem	
Schaal 1 (helemaal niet mee bezig) – 5 (geheel door in beslag genomen)	0,74
Tegenpartij	
Particulier (referentie)	1
Bedrijf of organisatie	0,95
Overheid	0,16
Anders	0,89

	Odds ratios
Wrb-gerechtigd	
Nee (referentie)	1
Ja	0,85
Mogelijk	0,90
Rechtsbijstandverzekering	
Ja (referentie)	1
Nee	1,33
Weet niet	0,95
Constante	
	71,56
Nagelkerke R²	
	0,20

Noot: vetgedrukte cijfers geven statistisch significante verbanden aan ($p < 0,05$).

Tabel b3.4 Population-averaged logistische regressieanalyse met ervaren drempels om actie te ondernemen (0-1) als afhankelijke variabele, eenheid alle niet-triviale problemen

	Odds ratios			
	Angst (n=619)	Onbekendheid (n=956)	Geld (n=912)	Tijd (n=771)
Geslacht				
Man (referentie)			1	1
Vrouw			0,37	0,79
Opleidingsniveau				
Schaal 1 (laag) - 7 (hoog)				1,23
Leeftijd				
Schaal 1 (18-24) - 6 (65+)			0,87	0,92
Migratieachtergrond				
Geen/Nederlands (referentie)			1	1
Migratieachtergrond			2,30	2,83
Zelfredzaamheid				
Schaal 1 (laag) - 4 (hoog)	0,40			
Vertrouwen in het rechtssysteem				
Schaal 1 (laag) - 5 (hoog)	0,82			
Probleemtype				
Producten en diensten (referentie)	1	1	1	1
Huren onroerend goed	1,49	0,81	0,49	0,96
Woonomgeving	4,47	0,70	0,08	0,18
Bezit/verhuur onroerend goed	1,70	1,76	0,58	0,63
Op/met werk	2,77	1,19	0,31	0,18
Geld	1,27	2,85	0,91	0,81
Relatie, familie en kinderen	2,27	0,61	0,52	0,32
Overig (gezondheid, discriminatie)	6,24	1,81	0,72	0,68
Ernst probleem				
Schaal 1 (helemaal niet mee bezig) - 5 (geheel door in beslag genomen)	1,72	1,44	0,90	0,90
Wrb-gerechtigd				
Nee (referentie)	1	1	1	1
Mogelijk	1,27	2,29	1,60	1,19
Ja	1,23	2,16	1,82	0,70

	Odds ratios			
	Angst (n=619)	Onbekendheid (n=956)	Geld (n=912)	Tijd (n=771)
Rechtsbijstandverzekering				
Ja (referentie)	1	1	1	1
Nee	1,02	0,92	1,07	1,18
Weet niet	0,64	1,37	2,26	1,92
Constante				
	0,20	0,02	0,16	0,10

Noot: vetgedrukte cijfers geven statistisch significante verbanden aan ($p < 0,05$).

Tabel b3.5 Logistische regressieanalyse met ervaren drempels om procedure te starten (0-1) als afhankelijke variabele, eenheid oudste niet-triviale probleem

	Odds ratios			
	Weinig of niets van afweten (n=1.806)	Niet weten hoe aan te pakken (n=1.806)	Tijd en moeite (n=3.223)	Geld (n=2.060)
Geslacht				
Man (referentie)			1	
Vrouw			0,70	
Opleidingsniveau				
Schaal 1 (laag) - 7 (hoog)	0,73	0,83		
Leeftijd				
Schaal 1 (18-24) - 6 (65+)	0,63	0,88	0,92	
Migratieachtergrond				
Geen/Nederlands (referentie)	1	1		
Migratieachtergrond	1,44	1,40		
Zelfredzaamheid				
Schaal 1 (laag) - 4 (hoog)	0,86	0,61		0,57
Vertrouwen in het rechtssysteem				
Schaal 1 (laag) - 5 (hoog)	0,56	0,56		0,69
Probleemtype (afwijking gemiddeld effect)				
Op/met werk	0,81	1,03	0,77	0,61
Huren onroerend goed	0,72	2,79	1,78	1,56
Woonomgeving	1,72	0,56	1,15	1,44
Bezit/verhuur onroerend goed	1,16	0,82	0,90	1,07
Goederen en diensten	0,65	1,01	1,19	0,82
Geld	1,62	1,63	0,81	0,75
Relatie, familie en kinderen	0,71	0,70	0,65	1,43
Overig (gezondheid, discriminatie)	1,15	0,65	1,15	0,78
Type rechtsprobleem				
Civielrechtelijk (referentie)	1	1	1	1
Bestuursrechtelijk	0,67	1,58	1,24	1,03
Ernst probleem				
Schaal 1 (helemaal niet mee bezig) - 5 (geheel door in beslag genomen)	1,21	1,63	1,05	1,39

	Odds ratios			
	Weinig of niets van afweten (n=1.806)	Niet weten hoe aan te pakken (n=1.806)	Tijd en moeite (n=3.223)	Geld (n=2.060)
Financieel belang				
Niet in geld uit te drukken (referentie)			1	1
<€ 500			1,75	3,63
€ 501-€ 1.000			1,28	1,90
€ 1.001-€ 5.000			1,13	1,29
>€ 5.000			0,99	2,38
Wrb-gerechtigd				
Nee (referentie)	1	1	1	1
Mogelijk	1,42	1,25	0,92	0,89
Ja	0,98	0,86	1,01	1,25
Rechtsbijstandverzekering				
Ja (referentie)	1	1	1	1
Nee	0,86	0,54	1,40	1,20
Weet niet	0,92	0,67	1,47	1,45
Constante				
	13,38	1,11	0,11	0,20
Nagelkerke pseudo-R²				
	0,13	0,11	0,04	0,10

Noot: vetgedrukte cijfers geven statistisch significante verbanden aan ($p < 0,05$).

Het Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum (WODC)
is het kennisinstituut voor het
ministerie van Justitie en Veiligheid.
Het WODC doet zelf onafhankelijk
wetenschappelijk onderzoek of laat
dit doen door erkende instituten en
universiteiten, ter ondersteuning
van beleid en uitvoering.

Meer informatie:

www.wodc.nl