

Cahier 2007-10

Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand

Kenmerken, problemen en inkomenspositie

**G.C. Maas
E. Niemeijer**



Justitie

**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer KO 14
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07

E-mail: wodc@minjus.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

Voorwoord

De minister van Justitie draagt verantwoordelijkheid voor het functioneren van het rechtsbestel. Daartoe dient de minister kennis te nemen van zowel de feitelijke stand van zaken in het rechtsbestel als mogelijke alternatieve arrangementen en te verwachten gevolgen van eventuele stelselwijzigingen. Dit maakt het wenselijk om zowel periodiek als ad hoc kennis en informatie bijeen te brengen.

De directe beleidscontext van dit rapport is het kabinetsvoornemen om structurele ombuigingen te realiseren door wijzigingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Om gevolgen van stelselwijzigingen in te kunnen schatten is inzicht nodig in de kenmerken van de gebruikers van het stelsel.

Het rapport sluit aan bij eerdere WODC rapportages. In het verlengde van het werk van Klijn c.s. (1996;1998), waarin naast de toegang ook de toegangsregulering van de rechtsbijstand door prijsbeleid meer centraal is komen te staan, zijn er rapportages over meervoudig gebruik (o.a. Leertouwer, 2004). Recent is er ook rechtsvergelijkend onderzoek verricht (Barendrecht & van Zeeland, 2003). Parallel loopt de systematische verzameling van gegevens over het (rechtsbijstands)stelsel door de Raad voor Rechtsbijstand in het kader van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand.

Dit rapport is bedoeld als bijdrage aan de ontwikkeling van een beleidsvisie over de gesubsidieerde rechtsbijstand. Als zodanig is het geschikt voor een brede groep geïnteresseerden, zowel binnen Justitie als buiten Justitie, zoals media en wetenschap. De waarde ligt vooral in de koppeling die tot stand is gebracht tussen gegevens over toevoegingen afkomstig van de Raad voor Rechtsbijstand en gegevens over de personen aan wie deze zijn toegekend, ontleend aan het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS.

Mede namens de auteurs wil ik mijn dank uitspreken aan de begeleidingscommissie. Zonder de medewerking en inbreng van vertegenwoordigers van de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam, Frans Ohm en Lia Combrink-Kuiters en van Frits Huls van het Centraal Bureau voor de Statistiek zou dit rapport niet in deze vorm tot stand zijn gekomen. Dank ook aan Roberto Aidala, voor de vormgeving en lay-out van het rapport.

Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 1 |
| 1 Inleiding | 5 |
| 2 Verschillen in aflossingscapaciteit tussen bevolkingsgroepen | 11 |
| 2.1 Aflossingscapaciteit | 11 |
| 2.2 Arbeidsparticipatie en inkomstenbronnen | 12 |
| 2.3 Hoogte van het inkomen | 13 |
| 2.4 Armoede | 14 |
| 2.5 Problematische schulden | 15 |
| 2.6 Verandering van inkomen in de tijd | 16 |
| 2.7 Betalingsgedrag | 18 |
| 2.8 Conclusies | 18 |
| 3 Kenmerken van gebruikers van civiele toevoegingen | 21 |
| 3.1 Sociaal-economische kenmerken | 21 |
| 3.1.1 Arbeidsparticipatie | 22 |
| 3.1.2 Stabiliteit van inkomstenbronnen | 23 |
| 3.1.3 Gezinsinkomen | 26 |
| 3.1.4 Lage inkomens en armoede | 27 |
| 3.2 Sociaal-demografische kenmerken | 28 |
| 3.2.1 Geslacht, leeftijd en herkomst van de persoon | 29 |
| 3.2.2 Samenstelling van het huishouden | 31 |
| 3.3 Sociaal-geografische kenmerken | 32 |
| 3.4 Inkomenspositie en -verwachting | 33 |
| 4 Juridische problemen van gebruikers van civiele toevoegingen | 35 |
| 4.1 Juridische problemen gecategoriseerd | 35 |
| 4.2 Juridische problemen en kenmerken van toevoegingsgebruikers | 37 |
| 4.3 Meervoudig gebruik en kenmerken van toevoegingsgebruikers | 41 |
| 4.4 Overzicht groepskenmerken per rechtsterrein | 45 |
| 5 Conclusie | 47 |
| 5.1 Verschillen in aflossingscapaciteit tussen bevolkingsgroepen. | 47 |
| 5.2 Kenmerken van gebruikers van civiele toevoegingen | 48 |
| 5.3 Juridische problemen van gebruikers van civiele toevoegingen | 49 |
| 5.4 Tot besluit | 51 |
| Summary | 53 |
| Literatuur | 57 |
| Bijlagen | |
| 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie | 59 |
| 2 Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand | 61 |
| 3 Wrb-normen en inkomens Tabellen | 65 |
| 4 Indeling en frequentie juridische problemen | 67 |

Samenvatting

Achtergrond

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

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

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

Probleemstelling

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

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

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

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

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

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

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

Methode van onderzoek

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

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

Resultaten

Verschillen in aflossingscapaciteit tussen bevolkingsgroepen.

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

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

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

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

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

Kenmerken van gebruikers van civiele toevoegingen

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

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

Juridische problemen van gebruikers van civiele toevoegingen

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

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

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

Conclusie

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

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

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

1 Inleiding

Eén van de voorwaarden voor een goed functionerende rechtsstaat is dat iedere burger die een juridisch probleem heeft een beroep kan doen op rechtskundige bijstand.

De overheid is verantwoordelijk voor het treffen van een regeling die voorkómt dat burgers omwille van de kosten afzien van juridische bijstand. Volgens Artikel 18 van de Nederlandse Grondwet stelt de wet regels over het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Recenter is de verplichting van de staat zorg te dragen voor een effectieve rechtsbescherming zoals die spreekt uit Artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Mits een sluitend stelsel van rechtsbijstand gegarandeerd is, laat het EVRM de staat echter vrij in de regeling van de rechtsbijstand. De Grondwet laat aan de wetgever over hoe de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen wordt vormgegeven.

De vormgeving van het Nederlandse rechtsbijstandstelsel en regels over het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen zijn sinds 1994 uitgewerkt in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb, Stb. 1993, nr. 775). Op grond van deze wet kunnen minder draagkrachtige burgers een (gesubsidieerd) beroep op een toegevoegde rechtsbijstandverlener doen.¹ Zij betalen daarvoor ten hoogste een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Van de Nederlandse bevolking is 41% Wrb-gerechtigd.² In 2005 werden 351.300 toevoegingen afgegeven. Daarvan werden 98.646 ambtshalve afgegeven. Van de toevoegingen waren 20.673 aan asielrecht en 137.811 aan strafrecht gerelateerd. Er waren 6.622 rechtsbijstandverleners die dat jaar in ten minste één zaak gesubsidieerde rechtsbijstand verleenden. De overheidsuitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand werden voor 2005 geraamd op €375 miljoen, bij een opbrengst van ca. €33 miljoen uit eigen bijdragen. Het beroep op de Wrb en de overheidsuitgaven daarvoor zijn sinds 2000 toegenomen.

Recent is het Nederlandse stelsel doorgelicht op verschillende aspecten (Commissie Ouwerkerk, 2002; IBO rechtsbijstand 2002; Rijkschroeff e.a., 2001). Ook is het Nederlandse subsidiestelsel vergeleken met rechtsbijstandstelsels in andere Europese landen (Barendrecht en van Zeeland, 2003). Hierbij kwamen van het Nederlandse stelsel afwijkende leen-, verzekerings- en bijdragestelsels voor het voetlicht. Hoewel de onderzochte stelsels geen van alle eenvoudig toepasbaar in de Nederlandse situatie werden geacht, leverde de vergelijking wel denkrichtingen voor verbeteringen in dienstverlening en kostenbeheersing op.

In 2005 heeft het toenmalige directoraat-generaal Wetgeving Rechtspleging en Rechtsbijstand van het ministerie van Justitie een beleidsverkenkende notitie

¹ Voor details, zie bijlage 2.

² Dit percentage is op basis van inkomen en komt uit een ten behoeve van de Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand 2005 uitgevoerde enquête onder rechtzoekenden naar voren (Jungmann & Combrink 2005:72-73). De respondenten werd gevraagd aan te geven of hun netto huishoudinkomen meer of minder bedroeg dan het bedrag van de vastgestelde draagkrachtnorm om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Vanwege de verwachte onbetrouwbaarheid van antwoorden met betrekking tot vermogen is in die enquête niet gevraagd naar het vermogen. Bij toetsing van een verzoek om gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging gebeurt dit uiteraard wél.

geschreven over mogelijke alternatieven voor het Nederlandse bijdragestelsel. Aanleidingen voor het opstellen hiervan waren:

- De politieke belangstelling van de minister en de Tweede Kamer voor een bezinning op het huidige stelsel;
- De groei van aanbod en gebruik van particuliere rechtsbijstandspolissen. Steeds meer burgers zijn verzekerd tegen de kosten van rechtsbijstand. De vraag is of, en zo ja hoe, beleidsmatig op deze ontwikkeling gereageerd dient te worden;
- Twijfel over de mate waarin het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand waarborgt dat burgers daadwerkelijk toegang tot het recht hebben. Voorbeelden daarvan zijn de positie van rechtzoekenden met een inkomen (net) boven de inkomensgrens voor gesubsidieerde rechtsbijstand, en niet gedekte (buiten-) gerechtelijke kosten;
- Vragen met betrekking tot (financiële) beheersbaarheid van het huidige stelsel. De financiering van het huidige stelsel heeft immers een open-einde karakter³;
- De inzet van het voorgaande kabinet, als neergelegd in het Regeerakkoord 2003, en vooral het streven naar vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en verbreding van zijn keuzemogelijkheden. Er diende bezien te worden of dit uitgangspunt meer dan voorheen kon worden toegepast op het rechtsbijstandstelsel. De vraag die hierbij een rol speelt is of de overheid – wat betreft rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen- een primaire dan wel meer secundaire rol dient te vervullen.

Daarbij komt nog de inzet van het huidige kabinet, als blijkend uit het Regeerakkoord 2007. De afgesproken specificatie van het financieel kader van het coalitieakkoord 2008-2011 maakt melding van ombuigingen van €25 miljoen in 2008 en jaarlijks €50 miljoen in 2009-2011 (€50 miljoen “structureel”) voortvloeiend uit wijzigingen in het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.⁴

Om de gevolgen van eventuele stelselwijzigingen in het algemeen en de invoering van een leenstelsel in het bijzonder, in te kunnen schatten is allereerst meer inzicht nodig in de groep (potentiële) gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij gaat de aandacht in het bijzonder uit naar gebruikers van toevoegingen, waarvoor afhankelijk van inkomen en vermogen al dan niet een eigen bijdrage is verschuldigd (exclusief ambtshalve, straf- en asiel-toevoegingen).⁵

Mede met het oog op een eventueel leenstelsel is van belang na te gaan wat op basis van welke kenmerken van de (potentiële) gebruikers over hun aflossingscapaciteit⁶ nu en in de toekomst kan worden gezegd. Immers, als van grote delen van de doelpopulatie – die overigens niet (geheel) met de gebruikerspopulatie van het huidige subsidiestelsel samen hoeft te vallen – de draagkracht dusdanig laag blijkt dat van aflossingscapaciteit nauwelijks sprake is en uit hun achtergrondkenmerken kan worden opgemaakt dat in die situatie in de toekomst weinig verbetering zal komen, dan zal overgang naar een leenstelsel

³ Iedereen die op grond van de wet behoort tot de doelgroep kan aanspraak maken op de regeling. Gerechtigden komt geld toe, zonder dat van te voren te overzien is wie van deze regeling in welke mate gebruik zullen gaan maken.

⁴ Het regeerakkoord vermeldt als wijziging slechts ‘verzekeringstelsel rechtsbijstand’, zonder nadere tekst of uitleg.

⁵ Onder civiele toevoegingen worden in dit onderzoek verstaan alle toevoegingen behalve ambtshalve toevoegingen en toevoegingen op het terrein van straf- en asielrecht. Als gevolg van deze indeling vallen toevoegingen op bijvoorbeeld het terrein van het bestuurs- of sociale zekerheidsrecht ook onder de noemer civiele toevoegingen.

⁶ Onder aflossingscapaciteit wordt het vermogen van een (potentiële) schuldenaar tot aflossen van een schuld verstaan.

wellicht niet de gewenste effecten sorteren.⁷ Echter, ook als grote delen van de doelpopulatie wél over aflossingscapaciteit (zullen) beschikken, is het met het oog op eventueel te formuleren uitzonderingsgevallen, aanvullende maatregelen en/of flankerend beleid van belang te weten welke subgroepen risico lopen buiten de boot te vallen.

De inkomstenkant is echter maar een deel van het capaciteitsvraagstuk. Ook de aard van de juridische problemen waarvoor (potentiële) stelselgebruikers een beroep op het rechtsbijstandstelsel doen speelt een rol. Sommige juridische problemen zijn urgenter, complexer of existentiëler dan andere. Ook kan sprake zijn van clustering of stapeling van problemen. Afhankelijk van de aard van de juridisch probleemsituatie kan vaker, uitgebreider of gespecialiseerder rechtsbijstand nodig zijn. Voorzover probleemkenmerken de benodigde rechtsbijstand bepalen, zijn zij ook van invloed op de kosten en de omvang van (een) benodigde lening(en). Naast de kenmerken van gebruikers zelf zijn dus ook de kenmerken van de problemen waarvoor zij een toevoeging krijgen van belang.⁸

Wat betreft het beroep op rechtsbijstandstelsel is de verwachting dat problemen niet willekeurig over gebruikers verdeeld zijn. Een echtscheiding, ontslag of een geweigerde verblijfsvergunning kunnen alle drie een juridisch probleem opleveren. Het zal echter duidelijk zijn dat gehuwden, werknemers en allochtonen meer kans op deze problemen hebben dan ongehuwden, gepensioneerden en autochtonen. Samenhang tussen kenmerken van stelselgebruikers en van hun juridische problemen is van belang omdat de aard van een probleem gebruiker(s) kan dwingen rechtsbijstand in te schakelen (hoge rechtsnoodzaak). Hoewel de keuzevrijheid bij civiele zaken in vergelijking tot straf-, en asielzaken het grootst is, en de rechtsnoodzaak het kleinst, is niet gezegd dat keuzevrijheid en rechtsnoodzaak voor alle civiele zaken even groot zijn. Zo valt te verwachten dat allochtonen bij weigering van een verblijfsvergunning vaker een beroep zullen doen op het rechtsbijstandstelsel dan werknemers, ongeacht herkomst, bij ontslag.

In dit onderzoek staat in het kader van een mogelijke overgang naar een ander stelsel voor rechtsbijstand de vraag naar aflossingscapaciteit centraal. De doelstelling van het onderzoek is driedelig:

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

Met het beantwoorden van deze vragen beoogt het onderzoek een ondersteuning te bieden voor de ontwikkeling van een beleidsvisie over de Nederlandse gesubsidieerde rechtsbijstand.

⁷ Uit de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand is bekend dat van degenen die een civiele toevoeging aanvragen, een aanzienlijk deel uit de laagste inkomenscategorieën van de Wrb afkomstig is. In januari 2003 betaalde 13% géén eigen bijdrage en 56% de laagste eigen bijdrage. Bij die civiele toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage is betaald, nam het aandeel in de laagste categorie toe van 63% in januari 2003 tot 69% in januari 2005. Eind maart 2006 bedroeg dit 73%.

⁸ Ook met het oog op een mogelijke overgang naar een verzekeringsstelsel is samenhang tussen kenmerken van (potentiële) gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand en juridische problemen van belang. Het betreft de vraag in hoeverre de voor deze groep en subgroepen typerende problemen door rechtsbijstandverzekeringen worden gedekt.

Op basis van deze doelstelling luiden de onderzoeksvragen:

- a. *Van welke bevolkingsgroepen kan worden verwacht dat zij meer, minder of geen aflossingscapaciteit hebben;*
- b. *In hoeverre vertonen gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand in civiele zaken met deze bevolkingsgroepen overeenkomstige kenmerken;*
- c. *Wat zijn de meest voorkomende juridische problemen waarvoor gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand een toevoeging ontvingen;*
- d. *Wat is hieruit af te leiden over (de ontwikkeling van) hun inkomenspositie en eventuele aflossingscapaciteit?*

Voor deze verkennende studie heeft deskresearch plaatsgehad. Het betreft literatuurstudie van recent onderzoek naar factoren die draagkracht, draagkrachtdynamiek en draagkrachtverbetering bepalen. Recent onderzoek is gebruikt om kenmerken van personen en huishoudens te identificeren, die van invloed zijn op bijzonder risico in relatie tot aflossingscapaciteit nu en in de toekomst. Ook is aansluiting gezocht bij afgerond onderzoek en publicaties van het WODC en de Raden voor Rechtsbijstand over gefinancierde rechtshulp en gesubsidieerde rechtsbijstand.

Daarnaast kent het onderzoek een empirische component. Voor het eerst zijn gegevens over (civiele) toevoegingen gekoppeld aan geregistreerde achtergrondkenmerken van de gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand die een (civiele) toevoeging hebben gekregen. De gegevens over (civiele) toevoegingen zijn afkomstig uit het Gefinancierde Rechtsbijstand Administratie Systeem (GRAS). De gegevens over personen zijn afkomstig uit het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), dat via het Centrum voor Beleidsstatistiek dergelijke microdata voor onderzoek beschikbaar maakt.

De opzet van dit onderzoek kent enkele beperkingen. Ten eerste beperkt het onderzoek zich tot een verkenning van kenmerken van toevoegingsgebruikers en van de juridische problemen waarvoor zij een toevoeging hebben gekregen: van een stelselvergelijking is géén sprake. Een tweede beperking is gelegen in de tijd: de gegevens betreffen toevoegingen die in de periode 3 april 2006 tot en met 25 juli 2006 zijn afgegeven aan WRB-gerechtigde rechtzoekenden. Een derde beperking betreft het soort toevoeging: binnen de periode ligt de focus op civiele toevoegingen en de gebruikers daarvan. Onder civiele toevoegingen worden in dit onderzoek verstaan alle toevoegingen behalve ambtshalve toevoegingen en toevoegingen op het terrein van straf- en asielrecht. Dit betekent dat toevoegingen op bijvoorbeeld het terrein van bestuurs- of sociale zekerheidsrecht hier ook onder de noemer civiele toevoegingen vallen.⁹

De opbouw van de rapportage sluit nauw aan bij de vraagstelling. Uitgangspunten zijn a) dat aflossingscapaciteit het vermogen tot het aflossen van een schuld is, b) dat het kunnen aflossen van een schuld een vrij besteedbaar inkomen boven een zeker minimum veronderstelt, en c) dat dit inkomen in de tijd kan toenemen maar

⁹ Bij ambtshalve toevoegingen en toevoegingen ten behoeve van asielprocedures wordt geen eigen bijdrage geheven. Er vindt dan ook geen inkomensstoets plaats. Zonder inkomensstoets komt het sofi-nummer niet beschikbaar. Dit verhindert koppeling van toevoegingsgegevens en persoonsgegevens. Voor asielaanvragers – die niet in de gemeentelijke basis administratie (GBA) zijn opgenomen – geldt bovendien dat hun persoonsgegevens niet in het SSB voorkomen.

ook afnemen of zelfs verdwijnen. Inkomen en inkomensontwikkeling staan dus centraal.

In hoofdstuk 2 kijken we naar verschillen in inkomen en aflossingscapaciteit tussen bevolkingsgroepen. Hierbij komen kenmerken aan de orde, die van belang zijn voor (de ontwikkeling van) aflossingscapaciteit en het identificeren van risicogroepen. We gaan na van welke bevolkingsgroepen verwacht kan worden dat zij relatief weinig of geen aflossingscapaciteit hebben. Hierbij gaat het om kenmerken als arbeidsparticipatie, de hoogte van inkomen, samenstelling van het huishouden, armoede, en betalingsgedrag.

In hoofdstuk 3 worden gegevens over gebruikers van civiele toevoegingen gepresenteerd. We gaan op basis van deze gegevens na in welke mate gebruikers van civiele toevoegingen dezelfde kenmerken vertonen als bevolkingsgroepen waarvan in het voorgaande hoofdstuk is vastgesteld dat zij weinig of geen aflossingscapaciteit hebben. Naarmate de gebruikers meer overeenkomstige kenmerken met deze bevolkingsgroepen hebben zal de kans dat zij weinig of geen aflossingscapaciteit hebben groter zijn.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de juridische problemen waarvoor gebruikers van civiele toevoegingen gesubsidieerde rechtsbijstand ontvingen. Ook bekijken we de samenhang tussen (hoofd)afgiftecategorie en kenmerken van de gebruiker, in het bijzonder diens arbeidsparticipatie, geslacht, leeftijd en herkomst, als ook de samenstelling van diens huishouden. Ten slotte komen meervoudig gebruik en de relatie daarvan met clusters van juridische problemen en gebruikerskenmerken aan de orde.

Dit rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 5, waarin de voornaamste bevindingen van deze studie worden samengevat.

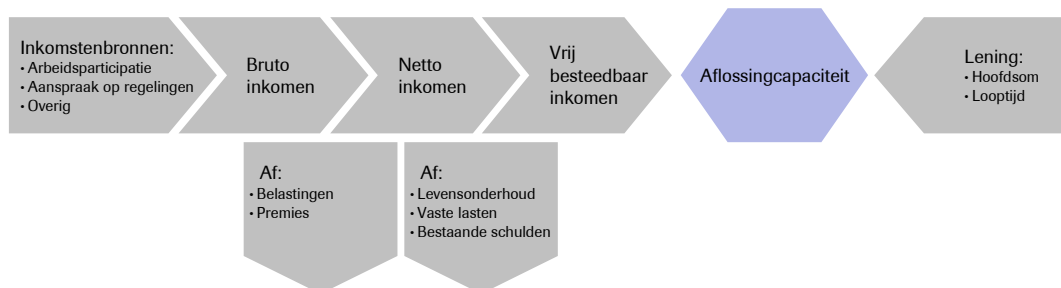
2 Verschillen in aflossingscapaciteit tussen bevolkingsgroepen

In dit hoofdstuk willen we er achter komen van welke bevolkingsgroepen kan worden verwacht dat zij relatief weinig of zelfs geen aflossingscapaciteit hebben. Naarmate de (huidige) gebruikers van rechtsbijstand meer overeenkomstige kenmerken hebben is hun verwachte aflossingscapaciteit navenant kleiner.

2.1 Aflossingscapaciteit

Aflossingscapaciteit is het vermogen tot aflossen van een schuld. Dit varieert met de omvang van de schuld, met het vrij besteedbare inkomen en in de tijd (figuur 2.1). Aflossingscapaciteit in enge zin is het bedrag dat de schuldenaar maandelijks maximaal kan betalen om een schuld af te lossen.¹⁰ Het gaat daarbij om de financiële middelen van huishoudens om (een) eventuele of additionele schuld(en) af te lossen, gegeven kosten van levensonderhoud en bestaande lasten.¹¹

Figuur 2.1 Aflossingscapaciteit



Met het begrip aflossingscapaciteit wordt een brug geslagen tussen het inkomen van een huishouden en het al dan niet problematische karakter van een schuldsituatie. Behalve van de financiële middelen van de (potentiële) schuldenaar of zijn huishouden zijn aflossingsmogelijkheden vooral afhankelijk van de hoogte van de schuld. Omdat nog niet bekend is wat de omvang van een eventuele lening ter financiering van rechtsbijstand zou gaan bedragen kan de hoogte van de schuld hier niet aan de orde komen. Aflossingsgedrag kan worden omschreven als het patroon van feitelijke aflossing van een schuld. Dit komt neer op de bedragen die de schuldenaar maandelijks betaalt of heeft betaald om schuld af te lossen.

¹⁰ Daartoe wordt eerst het vrij te laten bedrag berekend dat de schuldenaar minimaal nodig heeft voor levensonderhoud en vaste lasten. Voor de kosten van levensonderhoud worden normbedragen gehanteerd die van de persoonlijke situatie afhangen. Woonlasten, ziektekostenverzekering schulden etc. vormen samen met het normbedrag voor levensonderhoud het draagkrachtloos inkomen. Het netto inkomen minus het draagkrachtloos inkomen geeft de aflossingscapaciteit. De aflosperiode is doorgaans 36 maanden, en maximaal 60 maanden. Tezamen met eventuele vermogensbestanddelen is dan het totaal voor de aflossing van de schulden beschikbare bedrag bekend. (bronnen: website NIBUD / folder Gedragscode Schuldregeling NNVK).

¹¹ Concreet gaat het om een schuld die zou moeten worden aangegaan ter financiering van benodigde rechtsbijstand. Dit kan een eerste en dus enige schuld zijn. Het kan echter ook de vorming of uitbreiding van een schuldenportfolio zijn.

Het kunnen aflossen van een schuld veronderstelt vrij besteedbaar inkomen boven een zeker minimum. Voor aflossingscapaciteit is dus allereerst een inkomen vereist. De meeste inkomstenbronnen houden verband met arbeidsparticipatie, nu of in het verleden. Indien iemand geen inkomsten uit werk heeft, is het risico op geen of weinig aflossingscapaciteit groter. Daarnaast is de hoogte van het inkomen van belang: dit moet een bedrag overstijgen dat de (potentiële) schuldenaar minimaal nodig heeft om van te leven. Personen die in armoede leven of met problematische schulden kampen hebben weinig tot geen aflossingscapaciteit.

Tegen deze achtergrond wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan arbeidsparticipatie, de hoogte en verdeling van inkomens, armoede en problematische schulden. Aflossingscapaciteit is echter geen statisch gegeven. Inkomens kunnen immers groeien, dalen of zelfs verdwijnen. Daarom wordt ook aan verandering van inkomen en reïntegratie aandacht besteed. Ten slotte komen in de laatste paragraaf betalingsgedrag, -achterstanden en incasso aan de orde.

2.2 Arbeidsparticipatie en inkomstenbronnen

Zonder inkomen geen aflossingscapaciteit. Veel inkomstenbronnen hangen samen met (eerdere) arbeidsparticipatie. Van groepen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie en een lage(re) arbeidsparticipatie mag tevens worden verwacht dat zij een geringe of risicovolle aflossingscapaciteit hebben. Wat is de aard en de omvang van deze groep?

Sinds 1983 is het aantal werkenden in Nederland gestegen van 5 miljoen naar 7 miljoen. Ook is de verdeling van arbeidsdeelname over de bevolking veranderd. Vooral vrouwen traden in groten getale toe, zij het vaak in deeltijd. Arbeidsparticipatie nam ook toe door hervorming van de sociale zekerheid (beperking van uitkeringshoogte en -duur, aanscherping van voorwaarden voor verkrijgen van een uitkering). Toch bestaat er nog altijd een groot aantal werklozen, bijstandsgerechtigden, arbeidsongeschikten en gepensioneerden.

Tabel 2.1 Personen met en zonder inkomen uit werk, uitkering of pensioen, in 2004 (N=16.297.400)

| Arbeidsparticipatie (inkomstenbron) | Personen % |
|---------------------------------------|---------------|
| <i>Actief/participerend</i> | 47,7 |
| - Werknemer (Loon) | 42,8 |
| - Zelfstandige (Winst) | 4,9 |
| <i>Niet-actief/niet-participerend</i> | 52,3 |
| - Uitkeringsontvanger (Uitkering) | 10,4 |
| - Gepensioneerde (Pensioen) | 18,3 |
| - Overig inactief (geen inkomen) | 23,6 |
| Totaal | 100 |

Bron: CBS - Statline (15-03-2007)

Uit tabel 2.1. blijkt dat 76% van de bevolking in 2004 inkomsten uit betaalde arbeid, onderneming, uitkering of pensioen heeft. In dit jaar kan 48% als 'actief' in de zin van participerend in het arbeidsproces worden gekenschetst. Het grootste deel van de groep die actief participeert, doet dat in loondienst (43%). Het aandeel

zelfstandigen is veel kleiner (5%). Het aandeel niet-actieven is 52%, waarvan meer dan de helft echter wél een inkomen heeft (uitkering of pensioen: 29%). De grootste subgroep niet-actieven mét een inkomen zijn de gepensioneerden (18%). De rest (10%) heeft een uitkering sociale voorzieningen of andere overdracht. Bijna 1,7 miljoen mensen hadden bij elkaar 1,8 miljoen uitkeringen, waarvan 50% wegens arbeidsongeschiktheid, 24% in het kader van algemene bijstand, 14% wegens werkloosheid en 13% op andere grondslag.¹²

De beroepsbevolking verandert van samenstelling door instroom van jongeren en immigranten en een uitstroom van ouderen, emigranten en uitvallers. Uit WRR-onderzoek spreekt dat vooral oudere werknemers (55-65 jaar), vrouwen en lager opgeleiden, waaronder veel allochtonen, een relatief zwakke arbeidsmarktpositie hebben en een lage(re) arbeidsparticipatie kennen (WRR, 2000 & 2007).

2.3 Hoogte van het inkomen

Behalve de bron van inkomsten is uiteraard ook de hoogte van het inkomen van belang. Wil aflossingscapaciteit ontstaan dan moet er immers *voldoende* inkomen zijn. Het is evident dat niet iedereen evenveel inkomen heeft. Uit onderzoek blijkt dat de sociaal-economische positie, het opleidingsniveau en de leeftijd van het hoofd van de huishouding, alsook de huishoudenssamenstelling¹³ de voornaamste factoren zijn die de hoogte van het inkomen van huishoudens bepalen (Pommer, van Leeuwen & Ras, 2003:82-84). Het land van herkomst van de hoofdverdiener speelt een rol voorzover het eerste generatie niet-westerse allochtonen ('nieuwkomers') betreft.

Een hoog gemiddeld inkomen hebben:

- Huishoudens bestaande uit een paar, met jongste kind van 18 jaar of ouder
- Huishoudens bestaande uit een paar, beide verdienend
- Huishoudens met een hoog opgeleide hoofdverdiener (HBO/WO)
- Huishoudens met een hoofdverdiener die zelfstandige ondernemer is
- Huishoudens met een hoofdverdiener werkzaam in tertiaire of quataire sector

Een laag gemiddeld inkomen hebben:

- Huishoudens bestaande uit één ouder, met jongste kind van jonger dan 18 jaar
- Huishoudens bestaande uit één persoon, zonder arbeidsinkomen,
- Huishoudens met een hoofdverdiener in de leeftijd van 18 tot en met 24 jaar
- Huishoudens met een werkloze hoofdverdiener, die een uitkering, bijstand en of studiebeurs ontvangt,
- Huishoudens met een arbeidsongeschikte hoofdverdiener

Hoge inkomens van huishoudens hangen samen met een hoog opleidingsniveau van de hoofdverdiener, met inkomen uit werk of onderneming, en met samenleven (koppel, al dan niet beide werkend). Lage inkomens van huishoudens hangen samen met een jonge leeftijd van de hoofdverdiener, met een niet uit arbeid

¹² Het aantal personen met deze uitkeringen bedroeg in 2004 respectievelijk: 893,400; 253,600; 427,500 en 229,500.

¹³ Onder huishoudenssamenstelling worden alle kenmerken van het huishouden verstaan die met de samenstelling te maken hebben: aantallen verdieners en afhankelijken, wel of geen partner, aantal kinderen naar leeftijd, etc. Andere in deze context gebruikte termen hiervoor zijn 'type huishouden' en 'samenstelling van het huishouden'.

voortkomend inkomen (beurs, uitkering) en met er alleen voor staan (alleenstaande, al dan niet met minderjarig kind). De hoogte van het inkomen hangt af van het aantal verdieners en het totaal wat zij gezamenlijk inbrengen. Of dat totale inkomen voldoende is voor het huishouden hangt (mede) af van het aantal afhankelijke personen in het huishouden. Ten opzichte van groepen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie en een lage(re) arbeidsparticipatie levert deze verkenning van het inkomensbeeld twee additionele risicogroepen op: jongeren tot 25 jaar en alleenstaanden, al dan niet met minderjarig kind.

2.4 Armoede

Volgens het Armoedebericht 2006 (Otten, Bos, Vrooman & Hoff, 2006) hadden 674.000 (10,3%) van de huishoudens in 2004 een inkomen onder de lage-inkomensgrens.¹⁴ Deze huishoudens omvatten ruim 1,4 miljoen mensen, ofwel 9,4% van de bevolking. Uit de Armoedemonitor 2005 (Vrooman, Soede, Dirven & Trimp, 2005) blijkt dat er verschillen tussen huishoudens zijn naar voornaamste inkomstenbron, huishoudenssamenstelling, en land van herkomst. Op het niveau van personen wordt verschil naar geslacht en leeftijd bevestigd. Ook gemeentegrootte speelt mee:

- Bij de voornaamste inkomstenbron van het huishouden blijkt er vooral verschil in aandeel lage inkomens te zijn tussen huishouden met arbeidsinkomen en die met overdrachtsinkomens, tussen soorten arbeidsinkomen onderling en tussen soorten uitkeringen onderling.
- Bij de samenstelling van huishoudens is er vooral onderscheid tussen wel of niet samenleven, en wel of geen zorgverplichting voor een minderjarig kind.
- Bij het land van herkomst blijkt er vooral verschil tussen autochtonen en allochtonen, tussen westerse en niet-westerse allochtonen en tussen oudere en nieuwere groepen niet-westerse allochtonen.
- Qua leeftijd onderscheiden zich vooral de personen tot 18 jaar, de personen die relatief kort voor het pensioen zitten (55-65 jaar) en de oudere gepensioneerden van de rest.
- Mede door oververtegenwoordiging van uitkeringsontvangers, allochtonen en gepensioneerden is armoede vooral geconcentreerd in de grote(re) steden.

Wat betreft het aandeel lage inkomens zijn de risicogroepen: huishoudens met als voornaamste inkomstenbron een uitkering (21-76% lage inkomens, afhankelijk van soort uitkering), of winst uit onderneming¹⁵ (16%), éénoudergezinnen (37%), alleenstaanden (16%), niet-westerse allochtone huishoudens (23-58%, afhankelijk van land), huishoudens in grote gemeenten (14-17%, afhankelijk van stad). Daarnaast vrouwen, jongeren tot 18 jaar, 65-minners en oudere 65-plussers.

De verkenning van armoede in Nederland levert naast precisering van eerder onderscheiden risicogroepen één additionele risicogroep op: stedelingen, in het

¹⁴ Deze grens is gebaseerd op het inkomen dat in koopkracht vergelijkbaar is met het bijstandsniveau van een eenpersoonshuishouden in 1979. Behalve van de *Lage-inkomensgrens* is tevens sprake van de zg. *Beleidsmatige grens*. De Beleidsmatige grens is bedoeld om doelgroepen van het overheidsbeleid te bepalen en gelijk aan 105 % van de normen die gelden in de Algemene Bijstand, de Algemene Kinderbijslag en, bij 65-plussers, de AOW (sociaal minimum).

¹⁵ Een relatief groot deel zelfstandigen met een laag inkomen laat onverlet dat zij, zoals in §2.3 werd vermeld, als groep gemiddeld een hoog inkomen hebben. Inkomensverschillen binnen de groep zijn groot in vergelijking tot die bij de groep werknemers. Tegenover grotere inkomsten bij bedrijfssucces staan hardere financiële klappen bij bedrijfsfalen.

bijzonder inwoners van de grote gemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.¹⁶ Ook blijken de effecten van stapeling van kenmerken: onder uitkeringsgerechtigde en oudere allochtonen komen respectievelijk 63% en 38% lage inkomens voor, in vergelijking tot 48% onder uitkeringsgerechtigden, rond 30% onder niet-westerse allochtonen en 5-7% onder ouderen en gepensioneerden.

2.5 Problematische schulden

Vrij besteedbaar inkomen hangt af van de hoogte van het inkomen en de lasten die ervan betaald moeten worden. Bestaande schulden beperken aflossingscapaciteit. Is al sprake van problematische schulden, dan is aflossingscapaciteit voor een nieuw lening in feite nihil. Schulden worden problematisch genoemd als ze gemaakt moeten worden om rond te komen, of wanneer het moeilijk blijkt afbetalingstermijnen van al aangepane schulden te voldoen.¹⁷ Geschat is dat ruim 500.000 huishoudens in Nederland, ca. 7,5%, zich in een risicovolle schuldsituatie bevonden. Van deze groep zou ongeveer de helft zich in een problematische situatie bevinden (Jungmann, 2006:46).

Huishoudens met een problematische schuld (Serail, 2004:21-23):

- zijn vaker eenoudergezin;
- hebben vaker én meer kinderen;
- hebben vaker een vrouw als hoofdkostwinner;
- zijn vaker niet van Nederlandse herkomst;
- zijn relatief jong (tot 45 jaar);
- hebben vaker geen inkomen uit huidige arbeid;
- hebben vaker een inkomen tot maximaal 100% van het netto sociaal minimum.

Huishoudens met een risicovolle schuld (Serail & von Bergh, 2007:23-24):

- zijn vaker eenoudergezinnen en minder vaak alleenstaanden
- tellen vaak meer kinderen dan huishoudens zonder schuld
- hebben vaker een vrouw als hoofdkostwinner
- hebben vaker een hoofdkostwinner tussen 45 en 65 jaar oud en minder vaak een hoofdkostwinner ouder dan 65 jaar
- zijn vaker huishoudens waarin één partner inkomen heeft uit arbeid en de ander niet uit arbeid en minder vaak huishoudens met twee partners met inkomen uit arbeid
- wonen vaker in een huurwoning dan huishoudens zonder schuld.

¹⁶ Armoede kan op verschillende niveau's ontstaan, inclusief op dat van gemeenten. Voor zover gemeenten een zelfstandige invloed hebben, komt dat vooral door samenstellingseffecten. Toch wordt een klein deel van de verschillen tussen gemeenten in de kans op armoede verklaard door 'zuivere' gemeentekennmerken, met name de sociaal-economische status. Als de sociaal-economische status van een gemeente lager is, wordt de kans op armoede voor bewoners hoger, ongeacht de kenmerken van individuele personen of het huishouden waartoe zij behoren.

¹⁷ Volgens Serail & von Bergh (2007) is van een *problematische* schuldsituatie sprake als 1) de som van de geëiste maandelijkse betalingen hoger is dan de volgens de Recofa rekenmethode gecalculeerde aflossingscapaciteit en/of er een bedreigende schuld (een betalingsachterstand van minimaal twee maanden) is op in één of meer van de categorieën huur, hypotheek, energie, ziektekostenverzekering, WA-verzekering of inboedelverzekering, en 2) er geen bereidheid van schuldeisers is om een betalingsregeling te treffen, en 3) er geen mogelijkheid van herfinanciering van de schulden is en 4) er geen vermogen aanwezig is dat geliquideerd kan worden. Van een *risicovolle* schuldsituatie is sprake als alleen aan criterium 1 is voldaan.

Het is duidelijk dat genoemde categorieën elkaar in de praktijk deels overlappen. Zo hebben eenoudergezinnen vaker een vrouwelijke hoofdkostwinner en maken hoofdkostwinners in de leeftijd tussen 45 en 65 jaar vaker dan 65-plusser deel uit van een huishouden met (minderjarige) kinderen. Toch hebben vrijwel al de genoemde kenmerken een zelfstandige effect in relatie tot het hebben van risicovolle schulden. Een eenoudergezin heeft dus meer kans heeft op risicovolle schulden dan een huishouden met een andere samenstelling, ongeacht de sekse en de leeftijd van de ouder, het aantal kinderen, en de arbeidssituatie. Er bestaat veel overeenkomst tussen kenmerken van groepen met risicovolle of problematische schulden en die van groepen met een hoog armoede risico. Een laag inkomen is de belangrijkste risicofactor voor ontstaan van problematische schulden. Bij lage inkomens is de noodzaak schulden te maken het grootst onder eenoudergezinnen en alleenstaanden onder 65 jaar (Otten, Bos, Vrooman & Hoff, 2006).

2.6 Verandering van inkomen in de tijd

Inkomstenbronnen en inkomen zijn geen statisch maar een dynamisch gegeven. In het algemeen kan worden verwacht dat inkomens tot middelbare leeftijd toenemen en daarna afnemen. Tussentijdse inkomensrisico's zijn tweërlei. Enerzijds zijn zij gelegen in de toename van lasten, bijvoorbeeld door gezinsuitbreiding op jongere leeftijd, door ziekte of handicap tijdens het werkzame leven en door grotere (of duurdere) zorgbehoeften op oudere leeftijd. Anderzijds zijn zij gelegen in het geheel of gedeeltelijk wegvallen van inkomen, bijvoorbeeld als gevolg van vrijwillige tijdelijke uittreding, (echt)scheiding, gedwongen werkloosheid, enigerlei vorm van arbeidsongeschiktheid en van pensionering.

Kansen op inkomensverandering

Uit onderzoek (Interview NSS, 2006) komt naar voren dat ongeveer de helft van de Nederlandse huishoudens in de periode 2004 - 2006 een ongewijzigd huishoudinkomen had. Bij de helft waarvan het inkomen wél veranderde, kwam inkomensdaling van jaar tot jaar vaker voor dan inkomensstijging. Kijkend naar de toekomst verwachtte bijna de helft van de respondenten (47%) dat er in de komende twee jaar geen verandering in het inkomen zou optreden. Van de overigen was de groep die een stijging verwachtte ongeveer even groot als de groep die een daling verwachtte. Als oorzaken van (verwachte) inkomensvoortgang werden genoemd het meer of elders gaan werken of het beter betaald krijgen van werk. Bij de oorzaken van de verwachte inkomensdaling blijkt het te gaan om – al dan niet gedwongen – (vervroegde) uittreding, ziekte of (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid en pensionering. Ook verlaging van een uitkering (overheidsingrijpen) en een gewijzigd economische klimaat worden als redenen voor (verwachte) daling van inkomen genoemd.

Kansen op inkomensverbetering vanuit een zwakke startpositie

Eén op de vijf van de 9,1 miljoen mensen van 15 jaar en ouder blijkt in de periode 1995-2003 ooit een laag inkomen te hebben gehad (Vrooman, Soede, Dirven & Trimp, 2005:53). Deze ongunstige inkomenspositie was echter in bijna twee derde van de gevallen (64%) van tijdelijke aard en het betrof in dat geval een periode van hooguit vier jaar. Bij een slechte uitgangspositie is er dus een gerede kans op verbetering van de slechtere financiële positie en draagkracht. Deze kans op

verbetering blijkt echter niet voor iedereen gelijk. Een verhoogde kans op een langdurig laag inkomen hebben alleenstaanden, eenoudergezinnen met minderjarige kinderen, uitkeringsontvangers en niet-westerse allochtonen, vooral Marokkanen.

Reïntegratie

Uitkeringsontvangers hebben niet alleen vaker maar ook vaker langdurig een laag inkomen en dus een lagere kans op financieel herstel. Voor deze omvangrijke groep is reïntegratie van groot belang voor de ontwikkeling van inkomen en aflossingscapaciteit.¹⁸

Van de bijna 1,7 miljoen uitkeringsontvangers is de helft (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt. Afhankelijk van de gehanteerde criteria¹⁹ zou van het totaal van de uitkeringsontvangers 18-27% reïntegreerbaar zijn (Hoff & Jehoel-Gijsbers, 2003). Voor het totaal van de arbeidsongeschikten zou volgens wettelijke criteria 15% en volgens uitvoeringscriteria 10% reïntegreerbaar zijn: van de volledig arbeidsongeschikten 0% en van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten 35-53%. Van de mensen met een bijstandsuitkering zouden 23-35% en van de werklozen 66-100% reïntegreerbaar zijn.

De feitelijke reïntegratie komt echter lager uit:

- Bij arbeidsongeschikten ligt de kans op uitstroom wegens herstel tussen 2,5 en 8,5%. De kans op uitstroom naar betaald werk is gerelateerd aan leeftijd (hogere kans indien jonger dan 35 jaar), de aard en mate van arbeidsongeschiktheid (hogere kans indien een fysiek probleem en gedeeltelijk ongeschikt), uitkeringsduur (hogere kans indien van korte duur) en woonregio (hogere kans indien in het zuiden). Vrouwen stromen vaker dan mannen in én uit arbeidsongeschiktheidsregelingen maar de kans op werkherleving is niet gerelateerd aan geslacht. Duurzame uitstroom is enkel aan leeftijd gerelateerd.
- Bij bijstandsonvangers ligt de uitstroomkans naar werk rond 25%. Uitstroom is gerelateerd aan geslacht (mannen stromen vaker uit dan vrouwen), leeftijd (jongeren stromen vaker uit dan ouderen in de pre-pensioen leeftijd), en huishoudenssamenstelling (alleenstaande- en éénpersoonshuishoudens stromen vaker uit dan éénouder- en meerpersoonshuishoudens). Alleenstaanden en mannen stromen wel vaker opnieuw in de bijstand in.
- Bij werklozen ligt de uitstroomkans rond 30%. Uitstroom verschilt naar geslacht (mannen stromen sneller uit dan vrouwen), leeftijd (jongeren tot 35 jaar hebben een goede kans) en woonregio.

Ook in recenter jaren is de kans op werkherleving vanuit arbeidsongeschiktheid duidelijk nog het laagst en die vanuit werkloosheid duidelijk nog het hoogst (Heyma, 2006; de Graaf-Zijl, Groot & Hop, 2006). Ook de voor reïntegratiekansen belangrijke kenmerken zijn niet wezenlijk veranderd (Heyma, Zwinkels & van Seters, 2003; Heyma, Cuelenaere, Reijenga & de Graaf, 2005; van Deursen, 2007).

¹⁸ Gepensioneerden zitten vaak net boven het sociaal minimum. Voor deze groep is het vooruitzicht op inkomensverbetering echter niet gerelateerd aan reïntegratie.

¹⁹ Hoff & Jehoel-Gijsbers (2003) onderscheiden wettelijke, uitvoerings- en subjectieve criteria. Het gaat respectievelijk om het aantal uitkeringsgerechtigden dat op basis van wet- en regelgeving in staat wordt geacht tot het verrichten van arbeid, het aantal uitkeringsgerechtigden dat reïntegreerbaar is volgens de criteria die door bemiddelende instanties worden gehanteerd en het aantal uitkeringsgerechtigden dat volgens eigen inschatting zou kunnen reïntegreren.

Werkgevers geven nog steeds de voorkeur aan intreders zonder uitkeringsverleden – zoals schoolverlaters en herintredende vrouwen – of aan werkzoekenden die vanuit een andere baan solliciteren.

2.7 Betalingsgedrag

Uit onderzoek (Interview NSS, 2006) komt naar voren dat veel Nederlanders het niet zo nauw nemen met betalingstermijnen. Behalve nonchalance en gemakzucht is daar ook berekening debet aan. ‘Rekenende’ consumenten zien het als een sport om zo laat mogelijk te betalen. Deze categorie is vooral groot onder de bovenmodale inkomens en in de leeftijdscategorie 35 tot 49 jaar.

Welke rekeningen bij geldgebrek prioriteit krijgen is duidelijk: de eerste zorg betreft een dak boven het hoofd (huur, hypotheek), de beschikbaarheid van water, gas en elektriciteit en ten slotte verzekering tegen ziektekosten. Jong en oud, arm en rijk zijn daar eensluidend in. Hoewel vooral rekeningen van uitgevers (abonnementen), verenigingen (contributies), webwinkels, postorderbedrijven blijven liggen, is ook de betaling van rekeningen voor (mobiele) telefonie nogal eens een probleem.

De afgelopen vijf jaar heeft 17% van de respondenten (of de partner) te maken gehad met een incassobureau en 7% met een deurwaarder. Onder de 50-plussers is het aandeel met incassocontact het laagst, onder benedenmodalen het hoogst. Deurwaardercontact was er vooral bij personen onder 35 jaar (13%) en onder huishoudens met een benedenmodaal inkomen (16%).

Uit de Armoedemonitor 2005 (Vrooman, Soede, Dirven & Trimp) blijkt dat naarmate sprake is van een lager inkomen, huishoudens vaker betalingsachterstanden hebben. Betalingsachterstanden ontstaan vooral op posten als hypotheek, huur, gas, water en licht. Daarnaast echter ook voor verzekeringen en leningen. Wat betreft de aflossing van schulden blijkt dat betalingen voor een bij een bank afgesloten persoonlijke lening of doorlopend krediet er het vaakst bij in schieten, gevolgd door de aflossing van een lening bij familie en vrienden.

2.8 Conclusies

Welke groepen hebben nu een hoog risico op laag inkomen en daarmee op een relatief geringe aflossingscapaciteit?

In dit hoofdstuk is gebleken dat vrouwen, jongeren tussen 18 en 25 jaar, werkenden in de leeftijd 55-65 jaar en lager opgeleiden, waaronder veel allochtonen, een zwakke arbeidsmarktpositie hebben. Zij participeren daardoor minder in het arbeidsproces en zij die werken verdienen minder. Met uitzondering van de jongeren hebben zij een lagere werkzekerheid en treden zij vaker tussen- of vroegtijds uit, wat hun inkomensontwikkeling verstoort en waardoor zij vaker een uitkering hebben. De kans op een laag inkomen en problematische schulden is daarmee groot. Uitkeringsontvangers, alleenstaanden, eenoudergezinnen met minderjarige kinderen en eerste generatie niet-westerse allochtonen hebben naast meer kans op een laag inkomen bovendien meer kans

op een *langdurig* laag inkomen, omdat zij bij reïntegratie – in het bijzonder uit bijstands- en arbeidsongeschiktheidsregelingen – problemen ondervinden.

Aflossingscapaciteit

Het kunnen aflossen van een schuld veronderstelt een vrij besteedbaar inkomen boven een zeker minimum, of uitzicht daarop. Hoe hoger het vrij besteedbare inkomen des te hoger de aflossingscapaciteit. Inkomen kan echter ook verminderen of zelfs verdwijnen. Voor aflossingscapaciteit zijn dus zowel de huidige situatie als toekomstige ontwikkelingen relevant.

Kenmerken en aflossingscapaciteit

Het vrij besteedbare inkomen hangt af van de hoogte van het inkomen én van de lasten die daarvan (moeten) worden betaald, zoals de kosten van levensonderhoud en vaste lasten, waaronder bestaande schulden. Of er een inkomen is hangt in belangrijke mate samen met arbeidsparticipatie in het heden (loon, winst uit onderneming), dan wel in het verleden (aanspraak op uitkering of pensioen).

Arbeidsparticipatie en de hoogte van het (laatstverdiende) inkomen hangen samen met de kenmerken van **personen**, in het bijzonder geslacht, leeftijd, herkomst en opleiding.

- *Er is een grotere kans op geringe aflossingscapaciteit naarmate de (voorafgaande) arbeidsparticipatie geringer is en/of het inkomen lager is. Dit betreft in het bijzonder jongeren tot 25 jaar, oudere werknemers (55-65 jaar), vrouwen, lager opgeleiden, waaronder veel allochtonen.*

Op het niveau **huishoudens** speelt in de verhouding tussen inkomsten en noodzakelijke uitgaven ook de samenstelling van het huishouden een rol. Zo leidt samenwonen doorgaans tot lagere gezamenlijke kosten en een hoger vrij besteedbaar inkomen. Gezinsvorming of -uitbreiding betekent echter veelal een lastenstijging.

De kans op geringe aflossingscapaciteit blijkt groter naarmate

- *het huishoudinkomen voor een groter deel niet uit arbeid wordt verworven en uit uitkering wegens arbeidsongeschiktheid bestaat;*
- *de getalsverhouding tussen verdienende en afhankelijke leden in een huishouden ongunstiger is (dit is o.a. het geval bij grote en/of éénouder gezinnen met ten minste één minderjarig kind);*
- *de hoofdverdiener aan het begin of juist aan het einde van het werkleven staat;*
- *het opleidingsniveau van de hoofdverdiener lager is;*
- *de hoofdverdiener een (niet-westerse) nieuwkomer in Nederland is.*

Uit armoedeonderzoek is af te leiden wat kenmerken van personen en huishoudens zijn, waarvoor een zeer geringe aflossingscapaciteit mag worden verondersteld. Behalve bevestiging van voorgenoemde kenmerken blijkt **woonomgeving** een derde verklaringsniveau te zijn, waaruit een extra risicofactor is af te leiden, die van sociaal-geografische aard is.

- *Er is een grotere kans op geringe aflossingscapaciteit als huishoudens in de grote steden (m.n. Amsterdam, Den Haag en Rotterdam) gevestigd zijn.*

Ontwikkeling van aflossingscapaciteit

Vrij besteedbaar inkomen is geen statisch gegeven. Inkomen neemt tot middelbare leeftijd toe en daarna af. Inkomensrisico ontstaat uit toename van lasten, bijvoorbeeld door verandering in de huishoudenssamenstelling of door het optreden van ziekte en gebreken, dan wel door het (gedeeltelijk) wegvallen van inkomen. Zelfs bij een slechte uitgangspositie is er echter nog een gereede kans op verbetering van de mindere financiële positie, draagkracht en aflossingscapaciteit.

Inkomensontwikkeling en -risico zijn voor een belangrijk deel leeftijdsgebonden, hoewel ook geslacht (zorgtakenverdeling), opleiding (inkomenspotentieel) een rol spelen. Ruim een kwart van de huishoudens ondervindt inkomensachteruitgang, veelal als gevolg van uitstroom en overgang van inkomen uit arbeid naar een uitkering of pensioen. Uitkeringsontvangers hebben vaker en langduriger een laag inkomen.

- *De kans op (tijdelijke) toe- of afname van aflossingscapaciteit varieert met loopbaan- en levensfase.*
- *De kans op toename van aflossingscapaciteit is kleiner indien de voornaamste inkomstenbron van een huishouden een uitkering is.*

Reïntegratie is vooral van belang voor uitkeringsontvangers. De grootste groep uitkeringsontvangers (arbeidsongeschikten) blijkt het minst reïntegreerbaar.

- *Van degenen met een uitkering is de kans op verbetering van de aflossingscapaciteit relatief het grootst voor werklozen en mensen met een bijstandsuitkering, in het bijzonder voor jongere en alleenstaande mannen.*

Vanuit deze bevindingen met betrekking bevolkingsgroepen waarvan wordt verwacht dat zij meer, minder of geen aflossingscapaciteit (zullen) hebben, kijken we in het volgende hoofdstuk naar kenmerken van de gebruikers van civiele toevoegingen. Waar het arbeidsparticipatie, inkomstenbronnen en de hoogte van het inkomen betreft zullen we van sociaal-economische achtergrond kenmerken spreken. Waar het geslacht, leeftijd, en herkomst van de personen en samenstelling van het huishouden betreft zullen we van sociaal-demografische kenmerken spreken. Waar het de woonomgeving betreft zullen we van sociaal-geografische kenmerken spreken. Naarmate de gebruikers van civiele toevoegingen meer overeenkomstige kenmerken hebben met de hiervoor genoemde risicogroepen in de bevolking zal hun aflossingscapaciteit lager zijn.

3 Kenmerken van gebruikers van civiele toevoegingen

In het voorgaande hoofdstuk is nagegaan van welke bevolkingsgroepen verwacht kan worden dat zij weinig of geen aflossingscapaciteit hebben. In dit hoofdstuk gaan we op basis van empirische gegevens na in welke mate gebruikers van civiele toevoegingen met deze risicogroepen overeenkomstige kenmerken vertonen. Naarmate de toevoegingsgebruikers meer overeenkomst met deze groepen vertonen, is de kans dat gebruikers over aflossingscapaciteit beschikken kleiner.

We kijken achtereenvolgens naar sociaal-economische, sociaal-demografische en sociaal-geografische achtergrondkenmerken van gebruikers. Waar nuttig worden vergelijkbare bevolkingsgegevens vermeld

3.1 Sociaal-economische kenmerken

Wie de gebruikers van civiele toevoegingen zijn, is in de eerste plaats in financiële termen afgebakend. Om aanspraak te kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand moet de rechtzoekende immers ‘minder draagkrachtig’ zijn. Voor het bepalen óf de rechtzoekende in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand en, indien ja, voor het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage wordt gebruik gemaakt van een inkomens- en vermogenstoets. Sinds 2006 wordt hierbij uitgegaan van het verzamelinkomen, het totaal aan inkomen dat het huishouden van de aanvrager in het peiljaar had uit werk en woning, uit aanmerkelijk belang en uit vermogen (‘gezinsinkomen’).²⁰ In 2006 gold als norm dat het verzamelinkomen voor een alleenstaande ten hoogste €22.000 per jaar mocht bedragen en ten hoogste €31.100 per jaar voor gehuwden, samenwonenden en éénoudergezinnen. Sinds 2006 is bovendien sprake van resultaatsbeoordeling, waarbij aan het einde van een zaak wordt beoordeeld of rechtzoekende op basis van het financiële resultaat van de zaak in staat moet worden geacht de kosten van rechtsbijstand (alsnog) zelf te dragen. Ten slotte hangt de hoogte van de eigen bijdrage nog af van hoe vaak in een bepaalde tijdspanne door een persoon een beroep op de Wrb wordt gedaan. Voor meervoudig gebruik dat aan bepaalde voorwaarden voldoet, geldt de zogeheten anticumulatieregeling en kan een persoon tot 50% korting op de eigen bijdrage krijgen.

Inkomen en vermogen van het huishouden van de aanvrager zijn bepalend voor wel of niet in aanmerking komen voor een toevoeging en spelen een rol bij de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage. Vermogen kan gebrek aan inkomsten compenseren, maar in de meeste gevallen slechts voor een beperkte tijd. Wat betreft aflossingscapaciteit nu en in de toekomst is daarom in de eerste plaats het inkomen van het huishouden en de ontwikkeling daarvan van belang. De hoogte van dat inkomen op het peilmoment en vooruitzichten op ontwikkeling

²⁰ Belastbaar jaarinkomen en vermogen op tijdstip T-2 als blijkt uit box 1, 2 en 3 van de aanslag inkomstenbelasting. Van degenen die in 2006 een toevoeging krijgen wordt dus het belastbaar jaarinkomen in 2004 getoetst.

daarvan hangen samen met arbeidsparticipatie en de stabiliteit van inkomstenbronnen. Conform het in de Wrb-inkomenstabel gemaakte onderscheid, contrasteren we hieronder alleenstaanden (éénpersoonshuishouden) met gehuwden, samenwonenden en éénoudergezinnen (méérpersoonshuishoudens).

3.1.1 Arbeidsparticipatie

Of er een inkomen is, zo bleek in hoofdstuk 2, hangt in belangrijke mate samen met arbeidsparticipatie in het heden (loon of winst uit onderneming), dan wel in het verleden (aanspraak op uitkering of pensioen). Er is een grotere kans op geringe aflossingscapaciteit naarmate de (voorafgaande) arbeidsparticipatie geringer is. De kans op geringe aflossingscapaciteit is groter naarmate het huishoudinkomen voor een groter deel niet uit arbeid wordt verworven en uit een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid bestaat. De kans op toename van aflossingscapaciteit is bovendien kleiner indien de voornaamste inkomstenbron van een huishouden een uitkering is. In hoeverre participeren de gebruikers van civiele toevoegingen in het arbeidsproces?

Tabel 3.1 Gebruikers van civiele toevoegingen, naar arbeidsparticipatie en Wrb-normcategorie, in 2004 (in %)

| Arbeidsparticipatie (inkomstenbron) | Wrb-normcategorie | | Totaal* |
|---------------------------------------|-------------------|-------------------|---------|
| | Alleenstaand | Niet-alleenstaand | |
| <i>Actief/participerend</i> | 31,5 | 44,0 | 40,5 |
| - Werknemer (Loon) | 28,0 | 40,3 | 36,9 |
| - Zelfstandige (Winst) | 3,5 | 3,8 | 3,6 |
| <i>Niet-actief/niet-participerend</i> | 68,5 | 56,0 | 59,6 |
| - Uitkeringsontvanger (Uitkering) | 45,6 | 34,2 | 36,9 |
| -- Arbeidsongeschikt | 12,8 | 10,7 | 11,2 |
| -- Werkloos | 4,7 | 4,0 | 4,1 |
| -- Bijstand | 25,3 | 16,7 | 18,8 |
| -- Overige uitkering | 2,8 | 2,8 | 2,8 |
| - Gepensioneerde (Pensioen) | 5,9 | 2,0 | 2,9 |
| - Overig inactief | 17,0 | 19,8 | 19,7 |
| N (= 100%) | 9.912 | 30.235 | 41.249 |

* Door een kleine, niet vermelde, restcategorie telt het aantal één- en de méérpersoonshuishoudens niet op tot het vermelde totaal aantal. Het verschil betreft institutionele huishoudens en huishoudens waarvan het type onbekend is.

Van de 43.225 personen met één of meer toevoegingen voor een civiele zaak is bij 41.915 personen (97%) de arbeidsparticipatie in 2004 bekend en van 41.249 (95%) ook de huishoudenssamenstelling in dat jaar. Onder 'Alleenstaand' wordt verstaan éénpersoonshuishoudens en onder 'Niet alleenstaand' méerpersoonshuishoudens, zijnde alle gehuwden, samenwonenden en éénoudergezinnen tezamen. Van de personen van wie zowel arbeidsparticipatie als huishoudenssamenstelling bekend zijn vallen er 1.102 (2,7%) buiten de categorieën 'Alleenstaand' en 'Niet alleenstaand'. Dit zijn personen in institutionele²¹ en overige huishoudens. Wij laten deze hier verder buiten beschouwing.

²¹ Institutionele huishoudens bestaan uit twee of meer personen voor wie in huisvesting en in dagelijkse levensbehoeften door derden bedrijfsmatig wordt voorzien. Het betreft bewoners van instellingen als verzorgings-, verpleeg-, bejaarden- en kindertehuizen, revalidatiecentra, psychiatrische inrichtingen en gevangnissen, die daar in principe langer dan een jaar (zullen) verblijven.

De arbeidsparticipatie van gebruikers van civiele toevoegingen kan in 41% van de gevallen worden gekarakteriseerd als ‘actief’ in de zin van participeren in het arbeidsproces (tabel 3.1). Binnen de groep personen die actief participeert in het arbeidsproces is het merendeel in loondienst (37%). Het aandeel zelfstandigen is een factor tien kleiner: minder dan 4% van de gebruikers van civiele toevoegingen werkt als zelfstandige. De grootste subgroep onder de 59% niet-actieven zijn de personen met een uitkering (37%). Vooral bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen komen vaak voor (respectievelijk 19% en 11%). Werkloosheids- en overige uitkeringen zijn minder prevalent (respectievelijk 4% en 3%). Ook gepensioneerden vormen een relatief kleine groep (3%). Bijstandsuitkeringen maken de helft van alle uitkeringen uit en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen éénderde. Eénvijfde deel van de gebruikers van civiele toevoegingen bestaat uit personen die noch participeren in het arbeidsproces noch een uitkering of pensioen ontvangen. Dit zijn, onder meer, scholieren en niet werkende vrouwen.

Bijna een kwart van de gebruikers van civiele toevoegingen is alleenstaand. De belangrijkste verschillen tussen alleenstaande en niet-alleenstaande gebruikers zijn de volgende:

- Bij alleenstaande gebruikers is een aanmerkelijk kleiner deel actief in het arbeidsproces dan bij niet-alleenstaande gebruikers;
- Onder de actieven blijken niet-alleenstaande gebruikers in vergelijking tot de alleenstaande iets vaker werknemer te zijn, en iets minder vaak zelfstandige;
- Onder de niet-actieven blijken alleenstaande gebruikers duidelijk vaker een uitkering als voornaamste bron van inkomsten te hebben dan niet-alleenstaande gebruikers, in het bijzonder een bijstanduitkering;
- Onder de niet-actieven blijken alleenstaande gebruikers beduidend vaker dan niet-alleenstaande gebruiker een pensioen als voornaamste inkomstenbron te hebben (hoewel het aandeel bij beide groepen verhoudingsgewijs klein is);
- Het aandeel van de categorie ‘overig inactief’ is bij alleenstaande gebruikers iets kleiner dan bij niet-alleenstaande gebruikers.

3.1.2 Stabiliteit van inkomstenbronnen

Een momentopname geeft een onvolledig beeld van arbeidsparticipatie. Zeer frequente baanwisselingen kunnen een indicatie zijn van een zwakke arbeidsmarktpositie, zonder dat van werkloosheid sprake is (denk aan uitzend- of seizoenswerk). Hoe langer de baanduur, des te groter de kans dat de baan een vast arbeidscontract of onbeperkte aanstelling betreft. De continuïteit van inkomen die een lange baanduur impliceert, draagt bij aan een stabiele aflossingscapaciteit. Dat kan echter wél een structureel geringe aflossingscapaciteit zijn. Wat in de wereld van werk als voordeel geldt, zo zagen wij in hoofdstuk 2, is echter een nadeel in de wereld van de uitkering: hoe langer men in een uitkeringspositie verkeerd, des te moeilijker het doorgaan is om te komen tot statusverandering, ofwel reïntegratie. Daarbij is verschil te verwachten naar uitkering en grondslag (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, bijstand).

In tabellen 3.2 tot en met 3.6 wordt een vijftal duur-variabelen weergegeven. Naast gemiddelden wordt steeds de verdeling over drie duurcategorïeën gegeven, die met het oog op vergelijkbaarheid voor alle vijf variabelen dezelfde zijn. De ondergrens ‘korter dan 1 jaar’ correspondeert in hoge mate met gangbare onderscheiden

tussen korte en langdurige werkloosheid en tussen duurzame en niet-duurzame reïntegratie. Wat arbeid betreft is het een veelvoorkomende duur van tijdelijke contracten. De bovengrens '4 jaar of langer' wordt in de Armoedemonitor gehanteerd als onderscheid tussen tijdelijke en langdurig een laag inkomen en dient hier vooral om qua reïntegratie kanslozen te onderscheiden van kansarmen, en waar het werkenden betreft de (potentieel) meer arbeidsmobielen van de minder arbeidsmobielen.

Tabel 3.2 Gebruikers van civiele toevoegingen in loondienst, naar baanduur en Wrb-normcategorie, in 2004 (in %)

| Baanduur | Wrb-normcategorie | | Totaal* |
|--------------------------|-------------------|-------------------|---------|
| | Alleenstaand | Niet-alleenstaand | |
| Korter dan 1 jaar | 34,5 | 26,1 | 27,9 |
| 1 tot 4 jaar | 37,6 | 37,5 | 37,6 |
| 4 jaar of langer | 27,9 | 36,4 | 34,6 |
| N (= 100%) | 2.739 | 11.926 | 14.914 |
| Gemiddelde duur in dagen | 1.305 | 1.805 | 1.702 |

* Door een kleine, niet vermelde, restcategorie telt het aantal één- en de méérpersoonshuishoudens niet op tot het vermelde totaal aantal. Het verschil betreft institutionele huishoudens en huishoudens waarvan het type onbekend is.

De duur van de hoofd baan op het peilmoment is bekend voor 17.099 van de 43.225 personen. Voor 14.914 van hen is de Wrb-normcategorie bekend én weten we dat zij in loondienst zijn (tabel 3.2). Afgezien van een lichte concentratie in de langere baanduur-klassen, met name die van '1 tot 4 jaar', zijn gebruikers van civiele toevoegingen ongeveer gelijkelijk over de drie onderscheiden baanduur klassen te zijn verdeeld. Wel is ruim 70% van de personen in loondienst al langer dan een jaar in dienst. Dat is van belang om dat één jaar een gangbaar omslagpunt is voor omzetting van tijdelijke naar vaste contracten, of althans zo wordt gezien door, bijvoorbeeld, banken en kredietverstrekkers. Alleenstaande gebruikers verschillen niet zo zeer van de niet-alleenstaanden in termen van de concentratie in de midden categorie (1 tot 4 jaar). Veeleer verschillen zij van hen in termen van wat de tweede baanduur-klasse is: bij alleenstaanden is 'korter dan 1 jaar' de tweede belangrijke categorie, terwijl dit bij niet-alleenstaanden juist '4 jaar of langer' is. Van de niet-alleenstaanden is 74% langer dan een jaar in dienst, terwijl dit bij alleenstaanden 66% is. De conclusie is dat de gemiddelde baanduur van alleenstaanden korter is dan die van niet-alleenstaanden.

Tabel 3.3 Gebruikers van civiele toevoegingen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, naar uitkeringsduur en Wrb-normcategorie, in 2004 (in %)

| Uitkeringsduur WAO | Wrb-normcategorie | | Totaal* |
|--------------------------|-------------------|-------------------|---------|
| | Alleenstaand | Niet-alleenstaand | |
| Korter dan 1 jaar | 8,3 | 8,6 | 8,6 |
| 1 tot 4 jaar | 23,9 | 25,8 | 25,1 |
| 4 jaar of langer | 67,8 | 65,6 | 66,3 |
| N (= 100%) | 1.272 | 3.236 | 4.638 |
| Gemiddelde duur in dagen | 3.481 | 2.956 | 3.135 |

* Door een kleine, niet vermelde, restcategorie telt het aantal één- en de méérpersoonshuishoudens niet op tot het vermelde totaal aantal. Het verschil betreft institutionele huishoudens en huishoudens waarvan het type onbekend is.

Voor 5.859 van de 43.225 personen is de duur van een eventuele arbeidsongeschiktheidsuitkering bekend. Voor 4.638 van hen is de Wrb-normcategorie bekend én weten we dat zij een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen (tabel 3.3). Twee op de drie gebruikers van civiele toevoegingen met een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid krijgt die uitkering al 4 jaar of langer. Eén op de twaalf gebruikers heeft korter dan één jaar een dergelijke uitkering. Bij alleenstaande gebruikers is dit patroon geprononceerder dan bij niet-alleenstaande gebruikers. De gemiddelde duur van de arbeidsongeschiktheidsuitkering van alleenstaande gebruikers is langer dan die van niet-alleenstaande gebruikers.

Tabel 3.4 Gebruikers van civiele toevoegingen met een werkloosheidsuitkering, naar uitkeringsduur en Wrb-normcategorie, in 2004 (in %)

| Uitkeringsduur WW | Wrb-normcategorie | | Totaal* |
|--------------------------|-------------------|-------------------|---------|
| | Alleenstaand | Niet-alleenstaand | |
| Korter dan 1 jaar | 55,8 | 61,5 | 60,1 |
| 1 tot 4 jaar | 42,1 | 37,9 | 38,9 |
| 4 jaar of langer | 2,1 | 0,7 | 1,1 |
| N (= 100%) | 468 | 1.196 | 1.693 |
| Gemiddelde duur in dagen | 417 | 362 | 376 |

* Door een kleine, niet vermelde, restcategorie telt het aantal één- en de méérpersoonshuishoudens niet op tot het vermelde totaal aantal. Het verschil betreft institutionele huishoudens en huishoudens waarvan het type onbekend is.

Van 2.014 van de 43.225 personen is de duur van een eventuele werkloosheidsuitkering bekend. Voor 1.693 van hen is de Wrb-normcategorie bekend én weten we dat zij een werkloosheidsuitkering ontvangen (tabel 3.4). Twee op de drie gebruikers van civiele toevoegingen met een uitkering wegens werkloosheid heeft die uitkering korter dan 1 jaar. Het aandeel zeer langdurig werklozen is verhoudingsgewijs klein: slechts 1% heeft 4 jaar of langer een dergelijke uitkering. Het verschil tussen alleenstaande en niet-alleenstaande gebruikers met een werkloosheidsuitkering is dat de laatsten zwaarder in de korte duurklassen zijn vertegenwoordigd. Wederom is de gemiddelde uitkeringsduur van alleenstaande werkloze gebruikers langer dan die van de niet-alleenstaande.

Tabel 3.5 Gebruikers van civiele toevoegingen met een bijstandsuitkering, naar uitkeringsduur en Wrb-normcategorie, in 2004 (in %)

| Uitkeringsduur ABW | Wrb-normcategorie | | Totaal* |
|--------------------------|-------------------|-------------------|---------|
| | Alleenstaand | Niet-alleenstaand | |
| Korter dan 1 jaar | 27,2 | 27,1 | 27,6 |
| 1 tot 4 jaar | 35,8 | 37,8 | 37,1 |
| 4 jaar of langer | 37,0 | 35,1 | 35,2 |
| N (= 100%) | 2.503 | 5.046 | 7.738 |
| Gemiddelde duur in dagen | 1.631 | 1.439 | 1.485 |

* Door een kleine, niet vermelde, restcategorie telt het aantal één- en de méérpersoonshuishoudens niet op tot het vermelde totaal aantal. Het verschil betreft institutionele huishoudens en huishoudens waarvan het type onbekend is.

Van 8.741 van de 43.225 personen is de duur van een eventuele bijstandsuitkering bekend. Voor 7.738 van hen is de Wrb-normcategorie bekend én weten we dat zij een bijstandsuitkering ontvangen (tabel 3.5). Meer dan één op de drie gebruikers van civiele toevoegingen met een bijstandsuitkering heeft deze tussen de 1 en 4 jaar lang. Nog eens ruim één derde heeft 4 jaar of langer een dergelijke uitkering.

Ruim 70% zit dus tenminste één jaar in de bijstand. Het maakt hierbij niet uit of men al of niet alleenstaand is. Het verschil tussen alleenstaande en niet-alleenstaande gebruikers met een bijstandsuitkering zit in de omgekeerde groottevolgorde van genoemde categorieën. De gemiddelde duur van de bijstandsuitkering van alleenstaande gebruikers is langer dan die van de niet-alleenstaande gebruikers.

De duur van overige uitkeringen is voor 1649 van de 43225 personen (20,2%) bekend. Voor 964 van hen is de Wrb-normcategorie bekend én weten we dat zij een uitkering anders dan voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of algemene bijstand ontvangen (tabel 3.6). De duur van overige uitkeringen is aanmerkelijk korter dan die van de eerder genoemde uitkeringstypen. Dit is in sterkere mate het geval bij niet-alleenstaande gebruikers, in vergelijking tot alleenstaande gebruikers.

Tabel 3.6 Gebruikers van civiele toevoegingen met een uitkering anders dan WAO, WW of ABW, naar uitkeringsduur en Wrb-normcategorie in 2004 (in %)

| Uitkeringsduur Overige | Wrb-normcategorie | | Totaal* |
|--------------------------|-------------------|-------------------|---------|
| | Alleenstaand | Niet-alleenstaand | |
| Korter dan 1 jaar | 82,1 | 84,4 | 83,8 |
| 1 tot 4 jaar | 14,8 | 13,8 | 14,1 |
| 4 jaar of langer | 3,1 | 1,8 | 2,1 |
| N (= 100%) | 229 | 712 | 964 |
| Gemiddelde duur in dagen | 320 | 284 | 291 |

* Door een kleine, niet vermelde, restcategorie telt het aantal één- en de méérpersoonshuishoudens niet op tot het vermelde totaal aantal. Het verschil betreft institutionele huishoudens en huishoudens waarvan het type onbekend is.

3.1.3 Gezinsinkomen

In hoofdstuk 2 zagen we dat er een grotere kans op geringe aflossingscapaciteit is naarmate het inkomen lager is. Maar wat is het inkomen van gebruikers van civiele toevoegingen? We kijken hiervoor naar het gezinsinkomen: dit bepaalt of iemand in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Tabel 3.7 Gemiddeld gezinsinkomen van Gebruikers van civiele toevoegingen, naar voornaamste bron van inkomsten en Wrb-normcategorie in 2004 (in €)

| Inkomstenbron (Arbeidsparticipatie) | Wrb-normcategorie | | Totaal* |
|--|-------------------|-------------------|---------|
| | Alleenstaand | Niet-alleenstaand | |
| <i>Actief/participerend</i> | | | |
| - Werknemer (Loon) | 15.981 | 16.293 | 16.209 |
| - Zelfstandige (Winst) | 3.448 | 3.377 | 3.381 |
| <i>Niet-actief/niet-participerend</i> | | | |
| - <i>Uitkeringsontvanger (Uitkering)</i> | | | |
| -- Arbeidsongeschikt | 13.779 | 15.427 | 14.900 |
| -- Werkloos | 15.586 | 15.783 | 15.414 |
| -- Algemene Bijstand | 11.953 | 13.006 | 12.578 |
| -- Overige uitkering | 14.416 | 15.234 | 14.960 |
| - Gepensioneerde (Pensioen) | 12.735 | 14.612 | 13.939 |
| - Overig inactief | 3.946 | 4.102 | 3.975 |
| Totaal (€) | 11.898 | 12.669 | 12.367 |

* Omvat naast één- en de méérpersoonshuishoudens een kleine, niet vermelde, restcategorie 'overige huishoudens'. Hieronder vallen institutionele huishoudens en huishoudens waarvan het type onbekend is.

Het gezinsinkomen is een bruto inkomen, gelijk aan de som van het eigen verzamelinkomen en dat van een eventuele partner of huishoudgenoot, indien deze inkomen heeft. Het gezinsinkomen is het totaal aan inkomen uit werk en woning, aanmerkelijk belang en uit vermogen voor het huishouden waartoe de persoon die één of meer toevoegingen kreeg behoort. Als zodanig kan inkomen ook negatief zijn (bijvoorbeeld wanneer er schulden zijn).

Het gezinsinkomen van gebruikers van civiele toevoegingen bedraagt gemiddeld €12.367 (tabel 3.7). Alleen bij gebruikers wier voornaamste inkomstenbron winst uit onderneming is, of die inactief zonder inkomen zijn, blijkt het gezinsinkomen (ver) onder het gemiddelde van het totaal te liggen. De omvang van het verschil tussen de gemiddelde bedragen voor die groepen en voor het totaal heeft waarschijnlijk te maken met de aanwezigheid van negatief vermogen c.q. schulden.

Gebruikers van civiele toevoegingen in loondienst blijken gemiddeld het hoogste gezinsinkomen te hebben, gevolgd door inactieven met een uitkering wegens werkloosheid. De eerst volgende groep zijn de inactieven met een uitkering anders dan voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of algemene bijstand. Zij worden op de voet gevolgd door inactieven met een uitkering voor arbeidsongeschiktheid. Na gepensioneerden volgt ten slotte de groep inactieven met een bijstandsuitkering als hekkensluiter wat betreft gemiddeld gezinsinkomen. Deze volgorde en de omvang van de inkomensverschillen is waarschijnlijk gevolg van de mate waarin een uitkering inkomensgerelateerd is en van de duur van een uitkering (en daarmee van de misgelopen inkomensontwikkeling).

3.1.4 Lage inkomens en armoede

In hoofdstuk 2 merkten wij in relatie tot de hoogte van het inkomen op dat armoede de ondergrens vormt. Gebruikers van civiele toevoegingen zijn per definitie minder draagkrachtig, maar zijn zij ook arm? De welvaart van een huishouden wordt bepaald door het besteedbare inkomen en het aantal mensen dat daarvan moet rondkomen. Daarom wordt het inkomen gestandaardiseerd, zodat de welvaart van huishoudens met een verschillend aantal personen en verschillen in samenstelling vergeleken kan worden. Standaardiseren van de inkomens van huishoudens gebeurt door voor de diverse typen huishoudens een ophoogfactor te bepalen en toe te passen. Deze factor, ook wel opslag- of equivalentiefactor genoemd, omvat de extra kosten die een méérpersoons-huishouden maakt om dezelfde koopkracht te realiseren als een alleenstaande.

Voor eenpersoonshuishoudens is deze factor dus 1. Voor een paar zonder kinderen ligt deze factor op 1,37 en voor een paar met twee minderjarige kinderen op 1,88. Een alleenstaande met een jaarinkomen van €10.000 is dus even welvarend als een echtpaar zonder kinderen met een jaarinkomen van €13.700 euro of als een paar met twee minderjarige kinderen met een jaarinkomen van €18.800. De factor is niet alleen van het aantal personen in het huishouden afhankelijk. Ook de leeftijd van deze personen telt mee. Een alleenstaande van 65 jaar of ouder met een jaarinkomen van €10.400 is even welvarend als een alleenstaande jonger dan 65 jaar met een jaarinkomen van €9.800. Beide zijn even welvarend als een (echt)paar jonger dan 65 jaar met twee kinderen en een jaarinkomen van €16.300.

De Armoedemonitor 2005 (Vrooman, Soede, Dirven & Trimp; 2005) vermeldt op pagina 18 de voor 2003 gehanteerde inkomensgrenzen voor huishoudens, naar doelgroep. Het gaat hierbij om besteedbaar jaarinkomen inclusief kinderbijslag voor kind(eren) in de leeftijd van 6-11 jaar. Deze grenzen kunnen worden toegepast op het gezinsinkomen van gebruikers van civiele toevoegingen. Bij het gezinsinkomen van personen voor wie in 2006 een toevoeging in GRAS geregistreerd werd gaat het om inkomen in het peiljaar 2004. Genoemde armoedegrenzen zijn van 2003, dus waarschijnlijk lager dan in 2004. We vatten de armoedegrenzen in die zin dus te strikt op. Bovendien is gezinsinkomen een ruimer inkomensbegrip dan besteedbaar jaarinkomen, waardoor we de welvaart van huishoudens dus overschatten. Uit het toepassen van deze armoedegrenzen op de gezinsinkomens van gebruikers van civiele toevoegingen volgt daarom een *conservatieve* schatting van het aandeel lage inkomens en armoede onder hen.

Tabel 3.8 Aandeel gebruikers van civiele toevoegingen met een gezinsinkomen beneden de armoedegrenzen voor doelgroepen, 2004 (in % van de doelgroep)*

| Doelgroepen | Aandeel beneden beleidsmatige grens** |
|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Alleenstaande 65-plus | 24,8 % lager dan € 10.400 |
| Alleenstaande < 65 jaar | 31,0 % lager dan € 9.800 |
| Eénoudergezin, één kind | 45,4 % lager dan € 14.100 |
| (Echt)paar < 65 jaar, geen kind | 49,2 % lager dan € 13.800 |
| (Echt)paar 65-plus, geen kind | 53,1 % lager dan € 14.500 |
| Eénoudergezin, twee kinderen | 53,8 % lager dan € 15.100 |
| (Echt)paar < 65 jaar, één kind | 56,9 % lager dan € 15.300 |
| (Echt)paar < 65 jaar, twee kinderen | 63,7 % lager dan € 16.300 |

* Armoede conform de in de Armoedemonitor 2005 gehanteerde grensbedragen.

** Het aandeel gezinsinkomens beneden de lage-inkomensgrens varieert van 21,4% tot 75,5% voor genoemde groepen.

Uit tabel 3.8 blijkt dat het percentage gebruikers van civiele toevoegingen met een inkomen beneden de armoedegrenzen groter is naarmate het aantal personen in het huishouden hoger is (het aantal verdieners is vermoedelijk constant). Kinderen lijken daarbij ‘goedkoper’ dan volwassenen: bij een vergelijkbare gezinsomvang (een eenoudergezin met 1 kind en een paar jonger dan 65 jaar zonder kind; een eenoudergezin met 2 kinderen en paar jonger dan 65 met 1 kind) is het aandeel onder de armoedegrenzen hoger voor gezinnen die meer volwassenen omvatten. Er is ook verschil naar leeftijd. Dit is echter niet eenduidig. Bij alleenstaanden is het aandeel met een gezinsinkomen onder de armoedegrenzen bij 65-plussers lager dan dat bij 65-minners. Bij paren is het aandeel met een gezinsinkomen onder de armoedegrenzen bij 65-plussers juist hoger dan bij vergelijkbare 65-minners.

3.2 Sociaal-demografische kenmerken

Naarmate de (voorafgaande) arbeidsparticipatie geringer en/of het inkomen lager is, is er een grotere kans op geringe aflossingscapaciteit. In hoofdstuk 2 bleken arbeidsparticipatie en de hoogte van het (laatst verdiende) inkomen samen te hangen met die kenmerken van personen die voor arbeidsmarktkansen bepalend zijn, te weten geslacht, leeftijd, herkomst en opleiding. Bij huishoudens speelt bovendien de omvang en samenstelling van het huishouden een rol in de verhouding tussen inkomsten en noodzakelijke uitgaven. Doorgaans leidt het

voeren van een gemeenschappelijke huishouding tot lagere gezamenlijke kosten. Een hoger vrij besteedbaar inkomen is het gevolg, tenzij sprake is van gezinsvorming of -uitbreiding: dit betekent veelal weer een lastenstijging. De samenstelling van het huishouden hangt samen met loopbaan- en levensfase van de (hoofd)verdiener(s). De kans op geringe aflossingscapaciteit is groter naarmate de ratio tussen het aantal verdienende en het aantal afhankelijke leden in een huishouden ongunstiger is, de hoofdverdiener zich kort na de aanvang of juist dicht bij de afloop van met het werkzame leven bevindt, of de hoofdverdiener een nieuwkomer van niet-westerse herkomst in Nederland is. Een lage aflossingscapaciteit wordt verwacht voor jongeren tot 25 jaar, oudere werknemers (55-65 jaar), vrouwen, lager opgeleiden, waaronder veel allochtonen, en voor alleenstaande volwassenen, al dan niet met minderjarig kind. In hoeverre komen de kenmerken van gebruikers van civiele toevoegingen hiermee overeen?

3.2.1 *Geslacht, leeftijd en herkomst van de persoon*

Met betrekking tot de kenmerken van personen waarvan we in hoofdstuk 2 zagen dat zij voor arbeidsmarktkansen bepalend zijn – geslacht, leeftijd, herkomst en opleiding – hebben we in dit onderzoek enkel beschikking over gegevens voor de eerste drie kenmerken. In het onderstaande worden achtereenvolgens besproken.

*Geslacht*²²

Van 41.265 van 43.225 personen (95%) is zeker wat het geslacht is. De verhouding mannen (46,2%) en vrouwen (53,4%) is redelijk evenwichtig. Vrouwen zijn onder de gebruikers van civiele toevoegingen in de meerderheid.

Tabel 3.9 Gebruikers van civiele toevoegingen, naar leeftijd, 2006 (N=41.915)

| | Percent |
|--------------------|---------|
| Jonger dan 15 jaar | 0,7 |
| 15 tot 20 jaar | 3,5 |
| 20 tot 25 jaar | 9,0 |
| 25 tot 30 jaar | 11,3 |
| 30 tot 35 jaar | 14,2 |
| 35 tot 40 jaar | 17,0 |
| 40 tot 45 jaar | 15,8 |
| 45 tot 50 jaar | 11,0 |
| 50 tot 55 jaar | 6,8 |
| 55 tot 60 jaar | 4,9 |
| 60 tot 65 jaar | 2,8 |
| 65 tot 70 jaar | 1,7 |
| 70 tot 75 jaar | 0,8 |
| 75 jaar en ouder | 0,7 |
| Totaal | 100 |

²² De variabele 'geslacht' komt zowel in het GRAS bestand als in het CBS/SSB bestand voor. Alleen gevallen waarvoor de waarde van deze beide variabelen overeenkomt zijn hier gebruikt (d.w.z. geslacht 2004 = geslacht 2006).

Leeftijd²³

De leeftijd is voor 41.915 van 43.225 personen (97%) bekend (tabel 3.9). Personen in de leeftijd 35 tot 40 jaar vormen de grootste afzonderlijke groep gebruikers van civiele toevoegingen (17%). Ook de direct aangrenzende leeftijdsklassen zijn sterk vertegenwoordigd: 69% van de gebruikers van civiele toevoegingen is tussen de 25 en 50 jaar oud. In de leeftijdsgroep 20 tot 55 treffen we 85% van de gebruikers. Dit is conform de verwachting van de participatietheorie. Jongeren tot 25 jaar maken 13% van het geheel uit en jongeren tot 35 jaar 39%. De leeftijdsgroep 55 tot 65 jaar is goed voor 8%. De groep 65-plusser is betrekkelijk klein (3%).

Herkomst²⁴

Uit tabel 3.10 blijkt dat bijna de helft van de gebruikers van civiele toevoegingen allochtoon is, tegen 19% bij de bevolking. Ruim driekwart van de allochtone gebruikers van civiele toevoegingen is afkomstig uit niet-westerse landen. Ruim éénvijfde van alle niet-westerse allochtone gebruikers van civiele toevoegingen is afkomstig uit Marokko. Daarnaast zijn ook Turkije en Suriname belangrijke niet-westerse herkomst landen. Van allochtone gebruikers van civiele toevoegingen is ook in ogenschouw genomen van welke generatie zij zijn. Het blijkt dat onder allochtone toevoegingsgebruikers uit westerse landen relatief weinig (54%) en onder allochtonen uit niet-westerse landen anders dan Marokko, Turkije, Suriname, Antillen en Aruba relatief veel (96%) personen van de eerste generatie zijn. In vergelijking hiermee nemen Marokkaanse, Turkse, Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse gebruikers van civiele toevoegingen een middenpositie in (78-87%).

Tabel 3.10 Gebruikers van civiele toevoegingen, naar herkomst, 2006

| | Gebruikers (% 2006) | Bevolking (% 2004)* |
|----------------------------------|---------------------|---------------------|
| Autochtoon | 53,3 | 80,9 |
| Allochtoon | 46,7 | 19,1 |
| - Niet-westerse landen | 35,3 | 10,4 |
| -- Marokko | 8,1 | 2,2 |
| -- Turkije | 6,9 | 1,9 |
| -- Suriname | 6,2 | 2,0 |
| -- Nederlandse Antillen en Aruba | 2,0 | 0,8 |
| -- Overige niet-westerse landen | 12,1 | 3,5 |
| - Westerse landen | 11,3 | 8,7 |
| N (= 100%) | 41.915 | 100 |

* Bron: CBS Bevolking naar inkomensbron – Statline (26-04-2007)

Wat betreft de verblijfsduur van allochtone gebruikers van civiele toevoegingen in Nederland blijkt dat bij de gebruikers van Marokkaanse, Turkse, Surinaamse of westerse herkomst de grootste groep 18 jaar of langer in Nederland is (tabel 3.11). Bij de gebruikers van Surinaamse of westerse herkomst is zelfs meer dan de helft 18 jaar of langer in Nederland. Ter vergelijking, bij gebruikers van Antilliaanse,

²³ Het GRAS bestand bevat geboortemaand en -jaar van personen die tussen 3 april en 26 juli 2006 een toevoeging ontvingen. Het CCBS/SSB bestand bevat leeftijd en leeftijdsklasse op het peilmoment, zijnde de laatste vrijdag van september 2004. In dit onderzoek gebruiken we leeftijdsklasse op basis van berekende leeftijd per 1 januari 2006. Voor personen geboren voor de maand september is dat de leeftijd op het peilmoment in 2004 plus 1. Voor personen geboren in of na de maand september is dat de leeftijd op het peilmoment 2004 plus 2.

²⁴ Herkomst is conform de door het CBS gehanteerde definities. Allochtonen zijn personen die zelf buiten Nederland geboren zijn (1^e generatie) of van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren (2^{de} generatie). Autochtonen zijn personen van wie beide ouders in Nederland geboren zijn, ongeacht waar zij zelf geboren zijn.

Arubaanse en overige niet-westerse herkomst is de grootste groep 5 tot 18 jaar in Nederland, en zij hebben ook een substantieel groter deel (20-33%) nieuwkomers, die tot 5 jaar in Nederland zijn. Dit is van belang in relatie tot arbeidsmarktkansen: juist eerste generatie niet-westerse allochtonen, en onder hen vooral nieuwkomers uit landen anders dan Marokko, Turkije, Suriname en, in mindere mate, uit de Nederlandse Antillen en Aruba, hebben lage initiële arbeidsmarktkansen.

Tabel 3.11 Allochtone gebruikers van civiele toevoegingen, naar herkomst en verblijfsduur in 2004*

| | 0 tot 5 jaar | 5 tot 18 jaar | 18 jaar of langer | N (= 100%) |
|-------------------------------|--------------|---------------|-------------------|------------|
| Marokko | 11,3 | 40,3 | 48,3 | 3.412 |
| Turkije | 11,0 | 39,7 | 49,4 | 2.909 |
| Suriname | 7,4 | 27,7 | 64,9 | 2.606 |
| Nederlandse Antillen en Aruba | 20,1 | 48,4 | 31,5 | 819 |
| Overige niet-westerse landen | 33,0 | 54,6 | 12,4 | 5.077 |
| Westerse landen | 15,6 | 26,0 | 58,4 | 4.742 |
| Totaal | 17,8 | 39,1 | 43,1 | 19.565 |

* Autochtonen: 92,6% 18 jaar of langer, 6,1% 5-18 jaar, 1,3% 0-5jaar

3.2.2 Samenstelling van het huishouden

Op het niveau van huishoudens speelt ook de samenstelling van het huishouden een rol. Zo zagen we in hoofdstuk 2 dat samenwoning doorgaans leidt tot lagere gezamenlijke kosten en een hoger vrij besteedbaar inkomen maar dat gezinsvorming of -uitbreiding echter veelal een kostenstijging betekent. De kans op geringe aflossingscapaciteit is groter naarmate de getalsverhouding tussen verdienende en afhankelijke leden in een huishouden ongunstiger is.

Tabel 3.12 Gebruikers van civiele toevoegingen, naar huishoudenssamenstelling in 2004

| | Percent |
|---|---------|
| Eénpersoon | 24,1 |
| Eénouder, jongste kind 0 tot 13 jaar | 13,7 |
| Eénouder, jongste kind 13 tot 18 jaar | 3,8 |
| Eénouder, jongste kind 18 jaar of ouder | 3,3 |
| (Echt)paar | 12,2 |
| Gezin, jongste kind 0 tot 13 jaar | 29,8 |
| Gezin, jongste kind 13 tot 18 jaar | 5,4 |
| Gezin, jongste kind 18 jaar of ouder | 5,0 |
| Institutie | 1,5 |
| Overige | 1,1 |
| N (= 100%) | 41.120 |

Kijken we naar de empirische gegevens over huishoudenssamenstelling (tabel 3.12), dan hebben wij het vooral over het type huishouden, ongeacht het aantal personen daarin dat inkomsten heeft (wat echter ten minste één zal zijn). De onder gebruikers van civiele toevoegingen meest voorkomende samenstelling van het huishouden is het tweeoudergezin met één of meer kinderen, waarvan het jongste kind jonger dan 13 jaar is (30%). De eerstvolgende groep wordt gevormd door eenpersoonshuishoudens (24%). Daarna volgen eenoudergezinnen met één of meer kinderen, waarvan het jongste kind jonger dan 13 jaar is (14%), en (echt)paren zonder kinderen (12%). Samen zijn deze vier groepen goed voor 80%

van de gebruikers van civiele toevoegingen. Gezinnen zijn prominent aanwezig. Tweeoudergezinnen maken 40% en eenoudergezinnen 21% van de gebruikers van civiele toevoegingen uit. Huishoudens met ten minste één kind, waarvan het jongste kind jonger dan 13 jaar is, komen veel vaker voor dan die met het jongste kind in de leeftijd 13-17 jaar en 18 jaar of ouder (44% versus 9% en 8%).

3.3 Sociaal-geografische kenmerken

In hoofdstuk 2 kwam aan de orde dat van woonplaats een zelfstandige invloed uitgaat op de armoedekans. Dit komt vooral door samenstellingseffecten. Toch worden verschillen tussen locaties deel ook verklaard door ‘zuivere’ kenmerken van de woonplaats. Deze bepalen de kans op armoede, ongeacht de kenmerken van individuele personen of hun huishouden. Uit armoedeonderzoek is in hoofdstuk 2 afgeleid dat er een grotere kans op geringe aflossingscapaciteit is als huishoudens in grote steden (m.n. Amsterdam, Den Haag en Rotterdam) gevestigd zijn. Waar wonen de gebruikers van civiele toevoegingen?

Ruimtelijke spreiding

Van de gebruikers van civiele toevoegingen woont 39% in de provincies Noord- en Zuid-Holland (tabel 3.13). Samen met Noord-Brabant (14%), Zuid-Limburg (10%), Gelderland (9%) en Utrecht (8%) zijn deze provincies goed voor 80% van het totaal. De concentratie langs de assen van het nationaal stedelijk netwerk is evident. Verschillen ten opzichte van de bevolking zijn niet bijzonder groot.

Tabel 3.13 Gebruikers van civiele toevoegingen en bevolking, naar provincie in 2004 (in %)

| | Gebruikers (%) | Bevolking* (%) |
|-------------------|----------------|-------------------|
| Groningen | 3,7 | 3,5 |
| Friesland | 3,7 | 3,7 |
| Drente | 2,1 | 3,0 |
| Noord-Holland | 19,7 | 15,9 |
| Zuid-Holland | 19,7 | 21,2 |
| Utrecht | 8,1 | 7,1 |
| Flevoland | 3,1 | 2,2 |
| Overijssel | 5,5 | 6,8 |
| Gelderland | 9,3 | 12,1 |
| Noord-Brabant | 13,8 | 14,8 |
| Zeeland | 1,8 | 2,3 |
| Limburg | 9,5 | 7,0 |
| N (= 100%) | 41.897 | 16.258.032 |

* Bron: CBS Regionale Kerncijfers Nederland – Statline (26-04-2007)

Woongemeente

Meer dan de bevolking in het algemeen wonen gebruikers van civiele toevoegingen vooral in gemeenten met 250.000 of meer inwoners (24%), ofwel in de grote steden (tabel 3.14). Toch moet de aanwezigheid van gebruikers van civiele toevoegingen in kleinere gemeenten niet worden onderschat: 23% woont in een gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners en 20% in een gemeente met 50.000 tot 100.000 inwoners. Er blijkt een duidelijk verband met verstedelijking: drievijfde van de

gebruikers van civiele toevoegingen woont in een gemeente met een (zeer) sterke stedelijkheid (tabel 3.15). Ook hier is het verschil met de bevolking evident.

Tabel 3.14 Gebruikers van civiele toevoegingen en bevolking, naar gemeentegrootteklasse, 2004

| | Gebruikers (%) | Bevolking* (%) |
|---------------------|----------------|----------------|
| Minder dan 5.000 | 0,1 | 0,3 |
| 5.000 tot 10.000 | 1,5 | 3,3 |
| 10.000 tot 20.000 | 8,8 | 15,0 |
| 20.000 tot 50.000 | 23,2 | 32,7 |
| 50.000 tot 100.000 | 19,7 | 17,5 |
| 100.000 tot 150.000 | 10,9 | 10,0 |
| 150.000 tot 250.000 | 11,5 | 8,5 |
| 250.000 of meer | 24,2 | 12,8 |
| N (= 100%) | 41.897 | 16.258.032 |

* Bron: CBS Regionale Kerncijfers Nederland - Statline (26-04-2007)

Tabel 3.15 Gebruikers van civiele toevoegingen, naar stedelijkheid woongemeente in 2004

| Inwonertal | Gebruikers (%) | Bevolking* (%) |
|----------------------|----------------|----------------|
| Niet stedelijk | 7,0 | 20,9 |
| Weinig stedelijk | 13,3 | 19,7 |
| Matig stedelijk | 18,4 | 17,8 |
| Sterk stedelijk | 31,7 | 22,5 |
| Zeer sterk stedelijk | 29,5 | 19,1 |
| N (= 100%) | 41.897 | 16.258.032 |

* Bron: CBS Regionale Kerncijfers Nederland - Statline (26-04-2007)

3.4 Inkomenspositie en -verwachting

De twee voornaamste bronnen van inkomsten van gebruikers van civiele toevoegingen zijn loon en een uitkering. Elk is goed voor 37% van de populatie en samen is dit bijna driekwart van alle gebruikers van civiele toevoegingen.

Eén op elke drie gebruikers van civiele toevoegingen is actief in het arbeidsproces. Bijna alle actieven werken in loondienst, wat een bescheiden inkomen oplevert. Gezien de baanduur is waarschijnlijk dat zij een vaste aanstelling te hebben. Eén op de drie gebruikers heeft een uitkering. Eén op de vijf heeft loon, winst, uitkering noch pensioen. Eén op de zes heeft al langere tijd een bijstandsuitkering en één op de tien al langere tijd een arbeidsongeschiktheidsuitkering, die meer bedraagt dan de bijstandsuitkering. Beide uitkeringen liggen echter ruim onder het gemiddelde loon van werkende gebruikers van civiele toevoegingen.

Op basis van de in dit onderzoek gehanteerde operationalisatie valt een aanzienlijk deel van de gebruikers van civiele toevoegingen wat gezinsinkomen betreft nu al onder de armoedegrens. Dit heeft in belangrijke mate te maken met hun sociaal-demografische kenmerken. Vele van de in hoofdstuk 2 besproken risicogroepen (vrouwen, niet-westerse allochtonen, jongeren onder de 25, oudere werknemers 55-65 jaar, alleenstaanden, éénouder gezinnen, al dan niet met jonge kinderen) zijn sterk vertegenwoordigd onder de gebruikers van civiele toevoegingen.

In tabel 3.16 zijn gegevens over gebruikers van civiele toevoegingen samengebracht met bevolkingsgegevens die in hoofdstuk 2 aan de orde kwamen. Zo kunnen de arbeidsparticipatie en inkomstenbronnen van toevoegingsgebruikers met die van de bevolking worden vergeleken. Samen met gegevens over het voorkomen van armoede en de reïntegreerbaarheid van verschillende bevolkingsgroepen geeft dit een helder beeld van de inkomenspositie van gebruikers van civiele toevoegingen.

Onder gebruikers van civiele toevoegingen treffen we naar verhouding veel inactieven. Binnen die groep treffen we naar verhouding veel gebruikers in juist die subgroep met het hoogste armoede risico én een laag aandeel reïntegreerbaren: de ontvangers van bijstandsuitkeringen. Ook de subgroep met een verhoogd armoederisico en het laagste aandeel reïntegreerbaren is sterk vertegenwoordigd: de ontvangers van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Enerzijds is dit logisch, gezien de doelgroep van de Wrb. Anderzijds betekent het dat de inkomenspositie van gebruikers van civiele toevoegingen als groep kwetsbaar is. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren kwam is de aflossingscapaciteit voor groepen met deze kenmerken laag.

Tabel 3.16 Inkomenspositie van bevolking en gebruikers van civiele toevoegingen

| Inkomstenbronnen | Bevolking | | | Gebruikers van civiele toevoegingen (2006) | |
|-----------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|--|--|---------------|
| | Geschat deel reïntegreerbaren (2001)* | Aandeel lage inkomens (2003)* | Personen met en zonder inkomen uit werk, uitkering of pensioen (2004)*** | Aandeel | Gezinsinkomen |
| | | | | % totaal | € |
| | % doelgroep | % doelgroep | % totaal | | |
| Actief/Participerend | | 5,5 | 47,7 | 40,5 | |
| - Werknemer (Loon) | | 3,5 | 42,8 | 36,9 | 16.209 |
| - Zelfstandige (Winst) | | 15,5 | 4,9 | 3,6 | 3.381 |
| Niet-actief/Niet-participerend | | - | 52,3 | 59,5 | |
| - Uitkeringsontvanger (Uitkering) | 18 | 47,7 | 10,4 | 36,9 | |
| -- Arbeidsongeschikt | 9 | 28,4 | 5,1 | 11,2 | 14.900 |
| -- Werkloos | 56 | 21,2 | 1,5 | 4,1 | 15.414 |
| -- Bijstand | 21 | 76,1 | 2,5 | 18,8 | 12.578 |
| -- Overige uitkering | - | - | 1,3 | 2,8 | 14.960 |
| - Gepensioneerd (Pensioen) | | 6,9 | 18,3 | 2,9 | 13.939 |
| - Overige inactief | | - | 23,6 | 19,7 | 3.975 |
| Totaal | | 10,3 | 100 | 100 | 12.367 |
| N | 275.000 | 674.000 | 16.297,400 | 41.249 | |

* Op basis van tabel 2.13 van Hoff & Jehoel-Gijsbers (2003:36): Totaal aantal reïntegreerbaren volgens uitvoeringscriteria, opgedeeld in groepen reïntegreerbaren volgens wettelijke criteria, en gerelateerd aan totaal uitkering per groep.

** Bron: Vrooman, Soede, Dirven & Trimp (2005:25) & Armoedemonitor Online.

*** CBS - Statline (15-03-2007): zie §2.2, tabel 2.1 in deze rapportage.

4 Juridische problemen van gebruikers van civiele toevoegingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de problemen waarvoor gebruikers van civiele toevoegingen rechtsbijstand aanvragen.

Eerst komt een drietal categorisering van juridische problemen aan de orde. Vervolgens wordt gekeken naar de samenhang tussen het voorkomen van verschillende juridische problemen en geselecteerde kenmerken van gebruikers van civiele toevoegingen. Aansluitend gaan we in op meervoudig gebruik in relatie tot verschillende juridische problemen. Aan het eind van het hoofdstuk wordt de samenhang tussen de aard van het gebruik en geselecteerde kenmerken van gebruikers van civiele toevoegingen verkend.

4.1 Juridische problemen gecategoriseerd

Op basis van Wrb-afgiftecategorie kunnen voor de afgegeven civiele toevoegingen waarop dit onderzoek betrekking heeft zestig categorieën rechtsproblemen worden onderscheiden. Een meer geaggregeerde indeling is die naar hoofdcategorie: dit levert vijftien 'rechtsgebieden'. De meest geaggregeerde indeling is naar rechtsterreinen, waarvan er zeven aan de orde zijn.²⁵ Voor een gedifferentieerd overzicht wordt naar bijlage 4 verwezen. Wij beperken ons hier tot rechtsterreinen en -gebieden en, waar nuttig, tot een selectie van Wrb afgiftecategorieën.

Tabel 4.1 Civiele toevoegingen, naar rechtsgebied en -terrein, april-juli 2006

| Rechtsterrein | % | Rechtsgebied* | % |
|----------------------------|--------|--------------------------------|--------|
| Personen- en Familierecht | 41,2 | Erfrecht | 0,4 |
| | | Overige, personen- & familie | 40,8 |
| Bestuursrecht | 30,3 | Sociale voorzieningen | 11,5 |
| | | Vreemdelingenrecht (non-asiel) | 7,9 |
| | | Sociale verzekeringen | 7,3 |
| | | Bestuursrecht | 2,1 |
| | | Wonen | 0,9 |
| | | Fiscaal recht | 0,4 |
| | | Ambtenarenrecht | 0,3 |
| Verbintenissenrecht | 13,7 | Verbintenissen | 13,7 |
| Arbeidsrecht | 9,5 | Arbeid/Ontslag | 9,5 |
| Huurrecht | 4,2 | Huur/Verhuur | 4,2 |
| Overige zaken civiel recht | 1,1 | Faillissement | 0,5 |
| | | Restgroep privaatrecht | 0,6 |
| Goederenrecht | 0,1 | Goederenrecht | 0,1 |
| N (= 100%) | 49.470 | | 49.470 |

²⁵ Binnen GRAS worden 88 Wrb-afgiftecategorieën, 17 hoofdcategorieën (rechtsgebieden) en 9 rechtsterreinen onderscheiden. In dit onderzoek hebben we evenwel met slechts een deel daarvan te maken omdat enkel niet ambtshalve afgegeven en niet op straf- en asielzaken betrekking hebbende toevoegingen worden geschouwd.

Uit de indelingen naar rechtsgebied en -terrein (tabel 4.1) komt een beeld van de soorten juridische problemen waarvoor gebruikers van civiele toevoegingen rechtsbijstand aanvragen. Tweevijfde van de toevoegingen heeft betrekking op het terrein personen- en familierecht. Eénderde heeft betrekking op het terrein bestuursrecht (in ruime zin). In totaal valt 71% van de toevoegingen binnen deze twee terreinen. Ook omvangrijk, maar van een getalsmatig kleinere orde, zijn problemen op het gebied van verbintenissenrecht en arbeidsrecht. Binnen het terrein van het bestuursrecht blijken de rechtsgebieden vreemdelingenrecht, sociale voorzieningen en -verzekeringen de voornaamste hoofdcategorieën.

Wanneer de indeling naar Wrb-afgiftecategorie wordt gehanteerd en deze categorieën worden gesorteerd op aflopende aandeel toevoegingen per categorie, dan blijken de afgegeven toevoegingen te zijn geconcentreerd in een verhoudingsgewijs beperkt aantal categorieën: ruim de helft van alle toevoegingen valt in zeven categorieën (tabel 4.2). Vier van die zeven belangrijkste categorieën hebben betrekking op personen- en familierecht, twee op bestuursrecht (sociale zekerheids- en vreemdelingenrecht), en één op verbintenissenrecht.

Tabel 4.2 Civiele toevoegingen, naar voornaamste Wrb afgiftecategorieën, met bijbehorend rechtsgebied, in 2006 (N=44.568)

| Afgiftecategorie WRB | Rechtsgebied | % | Cumulatief %* |
|--|---------------------|------|---------------|
| Echtscheiding met nevenvorderingen | Personen- & familie | 12,2 | 12,2 |
| Algemene bijstandswet | Sociale voorz. | 10,0 | 22,2 |
| Alimentatie/levensonderhoud | Personen- & familie | 7,9 | 30,1 |
| Geschil verbintenissenrecht | Verbintenissenrecht | 6,9 | 37,0 |
| Vreemdelingenrecht | Vreemdelingenrecht | 6,5 | 43,5 |
| Omgangsregeling | Personen- & familie | 4,9 | 48,4 |
| Echtscheiding gemeenschappelijk ver. | Personen- & familie | 3,9 | 52,3 |
| Arbeidsongeschiktheid | Sociale verz. | 3,6 | 55,9 |
| Geschil onrechtmatige daad | Verbintenissenrecht | 3,1 | 59,0 |
| Ouderlijke macht/voogdij | Personen- & familie | 3,1 | 62,1 |
| Personen- en familierecht/overige | Personen- & familie | 3,1 | 65,2 |
| Loonvordering/secundaire arbeidsvoorw. | Arbeid/ontslagrecht | 2,8 | 68,0 |
| Nietig ontslag | Arbeid/ontslagrecht | 2,3 | 70,3 |
| Beëindiging huurovereenkomst | Huur/verhuur | 2,3 | 72,6 |
| Bestuursrecht | Bestuursrecht | 1,9 | 74,5 |
| Werkloosheidswet | Sociale verz. | 1,8 | 76,3 |
| Ontbinding arbeidsovereenkomst 7:68 | Arbeid/ontslagrecht | 1,7 | 78,0 |
| Beëindiging samenwoning/nevenvorder. | Personen- & familie | 1,7 | 79,7 |
| Arbeidsrecht, overige geschillen | Arbeid/ontslagrecht | 1,6 | 81,3 |
| Sociale verzekeringen overig | Sociale verz. | 1,6 | 82,9 |
| Boedelscheiding | Personen- & familie | 1,6 | 84,5 |
| Geschil (ver)huur woonruimte | Huur/verhuur | 1,5 | 86,0 |
| Verblijf gezinsleden | Vreemdelingenrecht | 1,1 | 87,1 |
| Geschil verzekering | Verbintenissenrecht | 1,0 | 88,1 |
| Schuldsanering/betalingsregeling | Verbintenissenrecht | 1,0 | 89,1 |
| Sociale voorzieningen overig | Sociale voorz. | 0,9 | 90,0 |

* Er resteert nog 10%, verdeelt over 34 niet genoemde Wrb-afgiftecategorieën. Deze categorieën hebben gemiddeld betrekking op 0.3% van de afgegeven toevoegingen. Met het oog op beknoptheid blijven zij verder buiten beschouwing.

Van de in de tabel 4.2 vermelde zesentwintig Wrb-afgiftecategorieën hebben er acht betrekking op het rechtsterrein personen en familierecht. Van die acht hebben

er zeven betrekking op (echt)scheiding. Eveneens acht categorieën hebben betrekking op het terrein bestuursrecht. We meldden al dat hierbinnen de rechtsgebieden vreemdelingenrecht en sociale voorzieningen en -verzekeringen prominent zijn. Uit de Wrb-afgiftecategorieën blijken toevoegingen wat sociale voorzieningen betreft vooral met de algemene bijstandswet te maken te hebben en wat sociale verzekeringen betreft met de regelingen voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Bij vreemdelingenrecht lijkt het vooral te gaan om aan een eventuele verblijfsvergunning gerelateerde zaken. Ook op het gebied van arbeidsrecht en ontslag treffen we verhoudingsgewijs veel toevoegingen.

4.2 Juridische problemen en kenmerken van toevoegingsgebruikers

Aan de hand van het voorgaande komt met de aard van de juridische problemen al een beeld naar voren over wie deze problemen waarschijnlijk ondervinden.²⁶ De samenhang tussen de verschillende juridische problemen waarvoor toevoegingen zijn afgegeven en de kenmerken van de gebruikers van civiele toevoegingen wordt hier nader beschouwd.

Tabel 4.3 Civiele toevoegingen, naar rechtsterrein en -gebied en arbeidsparticipatie van de toevoegingsgebruiker in 2004 (N=47.922)

| Rechtsterrein | Arbeidsparticipatie (kolom %) | | | | | | | | Totaal |
|-----------------------------------|-------------------------------|-------------|-------------|------------|-------------|--------------|------------|-----------------|------------|
| | Werknemer | Zelfstandig | Uitk. WAO | Uitk. WW | Uitk. ABW | Uitk. Overig | Pensioen | Overig Inactief | |
| <i>Personen- en Familierecht</i> | 50,5 | 52,9 | 39,7 | 40,3 | 29,1 | 37,4 | 26,2 | 40,2 | 41,6 |
| Erfrecht | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 0,8 | 2,6 | 0,2 | 0,4 |
| Overige, personen- & familie | 50,2 | 52,6 | 39,2 | 39,8 | 28,8 | 36,6 | 23,5 | 40,0 | 41,2 |
| <i>Bestuursrecht</i> | 16,1 | 19,9 | 34,5 | 31,5 | 45,2 | 37,3 | 31,6 | 36,0 | 29,7 |
| Sociale voorzieningen | 3,6 | 8,9 | 6,0 | 9,9 | 32,6 | 8,8 | 12,8 | 8,8 | 11,5 |
| Sociale verzekeringen | 5,2 | 3,5 | 23,2 | 15,5 | 3,5 | 21,5 | 11,8 | 2,9 | 7,4 |
| Vreemdelingenrecht (non-asiel) | 4,6 | 3,4 | 2,0 | 3,4 | 4,3 | 2,5 | 1,8 | 20,8 | 7,3 |
| Bestuursrecht | 1,5 | 2,2 | 1,7 | 1,5 | 2,4 | 2,6 | 3,1 | 2,6 | 2,0 |
| Wonen | 0,4 | 1,1 | 1,2 | 0,6 | 1,7 | 1,3 | 1,6 | 0,5 | 0,9 |
| Fiscaal recht | 0,2 | 0,7 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,3 |
| Ambtenarenrecht | 0,7 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,3 |
| <i>Verbintenissenrecht</i> | 10,7 | 16,6 | 17,0 | 13,6 | 15,7 | 17,8 | 30,7 | 12,8 | 13,8 |
| <i>Arbeidsrecht</i> | 19,3 | 3,5 | 2,0 | 7,5 | 2,8 | 4,7 | 0,5 | 6,4 | 9,5 |
| <i>Huurrecht</i> | 2,6 | 4,9 | 5,1 | 5,2 | 6,2 | 4,4 | 8,4 | 3,6 | 4,2 |
| <i>Overige zaken civiel recht</i> | 0,8 | 2,1 | 1,4 | 1,6 | 1,1 | 1,3 | 2,0 | 0,9 | 1,1 |
| Faillissement | 0,4 | 1,3 | 0,6 | 0,8 | 0,5 | 0,6 | 0,1 | 0,4 | 0,5 |
| Restgroep privaatrecht | 0,4 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,6 | 0,7 | 1,9 | 0,6 | 0,6 |
| <i>Goederenrecht</i> | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,7 | 0,0 | 0,1 |
| Totaal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Aandeel | 35,5 | 3,6 | 11,1 | 4,1 | 19,9 | 2,9 | 2,8 | 20,1 | 100 |

²⁶ Bij 'juridische problemen' gaat het uitsluitend om de afgiftecategorie van een afgegeven toevoeging. Dat wil zeggen, het juridische probleem waarvoor de *toevoeging* door de *Wrb-gerechtigde* is aangevraagd en waarvoor het door de Raad voor Rechtsbijstand is afgegeven. De juridische problemen die een bepaalde bevolkingsgroep heeft en de juridische problemen waarvoor Wrb-gerechtigden uit die bevolkingsgroep een toevoeging vroegen en kregen zijn onderscheiden.

Wat is de samenhang tussen afgegeven toevoegingen en de arbeidsparticipatie van gebruikers van civiele toevoegingen? Op het terrein van personen- en familierecht zijn werknemers en zelfstandigen duidelijk sterker vertegenwoordigd dan andere groepen (tabel 4.3). Het terrein bestuursrecht is vooral bij toevoegingen die aan personen met een uitkering of een pensioen zijn gedaan sterk vertegenwoordigd. Bij het gebied sociale verzekering is de samenhang met een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid evident, net zoals de samenhang tussen het gebied sociale voorzieningen en een bijstandsuitkering. Het terrein verbintenissenrecht blijkt duidelijk meer verbonden met personen met een pensioen. Toevoegingen op het arbeidsrechtelijk terrein treffen we vooral bij werknemers. Huurrecht is een terrein waarop vooral gepensioneerden en ontvangers van een (bijstands)uitkering verhoudingsgewijs veel toevoegingen hebben. Wat betreft de overige zaken civiel recht valt het aandeel toevoegingen wegens faillissement op bij zelfstandigen, en de restgroep privaatrecht bij gepensioneerden. Op het terrein van goederenrecht zijn de gepensioneerden relatief sterk vertegenwoordigd. Bij gepensioneerden is het relatief lage aandeel toevoegingen op de terreinen van arbeids-, personen- en familierecht mede debet aan een relatief hoog aandeel op de terreinen goederen-, huur- en verbintenissenrecht en overige zaken civiel recht.

Tabel 4.4 Civiele toevoegingen, naar rechtsterrein en –gebied en samenstelling van het huishouden van de toevoegingsgebruiker in 2004 (N=46.993)

| Rechtsterrein | Huishoudenssamenstelling (kolom %) | | | | | | | | | | Totaal |
|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-----------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|------------|------------|------------|
| | Alleenstaand | Eenouder (jk <13) | Eenouder (12 > jk <18) | Eenouder (jk >17) | (Echt)Paar, geen kind | (Echt)Paar (jk <13) | (Echt)Paar (12 > jk <18) | (Echt)Paar (jk >17) | Instituut | Overig | |
| <i>Personen- en Familierecht</i> | 21,6 | 54,8 | 37,3 | 19,5 | 40,9 | 58,0 | 46,2 | 30,7 | 15,9 | 39,6 | 41,5 |
| Erfrecht | 0,6 | 0,3 | 0,4 | 0,7 | 0,7 | 0,1 | 0,1 | 0,6 | 0,4 | 0,2 | 0,4 |
| Overige, personen- & familie | 21,0 | 54,5 | 36,9 | 18,8 | 40,2 | 57,9 | 46,1 | 30,1 | 15,5 | 39,4 | 41,1 |
| <i>Bestuursrecht</i> | 42,5 | 24,7 | 30,2 | 34,7 | 28,8 | 21,9 | 22,5 | 23,6 | 52,2 | 35,5 | 29,8 |
| Sociale voorzieningen | 18,8 | 11,5 | 15,5 | 16,2 | 9,3 | 6,6 | 6,7 | 6,4 | 19,0 | 11,5 | 11,5 |
| Sociale verzekeringen | 8,8 | 5,1 | 7,3 | 10,0 | 8,3 | 6,8 | 7,5 | 8,3 | 6,2 | 3,7 | 7,4 |
| Vreemdelingenrecht (non-asiel) | 10,3 | 4,9 | 3,7 | 4,4 | 7,6 | 6,1 | 5,3 | 4,9 | 20,6 | 15,5 | 7,2 |
| Bestuursrecht | 2,8 | 1,5 | 1,9 | 2,5 | 2,3 | 1,2 | 1,8 | 2,7 | 4,5 | 3,7 | 2,0 |
| Wonen | 1,0 | 1,0 | 1,3 | 1,1 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 1,2 | 0,9 | 0,9 |
| Fiscaal recht | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,4 | 0,1 | 0,2 | 0,3 |
| Ambtenarenrecht | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,4 | 0,5 | 0,0 | 0,3 |
| <i>Verbintenissenrecht</i> | 16,9 | 11,6 | 16,5 | 21,5 | 14,8 | 9,7 | 14,4 | 18,6 | 12,7 | 17,9 | 13,8 |
| <i>Arbidsrecht</i> | 10,2 | 5,0 | 10,5 | 15,6 | 10,3 | 7,3 | 13,4 | 22,2 | 10,7 | 2,5 | 9,5 |
| <i>Huurrecht</i> | 7,4 | 3,1 | 4,2 | 7,6 | 3,8 | 2,1 | 2,4 | 3,2 | 7,3 | 2,1 | 4,2 |
| <i>Overige zaken civiel recht</i> | 1,2 | 0,8 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 0,9 | 0,9 | 1,5 | 1,2 | 2,3 | 1,1 |
| Faillissement | 0,5 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,5 |
| Restgroep privaatrecht | 0,7 | 0,5 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 0,9 | 0,5 | 2,0 | 0,6 |
| <i>Goederenrecht</i> | 0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Totaal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Aandeel | 25,0 | 14,0 | 3,8 | 3,4 | 11,9 | 29,1 | 5,2 | 4,8 | 1,6 | 1,2 | 100 |

* jk: jongste kind

Voor welke juridische problemen worden aan personen uit verschillende types huishoudens toevoegingen afgegeven? Aan het terrein van arbeidsrecht gerelateerde toevoegingen worden vooral afgegeven aan een- en tweoudergezinnen waarvan het jongste kind 13 jaar of ouder is (tabel 4.4). Hetzelfde geldt voor toevoegingen die aan bestuursrecht gerelateerd zijn, waaronder sociale verzekeringen en voorzieningen, hoewel binnen dit terrein ook relatief veel toevoegingen naar alleenstaanden en (echt)paren zonder kinderen gaan. Opvallend is verder nog dat er bij vrijwel alle rechtsgebieden en -terreinen verhoudingsgewijs veel toevoegingen zijn afgegeven aan alleenstaanden en aan een- en tweoudergezinnen met kinderen boven van 18 jaar of ouder.

Wanneer wordt gekeken naar het geslacht van de ontvanger van een toevoeging, (tabel 4.5) dan valt op dat aan vrouwen – die 53% van de toevoegingen in civiele zaken ontvangen – vooral toevoegingen op het gebied van personen- en familierecht zijn afgegeven. Het betreft dan vooral scheidingsgerelateerde problematiek. Het gevolg van deze bij vrouwen evidente concentratie van toevoegingen is dat in bijna alle andere categorieën juridische problemen de mannen verhoudingsgewijs meer toevoegingen krijgen dan vrouwen.

Tabel 4.5 Civiele toevoegingen, naar rechtsterrein en –gebied en geslacht van de toevoegingsgebruiker, 2006 (N=47.195)

| Rechtsterrein | Geslacht (kolom %) | | Totaal |
|-----------------------------------|--------------------|---------|--------|
| | Mannen | Vrouwen | |
| <i>Personen- en Familierecht</i> | 28,6 | 52,7 | 41,4 |
| Erfrecht | 0,3 | 0,5 | 0,4 |
| Overige, personen- & familie | 28,3 | 52,2 | 41,0 |
| <i>Bestuursrecht</i> | 36,8 | 23,6 | 29,8 |
| Sociale voorzieningen | 13,7 | 9,7 | 11,6 |
| Sociale verzekeringen | 8,9 | 6,1 | 7,4 |
| Vreemdelingenrecht (non-asiel) | 9,4 | 5,3 | 7,2 |
| Bestuursrecht | 3,0 | 1,2 | 2,0 |
| Wonen | 0,9 | 0,8 | 0,9 |
| Fiscaal recht | 0,4 | 0,3 | 0,3 |
| Ambtenarenrecht | 0,4 | 0,2 | 0,3 |
| <i>Verbindenissenrecht</i> | 16,3 | 11,7 | 13,9 |
| <i>Arbeidsrecht</i> | 11,7 | 7,7 | 9,6 |
| <i>Huurrecht</i> | 5,0 | 3,5 | 4,2 |
| <i>Overige zaken civiel recht</i> | 1,4 | 0,7 | 1,1 |
| Faillissement | 0,7 | 0,3 | 0,5 |
| Restgroep privaatrecht | 0,8 | 0,5 | 0,6 |
| <i>Goederenrecht</i> | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Totaal | 100 | 100 | 100 |
| Aandeel | 46,9 | 53,1 | 100 |

Problemen waar jongeren (tot 30 jaar) verhoudingsgewijs vaak mee te kampen hebben liggen vooral op het terrein van het arbeidsrecht. Hoewel dit niet geldt voor het terrein bestuursrecht als geheel, blijkt dit ook het geval bij het rechtsgebied vreemdelingenrecht (tabel 4.6). Problemen waar mensen vanaf 45 jaar verhoudingsgewijs vaak mee te maken hebben liggen meer op de terreinen bestuurs- en goederenrecht en overige zaken civiel recht. Wat betreft

rechtsgebieden geldt dit met name voor fiscaal recht, recht met betrekking tot wonen, sociale zekerheid, alsook erfrecht. Bij de terreinen huur-en verbintenissenrecht en de gebieden ambtenarenrecht, bestuursrecht in enge zin lijken problemen hetzij op jonge leeftijd (tot 30 jaar) hetzij op oudere leeftijd (50 plus) op te treden. Toevoegingen op het gebied van personen en familierecht gaan vooral naar personen in de leeftijd 30-45 jaar. Mensen van middelbare leeftijd en ouderen blijken in mindere mate een beroep te doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand voor aan personen en familierecht gerelateerde juridische problemen. Daar staat zoals gezegd tegenover dat zij vanaf 45 jaar veel toevoegingen op het terrein van het bestuursrecht krijgen. Dit intensiveert nog vanaf 55 jaar, door meer toevoegingen op het terrein van ambtenarenrecht en bestuursrecht in enge zin. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze intensivering gerelateerd is aan het pensioen en een verhoudingsgewijs laag aandeel echtscheidingszaken (personen- en familierecht). Er is een relatie hoog aandeel toevoegingen dat de restgroep privaat betreft, die aan personen in de leeftijd 45-60, de oudere werkenden, toevalt. Onbekend is om welke problemen het precies gaat.

Tabel 4.6 Civiele toevoegingen, naar rechtsterrein en -gebied en leeftijd van de toevoegingsgebruiker, 2006 (N=47.922)

| Rechtsterrein | Leeftijd (kolom %) | | | | | | | | | | Totaal |
|-----------------------------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------------|------------|
| | Jonger dan 25 jaar | 25-30 jaar | 30-35 jaar | 35-40 jaar | 40-45 jaar | 45-50 jaar | 50-55 jaar | 55-60 jaar | 60-65 jaar | 65 jaar en ouder | |
| <i>Personen- en Familierecht</i> | 32,3 | 41,0 | 49,6 | 50,1 | 46,8 | 40,6 | 33,1 | 28,6 | 29,0 | 25,1 | 41,6 |
| Erfrecht | 0,3 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,7 | 1,1 | 0,9 | 2,6 | 0,4 |
| Overige, personen- & familie | 32,0 | 40,9 | 49,5 | 50,0 | 46,6 | 40,3 | 32,3 | 27,4 | 28,1 | 22,5 | 41,2 |
| <i>Bestuursrecht</i> | 28,9 | 28,4 | 25,6 | 26,6 | 29,4 | 32,5 | 35,1 | 37,2 | 36,4 | 35,2 | 29,7 |
| Sociale voorzieningen | 7,6 | 10,2 | 9,3 | 10,4 | 10,9 | 13,2 | 17,3 | 18,2 | 21,2 | 14,7 | 11,5 |
| Sociale verzekeringen | 3,1 | 5,6 | 5,8 | 7,2 | 9,5 | 10,7 | 9,1 | 9,7 | 7,4 | 10,5 | 7,4 |
| Vreemdelingenrecht (non-asiel) | 14,6 | 9,4 | 7,8 | 6,2 | 5,6 | 5,1 | 4,2 | 3,6 | 3,5 | 5,2 | 7,3 |
| Bestuursrecht | 2,7 | 1,8 | 1,5 | 1,7 | 2,0 | 2,0 | 2,3 | 2,8 | 2,3 | 2,8 | 2,0 |
| Wonen | 0,6 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 1,1 | 1,1 | 1,6 | 1,1 | 1,7 | 0,9 |
| Fiscaal recht | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,7 | 0,8 | 0,5 | 0,3 | 0,3 |
| Ambtenarenrecht | 0,2 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,4 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,0 | 0,3 |
| <i>Verbintenissenrecht</i> | 17,8 | 12 | 11,6 | 10,8 | 11,7 | 12,8 | 15,3 | 18,2 | 20,9 | 28,3 | 13,8 |
| <i>Arbeidsrecht</i> | 16,7 | 13,0 | 8,6 | 8,0 | 7,8 | 8,3 | 9,2 | 8,3 | 4,3 | 0,7 | 9,5 |
| <i>Huurrecht</i> | 3,5 | 4,5 | 3,5 | 3,5 | 3,2 | 4,3 | 5,9 | 6,6 | 7,1 | 8,2 | 4,2 |
| <i>Overige zaken civiel recht</i> | 0,8 | 1,1 | 1 | 0,9 | 0,9 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 2,2 | 1,9 | 1,1 |
| Faillissement | 0,3 | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,7 | 0,1 | 0,5 |
| Restgroep privaatrecht | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,7 | 0,7 | 0,9 | 1,5 | 1,8 | 0,6 |
| <i>Goederenrecht</i> | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,5 | 0,1 |
| Totaal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Aandeel | 12,9 | 11,3 | 14,2 | 17,2 | 15,8 | 11,0 | 6,8 | 4,9 | 2,8 | 3,1 | 100 |

Bij een uitsplitsing van toevoegingen naar afgiftecategorie en herkomst van degene die de toevoeging ontvangt, valt een aantal zaken op (tabel 4.7). Autochtonen krijgen vooral veel toevoegingen op het terrein van personen- en familierecht (scheiding). Ten dele heeft dit met cultuurverschillen te maken hebben, maar mogelijk ook met het relatieve aandeel van de verschillende geslachten.

Bestuursrechtelijke en arbeidsrechtelijke problemen concentreren zich bij niet-westerse allochtonen. Daarbij is wél duidelijk onderscheid tussen de groepen die al langer in Nederland zijn (Surinamers, Turken en Marokkanen) en meer recente lichten immigranten (overige niet-westers allochtonen): de laatsten hebben meer toevoegingen gekregen op het terrein van vreemdelingenrecht, wat niet met asiel van doen heeft en vermoedelijk wél met het verkrijgen van een definitieve verblijfsvergunning en/of de overkomst van gezin of familie te maken heeft. Toevoegingen aan Surinamers, Turken en Marokkanen zijn gelijkmatiger gespreid maar wel over dezelfde bestuursrechtelijke deelgebieden (sociale verzekeringen, sociale voorzieningen en vreemdelingen recht). Antillianen en Arubanen blijken vaker toevoegingen te krijgen op het gebied van huurrecht en verbintenissenrecht.

Tabel 4.7 Civiele toevoegingen, naar rechtsterrein en –gebied en herkomst van de toevoegingsgebruiker, 2006 (N=47.922)

| Rechtsterrein | Herkomst (kolom %) | | | | | | | Totaal |
|-----------------------------------|--------------------|---------|---------|----------|------------------------|-----------------------|-----------------|--------|
| | Autochtoon | Marokko | Turkije | Suriname | Ned. Antillen en Aruba | Niet-westers, overige | Westers overige | |
| <i>Personen- en Familierecht</i> | 52,8 | 25,3 | 29,8 | 33,0 | 34,8 | 22,8 | 39,8 | 41,6 |
| Erfrecht | 0,6 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,4 | 0,0 | 0,4 | 0,4 |
| Overige, personen- & familie | 52,2 | 25,3 | 26,7 | 32,7 | 34,4 | 22,8 | 38,7 | 41,2 |
| <i>Bestuursrecht</i> | 16,4 | 48,4 | 47,3 | 36,6 | 22,5 | 55,6 | 33,9 | 29,7 |
| Sociale voorzieningen | 7,7 | 17,0 | 15,3 | 18,6 | 13,9 | 16,8 | 12,0 | 11,5 |
| Sociale verzekeringen | 5,4 | 15,7 | 17,8 | 8,3 | 4,4 | 5,4 | 5,9 | 7,4 |
| Vreemdelingenrecht (non-asiel) | 0,6 | 10,8 | 10,8 | 5,1 | 0,5 | 28,1 | 11,8 | 7,3 |
| Bestuursrecht | 1,5 | 2,6 | 1,9 | 2,7 | 2,4 | 3,3 | 2,1 | 2,0 |
| Wonen | 0,5 | 1,5 | 0,9 | 0,7 | 0,4 | 1,5 | 1,4 | 0,9 |
| Fiscaal recht | 0,3 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,3 |
| Ambtenarenrecht | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 1,0 | 0,3 | 0,1 | 0,2 | 0,3 |
| <i>Verbintenissenrecht</i> | 14,5 | 11,0 | 13,0 | 16,1 | 21,7 | 11,2 | 13,4 | 13,8 |
| <i>Arbeidsrecht</i> | 10,4 | 11,2 | 9,0 | 9,3 | 10,5 | 6,6 | 7,7 | 9,5 |
| <i>Huurrecht</i> | 4,6 | 3,3 | 2,6 | 4,2 | 8,8 | 3,3 | 4,6 | 4,2 |
| <i>Overige zaken civiel recht</i> | 1,2 | 0,7 | 1,3 | 0,8 | 1,5 | 0,5 | 1,3 | 1,1 |
| Faillissement | 0,6 | 0,3 | 0,6 | 0,2 | 0,5 | 0,2 | 0,5 | 0,5 |
| Restgroep privaatrecht | 0,6 | 0,4 | 0,7 | 0,6 | 1,0 | 0,3 | 0,8 | 0,6 |
| <i>Goederenrecht</i> | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Totaal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Aandeel | 51,8 | 8,4 | 7,2 | 6,5 | 1,9 | 12,7 | 11,3 | 100 |

4.3 Meervoudig gebruik en kenmerken van toevoegingsgebruikers

Wanneer iemand meerdere malen achtereen gebruik maakt van gesubsidieerde rechtsbijstand is sprake van meervoudig gebruik. Het kan daarbij gaan om clusters van juridische problemen verbonden aan één onderliggende oorzaak maar dit hoeft niet. Met het oog op probleemclusters maar ook vanwege de anticumulatie korting is het zinnig meervoudig gebruik nader te beschouwen. Daarbij dient te worden bedacht dat de gegevens die in dit onderzoek zijn gebruikt op een

betrekkelijk korte periode betrekking hebben. Gevolg daarvan is dat een deel van het meervoudig gebruik zoals dat onder andere door Leertouwer (2004) is beschreven, nog latent is. Toch blijkt ook binnen de korte periode waarop de gegevens betrekking hebben al meervoudig gebruik op te treden. Er is geen absolute definitie van meervoudig gebruik. Naarmate een langere periode wordt beschouwd zal meervoudig gebruik vaker voorkomen. Echter, waar die periode dient te beginnen en hoe lang deze moet zijn staat niet vast. De in de korte periode wel al identificeerbare groep meervoudige gebruikers is slechts een deel van de gehele verzameling meervoudig gebruikers. De identificeerbare groep enkelvoudig gebruikers is bovendien 'vervuild' met een component latente meervoudig gebruikers. Met een slag om de arm is toch zinnig het onderscheid tussen enkel en meervoudig gebruik nader te beschouwen om een indruk te vormen.

Wat is de omvang van het geconstateerde meervoudig gebruik? Om die vraag te beantwoorden is de volgende procedure gevolgd:

- Het WODC heeft aan het CBS het uit GRAS beschikbare bestand met gegevens over toevoegingen geleverd. Dit betreft alle in de periode 3 april 2006 tot en met 25 juli 2006 afgegeven toevoegingen (98.382 stuks);
- Waar mogelijke is aanvullende informatie (SSB microdata) aangekoppeld (72.062 toevoegingen of wel 73,2%);
- Uit het gekoppelde bestand zijn de aanwezige civiele toevoegingen (49.470 stuks) geselecteerd;
- Uit de waarden in de frequentieverdeling van de voor personen unieke identificatiecode blijken deze aan 43.225 personen te zijn afgegeven;
- Door te tellen hoe vaak elke unieke identificatiecode vóór kwam is de omvang van het meervoudig gebruik vastgesteld: bij 17,1% van de civiele toevoegingen en 9,8% van de gebruikers is sprake van meervoudig gebruik. Per persoon zijn maximaal 8 toevoegingen en gemiddeld 2,2 toevoegingen afgegeven.

Tabel 4.8 Civiele toevoegingen, naar rechtsgebied en -terrein en aard van Grb-gebruik, in 2006

| Rechtsterrein en - gebied | Civiele Toevoegingen (% afgegeven) | Aard Gebruik (% enkelvoudig) |
|---|------------------------------------|------------------------------|
| <i>Personen- en Familierecht</i> | 41,2 | 85,1 |
| Erfrecht | 0,4 | 92,3 |
| Overige, personen- & familie | 40,8 | 85,0 |
| <i>Bestuursrecht</i> | 30,3 | 60,7 |
| Sociale voorzieningen | 11,5 | 52,7 |
| Vreemdelingenrecht (non-asiel) | 7,9 | 58,6 |
| Sociale verzekeringen | 7,3 | 70,2 |
| Bestuursrecht | 2,1 | 74,6 |
| Wonen | 0,9 | 68,2 |
| Fiscaal recht | 0,4 | 76,0 |
| Ambtenarenrecht | 0,3 | 68,7 |
| <i>Verbintenissenrecht</i> | 13,7 | 83,2 |
| <i>Arbeidsrecht (arbeid/ontslagrecht)</i> | 9,5 | 83,7 |
| <i>Huurrecht (huur/verhuur)</i> | 4,2 | 80,6 |
| <i>Overige zaken civiel recht</i> | 1,1 | 78,7 |
| Faillissement | 0,5 | 85,7 |
| Restgroep privaatrecht | 0,6 | 73,4 |
| <i>Goederenrecht</i> | 0,1 | 80,9 |
| N (= 100%) | 49.470 | 77,0 |

Uit tabel 4.8 blijkt dat enkelvoudig gebruik minder vaak. Meervoudige gebruik is in het bijzonder relatief frequent bij de rechtsgebieden die betrekking hebben op sociale voorzieningen en vreemdelingenrecht dat niet aan asielaanvragen is gerelateerd. In mindere mate is ook bij de rechtsgebieden wonen en ambtenarenrecht sprake van relatief veel meervoudig gebruik. Bij bestuursrecht is enkelvoudig gebruik in alle onderscheiden terreinen en gebieden duidelijker de norm, in wel het bijzonder binnen de rechtsgebieden erfrecht en faillissement.

Tabel 4.9 geeft inzicht in de bij enkel- en meervoudig gebruik meest voorkomende Wrb-afgiftecategorieën. Iets meer dan de helft (52%) van het enkelvoudig gebruik betreft zeven specifieke Wrb-afgiftecategorieën. Vier hiervan behoren tot het rechtsterrein personen- en familierecht (samen 33%). Alle vier hebben zij betrekking op echtscheiding. Daarnaast zijn er twee afgiftecategorieën die het rechtsterrein bestuursrecht betreffen (samen 11%). Tenslotte is het rechtsterrein verbintenissenrecht vertegenwoordigd (7%). Ter vergelijking, iets meer dan de helft (51%) van het meervoudig gebruik betreft vijf specifieke Wrb-afgiftecategorieën. Twee van de vijf Wrb-afgiftecategorieën betreffen het terrein bestuursrecht (34%). Toch is ook het rechtsterrein personen- en familie goed vertegenwoordigd met twee aan scheiding gerelateerde categorieën (samen 12%). Ook hier is het terrein verbintenissenrecht vertegenwoordigd, zij het minder sterk (5%). Waar bij enkelvoudig gebruik sprake lijkt van een cluster van verschillende afzonderlijke problemen, die echter allen met echtscheiding van doen hebben, is bij meervoudig gebruik duidelijk sprake van concentratie van problemen in een tweetal niet zonder meer of duidelijk gerelateerde rechtsgebieden.

Tabel 4.9 Voornaamste Wrb-afgiftecategorieën voor enkel- en meervoudig gebruik, 2006

| Enkelvoudig gebruik (n=19.685) | | Meervoudig gebruik (n=5.782) | |
|--------------------------------------|---------------|------------------------------|---------------|
| Afgiftecategorie WRB | %Cumulatief % | Afgiftecategorie WRB | %Cumulatief % |
| Echtscheiding met nevenvorderingen | 14,9 | Algemene bijstandswet | 21,5 |
| Alimentatie/levensonderhoud | 8,5 | Vreemdelingenrecht | 12,5 |
| Geschil verbintenissenrecht | 7,4 | Alimentatie/levensonderhoud | 5,9 |
| Algemene bijstandswet | 6,5 | Omgangsregeling | 5,9 |
| Echtscheiding gemeenschappelijk ver. | 5,0 | Geschil verbintenissenrecht | 5,2 |
| Vreemdelingenrecht | 4,7 | | |
| Omgangsregeling | 4,5 | | |

Tabel 4.10 geeft inzicht in de mate waarin meervoudig gebruik bij specifieke groepen gebruikers van civiele toevoegingen voorkomt. Een en ander bevestigt dat bij meervoudig gebruik sprake is van drie homogene kerngroepen van gebruikers. Er blijkt relatief weinig meervoudig gebruik onder gepensioneerde personen en personen in loondienst en naar verhouding veel onder personen met een bijstandsuitkering. Meervoudig gebruik is relatief laag onder autochtonen en, met uitzondering van Antillianen en Arubanen, hoog onder niet-westerse allochtonen. Meervoudig gebruik komt bij vrouwen minder dan bij mannen voor (maar dit ligt mede aan de probleem indeling). In vergelijking tot huishoudens met slechts één volwassene is er naar verhouding weinig meervoudig gebruik bij (echt)paren, ongeacht of zij kinderen hebben en de leeftijd van het jongste kind. Tot 40 jaar neemt meervoudig gebruik toe met leeftijd om boven de 60 weer af te nemen. Meervoudig gebruik komt bij 35-40 jarigen en bij 55-60 jarigen relatief veel voor.

Tabel 4.10 Civiele toevoegingen, naar gebruikerskenmerken en aard van het gebruik, 2006

| Kenmerken Gebruikers | Civiele Toevoegingen (% afgegeven aan persoon met dit kenmerk) | Aard Gebruik (% enkelvoudig) |
|--------------------------------------|--|---------------------------------|
| <i>Arbeidsparticipatie</i> | | |
| Werknemer | 35,5 | 82,5 |
| Zelfstandige | 3,6 | 76,3 |
| Uitkering arbeidsongeschiktheid | 11,1 | 78,8 |
| Uitkering werkloosheid | 4,1 | 76,5 |
| Uitkering bijstand | 19,9 | 68,5 |
| Uitkering overig | 2,9 | 76,6 |
| Pensioen | 2,8 | 83,8 |
| Overig inactief | 20,1 | 75,1 |
| <i>N (= 100%)</i> | <i>47.922</i> | <i>77,2</i> |
| <i>Huishoudenssamenstelling</i> | | |
| Alleenstaand | 25,0 | 72,1 |
| Eenouder (jongste kind < 13 jaar) | 14,0 | 73,7 |
| Eenouder (jongste kind 13-18 jaar) | 3,8 | 77,3 |
| Eenouder (kind >17 jaar) | 3,4 | 75,7 |
| (Echt)Paar zonder kinderen | 11,9 | 81,7 |
| (Echt)Paar (jongste kind < 13 jaar) | 29,1 | 80,4 |
| (Echt)Paar (jongste kind 13-18 jaar) | 5,2 | 82,4 |
| (Echt)Paar (jongste kind >17 jaar) | 4,8 | 84,4 |
| Institutie | 1,6 | 70,0 |
| Overig | 1,2 | 70,7 |
| <i>N (= 100%)</i> | <i>46.995</i> | <i>77,3</i> |
| <i>Geslacht</i> | | |
| Man | 46,9 | 75,1 |
| Vrouw | 53,1 | 79,1 |
| <i>N (= 100%)</i> | <i>47.195</i> | <i>77,2</i> |
| <i>Leeftijd</i> | | |
| Jonger dan 25 jaar | 12,9 | 79,8 |
| 25-30 jaar | 11,3 | 77,1 |
| 30-35 jaar | 14,2 | 76,8 |
| 35-40 jaar | 17,2 | 75,8 |
| 40-45 jaar | 15,8 | 76,9 |
| 45-50 jaar | 11,0 | 76,4 |
| 50-55 jaar | 6,8 | 76,9 |
| 55-60 jaar | 4,9 | 75,6 |
| 60-65 jaar | 2,8 | 78,5 |
| 65 jaar of ouder | 3,1 | 83,6 |
| <i>N (= 100%)</i> | <i>49.922</i> | <i>77,2</i> |
| <i>Herkomst</i> | | |
| Autochtoon | 51,8 | 81,6 |
| Marokko | 8,4 | 72,1 |
| Turkije | 7,2 | 71,7 |
| Suriname | 6,5 | 70,1 |
| Ned. Antillen & Aruba | 1,9 | 78,3 |
| Niet-westers, overig | 12,7 | 69,1 |
| Westers, overig | 11,3 | 77,4 |
| <i>N (= 100%)</i> | <i>47.922</i> | <i>77,2</i> |

4.4 Overzicht groepskenmerken per rechtsterrein

Het gros van de civiele toevoegingen betreft twee rechtsterreinen: personen- en familierecht (41%) en bestuursrecht (30%). Daarnaast zijn vooral nog verbintenissen- en arbeidsrecht van belang. Voor 17% van de civiele toevoegingen is meervoudig gebruik geconstateerd. Meervoudig gebruik komt het minst voor bij personen- en familie recht (15%) en het meest bij bestuursrecht (39%).

Er is duidelijk verband tussen de kenmerken van gebruikers van civiele toevoegingen en de juridische problemen waarvoor civiele toevoegingen worden afgegeven: Verschillende categorieën hebben verschillende soorten problemen. We illustreren dit verband hieronder door, voor de meest voorkomende rechtsterreinen²⁷, per rechtsterrein de categorieën gebruikers te vermelden die relatief de meeste toevoegingen op het betreffende rechtsterrein hebben.

1. Personen- en familierecht: 41% van alle toevoegingen. Vooral zelfstandigen, werknemers, (éénouder)gezinnen met jongste kind jonger dan 13 jaar, vrouwen, personen in de leeftijd 30-45 jaar, autochtonen en westerse allochtonen hebben verhoudingsgewijs veel toevoegingen op dit terrein.
2. Bestuursrecht in ruime zin: 30% van alle toevoegingen.²⁸ Vooral ontvangers van een (bijstands)uitkering, inactieven zonder eigen inkomen, alleenstaanden, personen in institutionele huishoudens, mannen, personen in de leeftijd 55-65 jaar en niet-westerse allochtonen (anders dan van Surinaamse, Antilliaanse of Arubaanse herkomst) hebben verhoudingsgewijs veel toevoegingen op dit terrein.
3. Verbintenissenrecht: 14% van alle toevoegingen. Op dit terrein hebben met name gepensioneerden, alleenstaanden, (éénouder)gezinnen met jongste kind van 13 jaar of ouder, (echt)paren zonder kind(eren), mannen, personen van 60 jaar of ouder en personen van Antilliaanse, Arubaanse of Surinaamse herkomst verhoudingsgewijs veel toevoegingen.
4. Arbeidsrecht: 10% van alle toevoegingen. Het zijn vooral werknemers, (éénouder)gezinnen met jongste kind van 13 jaar of ouder, mannen, personen jonger dan 25 jaar, personen van Marokkaanse, Antilliaanse of Arubaanse herkomst die verhoudingsgewijs veel toevoegingen op dit terrein hebben.

²⁷ Rechtsterreinen waarop 10% of meer van het totaal aantal toevoegingen is afgegeven.

²⁸ Waaronder 19% voor 'sociaal zekerheidsrecht' en 8% voor (niet-asiel gerelateerd) vreemdelingenrecht.

5 Conclusie

Dit onderzoek beoogt de ontwikkeling van een beleidsvisie over de Nederlandse gesubsidieerde rechtsbijstand te ondersteunen. Er is meer inzicht nodig in de kenmerken van (potentiële) gebruikers van (gesubsidieerde) rechtsbijstand, om eventuele wijzigingen in het stelsel, in het bijzonder de invoering van een leenstelsel, te kunnen beoordelen. De aandacht gaat uit naar gebruikers van civiele toevoegingen, waarvoor in beginsel een eigen bijdrage verschuldigd is. De kenmerken van (potentiële) gebruikers zijn relevant omdat zij wat kunnen zeggen over hun aflossingscapaciteit. Tegen deze achtergrond zijn de onderzoeksvragen:

- a. Van welke bevolkingsgroepen kan worden verwacht dat zij meer, minder of geen aflossingscapaciteit hebben;*
- b. In hoeverre vertonen gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand in civiele zaken met deze bevolkingsgroepen overeenkomstige kenmerken;*
- c. Wat zijn de meest voorkomende juridische problemen waarvoor gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand een toevoeging ontvingen;*
- d. Wat is hieruit af te leiden over (de ontwikkeling van) hun inkomenspositie en eventuele aflossingscapaciteit?*

In het volgende geven we de onderzoeksresultaten per onderzoeksvraag kort weer.

5.1 Verschillen in aflossingscapaciteit tussen bevolkingsgroepen.

In hoofdstuk 2 hebben we onderzocht van welke bevolkingsgroepen verwacht kan worden dat zij meer, minder of geen aflossingscapaciteit hebben. Naarmate (huidige) gebruikers van toevoegingen meer op de laatste twee groepen lijken, is de kans dat zij beschikken over aflossingscapaciteit navenant kleiner.

Het kunnen aflossen van een schuld veronderstelt een vrij besteedbaar inkomen boven een minimum, of een vooruitzicht daarop. Inkomen kan echter ook verminderen of verdwijnen. Voor aflossingscapaciteit is daarom zowel de huidige situatie als de verwachte ontwikkeling van de inkomenspositie relevant.

De aflossingscapaciteit op een gegeven moment is hoger naarmate er op dat moment meer vrij besteedbaar inkomen is. Het vrij besteedbare inkomen hangt af van de hoogte van het inkomen én van de lasten die daarvan worden betaald, zoals de kosten van levensonderhoud en vaste lasten, waaronder bestaande schulden.

Of er inkomen is hangt samen met arbeidsparticipatie in het heden of het verleden (aanspraak op uitkering of pensioen). Arbeidsparticipatie en de hoogte van het (laatst verdiende) inkomen hangen samen met bepaalde persoonskenmerken. Een zwakke arbeidsmarktpositie blijkt vooral voor te komen bij vrouwen, jongeren tussen 18 en 25 jaar, werkenden in de leeftijd 55-65 jaar en lager opgeleiden,

waaronder veel allochtonen. Personen met deze kenmerken participeren minder in het arbeidsproces en zij die werken verdienen minder. Met uitzondering van de jongeren hebben zij een lagere werkzekerheid en treden zij vaker tussen- of vroegtijds uit, waardoor zij niet alleen vaker een uitkering hebben maar ook een verstoorde inkomensontwikkeling. Zij hebben daardoor vaker blijvend een laag inkomen en een grote(re) kans op problematische schulden.

Op het niveau van huishoudens speelt daarnaast in de verhouding tussen inkomsten en noodzakelijke uitgaven ook de omvang en samenstelling van het huishouden een rol. Door samen te gaan leven worden lagere gezamenlijke kosten en een hoger vrij besteedbaar gezamenlijk inkomen bereikt. Gezinsvorming of gezinsuitbreiding betekent echter veelal een kostenstijging.

De kans op geringe aflossingscapaciteit blijkt groter naarmate:

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

Vrij besteedbaar inkomen is echter geen statisch gegeven. Inkomensontwikkeling en -risico's zijn leeftijdsgebonden. De kans op (tijdelijke) toe- of afname van aflossingscapaciteit varieert daarom met loopbaan- en levensfase. Ontvangers van een uitkering – vaak alleenstaanden, eenoudergezinnen met minderjarige kinderen en eerste generatie niet-westerse allochtonen – hebben én vaker én langduriger een laag inkomen. De kans op toename van hun aflossingscapaciteit is daardoor kleiner.

Voor uitkeringsontvangers is reïntegratie van belang. Uitkeringsontvangers hebben langduriger een laag inkomen omdat zij problemen ondervinden bij de uitstroom uit een uitkering, in het bijzonder bijstands- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, naar betaald werk of ondernemerschap. Arbeidsongeschikten zijn getalsmatig de grootste groep uitkeringsontvangers maar het minst reïntegreerbaar. Onder uitkeringsontvangers is de kans op verbetering van de aflossingscapaciteit het grootst bij werklozen en mensen die van de bijstandsregeling gebruik maken, in het bijzonder waar het jongere, alleenstaande mannen betreft.

5.2 Kenmerken van gebruikers van civiele toevoegingen

In hoofdstuk 3 zijn we ingegaan op kenmerken van gebruikers van civiele toevoegingen. Hierover was tot voor kort weinig bekend. Bij de afgifte van een toevoeging werden alleen geslacht, leeftijd, inkomen, adres en woonplaats geregistreerd. Meer recentelijk wordt ook het sofi-nummer geregistreerd, wanneer voor het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage een inkomenstoets plaatsvindt. Koppeling van toevoegingsgegevens met aanvullende gegevens over de

persoon is daardoor nu mogelijk geworden. Voor dit onderzoek is koppeling met microdata uit het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS verricht. Aansluitend zijn die kenmerken van gebruikers geanalyseerd waarvan in hoofdstuk 2 bleek dat zij aflossingscapaciteit beïnvloeden: arbeidsparticipatie, inkomstenbronnen en de stabiliteit daarvan, het inkomen en armoede, geslacht, leeftijd, herkomst, huishoudenssamenstelling, woonregio, en grootte en stedelijkheid van de woongemeente.

De twee voornaamste bronnen van inkomsten van gebruikers van civiele toevoegingen zijn loon en een uitkering. Eén op elke drie toevoegingsgebruikers verricht arbeid. Vrijwel alle actieven werken in loondienst, wat hun huishoudens een bescheiden inkomen van gemiddeld €16.200 oplevert. De gemiddelde baanduur (4,7 jaar) wijst op een vaste aanstelling. Eén op de drie gebruikers heeft een uitkering. Eén op de vijf gebruikers van civiele toevoegingen is inactief maar heeft geen uitkering of pensioen. Hun inkomen is opvallend laag (€3.900).

De relatief slechte financiële positie van veel gebruikers van civiele toevoegingen hangt samen met hun sociaal-demografische en -geografische kenmerken, die een zwakke arbeidsmarktpositie reflecteren. Vooral vrouwen, eerste generatie niet-westerse allochtonen, alleenstaanden, éénoudergezinnen en gezinnen met jonge kinderen komen onder gebruikers van civiele toevoegingen relatief vaak voor. De stedelijkheid van de woonlocatie blijkt eveneens een rol te spelen. Combinatie van meerdere kenmerken levert al snel hoge armoede percentages (25-64% gebruikers met een gezinsinkomen onder de beleidsmatige grens van 105% van het sociaal minimum).

We treffen onder gebruikers van civiele toevoegingen een groter deel inactieven (60%) aan dan onder de bevolking (52%). Onder deze inactieve gebruikers is een substantieel groter deel uitkeringsontvangers dan onder het inactieve deel van de bevolking. Onder deze uitkeringsontvangende gebruikers is bovendien een substantieel groter deel dat een bijstandsuitkering ontvangt dan onder het uitkeringsontvangende deel van de bevolking. De bijstandsontvangende gebruikers van civiele toevoegingen hebben zowel het hoogste armoede risico als een laag aandeel reïntegreerbaren. Naast bijstandsontvangers zijn ook de ontvangers van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen sterk vertegenwoordigd onder de gebruikers van civiele toevoegingen. Deze hebben een verhoogd armoederisico en het laagste aandeel reïntegreerbaren. Enerzijds zijn deze samenstelling en verdeling logisch, gezien de doelgroep van de Wrb. Anderzijds betekent het dat de inkomenspositie en daarmee de aflossingscapaciteit van deze toevoegingsgebruikers kwetsbaar is.

5.3 Juridische problemen van gebruikers van civiele toevoegingen²⁹

Welke zijn de juridische problemen van gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand? De soort juridische problemen waarvoor toevoegingen worden afgegeven blijkt met kenmerken van gebruikers samen te hangen.

²⁹ Het gaat hier om de juridische problemen waarvoor civiele toevoegingen aan gebruikers zijn afgegeven.

Meest voorkomende juridische problemen

De afgegeven civiele toevoegingen blijken in het algemeen geconcentreerd te zijn in twee rechtsterreinen, te weten het personen- en familierecht en het bestuursrecht. Op het eerste terrein figureert echtscheiding prominent. Op het tweede terrein treffen we vooral sociaalzekerheidsrecht en vreemdelingenrecht. Daarnaast zijn vooral de terreinen verbintenissen- en arbeidsrecht van belang.

Er is duidelijk verband tussen juridische problemen waarvoor civiele toevoegingen worden afgegeven en kenmerken van de gebruikers ervan. Op het rechtsterrein personen- en familierecht hebben vooral zelfstandigen, werknemers, (éénouder)gezinnen met jongste kind jonger dan 13 jaar, vrouwen, personen in de leeftijd 30-45 jaar, autochtonen en westerse allochtonen hebben relatief veel toevoegingen. Op het terrein van bestuursrecht hebben juist de ontvangers van (bijstands)uitkeringen, inactieven zonder inkomen, alleenstaanden, personen in institutionele huishoudens, mannen, personen in de leeftijd 55-65 jaar en niet-westerse allochtonen van andere dan Surinaamse, Antilliaanse of Arubaanse herkomst relatief veel toevoegingen.

Juridische problemen naar arbeidsparticipatie.

Arbeidsparticipatie en het soort juridische problemen waarvoor toevoegingen hangen samen. Het onderscheid betreft wel of geen inkomen en verschillende inkomstenbronnen. Aan werknemers worden vaker toevoegingen voor problemen op arbeidsrechtelijk terrein afgegeven, aan uitkeringsontvangers vaker toevoegingen voor problemen op bestuursrechtelijk terrein en aan gepensioneerden vaker toevoegingen voor problemen op huur- en verbintenissenrechtelijk terrein.

Juridische problemen naar huishoudenssamenstelling.

Er is een relatie tussen de samenstelling van het huishouden van de gebruiker en soort juridische problemen waarvoor een civiele toevoeging wordt afgegeven. Het gaat om onderscheid tussen één- en meerpersoonshuishoudens, de aanwezigheid van kind(eren) en de leeftijd van eventuele kinderen. Bij huishoudens met kinderen worden toevoegingen vaker afgegeven voor problemen waarop het personen- en familierecht betrekking heeft dan bij huishoudens zonder kinderen en in sterkere mate al naar gelang de leeftijd van het jongste kind lager is. Toevoegingen voor arbeidsrechtelijke en verbintenisrechtelijke problemen treffen we vaker bij huishoudens met oudere kinderen. Alleenstaanden en personen in institutionele huishoudens krijgen relatief vaak toevoegingen voor problemen op de terreinen van bestuurs- en huurrecht.

Juridische problemen naar persoonkenmerken.

De juridische problemen waarvoor aan gebruikers een civiele toevoeging wordt afgegeven hangen samen met de persoonskenmerken. Vrouwen krijgen relatief veel vaker toevoegingen voor problemen op het gebied van personen- en familierecht dan mannen (en daardoor op alle andere gebieden juist minder). Het aandeel afgegeven toevoegingen voor juridische problemen op dit rechtsterrein neemt toe tot en met de leeftijd van 40 jaar. Daarna groeit vooral het aandeel afgegeven toevoegingen voor problemen op bestuursrechtelijk terrein met leeftijd, om vanaf 55 jaar een plafond te bereiken. Niet-westerse allochtonen hebben een opvallend laag aandeel toevoegingen voor problemen op het terrein personen en familie

recht. Daar staat echter een even opvallend hoog aandeel toevoegingen voor bestuursrechtelijke problemen tegenover. Deze toevoegingen hebben vooral betrekking op de sociale verzekering en -voorziening en op vreemdelingenrecht.

Meervoudig gebruik

Bij 17% van de toevoegingen is sprake van meervoudig gebruik, omdat gebruikers van civiele toevoegingen binnen de bemeten termijn meer dan één toevoeging ontvingen. Dit betreft 10% van de gebruikers. Meervoudig gebruik onderscheidt zich van enkelvoudig gebruik door een verhoudingsgewijs veel grotere component toevoegingen die zijn afgegeven voor problemen op bestuursrechtelijk gebied en een veel lagere component toevoegingen voor problemen op het terrein van personen en familierecht. Dit doet een verband met rechtsnoodzaak – de mate waarin de aard van een probleem gebruiker(s) dwingt om rechtsbijstand in te schakelen – vermoeden. Meervoudig gebruik komt relatief veel voor bij personen die een bijstandsuitkering ontvangen, personen uit een éénpersoons- of institutioneel huishouden, personen in de leeftijdsgroepen 35-40 jaar en 55-60 jaar en bij niet-westerse allochtonen. Meervoudig gebruik komt verhoudingsgewijs weinig voor bij autochtonen, (echt)paren, gepensioneerden (leeftijd 65-plus) en bij jongeren onder de 25 jaar.

5.4 Tot besluit

Gebruikers van civiele toevoegingen verrichten minder vaak arbeid dan onder de bevolking het geval is (40% tegen 47%). Het aandeel inactieve personen met een inkomen – vooral personen met een uitkering – is daarentegen groter dan onder de bevolking (40% tegen 29%). Waar één op de tien Nederlanders een uitkering heeft, is dit vier op de tien bij gebruikers van civiele toevoegingen. Het gemiddelde gezinsinkomen van uitkeringsontvangers valt per definitie lager uit dan dat van werkenden. Voor gebruikers van civiele toevoegingen is dat al naar gelang de uitkeringsregeling 5% tot 22% lager dan €16.200, zijnde het gemiddelde gezinsinkomen van de werkende toevoegingsgebruikers. Bij gebruikers van toevoegingen met een uitkering treffen we vooral die soorten uitkeringsontvangers waarbij sprake is van het hoogste armoede risico of de laagste reïntegreerbaarheid: de ontvangers van bijstands- en van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Bij de gebruikers van civiele toevoegingen met een uitkering betreft dit voor de helft ontvangers van een bijstandsuitkering. Het gemiddelde gezinsinkomen van deze bijstandsonvangers is ruim een vijfde lager dan dat van de arbeidsactieven. Gezien de doelgroep van de Wrb is dit logisch. Het betekent echter dat een kwetsbare inkomenspositie voor de gebruikers van civiele toevoegingen een gegeven is. Deze hangt samen met hun sociaal-demografische kenmerken, die op een zwakke arbeidsmarktpositie duiden. Vooral vrouwen, eerste generatie niet-westerse allochtonen, alleenstaanden, éénoudergezinnen en gezinnen met jonge kinderen zijn sterk vertegenwoordigd.

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

gebruikers van civiele toevoegingen evenmin vooruitzicht is op aanmerkelijke verbetering van de inkomenspositie en daarmee van de aflossingscapaciteit.

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

Summary

Users of subsidised legal aid: characteristics, problems and income position

Background

In a well functioning state, under the rule of law, every citizen with a legal problem can obtain adequate legal assistance. Government is bound to ensure there is an arrangement which prevents citizens abandoning recourse to legal assistance on the grounds of cost. However, government is free in the design and specification of the arrangement. The design of the Dutch legal assistance scheme and the rules for granting subsidised legal aid to those with a lesser ability to pay has been codified in the Law on legal assistance (Wrb). On the basis of this law, people in lower income groups can apply for subsidised assignment of a lawyer. The individual client only pays a means-tested contribution, which may amount to nothing in some cases.

According to the 2007 coalition agreement, the current cabinet aims to realise a structural adjustment of €50 million through modification of the existing scheme. In order to be able to assess the impacts of possible scheme modifications, greater insight is needed into (potential) users of subsidised legal aid. For a loan scheme, in particular, it is important to examine what can be said about (potential) users' capacity to repay on the basis of their characteristics.

Not all legal problems for which legal aid is requested require equally frequent, comprehensive or specialized legal assistance. Besides, legal problems are not randomly distributed across users of legal aid. Interdependence of the characteristics of problems, legal assistance, and users implies differences in costs and any potentially required loan(s). Moreover, calling upon legal assistance is not always a matter of free choice. There is no choice in criminal and asylum law cases: subsidised assignment of a lawyer is automatic. By comparison, there is choice in civil law cases. Still, the degree of free choice need be neither large, nor the same for all civil law cases.

Problem statement

Within the framework of a possible switch to a loan scheme for legal assistance, the question regarding (potential) users' capacity to repay is the central issue in this research. Moreover, interdependence between characteristics of users and the nature of legal problems is important with a view to any required loans. Therefore, the goal of the research is:

To obtain insight into 1) the most important characteristics of (potential) users of legal aid, 2) the most common legal problems for which they request legal aid and 3) what can be inferred from this, in terms of (the development of) their income position and possible capacity to repay a loan.

By answering these questions, the research aims to contribute to the development of a policy vision for the Dutch legal aid scheme. To this end, the research questions are:

Which groups in the Dutch populace can be expected to have more, less or no capacity to repay?

To what extent do users of subsidised legal aid in civil matters have corresponding characteristics?

What are the most common legal problems for which users of legal aid received a subsidised lawyer assignment in a civil matter?

What can be inferred concerning (the development of) their income position and possible capacity to repay?

Research method

This exploratory study involved desk research, the purpose of which was to identify characteristics of persons and households that indicate elevated risk in relation to the capacity to repay. For the first time, data on subsidised lawyer assignments in civil matter from the legal aid administration system GRAS were coupled to micro data about the characteristics of receivers of subsidised assignments from Statistics Netherlands' Social Statistical Database. The coupled data was subsequently analysed. The research is limited to:

- exploration of characteristics of users of subsidised legal aid and their usage;
- subsidised assignments which were issued between 3 April and 26 July 2006;
- 'civil assignments', that is to say non-automatically issued subsidised assignments that are not related to criminal and asylum law.

Results

Differences in the capacity to repay loans between groups in the populace.

The ability to repay a debt — repayment capacity — presupposes disposable income above the subsistence level. The more disposable income there is, the greater the repayment capacity. Whether or not there is any income, is connected mainly with labour force participation past (entitlement to benefit or pension) or present. The amount of disposable incomes depends on income as well as unavoidable expenses such as the costs of living, fixed regular expenses and payments on any pre-existing debts. The research examines which groups in the populace can be expected to have a greater, lesser or non-existent capacity to repay loans. The greater the correspondence of the characteristics of users of subsidised legal aid with the characteristics of the latter two groups, the smaller the chance that those users have a capacity to repay loans.

From the literature it emerges that the risk of limited repayment capacity is larger to the degree that:

- (prior) labour force participation is smaller;
- income is lower;
- the household is located in large(r) city;
- a larger part of the household income consists of unearned income;
- a household's ratio of income earning to dependent members is less favourable;
- the primary income earner is at the beginning or end of his/her work life;

- the education level of the primary income earner is lower;
- the primary income earner is a (non-western) newcomer to the Netherlands.

Furthermore, these characteristics are related. Labour force participation and the amount of (last) earned income are connected to personal characteristics. Women, young people between 18 and 25 years of age, workers in the 55-65 year age bracket, and less educated people, among which many immigrants, are known to have a weak labour market position. They participate less in labour and earn less when they do participate. They also tend to have lower job security. Their higher rate of premature resignation or retirement disrupts their income development, increasing risks of a low (often unearned) income and problematic debt.

Disposable income is not a static given, however. Income may develop and there are also risks that threaten income. Both development and risks are tied to age. The chances of (temporary) in- or decrease of repayment capacity therefore varies with career- and life stage. Because of problems experienced with reintegration, in particular from social welfare and disability benefits schemes, benefit recipients, singles, single-parent families with underage children, as well as first generation, non-western immigrants, have an elevated risk not only of a low income but also of a *long-term* low income.

Characteristics of users of subsidised assignments in civil matters

Users of subsidised assignments in civil cases have two main sources of income: wages and benefits. One in every three subsidy users works. Nearly all of those that actively participate in the labour process are in paid employment, which brings their household an average income of €16,200. The average job duration (4.7 year) suggests mainly permanent job appointments. Another one in three subsidy users receives a benefit payment (i.e. a lesser income). One in five subsidy users is both inactive and without benefit or pension (household income averages €3.900).

The weak financial position of many users of subsidised assignment is related to their personal characteristics, which are indicative of a weak labour market position. The incidence of women, first generation non-Western immigrants, young people under 25 years of age, older employees (age 55-65 years), singles, single parent families and families with young children is relatively high among subsidy users. Combination of two or more of these characteristics yields high poverty rates (25-64%). Compared to the populace, there are relatively many inactive persons among the subsidy users. A good portion of inactive users has no income whatsoever. The inactive subsidy users that have income are mainly benefit recipients. Half of them are on social welfare. This subgroup has the highest poverty rate and a low reintegratability. One third of all benefit recipients receive disability benefits. This second subgroup has the lowest reintegratability and an elevated risk of poverty. On the one hand this is logical, given the target population of the Law on legal assistance. On the other hand, however, it means that the income position and repayment capacity of users of subsidised lawyer assignments in civil cases is vulnerable.

Legal problems of users of subsidised assignments in civil matters

Subsidised civil assignments are concentrated in the areas of person- and family law (41%) and administrative law (30%). Divorce features prominently in the former area and social security and immigration law in the latter. There clearly is a

relation between the characteristics of users of subsidised assignments and the type of legal problems for which they request subsidised legal aid. Relatively large proportions of subsidised civil assignments in the area of person- and family law are found mainly for employees, self-employed persons, (single parent) families with a youngest child of less than 13 years old, persons of between 30 and 45 years old, and indigenous Dutch. By contrast, relatively large proportions of subsidised civil assignments in the area of administrative law are found for inactives without income, receivers of (social welfare) benefits, single person households, persons in institutional households (prisons, nursing homes, mental institutions, etc.), men, persons aged 55-65 years, and non-Western immigrants (of other than Surinam, Antillean or Aruban descent).

Multiple or repeat use is the case for 17% of all subsidised assignments. This involves 10% of the subsidy users. Among subsidised assignments, multiple use is the least frequent in the area of person- and family law (15%) and the most frequent in the area of administrative law (39%). Multiple users are mainly recipients of social assistance benefits, single person households, persons in institutional households, 35-40 years or 55-60 years of age and non-Western immigrants. Single users are mainly pensioners, (married) couples, younger people under 25 or over 65 years of age, and indigenous Dutch.

Conclusion

Relatively speaking, we find fewer persons with an income deriving from work or a pension among the subsidy users than we do among the general populace. There are four times as many recipients of benefits among subsidy users as there are among the populace. Moreover, we find a comparatively large proportion of them in exactly those subgroups with the highest risks of poverty and the lowest proportions of reintegratable persons, i.e. the recipients of social welfare and disability benefits. Half of the benefit receiving users of subsidised civil lawyer assignments receives social welfare benefits. The average family income of social welfare recipients is over one fifth lower than that of the employed. Considering the target population of the Law on legal assistance (Wrb) this is logical. However, it means a vulnerable income position is a given. Underlying this is a weak labour market position, which is connected to the social-demographic characteristics of users of civil assignments. Women, first generation non-Western immigrants, single person households and (single parent) families with young children are well represented.

The repayment capacity of many users of subsidised civil assignments is limited therefore. Moreover, the relatively large proportion of 'inactives' receiving benefits, the concentration of those benefits in the area of social welfare assistance, and the relatively low chance of outflow from welfare to work mean that prospects for improvement of repayment capacity are also few.

All things considered, the characteristics of at least the current users of subsidised lawyer assignments do not now indicate conditions favourable to a loan scheme.

Literatuur

Barendrecht, J.M. & C.M.C. van Zeeland

Onderzoek naar internationale rechtsbijstandstelsels
Tilburg, Centrum voor Aansprakelijkheidsrecht, 2003

Combrink-Kuiters, L., N. Jungmann en M. van Gammeren-Zoetewij

Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand. Kwantitatieve gegevens 2005
Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2006

Deursen, C.G.L. van

Herbeoordeeld,..... en dan?
Leiden, AStri, 2007

Graaf-Zijl, M. de, I. Groot & J.P. Hop

'De weg naar werk.' Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, vóór en na de SUWI operatie
Amsterdam/Den Haag, SEO/RWI, 2006

Heyma, A.

'De weg terug; epiloog' Onderzoek naar netto-effect van reïntegratiedienstverlening bij (gedeeltelijk) goedgekeurde niet werkende arbeidsongeschikten in de periode 2002-2004
Amsterdam/Den Haag, SEO/RWI, 2006

Heyma, A., W. Zwinkels & J. van Seters

Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie. De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten
Amsterdam. SEO, 2003

Heyma, A., B. Cuelenaere, F. Reijenga & M. de Graaf

De weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk. Gevolgen van herbeoordelingen in de periode 2001-2004 voor de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van (gedeeltelijk) goedgekeurde WAO-gerechtigden
Amsterdam. SEO, 2005

Hoff, S.J.M. & G.J.M. Jehoel-Gijsbers, m.m.v. J.M. Wildeboer-Schut

De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002
Den Haag, SCP, 2003

Interview NSS

Zo betaalt Nederland (onderzoek in opdracht van GGN Incassospecialisten en gerechtsdeurwaarders)
Amsterdam/Den Bosch, Interview NSS/GNN, 2006

Jungmann, N.

De rechter als stok achter de deur: de schaduwwerking van de Wsnp
Den Haag, Raad voor de Rechtspraak, 2006

Jungmann, N. & L. Combrink-Kuiters, m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij

Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005

Leertouwer, E.C.

Toevoegingen toegevoegd – over meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand in de periode van 1 januari 2000 tot 1 augustus 2003
Den Haag, WODC, 2004 (Cahier: 2004-5)

Otten, F.W. J., W. Bos, J.C. Vrooman & S.J.M. Hoff

Armoedebericht 2006

Den Haag, CBS/SCP, 2006

Pommer, E., J. van Leeuwen & M. Ras

Inkomen verdeeld. Trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek

Den Haag, SCP, 2003

Raden voor Rechtsbijstand

Hoofdpijnen van de gewijzigde Wet op de rechtsbijstand

Den Haag, Raden voor Rechtsbijstand, maart 2006

Serail, T.

Schulden: een (on)dragelijke last? Problematische schulden bij huishoudens van 150% van het netto-sociaalminimum in 2003

Tilburg, IVA beleidsonderzoek en advies, 2004

Serail, T., & M. von Bergh

Huishoudens met risicovolle schulden

Tilburg, IVA beleidsonderzoek en advies, 2007

Vrooman, J.C., A.J. Soede, H. Dirven & L. Trimp (red.)

Armoedemonitor 2005

Den Haag, CBS/SCP, 2005

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Doorgroei van Arbeidsparticipatie

Den Haag, SDU uitgevers, 2000

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Investeren in werkzekerheid.

Amsterdam, Amsterdam University Press, 2007

Bijlage 1

Samenstelling van de begeleidingscommissie

- Drs. F.W.M. Huls, statistisch onderzoeker, Sector Statistische analyse Voorburg, Divisie Bedrijfseconomische statistieken, Centraal Bureau voor Statistiek
- Drs. P. Wagenmaker, hoofd Rechtsbijstand, Schuldsanering & Conflictbemiddeling, afdeling Toegang Rechtsbestel, directie Rechtsbestel, Ministerie van Justitie
- Mr. C. Hanekamp, senior beleidsmedewerker Rechtsbijstand, Schuldsanering & Conflictbemiddeling, afdeling Toegang Rechtsbestel, directie Rechtsbestel, Ministerie van Justitie (tot 1 februari 2007)
- Mr. Dr. G.H. Lankhorst, beleidsadviseur Rechtsbijstand, Schuldsanering & Conflictbemiddeling, afdeling Toegang Rechtsbestel, directie Rechtsbestel, Ministerie van Justitie (vanaf 1 februari 2007)
- Drs. F.A. Ohm, directeur, Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam
- Dr. C.J.M. Combrink, onderzoeker, Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam

Bijlage 2

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een voorziening voor Wrb-gerechtigden met een serieus juridisch probleem. We gaan hier kort in op het huidige stelsel, in het bijzonder het wettelijk kader, de uitvoering en voornaamste procedures.

Wettelijk kader

Om te voorkomen dat burgers met een juridisch probleem vanwege kosten afzien van juridische bijstand is een subsidiestelsel ontwikkeld, dat sinds 1 januari 1994 in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb, Stb. 1993, nr. 775) is neergelegd. De Wrb regelt het voortbestaan en functioneren van de gesubsidieerde rechtsbijstand als collectieve voorziening.

De voornaamste doelstellingen van de Wrb zijn:

- het creëren van aanspraak op van overheidswege gesubsidieerde rechtsbijstand aan hen die over onvoldoende financiële middelen beschikken om die bijstand geheel zelf te bekostigen.
- het voorzien in voldoende aanbod van rechtshulpverlening.

Deze voorziening omvat twee vormen: eerstelijnsrechtshulp en rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Eerstelijnsrechtshulp is een laagdrempelige, voor iedereen toegankelijke basisvoorziening gericht op informatieverstrekking en vraagverheldering. Voor een uitgebreid juridisch advies, een starten van een procedure bij de rechtbank, of vertegenwoordigend optreden namens de rechtzoekende verwijzen medewerkers van de eerstelijnsrechtshulp door naar een advocaat. Op grond van de Wrb kunnen burgers met een inkomen en vermogen beneden een wettelijk vastgestelde grens een gesubsidieerd beroep doen op een toegevoegde rechtsbijstandverlener. Zij betalen nooit meer dan een draagkrachtafhankelijke eigen bijdrage.

Tot voor kort kwamen alleen de kosten van rechtsbijstand in aanmerking voor gehele of gedeeltelijke vergoeding door de overheid: griffierechten, kosten van getuigen en deskundigen en van veroordelingen in de proceskosten werden niet gesubsidieerd. Sinds 2005 is het stelsel echter uitgebreid met een subsidieregeling voor mediation, een subsidieregeling voor medische haalbaarheidsonderzoeken in letselschadezaken en een leenfaciliteit voor minder draagkrachtigen die een medisch deskundigenbericht nodig hebben in een letselschadezaak.

Uitvoering

Het Nederlandse rechtsbijstandstelsel kenmerkt zich door gesubsidieerde rechtshulp voor minder draagkrachtigen, gecombineerd met een eigen bijdrage

voor niet ambtshalve afgegeven toevoegingen die niet een asielaanvraag betreffen.¹ De Minister van Justitie is hoofdverantwoordelijk voor het stelsel als geheel (systeemverantwoordelijk). De Raden voor Rechtsbijstand zijn belast met de organisatie van de rechtsbijstandverlening en het toezicht op de uitvoering ervan. In de loop van 2004 en 2005 is de uitvoering van de eerstelijnsrechtshulp geleidelijk overgegaan van de bureaus rechtshulp naar Het Juridisch Loket, een nieuwe landelijke uitvoeringsorganisatie. Toevoegingszaken worden nu alleen nog door zelfstandige advocaten of advocatenkantoren uitgevoerd. Ongeveer 41% van de Nederlandse bevolking is Wrb-gerechtigd.²

Procedures

Voor een korte advies- of informatievraag kunnen Wrb-gerechtigden terecht bij een lokale vestiging van Het Juridisch Loket, waar medewerkers vragen van rechtzoekenden verhelderen en direct aan de balie of in een spreekuur van maximaal één uur gratis informatie en advies geven. Als het juridische probleem niet in het spreekuur kan worden opgelost dan kan de rechtzoekende die binnen de doelgroep van het stelsel valt een beroep doen op een bij de Raad voor Rechtsbijstand ingeschreven advocaat.

Om de kosten van een advocaat door de overheid te laten financieren moet een toevoeging worden aangevraagd bij één van de Raden. Doorgaans gebeurt de toevoegingsaanvraag door de advocaat namens de rechtzoekende. Een toevoeging is een recht op vergoeding van de gekregen rechtsbijstand en kan worden verleend wanneer sprake is van voldoende belang. Wanneer een toevoeging wordt afgegeven dan betaalt de overheid tenminste een deel van de rechtsbijstandkosten. De rechtzoekende betaalt nooit meer dan een eigen bijdrage. De heffing van een eigen bijdrage moet een prikkel zijn om te bereiken dat rechtzoekenden een afweging maken of een juridisch probleem serieus genoeg is om rechtsbijstand in te schakelen. Naast van het soort zaak (bij ambtshalve toevoegingen en asielaanvragen wordt geen eigen bijdrage gevraagd), hangt de hoogte van de eigen bijdrage af van de draagkracht van een rechtzoekende, en deze wordt bepaald aan de hand van vermogen en inkomen.

Voor zaken van eenvoudige aard die niet in het spreekuur kunnen worden opgelost is een lichte adviestoevoeging mogelijk. Hiervoor geldt een eigen bijdrage van €13,50. Voorwaarden zijn wel dat er een financieel belang van ten minste €90 euro is en dat het inkomen en vermogen van de rechtzoekende niet boven bepaalde grenzen uitgaan (zie ook bijlage 3).³ Indien het probleem zo ingewikkeld blijkt dat ook deze aanvullende hulp van een advocaat niet voldoende is, dan kan de rechtzoekende een 'gewone' toevoeging krijgen. Bij een 'gewone' toevoeging wordt

¹ Ambtshalve toevoeging betekent dat de staat een advocaat aanwijst die een persoon bijstaat op kosten van de staat. De desbetreffende persoon hoeft dan geen kosten aan de advocaat te betalen.

² Dit percentage is op basis van inkomen en komt uit een ten behoeve van de Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand 2005 uitgevoerde enquête onder rechtzoekenden naar voren (Jungmann & Combrink 2005:72-73). De respondenten werd gevraagd aan te geven of hun netto huishoudinkomen meer of minder bedroeg dan het bedrag van de vastgestelde draagkrachtnorm om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Vanwege de verwachte onbetrouwbaarheid van antwoorden met betrekking tot vermogen is in die enquête niet gevraagd naar het vermogen. Bij toetsing van een verzoek om gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging gebeurt dit uiteraard wél.

³ In 2007 is de inkomensgrens voor gehuwden en samenwonenden €2.191 en voor alleenstaanden €1.554 netto per maand. De vermogensgrens is gelijk aan het door de belastingdienst vastgestelde heffingvrij vermogen per persoon. Voor éénoudergezinnen met minderjarige kinderen gelden inkomensgrenzen van gehuwden en de vermogensgrens van alleenstaanden. Is inkomen en/of vermogen hoger, dan moet rechtzoekende de advocaat zelf betalen.

rechtsbijstand slechts verleend indien het op geld waardeerbaar belang in de zaak hoger is dan €180. Heeft de rechtsbijstand betrekking op beroep in cassatie, dan wordt de toevoeging geweigerd indien het op geld waardeerbaar belang beneden de €360 blijft. Sinds de invoering van *VIValt*⁴ wordt op basis van belastbaar jaarinkomen ('verzamelinkomen') getoetst of een burger aanspraak kan maken op een toevoeging en, zo ja, wat dan de hoogte van de eigen bijdrage zal zijn.⁵ Deze varieert in vier stappen van €90 op tot €677. Bovendien is sprake van resultaatsbeoordeling. Deze kan ertoe leiden dat de toevoeging achteraf weer wordt ingetrokken, bijvoorbeeld bij een scheiding na verkoop van de eigen woning.

Maakt iemand meerdere achtereenvolgende malen gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand, dan is sprake van meervoudig gebruik. Voldoet het meervoudig gebruik aan bepaalde voorwaarden, dan kan een persoon een beroep doen op de zogeheten anticumulatieregeling. De regeling houdt in dat wanneer er binnen zes maanden opnieuw een toevoeging aan de persoon wordt afgegeven, deze een korting krijgt op de eigen bijdrage. Deze korting kan oplopen tot 50%.⁶

Advocaten die rechtzoekenden op basis van een toevoeging helpen, ontvangen naast de genoemde bijdrage van rechtzoekende per zaak een door de overheid vastgestelde forfaitaire vergoeding.⁷ De hoogte daarvan staat in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand. Per 1 juli 2005 bedroeg het puntentarief € 99,10. De facto krijgen advocaten voor werkzaamheden op toevoegingsbasis gemiddeld een lager uurtarief dan zij voor commerciële zaken ontvangen. Rechtzoekenden die boven de inkomens- en vermogensgrenzen uitkomen, betalen commerciële tarieven, die in de regel aanzienlijk hoger liggen. Wie net buiten het stelsel valt, betaalt daardoor aanzienlijk meer voor rechtsbijstand dan wie nog net binnen het stelsel valt en de hoogste eigen bijdrage betaalt.

⁴ *VIValt* dateert van 2006. De term is afgeleid van *ALTERNatief* voor de *Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen*.

⁵ Het verzamelinkomen is het totaal aan inkomen uit werk en woning (box 1), aanmerkelijk belang (box 2) en vermogen (box 3) per huishouden. Hoeft iemand geen aangifte bij de belastingdienst te doen, dan wordt uitgegaan van het belastbare loon. Zie ook bijlage 3.

⁶ De anticumulatieregeling werd in januari 2004 versoepeld. Vóór 2004 kregen rechtzoekenden die binnen zes maanden een tweede toevoeging aanvroegen een korting van 60%. Bij elke volgende toevoeging binnen deze periode werd de korting met 10% verhoogd, oplopend tot 100% bij de zesde toevoeging. Vanaf 2004 geldt een korting van 50% per toevoeging voor de tweede tot en met vierde toevoeging. Voor een vijfde of verdere toevoeging wordt geen korting meer berekend: de rechtzoekende betaalt dan de volledige eigen bijdrage.

⁷ De forfaitaire vergoeding is een vaste, op de gemiddelde tijdsbesteding voor de juridische werkzaamheden in bepaalde zaken afgestemde vergoeding. De hoogte ervan is genormeerd. Deze normen zijn uitgedrukt in punten. Aan een bepaald soort zaak en aan bepaalde al dan niet processuele omstandigheden zijn punten toegekend. Het aantal punten bepaalt het gewicht dat aan de zaak respectievelijk omstandigheid in verhouding tot andere zaken en omstandigheden wordt toegekend. De hoogte van de vergoeding van het onderdeel waaraan punten worden toegekend wordt bepaald door het aantal toegekende punten te vermenigvuldigen met het basisbedrag.

Bijlage 3

Wrb-normen en inkomenstabellen

Per 1 april 2006 trad een wetswijziging in de Wrb in werking (*VIValt*) in werking. Hiermee is een nieuw draagkrachtbegrip geïntroduceerd en harmonisering van inkomensafhankelijke regelingen van de overheid bewerkstelligd. De voor dit onderzoek beschikbare gegevens dateren van ná de invoering van *VIValt*. Zodoende zou men enkel gebruikers en eigen bijdragen volgens de nieuwste normen en inkomenstabel verwachten. Er blijken echter ook eigen bijdragen volgens de pre-*VIValt* normen en inkomenstabellen in de dataset voor te komen, mogelijk als gevolg van het dynamisch karakter van GRAS. We bespreken daarom beide normen.

Vóór *VIValt* was de norm (per 1 juli 2005) dat de draagkracht van een alleenstaande ten hoogste €1.518 per maand mocht zijn en het vermogen niet meer dan €7.500. Voor niet-alleenstaanden (gehuwden en samenwonenden) gold een draagkracht van ten hoogste €2.135 per maand en een vermogen van niet meer dan €10.500. Voor beide groepen bleef van de (over)waarde in een zelfbewoonde eigen woning €65.344 buiten beschouwing. In 2005 bedroeg de laagste eigen bijdrage €90 en de hoogste €769. Al naar gelang het verzamelinkomen op de peildatum viel men in één van de in totaal twaalf eigen bijdrage categorieën (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Inkomensgrenzen en eigen bijdragen in Euro in 2005

| Gehuwd en samenwonend Draagkracht per maand (€) | | Eigen bijdrage (€) | Alleenstaanden Draagkracht per maand (€) | |
|--|-------------|--------------------|---|-------------|
| Ten minste | Ten hoogste | | Ten minste | Ten hoogste |
| 0 | 1.147 | 90 | 0 | 818 |
| 1.148 | 1.258 | 141 | 819 | 895 |
| 1.259 | 1.328 | 208 | 896 | 944 |
| 1.329 | 1.382 | 275 | 945 | 982 |
| 1.383 | 1.450 | 340 | 983 | 1.029 |
| 1.451 | 1.513 | 396 | 1.030 | 1.073 |
| 1.514 | 1.571 | 458 | 1.074 | 1.114 |
| 1.572 | 1.636 | 516 | 1.115 | 1.159 |
| 1.637 | 1.705 | 582 | 1.160 | 1.208 |
| 1.706 | 1.767 | 633 | 1.209 | 1.251 |
| 1.768 | 1.828 | 703 | 1.252 | 1.294 |
| 1.829 | 2.135 | 769 | 1.295 | 1.518 |

Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand Kwantitatieve Gegevens 2005

Sinds de invoering van *VIValt* wordt op basis van belastbaar jaar inkomen en vermogen in het peiljaar getoetst. Het verzamelinkomen is het totaal aan inkomen uit werk en woning (box 1), uit aanmerkelijk belang (box 2) en uit vermogen (box 3) per huishouden. Als iemand geen aangifte bij de belastingdienst hoeft te doen, wordt uitgegaan van het belastbaar loon. Bij de beoordeling van toevoegingsaanvragen wordt uitgegaan van het inkomen en vermogen in het zogenaamde peiljaar. Dit is het tweede kalenderjaar dat voorafgaat aan het jaar

waarin de toevoeging wordt aangevraagd (T-2).⁸ De inkomenstabel (tabel 3.2) heeft nog slechts vijf treden voor wat betreft de hoogte van de eigen bijdrage.⁹ Voor enkele categorieën rechtzoekenden (o.a. de failliet en de saniet) geldt onder zekere voorwaarden een afwijkend regiem. Ten aanzien van het vermogen is aansluiting gezocht bij de gemiddelde rendementsgrondslag, het fiscale vermogensbegrip uit de Wet op de inkomsten belasting. Indien dit vermogen of de grondslag méér bedraagt dan het heffingsvrije vermogen dan bestaat géén aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand. In 2006 bedroeg het heffingsvrije vermogen €19.522 per persoon. In dien de aanvrager minderjarige kinderen heeft, wordt het heffingsvrije vermogen verhoogd met een kindertoeslag. In 2006 bedroeg deze toeslag €2.607 per kind. Ook voor personen van 65 jaar en ouder geldt onder voorwaarden een hoger heffingsvrij vermogen. De eigen woning blijft als vermogen buiten beschouwing.

Tabel 3.2 **Inkomensgrenzen en eigen bijdragen in 2006**

| Gehuwden en samenwonenden | | Eigen bijdrage (€) | Alleenstaanden | |
|---------------------------|-------------|--------------------|-----------------|-------------|
| Jaarinkomen (€) | | | Jaarinkomen (€) | |
| Meer dan | Ten hoogste | | Meer dan | Ten hoogste |
| 0 | 21.600 | 90* | 0 | 15.500 |
| 21.600 | 22.400 | 142 | 15.500 | 16.000 |
| 22.400 | 23.600 | 244 | 16.000 | 16.800 |
| 23.600 | 26.200 | 431 | 16.800 | 18.500 |
| 26.200 | 31.100 | 677 | 18.500 | 22.000 |

* In strafzaken wordt in de laagste categorie geen eigen bijdrage opgelegd.

Bron: Folder Raden voor Rechtsbijstand 'Hoofdpijnen van de gewijzigde Wet op de rechtsbijstand'. (maart 2006)

Sinds 2006 is bovendien sprake van resultaatsbeoordeling: aan het einde van een zaak wordt door de raad beoordeeld of de rechtzoekende op basis van het financiële resultaat in staat moet worden geacht de kosten van rechtsbijstand zelf te dragen. Volgens de wet is een rechtzoekende daartoe in staat als hij daadwerkelijk een geldsom ontvang ter hoogte van tenminste 50% van het heffingsvrije vermogen. Als uit de resultaatsbeoordeling blijkt dat rechtzoekende in staat is om de kosten zelf te dragen, dan wordt de toevoeging ingetrokken. De hoogte van het te ontvangen bedrag wordt kenbaar gemaakt door de rechter bij de uitspraak of uit de opgave van de advocaat. Wat de gebruiker betaalt aan eigen bijdrage voor gesubsidieerde rechtsbijstand hangt ten slotte ook nog af van hoe vaak in een bepaalde tijdspanne door een persoon een beroep op de Wrb wordt gedaan. Maakt iemand meerdere achtereenvolgende malen gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand, dan is sprake van meervoudig gebruik. Voldoet het meervoudig gebruik aan bepaalde voorwaarden, dan komt de persoon automatisch in aanmerking voor de zogeheten anticumulatieregeling. De regeling houdt in dat wanneer er binnen zes maanden opnieuw een toevoeging aan de persoon wordt afgegeven, deze een korting krijgt op de eigen bijdrage. Deze korting kan oplopen tot 50%.¹⁰

⁸ De rechtzoekende kan vragen om peiljaarverlegging wanneer hij/zij meent dat het peiljaar niet het actuele inkomen weergeeft. Als het verzoek wordt gehonoreerd maakt de raad een schatting van het belastbaar inkomen en vermogen in het jaar van aanvraag. Dit wordt later gecontroleerd bij de belastingdienst; waarop de bijdrage kan worden aangepast.

⁹ Zie folder 'Hoofdpijnen van de gewijzigde Wet op de rechtsbijstand', uitgegeven door de Raden voor Rechtsbijstand.

¹⁰ Zie ook bijlage 2, noot 18.

Bijlage 4

Indeling en frequentie juridische problemen

Toevoegingen, naar rechtsterrein, rechtsgebied en Wrb-afgiftecategorie, in 2006 (N=49.470)

| Rechtsterrein | Rechtsgebied | Afgifte categorie Wrb | n | % | |
|------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|------|------|
| Personen- en familierecht | Erfrecht | Geschil met betrekking tot het erf | 182 | 0,4 | |
| | | Restgroep personen- & familie | Echtscheiding met nevenvorderingen | 6036 | 12,2 |
| | Alimentatie/levensonderhoud | | 3913 | 7,9 | |
| | Omgangsregeling | | 2402 | 4,9 | |
| | Echtscheiding gemeenschappelijk ver | | 1954 | 3,9 | |
| | Ouderlijke macht/voogdij | | 1521 | 3,1 | |
| | Beëindiging samenwoning/nevenvorder | | 840 | 1,7 | |
| | Boedelscheiding | | 797 | 1,6 | |
| | Vaderschapsactie/ontkenning | | 416 | 0,8 | |
| | OTS (ambtshalve ex art. 261 BW) | | 397 | 0,8 | |
| | Curatele/onder bewindstelling | | 209 | 0,4 | |
| | Voornaamswijziging | | 98 | 0,2 | |
| | Ontbinding (eenzijdig) huwelijk na | | 31 | 0,1 | |
| | Adoptie | | 29 | 0,1 | |
| | Echtscheiding (ambtshalve ex art.81 | | 11 | 0,0 | |
| | Gemeensch. ontbindingsverz. na svte | | 9 | 0,0 | |
| | Personen- en familierecht/overige | 1515 | 3,1 | | |
| Bestuursrecht | Sociale voorzieningen | Algemene bijstandswet | 4923 | 10,0 | |
| | | Sociale voorzieningen overig | 444 | 0,9 | |
| | | Verhaal bijstand | 163 | 0,3 | |
| | | Studiefinanciering | 116 | 0,2 | |
| | | Uitk. vervolgings-/oorlogsslachtoff | 50 | 0,1 | |
| | Vreemdelingenrecht (non-asiel) | Vreemdelingenrecht | 3215 | 6,5 | |
| | | Verblijf gezinsleden | 565 | 1,1 | |
| | | Naturalisatie | 135 | 0,3 | |
| | Sociale verzekeringen | Arbeidsongeschiktheid | 1782 | 3,6 | |
| | | Werkloosheidswet | 913 | 1,8 | |
| | | Sociale verzekeringen overig | 799 | 1,6 | |
| | | Algemene kinderbijslagwet | 136 | 0,3 | |
| | | Bestuursrecht | Bestuursrecht | 950 | 1,9 |
| | Wonen | Klachten overheidshandelen | | 73 | 0,1 |
| | | | Geschil woon- of huursubsidie | 296 | 0,6 |
| Woonrecht | | 128 | 0,3 | | |
| Fiscaal recht | | Belastingrecht | 175 | 0,4 | |
| Ambtenarenrecht | Ambtenarenrecht | 134 | 0,3 | | |
| Verbintenissenrecht | Verbintenissen | Geschil verbintenissenrecht | 3420 | 6,9 | |
| | | Geschil onrechtmatige daad | 1527 | 3,1 | |
| | | Geschil verzekering | 487 | 1,0 | |
| | | Schuldsanering/betalingsregeling | 477 | 1,0 | |
| | | Straat- en/of contactverbod | 317 | 0,6 | |
| Geschil medisch handelen | 195 | 0,4 | | | |

**Toevoegingen, naar rechtsterrein, rechtsgebied en Wrb-afgiftecategorie, in 2006 (N=49.470) –
vervolg**

| Rechtsterrein | Rechtsgebied | Afgifte categorie Wrb | n | % |
|----------------------------|-------------------------|-------------------------------------|------|-----|
| Verbintenissenrecht | Verbintenissen | Aandelenlease | 186 | 0,4 |
| | | Geschil onrechtmatige overheidsdaad | 157 | 0,3 |
| | | Voorschot subsidie MHO | 7 | 0,0 |
| | | Gewelds/zedenmisdrijf met ernstig l | 3 | 0,0 |
| Arbeidsrecht | Arbeid/Ontslag | Loonvordering/secundaire arbeidsvoc | 1363 | 2,8 |
| | | Nietig ontslag | 1156 | 2,3 |
| | | Ontbinding arbeidsovereenkomst 7:68 | 845 | 1,7 |
| | | Arbeidsrecht, overige geschillen | 811 | 1,6 |
| | | Ontslagvergunning | 318 | 0,6 |
| | | Bedrijfsongeval | 119 | 0,2 |
| | | Kennelijk onredelijk ontslag | 80 | 0,2 |
| | | | | |
| Huurrecht | Huur/Verhuur | Beëindiging huurovereenkomst | 1149 | 2,3 |
| | | Geschil (ver)huur woonruimte | 764 | 1,5 |
| | | Onderhoud door verhuurder | 95 | 0,2 |
| | | Wet huurprijzen woonruimte | 51 | 0,1 |
| | | Geschil (ver)huur bedrijfsruimte | 18 | 0,0 |
| Overige zaken civiel recht | Faillissement | Faillissementsrecht | 224 | 0,5 |
| | Restgroep privaot recht | Restgroep privaot | 297 | 0,6 |
| Goederenrecht | Goederenrecht | Goederenrecht | 47 | 0,1 |