

# BIJLAGE 1

## METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

### 1 Behoeftindicatoren op basis van de geraadpleegde literatuur

#### Inwoners met een lagere sociaal-economische status

Zowel Nederlandse als diverse internationale studies geven aan dat lage inkomensgroepen vaker juridische problemen ervaren.<sup>1</sup> De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) concludeerde in een internationaal onderzoeksrapport over toegang tot het recht dat vooral mensen die te maken hebben met armoede en sociale achterstand meer kans hebben op juridische problemen en vaker meerdere problemen tegelijkertijd ervaren.<sup>2</sup> Uit de Geschilbeslechtingdelta 2019 van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: WODC) komt echter naar voren dat hoger opgeleiden en mensen met werk vaker problemen ervaren dan lager opgeleiden. Deze twee indicatoren (opleiding en het hebben van werk) blijken het meest gewicht in de schaal te leggen als het gaat om het ervaren van juridische problemen in samenhang met de mate van sociale en economische activiteiten.<sup>3</sup>

#### Uitkeringsgerechtigden

Daarnaast blijkt dat de bron van inkomsten ook uitmaakt: mensen jonger dan 67 jaar met een bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering blijken vaker een juridisch probleem te ervaren. Uit de Geschilbeslechtingdelta 2019 bleek dat uitkeringsgerechtigden vaker een juridisch probleem ondervonden (70% meldt tenminste één probleem, 30% niet), ten opzichte van bijvoorbeeld gepensioneerden (35% wel) of studen-

ten (50% wel)<sup>4</sup> ook ervaarde deze groep vaker nieuwe juridische problemen.<sup>5</sup> Het is interessant te vermelden dat zelfstandige ondernemers ook relatief vaak een probleem aangaven te ervaren (68%).<sup>6</sup> Het is echter niet duidelijk hoeveel mensen uit deze groep, op basis van hun inkomen en vermogen, wel of niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. En of zij dus, op basis van hun inkomen, behoren tot de doelgroep die de organisaties die sociaaljuridische ondersteuning (SJO) in de eerste lijn aanbieden, normaal gesproken bedienen.

#### Inwoners met een migratieachtergrond

Bevindingen uit de Geschilbeslechtingdelta 2019 zijn niet geheel eenduidig ten aanzien van de rol van de migratieachtergrond van respondenten. Wel ervaarde respondenten met een niet-Westerse achtergrond vaker juridische problemen met discriminatie en immigratie, in vergelijking met respondenten van wie beide ouders in Nederland geboren zijn of van wie tenminste een ouder geboren is in een westers land.<sup>7</sup> Verder ervaarde mensen met een migratieachtergrond vaker (78%) nieuwe juridische problemen, net als mensen met een uitkering (80%), een beneden modaal inkomen (78%) en alleenstaanden (74%).<sup>8</sup>

### 2 Gebruikt conceptueel model

De analyses van dit onderzoek zijn gebaseerd op een conceptueel model. Dit model is gemaakt op basis van de verzamelde literatuur en op grond van logica. De grondgedachte van het model is dat het aanbod van een publieke dienstverlening in de eerste plaats afhankelijk zou moeten zijn van de behoefte onder de potentiële gebruikers in een gemeente; dit sluit ook aan bij de achterliggende gedachte van de decentralisatie (A). Naast deze 'gebruikers'-behoefte zijn er contextuele factoren die de mogelijkheden van het beschikbaar stellen van een publieke dienstverlening begrenzen of juist faciliteren. In het geval van de eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning gaat het om de mogelijkheden van gemeenten (B). In welke mate beschikken deze over financiële ruimte om het aanbod te realiseren, en welke rol speelt de fysieke/geografische context hierin?

1 Ter Voert & Hoekstra, 2019, p. 75; Hoekstra & Ter Voert 2022, p. 27; Legal Services Corporation 2022, p. 32 (de VS); Buck, 2005, p. 318 (Engeland en Wales). Voorts is in een studie over SJO-'gebruik' te lezen dat sociale raadslieden vooral mensen uit lagere inkomensgroepen bedienen (Van Gammeren, 2018, p. 57).

2 OECD, 2019.

3 Ter Voert & Hoekstra 2019, p. 81-82.

4 Ter Voert & Hoekstra, 2019, p. 75.

5 Hoekstra & Ter Voert, 2022, p. 27. In een Canadese studie valt te lezen dat respondenten die een uitkering (social assistance) ontvingen vaker juridische problemen ervaarde (Currie, 2007, p. 25).

6 Ter Voert & Hoekstra, 2019, p. 75.

7 Ter Voert & Hoekstra, 2019, p. 76.

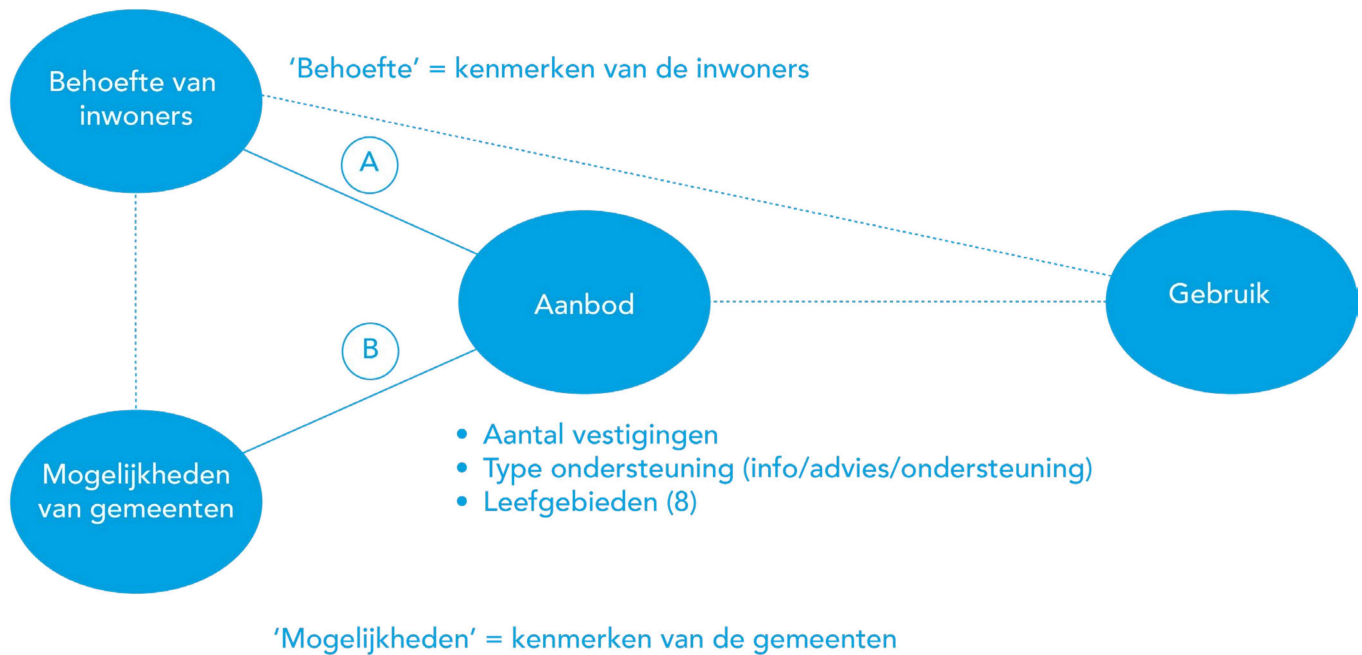
8 Hoekstra & Ter Voert, 2022, p. 27.

De stedelijkheidsgraad heeft invloed op de beschikbaarheid van infrastructuur en de fysieke ruimte om het aanbod te realiseren.

Daarnaast spelen landelijke organisaties ook een rol in de eerstelijns sociaaljuridische dienstverlening op lokaal niveau. Het Juridisch Loket, bijvoorbeeld, wordt gefi-

nancierd door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Waar en op welke wijze deze loketten actief zijn, valt dus buiten het bereik en de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Figuur 1. Conceptueel model



In dit model (figuur 1) wordt schematisch weergegeven hoe de verbanden hypothetisch verlopen. De SJO-behoefte van inwoners houden hypothetisch verband met het SJO-aanbod (A). Verder bepaalt het vermogen van een gemeente het aanbod in een gemeente (B). Aangenomen mag worden dat bepaalde inwonerskenmerken, zoals financiële welvaart, ook invloed hebben op het vermogen (of ‘de mogelijkheden’, deze term is verder in het rapport aangehouden) van een gemeente, bijvoorbeeld op financieel gebied. Deze verbanden worden in dit onderzoek niet specifiek onderzocht.

Uiteindelijk bepaalt het SJO-aanbod ook het SJO-gebruik door inwoners (want geen aanbod, geen gebruik). Maar ook hier zijn andere inwonerskenmerken medebepalend, zo zal bijvoorbeeld de mate van kennis over de (gemeentelijke) sociale kaart en de mate van zelfregie van inwoners, vermoedelijk een rol spelen. Het verband tussen aanbod en gebruik wordt in dit onderzoek echter niet meegenomen. De verbanden die in deze studie worden onderzocht zijn in figuur 1 als een ononderbroken lijn weergegeven (A en B). De andere verbanden (stipjes)

geven de bredere context aan, maar worden niet meegenomen in de data-analyse.

#### Aanbod eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning

Voor dit onderzoek is de operationalisatie en definitie van het aanbod eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning afkomstig uit het onderzoeksrapport van Significant Public (2023). Het onderzoek van Significant Public betrof een inventarisatie van alle aanwezige vestigingen in alle Nederlandse gemeenten en is in 2023 uitgevoerd. Significant Public heeft in haar onderzoek ook de sociaaljuridische ondersteuning gecategoriseerd naar type ondersteuning (informatie, advies en ondersteuning) en naar leefgebied (algemeen, aankopen en garantie, familie en relatie, politie en justitie, schulden en incasso, werk en inkomen, wonen en burens en zorg en maatschappelijke opvang). Voor gedetailleerde informatie over de methodologische keuzes en algehele verantwoording, verwijzen we naar hun rapport.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Significant Public, 2023.

### Indicatoren van inwonersbehoefte

Zoals hiervoor beschreven, komt uit de geraadpleegde literatuur naar voren dat een lagere socio-economische status vaker wordt geassocieerd met een hogere behoefte aan sociaaljuridische ondersteuning. Deze behoefte wordt dan gedefinieerd als 'meer ervaren juridische problemen'. Socio-economische status wordt doorgaans in onderzoek geoperationaliseerd als een combinatie van zowel opleidingsniveau, inkomen en arbeidssituatie.

Verder blijkt dat het ontvangen van een uitkering (behalve AOW) vaker wordt geassocieerd met het aantal ervaren juridische problemen. Tenslotte zien we dat een migratieachtergrond wordt geassocieerd met het vaker ontstaan van nieuwe juridische problemen (ook al is het verband niet geheel eenduidig, zie hierboven).

Naast deze indicatoren van inwonersbehoefte hebben we gekeken naar andere beschikbare gegevens die konden wijzen op een behoefte aan sociaaljuridische ondersteuning van inwoners. Twee specifieke variabelen waren in dat kader vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS Statline) openbaar en bruikbaar. Ten eerste, het aantal inwoners per gemeente dat als 'gedupeerde van de Kinderopvangtoeslagaffaire' staat geregistreerd. Ten tweede, het 'aantal huishoudens in de gemeente met problematische schulden', dat wil zeggen huishoudens die niet in staat zijn geweest om binnen een bepaalde tijd schulden af te lossen. Beide variabelen zijn indicatoren van ervaren juridische problemen, omdat deze problemen (gedupeerd of door schulden verwikkeld in betalingsachterstanden) in principe vaak leiden tot juridische procedures.

### Indicatoren van mogelijkheden van gemeenten

De hypothesen over de variabelen (solvabiliteit en stedelijkheidsgraad), die wijzen op de mogelijkheden van gemeenten om de eerstelijns sociaaljuridische hulpverlening te organiseren, konden we niet baseren op groot-schalig, bestaand onderzoek in Nederland. Op basis van gesprekken met professionals en kennis van het veld konden we voorzichtige hypothesen formuleren. Deze hypothesen zijn vooral verkennend van aard. Zo denken we te kunnen stellen dat een groot deel van de organisatie van de sociaaljuridische ondersteuning in eerste lijn onder de verantwoordelijkheid en het budget van gemeenten valt. Veel gemeenten hebben bijvoorbeeld

de sociaaljuridische ondersteuning belegd bij sociaal raadslieden of wijk-/buurteams, die al dan niet in dienst zijn van de gemeente zelf of bij een gecontracteerde organisatie, die namens de gemeente de ondersteuningstaak uitvoeren.<sup>10</sup>

Het budget van een gemeente, wat betreft de financiële ruimte in algemene zin, doet er dus toe. De onderzoekers hebben ook overwogen om te kijken naar de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)-middelen, die toegekend zijn aan gemeenten onder meer om burgers juridisch beter te ondersteunen. Het leek echter niet realistisch om van de POK-middelen (gestart in 2021) meetbare effecten op de Significant Public data (2023) te verwachten. Daarom is gekozen voor een bredere operationalisatie van financiële ruimte van gemeenten. We hebben hiervoor gekeken naar de solvabiliteit van de gemeenten in 2022 (CBS Statline), uitgedrukt als aandeel van de bezittingen op de gemeentelijk budget balans dat niet met schuldverplichtingen is belast.

Naast financiële ruimte denken we dat de mogelijkheden van gemeenten om fysieke vestigingen te realiseren ook afhankelijk is van de bebouwde omgeving in een gemeente. Met andere woorden, stedelijke omgevingen beschikken over bredere infrastructuren dan niet-stedelijke omgevingen en dit zou invloed kunnen hebben op de keuzes van gemeenten hoe zij de sociaaljuridische ondersteuning organiseren. Dienstverlening is sneller/makkelijker opgezet als een gemeente over meer gebouwen beschikt, die ook makkelijker bereikbaar zijn voor het publiek. Daarom is de stedelijkheidsgraad van de gemeente (CBS - Statline, 5-punten schaal, niet stedelijk t/m zeer stedelijk) meegenomen in de analyses als indicator van mogelijkheden van gemeente.

<sup>10</sup> Oomkens, 2023, p. 20.

### 3 Data

Hieronder worden alle meegenomen variabelen getoond, ingedeeld naar concept en data-bron (met peildatum).

Concept	Variabelen/kenmerken	Databron, peildatum
Sociaaljuridische ondersteuningsaanbod	Aantal vestigingen binnen gemeente	Significant Public, 2023
	Type ondersteuning	Significant Public, 2023
	Leefgebied (7 + 1 algemeen)	Significant Public, 2023
Indicatoren van sociaaljuridische ondersteuningsbehoefte	Aantal inwoners	CBS, 2022
	Aandeel inwoners met een migratieachtergrond (1ste en 2de generatie)	CBS, 2022
	Gemiddelde score opleidingsniveau	CBS, 2021
	Gemiddelde score financiële welvaart	CBS, 2021
	Gemiddelde score arbeidsverleden	CBS, 2021
	Aantal gedupeerden (Kinderopvangtoeslagaffaire)	VNG, 2024
	Aantal huishoudens met problematische schulden	CBS, 2023
	Aantal bijstand en bijstandsgelateerde uitkeringsgerechtigden (tot AOW-leeftijd)	CBS, 2023
	Aantal huishoudens met schulden die niet met schuldschikking is belast	CBS, 2024
Indicatoren van mogelijkheden van gemeenten	Stedelijkheidsgraad (5- punten schaal)	CBS, 2023
	Solvabiliteit: aandeel van de bezittingen op de balans dat niet met schuldschikking is belast	CBS, 2024

*In de keuze van de jaartallen is er gekozen voor het recentste jaar met de meest complete beschikbare gegevens. In de meeste gevallen gaat het om het peiljaar 2022 of 2023.*

### 4 Analyses

Het koppelen van alle data over inwonerskenmerken en gemeentekenmerken aan het hoofdbestand over de eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning op gemeentelijk niveau heeft een bestand geleverd van 342 gemeenten. Echter, niet voor iedere gemeente waren er alle gegevens beschikbaar. Hierdoor zijn sommige analyses gebaseerd op kleinere aantallen.

Er is gekozen voor multivariate analyses. Hierbij zijn lineaire regressies (in het geval van een continue uitkomstvariabele) en logistische regressies (in het geval van een dichotome uitkomstvariabele) gebruikt. Bij het rapporteren van de resultaten is er gekozen voor een p-waarde van 0,05 en voor een p-waarde van 0,10. Beide afkappunten worden gebruikt en in het resultaten hoofdstuk (hoofdstuk 3) worden deze afzonderlijk gerapporteerd. Voor de

leesbaarheid worden de coëfficiënten respectievelijk als 'sterk' ( $p \leq 0,05$ ) en 'zwak' ( $p \leq 0,10$ ) aangeduid.

Voor de leesbaarheid van het rapport is ervoor gekozen de gestandaardiseerde regressie coëfficiënten te rapporteren en de (pseudo)  $R^2$ . De overige parameters zijn niet weergegeven in de resultaten-sectie, maar staan in bijlage 2.

# LITERATUUR

Buck, A., et al. (2005). Social Exclusion and Civil Law: Experience of Civil Justice Problems among Vulnerable Groups. *Social Policy & Administration* 39: 3, 302–322.

Currie, A. (2007). *The legal problems of everyday life. The nature, extent and consequences of justiciable problems experienced by Canadians*. Department of Justice.

Gammeren-Zoetewij, M. van, et al. (2018). *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017*. Wolf Legal Publishers.

Hoekstra, M.S. & M.J. ter Voert (2022). *Komen juridische problemen harder aan bij burgers in kwetsbare omstandigheden? Recht der Werkelijkheid* 43:3, p. 10-35.

Legal Services Corporation (2022). *The Justice Gap: The Unmet Civil Legal Needs of Low-income Americans*. Legal Services Corporation.

OECD (2019). *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting people at the centre*. Publishing OECD.

Oomkens, R., et al. (2023). *Knellende mechanismen. Het signaleren, agenderen en opvolgen van knellende mechanismen in de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht*. Hogeschool Utrecht.

Significant Public (2023). *Inventarisatie eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning: Een landelijke inventarisatie*.

Voert, M.J. ter & M.S. Hoekstra (2019). *Geschilbeslechtingsdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. WODC.