

EERSTELIJS SOCIAALJURIDISCHE ONDERSTEUNING IN NEDERLAND

Aansluiting tussen behoeften van inwoners
en aanbod in gemeenten

Dr. Majda Lamkaddem
Dr. mr. Esther van Eijk
Mr. dr. Quirine Eijkman

Lectoraat Toegang tot het Recht
Kenniscentrum Sociale Innovatie
Hogeschool Utrecht, 5 september 2024

In opdracht van Divosa, programma Robuuste Rechtsbescherming

INHOUD

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel van het onderzoek	5
1.3 Onderzoeksvraag	5
1.4 Definities en begrippen	6
1.5 Onderzoeksopzet	7
2 Literatuur, data en hypotheses	8
2.1 Inwoners- en gemeentekennmerken	8
2.2 Hypotheses	9
3 Resultaten	10
3.1 Aantal vestigingen in een gemeente: verklarende factoren	10
3.2 Leefgebieden: verklarende factoren	11
3.2.2 Aan- of afwezigheid per leefgebied	13
3.2.3 Aantal vestigingen op elk leefgebied	13
4 Conclusies en aanbevelingen	16
Literatuur	19

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Bijlage 2 Statistische weergave van de resultaten

De bijlages zijn [hier](#) te downloaden

SAMENVATTING

Het gemeentelijke aanbod en de organisatie van eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning in Nederland vertoont geografische verschillen, zo bleek uit een eerder uitgevoerd landelijk inventarisatieonderzoek door Significant Public in 2023.

Uit dat onderzoek kwam naar voren dat niet alle vormen van ondersteuning overal en evenveel aanwezig zijn. Dit riep vragen op over de toegang tot het recht van burgers in Nederland. In opdracht van Divosa, in het kader van het Programma Robuuste Rechtsbescherming, heeft het Lectoraat Toegang tot het Recht van Hogeschool Utrecht, een aanvullend onderzoek uitgevoerd. Het doel van dit onderzoek was inzicht te krijgen in hoeverre het huidige sociaaljuridische ondersteuningsaanbod van gemeenten aansluit bij de behoeften van haar inwoners.

Eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning (hierna: SJO) wordt aangeboden door verschillende partijen, waaronder het Juridisch Loket, sociaal raadslieden, rechtswinkels, wijkteams, Slachtofferhulp Nederland of Vluchtelingenwerk Nederland. Het gaat hierbij om het gratis fysieke, telefonische en schriftelijke aanbod van informatie, advies of ondersteuning aan inwoners binnen een gemeente. Alle inwoners van Nederland hebben recht op ondersteuning, maar sluit het lokaal aanbod aan bij de behoefte van inwoners?

In dit onderzoek is vooral gekeken naar de behoefte van inwoners. Aan de hand van statistische analyses is onderzocht of bepaalde inwoners- en gemeentekennmerken verklaringen konden geven voor de geografische verschillen in het sociaaljuridische ondersteuningsaanbod. Door het koppelen van data over inwoners en gemeenten "(data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)) aan data over het SJO-aanbod was het mogelijk om verbanden tussen SJO-behoefte (inwoners) en SJO-aanbod te onderzoeken. Daarnaast heeft het onder-

zoek gekeken naar de mate waarin deze verbanden de geografische verschillen in het SJO-aanbod (het aantal SJO-vestigingen, type ondersteuning en leefgebieden) kunnen verklaren.

Een hoger inwoneraantal, gemiddeld lager opleidingsniveau en minder gunstig arbeidsverleden van inwoners in de gemeente hangen samen met een breder SJO-aanbod in de gemeente. Deze bevindingen wijzen op een aansluiting tussen de behoefte van inwoners en het aanbod aan eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning in gemeenten.

De kenmerken van gemeenten (in dit onderzoek: solvabiliteit van de gemeentelijke budgetten en stedelijkheid) bleken maar heel beperkt samen te hangen met het aanbod. Uit het onderzoek komt naar voren dat de aansluiting tussen inwonersbehoefte en het SJO-aanbod veel sterker is dan de aansluiting tussen kenmerken van een gemeente (solvabiliteit van gemeentelijke budgetten en stedelijkheidsgraad) en het SJO-aanbod. Uit het onderzoek kwamen ook omgekeerde, onverwachte verbanden naar voren. Zo bleken gemeenten met meer welvarende inwoners een breder (d.w.z. op meer leefgebieden) SJO-aanbod te hebben. Daartegenover stond dat gemeenten met relatief meer gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire of met gemiddeld meer huishoudens met problematische schulden, minder eerstelijns SJO-vestigingen bleken te hebben.

Bovendien kwam naar voren dat gemeenten met relatief meer gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire of met meer bijstandsgerechtigden, een minder breed SJO-aanbod hebben. Dit is echter wel afhankelijk van hoe de breedte van het aanbod gemeten wordt. Overigens is er geen verband gevonden tussen het aantal inwoners met een migratieachtergrond en het SJO-aanbod. Deze resultaten impliceren een gebrek aan aansluiting tussen de SJO-behoefte van inwoners en het SJO-aanbod van gemeenten.

Alle bovengenoemde kenmerken samen verklaren 79% van de verschillen tussen gemeenten wat betreft het aantal SJO-vestigingen, en 35% van de verschillen in de inhoudelijke breedte van het aanbod. Dit onderzoek heeft niet alleen inzicht gegeven in een cijfermatige aansluiting tussen behoefte en aanbod, maar heeft ook inzichtelijk gemaakt waar het lokale aanbod van eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning in gemeenten vermoedelijk niet aansluit bij de behoefte van inwoners.

Op basis van de onderzoeksresultaten is een aantal aanbevelingen geformuleerd. In de eerste plaats zouden de behoeften van inwoners op lokaal niveau meer, beter en systematischer in kaart moeten worden gebracht. Dit kan als basis dienen voor beleid over het sociaaljuridische ondersteuningsaanbod op lokaal niveau. Dit zou bij voorkeur moeten gebeuren aan de hand van informatie over het SJO-gebruik in gemeenten en de resultaten van deze dienstverlening. Dan pas kunnen er conclusies worden getrokken over de aansluiting en doelmatigheid van het SJO-aanbod in gemeenten. Verder is landelijke regie en monitoring nodig om de aansluiting tussen SJO-behoefte en SJO-aanbod op gelijke wijze te laten plaatsvinden. Dit heeft als voordeel dat er dan gestuurd kan worden om (nieuwe) geografische verschillen in aansluiting te voorkomen. Bovendien is er meer kennis en inzicht nodig over gemeentelijk beleid en besluitvorming, inclusief inkoop, rondom de organisatie en inrichting van eerstelijns sociaaljuridische dienstverlening.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het gemeentelijke aanbod en de organisatie van eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning in Nederland vertoont geografische verschillen. Bovendien is dit ondersteuningsaanbod (online) vaak lastig te vinden voor inwoners. Dit zijn twee van de hoofdconclusies uit het onderzoek van Significant Public in opdracht van Divosa, dat eind oktober 2023 verscheen.

In haar onderzoek heeft Significant Public een grondige landelijke inventarisatie uitgevoerd van alle organisaties die sociaaljuridische ondersteuning (hierna: SJO) aanbieden in de eerste lijn in Nederlandse gemeenten.¹

Wat is sociaaljuridische ondersteuning?

Bij eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning krijgen inwoners gratis informatie, advies of ondersteuning (Significant Public, 2023, p. 20). Deze ondersteuning wordt aangeboden door verschillende partijen, waaronder het Juridisch Loket, sociaal raadslieden, rechtswinkels, wijkteams, Slachtofferhulp Nederland of Vluchtelingenwerk Nederland.

In de tweede lijn is er sprake van juridische ondersteuning bij complexere zaken en/of vertegenwoordiging in formele procedures en (bemiddelings)trajecten, bijvoorbeeld door een advocaat of mediator. Nuldelijns rechtshulp wordt gevormd door online websites en andere informatieplatforms.

Er is een verschil tussen sociaaljuridische en sociaalmaatschappelijk ondersteuning. Het eerste type ondersteuning richt zich op de vraag die mogelijk juridisch kan worden; de tweede heeft betrekking op welzijn.

Het onderzoek van Significant Public laat zien dat er geografische verschillen zijn in Nederland: niet alle vormen van ondersteuning zijn overal en evenveel aanwezig. Dit roept logischerwijs de vraag op wat dit betekent voor de toegankelijkheid van de eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning van burgers. Alle inwoners van Nederland hebben recht op sociaaljuridische ondersteuning, maar hoe kan het dat het ondersteuningsaanbod in gemeenten in de praktijk zo verschillend is georganiseerd? Is dit

verschil in aanbod te verklaren uit het feit dat bijvoorbeeld grotere gemeenten met meer inwoners, meer aanbod hebben omdat de behoefte, uitgedrukt in het aantal potentiële klanten, groter is? De vraag is of de verschillen in aanbod te verklaren zijn, als we rekening houden met het feit dat de inwonerssamenstelling per gemeente verschilt. Bovendien is het de vraag of het ondersteuningsaanbod van gemeenten wel aansluit bij de behoefte van inwoners. Dit onderzoeksrapport gaat in op deze vragen.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is inzichtelijk te krijgen of de beschikbaarheid – het aanbod – van sociaaljuridische ondersteuning:

- aansluit bij de behoeften van inwoners, en of dit
- mede afhankelijk is van de mogelijkheden van gemeenten.

Dit aanbod is door Significant Public in kaart gebracht als zijnde de aanwezige ondersteuningsfuncties, oftewel 'vindplaatsen' van sociaaljuridische dienstverlening in gemeenten.

In dit vervolgonderzoek kijken wij naar de behoefte van inwoners. Aan de hand van statistische analyses onderzoeken wij of bepaalde inwoners- en gemeentekenners een verklaring kunnen geven voor de geografische verschillen in het SJO-aanbod. De beschikbaarheid van sociaaljuridische ondersteuning zou in eerste instantie moeten aansluiten bij de behoefte van inwoners. Echter, wellicht zijn de mogelijkheden van gemeenten, in de praktijk, ook van invloed op het SJO-aanbod. Deze verbanden zullen we in dit onderzoek ook bestuderen.

1.3 Onderzoeksvraag

De twee hoofdvragen voor dit onderzoek zijn:

1. In hoeverre sluit het SJO-aanbod van Nederlandse gemeenten aan bij de behoefte van inwoners van deze gemeenten?
2. In welke mate hangt het SJO-aanbod af van de mogelijkheden van gemeenten om aanbod te kunnen leveren? Verklaart dit meer of minder dan de behoefte van inwoners de verschillen in SJO-aanbod tussen gemeenten?

Voor het beantwoorden van deze vragen wordt gekeken naar de invloed van bepaalde inwonerskenmerken (behoefte) en gemeentekenners de 'mogelijkheden' van een gemeente; in dit onderzoek is dat solvabiliteit

¹ Niels Bartels (2024, 8 februari). 'Toegang tot hulp is nu te afhankelijk van je postcode'. Sociaal Werk Nederland. Geraadpleegd op 13 juni 2024 via <https://www.sociaalwerk nederland.nl/actueel/nieuws/12855-toegang-tot-hulp-is-nu-te-afhankelijk-van-je-postcode>

van het gemeentelijk budget en stedelijkheidsgraad. We kijken welke bijdrage deze twee sets aan indicatoren (behoefte en mogelijkheden) kunnen leveren aan een verklaring voor de geografische variatie in het SJO-aanbod.

1.4 Definities en begrippen

Voor wat betreft een nadere bepaling van het begrip 'sociaaljuridische ondersteunings-aanbod', volgen wij het door Significant Public gemaakte onderscheid tussen:

- Aantal vestigingen
- Leefgebieden

Vestigingen

In het Significant Public onderzoek is een 'functionele benadering' gehanteerd. Dat betekent dat er in kaart is gebracht welke ondersteuningsfuncties er in een gemeente aanwezig zijn.²

Het gaat om het aantal fysieke vestigingen, oftewel de vindplaatsen van de beschikbare ondersteuningsfuncties, in een gemeente waar inwoners terecht kunnen.

Overigens nemen wij in dit onderzoek ook de gemeenten zonder fysieke vestiging, zoals bijvoorbeeld verschillende Waddeneilanden gemeenten, mee. Inwoners van de gemeenten zonder fysieke vestigingen kunnen zich voor ondersteuning wenden tot het aanbod van aangrenzende gemeenten. Net als in het Significant Public onderzoek zijn de bijzondere gemeenten van Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, niet meegenomen in dit onderzoek.

Leefgebieden

Verder is het aanbod ingedeeld naar de verschillende leefgebieden waar de eerstelijns sociaaljuridische dienstverlening zich op richt, voor zover dat door de organisaties is gespecificeerd. Deze leefgebieden³ worden hiernaast weergegeven:

1. Algemeen (d.w.z. leefgebied niet gespecificeerd)⁴
2. Aankopen & Garantie
3. Familie & Relatie
4. Politie & Justitie
5. Schulden & Incasso
6. Werk & Inkomen
7. Wonen & Buren
8. Zorg & Maatschappelijke opvang (MO)

In dit onderzoek maken we, op basis van bovenstaand, onderscheid tussen:

- **de hoeveelheid aanbod:** het aantal fysieke vestigingen in een gemeente die SJO bieden;
- **de breedte van het aanbod:** het aantal verschillende leefgebieden waar de SJO zich op richt.

2 Significant Public, 2023, p. 6.

3 Leefgebieden 2 t/m 7 zijn gebaseerd op de domeinen die het Juridisch Loket onderscheidt. Leefgebied 1 (Algemeen) en 8 (Zorg & Maatschappelijke Opvang) zijn door Significant Public, in overleg met Divosa, toegevoegd (Significant Public, 2023, p. 11-12).

4 Tijdens het onderzoek van Significant Public kon het SJO-aanbod van sommige organisaties niet (goed) worden bepaald, d.w.z. het aanbod werd door een organisatie gepresenteerd als SJO-breed of het was onduidelijk onder welk leefgebied het SJO-aanbod van een organisatie geschaard kon worden (online communicatie met Significant Public onderzoekers, 14 juni 2024).

Inwonerskenmerken: de behoefte van inwoners

Het onderzoek van Significant Public richtte zich voornamelijk op het bestaande aanbod; in dit onderzoek zoomen we in op de 'behoefte' van inwoners. Per gemeente zijn de volgende inwonerskenmerken geselecteerd.

- Aantal inwoners
- Aandeel inwoners met een migratieachtergrond (1ste en 2de generatie)
- Opleidingsniveau⁵
- Financiële welvaart⁶
- Arbeidsverleden⁷
- Aantal (erkende) gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire
- Aantal huishoudens met problematische schulden
- Aantal personen met een bijstand- of bijstandsgereleerde uitkering (tot AOW-leeftijd)⁸

Gemeentekennmerken

De financiële mogelijkheden en de geografische situatie van een gemeente kunnen van invloed zijn op het SJO-aanbod. In dit onderzoek kijken we naar beide factoren; hierna 'mogelijkheden' van gemeenten genoemd. Hiervoor kijken we naar:

- Stedelijkheidsgraad van een gemeente
- Solvabiliteit van de gemeentelijke budgetten

Bovengenoemde inwoners- en gemeentekennmerken worden meegenomen in de data-analyses, en zijn geselecteerd op basis van literatuur en beschikbaarheid van data, zie hoofdstuk 2 en bijlage 2.

1.5 Onderzoekopzet

Om de hoofdvragen te beantwoorden kijken we in hoeverre de inwonerskenmerken en de situatie van de gemeente de geografische verschillen in het SJO-aanbod verklaren.

We analyseren of er een statistisch verband bestaat tussen het SJO-aanbod en de inwoners- en gemeentekennmerken. We houden hierbij rekening met de invloed van verschillende kenmerken tegelijkertijd (i.e. we voeren multivariate analyses uit). Hierdoor is het mogelijk om naar het directe effect van elk afzonderlijk kenmerk te kijken, rekening houdend met de samenhang met andere kenmerken.

Voorbeeld: als we kijken naar het verband tussen het aantal inwoners met een bijstandsuitkering en het SJO-aanbod, houden we met deze analysevorm al rekening met bijvoorbeeld verschillen in inwoneraantal tussen gemeenten. Je kunt daardoor iets zeggen over specifiek het effect van het aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente op het aanbod, onafhankelijk van het totale inwoneraantal.

Om dit alles te analyseren maken we gebruik van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de gegevens over het SJO-aanbod uit het Significant Public onderzoek.

Een uitgebreide beschrijving van de gebruikte data en de onderzoeksmethode is te vinden in bijlage 2.

5 Het CBS heeft een sociaaleconomische status (SES) score ontwikkeld, die is gebaseerd op Welvaart, Opleiding en Arbeid (WOA). De SES-score is een indicator om de maatschappelijke positie van personen of huishoudens te bepalen. Het opleidingsniveau van een huishouden wordt bepaald door het hoogst behaalde opleidingsniveau van de hoofdkostwinner en eventuele partner (CBS - <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksomschrijvingen/ses-woa-scores-per-wijk-en-buurt>).

6 Financiële welvaart is hier een combinatie van inkomen en vermogen van huishoudens. Hier wordt een gemiddelde score van gemaakt per gemeente, zie noot 5.

7 Het arbeidsverleden geeft aan of een persoon in de afgelopen vier jaren heeft gewerkt. De periode wordt onderverdeeld in: de gehele periode gewerkt, een deel van deze periode gewerkt, niet gewerkt in de afgelopen vier jaren of gepensioneerd. Hier wordt per gemeente een gemiddelde score van gemaakt, zie noot 5.

8 Dit zijn personen die een bijstandsuitkering (Participatiewet) of bijstandsgereleerde uitkering (IOAW, IOAZ, Bbz) ontvangen en jonger zijn dan jonger dan 67 jaar (AOW-leeftijd), zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83427NED?q=inwoners%20met%20bijstandsgereleerde%20uitkeringen#shortTableDescription>.

2 LITERATUUR, DATA EN HYPOTHESES

In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe wij tot de selectie van inwoners- en gemeentekenmerken zijn gekomen op basis van geraadpleegde literatuur. Verder beschrijven we welke hypothesen we hebben gebruikt, oftewel welke verwachtingen we hebben over de samenhang tussen het SJO-aanbod en de geselecteerde inwoners- en gemeentekenmerken voor dit onderzoek.

2.1 Inwoners- en gemeentekenmerken

Om inzicht te krijgen in welke indicatoren bepalend (kunnen) zijn voor de behoefte aan sociaaljuridische ondersteuning van inwoners, hebben wij zowel Nederlandse als internationale literatuur geraadpleegd.

Bij het doorzoeken van de literatuur naar SJO-behoefte zijn wij uitgegaan van de definitie van behoefte (*legal need*) die zich richt op het 'ervaren' van 'juridische problemen'; in het Engels aangeduid als het ervaren van *justiciable problems*. We hebben uitsluitend gekeken naar de behoefte en niet naar het gebruik van sociaaljuridische ondersteuning. Dit is niet hetzelfde, want niet iedereen die behoefte heeft aan deze ondersteuning, zoekt, vindt en gebruikt ook deze hulp. Het kan ook zijn dat iemand probeert een probleem zelf of met behulp van een derde op te lossen.⁹ Bovendien kan de behoefte van 'gebruikers' ook groter zijn dan de ondersteuning die door hen is ontvangen.

Inwonerskenmerken

In de Geschilbeslechtingdelta 2019 van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: WODC) is te lezen dat ruim de helft van de ondervraagde volwassen Nederlanders (57%) de afgelopen vijf jaar tenminste één (potentieel) juridisch probleem heeft ervaren.¹⁰

Uit dit (en voorgaande) grootschalige onderzoek naar de ervaringen van Nederlandse burgers met het rechtssysteem bleek dat het ervaren van problemen samenhangt met bepaalde achtergrondkenmerken van respondenten.¹¹

Zowel Nederlandse als diverse internationale studies geven aan dat lage inkomensgroepen vaker juridische problemen ervaren.¹²

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.¹³

Veel eerstelijns SJO-organisaties richten hun dienstverlening op kwetsbare burgers, onder andere burgers met een lagere sociaal-economische status. Deze status wordt doorgaans gemeten aan de hand van een combinatie van opleiding, inkomen en werk.

Op basis van de literatuur komen we tot de volgende inwonerskenmerken als indicator van een mogelijk hoger behoefte aan SJO: inwoners met een **lagere sociaal-economische status**, **bijstandsgerechtigden** en **inwoners met een migratieachtergrond**.

Voor meer achtergrondinformatie, inclusief literatuurverwijzingen, over de selectie van deze inwonerskenmerken, verwijzen wij naar bijlage 1.

Naast bovenstaande inwonerskenmerken hebben we, op basis van beschikbaarheid van data, ook gekeken naar **inwoners met problematische schulden** en **aantal (erkende) gedupeerden** van de Kinderopvangtoeslagaffaire in gemeenten. Hoewel hier geen specifieke literatuur over is gevonden leken beide kenmerken duidelijk te wijzen op een hoger behoefte aan sociaaljuridische ondersteuning.¹⁴

¹¹ Ter Voert & Hoekstra 2019, p. 73 e.v.

¹² 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 Gammen, 2018, p. 57).

¹³ OECD, 2019.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: Parlementaire enquêtecommissie, 2024; Raad van State, 2021; Verhoeven, 2023.

⁹ Ter Voert & Hoekstra 2019, p. 16.

¹⁰ Ter Voert & Hoekstra 2019, p. 63.

Gemeentekennmerken

We verwachten dat de organisatie van eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning mede wordt bepaald door gemeentelijk beleid. Hoewel in veel gemeenten landelijke partijen, zoals het Juridisch Loket en Slachtofferhulp Nederland, actief zijn die SJO aanbieden,¹⁵ spelen gemeenten sinds de decentralisatie van het sociaal domein in 2015, een steeds belangrijkere rol in de wijze waarop de eerstelijns sociaaljuridische dienstverlening is georganiseerd. Hoe gemeenten beslissingen nemen ten aanzien van de organisatie van de eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning, en welke factoren hier invloed op hebben, is niet systematisch onderzocht. Hierdoor kunnen we de keuze voor het meenemen van indicatoren van de 'mogelijkheden' van gemeenten slechts baseren op *common sense* en praktijkkennis.

We hebben ervoor gekozen om in onze analyses verkennend te kijken naar de solvabiliteit van de gemeentelijke budgetten en de stedelijkheidsgraad van gemeenten.

De redenen hiervoor zijn:

- Solvabiliteit: veel gemeenten hebben sinds 2015 de toegang tot ondersteuning en voorzieningen belegd bij wijk- of buurtteams, waar ook sociaal raadslieden aan verbonden kunnen zijn. Medewerkers van deze teams zijn of rechtstreeks in dienst bij een gemeente of werken voor een zorg- of welzijnsorganisatie of ander type organisatie waarmee een gemeente (of in regionaal verband) een contract mee heeft afgesloten.¹⁶

Dit betekent dat het SJO-aanbod wordt verzorgd door zowel gemeentelijke als niet-gemeentelijke organisaties; in ieder geval is een groot deel van het SJO-aanbod ingekocht door gemeenten. Ruimte in de budgetten van de gemeente kan hierdoor medebepalend zijn voor het aanbod.

- Stedelijkheid: de geografische context speelt mogelijk ook een rol. De beschikbaarheid van gebouwen en bestaande infrastructuur maakt het mogelijk om fysieke vestigingen te realiseren. Daarom kijken we naar de stedelijkheidsgraad van gemeenten.

2.2 Hypotheses

Omdat we geen vergelijkbaar onderzoek konden vinden in de literatuur, hebben we per onderzoeksvraag een brede hypothese - een te verwachten uitkomst - geformuleerd. Deze verwachtingen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de geraadpleegde literatuur die raakt aan dit onderwerp.

Hypothese 1 -

Verband tussen SJO-aanbod en inwonerskenmerken

We verwachten dat het SJO-aanbod in een gemeente groter zal zijn bij:

- een hoger inwoneraantal;
- een groter aandeel inwoners met een migratieachtergrond (1ste en 2de generatie);
- meer (erkende) gedupeerde inwoners van de Kinderopvangtoeslagaffaire;
- een hoger aantal huishoudens met problematische schulden;
- een hoger aantal bijstandsgerechtigden; én
- een gemiddeld lagere score op alle indicatoren van sociaaleconomische status, d.w.z.: opleidingsniveau, arbeidsverleden en financiële welvaart.

Hypothese 2 -

Verband tussen SJO-aanbod en gemeentekennmerken

We verwachten dat het SJO-aanbod in een gemeente groter zal zijn bij:

- Grotere solvabiliteit van het budget van een gemeente. Dit betekent dat hoe sterker de financiële positie van een gemeente, hoe meer financiële mogelijkheden er zijn om sociaaljuridische ondersteuning aan te bieden.
- Meer stedelijke gemeenten: hoe meer stedelijkheid, hoe meer infrastructuur en gebouwen, en dus hoe meer mogelijkheden om SJO aan te bieden.

¹⁵ Significant Public, 2023, p. 10-11.

¹⁶ Verhoeven, 2023, p. 73; Oomkens, 2023, p. 20.

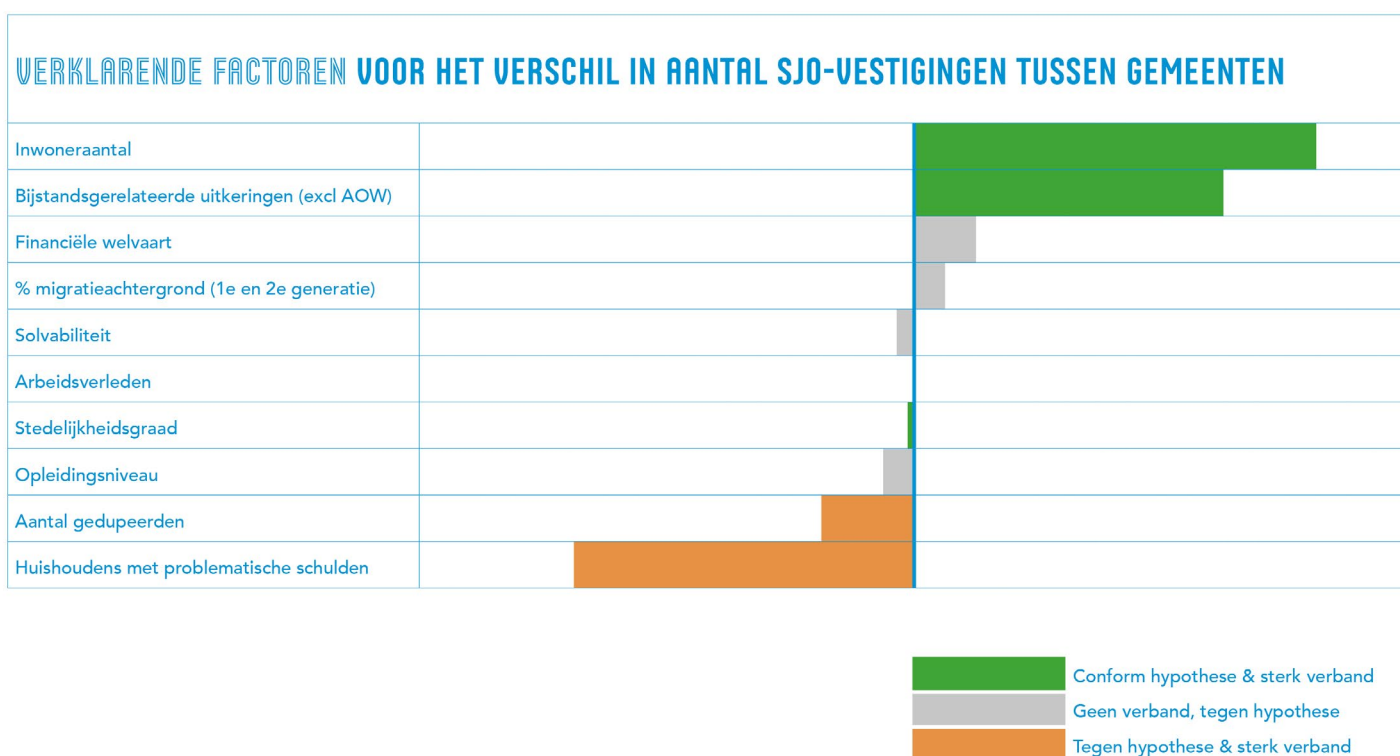
3 RESULTATEN

3.1 Aantal vestigingen in een gemeente: verklarende factoren

In deze eerste analyse wordt ingezoomd op de verschillen tussen gemeenten wat betreft het aantal SJO-vestigingen. In dit hoofdstuk onderzoeken we of er een verband bestaat met i) de verschillen in behoefte van inwoners; en ii) de mogelijkheden van gemeenten, namelijk solvabiliteit van gemeentelijke budgetten en stedelijkheidsgraad.

Om dit te onderzoeken is er gekeken in welke mate elk kenmerk statistisch samenhangt met het aantal SJO-vestigingen. We hebben gekeken naar de samenhang tussen de verschillende kenmerken en de variatie tussen gemeenten. Deze samenhang noemen we ook wel een verklaring. Het gaat niet om een oorzakelijk verband, maar om de mate waarin een bepaald kenmerk de variatie tussen gemeenten in het aantal SJO-vestigingen verklaart.

Figuur 1. Verklarende factoren voor het verschil in aantal SJO-vestigingen tussen gemeenten



Uit de analyse komt naar voren dat hoe hoger het inwoneraantal, hoe meer SJO-vestigingen er in een gemeente zijn. Hetzelfde geldt voor het aantal inwoners met een bijstandsuitkering: gemeenten met relatief meer inwoners met een bijstandsuitkering, hebben meer SJO-vestigingen.

Opvallend is dat als we kijken naar gemeenten met relatief meer gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire, we minder SJO-vestigingen per gemeente zien. Hetzelfde geldt voor het aantal huishoudens met problematische schulden, ook dan zijn er minder SJO-vestigingen in gemeenten met relatief veel huishoudens met problematische schulden. Met andere woorden: ge-

Toelichting bij figuur 1.

In deze analyse is de bijdrage van de kenmerken onafhankelijk, d.w.z. dat er al wordt rekening gehouden met andere kenmerken, zoals bijv. het inwoneraantal van een gemeente. Zo is bij het effect van inwoners met een bijstandsuitkering op het aantal SJO-vestigingen in gemeenten al rekening gehouden met verschillen in inwoneraantallen. Het gaat dus alleen om de invloed van het aantal inwoners met een bijstandsuitkering los van het inwoneraantal.

meenten met relatief hogere aantallen Kinderopvangtoeslagaffaire-gedupeerden en huishoudens met problematische schulden, hebben juist minder SJO-vestigingen. Wanneer we kijken naar de invloed van deze kenmerken [aantal inwoners, bijstandsgerechtigden, Kinderopvangtoeslagaffaire-gedupeerden en aantal huishoudens met problematische schulden],¹⁷ is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat het hier gaat om een statistische verklaring en niet om een causaal verband. Anders gezegd, de verbanden die uit ons onderzoek naar voren komen, betekenen niet dat er ook een oorzaak-gevolg relatie is.

Dit is vooral van belang als we kijken naar de (onverwachte) omgekeerde verbanden tussen het aantal gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire, het aantal huishoudens met schulden en het aantal SJO-vestigingen in een gemeente. Je kan bijvoorbeeld niet zeggen dat er in een gemeente minder SJO-vestigingen zijn door een hoog aantal Kinderopvangtoeslagaffaire-gedupeerden. Daarentegen kunnen we ons wel afvragen of het feit dat er minder SJO-vestigingen zijn, iets heeft veroorzaakt wat betreft het hoger aantal gedupeerden.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat verschillen in het aandeel inwoners met een migratieachtergrond geen verband houdt met het aantal vestigingen. Ook speelt gemiddeld opleidingsniveau, financiële welvaart en arbeidsverleden van inwoners geen significante rol. De gemeentekennmerken stedelijkheid en solvabiliteit van gemeentelijke budgetten tonen eveneens geen verband met het aantal SJO-vestigingen.

Het feit dat er geen verbanden zijn gevonden, is ook noemenswaardig. Als er rekening gehouden wordt met de behoefte van inwoners, zou verwacht kunnen worden, op basis van eerder onderzoek, dat in gemeenten met relatief meer inwoners met een lagere opleiding of relatief meer inwoners die de taal minder beheersen (bijvoorbeeld vanwege een migratieachtergrond), er relatief meer SJO-vestigingen zouden zijn. Dit is niet het geval. Verschillen in opleidingsniveau, migratieaandeel, financiële welvaart of arbeidssituatie tussen gemeenten hebben geen effect op het aantal vestigingen.

Alle bovengenoemde inwoners- en gemeenten-kenmerken samen verklaren 79% van de verschillen tussen gemeenten in het aantal SJO-vestigingen.¹⁸ Het toevoegen van kenmerken over de mogelijkheden van de gemeente aan de analyse heeft weinig effect op de verklaring van de variatie tussen gemeenten. Dit betekent dat de verschillen tussen gemeenten in aantal SJO-vestigingen voornamelijk samenhangen met de verschillen in inwonerskenmerken.

3.2 Leefgebieden: verklarende factoren

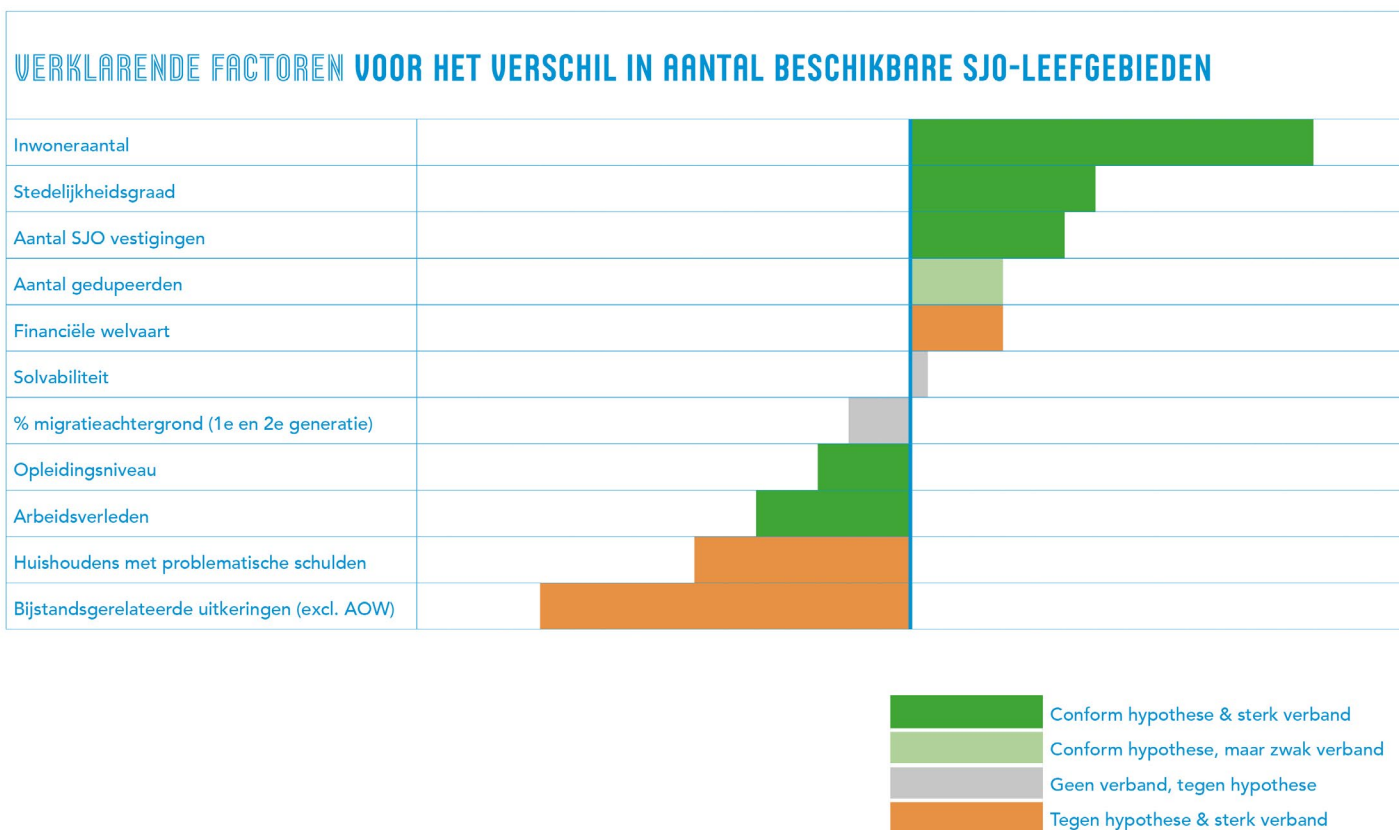
3.2.1 Aantal beschikbare leefgebieden

Vergelijkbare analyses zijn uitgevoerd voor het totaal aantal beschikbare leefgebieden in elke gemeente. Dit cijfer kon variëren tussen 0 (geen vestiging en dus geen leefgebied) en 8 (alle acht leefgebieden beschikbaar in een gemeente).

17 Statistisch significant op $p \leq 0,05$

18 Dit percentage wordt doorgaans beschouwd als een hoge verklarende waarde van statistische modellen.

Figuur 2. Verklarende factoren voor het verschil in aantal beschikbare SJO-leefgebieden



Als we kijken naar het aantal aangeboden SJO-leefgebieden in gemeenten, dan blijkt dat hoe hoger het aantal SJO-vestigingen in een gemeente, hoe meer leefgebieden beschikbaar zijn. We spreken dan van een breder aanbod. Dit is een te verwachten uitkomst: gemeenten met geen of weinig vestigingen kunnen maar beperkt een verscheidenheid aan leefgebieden aanbieden. Daarnaast is het inwoneraantal sterk bepalend: hoe meer inwoners, hoe breder het aanbod aan leefgebieden.

Verder zien we dat hoe lager het opleidingsniveau van inwoners in een gemeente, hoe breder het aanbod is. Hetzelfde geldt voor het arbeidsverleden: hoe ongunstiger¹⁹ dit gemiddelde van de inwoners is, hoe meer leefgebieden gedekt worden door het SJO-aanbod in een gemeente. Bij deze kenmerken lijkt er een aansluiting te zijn tussen behoefte van inwoners en de breedte van het SJO-aanbod. Gemeenten met inwoners met een relatief ongunstig arbeidsverleden en lager opleidingsniveau, bieden SJO-diensten aan op een breder scala aan leefgebieden.

Als we kijken naar de financiële welvaart van inwoners is het opvallend dat hoe hoger de financiële welvaart van inwoners is, hoe breder het aanbod in een gemeente is. Met andere woorden: gemeenten met relatief hogere aantallen financieel welvarende inwoners, hebben qua leefgebieden een breder SJO-aanbod. Dit is een onverwachte uitkomst, omdat de eerstelijns SJO zich in eerste instantie richt op de meest kwetsbare inwoners. Ook wanneer wij kijken naar het aantal bijstandsgerechtigden, dan zien we hoe meer bijstandsgerechtigden in de gemeente, hoe smaller het leefgebieden-aanbod.

Verder valt de rol van het gemeentekarakter stedelijkheid op. Stedelijkheid blijkt een rol te spelen in het totaal aantal leefgebieden dat wordt aangeboden: hoe hoger de stedelijkheidsgraad van een gemeente, hoe meer leefgebieden het SJO-aanbod bevat.

Bij de bovenstaande kenmerken gaat het om relatief sterke verbanden.²⁰ Uit de analyse kwam ook een relatief zwak verband²¹ naar voren, namelijk die tussen het aantal

²⁰ Statistisch significant op $p \leq 0,05$

²¹ Voor de leesbaarheid is de term 'zwak verband' door het rapport aangehouden voor statistisch significante verbanden op $p \leq 0,10$. Zwak gaat hier om de statistische betrouwbaarheid van het verband.

¹⁹ Volgens de definitie van het CBS, zie noot 7.

gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire en het aantal leefgebieden, in dat geval zien we: hoe meer gedupeerden, hoe meer leefgebieden het SJO-aanbod bevat.

Wanneer we kijken naar de invloed van de kenmerken aantal inwoners, aantal SJO-vestigingen, aantal Kinderopvangtoeslagaffaire-gedupeerden, opleidingsniveau en arbeidsverleden op het verklaren van geografische verschillen in het SJO-aanbod, dan zien we dat de gevonden verbanden conform verwachting lopen. Het lijkt erop dat de breedte van het aanbod, uitgedrukt in aantal leefgebieden, aansluit bij het verschil in behoefte van inwoners, gemeten aan de hand van deze kenmerken.

Ook voor deze analyse is het belangrijk te beseffen dat het hier gaat om een statistische verklaring, dat is iets anders dan een causaal verband. Anders gezegd, de verbanden die uit ons onderzoek naar voren komen, betekenen niet dat er ook een oorzaak-gevolg relatie is. Dit is vooral belangrijk om te onthouden als we kijken naar de (onverwachte) omgekeerde verbanden tussen de financiële welvaart van inwoners of het aantal bijstandsuitkeringen in een gemeente en de breedte van het aanbod in een gemeente. Je kan bijvoorbeeld niet zeggen dat er in een gemeente meer SJO-leefgebieden worden aangeboden vanwege een hoog aantal financieel welvarende inwoners of door een lager aantal bijstandsgerechtigden. Het is onduidelijk hoe het verband tussen deze indicatoren van inwonerswelvaart en het leefgebieden-aanbod geïnterpreteerd dient te worden.

Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat het aandeel van aantal inwoners met een migratieachtergrond geen verband houdt met het aantal SJO-leefgebieden; het aantal huishoudens met problematische schulden in een gemeente speelt ook geen rol. Het gemeentekentekenmerk solvabiliteit van gemeentelijke budgetten toont geen verband met het aantal beschikbare leefgebieden in de SJO-vestigingen.

Alle bovengenoemde kenmerken samen verklaren slechts 35% van de verschillen tussen gemeenten voor wat betreft de breedte van het leefgebieden-aanbod. Dit percentage wordt doorgaans beschouwd als een matige verklarende waarde van statistische modellen. Als we de analyse alleen baseren op inwonerskenmerken levert dit een verklarende waarde van 28% op; als we hier de 'mo-

gelijkheid'-kenmerken van gemeenten aan toevoegen, dan komt hier nog eens 7% bij. Dit laatste is vooral toe te schrijven aan stedelijkheid, dat hier een sterk positief verband toont.

Bij het model dat over het aantal SJO-vestigingen ging (3.1), zagen we juist een hoog percentage, en dus een hoge verklarende waarde. Dit verschil laat zien dat het SJO-aanbod in aantal leefgebieden zich minder laat verklaren door kenmerken van inwoners en gemeenten dan het SJO-aanbod in aantal vestigingen.

3.2.2 Aan- of afwezigheid per leefgebied

In de volgende analyse kijken we naar de SJO aan- en afwezigheid per leefgebied in relatie tot de inwoners- en gemeentekentekenmerken. Om dit kwantitatief te kunnen doen, moeten de gegevens aan bepaalde voorwaarden voldoen, maar dit was alléén het geval voor de leefgebieden Aankoop & Garantie en Politie & Justitie (zie bijlage 2).

Aankoop & Garantie

Uit de analyses blijkt dat alleen het inwoneraantal van een gemeente de aanwezigheid van SJO op het leefgebied Aankoop & Garantie een statistische verklaring geeft. Aangezien er in gemeenten met hogere inwoneraantallen, een licht verhoogde kans is op beschikbare hulp op dit leefgebied. De andere kenmerken laten geen verband zien.

Politie & Justitie

Het aantal inwoners van een gemeente verhoogt ook enigszins de kans op hulpaanbod op het leefgebied Politie & Justitie, maar er is slechts sprake van een zwak verband.²² Verder hebben gemeenten met een hoger aantal inwoners met een bijstandsuitkering, een zeer lichte hogere kans op hulpaanbod op het leefgebied Politie & Justitie. Er is echter geen enkele andere factor die de aanwezigheid van SJO op dit leefgebied statistisch verklaart.

3.2.3 Aantal vestigingen op elk leefgebied

We hebben vervolgens ook gekeken naar het aantal vestigingen per afzonderlijk leefgebied en de rol van de verschillende behoefte- (van inwoners) en gemeentekentekenmerken.

²² Statistisch significant op $p \leq 0,10$

Figuur 3. Verbanden tussen inwoners- en gemeentekennmerken en aantal SJO-vestigingen per leefgebied in de gemeente

VERBANDEN TUSSEN INWONERS- EN GEMEENTEKENMERKEN EN AANTAL SJO-VESTIGINGEN PER LEEFGEBIED IN DE GEMEENTE								
	Algemeen	Wonen & buren	Werk & inkomen	Familie & relatie	Politie & Justitie	Aankopen & garantie	Schulden & incasso	Zorg & MO
Aantal SJO vestigingen	positief	positief	positief	positief	geen	positief	positief	positief
Huishoudens met problematische schulden	zwak positief	geen	positief	negatief	positief	negatief	positief	positief
Aantal gedupeerden	geen	negatief	negatief	geen	negatief	geen	negatief	negatief
Inwoneraantal	negatief	geen	geen	positief	positief	positief	geen	negatief
Bijstandgerelateerde uitkeringen (excl AOW)	geen	geen	negatief	geen	negatief	geen	negatief	geen
Solvabiliteit	geen	geen	geen	geen	zwak positief	geen	geen	geen
Stedelijkheidsgraad	geen	negatief	geen	geen	geen	geen	geen	zwak negatief
Opleidingsniveau	geen	geen	geen	geen	geen	geen	geen	geen
Financiële welvaart	geen	geen	geen	geen	geen	geen	geen	geen
% migratieachtergrond (1e en 2e generatie)	geen	geen	geen	geen	geen	geen	geen	geen

Zwak verband is statistisch significant op $p \leq 0,10$; andere verbanden getoetst op $p \leq 0,05$

- Conform hypothese & sterk verband
- Conform hypothese, maar zwak verband
- Geen verband, tegen hypothese
- Tegen hypothese & sterk verband
- Tegen hypothese maar zwak verband

Als we hier bij figuur 3 dwars door de leefgebieden heen kijken, zien we dat het totaal aantal SJO-vestigingen in de gemeente verband houdt met het aantal vestigingen op zeven van de acht leefgebieden. Voor elk van deze 7 leefgebieden geldt: hoe meer SJO-vestigingen in de gemeente, hoe meer vestigingen actief op het desbetreffende leefgebied. Alleen voor het leefgebied Politie & Justitie is geen verband gevonden.

Het aantal huishoudens met problematische schulden hangt positief samen met het aantal vestigingen op de vier leefgebieden Werk & Inkomen, Politie & Justitie, Schulden & Incasso en Zorg & Maatschappelijke Opvang (MO); voor het leefgebied Algemeen is dat verband zwak. Dit betekent dat voor de vier eerstgenoemde leefgebieden geldt dat hoe meer huishoudens met problematische schulden, hoe meer vestigingen hulp bieden op deze leefgebieden. Echter, bij de leefgebieden Familie & Relatie en Aankopen & Garantie geldt dat hoe meer huishoudens met problematische schulden, hoe minder vestigingen actief zijn op deze twee leefgebieden.

Het aantal gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire toont ook een samenhang met het aantal vestigingen voor verschillende leefgebieden, met name Wonen & Buren, Werk & Inkomen, Politie & Justitie, Schulden & Incasso en Zorg & MO. In alle gevallen gaat het om een omgekeerd verband: hoe meer gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire in een gemeente, hoe minder hulp aanwezig op elk van deze vier leefgebieden.

Het aantal inwoners in een gemeente speelt een rol bij het aantal vestigingen op vijf leefgebieden. Bij de leefgebieden Familie & Relaties, Politie & Justitie en Aankopen & Garantie, zien we dat hoe meer inwoners in een gemeente, hoe meer vestigingen actief zijn op deze leefgebieden. Voor de leefgebieden Algemeen en Zorg & MO geldt juist dat hoe meer inwoners in een gemeente, hoe minder vestigingen op deze twee leefgebieden.

Het aantal inwoners met een bijstandsuitkering toont een omgekeerd verband met het aantal vestigingen op de leefgebieden Werk & Inkomen, Politie & Justitie en

Schulden & Incasso. Hier ook geldt: hoe meer inwoners met een bijstandsuitkering, hoe minder hulp aanwezig op elk van deze drie leefgebieden.

Wat betreft de kenmerken 'mogelijkheden' van gemeenten, zien we dat solvabiliteit van gemeenten in de meeste gevallen geen rol speelt in het aanbod op specifieke leefgebieden. Alleen op het leefgebied Politie & Justitie zien we een zwak positief verband: hoe groter de solvabiliteit van de gemeente, hoe meer vestigingen actief op het leefgebied Politie & Justitie. Stedelijkheid speelt een beperkte rol, met name bij het leefgebied Wonen & Buren. Hier geldt dat hoe stedelijker een gemeente, hoe minder vestigingen actief op dit leefgebied. Hetzelfde zien we op het leefgebied Zorg & MO, maar dan is er sprake van een zwak verband.

Opleidingsniveau, financiële welvaart en migratieachtergrond spelen geen rol in het aantal SJO-vestigingen op de acht leefgebieden.

Uit deze analyse komen een aantal vooraf verwachte verbanden naar voren. Zo is het verband tussen het aantal huishoudens met problematische schulden en het aantal SJO-vestigingen op het leefgebied Schulden & Incasso, Politie & Justitie, Zorg & MO en Werk & Inkomen conform verwachting: het aanbod lijkt hier op de behoefte aan te sluiten. Zo is ook het totaal aantal SJO-vestigingen in een gemeente bepalend voor het aanbod op specifieke leefgebieden. Echter komen er ook een aantal onverwachte verbanden uit de analyse. Dit geldt bijvoorbeeld voor het negatieve verband tussen het aantal gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire, of het aantal inwoners met een bijstandsuitkering, en bijvoorbeeld het aantal SJO-vestigingen op het leefgebied Schulden & Incasso. Gezien de gevolgen van de Kinderopvangtoeslagaffaire, onder andere, ten aanzien van schulden binnen deze groep, hadden we juist meer SJO-vestigingen verwacht op dat leefgebied. Hier lijkt juist een gebrek aan (inhoudelijke) aansluiting te bestaan.

Er is ook een onverwacht verband tussen het gemeentelijke kenmerk 'stedelijkheid' en het aantal SJO-vestigingen op het gebied van Wonen & Buren. Meer stedelijke gemeenten blijken juist relatief minder SJO-vestigingen te hebben op dit leefgebied, terwijl wij in eerste instantie verwachtten dat er meer geschillen tussen bureaus zouden zijn in gebieden met een hogere inwonersconcentratie.

Deze en andere bevindingen worden verder uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Uit dit onderzoek kwamen verschillende opvallende resultaten naar voren. Als we kijken naar zowel de hoeveelheid en de breedte van het SJO-aanbod in gemeenten, dan valt het volgende op.

De onderzoeksuitkomsten wijzen op een gedeeltelijke aansluiting tussen de behoefte van inwoners en het aanbod aan eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning in gemeenten. Het zijn vooral het inwoneraantal in een gemeente, het opleidingsniveau van inwoners en hun arbeidsverleden, die verband houden met het aantal SJO-vestigingen en de breedte van het SJO-aanbod.

De inwonerskenmerken van een gemeente verklaren een groter deel van de verschillen in aanbod tussen gemeenten dan de gemeentekennmerken. Zo is de solvabiliteit van een gemeente niet van invloed op het aanbod: deze kenmerk toont bijna geen verband met het aantal SJO-vestigingen of met de breedte van het aanbod. De mate van stedelijkheid van een gemeente hangt niet samen met het aantal SJO-vestigingen, maar hangt wel samen met de breedte van het SJO-aanbod: hoe stedelijker een gemeente, hoe meer leefgebieden gedekt worden door het eerstelijns SJO-aanbod van een gemeente.

Verder valt op dat het aantal inwoners met een migratieachtergrond juist geen verband toont met het aantal SJO-vestigingen en met de breedte van het aanbod. De verwachting was dat migratieachtergrond, en de bijbehorende verschillen in taalbeheersing en verschil in kennis van bijvoorbeeld recht op regelingen, de behoefte aan eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning groter zou maken. Hier is geen verband gevonden, met andere woorden: dit onderzoek levert geen bewijs voor aansluiting tussen behoefte en SJO-aanbod op dit specifieke gebied. Uit andere studies weten we echter dat migratieachtergrond vaak overlapt met lage socio-economische status. Alhoewel lagere scores op socio-economische kenmerken van inwoners in dit onderzoek wel vaker een verband aantoonde met het SJO-aanbod in gemeenten, kwam dit niet tot uiting in de relatie tot inwoners met een migratieachtergrond.

Tegen alle verwachtingen in zien we verbanden die juist omgekeerd, ten opzichte van de hypothesen, blijken te werken, zowel voor de hoeveelheid SJO-aanbod en/of de breedte van het aanbod. Het gaat voornamelijk om de rol van de financiële welvaart van inwoners en het aantal gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire. Om te beginnen met de financiële situatie van inwoners; daar zien we dat gemeenten met gemiddeld meer welvaart onder haar inwoners, een breder aanbod aan leefgebieden hebben. Dit verband zien we trouwens niet terug als we kijken naar de afzonderlijke leefgebieden (aantal vestigingen per leefgebied). Een mogelijke statistische verklaring hiervoor is dat wellicht de solvabiliteit van gemeenten en de financiële situatie van inwoners zo samenhangen, dat de statistische modellen niet in staat zijn om beide bijdragen te onderscheiden. Dit verband zou, ook op basis van andere data, verder onderzocht moeten worden.

Er is een consistentere beeld zichtbaar ten aanzien van de rol van het aantal gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire. We zien herhaaldelijk dat gemeenten met relatief meer gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire, minder eerstelijns SJO-vestigingen hebben,²³ alsook een minder breed aanbod (d.w.z. aantal vestigingen per leefgebied). Dit wijst in ieder geval op een gebrek aan aansluiting tussen de behoefte en het SJO-aanbod. Bovendien roept het de vraag op of we hier een omgekeerd oorzaak-gevolg verband hebben blootgelegd. Is het aantal gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire werkelijk een indicator van behoefte aan SJO-aanbod? Of is dit een gevolg van het ontbreken van dat aanbod? Cross-sectioneel kwantitatief onderzoek (een onderzoek op basis van cijfermatig data verzameld op één moment), zoals deze studie, kan hier geen antwoord op geven. Hiervoor zijn andere typen studies nodig die inzicht kunnen geven in oorzaak-gevolg relaties, zoals een longitudinaal of kwalitatief opgezet onderzoek.

²³ We hebben deze analyse ook uitgevoerd met een correctie voor verschillen in leeftijdsopbouw van de gedupeerden tussen de gemeenten (niet opgenomen in de resultaten, zie bijlage 2). Dit verband bleef negatief.

De resultaten van dit onderzoek laten wel een gedeeltelijke, cijfermatige aansluiting zien tussen de behoefte van inwoners en het SJO-aanbod van gemeenten. Tegelijkertijd brengen ze ook een mogelijk gebrek in de aansluiting aan het licht. In dit onderzoek ging het alleen om samenhang en gemiddelden; dit betekent niet dat we hier de gouden standaard voor de aansluiting tussen SJO-behoefte en SJO-aanbod hebben gevonden. Bovendien, hoeveel sociaaljuridische ondersteuning vestigingen moet een gemeente eigenlijk hebben? Deze vraag is alleen te beantwoorden aan de hand van informatie over a) het SJO-gebruik in een gemeente en b) de uitkomsten van deze dienstverlening. Dan pas kunnen er conclusies worden getrokken over de aansluiting en doelmatigheid van het SJO-aanbod van gemeenten.

In bestaand onderzoek op het gebied van sociaaljuridische ondersteuning in Nederland ontbreekt vaak een link naar de uitkomst van sociaaljuridische dienstverlening. Als er gekeken wordt naar het gebruik van de dienstverlening, moet ook het resultaat hiervan meegenomen worden. Wanneer is een burger geholpen? Hoe kan dit worden gemeten? Beschikbaarheid en gebruik van sociaaljuridische ondersteuning is nog onvoldoende om over de doelmatigheid hiervan te concluderen. Het is belangrijk dat er gemeenschappelijke definities over de gewenste uitkomsten van sociaaljuridische ondersteuning komen. Zodoende kunnen er hierover gericht landelijke gegevens verzameld worden. Ook kan er dan een stap worden gemaakt richting het meten van doelmatigheid en kwaliteit van de dienstverlening. Dit zou het mogelijk maken om de toegankelijkheid van de eerstelijns sociaaljuridische dienstverlening verder te onderzoeken. Dit is belangrijk voor toegang tot het recht in Nederland.

Verder is er meer kennis en inzicht nodig over gemeentelijk beleid en besluitvorming, inclusief inkoop, rondom de organisatie en inrichting van eerstelijns sociaaljuridische dienstverlening. De grove maten waarmee we hier gewerkt hebben, solvabiliteit en stedelijkheid, zijn maar twee van de factoren die mogelijk ten grondslag liggen aan gemeentelijk beleid. Beleidskeuzes van gemeenten zijn veel complexer, en zijn gebaseerd op verschillende contextuele en politieke factoren. Inzicht hierin zal daarom bijdragen aan het verder begrijpen van geografische verschillen in het SJO-aanbod in Nederland.

Zoals elk onderzoek heeft ook deze studie haar beperkingen. Om te beginnen baseren we deze bevindingen op

een eerste inventarisatie van eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning in Nederland. De auteurs hiervan (Significant Public) geven aan dat deze gegevens mogelijk onvolledig zijn, omdat de gegevens voornamelijk zijn gebaseerd op wat er online aan informatie gevonden kon worden.

Ten tweede gebruiken we indicatoren van behoefte op populatieniveau. Dit betekent nog niet dat elk individu daadwerkelijk behoefte heeft aan SJO. Dit blijft een schatting, gebaseerd op literatuur en geaggregeerde data op gemeenteniveau (data die beschikbaar zijn als bijv. gemiddelden van gemeenten, en niet voor elk afzonderlijk inwoner). Daarnaast hebben we indicatoren van de 'mogelijkheden' van gemeenten, zoals solvabiliteit en stedelijkheid, gebruikt. Solvabiliteit is hier een brede indicator van financiële ruimte van gemeenten. Het is echter geen exacte weergave van hun financieel vermogen en het geeft ook geen inzicht in hun bestedingskeuzes. Het nog te verschijnen onderzoek naar de besteding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)-middelen zou hier meer inzicht in kunnen geven.²⁴

Ook waren sommige analyses niet mogelijk in verband met de relatief kleine aantallen (maximaal 342 cases of gemeenten), wat de zeggingskracht van de statistische analyses enigszins beperkt. Het aantal kenmerken (behoefte van inwoners en mogelijkheden van gemeenten) dat kon worden meegenomen was hierdoor beperkt, zie bijlage 2.

Dit alles neemt niet weg dat dit onderzoek een eerste verdiepingsslag heeft geleverd voor de beantwoording van de vraag over de aansluiting van behoefte van inwoners en het aanbod van eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning van gemeenten. Deze kennis ontbrak tot nu toe.

²⁴ Onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) voert dit onderzoek uit in opdracht van de VNG, zie: <https://vng.nl/nieuws/doe-mee-aan-vng-onderzoek-naar-besteding-van-pok-middelen>.

Aanbevelingen voor het beleid en onderzoek

Op basis van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden gegeven. In de eerste plaats enkele beleidsaanbevelingen met betrekking tot de gemeentelijke organisatie van de eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning, en ten tweede, aanbevelingen voor verder onderzoek. Zij worden hieronder puntsgewijs weergegeven:

Aanbevelingen voor het beleid:

- Meer, beter en systematischer inzicht in de SJO-behoefte van inwoners op lokaal niveau is nodig. Er zijn voldoende aanwijzingen die suggereren dat er op dit moment onvoldoende aansluiting is tussen eerstelijns SJO-behoefte van inwoners en SJO-aanbod door gemeenten;
- Organiseer landelijke monitoring om zo de aansluiting tussen SJO-behoefte en SJO-aanbod op gelijke wijze te laten plaatsvinden en (nieuwe) geografische verschillen in aansluiting te voorkomen. Dit vraagt om landelijke regie;
- Een goed toegankelijk, voor de inwoners overzichtelijk, aanbod aan sociaaljuridische ondersteuning vraagt ook om specifiek beleid op lokaal niveau, gericht op de organisatie en op de communicatie aan de inwoners hierover. Gemeenten hebben een rol hierin.

Aanbevelingen voor verder onderzoek:

- Het verband tussen SJO-aanbod, het gebruik hiervan,²⁵ en de uitkomsten van de dienstverlening verdient de aandacht in onderzoek. Dan pas kan de doelmatigheid van het aanbod in kaart worden gebracht;
- Onderzoek naar het verband tussen gebruik van de eerstelijns SJO en doorverwijzing naar de tweedelijns (sociaal)juridische ondersteuning zou inzicht kunnen geven in de doelmatigheid van het eerstelijns SJO;
- Om geografische verschillen in aanbod te verminderen moet ook inzicht gewonnen worden in mogelijke verschillen in gemeentelijke besluitvorming. Onderzoek hierover is nodig.

²⁵ Aan het einde van dit project publiceerde het CBS data over inkomens rond de Wrb-grens; deze data kon niet meer worden meegenomen in dit onderzoek. Voor toekomstig onderzoek zou dit een betere indicator van behoefte en gebruik van eerstelijns juridische dienstverlening kunnen zijn, in plaats van gemiddeld financiële welvaart van inwoners zoals gebruikt in het onderhavige onderzoek.

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.

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.

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening onderzoek (2024). *Blind voor Mens en Recht*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Raad van State (2021). *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

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

Verhoeven, W.J., et al. (2023). *Rechtsbijstandsverlening in kinderopvangtoeslagzaken 2023*. WODC.

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