



over de uitzichtloze schuldsituaties van
cliënten van de verslavingsreclassering

Auteurs

Nadja Jungmann
Anneke Menger
Marc Anderson
David Stam

Datum

2 juli 2014

© Hogeschool Utrecht, 2014

Bronvermelding is verplicht.
Verveelvoudigen voor eigen gebruik
of intern gebruik is toegestaan.

Voorwoord

De verslavingsreclassering houdt toezicht op mensen die een strafbaar feit hebben begaan. Het doel van de reclassering is het verminderen van recidive en het bevorderen van re-integratie. De reclassering werkt hieraan in een combinatie van controle op het naleven van bijzondere voorwaarden en ondersteuning bij re-integratie. Ongeveer de helft van de cliënten heeft grote schulden. Een schuldenlast van 20.000 euro is eerder regel dan uitzondering. De cliënten weten vaak niet precies bij wie ze allemaal schulden hebben. Deurwaarders en incassobureaus komen en gaan. Door alle incassomaatregelen ligt hun inkomen vaak (ver) onder het bijstandsniveau.

In 2012 trad de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking. Deze wet schrijft voor dat gemeenten ondersteuning bieden aan inwoners met (problematische) schulden. Tegelijkertijd biedt de Wgs gemeenten ook de ruimte om groepen (tijdelijk) uit te sluiten van hulp. Het niet op orde hebben van de administratie, onvoldoende motivatie of een recent eerder beroep op schuldhulpverlening zijn veel voorkomende uitsluitingsgronden. Zonder de enkele goede voorbeelden in de wereld van de schuldhulpverlening en reclassering te kort te willen doen, constateren wij dat er voor verslaafde reclasseringscliënten met problematische schulden zelden passende ondersteuning is.

Dit is een groot probleem want het voortbestaan van een problematische schuldsituatie ontregelt het leven enorm. Zorgen om financiën of zelfs ruzies kunnen relaties met familie en vrienden behoorlijk onder druk zetten. Als er beslag is gelegd op het inkomen valt het niet mee om passende woonruimte te vinden of vast te houden. En voor werkgevers zijn loonbeslagen (te) vaak een aanleiding om een tijdelijk contract niet te verlengen. Bij reclasseringscliënten vormen problematische schulden bovendien een extra risicofactor op recidive. Kortom, financiële problemen werken diep door in allerlei aspecten van het leven.

De Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) constateert dat problematische schulden een belangrijke belemmering vormen bij de uitvoering van het reclasseringswerk. Voor SVG cliënten die actief deelnemen aan de behandeling en hard werken om hun verslaving onder controle te krijgen, zijn grote schulden een enorme hindernis om het leven weer op de rit te krijgen. De SVG heeft de lectoraten Werken in Justitieel Kader en Schulden en Incasso van Hogeschool Utrecht gevraagd om in beeld te brengen welke ondersteuning er momenteel voor handen is voor reclasseringscliënten met problematische schulden. De belangrijkste conclusie luidt dat er nauwelijks passende ondersteuning voor beschikbaar is en dat cliënten zich inspannen om te re-integreren (te) vaak 'gevangen' zitten in een onoplosbare schuldsituatie. Het ontbreken van een passend aanbod is voor de reclassering een belangrijke belemmering om invulling te geven aan haar opdracht, te weten het zo veel mogelijk beperken van recidive.

Nadja Jungmann, Anneke Menger, Marc Anderson en David Stam

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
1. Conclusies en aanbevelingen	9
1.1. Omvang en dynamiek van de schuldenproblematiek.....	10
1.1.1. Omvang van de schuldenlast	10
1.1.2. Dynamiek in de schuldsituatie	11
1.2. Toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening	11
1.3. Overwegingen om te komen tot een sluitende aanpak	13
1.3.1. Zelf schuldhulpverlening aanbieden of intensievere begeleiding	13
1.3.2. Beperken van de dynamiek die schulden met zich meebrengen	15
1.3.3. Afscheid van de vrijblijvendheid van de aanpak van schulden	15
2. Opzet van het onderzoek	18
3. De invloed van schulden op recidive	21
3.1. Literatuur over de samenhang tussen schulden en recidive	21
3.2. De doorwerking van schulden in de RISc	23
3.2.1. Schaal 3: Huisvesting en wonen	23
3.2.2. Schaal 4: Opleiding, werk en leren.....	24
3.2.3. Schaal 5: Inkomen en omgaan met geld.....	25
3.2.4. Schaal 6 en 7: Relaties met partner, gezin en familie en relaties met vrienden en kennissen	25
3.2.5. Schaal 8 en 9: Drugs- en alcoholgebruik.....	26
3.2.6. Schaal 10, 11 en 12: emotioneel welzijn, denkpatronen, gedrag, vaardigheden en houding	27
3.3. Conclusie.....	28
4. Schuldenlast is voor cliënten nauwelijks zelfstandig op te lossen	31
4.1. Aard en omvang van de schuldenproblematiek	31
4.1.1. Gemiddelde schuldenlast	31
4.1.2. Gemiddeld aantal schuldeisers	32
4.1.3. Frequentie waarmee schuldeisers voorkomen.....	33
4.2. Conclusie.....	33
5. Een schuldregeling met kwijtschelding is zelden haalbaar	35
5.1. Fase 1: Uitsluitingsgronden	36
5.2. Fase 2: Screening op motivatie en vaardigheden.....	36
5.2.1. Veel cliënten hebben belemmerende houdingskenmerken.....	37
5.2.2. De normen voor screening zijn vastgelegd in beleidsregels.....	38
5.3. Fase 3: Eisen tijdens een traject voor een schuldregeling.....	38
5.4. Reclasseringstoezicht is geen protectieve factor voor gemeente.....	39
5.5. Conclusie.....	40
6. Bij te veel cliënten is de bijstandsnorm niet gegarandeerd	43
6.1. Steeds meer schuldeisers hebben bijzondere incassobevoegdheden.....	43
6.2. Er is een wedloop tussen crediteuren ontstaan.....	44
6.3. Het ontstaan van nieuwe schulden is onvermijdelijk	44
6.4. Conclusie.....	45

Literatuurlijst	46
7. Bibliografie	47
Bijlage 1: De reclassering en haar cliënten	51
Wat doet de reclassering en welke mensen komen daar terecht?	51
Cliënten van de verslavingsreclassering.....	52
Bijlage 2: Inrichting van de (gemeentelijke) schuldhulpverlening	54
Er zijn verschillende voorzieningen beschikbaar voor schuldenaren	54
Sociaal Raadsliden.....	54
Het Juridisch Loket	54
Sites om zelf mee aan de slag te gaan	55
Budgetbeheer.....	55
Beschermsbewind	55
Maatschappelijk werk	56
Vrijwilligers	56
Gemeentelijke en wettelijke schuldhulpverlening	57
Het werkproces begint met een screening.....	57
Verwijzing naar de keten	59
Schuldregeling met eventueel stabilisatie	59
Voor de meeste schuldenaren is een schuldregeling niet direct binnen bereik	61
De inzet van schuldhulpverlening leidt tot baten op andere terreinen	61
Private schuldhulpverlening	62
Rechtbanken bieden een uitweg als schuldeisers weigeren.....	62
CJIB-vorderingen, gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wsnp	63
Bijlage 3: Soorten CJIB-schulden en verhaalbaarheid	64
Administratieve sanctie voor verkeersovertredingen	64
Strafbeschikkingen, transacties en strafrechtelijke boetes.....	64
Schadevergoedingsmaatregel	65
Keuze: verhaal met of zonder dwangbevel	66
Bijlage 4: Onderzoeksteam en leden begeleidingscommissie	68
Onderzoeksteam	68
Leden begeleidingscommissie	68

1. Conclusies en aanbevelingen

De reclasseringswerkers van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) houden toezicht op burgers die verdacht of veroordeeld zijn voor een delict en die tevens verslaafd zijn aan middelen. Het doel van hun werk is het verminderen van recidive en het vergroten van de kans op maatschappelijke re-integratie. Het toezicht krijgt vorm in een combinatie van controle op de naleving van bijzondere voorwaarden (door justitie opgelegd) en begeleiden bij re-integratie. In de dagelijkse praktijk constateren reclasseringswerkers dat veel cliënten zich in grote en complexe schuldsituaties bevinden, dat dit een belemmering vormt voor de maatschappelijke re-integratie en daardoor de kans op terugval en recidive doet toenemen.

De SVG is bezorgd over de schuldenproblematiek van haar cliënten. Te vaak komt het voor dat vooruitgang die wordt geboekt op domeinen zoals wonen, werk of relaties weer verloren gaat door de dynamiek die een problematische schuldsituatie onvermijdelijk met zich meebrengt. Reclasseringswerkers weten ook niet altijd goed wat ze met een problematische schuldsituatie aan moeten. Bij gebrek aan een eenduidige en goed uitgewerkte aanpak zoekt elke medewerker daar vooralsnog zijn of haar eigen weg in. Tegen deze achtergrond heeft de SVG de lectoraten Werken in Justitieel Kader en Schulden en Incasso van Hogeschool Utrecht gevraagd om antwoord te geven op de volgende vraag:

Hoe kan er vorm worden gegeven aan een sluitende aanpak van problematische schulden bij cliënten van de verslavingsreclassering, als integraal onderdeel van het reclasseringstoezicht, opdat hun financiële problemen een zo beperkt mogelijke aanleiding (kunnen) geven voor recidive en re-integratie zo min mogelijk in de weg staan?

Aan de bovenstaande vraag ligt de veronderstelling ten grondslag dat financiële problemen een aanleiding (kunnen) geven voor recidive en derhalve re-integratie in de weg staan. Reclasseringswerkers beschrijven het bestaan van deze relatie als zij aan het woord zijn over de relatie tussen schulden en recidive. Zij verwijzen dan naar specifieke casussen. De literatuur en (de onderbouwing van) de RISC¹ laten zich nauwelijks expliciet uit over een rechtstreeks en causaal verband tussen het hebben van (problematische) schulden en recidive. Wel wijzen diverse onderzoekers op indicaties voor een dergelijk verband en over aannemelijke indirecte verbanden (zie hoofdstuk 2).

De indirecte verbanden lopen via allerlei - met elkaar interfererende - lijnen. Wonen, werk, relaties, houding en gedrag. Al deze facetten worden negatief beïnvloedt door het hebben van problematische schulden. We illustreren de werking van indirecte verbanden hier met een voorbeeld. Als er beslag ligt op het inkomen kan het gebeuren dat er niet genoeg geld overblijft voor de huur. Bij twee maanden huurachterstand dreigt er uithuiszetting. Die dreiging trekt alle aandacht weg van andere belangrijke zaken, zoals een zinvolle dagbesteding of het herstellen of onderhouden van relaties met familie en kennissen. Het ontbreken van een stabiele woonomgeving is bovendien in de RISC aangewezen als risicofactor. Als problematische schulden leiden of bijdragen aan woononzekerheid dan kunnen de financiële problemen dus ook indirect bijdragen aan een hogere kans op recidive. Recent onderzoek laat bovendien zien dat er zogeheten 'cross over' houdingsaspecten zijn. Oftewel kenmerken in houding en gedrag die de kans op recidive positief beïnvloeden maar eveneens de kans op het hebben van problematische schulden positief beïnvloeden. Zo tonen Caspi & Moffit (2011) aan dat lage zelfbeheersing een belangrijke voorspeller is voor zowel de kans op criminaliteit, financiële problemen, en verslavingsproblematiek. Reclasseringsmedewerkers bevestigen dit beeld.

¹ RISC (Recidive Inschattings Schalen) is een diagnostisch instrument van de drie reclasseringsorganisaties (3RO) met behulp waarvan de reclasseringswerker bepaalt in welke mate er sprake is van risico op recidive, welke factoren de kans op recidive vergroten (criminogene factoren) én welke interventies nodig zijn om deze kans te verkleinen. RISC richt zich ook op iemands mogelijkheden om zijn gedrag te veranderen (responsiviteit).

Het is noodzakelijk dat er gedegen onderzoek komt naar de directe, indirecte en interfererende relaties tussen schulden en recidive. Het gegeven dat hierover in de literatuur nog weinig bekend is, komt vooral doordat er vooralsnog geen onderzoek naar is gedaan. In het onderzoek naar recidive ging de aandacht de afgelopen decennia vooral uit naar 'wat werkt' in termen van methodisch handelen van professionals en naar individuele cognities en houdingen van delinquenten. Nieuwe onderzoeksthema's, zoals het belang van sociaal kapitaal (waaronder inkomen, schulden), wie werkt en de werkalliantie, zijn van recente datum.

Op deze plek trekken wij de conclusie dat er weliswaar geen onderzoeken zijn die een directe relatie tussen problematische schulden en recidive bevestigen, maar dat er voldoende aanwijzingen zijn om een werkhypothese van deze strekking als vertrekpunt te nemen voor de beantwoording van de bovengenoemde centrale vraag.

1.1. Omvang en dynamiek van de schuldenproblematiek

Om antwoord te geven op de vraag hoe er vorm kan worden gegeven aan een sluitende aanpak van problematische schulden bij cliënten van de verslavingsreclassering is het om te beginnen van belang dat in beeld komt wat de omvang en dynamiek is van de schuldenproblematiek bij deze groep.

Voor de meeste cliënten van de verslavingsreclassering geldt dat ze niet precies weten bij wie ze allemaal schulden hebben. Ze weten vaak ook niet hoe hoog hun schuldenlast is. Ook de reclasseringsmedewerkers weten doorgaans niet welke partijen allemaal geld tegoed hebben van hun cliënten. Doorgaans kennen zij - net als de cliënten - alleen de schuldeisers die zich flink roeren. Denk daarbij aan schuldeisers die beslag laten leggen op het inkomen of goederen. Of aan schuldeisers die kunnen verrekenen, zoals de Belastingdienst met onder meer de huur- en zorgtoeslag. In dossiers van de verslavingsreclassering zijn doorgaans dus geen complete schuldenlijsten te vinden.

Om toch een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de omvang en dynamiek van de schuldenproblematiek is er een analyse uitgevoerd op de RISc en een verdiepende dossierstudie. Een analyse van de huidige invulling van ruim veertigduizend RISc-files laat zien dat bijna de helft (46 procent) van alle cliënten van de verslavingsreclassering hoog scoort op de RISc schaal vijf problemen met inkomen en omgaan met geld. Dit is bijna twee keer zo hoog als de scores van cliënten bij de overige twee reclasseringsorganisaties samen.

De verdiepende dossieranalyse is uitgevoerd bij een SVG-instelling die actieve ondersteuning biedt bij schulden, en bij een instelling die schuldhulpverlening aanbiedt als middel om maatschappelijk herstel te bevorderen. Bij de tweede instelling zijn alleen dossiers in de analyse meegenomen van mensen met een verslaving en een justitiële indicatie. Gezien hun kenmerken kunnen zij onder toezicht staan van de SVG. In het totaal zijn er vijftig dossiers geanalyseerd bij de SVG-instelling en eenentwintig bij de andere instelling.

1.1.1. Omvang van de schuldenlast

Gemiddeld hebben cliënten met een verslaving en reclasseringstoezicht 23.000 euro schuld bij veertien schuldeisers. In de intakes van de reguliere schuldhulpverlening noteren gemeenten en kredietbanken een gemiddelde schuldenlast van 33.000 euro. Dit bedrag is aanmerkelijk hoger, maar de cliënten bij de reguliere schuldhulpverlening hebben gemiddeld ook een hogere aflossingscapaciteit. Cliënten van de verslavingsreclassering moeten in negentig procent van de gevallen rondkomen van een (bijstands)uitkering. In de reguliere schuldhulpverlening is dit nog niet de helft. De meeste cliënten van de verslavingsreclassering hebben derhalve een aflossingscapaciteit van nog geen honderd euro. Vaak loopt de totale schuld dan door incassokosten sneller op dan de cliënt überhaupt kan aflossen. Dit proces wordt door veel cliënten als heel demotiverend ervaren om zich maximaal in te spannen om de schuldsituatie onder controle te krijgen. Het vooruitzicht

dat je minstens vijftien jaar maar misschien wel langer nodig hebt om ooit helemaal uit de schulden te komen, vraagt een grotere zelfregulering dan de meeste cliënten van de verslavingsreclassering in zich hebben. Tegen deze achtergrond is het niet realistisch om te verwachten dat zij hun schuldenproblematiek op eigen kracht onder controle krijgen. Zij hebben daar externe hulp bij nodig, bijvoorbeeld van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

1.1.2. Dynamiek in de schuldsituatie

Cliënten van de verslavingsreclassering hebben niet alleen hoge schulden. Hun schuldsituaties worden ook gekenmerkt door een grote dynamiek. Drie belangrijke factoren die daar aan bijdragen zijn het ontbreken van een harde beslagvrije voet, de hoge frequentie waarmee cliënten vorderingen hebben bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het bestaan van informele en illegale inkomsten, uitgaven en schulden.

Als een schuldeiser beslag legt op inkomen of uitkering, dan schrijft de beslagwetgeving voor dat de schuldenaar negentig procent van de voor hem of haar geldende bijstandsnorm moet overhouden. Deze zogenaamde beslagvrije voet moet er voor zorgen dat er altijd een minimaal bedrag beschikbaar is voor leven, wonen en eten. In de afgelopen jaren kregen allerlei schuldeisers nieuwe incassobevoegdheden. Het gevolg is dat er in de praktijk geen harde beslagvrije voet meer is (zie hoofdstuk 5). Als gevolg van de samenloop van incassobevoegdheden houden schuldenaren soms maar twee derde of de helft van een bijstandsuitkering over. In die gevallen is het maken van nieuwe schulden onvermijdelijk en is van aflossen überhaupt geen sprake. De nieuwe schulden brengen allerlei dynamiek met zich mee die haar weerslag heeft op de opbouw van zaken zoals goede relaties met familie en bekenden, een stabiele woonsituatie en/ of een zinvolle dagbesteding. Het ontbreken van een harde beslagvrije voet is overigens een probleem voor iedereen met problematische schulden.

Cliënten van de verslavingsreclassering hebben daarnaast te maken met een tweede factor die specifiek is voor deze groep. Zeventig procent van de cliënten heeft vorderingen bij het CJIB. Dit is aanmerkelijk hoger dan het gemiddelde bij gebruikers van de reguliere schuldhulpverlening. 'Slechts' een kwart van deze gebruikers heeft openstaande vorderingen bij het CJIB. Voor een deel van deze vorderingen geldt dat zij de opbouw van een stabiel leven zwaar kunnen ontregelen, omdat er bij wanbetaling wordt overgegaan tot gijzeling. De cliënt wordt dan in hechtenis genomen als 'straf', vanwege het niet betalen van de openstaande vordering. Na vrijlating blijft de vordering bestaan, maar is de uitkering stopgezet. Betalingen van huur, energie et cetera vinden hierdoor niet meer plaats. De opbouw van een stabiel leven begint dan weer van voor af aan.

Een derde factor is het vermoeden dat bij een deel van de cliënten van de verslavingsreclassering sprake is van informele - en illegale inkomsten, uitgaven en schulden. Hier is moeilijk vat op te krijgen. In het onderzoek zijn indicaties naar voren gekomen van het bestaan hiervan. Het ontbreken van de beslagvrije voet en het hoge percentage CJIB schulden lijken de kans op terugval in het illegale circuit te vergroten en het bestaan van illegale inkomsten en schulden blokkeert de toegang tot de legale schuldhulp. Deze dynamiek maakt de opdracht van de reclassering met deze doelgroep des te complexer.

1.2. Toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening

Als de omvang en dynamiek van de schuldsituaties van cliënten van de verslavingsreclassering zo hoog en groot zijn dat zij hun schulden niet zelfstandig onder controle kunnen krijgen, dan is het de vraag wie de benodigde ondersteuning kan bieden. Op het eerste gezicht lijken gemeenten de eerst aangewezen partij te zijn. Sinds 1 juli 2012 dragen zij - op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) - de wettelijke verantwoordelijkheid om lokaal te voorzien in een ondersteunend aanbod voor inwoners met schulden.

Om na te gaan of en zo ja welke rol gemeenten (kunnen) spelen bij een sluitende aanpak van problematische schulden bij cliënten van de verslavingsreclassering is in kaart gebracht hoe de ondersteuning er uitziet die gemeenten bieden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen curatie en stabilisatie. *Curatie* betreft alle handelingen die als doel hebben om de schuldsituatie op te lossen door middel van een driejarige schuldregeling met kwijtschelding. *Stabilisatie* betreft alle handelingen om te voorkomen dat een schuldsituatie verder oploopt. Veel gemeenten bieden stabilisatie aan, aan de groep die zich niet direct kwalificeren voor curatie. Het idee is dan dat stabilisatie de opmaat is naar curatie.

Gezien de omvang van de schuldenproblematiek is voor cliënten van de verslavingsreclassering curatie - dus een driejarige schuldregeling met kwijtschelding - doorgaans de enige weg om de schuldsituatie op te lossen. In de praktijk komen ze daar echter niet voor in aanmerking. Op grond van de Wgs mogen gemeenten toelatingseisen stellen aan een traject om een schuldregeling met kwijtschelding te treffen. Zo blijkt dat cliënten die verslaafd zijn in nagenoeg geen enkele gemeente voor toelating in aanmerking komen. Maar ook als de verslaving (redelijk) onder controle is, worden ze doorgaans niet toegelaten. Naast basiscriteria voor uitsluiting, zoals een verslaving die niet onder controle is of een recente eerdere aanmelding, screenen de meeste gemeenten voor de toelating ook op motivatie en vaardigheden. In dit kader wordt doorgaans van cliënten verwacht dat zij voorafgaand aan de intake hun administratie op orde hebben gebracht en hun vaste lasten (weer) betalen. Is daar geen sprake van, dan wordt dit opgevat als een blijk van onvoldoende motivatie.

Vanuit het perspectief van de gemeente is het logisch dat er strenge eisen worden gesteld. Zij vragen als intermediair de schuldeisers om gemiddeld tachtig á negentig procent van de schuldenlast kwijt te schelden. Een dergelijk verzoek kan men alleen indienen met de garantie dat toekomstige termijnen (huur, energie, zorg, et cetera) betaald worden, en de toegezegde tien á twintig procent ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Als een schuldregeling niet mogelijk is, komen cliënten van de verslavingsreclassering vaak wel in aanmerking voor stabilisatie. De ondersteuning bestaat in de meeste gemeenten uit (kortdurende) hulp door bijvoorbeeld het maatschappelijk werk of vrijwilligers. De schuldenaar kan dan een budgetcursus volgen of krijgt een 'maatje' toegewezen. In sommige gemeenten kunnen ze ook een beroep doen op de sociaal raadslieden. Voor veel cliënten van de verslavingsreclassering is deze ondersteuning echter te licht om alsnog voor te sorteren op curatie in de vorm van een driejarige schuldregeling met kwijtschelding.

Het probleem van cliënten van de verslavingsreclassering is dus dat ze niet voldoen aan de eisen die de gemeente stelt om in aanmerking te komen voor een schuldregeling - curatie - en dat het aanbod om daar naar toe te werken - stabilisatie - te licht is opgezet om deze groep zich alsnog te laten kwalificeren.

Om in kaart te brengen hoe de gemeentelijke schuldhulpverlening voor cliënten van de verslavingsreclassering is georganiseerd zijn er interviews gehouden in 36 gemeenten. Deze gemeenten bedienen bijna een derde van alle schuldenaren die in Nederland om hulp vragen. Slechts vier van de 36 geïnterviewde gemeenten vragen in de uitvoering van de schuldhulpverlening actief naar betrokkenheid van de reclassering. Slechts twee houden hiermee, in gunstige zin, rekening. Bij intensieve betrokkenheid van de reclassering zijn zij bereid om iets meer ruimte te geven aan de cliënten om zich op termijn te kwalificeren voor een traject schuldregeling. Een aantal gemeenten hebben een speciaal project voor de doelgroep (ex-)gedetineerden of (ex-)delinquenten gehad. Maar op grond van de geringe omvang van deze doelgroep op lokaal niveau heeft geen van de geïnterviewde gemeenten de betreffende projecten in de lucht gehouden.

De bevindingen schetsen een somber beeld over de beschikbaarheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening voor cliënten van de verslavingsreclassering. De inhoud en vorm van de schuldhulpverleningstrajecten houden geen rekening met wetenschappelijke bevindingen over het proces van *desistance* (lees: het afstand doen van een delinquent bestaan) en

evenmin met de wetenschappelijk onderbouwde principes van cyclische ontwikkeling van motivatie en van *motivational interviewing*. Terugval en terugvalpreventie maken hiervan namelijk deel uit, terwijl hiermee in de schuldhulpverlening geen rekening wordt gehouden. Daarnaast valt op dat betrokkenheid van de reclassering, die in gedwongen kader toezicht houdt op de naleving van bijzondere voorwaarden en steun biedt bij re-integratie, geen verschil maakt voor de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit is een gemiste kans voor de cliënten, voor de schuldhulpverlening en ook voor schuldeisers en de samenleving als geheel.

Kortom, de schuldenproblematiek onder cliënten van de verslavingsreclassering is groot. Er zijn redenen om te veronderstellen dat de financiële problemen maatschappelijke re-integratie in de weg staan, maar het ontbreekt aan een sluitend en passend aanbod. Alle reden dus voor de SVG om beleid te ontwikkelen dat de schuldenpositie van cliënten van de verslavingsreclassering kan verbeteren.

1.3. Overwegingen om te komen tot een sluitende aanpak

Dit onderzoek heeft als doel om antwoord te geven op de vraag hoe vorm kan worden gegeven aan een sluitende aanpak van problematische schulden bij cliënten van de verslavingsreclassering. Het verzamelde materiaal onthult een beeld waarin zij formeel wel toegang hebben tot schuldhulpverlening, maar er in de praktijk geen gebruik van kunnen maken. Overwegend dat financiële problemen op een serieuze wijze het risico op recidive vergroten, luidt dan de vraag op welke wijze de schuldenproblematiek van cliënten van de verslavingsreclassering toch of in ieder geval beter opgepakt kan worden. Onze conclusie luidt dat er twee realistische wegen zijn. De eerste is dat de verslavingsreclassering zelf ondersteuning gaat bieden om schuldsituaties te stabiliseren en waar mogelijk op te lossen. De andere weg is dat de reclassering de ruimte krijgt om intensiever begeleiding te bieden aan cliënten bij hun financiën, opdat ze zich kunnen kwalificeren voor de gemeentelijke schuldhulpverlening. In dit licht kan overwogen worden om 3RO-breed² een expertisecentrum in te richten. Een eerste aanzet voor de invulling van deze wegen is uitgewerkt in paragraaf 1.3.1.

Het organiseren van toegang tot schuldhulpverlening is een noodzakelijke maar niet voldoende invulling van de behoefte bij cliënten van de verslavingsreclassering. Naast toegang is het ook van belang dat er een harde beslagvrije voet komt en dat er een manier wordt gevonden waarop cliënten die zich actief inzetten voor maatschappelijke re-integratie niet op achterstand worden geplaatst doordat het CJIB hen wegens wanbetaling in hechtenis neemt. Deze twee punten zijn kort uitgewerkt in paragraaf 1.3.2.

Het aanpakken van schulden is op dit moment voor cliënten van de verslavingsreclassering een vrijblijvende inzet. Zij kunnen kiezen of zij zich daarvoor in willen zetten. Echter, als aangenomen wordt dat het hebben van problematische (legale en illegale) schulden de kans op recidive vergroot, dan kan ook overwogen worden om schuldhulpverlening of in ieder geval budgetbeheer toe te voegen als bijzondere voorwaarde bij toezicht. De gedachten hierover zijn uitgewerkt in paragraaf 1.3.3.

1.3.1. Zelf schuldhulpverlening aanbieden of intensievere begeleiding

Als cliënten van de verslavingsreclassering wel schuldhulpverlening - in de vorm van curatie of stabilisatie - nodig hebben, maar daar in de praktijk niet voor in aanmerking komen, dan zijn er twee voor de hand liggende alternatieve invullingen.

Zelf organiseren, als aparte regionale, bovenregionale of landelijke afdeling

² 3RO betekent drie reclasseringsorganisaties. Het reclasseringswerk in Nederland wordt uitgevoerd door drie organisaties: Reclassering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en Leger des Heils (Ldh JZ&R).

Naar voorbeeld van enkele organisaties en andere ontwikkelingen in het land gaan de SVG-instellingen regionaal, bovenregionaal of eventueel landelijk over tot de inrichting van een aparte afdeling voor schuldhulpverlening voor de eigen cliëntèle. Hierbij gaan tenminste de meer technische aspecten over naar deze afdeling, en deels ook begeleidingsaspecten, met name rondom de omgang met de doelgroep.

Voordelen van deze optie zijn:

- De schuldhulp is in handen van experts in het werken met cliënten van de verslavingsreclassering die zich wel, per casus, tot de verschillende gemeenten verhouden;
- regionale of bovenregionale coördinatie maakt zicht op beslagen en onderhandelen met crediteuren en deurwaarders mogelijk effectiever;
- meer kans op landelijke bundeling van ervaringen en lobby's, ook richting de politiek (denkend aan bescherming van de beslagvrije voet, reclasseringstoezicht als beschermende factor aanmerken, et cetera);
- kans om vorm te geven aan integrale schuldhulpverlening met duidelijke rollen voor de toezichthouder (gericht op motivatie, risicobeheersing, en het volhouden van het traject) en de schuldhulpverlener.

Nadelen van deze optie zijn:

- Het sluit niet aan bij de huidige organisatie van schuldhulpverlening;
- het wordt mogelijk niet door alle SVG-instellingen overgenomen, met als gevolg grote verschillen in behandeling van individuele cliënten;
- het moet als nieuwe activiteit worden aangevraagd of aangeboden bij het ministerie van Veiligheid en Justitie of bij gemeenten (inkoopconstructie?).

Intensievere begeleiding, opdat cliënten zich kwalificeren voor gemeentelijke schuldhulp

De tweede manier om te voorzien in een sluitende aanpak is cliënten (meer) intensieve begeleiding bij hun financiën te bieden, opdat zij zich kunnen kwalificeren voor de gemeentelijke schuldhulpverlening. Door cliënten hulp te bieden om bijvoorbeeld de administratie op orde te brengen of door middel van coaching de betaling van de vaste lasten te realiseren, kunnen zij zich kwalificeren om gebruik te maken van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarbij kunnen de toezichthoudende reclasseringswerkers lichte activiteiten op zich nemen die niet vereisen dat ze diepgaande kennis over schuldhulpverlening hebben maar die wel effect hebben. Denk daarbij onder meer aan het informeren van schuldeisers waarom er niets te halen valt of het corrigeren van de beslagvrije voet. Door hier in te voorzien neemt de dynamiek van de schuldsituatie al direct af.

Dit kan eventueel door een of twee specialisten per team worden gedaan.

Voordelen van deze optie zijn:

- De SVG hoeft geen schuldhulpverleners in dienst te hebben. De reclasseringswerkers bieden ondersteuning die de cliënten in staat stelt om gebruik te maken van het bestaande aanbod. Hiermee wordt voorzien in overbrugging van de op dit moment onoverbrugbare kloof tussen het kunnen van de cliënt en de eisen van de gemeente;
- door te voorzien in minimale stabiliserende activiteiten wordt er wel enige rust gecreëerd die als basis voor verdere maatschappelijke re-integratie kan dienen.

Nadelen van deze optie zijn:

- Vraagt veel van de reclasseringswerkers in termen van tijd, vanwege het inwerken in de hierboven beschreven kennis;
- ook bij deze optie is het noodzakelijk dat gemeenten bereid zijn om de cliënten van de verslavingsreclassering in behandeling te nemen. De SVG blijft afhankelijk van de toelatingscriteria van een andere organisatie.

In beide varianten van dit scenario past alertheid en visieontwikkeling rond het gegeven dat een deel van de doelgroep in de loop van het verslaafde en delinquente leven heeft geleerd om via informele en soms illegale wegen inkomsten te verwerven. Dit staat toe-

gang tot de schuldhulp in de weg, terwijl de hoge drempels voor de legale schuldhulp de illegale weg weer aantrekkelijker kunnen maken. Ook tijdens de schuldhulp kan het voortbestaan van een illegaal inkomen - en schuldcircuit een sluitende aanpak in de weg staan. Enkele toezichthouders stipten dit aan als dilemma en vraagstuk; in het kader van dit onderzoek is dit niet verder geëxploreerd. Indien de reclassering kiest voor een sterkere bemoeienis bij schuldhulp dan hoort hierbij ook een nadere verkenning van - en visievorming rond dit vraagstuk.

Bij dit scenario kan ook overwogen worden om 3RO breed een expertisecentrum in te richten op het beleids- en expertiseniveau. Dit expertisecentrum verschaft de expertise die nodig is om een slim, afgewogen en toekomstbestendig beleid op het terrein van (problematische) schulden te realiseren. Het centrum volgt de laatste ontwikkelingen in het vakgebied en zet die om naar passende oplossingen voor de opgave waar de reclasseringsorganisaties voor staan.

1.3.2. Beperken van de dynamiek die schulden met zich meebrengen

Ongeacht de keus voor een van deze opties geven we de reclassering in overweging om - waar mogelijk met ketenpartners - een lobby te voeren voor een harde beslagvrije voet (voor cliënten in een justitieel kader). Zodra die te garanderen is, verdwijnt de huidige permanente bestaansonzekerheid. Het is een enorme opgave om rond te komen van negentig procent van de bijstandsnorm. Maar het is mogelijk. Door deze minimale norm hard te garanderen wordt het mogelijk om nieuwe schulden te vermijden, en een zo stabiel mogelijk bestaan op te bouwen. Dit is voor de reclassering van belang, omdat dit de kans op recidive verkleint.

Daarbij is het van belang dat er tussen de reclassering en het CJIB afspraken komen over de wijze waarop wordt omgegaan met gijzeling bij mensen die zich inzetten voor maatschappelijke re-integratie. Immers, een gijzeling heeft grote gevolgen doordat het inkomen dan doorgaans wegvalt en de vaste lasten niet betaald kunnen worden. Het voorkomen van een gijzeling bij cliënten die zich inzetten, kan bijdragen aan een grotere effectiviteit van de reclassering.

1.3.3. Afscheid van de vrijblijvendheid van de aanpak van schulden

Doordat de reclassering is ingebed in de justitieketen kan zij justitie adviseren over bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling, -vrijlating of -schorsing. Hierbij kan mogelijk ook, meer dan tot nog toe gebruikelijk, de problematische schuldsituatie worden betrokken. De reclassering voorziet daarmee in een (tenminste tijdelijke) externe motivatie van de justitiabele schuldenaar om de schulden op te lossen. Dit maakt het voor schuldhulp aantrekkelijker om de cliënt te aanvaarden in een traject, en kan schuldeisers verleiden tot een grotere mate van medewerking. Aan een dergelijke bijzondere voorwaarde kan invulling worden gegeven door op te leggen dat cliënten tijdelijk in budgetbeheer gaan. Door dit als voorwaarde op te nemen, ontstaat een grotere kans dat als er inkomen beschikbaar is dat in ieder geval de vaste lasten betaald worden. Dit werkt in ieder geval stabiliserend uit op domeinen zoals stabiel wonen en geeft een basale rust die ruimte creëert om te werken aan andere opgaven, zoals het realiseren van stabiele dagbesteding en/ of het herstellen of aangaan van relaties met familie en/ of kennissen.

Het opnemen van een bijzondere voorwaarde is niet zonder consequenties en niet lichtvaardig toepasbaar. Aan bijzondere voorwaarden wordt de eis gesteld dat zij realiseerbaar zijn en onder de invloedssfeer van de cliënten zelf vallen. Als iemand zich er niet aan houdt volgt alsnog veroordeling of ten uitvoer legging van detentie. In het geval van stabilisatie of het oplossen van de schulden betekent dit dat de cliënt invloed moet (kunnen) hebben op de goede uitkomst. Gezien het ontbreken van een harde beslagvrije voet is stabilisatie voorsnóg een doel waarbij de cliënt ook afhankelijk is van anderen (zoals schuldeisers). Een schuldregeling ligt doorgaans niet direct binnen bereik. Het met succes doorlopen van een schuldregeling is vanwege de bij de toegang -door gemeenten terecht gehanteerde voorwaarden- doorgaans ook een opgave die de cliënt niet zelfstandig kan realiseren.

Het is de moeite waard om het onder controle krijgen van de financiën duidelijker te betrekken bij de bijzondere voorwaarden. Echter, alleen als er een formulering beschikbaar is waarbij het gedrag van de cliënt bepalend is voor de vraag of het doel gehaald wordt. Vooralsnog is het gebruikmaken van budgetbeheer de enige nuttige en meest voor de hand liggende bijzondere voorwaarde die gesteld kan worden zodat de schulden (enigszins) onder controle komen. Bij deze aanbeveling past overigens een relativerende opmerking. De verwachtingen van de kans op succes van budgetbeheer als bijzondere voorwaarde moeten niet te hoog moeten worden ingeschat. Veranderingen in het verslavingspatroon - met hieraan gerelateerde schulden - kunnen niet zonder meer via een justitiële maatregel worden afgedwongen. Het is bekend dat zelfs bij verslaafde delinquenten in de ISD maatregel - een ingrijpende maatregel - het delictgedrag wel omlaag gaat, maar aanwezig blijft. Met budgetbeheer als bijzondere voorwaarde kan wel de schuldsituatie wat meer gestabiliseerd raken en wordt de schuldenproblematiek een meer geïntegreerd aandachtsgebied in het reclasseringstoezicht en van de betrokken reclasseringswerkers.

2. Opzet van het onderzoek

De centrale vraag in voorliggend rapport luidt:

Hoe kan er vorm worden gegeven aan een sluitende aanpak van problematische schulden bij cliënten van de verslavingsreclassering als integraal onderdeel van het reclasserings-toezicht, opdat hun financiële problemen een zo beperkt mogelijke aanleiding (kunnen) geven voor recidive en re-integratie zo min mogelijk in de weg staan?

Om deze vraag te beantwoorden is er op verschillende manieren informatie verzameld. We beschrijven hier kort de belangrijkste bronnen.

Om de omvang van de schuldenproblematiek in kaart te brengen en te duiden in hoeverre deze een risico vormt voor de kans op recidive hebben we:

- een analyse gemaakt van de RISC-gegevens van 43.773 cliënten³;
- 71 dossiers met financiële gegevens geanalyseerd van cliënten bij twee organisaties die schuldhulpverlening bieden aan cliënten met onder meer een verslaving en een justitiële indicatie;
- 29 cliënten ondervraagd via hun reclasseringswerker en 11 cliënten zelf geïnterviewd;
- een (internationale) literatuurstudie uitgevoerd.

In het onderzoek is geprobeerd een diepteanalyse te maken van RISC en Iris gegevens. De gegevens in de RISC schaal 5 inkomen en omgaan met geld bleken onvoldoende bruikbaar voor het in kaart brengen van de aard en omvang van de schuldenproblematiek van cliënten van de verslavingsreclassering. Deze schaal gaat namelijk niet uitsluitend over schulden. Het biedt uitsluitend inzicht in de mate waarin cliënten problemen hebben met geld. Een hoge score (4 tot en met 8) op schaal 5 vormt om die reden ‘slechts’ een indicator voor de kans op schulden. Om toch te voorzien in meer specifieke gegevens is een dossierstudie uitgevoerd. Deze studie is gebaseerd op gegevens over de aard en omvang van de schuldenproblematiek van cliënten van de verslavingsreclassering (n=71). De dossiers zijn onder meer geselecteerd uit het klantenbestand van de afdeling Maatschappelijk Juridische Dienstverlening (MJD) van GGZ Reclassering Palier. Dit is een van de elf regionale instellingen van de SVG. De afdeling MJD helpt onder andere cliënten van de verslavingsreclassering bij het inzichtelijk maken van de financiële problemen, het op orde brengen van de financiële huishouding, en toeleiding naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Bij Palier zijn de 50 meest actuele dossiers getrokken. Daarnaast zijn op dezelfde wijze 21 dossiers geselecteerd bij de Tussenvoorziening/ Stadsgeldbeheer. Stadsgeldbeheer begeleidt cliënten in het ondersteunen en stimuleren van een stabiele leef- en woonsituatie met name op materieel vlak. Uit hun klantpopulatie zijn dossiers geselecteerd waarin sprake is van een cliënt met een justitiële titel en een verslaving. Het gaat hierbij niet noodzakelijkerwijs om cliënten die onder toezicht staan van de verslavingsreclassering. Gezien de gelijkenis - op de justitiële titel en hun verslaving - hadden zij dat echter allemaal kunnen staan. Op deze grond nemen we aan dat het beeld dat we vonden van hun schuldenproblematiek overeenkomt met de schuldenproblematiek van de cliënten van de verslavingsreclassering. Verder hebben we geprobeerd om een koppeling tot stand te brengen tussen SVG gegevens en gegevens van het CJIB. Doel daarvan was om in beeld te brengen welk deel van de cliënten van de verslavingsreclassering een risico loopt op gijzeling. Deze koppeling bleek binnen de kaders van dit onderzoek niet mogelijk. Het gevolg is dat we geen harde cijfers hebben over de mate waarin cliënten van de verslavingsreclassering schulden hebben bij het CJIB - en daarbinnen bij welk deel het risico op gijzeling een risico is bij het opbouwen van een duurzaam bestaan zonder delicten. Het gegeven dat we dit niet in kaart konden brengen, betekent allerminst dat dit geen probleem is.

³ Het gaat hierbij om cliënten van de 3RO bij wie tussen 2010 en 2012 een RISC werd afgenomen.

Om te beschrijven welke ondersteuning cliënten krijgen bij hun financiële problematiek hebben we:

- 36 gemeenten bevroegd op de organisatie en randvoorwaarden van schuldhulpverlening voor (verslaafde) reclasseringscliënten);
- 31 werkers geïnterviewd waarvan 26 toezichthouders en 5 adviseurs;
- 29 cliënten ondervraagd via hun reclasseringswerker en 11 cliënten zelf geïnterviewd;
- gezocht naar best practices bij reclasseringsinstellingen en/ of schuldhulpverlenende organisaties en met drie daarvan interviews gehouden over hun manier van werken.

Verder is bij het uitwerken van dit rapport gebruik gemaakt van de brede kennis die beschikbaar is over delinquent gedrag en schuldenproblematiek in de lectoraten Werken in Justitieel Kader en Schulden en Incasso.

3. De invloed van schulden op recidive

Op de vraag of er een verband is tussen problematische schulden en de kans op recidive antwoorden alle reclasseringswerkers die ten behoeve van dit onderzoek zijn geïnterviewd positief. Zij beschrijven de ontregelende werking van een problematische schuldsituatie en de stress die er door wordt veroorzaakt.

Van de 29 cliënten van de verslavingsreclassering die wij hebben geïnterviewd zegt bijna veertig procent dat er volgens hen zelf een directe relatie was tussen hun delictgedrag en hun financiële problemen. De overige zestig procent wijst naar hun middelengebruik als belangrijkste aanleiding voor hun delinquent gedrag. Uit de interviews met reclasseringswerkers komt eenzelfde beeld naar voren. Enkele toezichthouders wijzen er tevens op dat dit beeld nog verder wordt gecompliceerd doordat een deel van de verslaafde delinquenten heeft geleerd hoe je snel geld kunt verdienen met illegaal gedrag en soms ook is ingebed in een circuit van illegale inkomsten, uitgaven en schulden. Dit kan volgens hen een legale sluitende aanpak van de schulden in de weg staan.



Toezichthouder: Het blijven bestaan van schulden heeft uitwerking op het in stand houden van de 'negatieve spiraal'. Iemands slechte financiële situatie kan stress veroorzaken, met als gevolg het dempen van emoties door gebruik van middelen met als risicofactor delinquentgedrag.

Toezichthouder: Onze cliënten hebben geleerd dat je snel veel geld kan verdienen met delinquent gedrag. Aan de andere kant kun je je afvragen of ze ooit geleerd hebben zelf met geld om te gaan, om behoeften uit te stellen en om te gaan met tegenslag. Ik kan me voorstellen dat als je geen werk en geen huis hebt en voortdurend brieven van schuldeisers binnenkrijgt je de kop in het zand steekt en doorgaat met datgene wat je kent. Delicten plegen om geld te verdienen, om te scoren, om niet ziek te worden, om eten te kunnen kopen en om de lastigste schuldeisers te kunnen betalen.

Toezichthouder: De ervaring heeft mij geleerd dat wanneer het leven van een cliënt op allerlei gebieden niet op orde is, recidive snel aan de orde is. Cliënten bevestigen dit, door bijna altijd prioriteit te geven aan praktische problemen en de oplossingen daarvan. Ik zie, dat wanneer een identiteitsbewijs is geregeld, een bankrekening en uitkering zijn aangevraagd, schulden in kaart zijn gebracht en betalingsregelingen zijn getroffen, dat dit een bepaalde rust creëert. Dan kunnen we pas aandacht besteden aan dieper liggende oorzaken van de problemen van de cliënt.

3.1. Literatuur over de samenhang tussen schulden en recidive

Een rondgang langs de literatuur leidt ons naar onderzoeken die op meer of minder directe wijze verslag doen over het verband tussen financiële problemen en delinquent gedrag. We noemen er hier enkele:

- Het WODC (Hoeve et al., 2011) constateert dat adolescenten en jongvolwassenen die hoge schulden hebben of schulden bij veel schuldeisers, gemiddeld meer crimineel gedrag vertonen. Zij constateren echter dat er nog geen duidelijke verklaring kan worden gegeven voor het 'samen voorkomen' van schulden en criminaliteit. Want er is weinig onderzoek beschikbaar over de aard van dit verband. Onderzoek naar risicofactoren voor schulden is veelal gericht op verschillende aspecten van de financiële situatie, terwijl onderzoek naar risicofactoren voor crimineel gedrag is gericht op factoren op het niveau van het individu, gezin, vrienden, school en de maatschappij. Zij vonden geen onderzoek waarin het hebben van schulden als zodanig, als afzonderlijke risicofactor voor criminaliteit is onderzocht. Mogelijk zijn er overeenkomsten tussen deze risicofactoren, omdat beide factoren verwijzen naar een bepaalde levensstijl, maar deze aanname kunnen de onderzoekers op grond van het beschikbare onderzoek aannemen noch verwerpen. Over de richting van het verband - schulden veroorzaken delinquentie of omgekeerd - vinden de on-

derzoekers een lichte ondersteuning voor beide mogelijkheden. Los van waarlangs dit cluster van problemen (schulden en criminaliteit) is ontstaan, blijken schulden in elk geval een rol te spelen in de bestendiging van delinquent gedrag. De combinatie schulden en criminaliteit blijkt vooral voor te komen bij kwetsbare groepen, waaronder dak- en thuislozen, jongeren na plaatsing in een Justitiële Jeugdinstelling (JJI) en bij verslaafden. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) pleit voor nader onderzoek naar de richting en de aard van de relaties tussen schulden en criminaliteit.

- Agnew en anderen (2008) beschrijven dat adolescenten met 'economic problems' (vrij vertaald: geldproblemen) vaker delinquent gedrag vertonen dan degene zonder geldproblemen. Zij vonden geen lineair verband in de zin dat 'alleen geldproblemen' zouden zijn gerelateerd aan delinquent gedrag. Wel vonden zij een verband tussen het cluster van problemen dat hoort bij een lage sociaal-economische status (zoals schulden en gebrekkige toegang tot voorzieningen en goederen) en delinquent gedrag. De onderzoekers vinden een middelhoog verband en vragen op grond daarvan aandacht voor geldproblemen als een potentiële belangrijke bron van delinquent gedrag.
- Enkele dagen voor het uitkeren van de bijstandsuitkeringen neemt de vermogenscriminaliteit sterk toe, zo blijkt uit onderzoek in de VS (Foley, 2011).
- May (1999) vergeleek in verschillende Britse regio's de recidivecijfers (op basis van nieuwe veroordelingen) van delinquenten met en zonder financiële problemen. Zij vond een matig verschil tussen de recidive van mensen met - en zonder financiële problemen. Mensen met financiële problemen recidiveren gemiddeld 15 procent vaker.
- In het Anti-sociaal potentieel model van Farrington (2007) speelt het opgroeien in moeilijke omstandigheden (waaronder armoede en werkloosheid) een belangrijke rol bij het Lange Termijn Antisociale Potentieel. Dit naast andere bekende criminogene factoren, zoals antisociale ouders en vrienden, gebrekkige hechting en socialisatie, hoge impulsiviteit in combinatie met lage angst. Het Lange Termijn potentieel zegt iets over de kans dat iemand op termijn delictgedrag gaat vertonen. Bij Het Korte Termijn Antisociale potentieel gaat het om de omstandigheden waarin iemand er toe komt om daadwerkelijk een delict te plegen. Hierbij spelen groepsdruk een rol evenals middelengebruik. Het model van Farrington maakt ook duidelijk dat de kans op delictgedrag niet is terug te brengen tot een van deze risicofactoren, maar dat het risico juist toeneemt naarmate er meer van deze factoren in combinatie voorkomen. Op grond hiervan is mogelijk ook de bevinding van het WODC (Hoeve et al., 2011) te begrijpen dat 'het hebben van schulden' als zodanig geen voldoende verklaring is voor delictgedrag, maar dat het wel een versterkende of bestendigende rol kan spelen.
- In het Risk-Needs- Responsivity model van Andrews & Bonta (1994, 2010), bekend geworden als 'wat werkt' worden problemen met inkomen geschaard onder de Needs, oftewel de criminogene factoren. De RISc schalen zijn voor een deel op de criminogene factoren van Andrews & Bonta gebaseerd. Bij de onderbouwing van RISc schaal vijf wordt daarnaast nog specifiek verwezen naar May (1999), hierboven beschreven en naar Mirlees-Black en O'Brien (1999), die een verband vonden tussen schulden en zelfverwondend gedrag.
- In de onderzoeksliteratuur over desistance from crime (stoppen met delicten plegen) is geen onderzoek te vinden dat specifiek ingaat op de relatie tussen schulden en criminaliteit. Wel vinden we hier een bevestiging van de bevindingen van het WODC (Hoeve, 2011) en van het model van Farrington (2007). Stoppen met delicten plegen hangt samen met een scala aan factoren, waaronder het 'volwassen worden' zelf. Volwassen worden gaat namelijk, normaal gesproken, gepaard met vergroting van zelfcontrole (Laub & Samson, 2001; Donker et al., 2012), vergroten van probleemoplossende vaardigheden (Donker et al, 2012) en vergroting van sociaal kapitaal (Laus & Samson, 2001; McNeill, 2006). Deze factoren zijn zowel gerelateerd aan criminaliteit als aan schulden. Stagnaties in een van deze factoren verkleinen de kans op stoppen met delictgedrag, c.q. vergroten de kans dat iemand volhardt in een delinquent bestaan.

3.2. De doorwerking van schulden in de RISC

Bij de beantwoording van de vraag in hoeverre er samenhang verwacht mag worden tussen problematische schulden en de kans op recidive is naast literatuur die daar specifiek over gaat de RISC ons oriëntatiepunt. De reden daarvoor is dat er ten aanzien van de in dit instrument voorkomende factoren wetenschappelijk een relatie met recidive is vastgesteld. De RISC is een wetenschappelijk onderbouwd screeningsinstrument dat reclasseringswerkers ondersteunt bij het inschatten van de kans dat iemand opnieuw een delict pleegt en van de factoren die ten grondslag liggen aan dit delictgedrag. De RISC gaat uit van 12 schalen die elk afzonderlijk, en vooral in combinatie met elkaar, het risico op recidive vergroten. Evaluaties van de RISC laten zien dat het instrument er over het algemeen in slaagt de algemene recidive van de verschillende dadergroepen op een acceptabele manier te voorspellen (Van der Knaap & Alberda, 2009). Daarbij wijst onderzoek ook uit dat kenmerken van delinquenten, zoals leeftijd van betekenis zijn voor het belang van de verschillende schalen. Zo is huisvesting (schaal 3 in de RISC) voor oudere delinquenten van relatief grote betekenis in de kans op recidive. Terwijl voor jongeren juist geldt dat denkpatronen, gedrag en vaardigheden (schaal 11 in de RISC) van relatief grote betekenis zijn.

De Risc-schalen zijn:

1. Delictgeschiedenis
2. Huidig delict en delictpatroon
3. Huisvesting en wonen
4. Opleiding, werk en leren
5. Inkomen en omgaan met geld
6. Relaties met partner, gezin en familie
7. Relaties met vrienden en kennissen
8. Drugsgebruik
9. Alcoholgebruik
10. Emotioneel welzijn
11. Denkpatronen, gedrag en vaardigheden
12. Houding

Schulden komen niet als afzonderlijke factor voor in de RISC. Zij werken op verschillende manieren door in de verschillende schalen. Ook maken ze onderdeel uit van schaal 5, inkomen en omgaan met geld.

Problematische schulden werken door in de verschillende schalen van de RISC. Per relevante schaal geven we in deze paragraaf een toelichting op de samenhang tussen financiële problemen en de betreffende schaal.

3.2.1. Schaal 3: Huisvesting en wonen

Onderzoek wijst uit dat de kans dat iemand terugvalt in delinquent gedrag groter is als hij of zij geen vaste woonruimte heeft of in een omgeving woont die aanleiding geeft tot crimineel gedrag (Carlisle, 1996). Daarbij draagt het vaak wisselen van woonomgeving bij aan het risico dat iemand in een sociaal isolement terecht komt.

Problematische schulden kunnen een belemmering vormen om woonruimte te vinden of om woonruimte vast te houden. In de afgelopen tien jaar zijn er diverse ontwikkelingen geweest die er - in samenhang - toe leiden dat het vinden of vasthouden van woonruimte voor mensen met schulden ingewikkelder is geworden:

- Woningcorporaties zijn veel strenger geworden op hun debiteurenbeheer. Een jaar of tien geleden kwam het vaak voor dat een huurschuld kon oplopen tot 6 of 7 maanden voordat er serieus werk werd gemaakt van beslag of een uithuiszettingvonnis. Tegenwoordig bewegen veel corporaties bij de tweede maand achterstand al naar een deurwaarder.

- Gemeenten geven tegenwoordig zelden tot nooit meer bijzondere bijstand om een huurschuld op te lossen.
- Sinds 2006 kan er beslag gelegd worden op huurtoeslag door de huidige of voormalige verhuurder. De huurtoeslag is doorgaans een substantieel bedrag. Als dat niet beschikbaar is en er ligt al beslag op de uitkering dan blijft er vaak niet genoeg inkomen over om nieuwe termijnen te betalen.
- De incassokosten zijn de afgelopen jaren fors toegenomen. Als een woningcorporatie een deurwaarder inschakelt om beslag te leggen (op inkomen en/of huurtoeslag) dan worden de kosten voor de ambtshandelingen en griffierechten ook in rekening gebracht. Een huurachterstand van 800 euro (twee maanden) wordt in die situatie alleen al met 448 euro griffierechten verhoogd en dan tellen we eerdere incassokosten nog niet eens mee. Met een bijstandsuitkering zijn deze bedragen niet of nauwelijks nog op afzienbare termijn in te lopen. Zeker niet als er ook nog andere afbetalingsverplichtingen zijn.

Cliënten met huurschulden hebben eigenlijk maar één uitweg: een schuldregeling bij de gemeente met kwijtschelding. In de praktijk is dit echter maar zelden mogelijk. Bij gebrek aan andere echte oplossingen betekent dit dat cliënten met problematische schulden - zeker als er al een (oude) huurachterstand is - bijna permanent in onzekerheid leven of ze hun woonruimte kunnen behouden. Dit draagt bij aan stress en het verlies van woonruimte vergroot de kans op recidive. Het aanpakken van problematische schulden is dus ook een manier om de stabiliteit van het wonen te vergroten met de positieve uitwerking die dat heeft op de kans op recidive.

3.2.2. Schaal 4: Opleiding, werk en leren

Onderzoek (Andrews & Bonta, 2010; Laub & Samson, 2003) laat zien dat er een verband is tussen werkloosheid, een gebrekkige opleiding (en zinvolle dagstructuur) en de kans op recidive. Zij beschrijven ook dat mensen die een delict begaan vaker afhankelijk zijn van een uitkering.

Negentig procent van de cliënten van de verslavingsreclassering is afhankelijk van een uitkering. Het hebben van schulden werkt in op de mogelijkheid tot werken. Wie van een uitkering leeft en problematische schulden heeft ontbreekt het vaak aan voldoende motivatie om betaald werk te zoeken. Werken betekent een (groot) deel van de week doen wat een werkgever je vraagt. In ruil daarvoor krijg je salaris. Als er beslag ligt op het inkomen gaat dat extra geld naar de schuldeisers. Daarbij moet je vaak kosten maken die je niet hebt als je van een uitkering leeft. Denk daarbij aan nette(re) kleding, vervoerskosten etc.. De overgang van uitkering naar werk betekent voor mensen met problematische schulden vaak dat ze zich gaan inspannen en daar niets aan over houden of er financieel zelfs op inleveren. In die context vinden veel uitkeringsgerechtigden het niet zo aantrekkelijk om aan de slag te gaan.

Een kosten en baten analyse naar de toegevoegde waarde van schuldhulpverlening laat zien dat bijstandcliënten met (problematische) schulden gemiddeld 4 tot 12 maanden langer gebruik maken van een de bijstand dan cliënten zonder schulden (Jungmann et al, 2011). Dit verschil wijst op een remmende werking van schulden om aan het werk te gaan.

De cliënt is niet de enige die reserves kan hebben tegen werken met problematische schulden. Bij werkgevers groeit het besef dat medewerkers met financiële problemen gemiddeld genomen meer werk met zich meebrengen en vaker ziek zijn. De extra werkzaamheden laten zich vooral voelen in de verwerking van loonbeslagen. Gemiddeld kost dit 1 à 3 uur werk. Zeker bij tijdelijke contracten in een ruime arbeidsmarkt komt het vaak voor dat veel beslagen reden zijn om een tijdelijk contract niet te verlengen. Onderzoek van Wesdorp (2012) toont bovendien aan dat werknemers met problematische schulden gemiddeld zes dagen per jaar meer ziek zijn dan andere werknemers. Ook zijn ze vaker slechter geconcentreerd. Kortom, zelfs als een cliënt graag wil werken, hebben werkgevers redenen om geen medewerker te willen met grote financiële problemen.

In de interviews die we ten behoeve van dit onderzoek hebben gehouden met onder meer de reclasseringswerkers werd aan bovenstaande overwegingen nog toegevoegd dat een deel van de cliënten van de verslavingsreclassering in het (criminele) verleden heeft geleerd hoe andere wegen veel sneller dan met betaald werk veel geld opleveren. Het besef dat er snellere manieren zijn om veel geld te krijgen, demotiveert om betaald werk te zoeken. Temeer daar het opleidingsniveau vaak laag is en het beschikbare werk maar in beperkte mate invulling geeft aan zelfontplooiing en andere sociale baten van betaald werk.

Het hebben van betaald werk beperkt het risico op recidive. Voor het merendeel van de cliënten van de verslavingsreclassering geldt dat ze afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering en dat het dus van belang is dat er wordt ingezet op het vinden van betaald werk. Zonder (problematische) schulden is dat om allerlei redenen al een hele opgave. Het hebben van (problematische) schulden vormt een extra belemmering. De extra inkomsten gaan op aan aflossingen en als gevolg van reiskosten of andere kosten die samenhangen met werk blijft er netto vaak minder over. Het oplossen of in ieder geval stabiliseren van (problematische) schulden, draagt bij aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van werk, wat - als dat gevonden wordt - het risico op recidive verkleint.

3.2.3. Schaal 5: Inkomen en omgaan met geld

Financiële problemen vallen onder een van de RISC-schalen en vormen dus op zichzelf een risicofactor voor recidive. Met andere woorden, er is een bepaalde samenhang tussen problemen met geld en delictgedrag. Er is door ons geen onderzoek gevonden dat aantoonde dat specifiek het hebben van schulden (als een variant van financiële problemen) rechtstreeks leidt tot delictgedrag of recidive

3.2.4. Schaal 6 en 7: Relaties met partner, gezin en familie en relaties met vrienden en kennissen

Het hebben van positieve relaties met een (prosociale) partner, gezin, familie en vrienden beperkt het risico op recidive (Laub & Samson, 2001, 2003; Blokland & Nieuwbeerta, 2005). In veel onderzoeken wordt er in dit kader op gewezen dat het niet zo zeer gaat om het ontbreken van deze relaties maar dat als ze aanwezig zijn er een protectieve werking van uit gaat. Cliënten willen partner of gezin niet teleurstellen en dat draagt bij aan motivatie om niet terug te vallen in delinquent gedrag en kunnen terugvallen op een steunend netwerk bij hun pogingen om een delictvrij bestaan vol te houden.

Financiële problemen trekken een zware wissel op gezinnen en relaties. Brits onderzoek wijst uit dat bij oudere echtparen schulden de kans op een scheiding significant vergoot (Fox et al., 2002). De dagelijkse stroom incassobrieven, telefoontjes en deurwaarders aan de deur leidt in veel huishoudens tot grote stress. Zeker als er tussen partners verschillen zijn in opvatting over wat er moet gebeuren of waar het zeer beperkte beschikbare geld aan besteed moet worden (roken, drank, een buskaartje naar familie etc.). Ook ander onderzoek laat zien dat (problematische) schulden bijdragen aan grote stress in de familiesfeer. Onderzoek van Agnew (2008) laat zien dat financiële problemen kunnen bijdragen aan conflicten in de familiesfeer.

Dat financiële problemen tot grote druk in gezinnen leidt en direct kunnen samenhangen met delicten laten ook berichten in de media zien.⁴ In 2003 kwamen zes slapende kinderen in Roermond om bij een brand in hun ouderlijk huis die door de vader was aangestoken. In de rechtszaak ontstond een beeld van een gezin dat zwaar in de schulden zat en was afgesloten van gas, water en licht. Het ging niet goed met de zeven kinderen. De oudste was onhandelbaar en suïcidaal. De moeder ging regelmatig gokken en verspeelde op een avond zo 200 euro. De vader was vuilnisman. Werkte hard maar raakte ook aan de

⁴ <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/archief/article/detail/1782964/2003/02/12/Fatale-brand-Roermond.dhtml>

drank. Ze zaten in een schuldsaneringstraject en hadden 136 euro per maand om met z'n achten van te leven. Dat was veel te weinig om ook de gok- en dranklust van te bekostigen. Op de bewuste avond hadden ze ruzie over haar gokgedrag. 'Ik was bereid niet meer te drinken, als zij maar niet meer ging kienen. Zij hield zich niet aan de afspraak' zei de vader later tegen de politie. In de bewuste nacht stak de vader -beneveld door de drank- een jasje van een van de kinderen in brand. Uit woede op zijn vrouw die zich niet aan de afspraken hield.

Schaal 7 heeft betrekking op de relatie met vrienden en kennissen. Net als het hebben van een positieve band met partner, gezin en familie is ook het hebben van goede relaties met vrienden en kennissen (die niet in het circuit zitten) een belangrijke protectieve factor die de kans op recidive verkleint (Laub & Samson, 2001, 2003). Vanuit het perspectief van financiën is het belangrijkste verschil tussen partner en gezin enerzijds en vrienden en kennissen anderzijds dat je met de eersten het beschikbare budget deelt en met de tweede groep (meestal) niet. Toch werken financiële problemen ook sterk door in de relaties met vrienden en kennissen. Wie geen geld heeft om het vervoer te betalen om bij iemand op bezoek te gaan, een cadeautje te kopen voor een verjaardag of wat lekkers te kopen als er iemand op bezoek komt, krijgt al snel de neiging om zich terug te trekken uit sociale contacten. Veel mensen schamen zich voor grote financiële problemen.⁵ Naast schaamte kunnen relaties met familie, vrienden en kennissen ook zwaar onder druk komen te staan als er geld is geleend dat niet wordt terugbetaald.

Cliënt: Ik heb van verschillende mensen in mijn omgeving geld geleend. En elke keer beloof ik het na een maand te zullen terugbetalen. Maar dat doe ik vervolgens niet. Dit heeft mij het vertrouwen van veel mensen gekost.

Problemen dragen bij aan grote stress en schaamte. Zorgen over nieuwe incassoacties van schuldeisers en stress hoe noodzakelijke uitgaven aan eten en verzorging binnen het budget worden ingepast, kunnen familierelaties danig onder druk zetten. Ook schaamte en het niet terugbetalen van geleend geld trekt een wissel op relaties met familie, vrienden en kennissen. Het hebben van een warm en kwalitatief goed sociaal netwerk is een belangrijke protectieve variabele die de kans op recidive verkleint. Door (problematische) schulden op te lossen of in ieder geval te stabiliseren, wordt voorkomen dat de zo belangrijke goede relaties die er wel zijn onder druk komen te staan of zelfs kapot gaan als gevolg van financiële problemen.

3.2.5. Schaal 8 en 9: Drugs- en alcoholgebruik

Naast de hierboven beschreven verbanden tussen schulden en financiële problemen enerzijds en delinquent gedrag anderzijds, is er op beperkte schaal ook literatuur die specifiek wijst op de relatie verslaving-geldproblemen-delinquent gedrag.

- Blaszczynski beschrijft dat pathologisch gokgedrag al sinds 1980 is erkend als een psychiatrische stoornis aan impulsbeheersing, en dat onderzoek in Australië erop wijst dat tussen de 21- en 85 procent van de gediagnosticeerde pathologische gokkers vermogensdelicten plegen (i.e. Blaszczynski & McConaghy, 1992 en Blaszczynski, McConaghy & Frankova, 1991b; In Blaszczynski, 1994).
- Turner e.a. (2009) vonden in een studie naar Canadese delinquenten en gokkers dat 65,2 procent van de ernstige gokkers uit hun studie en 20 procent van de gemid-

⁵ In 2007 overleefde een man onbedoeld het gezinsdrama dat hij en zijn vrouw hadden voorbereid en waarbij ze eerst hun twee zoontjes van elf en negen met slaapmiddelen en insuline om het leven brachten. Achteraf bleek de dosis die hij nam niet voldoende te zijn. In de rechtszaak die volgde verklaarde hij dat de aanleiding voor de daad was dat ze al lang in de schulden zaten. Ze moesten van steeds minder geld rond komen. Op het laatst kwam het gezin rond van 90 euro per maand. Toen er een dagvaarding op de mat viel voor een vordering van 15.000 euro zag het echtpaar geen uitweg meer dan uit het leven te stappen. In de rechtszaak liet de man weten; 'ook ik zag nu geen uitweg meer. We zouden nog minder te besteden hebben, ons huis moeten verkopen en, evenals de kinderen, de schaamte van de omgeving over ons heen krijgen'. <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/2288317/2007/11/20/Gezinsdrama-schaamte-over-hoge-schulden.dhtml>.

deld problematische gokkers aangaven dat hun criminele activiteiten het gevolg waren van hun gokproblemen, onder meer om schulden te kunnen aflossen.

Wie drugs- en/ of alcohol gebruikt, maakt doorgaans andere afwegingen. De drive om te beschikken over middelen en/ of drank is vaak groter dan het rationele besef dat de kosten daarvan niet passen binnen het budget. Onderzoek van Seddon (2000) wijst erop dat er een verband is tussen drugs, drankgebruik en recidive.

Wanneer we drugs- en drankverslavingen in relatie brengen tot financiën en financiële problemen, dan beschrijven de geïnterviewde cliënten en reclasseringswerkers twee verbanden:

- Cliënten die verslaafd zijn vertonen onverschilligheid en een passieve houding ten aanzien van hun financiële situatie. Ze zeggen soms wel dat ze hun schulden graag willen oplossen maar dat uit zich niet in het gedrag.
- Stress is een factor die uitwerkt op verslaving (Goeders, 2003). Wanneer mensen met een verslaving (die al dan niet gebruiken) onder grote stress komen te staan, vormt dat een prikkel om weer of meer te gaan gebruiken. Bijvoorbeeld door deurwaarders omdat ze hun woonruimte dreigen te verliezen of worden afgesloten van energie of water.



Cliënt: Al krijg ik al het geld van de wereld, dan nog krijg ik het op aan drugs.

Naast deze twee verbanden is er nog een derde relatie tussen verslavingen en schulden, te weten kosten. Het onderhouden van een verslaving kost geld. Lang niet iedereen verdient genoeg om de verslaving te bekostigen. Als de inkomsten ontoereikend zijn, ontstaan er schulden. Verder heeft het gebruik van alcohol en/of middelen een remmende werking op het vinden en/of vasthouden van betaald werk. Wie zwaar beneveld op het werk verschijnt of helemaal niet, raakt dat werk vaak snel kwijt. De inkomsten vallen dan terug, de verslaving komt onder druk van wege het wegvallen van het werk en het ontstaan van (nieuwe) financiële problemen ligt aan de oppervlakte.

Het hebben van schulden gaat vaak samen met een verslaving. Stress over de financiële problemen kan bijdragen aan gebruik of terugval. Het oplossen van schulden of in ieder geval stabiliseren neemt een belangrijke stressbron weg waarmee bereikt wordt dat een verslaving in ieder geval niet ontstaat, ervaart of verergert als gevolg van de financiële problemen.

3.2.6. Schaal 10, 11 en 12: emotioneel welzijn, denkpatronen, gedrag, vaardigheden en houding

Er is ook een relatie tussen recidive en denkpatronen, gedrag en vaardigheden en met emotioneel welzijn en houding. Mensen waarvoor geldt dat ze moeite hebben om impulsen te onderdrukken, tekort schieten in het maken van probleemanalyses en/ of niet in staat zijn om het perspectief van de ander in te nemen, hebben een grotere kans op recidive. Dit geldt ook voor cognitief-emotionele gemoedstoestanden, zoals woede, wanhoop, wrok en verzet (Gatherhood, 2012). Een derde belangrijke factor in deze schaal is een laag intelligentieniveau, specifiek een laag IQ.

De bovengenoemde onderwerpen hebben eigenlijk allemaal ook een link met financiële problemen. Wie moeite heeft om impulsen te onderdrukken, loopt een grotere kans om in financiële problemen te komen. Dit zelfde geldt voor negatieve cognitief-emotionele gemoedstoestanden (emotioneel welzijn) en een laag IQ. Wie niet in staat is om formele communicatie van de overheid, telecomaandieners, verzekeraars et cetera te begrijpen, loopt een serieus risico dat er ergens iets mis gaat met financiële consequenties. Wie rond moet komen van een bijstandsuitkering heeft eigenlijk geen financiële ruimte om een der-

gelijke tegenvaller op te vangen en rolt al snel in een proces van verschuldiging. Wie is vervuld van somberheid, woede, wanhoop of wrok (Gatherhood, 2012) of geen concrete toekomst voor zich ziet en geen vertrouwen heeft in de eigen competenties om zijn leven te beïnvloeden, zal niet snel gemotiveerd en oplossingsgericht werken aan een schuldregering (Prochaska, Redding & Revers, 2002; Miller & Rollnick, 2002).

Bezien vanuit de schuldenproblematiek zien we het volgende beeld. Elke Nederlander heeft kans om in financiële problemen te komen. De huizenmarkt zit op slot, meer dan 800.000 huizen staan onder water, de werkloosheid loopt nog steeds op en veertig procent van de Nederlanders heeft een onvoldoende buffer om een behoorlijke financiële tegenslag op te vangen. De consequentie van deze optelsom is dat elke Nederlander een kans van ongeveer twintig procent heeft om in (problematische) schulden te komen. Echter, wie beschikt over onvoldoende (financiële) vaardigheden heeft een twee keer zo grote kans (veertig procent). Maar wie het niet zo belangrijk vindt om de financiën op orde te houden, wie moeite heeft om impulsen te onderdrukken, niet oplet hoeveel geld er binnenkomt en dus beschikbaar is voor het dagelijks leven, en wie zichzelf niet competent vindt om aan oplossingen te werken, heeft een veel grotere kans om in financiële problemen te komen. Mensen met een negatieve houding (schaal 12) ten aanzien van hun financiën hebben zelfs een kans van negentig procent om in financiële problemen te komen.

Onderzoek naar de relatie tussen delinquent gedrag en financiële problemen laat in dit kader bijvoorbeeld zien dat iemands behoefte aan geld als voorspeller van delinquentie belangrijker is dan het onvermogen om financiële doelen op legitieme wijze te behalen.

Blijkens de RISC schalen zijn denkpatronen, gedrag en vaardigheden van invloed op de kans op recidive, evenals houding en emotioneel welzijn. Voor een groot deel van de negatief uitwerkende variabelen in deze schaal geldt dat ze niet alleen de kans op recidive vergroten maar ook de kans op financiële problemen. Recent onderzoek bevestigt dat er zogeheten 'cross over' houdingsaspecten zijn. Caspi & Moffit (2011) tonen aan dat lage zelfbeheersing een belangrijke voorspeller is voor zowel de kans op criminaliteit, financiële problemen, en verslavingsproblematiek. Deze relatie betekent niet direct dat als de financiële problemen worden aangepakt dat het risico binnen deze schaal afneemt. Wel zijn financiën interessant als mogelijke hefboom voor veranderingen binnen deze schaal. Het beheersen van impulsen kan geoefend worden op bestedingen. Als het lukt om binnen budget te blijven kan dat bijdragen aan geloof in eigen kunnen (self-efficacy) wat een belangrijke pijler is om gedragsverandering te bewerkstelligen.

3.3. Conclusie

De literatuur en de (onderbouwing van de) RISC laten zich nauwelijks expliciet uit over een rechtstreeks en causaal verband tussen specifiek het hebben van (problematische) schulden en recidive. Wel laten onderzoekers zich uit over indicaties voor zo'n verband en over aannemelijke indirecte verbanden. Diverse onderzoekers adviseren ook om meer onderzoek te doen naar de relatie tussen schulden en recidive. Het gegeven dat hierover nog weinig bekend is wil dan ook niet zeggen dat het verband niet zou bestaan; het is eerder zo dat deze specifieke vraag nog niet veel is gesteld en onderzocht. De aandacht bij recidive onderzoek is de afgelopen decennia vooral uitgegaan naar 'wat werkt' in termen van methodisch handelen van professionals en individuele cognities en houdingen van delinquenten. Nieuwe onderzoeksthema's, zoals het belang van sociaal kapitaal (waaronder inkomen, schulden), wie werkt en de werkalliantie, zijn van recenter datum. De sterke aannemelijkheid van indirecte verbanden is een reden te meer om het belang van onderzoek naar de relatie 'problematische schulden en recidive' op de (Europese en Nederlandse) onderzoeksagenda te plaatsen.

Schulden zijn een aspect van de criminogene factor 'problemen rond inkomen en omgaan met geld' uit de RISC. Hoge scores op deze schaal zijn gerelateerd aan recidive. Door deze schaal en overige RISC schalen te relateren aan onderzoeksbevindingen en aan de huidige praktijk rond schuldhulpverlening ontstaat het beeld dat problematische schulden van gro-

te invloed kunnen zijn op het bestendigen van andere criminogene factoren. Zoals de sociale criminogene factoren wonen, werken en relaties met familie en vrienden. Met criminogene factoren die individuele houding, gedrag en welzijn beschrijven kan een wisselwerking worden verondersteld. Deze factoren zijn zowel gerelateerd aan delictgedrag als aan problematische schulden. Onderzoek van Caspi & Moffit (2011) toont immers aan dat lage zelfbeheersing een belangrijke voorspeller is voor zowel de kans op criminaliteit, financiële problemen, en verslavingsproblematiek. Het hebben van onoplosbare problematische schulden kan verbetering op deze factoren blokkeren. Interviews met reclasseringscliënten en reclasseringswerkers bevestigen dit beeld.

Concluderend kan gesteld worden dat er alle reden is om onderzoek naar het verband tussen schulden en recidive te intensiveren. De indicaties omtrent dit verband zijn al dusdanig aannemelijk en sterk dat er bovendien alle reden is om beleid en methoden te ontwikkelen voor het werken aan schuldenproblematiek van (verslaafde) delinquenten bij de (verslavings-) reclassering. Werken aan oplossen van problematische schulden kan een belangrijke hefboom zijn voor verandering, re-integratie en een delictvrij bestaan.

4. Schuldenlast is voor cliënten nauwelijks zelfstandig op te lossen

Bijna de helft (46%) van alle cliënten van de verslavingsreclassering scoort hoog⁶ op schaal 5 van de RISc, problemen met inkomen en geld. Van de overige twee reclasseringsorganisaties gezamenlijk is dat een kwart (24%). Het aantal cliënten met financiële problemen is bij de verslavingsreclassering dus aanzienlijk hoger.

Als cliënten van de verslavingsreclassering schulden hebben dan zijn die doorgaans hoog. Ruim een derde benoemt hun verslaving ook als de belangrijkste oorzaak van hun schulden. De anderen noemen laksheid, detentie, het verliezen van vast inkomen en/ of door de rechter opgelegde betalingen (CJIB-vorderingen) als de belangrijkste oorzaak van de financiële problemen.

De schuldenlast van de cliënten is relatief hoger en complexer dan bij de gemiddelde klant van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Ook in termen van houding staat de cliënt van de verslavingsreclassering op achterstand. Het oplossen van een schuldsituatie lukt alleen als de schuldenaar in kwestie in staat is om het eigen gedrag gedurende langere tijd te reguleren. Mede als gevolg van hun verslavingsproblematiek is dit voor cliënten van de verslavingsreclassering een enorme opgave. Het gevolg hiervan is dat de reguliere schuldhulpverlening voor cliënten van de verslavingsreclassering zelden een oplossing is. Hierover meer in hoofdstuk 5. Dit vierde hoofdstuk gaat over de aard en omvang van de schuldenproblematiek van cliënten van de verslavingsreclassering.

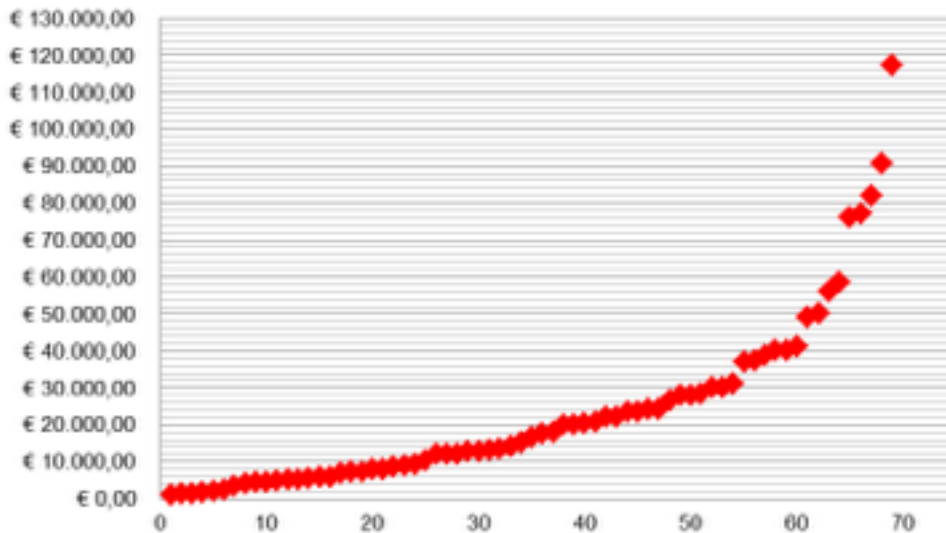
4.1. Aard en omvang van de schuldenproblematiek

Om een beeld te krijgen van de kenmerken van de schuldenlast van cliënten van de verslavingsreclassering hebben we 71 dossiers geanalyseerd bij twee organisaties die ondersteuning bieden bij financiën aan (delinquente) verslaafde cliënten. Er mag aangenomen worden dat het beeld dat wij hier schetsen aan de voorzichtige kant is. Schuldenaren weten vaak niet bij wie ze allemaal schulden hebben. Gezien de problematiek van cliënten van de verslavingsreclassering mag aangenomen worden dat dit bij deze groep waarschijnlijk nog sterker geldt.

4.1.1. Gemiddelde schuldenlast

De cliënten van de verslavingsreclassering hebben een gemiddelde schuldenlast van 23.000 euro (zie figuur 1). De helft heeft een schuld die lager is dan 16.000 euro. In absolute bedragen is het gemiddelde schuldbedrag beduidend lager dan dat van de groep die een beroep doet op de schuldhulpverlening. Daar bedraagt de gemiddelde schuldenlast 33.000 euro.

⁶ Hoog is een score van 4 tot en met 8.

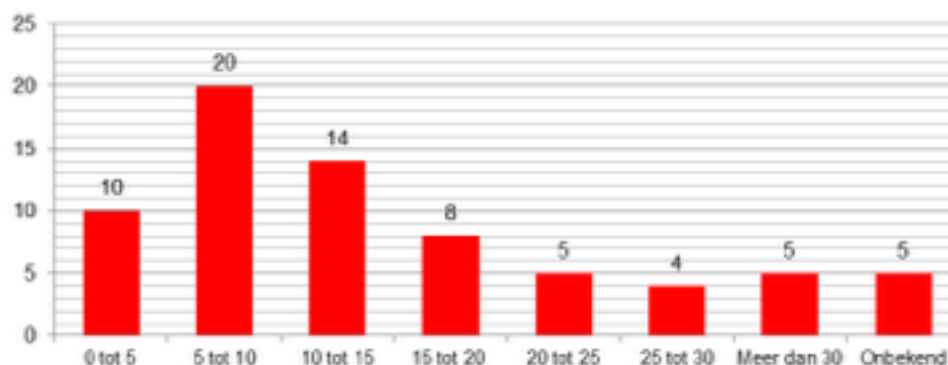


Figuur 1: Hoogte schuldenlast cliënten van de verslavingsreclassering (N=71)

Echter, wanneer de hoogte van de schuldenlast wordt gerelateerd aan de hoogte van het inkomen ontstaat een ander beeld. 90 procent van de cliënten van de verslavingsreclassering heeft inkomen uit een (bijstands)uitkering.⁷ In de reguliere schuldhulpverlening is dit 'slechts' 46 procent. De vraag of een schuldsituatie problematisch is (en dus eigenlijk niet door de schuldenaar zelf op te lossen) wordt bepaald door de verhouding tussen de hoogte van de inkomsten en de hoogte van de schuldenlast. Immers, met een gemiddeld inkomen van 2.500 euro netto is het afbetalen van 33.000 euro aan schuld een aanmerkelijk eenvoudiger opgave dan het afbetalen van 23.000 euro met een inkomen van ruim 900 euro (zijnde de bijstandsnorm voor een alleenstaande). Wanneer bij de hoogte van de gemiddelde schuld ook de hoogte van het inkomen wordt betrokken is het voor cliënten van de verslavingsreclassering heel ingewikkeld of zelfs onmogelijk om zelfstandig hun schuldenlast op te lossen.

4.1.2. Gemiddeld aantal schuldeisers

Gemiddeld hebben cliënten van de verslavingsreclassering 14 bekende schuldeisers. Dit aantal is gelijk aan het gemiddeld aantal in de gemeentelijke schuldhulpverlening. De helft van de cliënten van de verslavingsreclassering heeft minder dan tien schuldeisers. Het aantal informele en illegale schuldeisers is onbekend.



Figuur 2: Aantal schuldeisers per dossier bij cliënten verslavingsreclassering (N=71)

⁷ Veruit de meeste cliënten hebben een bijstandsuitkering. Een enkeling een Wajong, WIA of WAO uitkering.

4.1.3. Frequentie waarmee schuldeisers voorkomen

Het gegeven dat het gemiddeld aantal schuldeisers bij cliënten van de verslavingsreclassering en bij klanten van de schuldhulpverlening gelijk is, betekent niet dat de pakketten zich even goed lenen om een schuldregeling te treffen. Bij de cliënten van de verslavingsreclassering is de meest voorkomende schuldeiser het CJIB. Zeventig procent van de cliënten heeft minstens één schuld bij het CJIB. Dit brengt allerlei dynamiek met zich mee want voor een deel van haar vorderingen mag het CJIB schuldenaren gijzelen. Dit wil zeggen dat ze als 'straf' voor het niet betalen in hechtenis worden genomen. Als dat gebeurt, dan stort alles wat net met moeite was opgebouwd (woonruimte, uitkering, et cetera) vaak als een kaartenhuis weer in elkaar.

Bij de reguliere schuldhulpverlening is de Belastingdienst de meest voorkomende schuldeiser (Jungmann & Anderson, 2011). Een kwart van deze groep heeft ook een schuld bij het CJIB. Als ze al een CJIB-schuld hebben dan is dit vaker een schuld waarop geen gijzeling van toepassing is.

We hebben in het kader van dit onderzoek geprobeerd om een vergelijking te maken tussen een cliëntenbestand van de SVG en het CJIB. Hiermee wilden we nagaan welk deel van de cliënten schulden had waarvoor gijzeling mogelijk is. Helaas bleek dit niet mogelijk vanwege privacy bezwaren die niet binnen de looptijd van dit onderzoek opgelost konden worden. De reclasseringswerkers (zowel adviseurs als toezichthouders) die wij spraken benoemden allemaal (ongevraagd) dat CJIB-vorderingen vaak een enorme belemmering vormen. De grote machtsmiddelen van het CJIB en de (zeer) beperkte mogelijkheden om tot betalingsafspraken te komen vormen een belemmering voor cliënten van de verslavingsreclassering om hun leven weer op de rit te krijgen. Bijlage 3 bevat een toelichting op de verschillende typen vorderingen en de incassoregels die het CJIB uit hoofde van verschillende wetten hanteert.

4.2. Conclusie

Bijna de helft van de cliënten van de verslavingsreclassering scoort hoog op de RISc-schaal problemen met inkomen en geld. Zij hebben een gemiddelde schuld van 23.000 euro. Aangezien veruit de meesten moeten rondkomen van een bijstandsuitkering is slechts een enkeling in staat om de schuldenlast zelfstandig op te lossen. Voor de meeste cliënten geldt dat hun schuldsituatie onoplosbaar is, en dat zij zonder hulp - bijvoorbeeld van de gemeentelijke schuldhulpverlening - geen uitzicht hebben op een schuldenvrije toekomst.

Naast een hoge schuldenlast in relatie tot het inkomen hebben cliënten van de verslavingsreclassering nog twee andere belemmeringen die het regelen van schulden in de weg staan. Om te beginnen hebben ze gemiddeld meer moeite om zich aan afspraken te houden, wat een belemmering is om gebruik te maken van de schuldhulpverlening (zie hoofdstuk 5). Maar daarnaast hebben ze ook veel vaker een schuld bij het CJIB waarvoor ze gegijzeld kunnen worden. De cliënt wordt dan in hechtenis genomen wegens de wanbetaling. Omdat de uitkering dan gestopt wordt ontstaan er per direct nieuwe of extra betalingsproblemen ten aanzien van vaste lasten zoals huur, energie en zorgpremie. Niet alleen de relatief hoge schuldenlast is dus een belemmering om het leven weer stabiel op de rit te krijgen, ook het gegeven dat er relatief vaak een CJIB schuld in het pakket zit is een grote belemmering.

5. Een schuldregeling met kwijtschelding is zelden haalbaar

Voor iedereen met een problematische schuldsituatie is het een lange weg om die met behulp van de schuldhulpverlening op te lossen. Het ontbreekt aan landelijke cijfers maar op basis van cijfers uit grotere gemeenten mag aangenomen worden dat zeker de helft van de groep die een beroep doet op de schuldhulpverlening in eerste aanleg al niet wordt toegelaten. Gemeenten zijn de afgelopen jaren steeds strengere toelatingseisen gaan stellen (Jungmann e.a. 2008, Stavenuiter 2014). Verzoekers moeten tegenwoordig bijvoorbeeld hun administratie op orde hebben, moeten over de afgelopen vijf jaar hun belastingaangiften op orde hebben en moeten in de afgelopen maanden de vaste lasten betaald hebben. Voor de gemiddelde verzoeker om schuldhulpverlening is het al een hele opgave om te voldoen aan de eisen van de gemeente. Voor de gemiddelde cliënt van de verslavingsreclassering is het in de praktijk eigenlijk onhaalbaar.

Bijlage 2 bevat een toelichting op de ondersteuning die mensen met financiële problemen kunnen krijgen. Op die plek wordt ook beschreven hoe de schuldhulpverlening in Nederland is georganiseerd. Voor goed begrip van dit hoofdstuk is het van belang om te weten dat gemeenten:

1. Grote beleidsvrijheid hebben in de wijze waarop ze schuldhulpverlening inrichten en de uitsluitingsgronden die zij toepassen;
2. Om zo veel mogelijk uitval tijdens een schuldregeling te voorkomen steeds vaker screenen op motivatie en vaardigheden. Een onvoldoende score hierop betekent dat iemand niet wordt toegelaten;
3. Doorgaans stevige eisen stellen gedurende het traject. Deelnemers moeten alle afspraken nakomen, geen nieuwe schuld laten ontstaan en zich actief inspannen om extra inkomsten te genereren;
4. Nauwelijks aandacht besteden aan het gegeven dat een cliënt onder toezicht van de reclassering staat. Door een actieve verbinding aan te gaan tussen schuldhulpverlening en reclassering kan in samenwerking een context gecreëerd worden waarin cliënten van de reclassering zich aan de afspraken houden. Het nagenoeg ontbreken van overleg heeft voor cliënten van de reclassering als gevolg dat zij vaak niet worden toegelaten of voortijdig uitvallen. Zij zijn niet in staat zich zelfstandig aan de voorwaarden te houden.

Voor cliënten van de verslavingsreclassering betekent het bovenstaande dat ze doorgaans niet worden toegelaten tot de schuldhulpverlening en als ze al worden toegelaten dat ze het zware traject doorgaans niet volhouden.

Om de manier van werken door gemeenten in kaart te brengen, zijn 36 gemeenten ondervraagd. Deze gemeenten vormen een dwarsdoorsnede van de Nederlandse gemeenten en behandelden in 2011 bijna een derde van alle verzoeken om gemeentelijke schuldhulpverlening. De beelden die hier onder geschetst worden komen overeen met beelden uit recent onderzoek naar de uitvoering van integrale schuldhulpverlening (Stavenuiter, M e.a. 2014).

Bij de beschrijving van de opzet van de schuldhulpverlening is het werkproces ingedeeld in drie fasen. Fase 1 betreft de fase van de aanmelding. Veel gemeenten hanteren uitsluitingsgronden. In paragraaf 5.1 is uitgewerkt wat de veel voorkomende uitsluitingsgronden zijn. Fase 2 betreft de screening. Gemeenten passen tegenwoordig vaak een screening toe om na te gaan of de schuldenaar voldoende gemotiveerd is om het zware traject vol te houden. De screening wordt toegepast op de groep die geen reden heeft om bij voorbaat uitgesloten te worden. De toepassing van de screening is in paragraaf 5.2 uitgewerkt. Als iemand niet wordt uitgesloten en door de screening komt, dan worden er stevige eisen gesteld tijdens het traject. Mocht iemand daar niet aan voldoen dan wordt het traject alsnog gestopt. Paragraaf 5.3 bevat een beschrijving van de eisen die in deze derde fase worden gesteld.

5.1. Fase 1: Uitsluitingsgronden

Alle ondervraagde gemeenten sluiten bepaalde groepen uit van hun schuldhulpverlening. Deze groepen kunnen überhaupt geen beroep doen op de voorziening. De uitsluitingsgronden zijn vastgelegd in het gemeentelijke beleidsplan. De meest genoemde uitsluitingsgronden zijn:

- Het niet hebben van inkomen (36/36);
- Een zelfstandige die nog ingeschreven staat bij de KvK (31/36);
- Een eerder beroep op de schuldhulpverlening (31/36)⁸;
- Fraude die korter dan vijf jaar geleden ontdekt is (28/36);
- Een niet afgeronde scheiding (19/36);
- Een woonruimte (14/36);
- Lopende behandeling bij verslavingszorg, GGZ of andere instelling voor een (zwaar) ontregelende belemmering (13/36).

Voor de meeste cliënten van de verslavingsreclassering geldt dat zij in principe wel in aanmerking kunnen komen voor schuldhulpverlening. Als zij er niet voor in aanmerking komen dan is de verslaving of een eerder beroep de belangrijkste reden.

5.2. Fase 2: Screening op motivatie en vaardigheden

Als een cliënt niet onder uitsluitingsgronden valt, dan kan hij of zij een beroep doen op de voorziening schuldhulpverlening. De meeste gemeenten voeren tegenwoordig een screening uit om te bepalen of iemand wordt toegelaten tot een traject om een schuldregeling met kwijtschelding te treffen. Het bepalende criterium daarbij is of de cliënt voldoende gemotiveerd is en beschikt over voldoende vaardigheden om het lange en zware traject vol te houden.

Gemeenten geven op verschillende manieren vorm aan het screenen op houding en gedrag. Een substantieel deel van de gemeenten gebruikt het met subsidie van het ministerie van SZW ontwikkelde screeningsinstrument Mesis[©]. Andere gemeenten voeren een uitgebreid intakegesprek. Met erkenning voor de verschillende accenten die gemeenten leggen, wordt er in de screening doorgaans gekeken of de schuldenaar:

- Er van *overtuigd* is dat het hebben van schulden niet normaal is (en gelooft in het eigen kunnen om de situatie op te lossen);
- bereid is om *concessies* te doen in het te besteden budget ten gunste van de crediteuren;
- oplossen van de schulden beschouwt als de *eigen verantwoordelijkheid* (kijkt niet naar zichzelf als een slachtoffer);
- beschikt over *voldoende (financiële) vaardigheden* om rond te komen van een laag inkomen.

Daarbij wordt ook vaak aandacht besteed aan zaken die de kans dat iemand een schuldregeling met goed gevolg aflegt vergroten of beperken. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan een schuldenaar die:

- Zich niet schaamt voor de schulden;
- zich aan afspraken houdt;
- in een omgeving leeft waar het hebben van schulden niet normaal is;
- niet (te) veel waarde hecht aan luxe goederen;
- niet (te) veel ruzie heeft in de directe omgeving over geld;
- weet op welke plekken er om hulp gevraagd kan worden en dat ook durft.

⁸ Het verschilt van gemeente tot gemeente hoe lang mensen worden uitgesloten. Gangbaar is een periode van 2 à 5 jaar.

5.2.1. Veel cliënten hebben belemmerende houdingskenmerken

In de interviews die ten behoeve van dit onderzoek zijn gehouden zijn reclasseringswerkers bevraagd op veel voorkomende houdingsaspecten (ten aanzien van geld). De veelgenoemde houdingsaspecten zijn te clusteren in vier groepen. Een analyse van de vier clusters laat direct zien dat voor veel cliënten van de verslavingsreclassering geldt dat zij in houding en gedrag (ernstige) belemmeringen hebben om met succes een schuldregeling te doorlopen. Dit is dan ook de belangrijkste reden waardoor zij doorgaans niet door de screening van de gemeente komen. De vier clusters van veel voorkomende houdingsaspecten die een belemmering vormen voor het gebruik van gemeentelijke schuldhulpverlening zijn:

1. Houdingskenmerken
2. Kenmerken in de vaardigheden (en kennis) die specifiek betrekking hebben op financiën
3. Algemene ontregelende kenmerken die veel voorkomen bij de cliënten
4. Ontregelende kenmerken in het sociaal netwerk van de cliënt

We werken deze vier clusters hier nader uit.

1. Veel voorkomende belemmerende houdingskenmerken zijn:
 - Moeite met het nakomen van afspraken;
 - Een korte tijdshorizon hebben;
 - Zich minderwaardig voelen;
 - Angst om fouten te maken;
 - Angst om hulp te vragen;
 - Overschatten eigen kunnen (niet altijd realistisch zelfbeeld);
 - Wantrouwend zijn;
 - Destructief zijn (ten aanzien van het eigen leven);
 - Angst om de post open te maken (en angst voor de inhoud daarvan).
2. Veel voorkomende belemmeringen in termen van vaardigheden die specifiek betrekking hebben op financiën zijn:
 - Niet goed weten welke prioriteiten men moet stellen bij betalingen;
 - Onvoldoende inzicht hebben in de verhouding tussen inkomsten en uitgaven;
 - Niet weten bij welke instanties men terecht kan voor wat voor soort hulp (sociaal raadsliden, juridisch loket, schulddienstverlening, etc.);
 - Niet overzien welke eisen voorzieningen zoals schulddienstverlening stellen;
 - Niet weten op welke inkomenscomponenten men recht heeft;
 - Niet weten wanneer men wijzigingen moet doorgeven om toekomstige problemen te voorkomen (bijvoorbeeld met teveel ontvangen toeslag).
3. Algemene ontregelende kenmerken zijn:
 - Gedragspatronen die samenhangen met verslavingsproblematiek. Men is niet in staat om een beoordeling van de eigen situatie te maken omdat hij/ zij in de ban is van de middelen. Hierdoor heeft men niet door hoe groot de financiële problemen zijn;
 - Gedragspatronen die samenhangen met psychiatrische problematiek. Men is zo in de war dat ze niet in staat zijn om een beoordeling van de eigen situatie te maken. Hierdoor heeft men niet door hoe groot de financiële problemen zijn;
 - Gedragspatronen die samenhangen met LVB-problematiek. In die gevallen heeft men door een verstandelijke beperking niet door hoe groot de financiële problematiek is en welke ondersteuning er eigenlijk nodig is.
 - Het financiële leefpatroon waarvan illegale inkomsten en uitgaven en illegale schulden deel uitmaken.
4. Ontregelende kenmerken van het sociaal netwerk zijn:

- Vrienden en/ of familie met geldproblemen die als er geld beschikbaar is een dringend beroep doen op de persoon om dat uit te lenen;
- Vrienden en/ of familie met bestedingspatronen waar mensen zich niet aan willen onttrekken (en als gevolg daarvan onverstandige bestedingen doen);
- Vrienden en/ of familie die er gedragingen op nahouden waar cliënten ‘aan mee doen’ en die hen (verder) in problemen kunnen brengen (drinken, drugs, gokken, criminaliteit).

De screening is dus een belangrijk moment in de gemeentelijke schuldhulpverlening omdat daar wordt bepaald of iemand al dan niet wordt toegelaten tot een traject schuldregeling. Het gegeven dat de veelvoorkomende houdingsaspecten redenen zijn om iemand niet te verwijzen naar een traject voor een schuldregeling, is de belangrijkste verklaring waarom de gemeentelijke schuldhulpverlening hoogst zelden uitkomst biedt aan cliënten van de verslavingsreclassering.

Als op basis van de screening de conclusie wordt getrokken dat iemand (vooralsnog) niet in aanmerking komt voor een schuldregeling (curatie), dan krijgt de betrokkene doorgaans wel een verwijzing naar bijvoorbeeld het maatschappelijk werk (stabilisatie). Daar kan de betrokkene dan hulp krijgen bij het stabiliseren van de schuldsituatie. De dynamiek en stress die gepaard gaan met een problematische schuldsituatie verdwijnen daar echter niet mee. Redenerend vanuit het idee dat problematische schulden de kans op recidive vergroten, is het maar zeer de vraag wat een stabilisatietraject oplevert.



Schuldhulpverlening: Wij werken met het screeningsinstrument Mesis. Als uit de screening en het gesprek blijkt dat de persoon met verslaving super gemotiveerd is om aan het gedrag te werken of een vaste zorgbegeleider heeft die de klant ondersteunt bij het zich houden aan afspraken, het inleveren van de juiste stukken etc., de administratieve vaardigheden in het netwerk zijn gewaarborgd (b.v. beschermingsbewind) dan zou het theoretisch kunnen dat de klant met verslavingsproblematiek een schulddienstverleningstraject krijgt aangeboden. In de praktijk gebeurt dat zelden. Dan zal een klant met verslaving waarschijnlijk in het traject ondersteuning schuldstabilisatie terecht komen.

Schuldhulpverlening: Er wordt getoetst op vaardigheden en motivatie. Een verslaafde is niet altijd leerbaar, dan is een traject starten vaak ook niet mogelijk. De groep verslaafden is erg divers, dus het is erg klantafhankelijk. Bij een duidelijke verslaving die functioneren belemmert moet deze eerst worden opgelost.

5.2.2. De normen voor screening zijn vastgelegd in beleidsregels

De gemeenten zijn ook bevraagd op de wijze waarop de beoordelingscriteria voor de screening zijn vastgelegd. De antwoorden op deze vraag luiden als volgt:

- Beleidsregels (5/36);
- Beleidsregels in combinatie met grote beslissingsvrijheid op onderdelen die niet in de beleidsregels zijn vastgelegd van de schuldhulpverlener (28/36);
- Er is een set van criteria die niet is vastgelegd maar wel onder de professionals op de werkvloer bekend en maatgevend is (1/36);
- Er zijn geen gedeelde criteria (2/36).

5.3. Fase 3: Eisen tijdens een traject voor een schuldregeling

Er is een kleine groep cliënten van de verslavingsreclassering die wel door de screening komt. Dit betekent niet dat daarmee succes gegarandeerd is. De meeste gemeenten stellen ook tijdens het traject om een schuldregeling te treffen flinke eisen. Als daar niet aan wordt voldaan, wordt het traject beëindigd.

De gemeenten zijn bevraagd op de redenen die zij hanteren om een traject voortijdig te beëindigen. Op deze vraag, kregen we de volgende antwoorden:

- Het missen van één of twee afspraken (17/36);
- Het missen van meer dan twee afspraken (23/36);
- Niet aanleveren van papieren (31/36);
- Nieuwe schulden maken na de aanmelding (33/36);
- Niet alle schuldeisers opgeven (31/36);
- Niet aannemen van flankerende ondersteuning (maatschappelijk werk, verslavingszorg, etc.) (26/36).



Gemeente: Twee afspraken mogen worden verzet. Twee keer een afspraak missen is een beëindigingsgrond. Bij het niet aanleveren van papieren krijgt de klant eerst een herkansing. Voor het maken van nieuwe schulden en het niet opgeven van alle schuldeisers zal eerst gekeken worden naar de verwijtbaarheid. De inschatting van de consulent is hierin belangrijk. Het nalaten van flankerende hulpverlening kan als voorwaarde worden gesteld.

Gemeente: Het niet opgeven van alle schuldeisers is afhankelijk van de reden een uitsluitingsgrond. Wanneer opzettelijk schuldeisers zijn achtergehouden kan beëindiging volgen. Indien er sprake was van overmacht (bijvoorbeeld door gebrek aan overzicht) hoeft dit niet.

Gemeente: Er is een inspanningsplicht met betrekking tot het missen van afspraken en het aanleveren van informatie. Eisen hiervoor zijn niet gedetailleerd omschreven, inschatting casemanager in samenspraak team is leidend. Beëindiging voor 12 maanden kan het gevolg zijn. Het nalaten van flankerende hulpverlening zou een beëindigingsgrond kunnen zijn wanneer dit van belang wordt geacht voor het schuldhulpverleningstraject. Wederom is de inschatting casemanager in samenspraak team leidend.

Voor cliënten van de verslavingsreclassering geldt dat zij doorgaans in een proces zitten waarbij terugval een normale fase is. De eisen van de gemeenten tijdens een traject voor een schuldregeling bieden daar eigenlijk geen ruimte voor. Dus zelfs als iemand door de uitsluitingsgronden en screening heen komt is het maar zeer de vraag of het lukt om in traject te blijven en zo uit de schulden te komen.

5.4. Reclasseringstoezicht is geen protectieve factor voor gemeente

Aan de gemeenten is ook gevraagd of zij bijhouden welke klanten van de schuldhulpverlening onder toezicht staan van de reclassering. Hierop antwoordden vier van de 36 gemeenten dat zij dat bijhouden. Op de vraag of het onder toezicht staan van de reclassering ook aanleiding vormt voor een wat andere inrichting van de dienstverlening zeiden twee van deze vier gemeenten dat dit het geval is. Voor de meeste cliënten van de reclassering geldt dus dat reclasseringstoezicht geen protectieve factor is die bijdraagt aan de mogelijkheden om gebruik te maken van schuldhulpverlening.

De twee gemeenten voor wie reclasseringstoezicht wel verschil maakt motiveren dit als volgt:



Gemeente: Als iemand onder reclasseringstoezicht valt, is de ondersteuning meer gericht op stabilisatie omdat schuldenregelingen vaak niet van toepassing zijn door aanwezigheid van contra-indicaties. De trajecten mogen dan wat langer duren en de rappel procedure is minder strikt. Hierdoor is dit aanbod laagdrempeliger.

Gemeente: De schuldenaar komt dan in aanmerking voor een uitgebreidere vorm van budgetbeheer. Deze gevallen worden ook als casus ingebracht bij het Veiligheidshuis. Hier kan besloten worden dat een versoepeling van de vorm van budgetbeheer gepast is.

Tien van de 36 gemeenten gaven aan dat ze in het verleden specifieke projecten hebben gehad voor ex-gedetineerden en/ of cliënten onder reclasseringstoezicht. Op de vraag

waarom die projecten zijn gestopt kregen we verschillende antwoorden. De gemene deler in de antwoorden was dat een schuldregeling voor de doelgroep te vaak te hoog gegrepen is en dat het per gemeente om een te kleine groep gaat om een specifiek project in het kader van stabilisatie te rechtvaardigen.

Op de vraag of ze interesse hebben in het specifiek ontwikkelen van een aanpak voor reclasseringscliënten antwoorden vijf van de 36 gemeenten 'ja'. De belangrijkste reden om 'nee' te antwoorden is omdat het vanuit het perspectief van de gemeente maar om een kleine groep gaat en er geen signalen zijn dat daar behoefte aan is. Als gemeenten wel een specifieke aanpak willen is de belangrijkste overweging dat cliënten van de reclasering vaak specifieke problematiek hebben, zoals schulden bij het CJIB waar gijzeling dreigt.

5.5. Conclusie

Schuldhulpverlening is een wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten. In de afgelopen jaren zijn ze de toegang tot deze voorziening strikter gaan inrichten. Dat heeft grote consequenties voor cliënten van de verslavingsreclassering. Zo hanteren de meeste gemeenten toelatingscriteria. Een verslaving die nog niet onder controle is, wordt door de meeste gemeenten bijvoorbeeld als uitsluitingsgrond gehanteerd.

Als de uitsluitingsronden niet van toepassing zijn dan is de volgende stap een screening op motivatie en vaardigheden. Gemeenten gaan in de screening na of verwacht mag worden dat de schuldenaar in staat is om drie jaar lang rond te komen van een inkomen net onder het bijstandsniveau en gedurende die periode geen nieuwe schulden te maken. Voor de meeste cliënten van de verslavingsreclassering geldt dat ze niet door deze screening heenkomen. Het niet op orde hebben van de administratie of de grote kans dat er een terugval komt waardoor nieuwe schulden ontstaan zijn belangrijke redenen waardoor cliënten van de verslavingsreclassering niet verwezen worden naar een traject schuldregeling. Ze kunnen dan vaak wel (kortdurende) ondersteuning krijgen van bijvoorbeeld het maatschappelijk werk of een vrijwilliger om de schulden te stabiliseren. Het gegeven dat de schulden dan blijven bestaan, draagt er aan bij dat de stress dan doorgaans vaak ook aanwezig blijft. Zeker als er CJIB-vorderingen zijn waar een gijzeling dreigt.

Voor de enkele cliënt die wel door de screening heen komt, breekt een periode aan waarin hij of zij zich in een traject schuldregeling aan duidelijke afspraken moet houden. Ze mogen wel een keer een afspraak missen maar als dat vaker gebeurt is dat voor de meeste gemeenten een grond om een traject schuldregeling tussentijds te beëindigen. Doorgaans is er geen ruimte voor een cyclische ontwikkeling van motivatie. Vanuit et perspectief van de gemeente is dit een logische en terechte opstelling. Zij fungeert als intermediair tussen schuldenaar en schuldeisers. Als aan de schuldeisers al gevraagd wordt om ruim tachtig of negentig procent van een schuld kwijt te schelden dan kan daarbij niet verwacht worden dat de schuldeisers het ook geen probleem vinden als er een nieuwe schuld ontstaat.

De praktijk is echter dat er ook geen passend aanbod voor stabilisatie is. Doorgaans kan de schuldenaar een beroep doen op bijvoorbeeld het maatschappelijk werk of een vrijwilliger. Het maatschappelijk werk biedt doorgaans kortdurende hulp in de vorm van bijvoorbeeld een budgetcursus. Vrijwilligers hebben doorgaans meer tijd maar zijn niet altijd beschikbaar en de problematiek van de cliënt van de verslavingsreclassering leent zich ook niet altijd voor dit type ondersteuning. Kortom, gemeenten laten cliënten van de verslavingsreclassering doorgaans op de goede gronden niet toe tot een traject schuldregeling maar er is meestal ook geen passend alternatief om te stabiliseren aanwezig.

Gemeenten die eerder projecten hebben opgezet specifiek voor cliënten van de reclasering of voor ex-gedetineerden zijn daar weer mee gestopt. De belangrijkste overweging daarvoor is dat het beroep op ondersteuning bij schulden groeit en cliënten van de (ver-

slavings-)reclassering daar maar een heel klein deel van uit te maken. De groep is te klein om een specifieke aanpak voor op te zetten.

6. Bij te veel cliënten is de bijstandsnorm niet gegarandeerd

In de voorgaande hoofdstukken is vanuit verschillende perspectieven beschreven dat een schuldregeling voor veel cliënten van de verslavingsreclassering geen optie is. Wanneer dat is geconstateerd, dan is het stabiliseren van de schuldsituatie dus het hoogst haalbare. In het vorige hoofdstuk is de conclusie getrokken dat de meeste gemeenten niet voorzien in een passend aanbod voor stabilisatie. Maar zelfs al zou er een passend aanbod zijn, dan blijft er een probleem dat gemeenten niet zelfstandig kunnen oplossen. Namelijk dat het ontbreekt aan een harde beslagvrije voet. Door toepassing van de verschillende incasso-maatregelen houden schuldenaren (te) vaak minder dan de beslagvrije voet over. Het is geen uitzondering dat iemand nog niet eens twee derde van een bijstandsuitkering overhoudt. Het ontstaan van nieuwe schulden - en dus het falen van stabilisatie - is dan onvermijdelijk en het risico dat cliënten hun heil in het illegale inkomstencircuit blijven zoeken wordt hierdoor versterkt. We leggen in dit hoofdstuk uit hoe dat komt en wat de consequenties zijn voor de cliënten van de verslavingsreclassering met schulden.

6.1. Steeds meer schuldeisers hebben bijzondere incasso-bevoegdheden

In de afgelopen jaren hebben diverse crediteuren nieuwe bijzondere bevoegdheden gekregen. De belastingdienst, waterschappen, gemeenten en provincies mogen vorderingen direct van iemands bankrekening laten afschrijven. Het College voor Zorgverzekeringen (CvZ) mag de bestuursrechtelijke zorgpremie rechtstreeks in laten houden op het inkomen (de zogeheten bronheffing) en sinds 2006 mogen verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen ook beslag leggen op toeslagen.

Bijzondere bevoegdheden stellen de crediteuren die daarover beschikken in staat om een aanmerkelijk groter deel van hun vordering te innen dan de andere crediteuren. Zij kunnen de andere crediteuren als het ware opzij duwen. Afhankelijk van de aard van de bevoegdheid blijft er voor de overige crediteuren nauwelijks nog iets over. Crediteuren zonder bijzondere bevoegdheden hebben in deze situatie grofweg twee opties: (1) de vordering voor een groot deel of zelfs geheel afschrijven of (2) andere wegen zoeken om toch een redelijk deel te incasseren. De meeste crediteuren gaan - terecht - pas over tot afschrijven van de vordering als ze alles hebben geprobeerd. Voor de door hen ingeschakelde incassobureaus en gerechtsdeurwaarders betekent dit dat zij de opdracht hebben om links- of rechtsom te proberen de vordering te innen en daarbij alle mogelijkheden te benutten. De toename van bijzondere bevoegdheden staat niet op zichzelf. Deze vindt plaats in een context waarin creditmanagement steeds professioneler en meer economisch gericht wordt vormgegeven en vorderingen grootschalig worden verkocht aan partijen die buiten de relatie van de oorspronkelijke debiteur en crediteur staan. Daarnaast hebben gerechtsdeurwaarders binnen hun beroepsgroep te maken gekregen met gewijzigde wetgeving betreffende marktwerking en is de territoriale afbakening van hun werkgebied opgeheven. De introductie van marktwerking en de economisch gerichte aanpak van creditmanagers hebben er toe geleid dat crediteuren vaker prijsafspraken maken met gerechtsdeurwaarders over hun diensten. Prestatieafspraken als 'bonus/ malus' regelingen en benchmarking worden daarbij steeds gebruikelijker. Contracten met dergelijke elementen werken drukverhogend om maximaal te incasseren en daarbij alle geoorloofde instrumenten al dan niet in combinatie in te zetten.

De in 2001 ingevoerde landelijke bevoegdheid heeft er aan bijgedragen dat gerechtsdeurwaarders door het hele land werken. Voordien hadden cliënten met een problematische schuldsituatie vaak voor meerdere vorderingen met een beperkt aantal lokale gerechtsdeurwaarders te maken. De betrokken gerechtsdeurwaarders konden door hun betrokkenheid bij diverse zaken met een breder beeld van de situatie tot een passende oplossing komen. In de huidige situatie komt dat steeds minder vaak voor. De afstand tussen de meeste gerechtsdeurwaarders en de debiteur is groter geworden. Bij gebrek aan centrale informatie weten gerechtsdeurwaarders vaak niet of en zo ja hoeveel collega's bij dezelfde schuldenaar bezig zijn om vorderingen te innen.

6.2. Er is een wedloop tussen crediteuren ontstaan

De toename van bijzondere bevoegdheden bij een aantal crediteuren heeft er in combinatie met de introductie van de marktwerking, het loslaten van de territoriale bevoegdheid en de professionalisering van het creditmanagement toe geleid dat er een soort wedloop is ontstaan tussen crediteuren. Na eerst een vonnis tot betaling te hebben verkregen zal de crediteur in de eerste plaats vaak willen dat er beslag op inkomen of uitkering wordt gelegd. Maar als dat niets oplevert of als een andere crediteur door de inzet van bijzondere bevoegdheden de opbrengsten beperkt, begint de zoektocht naar andere mogelijkheden zoals toeslagen, heffingskorting, de inboedel, en de auto. Alle opties worden nagegaan. Naast een formeel beslag behoort een minnelijke betalingsregeling onder dreiging van formele maatregelen ook tot de mogelijkheden. De schuldeiser en schuldenaar spreken dan met elkaar af dat de laatste periodiek een deel van de vordering terugbetaalt. Een deel van de schuldenaren maakt overigens een dergelijke minnelijke afspraak om bijvoorbeeld verkoop van de inboedel af te wenden. Het gegeven dat bij beslag op de inboedel bijna alle goederen onder het beslag vallen maakt de dreiging hiermee extra krachtig. Als daarnaast al beslag op het inkomen ligt is er veelal feitelijk geen ruimte voor een extra betalingsregeling waardoor weer nieuwe schulden ontstaan.

6.3. Het ontstaan van nieuwe schulden is onvermijdelijk

De betrokken huishoudens ervaren de gevolgen van deze wedloop. Schuldeisers maken gebruik van alle bevoegdheden in hun zoektocht naar middelen. Daarbij duwen ze elkaar waar mogelijk opzij. Het gevolg daarvan is dat incassobewegingen (en kosten) elkaar (soms in zeer rap tempo) opvolgen. Cliënten staan in principe met hun hele vermogen in voor de schulden die ze hebben. Bij een beslag op de inboedel zijn alleen het bed, beddengoed, kleding en eten voor een maand en eventueel gereedschap uitgezonderd. Verder mogen alle goederen waar beslag op ligt verkocht worden. Als er beslag op het inkomen wordt gelegd, dan geldt de hoofdregel dat de schuldenaar in principe negentig procent van de voor hem geldende bijstandsnorm overhoudt. De beslagwetgeving is echter ingewikkeld en werd ook per 1 januari 2012 door wijziging van de Wet werk en bijstand (Wwb) nog ingewikkelder. Het is voor gerechtsdeurwaarders een enorme klus om op de juiste wijze de beslagvrije voet uit te rekenen. Daarbij hebben ze dan ook nog allerlei feitelijke informatie nodig van de debiteur. Naast informatie over de woonlasten is het ook relevant om te weten of er ook op andere inkomensbestandsdelen beslag is gelegd en wat het inkomen van anderen in het huishouden van de schuldenaar bedraagt. Als niet alle relevante informatie bekend is, dan kan de schuldenaar voor zijn levensonderhoud onder de beslagvrije voet uitkomen. Voor veel cliënten van de verslavingsreclassering geldt dat zij niet overzien waarom zij informatie aan de deurwaarder moeten verstrekken. Door geen informatie te verstrekken, rekent de deurwaarder met incomplete gegevens en zakt de cliënt door de grens van de beslagvrije voet. Omdat de cliënt doorgaans niet weet dat hij op een te laag bedrag uitkomt, reageert hij daar ook niet op maar maakt nieuwe schulden tot een professional meekijkt en constateert dat het beslag te diep is gelegd.

Verdringing tussen schuldeisers kan op allerlei manieren plaatsvinden. In het rapport *Paritas passé* (Jungmann e.a. 2012) waarin is beschreven hoe het komt dat de beslagvrije voet (te) vaak niet beschikbaar is zijn onder meer de volgende situaties uitgewerkt:

- Meerdere crediteuren met gelijke bevoegdheden leggen beslag op verschillende inkomstenbronnen. Als er al beslag ligt op inkomensbestandsdeel A en er volgt een beslag op inkomensbestandsdeel B, dan moet het bedrag dat ten gunste van A wordt ingehouden worden bijgesteld. Dat gebeurt lang niet altijd.
- Meerdere crediteuren met verschillende bevoegdheden leggen beslag op deels dezelfde en deels verschillende inkomstenbronnen. De crediteur die op meerdere bronnen naast elkaar beslag kan leggen, duwt de andere opzij. Voor bijvoorbeeld beslag op de zorgtoeslag geldt de beslagvrije voet niet. Als een zorgverzekeraar daar beslag op legt en ook op het inkomen, blijft er voor een andere crediteur vaak nauwelijks nog iets over.

- Bij een huishouden waar al beslag ligt en dat derhalve moet rondkomen van de beslagvrije voet laat een daartoe bevoegde crediteur een vordering direct van de bankrekening afschrijven. Het gevolg is dat het huishouden in ieder geval die maand niet een inkomen gelijk aan de beslagvrije voet tot zijn beschikking heeft.
- Het leggen van beslag op het inkomen met een aanvullende betalingsregeling die er toe leidt dat een huishouden onder de beslagvrije voet uitkomt onder dreiging van executoriale verkoop van inboedel.

In al deze gevallen heeft de cliënt feitelijk minder te besteden dan negentig procent van de bijstandsnorm terwijl de betrokken schuldeisers en deurwaarders zich opstellen conform de wetgeving. Het ontstaan van nieuwe schulden is dan onvermijdelijk. Met alle risico's op recidive van dien.

6.4. Conclusie

Het beeld van de positie van cliënten van de verslavingsreclassering met schulden is niet compleet zonder een schets van recente beleidsveranderingen. Door een combinatie van maatregelen in het beleid rond schulden, schuldeisers en schuldhulpverlening is er voor crediteuren en deurwaarders geen zicht meer (zoals voorheen) op de hoogte van het beslag op het inkomen van mensen met schulden. Er zijn meer crediteuren bijgekomen met bijzondere rechten, waardoor de rechten van andere schuldeisers navenant afnemen. Schuldeisers verkopen vorderingen aan incassobureaus. Deurwaarders zijn niet meer territoriaal en integraal werkzaam en hebben dus geen volledig zicht (meer) hebben op de schuld- en beslagsituatie van schuldenaren. Hierdoor komt het steeds vaker voor dat burgers leven van een inkomen dat (ruim) onder de beslagvrije voet ligt (90 procent van bijstandsnorm).

Gezien het gemiddeld lage inkomen van cliënten van de verslavingsreclassering in verhouding tot de schuldenlast, en gezien het relatief geringe zicht dat zij zelf hebben op de totale schuldensituatie, is het aannemelijk dat deze situatie ook de cliënt van de verslavingsreclassering, en wellicht vaker dan gemiddeld, zal treffen. Ook dit pleit voor meer aandacht voor de belemmerende invloed van schulden in het reclasseringstraject dat is gericht op re-integratie en een delictvrij bestaan.

Literatuurlijst

7. Bibliografie

- Moffitt, T. (2011). A gradient of childhood-self control predicts health, wealth, and public safety. *PNAS*, 108(7), 2693-2698.
- Andrews, D.A., & Bonta, J. (2006). *The Psychology of Criminal Conduct* (4th ed.) Newark, JH: LexisNexis
- Agnew, R., Matthews, K.S., Bucher, J., Welcher, A.N., & Keyes, C. (2008). Socioeconomic Status, Economic Problems, and Delinquency. *Youth & Society*, 40 (2): 159-181
- Blaszczynski, A.P. (1994). Criminal offences in pathological gamblers. *Psychiatry, Psychology and Law*. 1 (2): 129-138
- Blaszczynski, A.P., & McConaghy, N. (1992). *Pathological Gambling & Criminal Behaviour*, Report to the Criminology Research Council, Canberra: Australian Institute of Criminology
- Blokland, A., & Nieuwbeerta, P. (2005). The effects of life circumstances on longitudinal trajectories of offending. *Criminology*, 43 (4): 1203-1240
- Carlisle, J. (1996). *The housing needs of ex-prisoners*. York: University of York Centre for Housing Policy. - Zie ook www.therobertsontrust.org.uk/index.php/download_file/-/view/75
- Conger, R.D., Conger, K.J., Elder, G.H.J., Lorenz, F.O., Simons, R.L., & Whitbeck, L.B. (1992). *A family process model of economic hardship and adjustment of early adolescent boys*. *Child Development*, 63 (3), 526-541
- Conger, R.D., Ge, X., Elder, G.H.J., Lorenz, F.O., & Simons, R.L. (1994). *Economic stress, coercive family process, and developmental problems of adolescents*. *Child Development*, 65, 541-561
- Conger, R.D., McLoyd, V.C., Wallace, L.E., Sun, Y., Simons, R.L., & Brody, G.H. (2002). *Economic pressure in African American families: A replication and extension of the family stress model*. *Developmental Psychology*, 38, 179-193.
- Currie, C. (1998). *Health behaviour in school-aged children*. Research protocol for the 1997/98 Survey. University of Edinburgh.
- Foley, C.F. (2011). Welfare Payments and Crime. *The Review of Economics and Statistics*, 93 (1): 97-112
- Fox, G.L., Benson, M.L., DeMaris, A.A., & Van Wyk, Judy (2002). *Economic Distress and Intimate Violence: Testing Family Stress and Resources Theories*. *Journal of Marriage and Family*, 64 (3): 793-807
- Fox, G. L., & Chancey, D. (1998). *Sources of economic distress*. *Journal of Family Issues* 19, 725-749
- Gathergood, J. (2012). *Self-control, financial literacy and consumer over-indebtedness* *Journal of Economic Psychology*, 33: 590-602
- Gizzi, M.C., & Gerkin, P. (2010). *Methamphetamine Use and Criminal Behavior*. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 54 (6): 915-936

- Goeders, N.E. (2003). *The impact of stress on addiction*, European Neuropsychopharmacology, 13: 435- 441
- Hagan, J(OHN). (1994). *Crime and disrepute*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Pine Forge Press
- Hagan, J(acqueline). (1994). *Deciding to Be Legal*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Jungmann, N, Anderson, M (2011) *Vroegsignalering moet en kan!* Social Force, Nederhorst den Berg
- Jungmann, N, Van Geuns, R, e.a. (2011) *Schuldhelpverlening loont!* Hogeschool Utrecht/ Regioplan, Utrecht/Amsterdam
- Jungmann, N, Schruer, H.D.L.M., Moerman, A, Van den Berg, I (2011) *Paritas passe?*, Hogeschool Utrecht en sociaal raadslieden, Utrecht
- Jungmann, N. (2012) *Schuldenproblematiek een vraagstuk in transitie*, Hogeschool Utrecht, Utrecht (openbare rede)
- Jungmann, N, Schruer, H.D.L.M. (2012) *Basale bescherming van wonen, energie en zorg is voor iedereen noodzakelijk*. In Tijdschrift voor Schuldsanering, Kluwer, juni 2012
- Jungmann N., Van Geuns, R. Klaver, J., Wesdorp, P. Van der Wolk J. (2013) *Preventie, voorkomen is beter dan genezen*. Hogeschool Utrecht/Hogeschool van Amsterdam, Utrecht/Amsterdam
- Jenkins, R., Bebbington, P., Brugha, T., Bhugra, D., Farrell, M., Coid, J., Singleton, N., & Meltzer, H. (2009) *Mental Disorder in People with Debt in the General Population*. Public Health Medicine, 6 (3): 88-92
- Jenkins, R., Bhugra, D., Bebbington, P., Brugha T., Farrell, M., Coid, J., Fryers, T., Weich, S., Singleton, N., & Meltzer, H. (2008). *Debt, income and mental disorder in the general population*. Psychological Medicine, 38: 1485-1493
- Karsenberg, W, Van Geuns, R, & Jungmann, N (2013) *Mesis screeningsinstrument schuld-dienstverlening*, in: sociaal bestek voorjaar 2013
- Kerkhaert e.a. (2013) *Huishoudens in de rode cijfers*, Panteia, Den Haag
- Van der Knaap, L.M., Alberda, D.L. (2009) *De predictieve validiteit van de recidive inschattingsschalen (RISc)*, WODC, Den Haag
- Kosten, T.R. (2011). *Stress and Addiction*. American Journal of Psychiatry, 168: 566-568
- Kruiter, A.J., Chung, M. (2012). *Eindrapportage Haagse Proeftuin (CJG-team)*. Den Haag: Gemeente Den Haag
- Kruiter, A.J., Koops, H. (2012). *Casestudies CJG-Gezinsbegeleiding*. Den Haag: Gemeente Den Haag
- Laub, J.H., & Sampson, R.J. (2003). *Shared beginnings, divergent lives. Delinquent boys to age 70*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Lempers, D.J., & Clark-Lempers, D. (1990). *Family economic stress, maternal and paternal support and adolescent distress*. Journal of Adolescence, 13 (3): 217-229

- McCarthy, B., & Hagan, J. (1991). *Homelessness: A Criminogenic Situation?* British Journal of Criminology, 31 (4): 393-410
- Madern, T, Van der Schors, A (2011) *Kans op financiële problemen*, Nibud, Utrecht
- May, C. (1999). "Explaining reconviction following a community sentence: The role of social factors." Home Office Research Study 192. London: Home Office
- Menger, A., Krechtig, L., & Bosker, J. (2013). *Werken in Gedwongen Kader. Methodiek voor het forensisch social werk*. Amsterdam: SWP
- Miller, W. R. & Rollnick, S. (2002) *Motivational Interviewing: Preparing People for Change*. New York: Guilford Press.
- Mirlees-Black, C. (1999). *Domestic violence: Findings from a new British crime survey self-completion questionnaire*. Home Office Research Study 191. London: Home Office
- Moffitt, T.E., Caspi, A., Rutter, M., & Silva, P.A. (2001). *Sex differences in antisocial behavior: A developmental taxonomy*. Psychological Review, 100 (4): 674-701.
- Moffitt, T. (2011). *A gradient of childhood-self control predicts health, wealth, and public safety*. PNAS, 108(7), 2693-2698.
- More, P.A., & Weijters, G., (2011-2). *Factsheet Schuldenproblematiek van jongvolwassen gedetineerden*. Den Haag, WODC
- NVVK, Jaarverslag (2012) NVVK, Utrecht
- Oldfield, M. (1996). *The Kent Reconviction Survey*. Kent Probation Service
- Stavenuiter, M. Nederland, T. (2014) *Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in ruim zestig gemeenten*. Verwey Jonker Instituut, Utrecht
- Toby Seddon (2000). *Explaining the Drug-Crimelink: theoretical, policy and research issues*. Journal of Social Policy, Volume 29, 01: 95-107
- Sinha, R. (2007). *The role of stress in addiction relapse*. Current Psychiatry Reports, 9 (5): 388-395
- Turner, N.E., Preston, D.L., Saunders, C., McAvoy, S., & Jain, U. (2009). *The Relationship of Problem Gambling to Criminal Behavior in a Sample of Canadian Male Federal Offenders*. Journal of Gambling Studies, 25: 153-169
- Wadsworth, M. E., & Compas, B. E. (2002). *Coping with family conflict and economic strain: The adolescent perspective*. Journal of Research on Adolescence, 12, 243-274
- Warr, M. (1998). *Life-course transitions and desistance from crime*. Criminology, 36 (2): 183-216
- Warr, M. (2002). *Companions in Crime*. Cambridge: Cambridge University Press
- Wesdorp, L.P. (2012), *Schuldhulpverlening in bedrijf*, Divosa Utrecht
- Windle, M., Miller-Tutzauer, C. (1991). *Antecedents and Correlates of Alcohol, Cocaine, and Alcohol-Cocaine Abuse in Early Adulthood*. Journal of Drug Education, 21 (2): 133-148

Bijlage 1: De reclassering en haar cliënten

Burgers die bij de verslavingsreclassering terecht komen worden verdacht van - of zijn veroordeeld voor- het plegen van een of meerdere delicten. Bij dit delictgedrag speelt het gebruik van middelen een rol. We beschrijven hier eerst kort wat de reclassering doet om vervolgens specifiek te beschrijven wat de kenmerken zijn van de cliënten van de SVG.

Wat doet de reclassering en welke mensen komen daar terecht?

Het reclasseringswerk wordt uitgevoerd door drie reclasseringsorganisaties, te weten Re-classering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en Leger des Heils, afdeling Jeugdzorg en Reclassering (LJ&R). Deze drie organisaties in Nederland werken nauw samen, binnen dezelfde beleidskaders van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Alle drie beogen ze bij te dragen aan het verlagen van de kans op recidive van criminaliteit en het vergroten van de kans op maatschappelijke (re)integratie. In de context van een (voorwaardelijke) veroordeling van burgers intervineert de reclassering in problematiek en omstandigheden die ten grondslag liggen aan het plegen van delicten. Het (opnieuw) verwerven van een volwaardige plaats in de samenleving is vaak een belangrijke voorwaarde voor een delictvrij bestaan. De reclassering werkt daarom tegelijkertijd aan twee doelen: het kortetermijndoel van risicomangement en het langetermijndoel van gedragsverandering en re-integratie. Om deze tweeledige doelstelling te realiseren zijn de reclasseringsorganisaties ingebed in de justitieketen en werken ze tegelijkertijd nauw samen met instellingen voor zorg, hulp- en dienstverlening.

Ook de kerntaken, werkprocessen en instrumenten van de drie organisaties zijn gelijk. De reclasseringsorganisaties kennen vier kerntaken, te weten diagnose & advies, toezicht, gedragsinterventies en uitvoeren van werkstraffen. Een korte toelichting per kerntaak:

- *Diagnose & Advies:* De reclassering adviseert de rechterlijke macht of de officier van Justitie, voorafgaand aan justitiële besluiten. Dit gebeurt vooral als, na een eerste screening, het beeld niet duidelijk is, of als er sprake is van een aanzienlijk risico of ernstige problemen. In een reclasseringsadvies wordt beschreven welke criminogene factoren een rol spelen bij het delict en wat kan worden gedaan om herhaling te voorkomen. Tevens geeft de reclassering aan welk juridisch kader naar haar oordeel het meest passend is, en indien nodig en mogelijk worden bijzondere voorwaarden voorgesteld. Voor de systematische screening en weging van criminogene factoren maken de reclasseringswerkers gebruik van het instrument RISC, dat is gebaseerd op het Britse instrument Oasys. Een van de schalen van dit instrument heeft betrekking op inkomen en rondkomen met geld. Schulden vallen onder deze schaal.
- *Toezicht:* De reclassering houdt toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden die opgelegd worden bij diverse varianten van voorwaardelijke sancties en bij schorsing van voorwaardelijke hechtenis. Bij toezicht horen zowel controlerende activiteiten gericht op risicomangement als begeleidende activiteiten gericht op het motiveren en stimuleren van (verslaafde) delinquenten om zich aan de voorwaarden te houden. Ook ondersteuning bij het realiseren van omstandigheden die dit mogelijk maken horen bij het toezicht. Bij toezicht is 'meldingsgebod bij de reclassering' altijd een van de bijzondere voorwaarden. Bijzondere voorwaarden kunnen verder zijn gericht op het inperken van vrijheid (bijvoorbeeld contactverbod, locatiegebod, drugs- of alcoholverbod) en op het beïnvloeden van gedrag en omstandigheden (bijvoorbeeld gedragsinterventies, ambulante of klinische behandeling of opname in een 24-uursvoorziening). De intensiteit van het toezicht wordt (met behulp van RISC) bepaald op grond van de hoogte van het risico op recidive, de kans op schade voor anderen en op de kans op onttrekking.
- *Gedragsinterventies:* Gedragsinterventies zijn gericht op het beïnvloeden van gedrag dat samenhangt met het plegen van delicten en op maatschappelijke re-integratie. Het zijn gestructureerde trainingen, ontwikkeld voor specifieke doelgroepen en met een duidelijk doel en een geprotocolleerd verloop. Op basis van het

reclasseringsadvies wordt besloten of een gedragsinterventie is geïndiceerd en zo ja, welke. Sinds een aantal jaren worden de interventies die de reclassering aanbiedt getoetst door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Deze toetsing vindt plaats aan de hand van enkele criteria die relevant zijn gebleken voor het effectief terugdringen van recidive. De afgelopen jaren zijn verschillende gedragsinterventies erkend, waarvan een aantal betrekking heeft op verslavingsproblematiek. Bijvoorbeeld de 'leefstijltraining justitiabelen', die is toegespitst op de relatie tussen middelengebruik en delictgedrag en de 'gedragsinterventie alcohol en geweld', voor mensen die gewelddadige delicten plegen onder invloed van alcohol. Voor het oplossen van schulden en met geld is geen erkende gedragsinterventie beschikbaar. De achtergrond hiervan is dat er geen directe correlatie kon worden gelegd conform de evidence based eisen van erkenningscommissie tussen recidive en financiële problemen.

- *Uitvoeren van werkstraffen*: De uitvoering en begeleiding van werkstraffen. Deze activiteit is primair gericht op de tenuitvoerlegging van een sanctie en biedt weinig ruimte om het reclasseringswerk specifiek te richten op onderliggende problematiek zoals middelengebruik en/ of schulden. Daarom wordt deze activiteit hier niet nader beschreven.

Clënten van de verslavingsreclassering

De beleidskaders en werkprocessen van de drie reclasseringsorganisaties komen dus overeen, maar er zijn ook verschillen. Die verschillen zijn te vinden in de doelgroepen waarop zij zich primair richten (hoewel hier ook sprake is van overlap, gegeven de complexe problematiek van veel reclasseringscliënten). Op grond van de overeengekomen regels voor verdeling van cliënten komen mensen voor wie het middelengebruik een belangrijke aanleiding is voor het plegen van delicten, vooral terecht bij de SVG, de verslavingsreclassering dus. Dit geldt voor ongeveer 30 procent van het totale aantal reclasseringscliënten. LJ&R richt zich meer specifiek op dak- en thuisloze reclasseringscliënten. Bij hen komt ongeveer 10 procent van het totale aantal terecht. De overige reclasseringscliënten, ongeveer 60 procent, komen terecht bij Reclassering Nederland.

De SVG is een netwerkorganisatie, bestaande uit een landelijk stafbureau en elf landelijk gespreide instellingen voor verslavingszorg met een reclasseringserkenning. De verslavingsreclassering vormt een integraal onderdeel van de verslavingszorg, de reclasseringsafdeling is ook fysiek aanwezig in de instellingen voor verslavingszorg. Mensen voor wie het middelengebruik een belangrijke factor is bij het plegen van delicten kunnen hier terecht komen. Daarbij gaat het vooral om mensen die een ernstig delict pleegden, en/ of die behoren tot een doelgroep die valt binnen het lokale veiligheidsbeleid, en/ of die een straf opgelegd krijgen die door de reclassering wordt uitgevoerd.

Op 31 december 2012 stonden er 17.752 unieke personen bij de SVG geregistreerd. Naast verslavingsproblematiek kampen zij vaak met problemen op tal van leefgebieden, zoals relaties, huisvesting, scholing, werk en inkomen. Schuldenproblematiek maakt nadrukkelijk onderdeel uit van problemen met inkomen. Onderstaande tabel geeft een indruk van de cliënten en hun verslavingsproblematiek (peildatum 31-12-2012).

Aantal unieke klanten SVG	17.752
Gemiddelde leeftijd	37,5 jaar
Man	92,8 procent
Vrouw	7,2 procent
Alleen drugsgebruik	35,5 procent
- waarvan soft drugs	5,12 procent

- waarvan hard drugs	27,17 procent
Alleen alcoholgebruik	5,4 procent (waarvan 2,5 procent excessief)
Combinatie alcohol- en drugsgebruik	31,8 procent
Overige problematiek zoals psychosociale problemen	27,2 procent

Tabel 1: Kenmerken cliënten van de verslavingsreclassering

Agressie	6372
Opiumwet	1133
Overig	319
Verkeer	296
Vermogensdelicten zonder geweld	3921
Vermogensdelicten met geweld	1231
Zeden	356

Tabel 2: De strafbare feiten waar cliënten van de verslavingsreclassering van werden verdacht of zijn veroordeeld

Dit overzicht maakt duidelijk dat bij de doelgroep van dit onderzoek gedacht moet worden aan mensen:

- Die delicten plegen, waarvan een aanzienlijk deel ernstig, leidend tot schade bij anderen;
- die daarnaast kampen met complexe problemen;
- bij wie problematisch gebruik van middelen onderdeel uitmaakt van de complexe problematiek.

Bijlage 2: Inrichting van de (gemeentelijke) schuldhulpverlening

Wie (problematische) schulden heeft, kan een beroep doen op onder meer de gemeente. In deze bijlage is uitgewerkt welke voorzieningen er zijn en in hoeverre deze toegankelijk zijn voor cliënten van de verslavingsreclassering. Daarbij besteden we de meeste aandacht aan de schuldhulpverlening omdat dit de enige voorziening is die tot bij problematische schulden toch op afzienbare termijn tot een schuldenvrije toekomst leidt.

Er zijn verschillende voorzieningen beschikbaar voor schuldenaren

Wie hulp zoekt voor zijn of haar schulden kan bij verschillende organisaties terecht. De voorzieningen zijn grofweg in te delen in vier groepen die elk een ander doel dienen:

- Oplossen praktische problemen zoals een te diep gelegd beslag of te hoge incasso-kosten: sociaal raadslieden, Het Juridisch Loket en sites om zelf mee aan de slag te gaan;
- beheren inkomen: budgetbeheer en beschermingsbewind;
- beïnvloeden van gezond financieel gedrag: maatschappelijk werk en inzet vrijwilligers;
- schuldenvrije toekomst: gemeentelijke, wettelijke en private schuldhulpverlening.

Per voorziening wordt hier kort beschreven wat deze inhoudt en in hoeverre de voorziening binnen het bereik ligt van cliënten van de verslavingsreclassering.

Sociaal Raadslieden

Het Sociaal Raadsliedenwerk (SRW) geeft gratis advies en informatie op sociaaljuridisch terrein aan mensen die problemen hebben met regels en instanties. De sociaal raadslieden zijn beschikbaar voor mensen met een inkomen onder een bepaalde grens (alleenstaand < 20.000 euro en partners < 40.000 euro). De sociaal raadslieden zijn niet in alle gemeenten beschikbaar. Ze hebben 500.000 keer per jaar contact met burgers. De top drie aan onderwerpen waarvoor om ondersteuning wordt gevraagd zijn belastingen (veel toeslagen), uitkeringen en consumentenzaken. Sociaal raadslieden bieden onder meer ondersteuning bij het invullen van formulieren, brieven schrijven, beslagen corrigeren en betalingsregelingen treffen.

Bijna alle cliënten van de verslavingsreclassering zijn afhankelijk van een uitkering. Ze vallen dan ook bijna allemaal onder de inkomensgrens. Dit betekent dat cliënten van de verslavingsreclassering die in een gemeente wonen waar de sociaal raadslieden actief zijn daar een beroep op kunnen doen.

Het Juridisch Loket

Alle Nederlanders kunnen met juridische vragen terecht bij Het Juridisch Loket. Indien er ondersteuning nodig is van een advocaat kunnen mensen met een lager inkomen daar gesubsidieerde rechtsbijstand voor krijgen. Bij Het Juridisch Loket kunnen mensen onder meer terecht voor vragen over schulden en incasso⁹, uitkeringen en andere zaken die te maken hebben met financiële problemen. In het totaal bezochten in 2012 1,3 miljoen mensen de website van Het Juridisch Loket en namen ruim 850.000 mensen contact op.

cliënten van de verslavingsreclassering kunnen een beroep doen op Het Juridisch Loket. Aangezien het merendeel een (bijstand)uitkering heeft en derhalve een laag inkomen, kunnen ze doorgaans een beroep doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarvoor moet wel een eigen bijdrage betaald worden. Bij grote schuldenproblematiek is daar lang niet altijd geld voor.

⁹ Zie <http://www.juridischloket.nl/vraagenantwoord/consument-geldzaken/schulden-en-incasso/Pages/default.aspx> en <http://www.juridischloket.nl/overhetjuridischloket/media/nieuws/Pages/uit-de-schulden-komen.aspx>

Sites om zelf mee aan de slag te gaan

Er zijn diverse sites die mensen met (een risico) op financiële problemen ondersteuning bieden. De meest gebruikte zijn waarschijnlijk www.zelfjeschuldenregelen.nl, www.berekenuwrecht.nl en www.nibud.nl. De sites bieden informatie en praktische ondersteuning in de vorm van bijvoorbeeld voorbeeldbrieven. Het gebruik van de site vereist een minimale taalvaardigheid die lang niet alle cliënten van de SVG hebben. Ook is het noodzakelijk dat de gebruikers weten wat ze willen en wat ze zoeken. Ook dit is een belemmering voor veel cliënten van de verslavingsreclassering.

Budgetbeheer

Als iemand tijdelijk of langdurig niet in staat is om zelf zijn uitgaven te reguleren, biedt budgetbeheer een uitkomst. Budgetbeheer wordt geboden in verschillende vormen, door verschillende partijen en onder verschillende voorwaarden. De vorm varieert van totaal beheer tot het inhouden van betalingen voor schuldeisers. Bij totaal beheer krijgt de schuldenaar weekgeld om van te leven. Als hij of zij een winterjas, schoolreisje of andere uitgave wil doen moet hij daarvoor een verzoek in dienen bij de budgetbeheerder. Er zijn verschillende *partijen* die budgetbeheer aanbieden. De meest voorkomende zijn gemeenten/ schuldhulpverlenende organisaties, partijen die het aanbieden als onderdeel van andere ondersteuning zoals GGZ of verslavingszorg en commerciële partijen. Gemeenten/ schuldhulpverlenende organisaties bieden budgetbeheer doorgaans aan in het kader van de schuldhulpverlening. Tot een paar jaar geleden werd er in dit kader ook wel langdurig budgetbeheer aangeboden aan mensen die nog niet toe waren aan een schuldregeling, uitvielen of na afloop van een regeling nog ondersteuning nodig hadden. Tegenwoordig bieden de meeste gemeenten alleen budgetbeheer als onderdeel van een schuldregeling (zie voor een toelichting op dit proces de volgende paragraaf). Er zijn ook instellingen die budgetbeheer bieden als onderdeel van andere ondersteuning, bijvoorbeeld in het kader van verslavingszorg. In de afgelopen jaren is deze voorziening fors afgebouwd. De meeste cliënten bij verslavingszorg en andere instellingen moeten zelf hun financiën managen. Degenen die niet in aanmerking komen voor budgetbeheer via een gemeente/schuldhulpverlening of een instelling zoals verslavingszorg hebben nog een derde optie: commerciële partijen. In dat geval betaalt de cliënt gemiddeld een bedrag van 50 à 60 euro voor het beheren van de financiën. Er zijn geen landelijke cijfers beschikbaar. Bij de NVVK lopen ruim 50.000 budgetbeheerrekeningen (NVVK, 2013). Als wordt aangenomen dat er bij andere partijen dan de NVVK wat minder budgetbeheerrekeningen lopen dan bij de branchevereniging, dan lopen er in Nederland in het totaal naar schatting 70.000 a 80.000 budgetbeheerrekeningen.

Cliënten van de verslavingsreclassering die gebruik willen maken van budgetbeheer om de financiële situatie te stabiliseren of stabiel te houden, zijn doorgaans aangewezen op commercieel budgetbeheer. Zij komen vaak (nog) niet in aanmerking voor gemeentelijke schuldhulpverlening (zie volgende paragraaf) en het aantal plekken voor budgetbeheer bij instellingen voor verslavingszorg is tegenwoordig heel beperkt. De meeste cliënten van de verslavingsreclassering komen rond van een (bijstands)uitkering. Aangezien de meeste ook forse financiële problemen hebben, ligt er vaak beslag op die uitkering en andere voorzieningen zoals huur- en zorgtoeslag. De cliënten hebben feitelijk vaak niet eens negentig procent van een bijstandsuitkering ter beschikking. In die situatie is het zelf betalen van budgetbeheer voor 50 à 60 euro in theorie een mooie oplossing maar er zijn nauwelijks cliënten die bereid en/of in staat zijn om dat bedrag vrij te maken voor (grotere) financiële stabiliteit.

Beschermingsbewind

Budgetbeheer reguleert het inkomen en de uitgaven. Er is een groep mensen die zoveel beperkingen heeft dat ze meer ondersteuning nodig hebben. Deze groep kan een beroep doen op beschermingsbewind. Dit is een voorziening die via de rechtbank verloopt en alleen beschikbaar is voor mensen met een psychosociale, cognitieve of fysieke beperking waar een arts een diagnose op heeft gesteld (laag IQ, schizofrenie, etc.). De bewindvoer-

der beheert niet alleen het inkomen maar zorgt er ook voor dat alle andere noodzakelijke administratieve zaken worden afgehandeld. Denk daarbij onder meer aan het aanvragen van huur- en zorgtoeslag, aangifte inkomstenbelasting en/ of het corrigeren van te diep gelegde beslagen. De rechter toetst een verzoek om beschermingsbewind. Bij toelating moet er een eigen bijdrage worden betaald aan de bewindvoerder. Mensen met een laag inkomen kunnen deze vergoed krijgen uit de bijzondere bijstand. Een bewind kan alleen worden opgeheven door de rechter. Er zijn geen landelijke cijfers over het aantal mensen dat onder bewind staan.

Waarschijnlijk komt een substantieel deel van de cliënten van de verslavingsreclassering in aanmerking voor beschermingsbewind. Gezien de grote groep met een laag inkomen, komen ze ook in aanmerking voor de compensatie uit de bijzondere bijstand. In de praktijk willen cliënten vaak niet onder bewind. Teleurstellende ervaringen uit het verleden met hulpverleners of verhalen van mensen die ze kennen, maakt dat ze lang niet altijd hun financiën durven over te geven aan een bewindvoerder. Overigens is dat niet helemaal onterecht. Zowel uit de hoek van de schuldhulpverlening als door de reclasseringswerkers die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd zijn er signalen dat bewindvoering niet altijd glad verloopt. Een bijkomstig aandachtspunt is dat bewindvoering net als budgetbeheer vooral inkomsten en uitgaven reguleert. Een bewindvoerder lost geen schuldenproblematiek op. Voor cliënten van de verslavingsreclassering met grote schulden betekent dit dat zij ondanks beschermingsbewind dus nog steeds op een inkomen (ver) onder de beslagvrije voet terecht kunnen komen (Jungmann et al., 2011), met alle risico's op recidive die dat met zich meebrengt van dien.

Maatschappelijk werk

In de afgelopen jaren heeft het maatschappelijk werk een steeds belangrijker rol gekregen bij de uitvoering van de schuldhulpverlening. Het maatschappelijk werk biedt ondersteuning bij het aanleren van nieuw gezonder financieel gedrag of überhaupt met het gezond omgaan met geld. De manier waarop de ondersteuning wordt geboden verschilt per organisatie. Veel ingezette interventies zijn budgetcursussen, inloopvoorzieningen en individuele trajecten. Er bestaat geen onderzoek naar het rendement van deze interventies. Er is ook niet bekend hoe veel mensen jaarlijks van een maatschappelijk werk instelling ondersteuning krijgen.

De interventies die het maatschappelijk werk biedt sluiten soms meer en soms minder goed aan op de (on)mogelijkheden van cliënten van de SVG. De mate waarin de interventies aansluiten hangt af van de aard van de problematiek en het soort en de vorm van de interventies die lokaal worden aangeboden. In veel gevallen zijn de interventies gericht op wat lichtere financiële en gedragsproblematiek dan de problematiek van de cliënten van de verslavingsreclassering.

Vrijwilligers

In de afgelopen jaren zijn diverse vrijwilligersorganisaties gaan voorzien in ondersteuning bij de financiën. Een vrijwilliger komt dan gedurende een periode van maximaal een jaar een keer in de week, twee weken of maand langs om met iemand samen de post door te werken en betalingen te verrichten. Het idee van het vrijwilligerswerk is dat een maatje iemand helpt om (weer) grip te krijgen op de financiën. Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal actieve vrijwilligers. Alleen bij Humanitas zijn al meer dan 7.000 vrijwilligers actief. Naar schatting gaat het al snel om meer dan 30.000 vrijwilligers die gemiddeld iets meer dan één cliënt ondersteunen.

Bij de reclassering is een bewuste en professioneel begeleide inzet van het sociale netwerk van cliënten (bijvoorbeeld bij jongvolwassenen) in opkomst, evenals het werken met

vrijwilligers (bijvoorbeeld Cosa voor zedendelinquenten).¹⁰ Professioneel begeleide vrijwilligers kunnen een rol spelen bij het bijhouden van de post en bij het voorkomen van isolement, door bezoeken en sociale activiteiten. De mogelijkheden tot inzet van vrijwilligers bij zware verslavingen is echter beperkt. Waar het wel mogelijk is, kan de inzet van vrijwilligers een problematische en complexe schuldenproblematiek misschien iets draaglijker maken, maar niet oplossen. Daarvoor is eigenlijk altijd een schuldregeling met kwijtschelding nodig en dat vraagt professionele schuldhulpverlening.

Gemeentelijke en wettelijke schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening is sinds 1 juli 2012 een wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten. De taken en verantwoordelijkheden zijn geregeld in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). De wet biedt grote discretionaire ruimte aan gemeenten. Dit verklaart mede de grote verschillen in zowel in de wijze waarop zij de schuldhulpverlening organiseren als in de effectiviteit. Verschillen zitten onder meer op zaken zoals:

- De uitvoering: de ene gemeente voert het zelf uit terwijl andere gemeenten maatschappelijk werk, een kredietbank of bijvoorbeeld een commerciële partij inhuren.
- De toelating: sommige gemeenten laten iedereen toe terwijl de meeste gemeenten tegenwoordig in een screening selecteren op motivatie en vaardigheden.
- De producten: er zijn gemeenten die alleen advies bieden en schuldbemiddelingen treffen terwijl andere gemeenten ook nog een of meer van de volgende producten aanbieden: schuldsanering, budgetcoaching, budgetbeheer, beschermingsbewind (zie voorgaande pagina's voor een verklaring van deze producten).

Naast verschillen zijn er in de uitvoering ook overeenkomsten. Voor bijna alle gemeenten geldt dat zij:

- Bij de uitvoering van de schuldhulpverlening nadrukkelijk de positie van intermediair kiezen (en dus in hun werkzaamheden de belangen van de schuldenaar en crediteuren afwegen);
- in beginsel proberen om mensen aan een schuldevrije toekomst te helpen maar zich realiseren dat dit lang niet altijd op afzienbare termijn mogelijk is;
- waar nodig een schuldsituatie eerst stabiliseren door inkomsten en uitgaven met elkaar in balans te brengen voordat wordt begonnen met een poging om een regeling te treffen voor de bestaande schulden;
- schuldenaren die moeite hebben met budgetteren of andere basale financiële vaardigheden missen een ondersteuningsaanbod bieden om daar alsnog in te voorzien.

De meeste gemeenten hebben zich bij de uitvoering gecommitteerd aan de voorschriften van de NVVK, de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. Concreet betekent dit dat zij zich bij de uitvoering onder meer moeten houden aan voorschriften die zijn opgenomen in de Gedragscode Schuldregelen. De NVVK schrijft niet voor welke diensten en producten een gemeente moet aanbieden. Gemeenten zijn vrij om te bepalen of zij al dan niet schuldsaneringen, budgetbeheer et cetera aanbieden. Wel schrijft de NVVK ten aanzien van de verschillende diensten en producten voor hoe deze uitgevoerd moeten worden.

Het werkproces begint met een screening

In de afgelopen jaren hebben de meeste gemeenten de schuldhulpverlening anders ingericht. Tot een jaar of vijf geleden, probeerden gemeenten praktisch voor iedereen die zich meldde met problematische schulden een schuldregeling te treffen. Dit is een driejarige

¹⁰ Cosa: Circles of Support and Accountability. Een methode, ontwikkeld in Canada, waarbij een ring van vrijwilligers, onder professionele begeleiding van de reclassering, een social network vormt voor een zedendelinquent. Inzet van deze methode, onder conditie van een goede selectie van de doelgroep, vermindert de recidive aanzienlijk. Zie www.rn.nl.

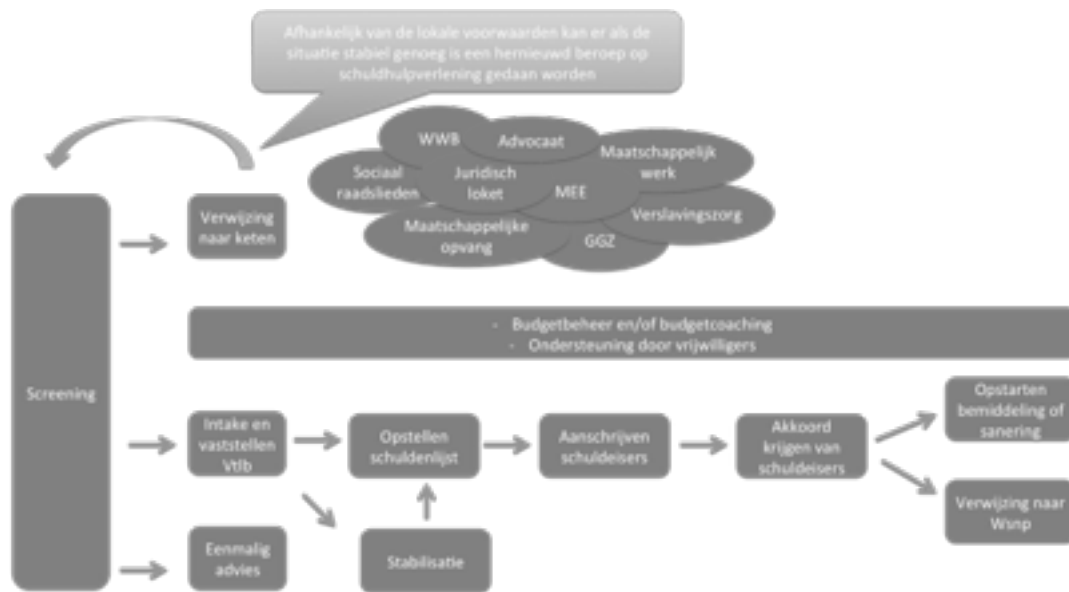
regeling waarbij de schuldenaar moet rondkomen van een inkomen net onder het bijstandsniveau. Gedurende de regeling mogen er geen nieuwe schulden of achterstanden ontstaan. Aan het eind van de schuldregeling wordt de resterende schuld kwijtgescholden (en krijgt de schuldenaar een “schone lei”). Vaak gaat dit om percentages van zeventig à tachtig procent van degenen die zich aanmeldden.

De praktijk wees echter uit dat lang niet iedereen in staat is om een schuldregeling met succes te doorlopen. Het is een hele opgave om drie jaar lang rond te komen van een inkomen onder bijstandsniveau. Alleen schuldenaren die echt gemotiveerd zijn om uit de problemen te komen en beschikken over voldoende financiële vaardigheden lukt dit. Om uitval te voorkomen gaan de meeste gemeenten tegenwoordig van tevoren na of de kans reëel is dat een schuldenaar de zware schuldregeling met succes volbrengt. Dit doen ze door in een screening bijvoorbeeld na te gaan of de vrager om schuldhulpverlening (Karsenberg et al., 2013):

- er van *overtuigd* is dat het hebben van problematische schulden niet normaal is en gelooft dat ze zelf invloed hebben op de oplossing van hun probleem;
- bereid is om *concessies* te doen (minder geld uitgeven aan roken, hobby's, eten of een niet voor werk noodzakelijke auto de deur uit doen);
- zich *verantwoordelijk voelt* voor de schuldsituatie (en dus niet naar een ex-partner of schuldeisers wijst als verantwoordelijken en de eigen positie in termen van slachtofferschap beschouwt);
- voldoende *gezond financieel gedrag* vertoont (dit wil onder meer zeggen dat iemand de post opent, bijhoudt wat de inkomsten zijn, een budget maakt om van rond te komen, etc.);
- er *juridische belemmeringen* zijn voor een schuldregeling (bijvoorbeeld dat de schuldenlast nog niet is vastgesteld vanwege een lopende scheiding, een overkochte woning of omdat een vordering wordt betwist).

De screening heeft als doel om in kaart te brengen of de schuldenaar zich in een problematische schuldsituatie bevindt en als dat het geval is of hij of zij direct of op afzienbare termijn aan een schuldregeling kan beginnen. Er is sprake van een problematische schuldsituatie als de schuldenlast zo hoog is dat iemand die niet binnen drie jaar kan aflossen als er maximaal aan wordt afbetaald. Als de schuldsituatie niet problematisch is, dan krijgt de schuldenaar doorgaans een eenmalig advies hoe de problemen zijn op te lossen. Het komt bijvoorbeeld voor dat iemand geen gebruik maakt van huurtoeslag. Zodra die is aangevraagd, wordt er met terugwerkende kracht nog een bedrag betaald en is het besteedbaar inkomen voortaan hoger dan voorheen. Soms is dat genoeg om de financiële problemen op te lossen en nieuwe te voorkomen.

Als de schuldsituatie wel problematisch is, wordt bezien of de schuldsituatie in juridisch opzicht regelbaar is en of iemand voldoende gemotiveerd is om een *traject schuldregeling* te doorlopen. Mocht een schuldregeling niet direct maar wel op afzienbare termijn tot de mogelijkheden behoren dan krijgt de schuldenaar bij veel gemeenten een *stabilisatieperiode* aangeboden. In deze periode wordt bijvoorbeeld huur- en zorgtoeslag aangevraagd om er voor te zorgen dat het inkomen op orde is. Als er zwaarwegende belemmeringen zijn waardoor een schuldregeling vooralsnog niet mogelijk is, wordt de schuldenaar verwezen naar een *ketenpartij* om de belemmering weg te nemen. Denk daarbij aan allerlei zaken zoals het onder controle krijgen van een verslaving, juridische duidelijkheid creëren ten aanzien van de hoogte van de vordering of het inschakelen van iemands netwerk om langduriger ondersteuning te geven bij het bijhouden van de financiën.



Figuur 5: Schematische weergave van het werkproces

Verwijzing naar de keten

Bij een verwijzing naar de keten is het afhankelijk van de aard en ernst van de belemmering hoe lang het duurt voordat iemand opnieuw een beroep kan doen op de schuldhulpverlening. Gedurende deze periode hebben schuldeisers alle mogelijkheden om de vorderingen op te eisen. In de afgelopen jaren kregen allerlei (overheids-) crediteuren nieuwe incassobevoegdheden. Zo mag de belastingdienst in bepaalde situaties bedragen direct van iemands bankrekening afschrijven, krijg je bij het niet betalen van je zorgpremie na zes maanden maandelijks een boete van 30 procent en mag de woningcorporatie beslag leggen op huurtoeslag die gezien het inkomen eigenlijk nodig is om de lopende huur te betalen. Het gevolg van deze samenloop is dat het regelmatig voorkomt dat mensen met problematische schulden een inkomen overhouden onder de beslagvrije voet. De beslagvrije voet is een wettelijk vastgestelde norm van 90 procent van de bijstandsnorm. Als mensen daaronder zakken, dan is het ontstaan van nieuwe schulden doorgaans onvermijdelijk (Jungmann et al., 2011).

Als de reden om iemand te verwijzen naar de keten is dat iemand niet in staat is om zelfstandig zijn financiën bij te houden (en dus ook geen nieuwe schulden te maken) dan is de inzet van budgetbeheer ideaal. Echter, in de praktijk is dit doorgaans niet zomaar beschikbaar. Schuldenaren moeten dit dan zelf inkopen bij een commerciële partij. De kosten daarvan bedragen al snel 50 euro per maand wat erg veel geld is bij een klein budget. Voor deze groep valt het vaak niet mee om nieuw financieel gedrag aan te leren terwijl ze hun financiën zelfstandig moeten bijhouden. Een enkele gemeente biedt deze groep tijdelijk budgetbeheer of andere ondersteuning.

Schuldregeling met eventueel stabilisatie

Als iemand direct of op afzienbare termijn kan instromen in een schuldregeling, wordt hij of zij verwezen naar een traject daartoe. Dit traject begint vaak met een intake waarin wordt bekeken:

- Of iemand direct kan instromen of dat de situatie eerst gestabiliseerd moet worden;
- of er wordt geprobeerd om een schuldbemiddeling of een schuldsanering te treffen. Veel organisaties treffen beide soorten regelingen maar er zijn ook veel organisaties die alleen schuldbemiddelingen treffen;

- of de schuldenaar de schuldregeling op eigen kracht kan doorlopen of (tijdelijk) ondersteuning nodig heeft van een vrijwilliger, budgetcoaching nodig heeft of budgetbeheer.

In de intake wordt ook het zogenaamde 'Vtlb' vastgesteld.¹¹ Deze afkorting staat voor 'vrij te laten bedrag' oftewel het geld dat iemand maandelijks overhoudt om van te leven. Om het Vtlb te kunnen berekenen heeft de schuldhulpverlener allerlei gegevens nodig. Niet alleen het inkomen maar ook de hoogte van de zorgtoeslag, huurtoeslag eventuele heffingskortingen et cetera wegen mee in de berekening.

Het kan voorkomen dat iemand voldoet aan de voorwaarden van een schuldregeling maar dat er eerst nog enkele zaken geregeld moeten worden. Bijvoorbeeld het aanvragen van zorg- of huurtoeslag. Doorgaans verstrijkt er wel een week of 8 à 10 voordat de Belastingdienst toeslagen definitief toekent. In dat geval wordt de schuldsituatie eerst gestabiliseerd. Althans voor zover dat lukt want schuldeisers houden ook gedurende deze periode al hun bevoegdheden om te incasseren.

De volgende stap in een traject schuldregeling is om een lijst te maken van alle schuldeisers en deze aan te schrijven. Aan de schuldeisers wordt gevraagd hoe hoog hun vordering is. In deze fase verstrijken er doorgaans diverse weken omdat lang niet alle schuldeisers direct reageren. Gemeentelijke schuldhulpverlening is gebaseerd op vrijwillige medewerking, dus meer dan (vriendelijke) brieven en bellen om opheldering heeft de kredietbank niet in haar macht. Zeker schuldeisers die beslag hebben laten leggen op het inkomen en op die manier maandelijks een gedeeltelijke terugbetaling krijgen, hebben er belang bij om het beslag te laten voortgaan. Immers, elke maand langer beslag is toch weer een stukje meer geïncasseerd. Bij een wettelijke schuldregeling (Wsnp) wordt het bedrag dat per maand beschikbaar is eerlijk gedeeld volgens de rang en de omvang van alle schulden en vervallen eventuele beslagen.

Als bekend is bij wie iemand allemaal schulden heeft en hoe hoog de bedragen zijn, werkt de schuldhulpverlening een voorstel uit. Er wordt berekend hoeveel de schuldenaar in drie jaar kan afbetalen. Daarvoor wordt 36 keer het bedrag genomen dat overblijft van het inkomen na aftrek van het Vtlb op maandbasis. De meeste schuldhulpverlenende organisaties houden op dat bedrag een percentage aan rente of bemiddelingskosten in dat gelijk is aan de maximale wettelijke rente. Dat wil zeggen al snel een percentage of 15 a 18. De schuldeisers krijgen het voorstel met de vraag of ze bereid zijn om mee te werken. Ook deze fase kost al snel meerdere weken, want net als bij de vorige stap reageren lang niet alle schuldeisers direct.

Voor de schuldenaar is dit een lastige fase. Vanaf het moment van de aanmelding duurt het vaak maanden voor ze weten of er een schuldregeling tot stand komt. Gedurende die periode komen ze al rond van het Vtlb. Maar ondertussen krijgen ze vaak nog allerlei brieven, telefoontjes en bezoeken van deurwaarders. Of er uiteindelijk een schuldregeling tot stand komt, hangt van de schuldeisers af. Als ze allemaal akkoord gaan, wordt de regeling getroffen. Als er één of enkele schuldeisers weigeren, kan de schuldhulpverlening de betreffende schuldeiser(s) in veel gevallen via de rechtbank dwingen om mee te werken. Als meerdere schuldeisers weigeren, kan de schuldenaar een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen, als hij aan de daarvoor geldende strenge toelatingseisen voldoet.

De schuldenaar tekent bij de intake een schuldregelingsovereenkomst. Als er een schuldregeling tot stand komt, gaat deze in vanaf de datum van de schuldregelingsovereenkomst. Na maanden wachten op antwoord of er een regeling mogelijk is, is de schulden-vrije eindstreep dan wel al een eind dichterbij bereik.

¹¹ Zie http://www.wsnp.rvr.org/index_vtlb.cfm?section=burger voor de berekeningswijze van het Vtlb.

Voor de meeste schuldenaren is een schuldregeling niet direct binnen bereik

Het ontbreekt aan landelijke gegevens over in- en doorstroom in de schuldhulpverlening. Voor zover er lokale gegevens beschikbaar zijn (uit de grote steden), laten die een beeld zien waarin zeker de helft van de schuldenaren die een beroep doen op schuldhulpverlening eerst naar een ketenpartner worden verwezen, omdat er problemen zijn die eerst moeten worden opgelost. Concreet betekent dit voor mensen met (problematische) schulden dat het aanpakken van hun schuldenproblematiek een tocht met veel onzekerheid en een lange adem is. Als er zwaarwegende belemmeringen zijn om gebruik te maken van een traject schuldregeling, duurt het al snel een maand of zes tot een jaar voordat ze opnieuw een beroep kunnen doen. De aanhoudende druk van schuldeisers in een situatie waarin er geen echte oplossing is, wordt door veel schuldenaren als psychisch en vaak zelfs fysiek zwaar ervaren. Veel schuldenaren ervaren zware stress over de vraag, hoe ze de komende week of de maand door kunnen komen en wat ze moeten doen als er een keer een financiële tegenvaller is (wasmachine kapot, bon voor rijden zonder licht op de fiets, et cetera) of als ze voor een grote uitgave staan (zwemles voor de kinderen).

Ook schuldenaren die worden verwezen naar een traject schuldregeling hebben te maken met veel stress en onzekerheid. De schuldeisers blijven vaak duwen terwijl het maanden duurt voordat duidelijk is of er een schuldregeling tot stand komt. Ze moeten gedurende deze maanden laten zien dat ze niet terugvallen en toch ergens een nieuwe schuld maken. Dat is onder de grote stress een hele opgave die lang niet iedereen voor elkaar krijgt. Gemiddeld genomen kunnen schuldhulpverlenende organisaties voor ongeveer 70 procent van de mensen die in aanmerking komen voor een traject schuldregeling ook daadwerkelijk een schuldregeling treffen. Van die groep redt ongeveer 70 procent het om de schulden-vrije eindstreep te halen. Van elke honderd mensen die zich melden met een problematische schuldsituatie worden er dus gemiddeld vijventwintig schuldenvrij dankzij een schuldregeling. Voor de overige 75 mensen geldt dat hun schuldenlast zo hoog is dat zij die niet of nauwelijks zelfstandig kunnen oplossen en dus jaren moeten ploeteren en vaak in patronen van gaten met gaten vullen komen. Stress en bestaansonzekerheid worden dan vaste onderdelen van het leven met alle impact op het persoonlijk welzijn, de opvoeding van de kinderen en negatieve uitwerking op de deelname aan het arbeidsproces van dien.

Voor de 'gemiddelde' schuldenaar is een beroep op de schuldhulpverlening en het met succes doorlopen van een schuldregeling dus al een hele opgave. Voor cliënten van de verslavingsreclassering geldt dat zij vaak maar in geringe mate gemotiveerd zijn en lang niet altijd beschikken over de noodzakelijke (financiële) vaardigheden. Op deze plek constateren wij dat gemeentelijke schuldhulpverlening voor de meeste cliënten van de verslavingsreclassering onvoldoende aansluit op hun mogelijkheden.

De inzet van schuldhulpverlening leidt tot baten op andere terreinen

Er is allerlei samenhang tussen schuldenproblematiek en problemen op andere domeinen van het leven. Die samenhang leidt ertoe dat er voor gemeenten ook financieel een relatie ligt tussen de uitvoering van schuldhulpverlening en de ondersteuning op andere terreinen zoals maatschappelijk werk en verslavingszorg. Onderzoek van de Hogeschool Utrecht en Regioplan wijst uit dat met de inzet van 1 euro aan schuldhulpverlening gemiddeld 2,40 euro wordt bespaard aan uitgaven die anders hoofdzakelijk voor rekening waren geweest voor de gemeente (Jungmann, Van Geuns e.a., 2011).

De belangrijkste batenplaatsen zijn re-integratie en wonen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat mensen met een WWB uitkering en schulden gemiddeld 4 à 12 maanden eerder uitstromen als zij als onderdeel van de re-integratie ook gebruik maken van schuldhulpverlening. De totale kosten van een bijstandsuitkering (uitkering plus uitvoeringskosten) bedragen ongeveer 18.000 euro per jaar. Als de gemiddelde bijstandsduur met 4 tot 12 maanden kan worden teruggebracht dankzij de inzet van schuldhulpverlening, dan worden daarmee dus flinke bedragen op andere terreinen bespaard.

In dit onderzoek is niet gekeken naar de baten voor de reclassering. Gezien de directe en indirecte relaties van schulden met variabelen in de RISC ligt het voor de hand dat effectieve schuldhulpverlening voor cliënten van de verslavingsreclassering ook baten in het justitiedomein oplevert.

Private schuldhulpverlening

Er zijn ook private partijen die schuldhulpverlening aanbieden. In de wet op het consumentenkrediet (Wck) is bepaald dat schuldhulpverlening tegen betaling door de debiteur in principe verboden is. Alleen een selecte groep partijen waaronder gemeenten, advocaten en deurwaarders mogen schuldhulpverlening tegen betaling door de debiteur aanbieden. Private partijen die schuldhulpverlening aanbieden en daarvoor worden betaald moeten hun betaling van een derde krijgen. Bijvoorbeeld van een werkgever. In de praktijk zijn er helaas wel allerlei malafide bureaus die schuldhulpverlening tegen betaling door de debiteur aanbieden. Het ontbreekt aan inzicht op hetgeen deze ondersteuning oplevert. Ook is niet bekend hoeveel mensen er gebruik van maken. In 2014 wordt er waarschijnlijk een AmvB van kracht die regelt dat de regels om privaat schuldhulpverlening aan te bieden worden versoepeld. Het is nog niet duidelijk welke ruimte er dan komt.

Omdat cliënten van de verslavingsreclassering doorgaans niet bij de reguliere schuldhulpverlening terecht kunnen, hebben malafide private bureaus een redelijk grote aantrekkingskracht op deze cliëntengroep. Tegelijkertijd is het gebruik waarschijnlijk beperkt. Om gebruik te maken van hun diensten moet vaak als snel 500 euro als startbedrag betaald worden. Dit bedrag hebben de meeste niet ter beschikking.

Rechtbanken bieden een uitweg als schuldeisers weigeren

De gemeentelijke schuldhulpverlening is onderdeel van een stelsel van schuldhulpverlening waar ook de rechtbanken onderdeel van uitmaken. Als de gemeente geen schuldregeling tot stand kan brengen omdat één of meerdere crediteuren weigeren mee te werken, kan de schuldenaar een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). De gemeentelijke schuldhulpverlening (minnelijk traject) en de rechtbanken (wettelijk traject) vormen samen een stelsel van schuldhulpverlening.

Het stelsel is zo ingericht dat wordt geprobeerd het beroep op de rechtbank zo minimaal mogelijk te laten zijn. Het wettelijk traject is bedoeld als “stok achter de deur”. Voorbeelden van prikkels die dit moeten bewerkstelligen zijn dat een schuldenaar in principe alleen een beroep doen op de rechtbank kan doen voor een wettelijke schuldsanering als een minnelijke poging is mislukt. De gemeente heeft de plicht om in die situaties een zogenaamde (artikel) 285-verklaring af te geven. Dit is als het ware het ‘ticket’ voor de schuldenaar om de rechter te verzoeken om toelating tot een wettelijke schuldsanering. Dit is eveneens een driejarige schuldregeling. In de eerste jaren dat de Wsnp van kracht was bleek dat deze prikkel niet genoeg was. Om die reden heeft de minnelijke (gemeentelijke) schuldhulpverlening de beschikking gekregen over de zogenaamde minnelijke middelen. Dit zijn instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om schuldeisers die op onredelijke gronden een traject schuldregeling frustreren te dwingen om even een pas op de plaats te maken of zelfs mee te werken aan een minnelijke schuldregeling (een soort u-bocht constructie dus). Sinds 1 oktober 2013 is er nog een derde prikkel bijgekomen: inhouding op de boedel van de kosten van het wettelijk traject.

Als de rechter een schuldenaar toelaat tot een wettelijke schuldsanering, wordt er een bewindvoerder benoemd die de boedel beheert en zorg draagt voor de uitbetalingen. De bewindvoerder kreeg tot 1 oktober 2013 deels salaris uit de boedel en deels salaris uit een subsidie van de raad voor rechtsbijstand. Sinds 1 oktober vervalt de subsidie als de schuldenaar een hoger inkomen heeft dan het Vtlb. Sindsdien wordt de eerste ruime 2500 euro die in de boedel voor uitdeling beschikbaar is boven het Vtlb betaald aan de bewindvoerder. Voor schuldeisers betekent dit dat een wettelijke schuldregeling financieel aanmerkelijk minder oplevert dan een minnelijke schuldregeling (waar 15 à 18 procent van het inkomen boven het Vtlb wordt ingehouden). Niet zelden zal het voorkomen dat schuldeisers

geen uitkering ontvangen, omdat de boedel moet worden besteed aan de kosten van het wettelijk traject.

Schuldenaren ervaren een wettelijke schuldsanering als een zwaar traject. Zij krijgen weliswaar eenzelfde maandbedrag om van rond te komen maar vallen onder toezicht van een bewindvoerder en een rechter-commissaris die toezicht houdt op de bewindvoerder maar zo nodig ook op de schuldenaar (saniet). Zo wordt bijvoorbeeld in het eerste jaar alle post doorgestuurd naar de bewindvoerder voor controle. Ook is er bij een wettelijke schuldsanering doorgaans geen budgetcoaching beschikbaar (daar waar dit bij een minnelijke (gemeentelijke) schuldregeling als regel wel beschikbaar is).

CJIB-vorderingen, gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wsnp¹²

Zeker zeventig procent van de cliënten van de verslavingsreclassering heeft minimaal een CJIB-vordering. Als iemand een beroep doet op de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt er gekeken of er CJIB-vorderingen zijn. De meeste schuldhulpverlenende organisaties hanteren de lijn die de rechter ook hanteert bij CJIB-vorderingen. Deze lijn is als volgt.

Een verzoek tot toelating tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) wordt alleen toegewezen wanneer de debiteur in de 5 jaar voorafgaand aan het verzoek ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden te goeder trouw is geweest. Wanneer er veel WAHV-sancties zijn kan dit een beletsel voor toelating tot de Wsnp zijn. Toelating tot de Wsnp wordt afgewezen wanneer er schulden zijn die het gevolg zijn van een onherroepelijke veroordeling voor een misdrijf in de 5 jaar voorafgaand aan het verzoek. Het gaat dan o.a. om de strafrechtelijke boete en de schadevergoedingsmaatregel. Wanneer voldoende aannemelijk is gemaakt dat de debiteur de omstandigheden die bepalend zijn geweest voor het ontstaan of onbetaald laten van deze schulden onder controle heeft gekregen (hij is bijvoorbeeld afgekickt), dan kan toelating tot de Wsnp wel binnen de 5-jaar-periode. Wanneer de veroordeling langer geleden is, is toelating tot de Wsnp wel mogelijk, echter de schulden als gevolg van een strafrechtelijke veroordeling blijven ook na beëindiging van de Wsnp afdwingbaar. Dit geldt ook voor strafrechtelijke boetes als gevolg van een overtreding en voor schadevergoeding waarvan de strafrechter heeft bepaald dat deze door de gewone rechter moet worden vastgesteld.

¹² De tekst van deze paragraaf is ontleend aan de site www.schuldinfo.nl.

Bijlage 3: Soorten CJIB-schulden en verhaalbaarheid

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) int onder meer vorderingen voor overtredingen en misdrijven. Vanwege het grote belang dat deze betaald worden - onder meer in termen van genoegdoening en sociaal draagvlak - heeft het CJIB ruime mogelijkheden om te verhalen. Voor veel vorderingen geldt dat de mogelijkheden om tot betalingsafspraken te komen zeer beperkt zijn. De onderstaande tekst is afkomstig van de site www.schuldinfo.nl.

Administratieve sanctie voor verkeersovertredingen

De meeste verkeersovertredingen vallen onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de wet Mulder). De officier van justitie hoeft dan niet naar de rechter, maar kan zelf een sanctie opleggen d.m.v. een beschikking. Dit is een brief waarin staat welke overtreding is gepleegd, hoe hoog de sanctie is en binnen welke termijn de sanctie betaald moet worden.

De inning van de sanctie gebeurt namens de officier van justitie door het CJIB. Wanneer de sanctie niet tijdig in z'n geheel wordt voldaan, wordt de oorspronkelijke sanctie verhoogd met 50 procent. Binnen 4 weken nadat de aanmaning is toegezonden, dient de sanctie inclusief verhoging te zijn betaald. Wanneer de sanctie wederom niet tijdig in z'n geheel is betaald, wordt het verschuldigde bedrag verhoogd met 100 procent van de oorspronkelijke sanctie inclusief de eerdere verhoging. Een voorbeeld: Er wordt een sanctie opgelegd van 100 euro. Deze wordt niet op tijd bijgeschreven op de bankrekening van het CJIB. Betrokkene is van mening dat wel op tijd betaald is en weigert de volgende verhogingen te betalen.

1e verhoging	50 procent van 100 euro	= 50 euro
2e verhoging	100 procent van 100 euro + 100 procent van 50 euro	= 150 euro
Totaal:		= 200 euro

Op de vervaldatum dient het bedrag op de rekening van het CJIB bijgeschreven te zijn. Uitstel of een betalingsregeling is niet mogelijk. Wanneer betrokken de sanctie wederom niet betaald heeft de officier van justitie de keus tussen verhaal met dwangbevel en verhaal zonder dwangbevel. Hierover verderop meer. Mocht ook dit niet lukken, dan heeft de officier van justitie nog de volgende dwangmiddelen (de sanctie vervalt hiermee niet):

- Maximaal 1 week gijzelen (gevangenis), via een verzoek bij de kantonrechter;
- maximaal 4 weken het rijbewijs innemen;
- voor maximaal 4 weken de auto buiten gebruik stellen.

Indien de sanctie niet betaald wordt kan de auto op kosten van betrokkene in bewaring worden genomen. Pas wanneer de sanctie en alle kosten zijn betaald krijgt men de auto weer terug. Wanneer na 12 maanden de auto nog niet is opgehaald, mag deze worden verkocht of vernietigd.

Strafbeschikkingen, transacties en strafrechtelijke boetes

Vanaf 1 februari 2008 kan het Openbaar Ministerie bij veel voorkomende strafbare feiten zelf een straf opleggen (wet OM-afdoening). Dit gebeurt met een strafbeschikking. Wanneer betrokkene het niet eens is met de straf kan hij het voorleggen aan de rechter door binnen 14 dagen na de kennisneming van de strafbeschikking in verzet te gaan. Voor andere misdrijven en overtredingen kan alleen de rechter een straf opleggen. De officier van justitie kan wel een transactievoorstel doen. Dat is een bedrag dat betaald moet worden

om te voorkomen dat de officier van justitie de zaak voorlegt aan de rechter. Wanneer de zaak aan de rechter voorgelegd wordt zal de officier van justitie de rechter doorgaans vragen een hogere geldboete op te leggen dan het transactievoorstel. Zowel bij rechterlijke uitspraak als bij strafbeschikking kan dus onder andere een geldboete worden opgelegd. Daarbij kan worden bepaald dat de boete in termijnen mag worden betaald. Als de boete niet op tijd wordt betaald zal het CJIB een aanmaning met een verhoging van 15 euro sturen. Wordt wederom niet op tijd betaald dan wordt het verschuldigde bedrag, of het gedeelte dat resteert, verhoogd met 20 procent, maar minimaal met 30 euro. Een voorbeeld: er wordt een sanctie opgelegd van 100 euro. Deze wordt niet op tijd bijgeschreven op de bankrekening van het CJIB. Betrokkene is van mening dat wel op tijd betaald is en weigert de volgende verhogingen te betalen.

1e verhoging	= 15 euro
2e verhoging	20 procent restant (15 euro), maar minimaal 30 euro
Totaal:	= 45 euro

Op de vervaldatum dient het bedrag op de rekening van het CJIB bijgeschreven te zijn. Uitstel of een betalingsregeling is alleen in uitzonderlijke situaties mogelijk. Wanneer de boete niet of niet volledig betaald is heeft de officier van justitie de keus tussen verhaal met dwangbevel en verhaal zonder dwangbevel. Hierover verderop meer. Mocht ook dit niet lukken, dan kan de officier van justitie een arrestatiebevel uitvaardigen om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen. De rechter heeft bij de uitspraak bepaald hoeveel dagen betrokkene bij niet betalen naar de gevangenis moet. Met deze hechtenis vervalt de boete. In het geval van een strafbeschikking kan de officier van justitie de rechter toestemming vragen om betrokkene te gijzelen. Voor elke 25 euro één dag, met als maximum één week per strafbaar feit. De gijzeling is slechts een drukmiddel om tot betaling over te gaan en komt dus niet in de plaats voor de boete.

Schadevergoedingsmaatregel

Het slachtoffer van een misdrijf kan op verschillende manieren zijn schade op de dader proberen te verhalen, bijvoorbeeld via een civiele procedure. Wanneer er een strafprocedure komt is het ook mogelijk om in deze procedure om schadevergoeding te vragen (de wet Terwee). De rechter kan dan een schadevergoedingsmaatregel opleggen. Voorwaarde is wel dat de schade eenvoudig is vast te stellen. De rechter kan bepalen dat de schadevergoeding in termijnen mag worden betaald. Het CJIB int de schadevergoeding voor het slachtoffer. Als betrokkene de schadevergoeding niet op tijd betaalt zal het CJIB een aanmaning met een verhoging van 15 euro sturen. Betaalt hij wederom niet op tijd dan wordt het verschuldigde bedrag, of het gedeelte dat resteert, verhoogd met 20 procent, maar minimaal met 30 euro. De verhoging komt niet ten goede aan het slachtoffer maar aan de staat. Op de vervaldatum dient het bedrag op de rekening van het CJIB bijgeschreven te zijn. Uitstel of een betalingsregeling is alleen in uitzonderlijke situaties mogelijk (zie ook website CJIB).

Wanneer de schadevergoeding nadat het is opgelegd niet of niet volledig binnen 8 maanden betaald is, ontvangt het slachtoffer de schadevergoeding uit een fonds. De staat verhaalt het uitgekeerde bedrag op de veroordeelde met een verhoging van 15 procent vanwege de kosten. De officier van justitie de keus tussen verhaal met dwangbevel en verhaal zonder dwangbevel. Hierover verderop meer. Mocht ook dit niet lukken, dan kan de officier van justitie een arrestatiebevel uitvaardigen om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen. De rechter heeft bij de uitspraak bepaald hoeveel dagen betrokkene bij niet betalen naar de gevangenis moet. Deze hechtenis komt echter niet in de plaats van de schadevergoeding, maar dient als drukmiddel.

Keuze: verhaal met of zonder dwangbevel

Zowel bij de administratieve sancties voor verkeersovertredingen als bij strafrechtelijke boetes en de schadevergoedingsmaatregelen heeft de officier van justitie de keus tussen verhaal met en zonder dwangbevel.

- Administratieve sanctie verkeersovertreding: zie art. 26 Wahv en art. 27 Wahv;
- strafrechtelijke boete en schadevergoedingsmaatregel: zie art. 575 Sv en art. 576 Sv.

Bij verhaal met dwangbevel wordt een dwangbevel door de deurwaarder aan betrokkene betekend. Dit dwangbevel kan op eenzelfde wijze ten uitvoer worden gelegd als een vonnis. De deurwaarder kan dus o.a. beslag leggen op het inkomen, op de inboedel of de bankrekening. Verhaal zonder dwangbevel is mogelijk op het volgende geld van betrokkene:

- Loon;
- pensioen en andere periodieke uitkeringen;
- het tegoed op de bankrekening.

Bij verhaal op het loon, het pensioen en andere periodieke uitkeringen geldt de beslagvrije voet.

Het verhaal zonder dwangbevel vindt plaats door een schriftelijke kennisgeving gericht aan betrokkene en aan degene onder wie het verhaal wordt genomen. Zowel bij verhaal met als bij verhaal zonder dwangbevel is het mogelijk verzet aan te tekenen. Dit verzet kan niet gericht zijn tegen de oorspronkelijke beslissing, maar wel tegen de wijze van inning. Aangezien verhaal met dwangbevel veel meer kosten met zich meebrengt dan verhaal zonder dwangbevel dient de officier van justitie indien mogelijk te kiezen voor verhaal zonder dwangbevel. Wanneer bijvoorbeeld het bankrekeningnummer van betrokkene bekend is vanwege een eerdere betaling, dan is op eenvoudige wijze verhaal zonder dwangbevel mogelijk en deze mogelijkheid moet dan ook geprobeerd worden. Het is onduidelijk welke inspanningen het CJIB moet verrichten om informatie van betrokkene te krijgen om verhaal zonder dwangbevel mogelijk te maken.

Bijlage 4: Onderzoeksteam en leden begeleidingscommissie

Onderzoeksteam

Dhr. Marc Anderson, onderzoeker lectoraat Schulden en Incasso bij Hogeschool Utrecht
Mw. Nadja Jungmann, lector Schulden en Incasso bij Hogeschool Utrecht
Mw. Anneke Menger, lector Werken in Justitieel Kader bij Hogeschool Utrecht
Dhr. David Stam, onderzoeker lectoraat Werken in Justitieel Kader bij Hogeschool Utrecht

Leden begeleidingscommissie

Mw. Jacomijn Diepenbroek, beleidsmedewerker bij Gemeente Utrecht
Dhr. Roeland van Geuns, lector Armoede en Participatie bij Hogeschool van Amsterdam
Mw. Marianne van Ooyen-Houben, wetenschappelijk medewerker bij Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van Ministerie van Veiligheid en Justitie, en wetenschappelijk onderzoeker bij Erasmus Universiteit Rotterdam
Mw. Janny Udo, beleidsmedewerker bij Gemeente Utrecht
Mw. Elly Westerbeek, manager Beleid en Organisatie, en manager Gedragsinterventies bij Stichting Verslavingsreclassering GGZ