

Vergaderjaar 2014–2015

**24 515**

## **Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting**

**Nr. 299**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2015

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 3 december 2014 is gesproken over het onderzoeksrapport «Gevangen in Schuld». In reactie daarop heeft u de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en mij bij brief van 4 december 2014 verzocht om de Kamer een reactie te doen toekomen op dit onderzoeksrapport. Middels deze brief kom ik, mede namens de Staatssecretaris van SZW aan dit verzoek tegemoet.

#### **Samenvatting onderzoeksrapport**

Op verzoek van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (hierna SVG) heeft de Hogeschool Utrecht de schuldenpositie van de reclasseringscliënten van de SVG onderzocht. Vervolgens is ook onderzocht waar deze personen met hun problemen terecht kunnen. Het beeld dat daaruit naar voren komt is dat een aanzienlijk gedeelte van de cliënten met (grote) schuldenproblematiek kampt. Volgens de onderzoekers is verslaving, zeker in combinatie met de andere veel voorkomende problematiek bij deze doelgroep zoals psychische problemen, veelal een contra-indicatie in de schuldhulpverlening. Doordat schulden een negatieve invloed hebben op alle leefgebieden (inkomen, woning, etc.), aldus het onderzoek dat uitgaat van de werkhypothese dat er een verband is tussen problematische schulden en recidive, hebben de cliënten van de SVG dan ook een grotere kans om terug te vallen in delictgedrag.

De onderzoekers komen in het rapport tot de conclusie dat – om de in de praktijk iets te kunnen doen aan de schuldenproblematiek – een meer integrale aanpak vereist is. Er wordt dan ook een aantal aanbevelingen gedaan om te komen tot een sluitend en passend aanbod om financiële problemen van justitiabelen op te lossen dan wel te stabiliseren. Deze aanbevelingen richten zich onder meer op:

- de toegang tot de schuldhulpverlening;
- de mogelijkheden dat de reclassering de schuldhulpverlening zelf organiseert;
- het beperken van de dynamiek die schulden meebrengen, waaronder het voorkomen van Centraal Justitieel Incasso Bureau-gijzelingen en het zorgdragen voor een harde beslagvrije voet; en
- het meer betrekken van de schuldenproblematiek bij de advisering van bijzondere voorwaarden.

Onderstaand geef ik mijn reactie op deze punten.

## **Beleidsreactie**

### *Algemeen*

Ik ben van oordeel dat het onderzoeksrapport een adequaat overzicht geeft van de schuldenproblematiek van de cliënten van de SVG. Het rapport is dan ook niet alleen voor mij en voor de Staatssecretaris van SZW, maar juist ook voor gemeenten en andere betrokken partners (waaronder de reclasseringsorganisaties, de schuldhulpverlening, het openbaar ministerie en maatschappelijke organisaties) relevant. Het beeld uit het onderzoeksrapport, dat mensen in de verslavingszorg in een moeilijke positie verkeren, herken ik. Alhoewel ik van mening ben dat zij een eerlijke kans verdienen om terug te keren in de maatschappij, is ook sprake van een weerbarstige en veelzijdige problematiek die niet zomaar op te lossen is en zeker niet door één organisatie. Daarom vind ik het belangrijk dat gemeenten en alle andere betrokken partijen, zoals de reclasseringsorganisaties, schuldhulpverleners, welzijnswerkers, zorgverleners en maatschappelijke organisaties, kijken hoe iemand op een goede manier kan terugkeren in de samenleving. Uitgangspunt hierbij is dat de verschillende vormen van dienstverlening goed op elkaar zijn afgestemd en elkaar op deze manier ook versterken. Daarbij is aandacht voor schulden en de gevolgen van schulden voor de effectiviteit van de dienst-/hulpverlening in mijn ogen essentieel, ook als voor iemand een directe oplossing voor zijn schulden nog niet in zicht is.

### *Toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening*

In het rapport schetsen de onderzoekers het beeld dat cliënten van de SVG door een combinatie van problemen (verslaving, psychische stoornissen, (nieuwe) schulden veelal niet voor een schuldregeling (als een vorm van dienstverlening binnen de schuldhulpverlening) in aanmerking komen. Zij komen veelal wel in aanmerking voor stabilisatie van hun schulden. Dit stabilisatietraject is echter volgens de onderzoekers niet voldoende voor cliënten van de SVG om alsnog voor een schuldregeling te kwalificeren.

Gemeenten moeten bij problematische schulden richting geven aan een integrale schuldhulpverlening. Dat betekent onder andere dat zij ook de onderliggende oorzaken van de schulden van iemand moeten aanpakken. Anders heeft het immers geen zin om de schulden op te lossen. Dit geldt zeker als iemand verslaafd is. In dat geval dient de nadruk te liggen op verslavingshulp. Het rapport bevestigt dit ook. Daarnaast is het wenselijk dat de gemeente kijkt naar de mogelijkheden om de schulden van iemand te stabiliseren.

De dienstverlening van betrokken partijen lijkt daar op dit moment nog niet voldoende toereikend voor te zijn. Daarom is het belangrijk dat zij, mede naar aanleiding van dit rapport, hun huidige dienstverlening tegen het licht houden en waar nodig aanpassen zodat mensen beter geholpen kunnen worden (meer maatwerk). Ik zal het rapport dan ook onder de

aandacht brengen van gemeenten, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK).

De Staatssecretaris van SZW ondersteunt gemeenten en hun (keten)-partners om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te verbeteren. Het voorkomen en het verergeren van schuldsituaties (preventie) zijn daarbij belangrijke speerpunten. In dit kader kan worden gewezen op een subsidie die in november 2014 aan de Hogeschool Utrecht (HU) is verleend op grond van de Regeling ter stimulering van activiteiten die een duurzame bijdrage leveren aan het tegengaan van armoede- en schuldenproblematiek. Onder de noemer «Schoenmaker blijf niet bij je leest» wil de HU onder meer dat gemeenten reclasseringmedewerkers meer mogelijkheden geven om hun doelgroep bij startende schuldsituaties te ondersteunen. Op die wijze kan escalatie van de situatie en daarmee een verhoogd risico op terugval worden voorkomen.

#### *Zelf schuldhulpverlening aanbieden of intensievere begeleiding*

Zoals reeds hierboven aangegeven, is sprake van weerbarstige problematiek die niet zomaar kan worden opgelost. De onderzoekers benoemen in het rapport daarom een aantal mogelijkheden voor personen die wel schuldhulpverlening – in de vorm van curatie of stabilisatie – nodig hebben, maar daar in de praktijk niet voor in aanmerking komen. Dit om te komen tot een meer sluitende aanpak van de problematiek. Zo wordt ingegaan op een optie dat de verslavingsreclassering zelf schuldhulpverlening organiseert voor de eigen reclassenten en op de mogelijkheid om reclassenten (meer) intensieve begeleiding bij hun financiën te bieden, opdat zij zich kunnen kwalificeren voor de gemeentelijke schuldhulpverlening. De onderzoekers beschrijven voor beide mogelijkheden zowel de voor- als de nadelen. Beide mogelijkheden zouden een (forse) inspanning van de reclasseringsorganisatie vragen. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, zijn gemeenten wettelijk verantwoordelijk voor (integrale) schuldhulpverlening. Daarbij past het niet om deze verantwoordelijk over te dragen aan een andere organisatie. De gemeenten kunnen wel met de verslavingsreclassering afspraken maken over een integrale dienstverlening aan deze doelgroep.

#### *Beperken van de dynamiek die schulden met zich meebrengen*

De onderzoekers doen een tweetal aanbevelingen met betrekking tot het beperken van de dynamiek die schulden met zich meebrengen, namelijk op het terrein van de CJIB-gijzelingen en met betrekking tot het instellen van een harde beslagvrije voet (voor cliënten in een justitieel kader).

Met betrekking tot de CJIB-gijzelingen adviseren de onderzoekers dat het van belang is dat er tussen de reclassering en het CJIB afspraken komen over de wijze waarop wordt omgegaan met gijzeling bij mensen die zich positief inzetten voor maatschappelijke re-integratie. Immers, een gijzeling kan grote gevolgen hebben 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.

De SVG is van oordeel dat met name het laatste voor de reclasseringswerkers en de reclassent zelf frustrerend is als een cliënt net «op de rit» is en die door een gijzeling weer van voor af aan kan gaan beginnen.

Ik herken de geschetste problematiek. Derhalve hebben de Minister van Veiligheid en Justitie en ik in de brief aan de Tweede Kamer van 1 juli 2014 over de tenuitvoerlegging van de financiële sancties al aangegeven dat

het CJIB en het Openbaar Ministerie (OM) werken aan een meer gerichte en proportionele toepassing van het dwangmiddel gijzeling. Dit komt overeen met het streven dat we voor mensen die hun boete wel willen, maar niet kunnen betalen, passende instrumenten inzetten. Om dit te bewerkstelligen, worden ook maatregelen genomen om te voorkomen dat mensen die wel willen, maar niet kunnen betalen in de dwangfase terecht komen.

Zo wordt het mogelijk gemaakt om beschikkingen op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften van 225 euro of hoger in termijnen te betalen. Daarnaast is er bij het CJIB een voorziening getroffen voor een beperkte groep personen die hun boete wel wil, maar niet in een keer kan betalen en bij wie de inzet van dwangmiddelen (zoals gijzeling) zou leiden tot evident onredelijke situaties.

#### *Een beter beschermde beslagvrije voet*

Ik deel de opvatting van de onderzoekers dat iedereen, niet alleen de cliënten van de SVB, recht heeft op een betere bescherming van de beslagvrije voet. Mensen moeten in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Daarom is in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een beslagvrije voet opgenomen (art. 475d Rv). Schuldeisers mogen op dit bedrag dat is bedoeld voor het minimale levensonderhoud geen beslag leggen. Het kabinet is van mening dat de beslagvrije voet gerespecteerd moet worden en neemt daarom ook maatregelen om de handhaving van de beslagvrije voet structureel te verbeteren. In onze brief van 12 december 2014 bent u geïnformeerd over de maatregelen die het kabinet daarvoor treft en waaraan het prioriteit geeft.

Het kabinet zet in op een vereenvoudiging van de beslagvrije voet. Hiervoor is een fundamentele herziening van regelgeving noodzakelijk. Het preadvies «Naar een nieuwe beslagvrije voet» van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) is het vertrekpunt. Een andere belangrijke maatregel is de ontwikkeling van een beslagregister. De KBvG heeft, met subsidie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een beslagregister ontwikkeld. Daarmee gaan gerechtsdeurwaarders in 2015 aan het werk. Het kabinet vindt het wenselijk dat ook overheidsorganisaties op dit beslagregister aansluiten. Een interdepartementale projectgroep geeft uitvoering aan de wens van het kabinet om tot vereenvoudiging van de beslagvrije voet te komen en tot verbreding van het beslagregister.

#### *Afscheid van de vrijblijvendheid van de aanpak van schulden*

De onderzoekers wijzen in het rapport tenslotte nog op de mogelijkheid om, meer dan tot nog toe gebruikelijk, de problematische schuldsituatie te betrekken bij de advisering van bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld door als voorwaarde te (laten) stellen dat de betreffende reclassent tijdelijk in budgetbeheer gaat. Hierdoor ontstaat een grotere kans dat als er inkomen beschikbaar is dat in ieder geval de vaste lasten betaald worden.

Dit werkt volgens de onderzoekers stabiliserend op domeinen zoals 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. Dit alternatief gaat naar mijn mening niet over het creëren van nieuwe bevoegdheden, maar om een betere benutting van de reeds bestaande mogelijkheden. Het meer inzetten hiervan kan ertoe leiden dat de reclasseringsorganisatie op een meer effectieve wijze kan werken aan het

verminderen van recidive en het bevorderen van re-integratie. Ik zal daarom aan de SVG vragen om deze mogelijkheid verder uit te werken.

### **Ten slotte**

Los van de voorgaande aanbevelingen, worden er thans meer acties ondernomen om een integrale aanpak van de problematiek (inclusief de schuldenproblematiek) bevorderen. Zo hebben de voorzitter van de VNG en ik op 10 december 2014 het convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden getekend. In dit convenant zijn afspraken gemaakt over de manier waarop gemeenten en het gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen de re-integratie vormgeven. Gemeenten en het gevangeniswezen geven aan deze afspraken regionaal en lokaal invulling. Zij spannen zich ervoor in dat andere betrokken organisaties zoals zorginstellingen, woningcorporaties en maatschappelijke en vrijwilligersorganisaties en reclasseringsorganisaties worden betrokken. Bij het convenant is een handreiking opgesteld «Richting aan re-integratie in de praktijk». Deze handreiking biedt handvatten voor deze lokale invulling. De aanpak van de schuldenproblematiek maakt onderdeel uit van de handreiking en geeft ook aan hoe gemeenten een ex-gedetineerde daarin het beste kunnen helpen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven