

Bijlage 1.4 – Beantwoording motie leden Kat en Ceder over de knelpunten in de schuldhulpverlening aan ex-gedetineerden

Op 5 juli 2023 heeft uw Kamer de motie aangenomen van de leden Kat en Ceder die verzoekt om: De knelpunten in de schuldhulpverlening aan (ex)-gedetineerden¹ te inventariseren met het veld en de Kamer te informeren over de uitkomsten; Met een voorstel te komen over hoe de aanpak van schulden vanuit detentie kan worden verbeterd.²

Ter uitvoering van de motie zijn er twee kennissessies georganiseerd met ketenpartners³ uit de praktijk. In deze beantwoording geef ik, mede namens de minister voor Rechtsbescherming, aan hoe ik uitvoering geef aan deze motie.

Schuldenproblematiek is complex. Voor het oplossen van schulden kunnen inwoners ondersteuning ontvangen vanuit de gemeente. Voor inwoners die gedetineerd zijn is deze ondersteuning beperkt beschikbaar. Dit komt doordat verschillende wet- en regelgeving samenkomt waarbij decentrale en landelijke uitvoeringsprocessen niet altijd op elkaar worden afgestemd. De meerderheid (54 tot 80%) van de gedetineerden heeft schulden.⁴ Uit de praktijk blijkt dat schulden verder oplopen tijdens detentie, dit komt onder meer door het verlies van het inkomen uit werk of uitkering. Ook kunnen nieuwe schulden ontstaan omdat vaste lasten wel doorlopen, maar niet meer kunnen worden betaald. Diverse onderzoeken en ervaringsdeskundigen onderstrepen het belang van schuldhulpverlening tijdens detentie met als doel de schulden niet verder te laten oplopen. Gemeenten hebben de wettelijke taak om inwoners met schulden te ondersteunen, ook wanneer zij gedetineerd zijn.

Schulden en recidive van criminaliteit

Het hebben van schulden is, samen met de andere vijf basisvoorwaarden (werk/inkomen, onderdak, identiteitsbewijs, zorg, sociaal netwerk), een belangrijke risicofactor voor recidive van criminaliteit.⁵ De Dienst Justitiële Inrichting (DJI), de reclassering en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) hebben op 1 juli 2019 in een bestuurlijk akkoord afgesproken de gedetineerde al bij aanvang van detentie te ondersteunen op deze basisvoorwaarden.⁶

Er is in dat kader een aantal maatregelen getroffen om ex-gedetineerden⁷ te ondersteunen bij schuldenproblematiek. Zo zijn er lokale initiatieven zoals schuldenvrij terug in de maatschappij⁸ (gemeente Den Haag, reclassering en PI Alphen) die als doel hebben om de samenwerking tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en reclassering te verbeteren. Tot slot kunnen gemeenten gebruik maken van de jaarlijkse bijdrageregeling voor ex-gedetineerden.⁹ Deze regeling heeft als doel gemeenten te ondersteunen bij het bevorderen van een integrale aanpak op de vijf basisvoorwaarden voor maatschappelijke re-integratie en nazorg.

Naast de maatregelen die genomen zijn om recidive van criminaliteit door schuldenproblematiek te voorkomen, worden hieronder maatregelen beschreven die specifiek bedoeld zijn om de schuldenproblematiek tijdens detentie aan te pakken.

¹ Onder (ex)-gedetineerden wordt in deze brief verstaan: inwoners die zijn veroordeeld en in detentie verblijven of hebben gezeten.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 24 515, nr. 703

³ NVVK, DJI VNG, Schuldenlab 070, gemeente Den Haag, CJIB, reclassering Nederland, stichting Humanitas, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁴ Onderzoek 'Kenmerken van justitiabelen, een systematisch literatuuronderzoek', Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, 2021.

⁵ Monitor Nazorg ex-gedetineerden zesde meting

⁶ Bestuurlijk akkoord Kansen bieden voor re-integratie; 1 juli 2019 p.11

⁷ Onder ex-gedetineerden wordt in deze brief verstaan: een inwoner die uit detentie is.

⁸ Schuldenvrij terug in de maatschappij | Schuldenlab070

⁹ Beleidskader bijdrageregeling begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken 2023

Knelpunten en oplossingen

Eén regionale schuldhulpverlener

Gemeenten hebben de wettelijke taak om schuldhulpverlening te bieden aan hun inwoners. Wanneer een inwoner in een penitentiaire inrichting (hierna: PI) verblijft, is het voor een lokale schuldhulpverlener praktisch niet goed mogelijk om de verschillende PI's te bezoeken omdat deze op geruime afstand van gemeente kunnen liggen.¹⁰ Na het allereerste contact is ook het streven om meer gebruik te maken beeldbellen. Daarnaast gaven de ketenpartners aan dat het bieden van schuldhulpverlening wordt bemoeilijkt door het strakke dagprogramma dat gedetineerden in de PI moeten volgen. Er is onvoldoende ruimte om de vraag naar en aanbod van schuldhulpverlening bij elkaar te brengen. Dit maakt het tot een uitdaging voor gemeenten om schuldhulpverlening te bieden aan inwoners die in detentie verblijven.

Een mogelijke oplossingsrichting voor dit knelpunt is om in iedere regio één schuldhulpverlener aan te wijzen die werkzaam is in de PI en verantwoordelijk is voor de gedetineerden uit die regio. De lokale gemeenten kunnen hiervoor regionale afspraken maken op het gebied van uitvoering. Op die manier wordt voorkomen dat elke gemeente toegang dient te verkrijgen tot de PI en worden de uitvoeringslasten gecentraliseerd. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat met de VNG en het ministerie van Justitie en Veiligheid, deze oplossingsrichting verder verkennen en uitwerken. Daarnaast geeft DJI aan dat in het drukke dagprogramma van gedetineerden ook ruimte is vrijgemaakt voor werken aan re-integratie in het zogenaamde Re-Integratie Centrum (RIC). DJI zal zich inspannen om de vraag en het aanbod van schuldhulp verder bijeen te brengen.

Effectievere inzet vanuit de PI

DJI inventariseert bij aanvang van detentie of een gedetineerde schulden heeft. Indien er problematische schulden zijn dan kan de casemanager de gemeente van herkomst benaderen met een eventuele hulpvraag.¹¹ Daarnaast krijgen gedetineerden in het Re-integratie Centrum (RIC) de mogelijkheid om ondersteuning te krijgen bij het voorkomen van nieuwe schulden en bij het maken van betalingsregelingen met bestaande schuldeisers. Tijdens detentie kunnen gedetineerden een training krijgen over financiën.¹² In de kennissessie werd aangegeven dat casemanagers van een PI een groot takenpakket hebben en er sprake is van een hoge workload. Hierdoor is er niet altijd voldoende ondersteuning op ondersteunende activiteiten gericht op re-integratie, zoals het oplossen van schulden.

In mei 2023 constateerde de Inspectie voor Justitie en Veiligheid ook al dat de workload van casemanagers hoog is.¹³ DJI kijkt momenteel naar aanleiding van de Invoeringstoets van de Wet straffen en beschermen¹⁴ hoe het D&R-proces kan worden verbeterd en daarmee ook hoe de inzet van casemanagers effectiever gemaakt kan worden. De minister voor Rechtsbescherming zal uw Kamer daarover in de zesde voortgangsbrief over het gevangeniswezen nader informeren.

Voorkomen van nieuwe schulden tijdens detentie

Schulden kunnen ontstaan (of oplopen) tijdens detentie. Met name bij gedetineerden die korter dan drie maanden in detentie verblijven, kunnen – in sommige gevallen – de vaste lasten, zoals huur of hypotheek worden doorbetaald. Vanuit de Participatiewet hebben gemeenten de mogelijkheid om de vaste lasten, ook die van gedetineerden, tijdelijk te bekostigen vanuit de bijzondere bijstand met als doel escalatie van de schuldensituatie na detentie te voorkomen en daarmee het risico op recidive. Hoewel gemeenten beleidsvrijheid hebben dit wel of niet te doen, doen veel gemeenten dit al. Om uniformiteit te vergroten gaat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid samen met de VNG dit instrument ruimer onder de aandacht brengen bij gemeenten.

¹⁰ In Nederland zijn er 25 PI's.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, Ahangsel (antwoord op vraag 5)

¹² Dit is met name passend voor personen die langer dan 6 maanden in detentie verblijven, per PI verschilt het beschikbare aanbod en de frequentie.

¹³ Samen werken aan een nieuwe start; re-integratie tijdens en na detentie (25 mei 2023)

¹⁴ De Wet straffen en beschermen voorziet in een wettelijke basis voor de visie op gevangenisstraffen: Recht doen, kansen bieden. Uw Kamer is geïnformeerd over de invoeringstoets (Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, Kamerstuk 35122 nr. 44)

Daarnaast werken de ministeries Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport op dit moment samen om schulden die veroorzaakt worden door het niet betalen van de zorgpremie tijdens detentie, te voorkomen. Tijdens detentie is de gedetineerde verzekerd via een collectieve verzekering van de Rijksoverheid. Gedetineerden vergeten soms hun zorgpremie tijdens detentie op te schorten waardoor er een vordering ontstaat. Er wordt daarom gewerkt aan een wettelijke regeling om de zorgverzekering tijdens detentie automatisch op te schorten.

Ook zijn er schulden die niet-saneerbaar zijn. Dit geldt ook voor mensen die niet gedetineerd zijn. Vanuit de kennissessies blijkt met name CJIB-boetes een knelpunt te zijn. Het CJIB werkt echter in bijna alle gevallen, mee aan de totstandkoming van een schuldregeling, ook als er sprake is van dergelijke niet-saneerbare sancties. Na afloop van de schuldsanering dient het CJIB de inning daarvan dan ook te hervatten. Hierbij heeft het CJIB ruimte om maatwerk te bieden. Als iemand wel wil, maar niet kan betalen, treft het CJIB een persoonsgerichte betalingsregeling. Dit kan een standaardregeling zijn of – in geval van detentie – een maatwerkregeling voor mensen met beperkte afloscapaciteit. Dit geldt dus ook voor mensen die niet in detentie verblijven.

Het bieden van schuldenrust

Mensen met schulden kunnen gebruik maken van een saneringskrediet om schulden op te lossen. Gedetineerden kunnen dat over het algemeen niet. Het hebben van inkomen is namelijk een voorwaarde voor het verstrekken van een krediet. De gemeente Den Haag heeft hiervoor een oplossing gevonden en maakt een inschatting van het arbeidsvermogen en toekomstige inkomen (kijkend naar verleden en opleiding). Op basis hiervan kan de Gemeentelijke Kredietbank Den Haag al tijdens detentie een saneringskrediet verstrekken.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoekt samen met de NVVK, VNG en het Waarborgfonds saneringskredieten of deze aanpak kan worden opgeschaald, waarbij de gemeente van herkomst tijdens detentie een saneringskrediet verstrekt, en de gedetineerde start met afbetaling bij uitstroom van detentie.

Voor detentie starten met plan van aanpak re-integratie

Een deel van de detentiepopulatie bestaat uit de zogenaamde zelfmelders. Een zelfmelder is iemand die een oproep krijgt zichzelf te melden bij een gevangenis voor het uitzitten van een gevangenisstraf. In Noord-Nederland maken de 40 gemeenten uit de provincies Drenthe, Groningen en Friesland met de zelfmelder al vóór zijn detentie start een plan van aanpak voor re-integratie (project 3Noord).¹⁵ De zelfmelder stelt dit, samen met betrokken hulpverlener of gemeenten van herkomst op. In dit plan van aanpak wordt schuldenproblematiek expliciet opgenomen. Hierdoor ontvangt de gedetineerde in een vroeg stadium financiële begeleiding van de gemeente van herkomst die kan worden voortgezet tijdens de detentie. Hierdoor wordt schuldenescalatie voorkomen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid zal samen met de VNG bezien hoe in de toekomst de 3Noord-aanpak breder benut kan worden. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat er momenteel sprake is van oproepstop voor mannelijke volwassen zelfmelders¹⁶. Dit is een tijdelijke maatregel in verband met het huidige tekort aan inzetbare celcapaciteit. Zodra de capaciteit bij DJI het toelaat zullen zelfmelders weer worden opgeroepen. Minister voor Rechtsbescherming informeert de Kamer voor het zomerreces over de capaciteit bij DJI.

Tot slot

In deze beantwoording zijn oplossingsrichtingen aangedragen die passen binnen de huidige decentrale kaders van schuldhelpverlening en de landelijke processen van DJI. Met de VNG, DJI en het ministerie van Justitie en Veiligheid gaat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de hierboven genoemde oplossingsrichtingen verder uitwerken. Uw Kamer wordt hierover in de vierde voortgangsrapportage van de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden geïnformeerd eind 2024. Ik dank de partijen die hebben deelgenomen aan de kennissessies hartelijk voor hun constructieve inbreng.

¹⁵ Rapport 'Voorzorg als Nazorg' gepubliceerd | Zelfmelders

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023 – 2024, Kamerstuk 24 587, nr. 926