

Schulden en criminaliteit

Literatuuronderzoek en interviews met Rotterdamse sleutelfiguren

Gwen van Eijk en Sifra Matthijsse

Erasmus University Rotterdam



In opdracht van: Gemeente Rotterdam: directie Veiligheid/cluster Maatschappelijke Ontwikkeling

Juni 2020

Dr. Gwen van Eijk en Sifra Matthijsse, MSc. zijn verbonden aan de sectie Criminologie, Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam

INHOUD

Samenvatting	5
1 Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek.....	7
1.2 Centrale begrippen.....	8
1.3 Leeswijzer	9
2 Inzichten uit eerder onderzoek	10
2.1 Bronnen en kanttekeningen.....	10
2.2 Overzicht van verschijningsvormen en verbanden	11
2.3 Verschijningsvormen per type verband	12
2.3.1 Schulden leiden tot daderschap.....	12
2.3.2 Daderschap leidt tot schulden	13
2.3.3 Schulden leiden tot slachtofferschap.....	13
2.3.4 Slachtofferschap leidt tot schulden.....	14
2.4 Processen	14
2.4.1 Schulden als motief voor daderschap	14
2.4.2 Schulden als risicofactor of kwetsbaarheid voor daderschap.....	17
2.4.3 Schulden als indirecte factor bij recidive	18
2.4.4 Schulden als gevolg van daderschap.....	20
2.4.5 Schulden als dwangmiddel bij slachtofferschap	20
2.4.6 Schulden als aanleiding voor slachtofferschap	27
2.4.7 Schulden als gevolg van slachtofferschap.....	27
3 Sleutelfiguren over de problematiek in Rotterdam	29
3.1 Kennis en kanttekeningen.....	29
3.2 Kennis over verschijningsvormen	32
3.2.1 Jongeren en georganiseerde (drugs)criminaliteit	32
3.2.2 Hennepteelt in woningen/bedrijfspanen.....	36
3.2.3 Katvangers.....	39
3.2.4 Mensenhandel.....	41
3.2.5 High Impact Crimes (HIC)	44
3.2.6 Recidive na detentie.....	45
3.2.7 Overige verschijningsvormen	47

4	Conclusie	51
4.1	Belangrijkste inzichten	51
4.2	Beperkingen van het onderzoek	53
4.3	Suggesties voor verder onderzoek	54
	Referenties	57
	Bijlage 1: Methoden	64
	Bijlage 2: Respondenten en onderwerpen in de interviews	66

SAMENVATTING

De gemeente Rotterdam lanceerde in 2019 met het beleidsplan *Reset Rotterdam* een nieuwe schuldenaanpak. Hierin zijn een aantal vernieuwende maatregelen geïntroduceerd om schulden onder Rotterdammers te voorkomen en onder controle te krijgen, waaronder het aanstellen van een Stadsmarinier Schulden “voor zaken waar de reguliere inzet ontoereikend is”. De schuldenproblematiek vraagt extra aandacht daar waar schulden zijn verweven met criminaliteit.

Dit onderzoek heeft als doel om meer inzicht te bieden in de mate waarin en manier waarop schulden en criminaliteit met elkaar verweven zijn. Het onderzoek bestaat uit twee delen: (1) een literatuuronderzoek, en (2) interviews met 43 sleutelfiguren werkzaam bij 22 organisaties (29 afdelingen) in Rotterdam. We besteden bijzondere aandacht aan de verwevenheid van schulden en criminaliteit in relatie tot ondermijning en tot jongeren.

Het literatuuronderzoek leverde 83 publicaties op die ingaan op de relatie tussen schulden en criminaliteit. Op basis van de eerdere onderzoeken hebben we vier verbanden en zeven processen geïdentificeerd die de relatie tussen schulden en criminaliteit beschrijven. We hebben geen eerder onderzoek gevonden dat inzichten over schulden en criminaliteit op deze manier heeft geanalyseerd. De meeste onderzoeken geven inzicht in hoe schulden leiden tot slachtofferschap en tot daderschap. Er is veel minder onderzoek gedaan naar het omgekeerde verband: hoe daderschap of slachtofferschap leidt tot schulden. Verreweg de meeste onderzoeken in de categorie ‘schulden leiden tot slachtofferschap’ gaan over mensenhandel en mensensmokkel en beschrijven het proces van ‘schuldbinding’ als dwangmiddel bij uitbuiting. De categorie ‘schulden leiden tot daderschap’ is veel diverser: daarin vonden we onderzoeken naar georganiseerde drugscriminaliteit, fraude, high impact crime (HIC), jeugdcriminaliteit, algemene recidive en een aantal andere verschijningsvormen. De onderzoeken naar hoe schulden leiden tot daderschap beschrijven verschillende processen, zoals schulden als motief voor daderschap, schulden als risicofactor/kwetsbaarheid voor daderschap en schulden als risicofactor bij recidive. Daarnaast vonden we literatuur over hoe schulden een gevolg kunnen zijn van daderschap en hoe schulden een aanleiding voor en een gevolg van slachtofferschap kunnen zijn.

De interviews met 43 sleutelfiguren, vooral werkzaam in de strafrechtsketen en het sociaal domein in Rotterdam, bieden inzicht in de aanwezige kennis over de verwevenheid van schulden en criminaliteit in Rotterdam. Een eerste conclusie is dat de inzichten van geïnterviewde sleutelfiguren meestal niet zijn gebaseerd op systematisch verzamelde kennis of gegevens over de relatie tussen schulden en criminaliteit. De meeste respondenten baseren hun inzichten op casuïstiek, verhalen, strafrechtelijke onderzoeken en signalen, waarmee hun kennis over de problematiek verder gaat dan slechts een ‘onderbuikgevoel’.

De sleutelfiguren beschreven in de interviews veel verschillende verschijningsvormen, maar er kwamen ten opzichte van de literatuur geen nieuwe verschijningsvormen aan het licht. Sleutelfiguren konden het meest zeggen over de relatie tussen schulden en criminaliteit bij de volgende verschijningsvormen: de betrokkenheid van jongeren bij drugscriminaliteit, hennepsteelt in woningen/panden, high impact crimes, katvangers, mensenhandel en recidive

na detentie. Daaruit kunnen we voorzichtig opmaken dat dit de grootste problemen zijn die in Rotterdam spelen, hoewel het mogelijk is dat er andere verschijningsvormen zijn die bij sleutelfiguren minder bekend zijn. Daarnaast hebben enkele sleutelfiguren inzicht in enkele andere verschijningsvormen. Het bleek moeilijk om iets zinnigs te zeggen over de omvang van verschijningsvormen of de problematiek van schulden in relatie tot criminaliteit in het algemeen.

Uit de interviews komen enkele andere relevante inzichten in de verwevenheid van schulden en criminaliteit naar voren. Ten eerste blijkt het in de praktijk lastig om de relatie tussen schulden en criminaliteit te zien en te duiden, omdat er vaak sprake is van meerdere problemen bij mensen die criminaliteit plegen of slachtoffer zijn van criminaliteit. De interviews geven in dit verband wel meer inzicht in de complexiteit van de verwevenheid van schulden en criminaliteit, door respondenten vaak aangeduid als een 'viciuze cirkel' waarin oorzaak en gevolg diffuus zijn maar het duidelijk is dat schulden en ouderschap en/of slachtofferschap elkaar negatief versterken. Een derde punt is dat respondenten weinig inzicht blijken te hebben in illegale schulden en de rol die schulden in het criminele circuit kunnen spelen bij de manier waarop schulden en criminaliteit (verder) verweven raken. Tot slot brachten veel respondenten knelpunten in regels, beleid en aanpak ter sprake.

Het rapport sluit af met enkele suggesties voor verder onderzoek naar de relatie tussen schulden en criminaliteit. Wetenschappelijk onderzoek zou zich meer moeten richten op empirisch onderzoek waarin de relatie tussen schulden en criminaliteit centraal staat, in plaats van dat het een bijkomend onderwerp is. Er is ook meer onderzoek nodig naar illegale schulden en naar de omvang van de verschijningsvormen van criminaliteit waarbij schulden een rol spelen. De gemeente Rotterdam kan verder onderzoek doen naar de mogelijkheden voor het registreren van schulden in relatie tot criminaliteit. Voor meer inzicht in de problematiek bij specifieke doelgroepen zoals jongeren en HIT'ers kan het zinvol zijn om gesprekken te voeren met 'ervaringsdeskundigen'. Tot slot kunnen expertmeetings met sleutelfiguren verder inzicht geven in de mogelijke knelpunten van de huidige regelingen en helpen de aanpak van schuldenproblematiek in relatie tot criminaliteit te verbeteren.

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

De gemeente Rotterdam lanceerde in 2019 met het beleidsplan *Reset Rotterdam* een nieuwe schuldenaanpak. Hierin zijn een aantal vernieuwende maatregelen geïntroduceerd om schulden onder Rotterdammers te voorkomen en onder controle te krijgen, waaronder het aanstellen van een Stadsmarinier Schulden “voor zaken waar de reguliere inzet ontoereikend is”. De schuldenproblematiek vraagt extra aandacht daar waar schulden zijn verweven met criminaliteit. De Stadsmarinier Schulden ziet in de praktijk diverse signalen die wijzen op verwevenheid tussen schulden en criminaliteit, met name in relatie tot jongeren en ondermijnende criminaliteit. Het is echter onduidelijk hoe de verwevenheid van schulden en criminaliteit er precies uit ziet, bij welke verschijningsvormen van criminaliteit deze verwevenheid optreedt, welke kennis er is over deze problematiek bij organisaties in de strafrechtssketen en het sociaal domein, en wat de omvang van het probleem is in Rotterdam. Deze signalen en vragen vormen de aanleiding voor dit onderzoek.

Hoeveel Rotterdamse huishoudens momenteel kampen met problematische schulden is niet precies vast te stellen. Landelijk is het aantal mensen met problematische of risicovolle schulden tussen 2009 en 2015 toegenomen (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015). In 2017 constateerde de Rekenkamer Rotterdam dat ongeveer één op de zes Rotterdammers wonen in een huishouden met problematische of risicovolle schulden. Het aantal mensen met problematische schulden is hoger dan het landelijk gemiddelde en ook de gemiddelde schuld van Rotterdammers is hoger.¹ In *Reset Rotterdam* wordt gesproken over 60.000 huishoudens die problematische schulden hebben of kans hebben problematische schulden te krijgen. Zeker een kwart van de 100.000 jongeren in de leeftijd van 18 tot 27 jaar heeft problematische schulden.²

Onderzoek naar de relatie van schulden met maatschappelijke problematiek zoals criminaliteit is als gevolg van de coronacrisis nog urgenter geworden. Naar verwachting zal het aantal mensen met problematische schulden toenemen.³ Veel gemeenten verwachten door de coronacrisis een groter beroep op de schuldhulpverlening.⁴ De werkgroep *Sociale impact van de coronacrisis* bestaande uit wetenschappers en burgemeesters sprak in mei 2020 zijn zorgen uit over mensen die financieel kwetsbaar zijn of worden, in het bijzonder jongeren. Daarbij wordt ook een relatie gelegd met criminaliteit, in het bijzonder ondermijning:

“Financiële problemen staan vaak aan de basis van andere problemen zoals (stapelings van) stress, schulden, eenzaamheid, huiselijk geweld, dakloosheid of leerachterstanden.

¹ Cliënten van de Kredietbank Rotterdam hebben een gemiddelde schuld van ruim 45.000 euro.

² Bron: <https://www.rijnmond.nl/nieuws/177276/PvdA-Rotterdam-moet-schulden-jongeren-overnemen>.

³ Bron: interview met lector Schulden en Incasso Nadja Jungmann, De Nieuws BV, NPO Radio 1, 24 mei 2020; zie ook Werkgroep Sociale impact van de coronacrisis (2020).

⁴ Bron: <https://vng.nl/nieuws/gemeenten-in-financiele-problemen-door-coronacrisis>.

Mensen met schulden komen daarnaast acht keer vaker in aanraking met justitie.⁵ Financiële problemen kunnen ook de aantrekkingskracht van criminaliteit en de vatbaarheid voor verleidingen van ‘snel geld’ groter maken. In gemeenten ontstaat al een beeld dat ondermijning toeneemt door misbruik van financieel zwakkere ondernemers” (Werkgroep *Sociale impact van de coronacrisis*, 2020: 6).

Het mag als bekend worden verondersteld dat een aanzienlijk deel van de mensen die in aanraking komen met politie en justitie schulden hebben (zie voor enkele cijfers paragraaf 2.1). Dat gegeven zegt echter nog niets over een *verband* tussen schulden en criminaliteit, de manier waarop een eventueel verband tot stand komt en de verschijningsvormen van criminaliteit waarbij dit verband optreedt. Dit onderzoek heeft als doel om meer inzicht te bieden in de mate waarin en manier waarop schulden en criminaliteit met elkaar verweven zijn.

Het onderzoek bestaat uit twee delen: (1) een literatuuronderzoek, en (2) interviews met 43 sleutelfiguren werkzaam bij relevante organisaties in Rotterdam. Bijlage 1 geeft meer informatie over de onderzoeksmethoden en Bijlage 2 geeft een overzicht van de geïnterviewde sleutelfiguren.

Op basis van een literatuuronderzoek hebben we onderzocht wat er al bekend is over de verwevenheid van schulden en criminaliteit, bij welke verschijningsvormen van criminaliteit een relatie tussen schulden en criminaliteit bestaat en welke verbanden en processen we zien waardoor schulden en criminaliteit verweven raken.

De interviews met sleutelfiguren werkzaam bij 22 organisaties (29 afdelingen) in de strafrechtssketen en het sociaal domein en enkele andere relevante organisaties in Rotterdam bieden inzicht in de aanwezige kennis in de praktijk over de verwevenheid van schulden en criminaliteit in Rotterdam. We besteden bijzondere aandacht aan wat er bij sleutelfiguren bekend is over schulden en criminaliteit in relatie tot jongeren en ondermijning.

1.2 CENTRALE BEGRIPPEN

Criminaliteit

In dit onderzoek richten we ons op zowel *daderschap* (het plegen van strafbare feiten, ongeacht vervolging of veroordeling) als *slachtofferschap*. Het onderscheid tussen daderschap en slachtofferschap is niet altijd duidelijk en er kan sprake zijn van overlap, bijvoorbeeld bij criminele uitbuiting. Het onderzoek richt zich op daderschap en slachtofferschap van individuen en laat rechtspersonen als daders en slachtoffers buiten beschouwing.

Onder *ondermijning* verstaan we “criminaliteit die de formele (rechtstaat) of de informele (fatsoenlijke verhoudingen) grondslag van onze samenleving systematisch aantast” (Tops & Van der Torre, 2014: 24). Tops en Schilder (2016: 12) noemen concreet de volgende categorieën van strafbare feiten: controle over illegale markten (drugsproductie-en handel, mensenhandel, illegale handel in wapens), afpersing en grootschalige vormen van fraude, inclusief het misbruik van overheidsvoorzieningen.

⁵ Deze statistiek lijkt te zijn overgenomen uit de SCP-publicatie *Overall rapportage sociaal domein 2017*, hoewel daarin te lezen valt dat huishoudens met schulden niet acht keer maar “ruim zes keer zo vaak” als verdachte in aanraking komen met de politie (Pommer et al., 2018: 190).

Schulden

Het begrip schulden moet worden onderscheiden van begrippen als armoede, sociaaleconomische status en financiële problematiek. Mensen kunnen schulden hebben zonder dat ze in armoede leven, en niet iedereen die in armoede leeft heeft schulden, hoewel er wel een relatie is tussen armoede en schulden (CBS, 2019).

In onderzoek en beleid ligt de nadruk meestal op *problematische schulden*. In definities van problematische schulden worden verschillende aspecten of een combinatie van aspecten genoemd zoals hoogte van de schuld, de betalingsachterstand, de termijn waarbinnen iemand de schuld redelijkerwijs zou moeten kunnen aflossen, de mate waarin de schuld voor iemand hanteerbaar is, de mate waarin iemand de schuld zelfstandig, zonder hulp, kan aflossen en de mate waarin iemand schulden nog daadwerkelijk aflost. Omdat er verschillende definities van problematische schulden in omloop zijn en de grens tussen hanteerbare schulden en problematische schulden verschilt van persoon tot persoon (Tiemeijer, 2016: 15), is er in dit onderzoek niet op voorhand bepaald wanneer schulden problematisch zijn. Vanwege de aard van het onderzoek naar het verband van schulden met gedrag en schade (daderschap of slachtofferschap) is vooral van belang dat de schulden problematisch zijn wanneer iemand zelf de schulden niet langer hanteerbaar vindt of wanneer dat blijkt uit andere omstandigheden.

Er kunnen verschillende type schulden worden onderscheiden. *Formele schulden* zijn schulden bij bedrijven en instanties, waaronder de overheid. Het gaat bijvoorbeeld om huur- of hypotheekschulden, studieschulden, schulden bij verzekeraars, postorderbedrijven, het CJIB, de Belastingdienst of bij andere overheden. *Informele schulden* zijn schulden bij persoonlijke relaties zoals familieleden of vrienden. *Illegale schulden* zijn schulden die iemand heeft in het criminele circuit.

1.3 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 beschrijft de resultaten van de literatuurstudie. We hebben gezocht naar eerder onderzoek naar schulden en criminaliteit in Nederland. We beschrijven 83 relevante literatuurbronnen aan de hand van een indeling naar verschijningsvormen van criminaliteit (paragraaf 2.2) en de verbanden (2.3) en processen (2.4) die schulden en criminaliteit met elkaar verbinden.

Hoofdstuk 3 beschrijft de inzichten uit de interviews met sleutelfiguren die werkzaam zijn in bij organisaties in de strafrechtsketen of het sociaal domein en gerelateerde organisaties in Rotterdam. De interviews geven een beeld van de bronnen van kennis over de problematiek in Rotterdam (3.1) en de kennis over specifieke verschijningsvormen (3.2).

Hoofdstuk 4 beantwoordt de onderzoeksvragen en bespreekt de belangrijkste inzichten (4.1), benoemt de belangrijkste beperkingen van het onderzoek (4.2) en doet suggesties voor verder onderzoek (4.3).

2 INZICHTEN UIT EERDER ONDERZOEK

2.1 BRONNEN EN KANTTEKENINGEN

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat bij veel mensen die in aanraking komen met justitie sprake is van schulden. Enkele jaren terug constateerden Jungmann en collega's (2014) dat zeker de helft tot twee derde van de cliënten van de (verslavings)reclassering problematische schulden heeft. Uit onderzoek van het WODC onder ex-gedetineerden bleek dat driekwart van de nazorgkandidaten direct voor detentie schulden had (Weijters, Rokven & Verweij, 2018). Van de nazorgkandidaten met schulden zat ongeveer 13% direct voor detentie in een schuldhelpverleningstraject en ongeveer 0,4% zat, zowel in de maand voor detentie als in de maanden na detentie, in de wettelijke schuldsanering. In een recenter onderzoek gaf 57% van 1894 gedetineerden aan schulden te hebben (Koenraadt et al., 2020). Zes maanden na detentie was dit 60% (van 935 respondenten). Van Beek en collega's (2020) stelden op basis van 250 dossiers van reclasseringcliënten vast dat 79,2% tijdens het traject schulden had (30% had eerder al schulden).

Cijfers over schuldenproblematiek onder justitiabelen zeggen op zichzelf niets over een *verband* tussen schulden en het plegen van criminaliteit of slachtofferschap. Dit onderzoek beoogt daarin meer inzicht te geven. Het literatuuronderzoek leverde 83 relevante bronnen op over de *relatie* tussen schulden en criminaliteit. Het literatuuronderzoek richtte zich op empirisch onderzoek; louter theoretische analyses over mogelijke relaties tussen schulden en criminaliteit zijn buiten beschouwing gelaten. We hebben gezocht naar zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek. Bij het lezen van dit hoofdstuk moeten enkele kanttekeningen in gedachten worden gehouden.

Veruit de meerderheid van de onderzoeken is gebaseerd op interviews, geregistreeerde data en/of dossieronderzoek. Zeker de helft (47) van de onderzoeken zijn deels gebaseerd op kwalitatieve data uit gesprekken en interviews, waarbij meestal sprake is van een relatief kleine steekproef. De resultaten uit deze onderzoeken zijn niet generaliseerbaar naar een grotere populatie (bijvoorbeeld alle plegers van een bepaald delict), maar geven wel waardevolle inzichten in de manier waarop criminaliteit en schulden verweven zijn, bijvoorbeeld op basis van betekenisgeving en/of observaties van daders, slachtoffers of deskundigen.

In 53 onderzoeken is gebruik gemaakt van registratiegegevens en/of dossiers van onder andere de politie. Deze data lenen zich beter dan kwalitatieve data voor het verkrijgen van inzicht in de prevalentie en omvang van bepaalde verschijningsvormen en relevante factoren. Bij dergelijke data is echter altijd sprake van een *dark number*: niet alle delicten zijn bekend bij strafrechtelijke organisaties. Registratiegegevens zijn afhankelijk van onder andere opsporing en beslissingen in de strafrechtelijke keten en daarmee ook van de capaciteit, selectiviteit en prioriteiten bij de opsporingsinstanties. Strafrechtelijke dossiers bevatten vooral informatie die de politie belangrijk acht voor de opsporing. Hiernaast zijn dossiers ook afhankelijk van de informatie die daders, slachtoffers en/of getuigen hebben gedeeld.

2.2 OVERZICHT VAN VERSCHIJNINGSVORMEN EN VERBANDEN

Het verband tussen schulden en criminaliteit kan verschillende vormen aannemen. Ten eerste kunnen we in de literatuur daderschap, slachtofferschap en/of een combinatie van beide onderscheiden. Ten tweede zien we verschillende richtingen van de verbanden: schulden kunnen leiden tot daderschap of slachtofferschap, maar schulden kunnen ook het gevolg ervan zijn.

Tabel 1 Verschijningsvormen naar type verband en type criminaliteit⁶

	Schulden → daderschap	Daderschap → schulden	Schulden → slachtofferschap	Slachtofferschap → schulden
Criminaliteit algemeen	7 onderzoeken (<i>recidive</i>)			
High Impact Crimes (HIC)	- 7 onderzoeken (<i>overvallen</i>) - 1 onderzoek (<i>geweld</i>)		1 onderzoek (<i>overvallen</i>)	1 onderzoek (<i>geweld</i>)
Georganiseerde criminaliteit				
- Mensensmokkel - en handel			- 17 onderzoeken (<i>seksuele uitbuiting</i>) - 9 onderzoeken (<i>arbeidsuitbuiting</i>) - 15 onderzoeken (<i>criminele uitbuiting</i>) - 4 onderzoeken (<i>overig</i>)	4 onderzoeken
- Drugscriminaliteit	11 onderzoeken	1 onderzoek	1 onderzoek	
- Criminele motorbendes			1 onderzoek	
- Overige georganiseerde criminaliteit	2 onderzoeken	1 onderzoek	6 onderzoeken	
Fraude	- 4 onderzoeken (<i>uitkeringsfraude</i>) - 1 onderzoek (<i>vastgoedfraude</i>) - 1 onderzoek (<i>overig</i>)	1 onderzoek		1 onderzoek (<i>identiteitsfraude</i>)
Overige criminaliteit	- 1 onderzoek (<i>ordeverstoring</i>) - 2 onderzoeken (<i>matchfixing</i>) - 1 onderzoek (<i>afpersing</i>) - 1 onderzoek (<i>radicalisering</i>)	1 onderzoek (<i>ordeverstoring</i>)		
Jeugdcriminaliteit	7 onderzoeken	2 onderzoeken		
Totaal	46	6	54	6

⁶ Het aantal bronnen in de tabel telt op tot 112 omdat sommige onderzoeken meerdere verbanden beschrijven.

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal onderzoeken per type verband en criminaliteitsvorm. Het aantal bronnen geven we hier weer om een indicatie te geven van de hoeveelheid kennis die er is over een bepaalde verschijningsvorm. Het aantal bronnen per verschijningsvorm zegt niets over de (relatieve) prevalentie van de verschillende verschijningsvormen.

De vier verbanden die we hier beschrijven zijn een gesimplificeerde weergave van de realiteit. Er is naast deze verbanden ook sprake van een wederkerige relatie tussen schulden en delictgedrag (Van Beek, De Vogel & Mheen, 2020; Koenraadt, Dirkzwager & Nieuwbeerta, 2020). Die wederzijdse relatie kan zelfs bestaan op hetzelfde moment in tijd (Van Beek et al., 2020: 147). Koenraadt en collega's (2020: 158) spreken over een 'neerwaartse spiraal' waarbij schulden en criminaliteit elkaar steeds versterken. In de literatuur vonden we echter weinig inzicht in deze wederkerige of zichzelf versterkende relatie tussen schulden en criminaliteit (zie voor inzichten uit de interviews hierover hoofdstuk 3).

2.3 VERSCHIJNINGSVORMEN PER TYPE VERBAND

Deze paragraaf geeft een algemeen overzicht van de verschijningsvormen per type verband:

- Schulden leiden tot daderschap,
- Daderschap leidt tot schulden,
- Schulden leiden tot slachtofferschap,
- Slachtofferschap leidt tot schulden.

2.3.1 Schulden leiden tot daderschap

Een groot deel van de literatuur (47 bronnen) beschrijft een direct/causaal of indirect verband tussen schulden en het plegen van criminaliteit. De meeste onderzoeken zijn gericht op een specifiek type dader (zoals jeugdige daders) of een specifieke vorm van criminaliteit (zoals drugscriminaliteit).

Elf van de onderzoeken hebben betrekking op de **productie van en handel in drugs**. De onderzoeken zijn meestal gebaseerd op kwantitatieve data of een combinatie van kwantitatieve- en kwalitatieve data. Het gaat hierbij om registratiegegevens van verdachten/daders, enquêtes, observaties van opsporingsinstanties, dossiers, en interviews met experts, sleutelinformanten en daders. De meeste onderzoeken zijn gericht op het in kaart brengen van drugsnetwerken of het beschrijven van onder andere de kenmerken en motieven van daders van drugscriminaliteit. De aanwezigheid van schulden is niet de hoofdfocus van de onderzoeken, maar is in deze kenmerken en motieven meegenomen. Schulden kunnen volgens de onderzoeken aangemerkt worden als een motief voor daderschap of als een kwetsbaarheid of risicofactor van de verdachte/dader die niet direct leidt tot daderschap, maar hier wel vatbaar voor maakt.

Hiernaast zijn er acht onderzoeken die betrekking hebben op **high impact crimes** zoals overvallen of woninginbraken. Deze onderzoeken zijn gebaseerd op een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve data, namelijk geregistreerde gegevens van o.a. politie en het OM, dossieronderzoek, locatieonderzoek, observaties van politiediensten en interviews met ketenpartners, daders en slachtoffers. De meeste onderzoeken hebben betrekking op

overvallers. Andere high impact crimes zoals woninginbraak, geweld of straatroof zijn relatief onderbelicht gebleven. De onderzoeken zijn gericht op het in kaart brengen van de kenmerken en/of motieven van daders en de ontwikkeling van een daderprofilering. Het hebben van schulden is niet de hoofdfocus van de onderzoeken, maar is in de kenmerken en motieven meegenomen. Uit de onderzoeken blijkt dat het hebben van schulden in de meeste gevallen een motief vormt voor het plegen van high impact crimes. Hiernaast worden de schulden beschreven als een kwetsbaarheid die vatbaar maakt voor daderschap en kunnen de schulden leiden tot conflicten tussen daders.

Twintig onderzoeken hebben betrekking op **overige vormen van criminaliteit**, zoals overige georganiseerde criminaliteit, jeugdcriminaliteit, fraude, ordeverstoring, heling, afpersing en radicalisering. Deze onderzoeken zijn kwalitatief of kwantitatief van aard en maken gebruik van dossieranalyse, deskresearch, een vragenlijst, zelfrapportage, registratiegegevens, opsporingsonderzoeken, bancaire transacties en gesprekken met daders, deskundigen, slachtoffers en jongeren. In deze onderzoeken zijn schulden niet de focus van het onderzoek. Schulden worden beschreven als een mogelijk motief of een mogelijke kwetsbaarheid voor daderschap.

Tot slot zijn er zeven onderzoeken gevonden die ingaan op de rol van schulden bij **recidive bij justitiabelen**. Deze onderzoeken zijn gebaseerd op interviews met cliënten van de reclassering, interviews met reclasseringswerkers en (ex-)gedetineerden, dossiers, RiSc-gegevens (risicotaxatie) en kwantitatieve data van (ex-)gedetineerden. Bij de meeste onderzoeken zijn schulden niet de hoofdfocus van het onderzoek, maar zijn ze geanalyseerd als een van de factoren die invloed kunnen hebben op het recidiverisico.

2.3.2 Daderschap leidt tot schulden

In zes onderzoeken wordt gesteld dat schulden niet alleen tot daderschap leiden, maar dat daderschap ook voor schulden kan zorgen. Deze onderzoeken hebben betrekking op **jeugdcriminaliteit, georganiseerde criminaliteit, fraude en ordeverstoring** en zijn onder andere gebaseerd op registratiegegevens van daders en interviews met experts en jongeren met schulden. Aangezien de informatie over dit type verband slechts gebaseerd is op enkele onderzoeken, dient hier rekening mee te worden gehouden. In een van deze onderzoeken zijn de schulden de hoofdfocus van het onderzoek, bij de andere onderzoeken is dit een bijkomstigheid.

2.3.3 Schulden leiden tot slachtofferschap

Een groot deel van de literatuur gaat over hoe schulden kunnen leiden tot slachtofferschap (48 bronnen). De meeste onderzoeken die beschrijven hoe schulden leiden tot slachtofferschap hebben betrekking op **mensensmokkel- of handel** (45 onderzoeken). De onderzoeken zijn grotendeels kwalitatief van aard en gebaseerd op interviews met sleutelfiguren/experts, daders of slachtoffers en/of casestudies op basis van dossiers, opsporingsonderzoeken of rechtszaken. In een enkel onderzoek wordt ook gebruik gemaakt van geregistreerde data, zoals registratiegegevens van veroordeelde mensenhandelaars of kwantitatieve data uit o.a.

dadermonitoren en levenslooponderzoek. De meeste onderzoeken beschrijven het proces van mensensmokkel en/of mensenhandel of bespreken enkele casussen en gaan daarbij expliciet in op de rol die schulden via het proces van schuldbinding spelen om een afhankelijkheidsrelatie te creëren tussen het slachtoffer en de dader.

Negen onderzoeken gaan over de rol van schulden bij slachtofferschap van afpersing of (dreiging met) geweld. De resultaten van deze onderzoeken zijn onder andere gebaseerd op rechterlijke vonnissen. In deze onderzoeken zijn de schulden niet de focus van het onderzoek, maar uit de data zijn wel inzichten verkregen over de rol van schulden. De schulden kunnen gekenmerkt worden als een aanleiding voor slachtofferschap.

2.3.4 Slachtofferschap leidt tot schulden

Tot slot komt in zes onderzoeken naar voren dat slachtofferschap kan leiden tot schuldenproblematiek. Deze onderzoeken zijn gebaseerd op registratiegegevens en dossiers van slachtoffers, rapporten van non-profitorganisaties, nazorggesprekken met slachtoffers en interviews met sleutelfiguren en slachtoffers. De onderzoeken hebben betrekking op **geweld, mensenhandel, georganiseerde criminaliteit** en **identiteitsroof**. Bij deze onderzoeken staan de schulden niet centraal maar zijn er op basis van de data wel inzichten over naar voren gekomen.

2.4 PROCESSEN

De verschillende verbanden tussen schulden en criminaliteit komen door middel van verschillende processen tot stand. We vonden in de literatuur de volgende processen⁷:

- Schulden zijn een motief voor daderschap (25 onderzoeken),
- Schulden zijn een risicofactor of kwetsbaarheid voor daderschap (12 onderzoeken),
- Schulden zijn een indirecte factor bij recidive (9 onderzoeken),
- Schulden zijn een gevolg van daderschap (6 onderzoeken),
- Schulden zijn een dwangmiddel bij slachtofferschap (38 onderzoeken),
- Schulden zijn een aanleiding voor slachtofferschap (8 onderzoeken),
- Schulden zijn een gevolg van slachtofferschap (6 onderzoeken).

In deze paragraaf worden de verschillende verbanden nader toegelicht aan de hand van de gevonden processen. Hierbij wordt ook ingegaan op de aard van de schulden en de rol van individuen en/of organisaties in het proces.

2.4.1 Schulden als motief voor daderschap

Uit verscheidene onderzoeken blijkt dat het hebben van schulden een motief kan vormen om criminaliteit te plegen. Het gaat hier om een direct/causaal verband tussen schulden en

⁷ Het aantal bronnen per proces zegt niets over de (relatieve) prevalentie van de verschillende processen. Sommige onderzoeken beschrijven meerdere processen waardoor het totaal optelt tot 104 bronnen.

daderschap. Dit is vooral naar voren gekomen bij onderzoeken naar drugscriminaliteit, georganiseerde criminaliteit, high impact crimes en fraude.

Drugscriminaliteit en georganiseerde criminaliteit

In een onderzoek naar **hennepsteelt** in Groningen bleek bij 46,4% van de daders (111 respondenten) sprake te zijn van het motief schulden. De hoogte van de schuld was gemiddeld 14.070 euro (Hulsebosch, 2013). Ook uit andere studies naar hennepsteelt blijkt dat een groot deel van de daders een financieel motief heeft en dat het voornamelijk gaat om het hebben van schulden waar men in korte tijd vanaf wil komen (Spapens, Van de Bunt & Rastovac, 2007; Wouters, Korf & Kroeske, 2007; Siesling, Smeets & Spapens, 2011).⁸ Het gaat bijvoorbeeld om schulden bij vrienden, familie of formele schulden bij instanties (Siesling et al., 2011). Sommige hennepstellers stellen een pand beschikbaar voor een hennepkwekerij omdat ze schulden hebben en hen geld beloofd wordt (Snippe, Mennes, Sijstra & Bieleman, 2017). Hiernaast blijkt uit een onderzoek naar bewoners en bezoekers van crackpanden dat deze personen hun inkomsten – die beperkt worden door vaste lasten waaronder schuldsanering – aanvullen met geld dat ze verdienen door het faciliteren van drugsgebruik en drugshandel (Houwing, Pérez & Korf, 2015).

Schulden als motief speelt ook bij **drugsmokkelaars en drugsrunners** een rol. Veel vrouwen die betrokken zijn bij drugsmokkel in Nederland en op Curaçao zijn hiermee begonnen vanwege een slechte economische positie. Velen van hen hadden hoge schulden en zagen geen legale manier om hun problemen op te lossen (Van San, 2009). Uit een enquête onder gedetineerde drugsmokkelaars bleek dat 42% van de gedetineerden (69 van de 165 respondenten) is gaan smokkelen om schulden af te betalen (Miedema & Stoltz, 2008). Uit een dossierstudie kwam schulden als motief bij 32% (32 van de 100 dossiers) naar voren, waarvan 20 gedetineerden specifiek verklaarden dat er sprake was van schulden en dat het smokkelen een manier was om snel aan geld te komen (Miedema & Stoltz, 2008). Ook uit andere onderzoeken blijkt dat individuen gaan drugsrunnen om schulden – soms veroorzaakt door gokken – af te betalen (Van Wijk & Bremmers, 2011; Bervoets & Van Wijk, 2016).

Ook bij **georganiseerde criminaliteit** in het algemeen kunnen daders betrokken raken bij criminaliteit vanwege het bestaan van schulden. Volgens Kleemans en De Poot (2007) gaat het hier vooral om 'late starters' die een financiële tegenslag ervaren door bijvoorbeeld faillissement of schulden. In sommige gevallen komt het initiatief vanuit de persoon met financiële problemen, in andere gevallen komt het initiatief vanuit een geldschietster.

Het is belangrijk om te benadrukken dat het in sommige gevallen onduidelijk is of daders met schulden op eigen initiatief betrokken zijn geraakt bij drugscriminaliteit of andere georganiseerde criminaliteit of dat er sprake is dwang of uitbuiting. Dit komt aan bod in paragraaf 2.4.5.

⁸ In een onderzoek uit 2011 op basis van 265 strafdossiers van hennepstellers in Den Bosch, Breda, Maastricht, Roermond en Middelburg komt naar voren dat 56% schulden bij de Belastingdienst heeft en ongeveer één op de zes heeft schulden die 'oninbaar' zijn (Siesling et al., 2011). In een onderzoek uit 2006 naar 61 aangehouden hennepstellers in Roosendaal en Bergen op Zoom heeft 53% schulden (Van der Torre, Schaap, Cachet & Dijk, 2006). Deze onderzoeken geven geen inzicht in schulden als motief voor hennepsteelt.

High impact crimes (HIC)

Bij high impact crimes blijkt dat schulden een motief kunnen zijn voor het plegen van delicten. De literatuur gaat vooral over **overvallen**. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat veel daders kampen met financiële problematiek veroorzaakt door onder andere schulden (Appelman, Van Wijk, De Jong & Kanters, 2014; Blanken, 2010; Wolters, 2010; Berendsen, 2012). Deze schulden kunnen een motief vormen voor het plegen van delicten zoals overvallen (Kroese & Staring, 1993; Spapens & Bruinsma, 2002; Appelman et al., 2014; Blanken, 2010; Wolters, 2010; Berendsen, 2012). Appelman et al. (2014) beschrijven dat er bij twintig overvallers uit 2012 (51%) sprake is van financiële problematiek door schulden, een gebrek aan inkomsten of slechte omgang met geld. Bij 13% kwam dit door een gok- of drugverslaving. Deze schulden variëren van 400 euro tot 60.000 euro. Van de achttien overvallers waarvan het motief van de overval bekend is, is bij negen van hen sprake van financiële motieven vanwege schulden, boetes of drugsgebruik (Appelman et al., 2014).

In het onderzoek van Blanken (2010) gaven 8 van de 36 daders aan dat hun motivatie om de overval te plegen schulden betrof. Wolters (2010) beschrijft dat 13 van de 37 overvallers schulden hadden en dat de verdachten verklaarden dat zij de overval pleegden om geld te verdienen en schulden af te lossen. De gemiddelde hoogte van de schuld is 17.582 euro. In het onderzoek van Berendsen (2012) heeft 56% van de verdachten (N=41) verklaard de overval te hebben gepleegd omdat ze in schulden verkeerden. Kroese en Staring (1993) stellen daarentegen dat de meeste overvallers niet het doel hebben om met de overval problemen op te lossen, maar dat dit wel geldt voor een subtype dader, namelijk de 'wanhoopsoverval' voor wie de overval het 'laatste redmiddel' is om problemen op te lossen, bijvoorbeeld hun schulden af te lossen.

Fraude

Schulden kunnen een motief vormen bij het plegen van fraude-delicten. Zo plegen sommige personen **uitkeringsfraude** met de WW, WAO, AOW en/of WWB omdat de uitkering nodig is om schulden af te lossen. Het kan bijvoorbeeld gaan om schulden bij vrienden of schulden veroorzaakt door een gokverslaving (Brummelkamp, Kerckhaert & Engelen, 2010). In het onderzoek van der Mijl (2009) gaf 44% van de 257 respondenten in hun verhoor aan financiële problemen te hebben, waarvan bijna de helft (20% van het totaal) verklaarden dat ze uitkeringsfraude pleegden om schulden af te lossen van zichzelf, de partner of familie.

Schulden kunnen hiernaast een rol spelen bij **faillissementsfraude**. Kabki (2014) beschrijft hoe sommige eigenaren van bedrijven die zich door hoge schulden geen raad meer weten, hun bedrijf laten overnemen door een zogenoemde bedrijvendokter of BV-handelaar. Deze dokters of handelaren nemen het bedrijf over, sluizen de liquide middelen weg en laten het bedrijf failliet gaan, waardoor andere bedrijven, banken, de fiscus en schuldeisers benadeeld worden.⁹ In sommige gevallen worden adviseurs ingehuurd worden om bedrijven in financiële nood af te helpen van schulden. In dergelijke gevallen gaat het om het weer 'gezond' maken van het bedrijf,

⁹ Een kanttekening is dat het vaak niet duidelijk is of de voormalige eigenaren van de bedrijven op de hoogte waren van de frauduleuze bedoelingen van de daders. In de onderzochte zaken zijn dan ook geen voormalige eigenaren vervolgd, op een zaak na. Het staat wel vast dat alle voormalige eigenaren in de onderzochte fraudezaken financieel geprofiteerd hebben van de fraude omdat zij verlost zijn van hoge schulden (Kabki, 2014).

vaak ten koste van andere rechtspersonen die alsnog failliet gaan en ten koste van schuldeisers die vorderingen mislopen (Kabki, 2014).

Tot slot kunnen schulden een rol spelen bij vastgoedfraude. Particulieren die een huis willen kopen maar daar wegens schulden, een uitkering of een ontoereikend salaris niet toe in staat zijn schakelen iemand in om bijvoorbeeld te helpen met valse loonstroken of een valse werkgeversverklaring (Van Gestel, 2008).

Overige vormen van criminaliteit

Tot slot komt uit enkele onderzoeken naar overige vormen van criminaliteit naar voren dat schulden een motief kunnen vormen voor delinquent of crimineel gedrag. Jongeren die zelf ervaring hebben met schulden geven bijvoorbeeld aan dat criminaliteit een makkelijke en snelle manier is om aan geld te komen en schulden af te betalen (Voogt, 2011). De jongeren zelf noemen bijvoorbeeld dat schulden kunnen leiden tot diefstal, het slikken van bolletjes of de neiging tot mishandeling. Ook bij andere vormen van criminaliteit kan het hebben van schulden een belangrijke reden zijn om een delict of overtreding te plegen, zoals bij afpersing (Van Leiden, De Vries, Robbé & Ferwerda, 2007) of matchfixing (Boerman, Grapendaal, Nieuwenhuis & Stoffers, 2017; Spapens & Olfers, 2013). Bij matchfixing kan er echter ook sprake zijn van misbruik van een kwetsbare positie, dit komt in paragraaf 2.4.5 aan bod.

2.4.2 Schulden als risicofactor of kwetsbaarheid voor daderschap

In de voorgaande paragrafen is besproken in hoeverre schulden een directe oorzaak zijn voor delictgedrag in de vorm van een motief. Er is echter ook literatuur gevonden waarin sprake is van schulden, maar waarbij onvoldoende duidelijk is of deze als directe oorzaak gelden voor het delictgedrag. Bij deze onderzoeken kunnen de schulden gezien worden als een kwetsbaarheid of risicofactor die mensen vatbaar maakt voor het overgaan tot crimineel gedrag, meestal in samenhang met andere aspecten.

Bij katvangers binnen de **illegale hennepteelt** is er in veel gevallen sprake van individuen met een moeilijke financiële situatie vanwege armoede of het hebben van schulden, hoewel katvangers uit alle lagen van de samenleving kunnen komen (Versprille, 2016¹⁰).

Ook bij verschillende typen **geweldplegers** kunnen schulden een risicofactor vormen, bijvoorbeeld bij de 'machteloze gefrustreerde geweldpleger' of bij de pleger waarbij geweld onderdeel van een 'leefstijl' is. Dit gaat gepaard met andere risicofactoren zoals werkloosheid en mentale instabiliteit (Bakker, Drost & Roeleveld, 2010).

In tegenstelling tot een eerder onderzoek van Brummelkamp et al. (2010) waarin zij lieten zien dat schulden een motief kunnen vormen voor fraude (zie 2.4.1), beschrijven Brummelkamp, Kerckhaert en Engelen (2013) in een recenter onderzoek naar **uitkeringsfraudeurs** dat schulden bij deze groep niet als directe oorzaak kunnen worden aangemerkt. Er is eerder sprake van een gelegenheidsdaad of nalatigheid. Fraudeurs besloten bijvoorbeeld niet door te geven dat ze geen recht meer hadden op een uitkering, mede ingegeven door hun financiële situatie en

¹⁰ Deze bron betreft een masterscriptie. De informatie is in andere onderzoek niet naar voren gekomen.

schulden. Aanvullend identificeert Reelick (2010) het hebben van schulden, specifiek schulden bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid, als voorspeller van fraude met een WWB-uitkering.¹¹

In een onderzoek naar de achtergrond en kenmerken van **orderverstoorders** is naar voren gekomen dat een deel van de daders een gokverslaving of andere verslaving heeft waardoor schulden zijn ontstaan die kunnen oplopen tot in de duizenden euro's. 44% van de personen uit de dossieranalyse bleek te kampen of gekampt te hebben met financiële problematiek waaronder schulden, schulphulpverlening of moeite met rondkomen (Van Ham, Bremmers & Ferwerda, 2014).

Bij **uitreizigers naar Syrië** is in veel gevallen sprake van schuldenproblematiek. 21% van de respondenten uit het onderzoek heeft te maken (gehad) met schuldenproblematiek. Het gaat dan bijvoorbeeld om achterstallige betalingen van vaste lasten. Sommige respondenten hebben ook te maken gehad met deurwaarders, incassobureaus of bewindvoering. Op basis van de data is het echter niet mogelijk om een causaal verband aan te tonen omdat er slechts gekeken is naar bancaire transacties en het verhaal achter de cijfers niet inzichtelijk is (Soudijn, 2019).

Ook bij **kinderen, jongeren en jongvolwassenen** kunnen schulden een risicofactor vormen voor crimineel gedrag. In een onderzoek naar criminele jongeren (waarbij signalen zijn onderzocht bij kinderen tussen 0-12 jaar) bleek er in de meeste gevallen sprake te zijn van financiële problemen in het gezin, waaronder schulden. Gepaard met slechte bestedingspatronen en een hectisch opvoedklimaat kan dit ertoe leiden dat jongeren vanaf een jonge leeftijd worden 'opgevoed door de straat' (Ferwerda, Jakobs & Beke, 1996).

Verscheidene andere onderzoeken bevestigen dat jongeren (variërend van 12 tot 24 jaar) vaak financiële problemen en/of formele en informele schulden hebben (bijvoorbeeld veroorzaakt door bekeuringen of door het aanschaffen van dure spullen zonder dat daar geld voor is vanwege groepsdruk) bij instanties, vrienden, familie en/of straatcontacten die kunnen bijdragen aan crimineel of overlastgevend gedrag (Van Gemert & Fleisher, 2002; Hoeve, Jurrius, Van der Zouwen, Vergeer, Voogt & Stams, 2011; Blom, Weijters & Van der Laan, 2011¹²; van Leerdam, Timmermans & Witvliet, 2016; De Jong, 2017). Dit kan gepaard gaan met andere aspecten zoals een slechte financiële opvoeding en het moeilijk kunnen overzien van de gevolgen van financiële keuzes (Hoeve et al., 2011).

2.4.3 Schulden als indirecte factor bij recidive

Enkele onderzoeken hebben specifiek betrekking op recidive onder veroordeelde daders. Onderzoeken onder (ex-)gedetineerden en reclasseringcliënten laten zien dat veel van hen kampen met schulden. Uit verder onderzoek is gebleken dat het hebben van (problematische) schulden indirect invloed kan hebben op de recidive van cliënten van de

¹¹ Deze schulden kunnen ook juist het gevolg kunnen zijn van de fraude, bijvoorbeeld als de door de fraude verkregen bedragen (schuld) moeten worden terugbetaald. De onderzoeker geeft aan dat dit de resultaten kan beïnvloeden doordat er sprake is van vermenging tussen de afhankelijke ('fraude met uitkering') en onafhankelijke variabele ('het al dan niet moeten aflossen van schulden aan SoZaWe') waardoor de relatie tussen schulden en fraude kunstmatig wordt verhoogd (Reelick, 2010).

¹² Een kanttekening bij het onderzoek van Blom et al. (2011) is dat er in de zelfrapportage onder 2.116 jongeren (10-17 jaar) niet specifiek gevraagd is naar schulden maar naar leningen en dat er niet gesproken kan worden van 'problemen met geld' als voorspellende risicofactor voor delinquent gedrag omdat het een cross-sectionele studie betreft. Het gaat hier dus om een *correlatie* tussen schulden en recidive.

(verslavings)reclassering (Jungmann, Menger, Anderson & Stam, 2014; Stam & Oyen-Houben, 2015; Hanrath, De Boois, Van Beek, De Vogel & Jungmann, 2018). Met een *indirect* verband wordt bedoeld dat schulden recidive niet direct veroorzaken, maar dat schulden invloed hebben op andere factoren, zoals stress en leefgebieden, die op hun beurt weer invloed hebben op delictgedrag. Het hebben van problematische schulden en de stress die daarmee gepaard gaat, oefent invloed uit op verscheidene leefgebieden zoals werk of huisvesting (Jungmann et al., 2014). Schulden kunnen bijvoorbeeld een belemmering vormen voor het vinden en behouden van huisvesting. Schulden kunnen effect hebben op de motivatie om betaald werk te zoeken en het is mogelijk dat het salaris dat ontvangen wordt naar schuldeisers gaat waardoor mensen weinig tot niks overhouden. Een betaalde baan kan bovendien gepaard gaan met kosten zoals vervoerskosten.

Uit een effectstudie onder gedetineerde moeders blijkt dat er bij 88.1% van de vrouwen sprake was van schulden, ten opzichte van 28.6% bij een vergelijkingsgroep (statistisch significant verschil). De onderzoekers geven aan dat de recidive sterk bepaald wordt door een slechte economisch positie en een beperkt of criminogeen sociaal netwerk. Voornemers om op het goede pad te blijven sneuvelen bijvoorbeeld gemakkelijk bij grote schulden of een gebrek aan huisvesting. De moeders blijken bovendien niet in staat om zelfstandig hun economische en sociale positie te verbeteren zonder professionele hulp (Menting, Orobio de Castro & Matthys, 2012).

Een opvallende uitkomst uit het onderzoek van Weijters et al. (2018) onder ex-gedetineerden is dat er *geen* significant verband is tussen het hebben van schulden voor detentie en recidive binnen twee jaar na detentie. Dit verband bleek wel aanwezig te zijn bij enkele groepen met een aantal specifieke kenmerken, zoals het aantal eerdere strafzaken (hoe meer eerdere strafzaken een individu heeft, hoe groter de kans op recidive binnen twee jaar) en het type delict (bijvoorbeeld geweld). De onderzoekers benadrukken wel dat zij alleen keken naar de aanwezigheid van schulden en dat er geen informatie beschikbaar was over de hoogte van de schulden en of het gaat om problematische schulden.

Een complicerende factor in het re-integratieproces is dat adequate financiële begeleiding niet altijd aanwezig is of dat de begeleiding er onvoldoende toe leidt dat individuen zelf leren om hun financiën te beheren, bijvoorbeeld in het geval van bewindvoering (Van Beek et al., 2020). Een andere complicerende factor is het bestaan van informele en illegale inkomsten, uitgaven en schulden waar moeilijk grip op te krijgen is, mede omdat illegale schulden niet opgelost kunnen worden door legale schuldhulp. Bovendien hebben veel cliënten door ervaring geleerd dat er snellere, illegale manieren zijn om geld te verdienen (Jungmann et al., 2014; Stam & Ooyen-Houben, 2015). Twee recente onderzoeken gebaseerd op interviews met gedetineerden en dossiers van reclasseringcliënten geven gedetailleerd inzicht in de schuldeisers van justitiabelen, maar in beide onderzoeken ontbreekt informatie over illegale schulden (Van Beek et al., 2020; Koenraadt et al., 2020). In het algemeen is de informatie over schulden in veel gevallen niet compleet, waardoor de schuldhoogte moet worden geschat en een deel van de schulden en schuldeisers buiten beeld blijven.

Schulden kunnen ook bij ex-gedetineerde jongeren in samenhang met andere factoren een nadelig effect hebben op de recidive (Hoeve et al., 2011; Van Dam, 2005). Ook hier kunnen informele schulden een rol spelen. Respondenten (professionals) in het onderzoek van Hoeve et al. (2011) beschrijven dat het moeilijk is om grip te krijgen op informele of straatschulden die jongeren zijn aangegaan in het criminele circuit (bijvoorbeeld ontstaan door het lenen van geld

voor drugs). Dit maakt het moeilijk om ex-gedetineerde jongeren te weerhouden van het opnieuw plegen van criminaliteit, omdat zij weer terechtkomen in hun oude omgeving.

2.4.4 Schulden als gevolg van daderschap

In zes onderzoeken wordt gesteld dat daderschap ook kan leiden tot schulden. Het kan hier gaan om een direct/causaal of indirect verband. Zo stelt De Jong (2017) dat criminaliteit ook een risicofactor kan zijn om in de schulden te raken bij aanhoudend crimineel gedrag onder **jongeren**. Jongeren lopen het risico om bijvoorbeeld schulden op te bouwen bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) vanwege boetes voor verkeersovertredingen of belediging van een ambtenaar in functie (De Jong, 2017; Van Leerdam et al., 2016). Dergelijke boetes worden steeds verhoogd indien er niet betaald wordt waardoor de schulden snel kunnen oplopen.

Daarnaast is ook uit onderzoek naar **ordeverstoorders** gebleken dat delictgedrag kan leiden tot steeds verder oplopende schulden. Ook bij deze dadergroep kan er sprake zijn van schulden vanwege schadevergoedingen, boetes of het terugbetalen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Een van de daders bouwt bijvoorbeeld jaarlijks voor enkele duizenden euro's aan boetes op, volgens een GGZ-rapportage (Van Ham et al., 2014). Het hebben van hoge schulden kan het stoppen met criminaliteit bovendien belemmeren (zie verder onder 2.4.3) (De Jong, 2017).

Tot slot kunnen ook katvangers schulden krijgen als gevolg van delictgedrag. Dit is bijvoorbeeld het geval bij katvangers die een woning ter beschikking stellen voor een **hennepkwekerij** tegen betaling. De katvanger kan een schuld ontwikkelen bij eigenaar van de kwekerij of opdrachtgever in de vorm van onkosten als gevolg van de ontdekking of ontruiming van een kwekerij (Snippe et al., 2017). Ook bij katvangers actief in de vastgoedfraude kunnen de activiteiten een schuld opleveren (Van Gestel, 2008). Boerman et al. (2017) stellen dat katvangers in de **georganiseerde (drugs)criminaliteit** de risico's op schulden of aanhoudingen opvangen. Een kanttekening hierbij is dat het in sommige gevallen onduidelijk is in hoeverre katvangers op eigen initiatief daden plegen of dat hier sprake is van criminele uitbuiting. Een deel van de katvangersproblematiek valt dus (ook) onder het proces 'schulden zijn een gevolg van slachtofferschap' (zie paragraaf 2.4.7).

2.4.5 Schulden als dwangmiddel bij slachtofferschap

Veruit de meeste literatuur over de relatie tussen schulden en slachtofferschap heeft betrekking op mensenhandel en de manier waarop door middel van dwangmiddelen een afhankelijkheidsrelatie gecreëerd wordt tussen slachtoffer en dader waardoor een uitbuitingssituatie ontstaat. In het Wetboek van Strafrecht is dit opgenomen in art. 273f onder misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid. De betreffende dwangmiddelen worden in lid 1 beschreven als

“dwang, (dreiging met) geweld of een andere feitelijkheid, afpersing, fraude, misleiding, misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, misbruik van een kwetsbare positie en het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te krijgen die zeggenschap over een ander heeft.”

Uit lid 6 blijkt dat een kwetsbare positie wordt gezien als “een situatie waarin een persoon geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan”. Een feitelijk overwicht of een kwetsbare positie kan blijkens jurisprudentie onder andere gaan om schulden. Om te kunnen spreken van mensenhandel dient er wel een causaal verband te zijn tussen de dwangmiddelen en de uitbuitingshandelingen (Bolhaar, Van Bommel, Bos, Hageman & Kragten-Heerdink, 2019). Uit art. 273f lid 2 Sr blijkt bovendien dat er verschillende vormen van uitbuiting bestaan, waaronder seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten (arbeidsuitbuiting) en uitbuiting van strafbare feiten (criminele uitbuiting). De gevonden literatuur over schulden heeft betrekking op deze drie vormen van uitbuiting.

Seksuele uitbuiting

Veel van de literatuur over seksuele uitbuiting heeft betrekking op de situatie van (West-) Afrikaanse meisjes of vrouwen die werkzaam zijn in de prostitutie. Uit verscheidene onderzoeken blijkt dat deze individuen geronseld worden in het land van herkomst – vaak onder valse voorwendselen – en naar Nederland gebracht worden. Meisjes wordt bijvoorbeeld verteld dat zij als huishoudster of au-pair aan de slag gaan en dat ze door het loon wat ze zullen ontvangen makkelijk in staat zijn om de onkosten van de bemiddelaar en de reiskosten terug te betalen (Van der Laan, 2010). De meisjes bouwen een schuld op en dienen de kosten van de reis (waaronder bijvoorbeeld kosten voor vervoer en vervalste papieren) terug te betalen. De werkelijke hoogte van de schuld is niet altijd duidelijk, maar het gaat in ieder geval om tienduizenden euro's (Noteboom & Glasgow-Kulu, 2017). In de door Gökalp (2005) onderzochte zaken ging het om bedragen tussen de 25.000 en 80.000 USD. In het onderzoek van Van Dijk, Rasing, Tellegen en Van Binsbergen (2003) liggen de bedragen volgens de slachtoffers vaak boven de 40.000 USD.

De schuld wordt als een dwangmiddel gebruikt om de meisjes te dwingen om onder een madam in de prostitutie te werken, ook wel schuldbinding (*debt bondage*) genoemd (Doornbos, 2017). Bij Afrikaanse slachtoffers gaat dit vaak gepaard met voodoo-rituelen als dwangmiddel om ervoor te zorgen dat ze aan hun plicht voldoen (Gökalp, 2005; Siegel, 2007; Siegel & De Blank, 2008; Goderie, Spierings & Ter Woerds, 2002).¹³ Sommige madams sluiten hiernaast formele contracten af met familieleden van het slachtoffer waarin het familiebezit als onderpand voor de schuld dient (Siegel, 2007). Volgens professionals hebben veel slachtoffers vanwege hun culturele achtergrond een sterk geloof in het voodoo-ritueel en willen zij hun belofte nakomen, omdat ze bang zijn dat er iets ergs met ze gebeurt als ze de belofte verbreken (Van der Laan, 2010). Sommige slachtoffers van mensenhandel verdwijnen dan ook uit opvanglocaties en gaan terug naar hun mensenhandelaar, omdat de druk van schuldbinding, intimidatie en vooedobewerking sterker blijkt dan de bescherming in de opvang (Boermans, 2009). De

¹³ Doorgaans is er sprake van een ‘religieus pact’ bezegeld door een priester waarin wordt vastgelegd dat de reiskosten moeten worden terugbetaald. De meisjes leggen hiervoor een eed af (Siegel, 2007) en er wordt meestal lichaamsmateriaal afgenomen, zoals nagels (Van Dijk et al., 2003). Wanneer de meisjes het pact niet nakomen wordt magie of voodoo gebruikt door de madam als dwangmiddel (Siegel, 2007; Doornbos, 2017), maar de voodoo kan ook gebruikt worden om ervoor te zorgen dat de slachtoffers niet samenwerken met opsporingsambtenaren en de instructies van hun mensenhandelaar blijven volgen (Noteboom & Glasgow-Kulu, 2017). Een kanttekening is dat de term ‘voodoo’ volgens Van Dijk et al. (2003) een eigen leven is gaan leiden binnen het beleid rondom alleenstaande minderjarige asielzoekers en de opvang van slachtoffers in Nederland. De onderzoekers constateren dat er in veel gevallen een gebrek aan kennis en inzicht is over lokale culturele omstandigheden.

afhankelijkheidspositie kan versterkt worden door het afnemen van identiteitsdocumenten en/of het gebruik van intimidatie of geweld (Van Dijk et al., 2003; Siegel & De Blank, 2008; Boermans, 2009; Doornbos, 2017). Met name de West-Afrikaanse slachtoffers zijn wel in staat om de schuld af te betalen (Van der Laan, 2010), maar dit kan meerdere jaren duren.

Ook slachtoffers afkomstig uit andere regio's worden naar Nederland gehaald onder valse voorwendselen, waarbij een schuld wordt gebruikt als dwangmiddel om ze in de prostitutie te laten werken (Wijkman & Kleemans, 2019; Van den Borne & Kloosterboer, 2005; Janssen, 2007). Sommige slachtoffers zijn zich er wel van bewust dat zij een schuld opbouwen die terugbetaald moet worden, maar vaak blijkt de schuld hoger dan verwacht waardoor er een uitbuitingssituatie ontstaat. In een rapport van de Nationaal Rapporteur wordt bijvoorbeeld een zaak beschreven waarin sprake is van de uitbuiting van Hongaarse vrouwen in de raamprostitutie. Deze slachtoffers waren tijdens de werving op de hoogte gebracht van het werk dat ze zouden verrichten in de prostitutie en er werden financiële afspraken gemaakt. De schuld als gevolg van de reis bleek achteraf echter hoger dan van tevoren vermeld. De slachtoffers stonden hun verdiensten uit de raamprostitutie dan ook af aan de verdachte (Bolhaar et al., 2019). Ook uit andere zaken blijkt dat vrouwen het idee hebben dat ze veel geld zullen verdienen als ze in Nederland in de prostitutie gaan werken of dat de omstandigheden in Nederland beter zullen zijn, maar de realiteit is anders (Goderie et al., 2002; Van den Borne & Kloosterboer, 2005).

Daarnaast laten enkele onderzoeken zien dat schulden een dwangmiddel kunnen zijn bij slachtoffers van loverboys. Verwijs, Mein, Goderie, Harreveld en Jansma (2011) beschrijven bijvoorbeeld dat loverboys zich richten op meisjes die kwetsbaar zijn, bijvoorbeeld doordat ze zijn weggelopen van huis of uit een instelling. In de 'grooming fase' bieden loverboys de meisjes een onderdak om vertrouwen te winnen. Later blijkt dat de meisjes door deze hulp te aanvaarden een 'schuld' hebben opgebouwd die moet worden terugbetaald aan de loverboy. Het aanpraten van een schijnschuld komt ook aan bod in het onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). De auteurs beschrijven onder andere een zaak van een minderjarige jongen die gedwongen werd tot prostitutie om een schijnschuld terug te betalen en een zaak die betrekking had op meisjes met een eetstoornis die een schijnschuld aangepraat kregen door een 'trainer' (die hen hielp met afvallen) en gedwongen werden om deze via werk in een seksclub af te betalen. De meeste slachtoffers worden gedwongen tot prostitutie of seksueel contact meestal in combinatie met andere vormen van uitbuiting zoals financiële uitbuiting (waarbij de dader geld van het slachtoffer afhandig maakt) of criminele uitbuiting (bijvoorbeeld gedwongen drugssmokkel). In andere gevallen vertelt de loverboy of pooier dat ze zelf schulden hebben of dat een familielid schulden heeft en 'vragen' ze het slachtoffer om te helpen door in de prostitutie te werken (Goderie et al., 2002; Verwijs et al., 2011; Van den Borne & Kloosterboer, 2005). Uit twee onderzoeken blijkt dat ook het slachtoffer zelf schulden kan hebben en dat de loverboy, pooier of sugerdaddy aanbiedt om te 'helpen' (Goderie & Boutellier, 2011; Korf, Benschop & Knotter, 2009¹⁴)

Arbeidsuitbuiting

De gevonden literatuur die gaat over arbeidsuitbuiting heeft vaak betrekking op Chinese arbeiders. Zo beschrijven Van den Borne en Kloosterboer (2005) een casus van een tiener uit een arm dorpje in China die door een vrouw meegenomen wordt naar Nederland. In Nederland

¹⁴ In sommige gevallen maken klanten misbruik van de kwetsbare positie van de jongeren, maar soms melken de jongens de klanten ook uit (Korf et al., 2009).

blijkt echter dat de jongen zeven dagen per week van 's morgens vroeg tot 's avonds laat moet werken zonder daarvoor betaald te krijgen. Alle verdiensten gaan naar de afbetaling van de schuld, maar die lijkt te groeien. Een soortgelijk beeld komt naar voren uit andere onderzoeken. Veel migranten vertrekken – soms in samenspraak met familie – uit het herkomstland vanwege de slechte omstandigheden in dat land. Sommige migranten komen in een uitbuitingssituatie terecht doordat ze een schuld moeten afbetalen aan de smokkelaar die de reis naar Nederland heeft gefaciliteerd (Knotter, Korf & Lau, 2009; Bottenberg & Janssen, 2012; Van der Leun & Van Schijndel, 2012). Ze gaan dan bijvoorbeeld aan het werk in Chinese horecaondernemingen of de beautybranche voor lage lonen en lange werkdagen. De lonen worden afgedragen aan de smokkelorganisatie als betaling van de schuld (Gökalp, 2005; Van der Leun & Vervoorn, 2004). In deze gevallen gaat de mensensmokkel over in mensenhandel. Volgens Van der Leun en Vervoorn (2004) vragen sommige Chinese ondernemers niet om werknemers maar krijgen ze deze opgedrongen door de smokkelorganisatie. De hoogte van de schuld aan de smokkelaar kan variëren tussen de 7.000 en 40.000 euro (Bottenberg & Janssen, 2012; Gökalp, 2005). Slachtoffers kunnen tussen vijf en tien jaar doen over het terugbetalen van de schuld (Bottenberg & Janssen, 2012).

Sommige slachtoffers van arbeidsuitbuiting worden bovendien onder valse voorwendselen geworven waarbij er valse beloften zijn gedaan over de verdiensten, de aard van de werkzaamheden, werktijden, huisvesting en het verkrijgen van een verblijfsvergunning (Postma & Van Wijk, 2012). De meervoudige afhankelijkheid en kwetsbaarheid blijkt niet alleen veroorzaakt te worden door schulden, maar ook door andere aspecten. Zo werden bij sommige slachtoffers de identiteitspapieren afgenomen en waren sommige slachtoffers ook voor huisvesting afhankelijk van de verdachten. Aanvullend blijken veel Chinese masseuses geen sociaal netwerk te hebben in Nederland en maken een illegale verblijfsstatus, taalbarrière en laag opleidingsniveau hen kwetsbaar (Bottenberg & Janssen, 2012). Hiernaast kan er sprake zijn van gebruik van intimidatie of (dreiging met) fysiek geweld om de schuld te voldoen (Van der Leun & Van Schijndel, 2012). Uit het onderzoek van Bottenberg en Janssen (2012) blijkt overigens wel dat bij Chinese masseuses het contact met de smokkelaar verbroken wordt zodra de schuld is afbetaald.

Migranten bouwen echter niet altijd schulden op bij de smokkelaar, maar soms ook bij vrienden of familie. Knotter et al. (2009) benadrukken dat er in dergelijke gevallen ook sprake kan zijn van uitbuiting. Het gaat hier niet zozeer om het terugbetalen van een financiële schuld, maar om een 'sociale schuld'. De migrant wordt geholpen bij de migratie door familie of vrienden die hier geen geld voor vragen, maar er wordt als tegenpresentatie wel gevraagd om in een restaurant te werken of in huis te helpen tegen kost en inwoning of voor een geringe vergoeding. Knotter et al. beschrijven dat bepaalde culturele mechanismen zoals *guanxi* en *mianzi* hierbij een grote rol spelen. Guanxi zijn "interpersoonlijke connecties waarbij gunsten tussen individuen op een dyadische basis worden uitgewisseld" (Knotter et al., 2009, p. 20). Bij guanxi betekent dit dat een individu een morele verplichting heeft om vrienden, familie en streekgenoten te helpen of een wederdienst te verrichten. Door de invloed van guanxi voelen de migranten zich verplicht om familieleden een wederdienst te leveren voor het mogelijk maken van de smokkelreis. Guanxi maakt ook gevoelig voor misbruik. Hoewel er geen sprake is van dwang of mishandeling, is er wel het plichtsgevoel gecombineerd met lange werktijden, hard werken en een lage vergoeding (Knotter et al., 2009). Mianzi heeft te maken met sociale status, eigenwaarde en 'gezicht hebben'. Het hebben van een schuld kan gezien worden als gezichtsverlies, iets wat Chinezen volgens de onderzoekers te allen tijde willen voorkomen. Om weer gezicht te krijgen moet de schuld eerst worden terugbetaald (Bottenberg & Janssen, 2012).

Een kanttekening bij onderzoek naar arbeidsuitbuiting is dat niet alle slachtoffers de smokkelaar als crimineel en zichzelf als slachtoffer zien en dat niet alle slachtoffers bang zijn voor represailles van de smokkelaar (Van Liempt, 2008). Migranten kunnen de smokkelaar bijvoorbeeld als held zien omdat deze ze heeft geholpen en ze het anders niet gered hadden (Knotter et al., 2009; Van Liempt, 2008). Sommige migranten labelen zichzelf bovendien niet als slachtoffer, maar bijvoorbeeld als harde werker of overlever (Bottenberg & Janssen, 2012). Chinezen spreken bovendien nauwelijks van uitbuiting, wat te maken kan hebben met het referentiekader dat ze hebben. Ze zijn de arbeidsomstandigheden gewend in China waar ze ook hard moesten werken voor een laag loon. In Nederland zijn de omstandigheden vergelijkbaar of zelfs beter dan in China (Knotter et al., 2009; Bottenberg & Janssen, 2012). Ook in het onderzoek van Hiah en Staring (2013) komt naar voren dat er niet zonder meer van een uitbuitingssituatie gesproken kan worden, omdat dit geen recht doet aan de sociale werkelijkheid van de arbeidsrelaties en mechanismen zoals *guanxi* en *mianzi*.

Bolhaar et al. (2019) beschrijven hoe arbeidsuitbuiting ook in een huiselijke kring kan plaatsvinden. De onderzoekers beschrijven een zaak waarin een verstandelijk beperkte man met een verslavingsachtergrond en gokschulden uitgebuit werd door een echtpaar. Het slachtoffer woonde in een camper of schuur naast het echtpaar en werkte over de jaren heen in verschillende capaciteiten voor hen, waaronder op de kermis en in hun kringloopwinkel. Het slachtoffer werkte veel en lang zonder daar een vergoeding voor te ontvangen en werd daarbij gecontroleerd en soms ook geslagen. Hiernaast werd de uitkering van het slachtoffer ingenomen door de daders.

Criminele uitbuiting

Bij criminele uitbuiting worden personen onder dwang aangezet tot het plegen van strafbare feiten. Criminele uitbuiting was altijd al strafbaar als mensenhandel maar is in 2013 ook expliciet in het Wetboek van Strafrecht opgenomen (art. 273f Sr). Hierbij kunnen schulden als een dwangmiddel gebruikt worden. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019) sinds de meest recente *Slachtoffermonitor Mensenhandel* een nieuwe opdeling van mensenhandelvormen waarbij ‘criminele uitbuiting, inclusief gedwongen bedelen en/of schuldenopbouw’ een aparte vorm van mensenhandel is.

Van criminele uitbuiting kan bijvoorbeeld sprake zijn binnen de georganiseerde criminaliteit. Zo blijkt dat leidinggevendenden binnen de georganiseerde structuur van **harde-kern voetbalsupporters** individuen schulden bij hen laten opbouwen. Een criminele groep uit het onderzoek bleek bijvoorbeeld van meer dan honderd verschillende personen nog ruim 200.000 euro te moeten ontvangen aan afbetaling van schulden. Deze individuen zijn vaak niet in staat om de schulden terug te betalen en worden gedwongen om katvanger te worden of voor de criminele organisatie te werken. Doen ze dit niet dan kunnen er bedreigingen geuit worden (Collard & Kleemans, 2017). Daarnaast beschrijven Spapens & Olfers (2013) dat criminele organisaties spelers of scheidsrechters met een kwetsbare of afhankelijke positie aanzetten tot **matchfixing**. Dit kan zijn omdat ze afhankelijk zijn van de financiering van de daders, maar bijvoorbeeld ook omdat er sprake is van gokschulden die kwetsbaar maken voor omkoping. Uit de analyse blijkt dat sporters over het algemeen veel gokken en dat de financiële problemen (waaronder schulden) die daaruit voortvloeien kwetsbaar maken voor matchfixing (Spapens & Olfers, 2013).

Ook uit ander onderzoek gebaseerd op beschrijvingen van 92 verdachten van **georganiseerde (drugs)criminaliteit** komt naar voren dat veel van deze daders niet eerder met criminaliteit in

aanraking zijn gekomen en op latere leeftijd betrokken zijn geraakt bij georganiseerde criminaliteit vanwege bijvoorbeeld financiële tegenslagen (Kleemans & De Poot, 2007). De onderzoekers beschrijven enkele casussen van personen die schulden opbouwen bij criminelen en zo zelf ook betrokken raken bij criminaliteit. In een van de casussen is een persoon door de schuldeiser bijvoorbeeld gedwongen om een pand te huren en als XTC-laboratorium in te richten (Kleemans & De Poot, 2007). Ook in een ander onderzoek komt naar voren dat hennepkwekerijen zijn ingericht door anderen, waaronder 'figuren uit de georganiseerde misdaad'. De onderzoekers benoemen echter dat het lastig te verifiëren is of dit echt het geval is; zelden waren er aanwijzingen van dwang (Wouters et al., 2007). Hiernaast blijkt dat er bij Vietnamese criminele groeperingen die zich bezighouden met hennepteelt soms sprake is van schulden bij verzorgers, katvangers en personen die meerdere kwekerijen beheren of aansturen. De schulden variëren van gering tot in de tienduizenden euro's en zijn volgens een respondent vaak het gevolg van gokken. De schulden maken de personen kwetsbaar en vormen (mede) de aanleiding dat zij betrokken zijn geraakt bij de hennepteelt. Ze worden door de organisatie benaderd om bijvoorbeeld een hennepkwekerij te beheren of te verzorgen om zo met het ontvangen geld schulden af te betalen. Hier komt nog bij dat sommige verdachten aangeven niet te hebben geweten ten tijde van de benadering dat hun handelingen strafbaar waren in Nederland, hoewel de onderzoekers ook aangeven dat de politie twijfelt aan het waarheidsgehalte van deze verklaringen (Schoenmakers, Bremmers & Van Wijk, 2012).

Niet in alle gevallen is er echter tijdens de rekrutering van katvangers al sprake van schulden. Uit het onderzoek van Versprille (2016) blijkt dat bij sommige respondenten pas sprake was van een afhankelijkheidssituatie als zij eenmaal een katvanger waren voor een criminele organisatie. Door een mislukte of geripte¹⁵ oogst ontstaat er vervolgens een schuld die de katvanger moet terugbetalen. Dit gebeurt soms zelfs bewust zodat de organisatie langer een beroep kan doen op de katvanger.

Er wordt door verschillende onderzoekers gesteld dat criminele organisaties bewust kwetsbare doelgroepen uitzoeken, bijvoorbeeld mensen met schulden. Dit beeld wordt bevestigd in andere onderzoeken. De respondenten in een onderzoek van De Jong (2017) stellen dat veel jongeren schulden opbouwen in het criminele circuit en zo onder druk gezet worden om betrokken te raken bij criminele activiteiten. Het gaat hier vaak om jongeren met een licht verstandelijke beperking (LVB) die op straat geïdentificeerd worden als kwetsbaar. Ook uit andere onderzoeken blijkt dat criminele organisaties bewust kwetsbare individuen ronselen die makkelijk te beïnvloeden zijn, bijvoorbeeld vanwege schulden of een verslaving (Bervoets & Van Wijk, 2016; Kruisbergen, Leukfeldt, Kleemans & Roks 2018; Van Gestel, 2008).

Net als bij seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting kan er bovendien een link bestaan met migratieprocessen. Zo blijkt uit een onderzoek van De Bie, De Poot en Van der Leun (2013) dat jihadistische samenwerkingsverbanden zich op grote schaal bezighouden met diefstal en vervalsing van paspoorten die voor een deel verkocht worden aan irreguliere moslimmigranten. Volgens de onderzoekers weten de jihadisten sommige van deze migranten daadwerkelijk aan zich te binden door in te spelen op hun kwetsbare positie, bijvoorbeeld door een openstaande schuld. Hiernaast bleek in de Dover smokkelzaak dat de betrokkenen die het transport van de migranten verzorgden hoge schulden zouden hebben en hierdoor in aanraking kwamen met de Chinese smokkelorganisaties. Een andere betrokkene die de huur van de container en loods regelde voor het onderbrengen van de Chinezen bleek een schuld van ruim vier ton te hebben

¹⁵ Beroving van criminelen door andere criminelen.

(Gökalp, 2005). Hoewel dit niet expliciet naar voren komt uit het onderzoek, zou ook hier sprake kunnen zijn van criminele uitbuiting.

Niet bij alle criminele uitbuiting is er echter sprake van een duidelijk georganiseerd karakter of van georganiseerde criminaliteit. Professionals signaleren dat een aantal oorzaken die jongeren kwetsbaar maken voor het ontwikkelen van schulden, ook kwetsbaar maken voor criminele uitbuiting (Hoeve et al., 2011). Het gaat hier bijvoorbeeld om laaggeschoold zijn, het niet overzien van de gevolgen van beslissingen en de behoefte om erbij te horen. Verschillende professionals noemen de jongeren dan ook slachtoffer en dader tegelijk. Een professional beschrijft hoe jongens uit het criminele circuit jongere jongens bewust schulden laten maken zodat ze deze later kunnen inzetten voor 'allerlei klusjes', bijvoorbeeld voor het afsluiten van een telefoonabonnement voor een ander of het plegen van een kraak. Deze informele schulden of straatschulden hebben vaak te maken met het lenen van geld voor drugs. Deze professional signaleert bovendien dat het moeilijk is om grip op deze illegale schulden te krijgen en dat dit individuen kan weerhouden om te stoppen met criminaliteit.

In de eerdergenoemde zaak over de verstandelijk beperkte man die werd uitgebuit door een echtpaar was er naast arbeidsuitbuiting ook sprake van criminele uitbuiting. Het slachtoffer werd als katvanger ingezet en moest van het echtpaar auto's, een bedrijf en een woning op zijn naam zetten (Bolhaar et al., 2019). Siesling et al. (2011) beschrijven hiernaast hoe sommige hennepkwekers hun woning beschikbaar stellen aan derden voor de exploitatie van een hennepkwekerij. In een zaak stelde de verdachte dat hij zijn woning beschikbaar had gesteld aan zijn schuldeiser om de aflossing van de schuld te bespoedigen. De auteurs stellen ook dat schuldeisers zich in een enkel geval ongeduldig tonen en de dader dringend adviseren een kwekerij te beginnen die door de schuldeiser wordt geregeld.

Overige vormen van uitbuiting

Enkele onderzoeken beschrijven andere vormen van uitbuiting dan hierboven beschreven. In twee onderzoeken wordt gesproken van een casus van arbeidsuitbuiting en financiële uitbuiting van kwetsbare personen door criminele 'weldoeners'. Het ging hier om een zaak van uitbuiting in de verslavingszorg waarbij slachtoffers werden uitgebuit door een Christelijke stichting die therapeutische begeleiding aanbood (Bolhaar et al., 2019; Bruinsma, Ceulen & Spapens, 2018).¹⁶

Verwijs et al. (2011) beschrijven een slachtoffer van loverboyproblematiek waarbij sprake was financiële uitbuiting. Deze loverboy leende grote bedragen van het slachtoffer en sluisde op een gegeven moment al haar geld over naar zijn eigen rekening. Hij dreigde haar moeder iets aan te doen als zij hier niet mee akkoord ging.

¹⁶ De slachtoffers bouwden een schuld op bij de stichting omdat zij kost en inwoning moesten betalen aan de stichting voordat hun uitkeringsaanvraag was afgehandeld. De behandeling bestond uit kerkdiensten en Bijbelstudie en als dagbesteding werkten de slachtoffers acht tot tien uur per dag in een keukenbladenfabriek of vloerenwinkel, waarvoor zij niet betaald kregen. De slachtoffers kregen vijf euro zakgeld per week. Hiernaast werd voor hen een persoonsgebonden budget en/of een uitkering aangevraagd, die in beslag werd genomen door de stichting. De rechter oordeelde dat dit de slachtoffers in een afhankelijkheidspositie bracht waardoor zij de situatie accepteerden.

2.4.6 Schulden als aanleiding voor slachtofferschap

Niet in alle gevallen waarin schulden leiden tot slachtofferschap komt dit omdat er sprake is van een uitbuitingssituatie. Er kan ook sprake zijn van schulden als aanleiding voor slachtofferschap van **geweld, bedreiging of afpersing**, meestal in de context van een lening die het slachtoffer heeft bij de geweldpleger.¹⁷ Deze situatie wordt bijvoorbeeld beschreven in relatie tot illegale kansspelen. Boerman et al. (2017) beschrijven hoe gokkers geld lenen bij Chinese criminele groeperingen tegen hoge rentes. Als de gokkers niet in staat zijn om hun schulden af te betalen, kan er sprake zijn van gebruik van geweld om betaling af te dwingen. Ook Klerks (2000) beschrijft hoe illegaal gokken tot hoge schulden kan leiden en dat illegale gokhuizen bijvoorbeeld gewelddadige incassopraktijken gebruiken. Ook bij criminele netwerken of door overvallers wordt gebruik gemaakt van diefstal, afpersing of (bedreiging met) geweld om schulden te incasseren (Klerks, 2000; Bernasco, Lindegaard & Jacques, 2013).

In sommige gevallen is er sprake van een overlap tussen dader- en slachtofferschap. Zo kunnen schulden ook zorgen voor **conflicten tussen daders**. Van Gestel (2017) bespreekt bijvoorbeeld een casus waarin twee bendeleden bedreigd worden door een ander bendelid omdat ze gestolen parfum op hun kamer achterhielden. De schuld betreft hier de achtergehouden spullen. Soms is hier ook sprake van als niet (genoeg) wordt gestolen. Ook bij outlaw motorcycle gangs en drugsnetwerken kan het voorkomen dat daders onderling schulden vereffenen, vaak met (dreiging met) geweld (Spapens et al., 2007; Blokland & David, 2016). Deze schulden zijn het gevolg van eerdere transacties in het illegale circuit (Blokland & David, 2016) of bijvoorbeeld vanwege een ontdekte hennepplantage of mislukte oogst (Spapens et al., 2007). Bij sommige daders worden onderlinge ruzies tussen verdachten vooral met betrekking tot schulden beslecht met vuurwapens (Spapens & Bruinsma, 2002).

Hiernaast is er in een onderzoek sprake van **financiële uitbuiting** van een dader door een mededader. Kruisbergen, Roks en Kleemans (2019) beschrijven een zaak waarin een hoofdverdachte een onderhandse lening verstrekke aan een medeverdachte met een hoog rentepercentage. De verdachte heeft de schuld uiteindelijk meermaals terugbetaald aan de schuldeiser.

2.4.7 Schulden als gevolg van slachtofferschap

Uit zes onderzoeken blijkt dat slachtofferschap van criminaliteit ook kan leiden tot schulden. Het gaat hier om een direct/causaal verband. Dit is bijvoorbeeld het geval bij **mensenhandel**. Bij de loverboy-casus waar sprake was van financiële uitbuiting moest het slachtoffer al haar geld aan de loverboy geven. Zij was als gevolg daarvan niet in staat om haar eigen rekeningen te betalen en kwam hierdoor in de schulden (Verwijs et al., 2011). Hiernaast beschrijven Boerman et al. (2017) dat slachtoffers van mensenhandel auto's of telefoons op hun namen hebben staan en dat schulden en boetes van anderen op hen worden verhaald.

Zoals in paragraaf 2.4.5 is beschreven kan criminele uitbuiting ook leiden tot schulden bij het slachtoffer. Katvangers draaien bijvoorbeeld op voor een mislukte of geriepte oogst en deze

¹⁷ Met de term 'aanleiding' willen we niet suggereren dat slachtoffers zelf schuld hebben aan hun slachtofferschap.

schuld wordt vervolgens gebruikt om de katvanger te binden aan de organisatie (Versprille, 2016). De Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2019) stelt vast dat een vijfde van de 252 gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting in 2016-2018 schulden heeft moeten opbouwen of fraude heeft moeten plegen. 148 slachtoffers (59%) zijn uitsluitend uitgebuit door schuldenopbouw door het afsluiten van telefoonabonnementen.

Bij **financiële identiteitsroof** kan het slachtoffer opdraaien voor schulden gemaakt door de dader. Criminelen maken op naam van het slachtoffer kosten en schulden. Het slachtoffer dient vervolgens aan te tonen bij instanties dat een ander persoon de schulden heeft gecreëerd. Indien dit ze niet lukt, draaien de slachtoffers zelf op voor de schulden. In een internationaal onderzoek van Nationwide Mutual Insurance bleek dit bijvoorbeeld het geval bij 16% van de slachtoffers (Van der Meulen, 2006).

Slachtofferschap van **gewelddelicten** kan gepaard gaan met schulden. Zo beschrijft Nanhoe (2011) een casus van een individu uit de mannenopvang die een relatie had met een vrouw die zijn financiën regelde, maar hem in de schulden bleek te hebben gebracht. Deze man is het slachtoffer geworden van geweld toen hij zijn bankpas terugnam en hij door vrienden van de vrouw in elkaar werd geslagen.

3 SLEUTELFIGUREN OVER DE PROBLEMATIEK IN ROTTERDAM

3.1 KENNIS EN KANTTEKENINGEN

Er zijn 43 sleutelfiguren geïnterviewd die werkzaam zijn bij 22 organisaties (29 afdelingen) die zich bezighouden met criminaliteit en/of schulden of gerelateerde zaken in Rotterdam. Bijlage 2 geeft een overzicht van de organisaties die zijn benaderd voor een interview en de verschijningsvormen van criminaliteit waarin respondenten enig inzicht hebben.

De kennis van respondenten over de relatie tussen schulden en criminaliteit is gebaseerd op verschillende bronnen. Grofweg kunnen de volgende informatiebronnen worden onderscheiden:

- *Registratie*: enkele organisaties verzamelen systematisch of incidenteel gegevens over kenmerken van hun doelgroep waaronder schuldenproblematiek (Reclassering Nederland en het Zorg- en Veiligheidshuis (ZVHRR) doen dit systematisch; een hulpverleningsorganisatie bracht eenmalig de schulden van hun cliënten in kaart).
- *Casuïstiek*: informatie over schulden en/of criminaliteit wordt verkregen in het kader van hulpverlening aan of de begeleiding van individuen, bijvoorbeeld door de Reclassering, de wijkteams of hulpverlenende organisaties. Dit kan in meer of minder gestructureerde vorm worden gedaan. De Reclassering brengt bijvoorbeeld aan de hand van gestructureerde instrumenten de leefgebieden en risicofactoren van cliënten in kaart (deze informatie is ook beschikbaar voor het OM, de rechtbank en het ZVHRR).
- *Verhalen* van verdachten/daders of slachtoffers die respondenten spreken in het kader van hun werkzaamheden, bijvoorbeeld cliënten of wanbetalers. Deze bron verschilt van casuïstiek omdat inzicht in de achtergrond van schulden en/of criminaliteit afhankelijk is van wat mensen uit eigen beweging vertellen aan respondent.
- *Onderzoeken* naar individuen in het kader van opsporing, vervolging of berechting door bijvoorbeeld politie, OM, rechtbank en de gemeentelijke belastingdienst. Deze onderzoeken hebben een strafrechtelijk doel en de eventuele informatie die er is over de relatie tussen schulden en criminaliteit is grotendeels bijkomende informatie. In een deel van de opsporingsonderzoeken komen schulden naar voren wanneer de mogelijkheden voor ontneming worden onderzocht.
- *Signalen*: een enkele organisatie gaf aan 'aannames' te doen of eigen conclusies te trekken over het bestaan van schulden op basis van signalen. Zo kan het niet betalen van rekeningen of boetes een indicatie zijn voor het bestaan van schulden (bijv. bouw- en woningtoezicht bij de gemeente, Stedin).
- *Vermoedens*, bijvoorbeeld op basis van incidentele gesprekken of eigen observaties, soms in combinatie met informatie uit nieuwsberichten.

De meeste respondenten baseren hun inzichten *niet* op systematisch verzamelde en geregistreerde gegevens over schulden en/of criminaliteit, hoewel de kennis van de meeste respondenten verder gaat dan een 'onderbuikgevoel'. Bij organisaties die zich bezighouden met criminaliteit is vaak geen expliciete aandacht voor schulden, terwijl organisaties die zich richten

op hulpverlening juist weer geen expliciete aandacht hebben voor strafbare feiten. Waar respondenten uitspraken doen over aantallen of percentages kan dit meestal niet worden onderbouwd met beschikbare cijfers. Voor de meeste respondenten geldt dat hun inzichten zijn gebaseerd op basis van casuïstiek, verhalen en/of onderzoeken. Dat de kennis in de meeste gevallen verder reikt dan enkel ‘vermoedens’ blijkt uit de mate waarin respondenten concreet konden vertellen over de problematiek bijvoorbeeld aan de hand van concrete voorbeelden en dat ze konden benoemen op welke observaties ze zich baseerden. De meeste respondenten baseerden zich bovendien op een combinatie van verschillende bronnen, een enkele respondent had vooral een enkele bron ter beschikking. Hiermee is in de analyse rekening gehouden, door meer gewicht te geven aan kennis uit meerdere bronnen en uit meer betrouwbare bronnen.

Bij organisaties in de strafrechtelijke keten maakt het ook uit of de nadruk ligt op repressie of preventie. Voor een preventieve aanpak van criminaliteit (inclusief voorkomen van recidive) is inzicht in schulden relevanter dan voor actoren die zich vooral bezighouden met opsporing, vervolging en bestraffing. Bij hulpverlenende organisaties werd het ontbreken van kennis verklaard vanuit het feit dat de hulpverleners niet vragen naar strafbare feiten of criminele activiteiten omdat het (meestal) niet relevant wordt geacht voor het bieden van hulp. De kennis over eventuele strafbare feiten of criminele activiteiten van cliënten is dan volledig afhankelijk van de mate waarin cliënten die informatie uit eigen beweging delen met de hulpverlener. Cliënten komen meestal – enkele gerichte projecten daargelaten – niet binnen via het strafrecht, waardoor criminaliteit “onder de radar” blijft, aldus een respondent. Er lijkt wel meer kennis te zijn over de relatie tussen schulden en criminaliteit naarmate hulpverlening meer gericht is op algemene persoonlijke begeleiding van jongeren en volwassenen waarbij hulpverleners meer inzicht krijgen in het leven van de mensen die zij helpen. Enkele respondenten bij hulpverleningsorganisaties zeggen dat het ook onwenselijk zou zijn als hulpverleners vragen stellen over criminele activiteiten omdat de vertrouwensband tussen cliënt en hulpverlening kan ondermijnen en een drempel kan opwerpen voor het vragen van hulp.

Kanttekening 1: armoede of schulden?

Een eerste kanttekening bij de inzichten van respondenten betreft de samenhang van schulden met armoede. Het kwam regelmatig voor dat bij doorvragen bleek dat respondenten dachten aan armoede en niet zozeer schulden en dat eigen uitspraken vervolgens werden genuanceerd of in twijfel werden getrokken als gevolg van het besef dat schulden en armoede geen synoniemen zijn.

Met meerdere respondenten is expliciet gesproken over het verschil tussen armoede en schulden in relatie tot criminaliteit. In verschillende interviews werd gesproken over het inzicht dat gebrek aan inkomen leidt tot stress en zo cognitieve vermogens (soms benoemd als IQ) van mensen aantast waardoor zij sneller onverstandige keuzes maken.¹⁸ Hoewel het (langdurig) leven in armoede ook deze impact kan hebben (en vaak heeft), benadrukken meerdere respondenten dat schulden een extra last met zich meebrengen: mensen met schulden komen in een “uitzichtloze” situatie terecht, ze zien “geen uitweg” meer om uit de schulden te komen. Dit komt overeen met inzichten uit enkele onderzoeken.¹⁹ Voor zover schuldhoogte ter sprake

¹⁸ Dit idee lijkt zijn oorsprong te hebben in de inzichten uit het boek Schaarste: Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen (2013) van Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir, dat in Nederlandse media en beleid vrij veel aandacht heeft gekregen. Mullainathan en Shafir laten zien dat mensen die (langdurig) te weinig geld hebben een ‘schaarste-mindset’ krijgen die hun keuzes en gedrag negatief beïnvloedt.

¹⁹ Zie onderzoek naar reclasseringcliënten (Jungmann et al., 2014), ‘wanhoopsovervallers’ (Kroese en Staring, 1993), drugsmokkelaars (Van San, 2009) en jongeren (De Jong, 2017; Voogt, 2011).

kwam noemen respondenten in relatie tot uitzichtloosheid hoge schulden van tienduizenden euro's. Respondenten beschrijven dat mensen dan het gevoel kunnen hebben dat "het er allemaal niet meer toe doet" en dat ze daardoor (nog meer) geneigd zijn onverstandige keuzes te maken, zoals het plegen van strafbare feiten. Volgens een respondent brengt schulden een "gedragsverandering" teweeg: "het interesseert mensen niet meer" en de stap naar het plegen van criminaliteit wordt makkelijker.

Hier is ook van belang dat de meeste respondenten weinig inzicht hebben in *illegale* schulden – schulden die mensen hebben in het criminele circuit. Hoewel formele schulden en, in mindere mate informele schulden, een enorme last met zich mee kunnen brengen, lijkt het erop dat vooral illegale schulden zwaar drukken op mensen en leiden tot 'onverstandige' keuzes. Dit komt overeen met een van de weinige onderzoeken naar illegale schulden (Hoeve et al., 2011, zie paragraaf 2.4.3). In de woorden van een respondent over jongeren: "illegale schulden leiden tot illegale oplossingen". Deze respondent nuanceert ook het beeld dat jongeren (en dit geldt misschien ook voor volwassenen) vaak niet weten hoeveel schulden ze hebben: dat weten ze inderdaad niet als het gaat om formele schulden maar ze weten wel precies welke illegale schulden ze hebben, want "dan komen er geen brieven maar een pistool".

Kanttekening 2: correlatie of causaal verband?

Een tweede kanttekening bij de kennis van respondenten over de relatie tussen schulden en criminaliteit is dat veel respondenten aangaven dat het moeilijk is om te weten of er sprake is van slechts een samengaan van criminaliteit en schulden (*correlatie*) of dat er gesproken kan worden over een oorzakelijk verband (*causaliteit*). Dit is niet verwonderlijk, want ook op basis van onderzoek blijkt het moeilijk te zijn om uitspraken te doen over causaliteit. Een respondent van het OM schat bijvoorbeeld in dat 70% van de verdachten van veelvoorkomende criminaliteit schulden heeft, maar kan daaruit geen conclusies trekken over de rol van schulden bij het plegen van strafbare feiten. Van de cliënten die bij het ZVHRR in beeld zijn heeft volgens een respondent ongeveer de helft schulden, maar het blijkt "moeilijk te zeggen" in hoeverre en voor wie er een causale relatie is met delictgedrag – het is "een kip en ei-verhaal".²⁰ Volgens deze respondent spelen schulden minder bij cliënten die betrokken zijn bij serieuzere criminaliteit (drugscriminaliteit, excessief geweld) en meer bij cliënten die te maken hebben met een opstapeling van sociale problematiek, wat begrip van de precieze rol van schulden bij criminaliteit compliceert. In sommige gevallen conflicteren de inzichten van respondenten, zoals wanneer het gaat over de rol van schulden bij recidive en re-integratie (zie paragraaf 3.2.6).

In enkele gevallen konden respondenten wel duidelijk aangeven wanneer er *geen* sprake is van een direct of causaal verband. Dit is bijvoorbeeld het geval bij 'criminele families' die schulden bij de overheid maken omdat ze "schijt hebben aan de overheid". Ook bij huiselijk geweld is het voor respondenten duidelijk dat schulden niet de directe oorzaak zijn maar een indirecte of intermediërende risicofactor.

Concluderend moeten de inzichten van de respondenten dus met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, rekening houdend met het feit dat gegevens over schulden en/of criminaliteit niet worden geregistreerd, respondenten vaak geen volledig inzicht hebben in de financiële situatie waarin mensen verkeren en dat het voor respondenten lastig is om de precieze relatie tussen schulden en criminaliteit te duiden.

²⁰ Gegevens over schulden van cliënten worden door het ZVHRR verzameld met behulp van de Zelfredzaamheidmatrix. Deze gegevens waren bij voltooiën van dit rapport niet beschikbaar.

3.2 KENNIS OVER VERSCHIJNINGSVORMEN

Een groot deel van de verschijningsvormen die we in eerder onderzoek vonden kwamen ook ter sprake in de interviews, hoewel er over sommige verschijningsvormen slechts oppervlakkig of met een of enkele respondenten werd gesproken. In de volgende paragrafen bespreken we enkele verschijningsvormen in meer detail. Hiervoor is gekozen vanwege de bijzondere aandacht van de gemeente Rotterdam voor criminaliteit en schuldenproblematiek onder jongeren (paragraaf 3.2.1), de mogelijke relatie met ondermijnende criminaliteit (3.2.2 t/m 3.2.3), high impact crimes (3.2.5) en recidive na detentie (3.2.6). Over deze verschijningsvormen, met uitzondering van mensenhandel, konden respondenten gezamenlijk ook de meeste inzichten delen over het verband tussen schulden en criminaliteit. Paragraaf 3.2.7 beschrijft een aantal overige verschijningsvormen waarover slechts met een of enkele respondenten is gesproken en waarover dus weinig inzichten zijn verzameld.

3.2.1 Jongeren en georganiseerde (drugs)criminaliteit

Met meerdere respondenten is gesproken over de rol van schulden in hoe jongeren betrokken raken bij drugscriminaliteit, bijvoorbeeld als ‘drugrunners’ (regelmatig genoemd), ‘katvangers’ (regelmatig genoemd), het doen van ‘klusjes’ (regelmatig genoemd) of ‘wietknippers’ (weinig genoemd). Jongeren met schulden plegen niet uitsluitend drugscriminaliteit maar respondenten noemen deze verschijningsvorm altijd in relatie tot jongeren met schulden. In verband met jongeren ging het meer specifiek ook over katvangers (zie paragraaf 3.2.3) en criminele uitbuiting (3.2.4). Meerdere respondenten geven overigens aan dat er bij de meer ‘succesvolle’ drugscriminelen die veel geld verdienen met drugshandel geen sprake (meer) is van een relatie tussen schulden en delictgedrag. De beschreven relaties tussen schulden en drugscriminaliteit betreffen dus jongeren die beginnen met criminaliteit of die ‘lager’ in een criminele organisatie opereren.

Het is op basis van de inzichten van respondenten moeilijk te zeggen wat de omvang is van de groep jongeren met schulden die strafbare feiten pleegt. Een respondent van een organisatie die jongeren met schulden begeleidt schat in dat 40% van de 400 jongeren die zij jaarlijks spreken “criminele dingen” doet: drugrunnen, maar ook wietknippen “komt veel voor” en pinpasfraude “gebeurt heel erg veel” en “steeds vaker” (pinpasfraude is een katvangerconstructie waarvoor vooral meisjes worden ingezet). Deze 400 jongeren zijn natuurlijk niet representatief voor de jongeren met schulden in Rotterdam en het betreft één bron. Als we echter beredeneren dat jongeren die zich bezighouden met criminaliteit over het algemeen minder in beeld zullen zijn bij hulpverleningsorganisaties, dan kunnen we heel voorzichtig stellen dat 40% die zich bezighoudt met criminaliteit waarschijnlijk een onderschatting is.

Er kunnen op basis van de interviews verschillende verbanden en processen worden geïdentificeerd die laten zien hoe schulden en criminaliteit bij jongeren zijn verweven. Daaruit komen twee groepen jongeren naar voren voor wie schulden in dat proces een andere rol spelen. Het onderscheid tussen die twee groepen is meer een *analytisch* onderscheid dan een weergave van de realiteit: het is duidelijk dat deze groepen overlappen maar het is moeilijk om te achterhalen in hoeverre de groepen overlappen. Anders gezegd: er is een groep jongeren bij

wie beide processen spelen en er zijn jongeren bij wie een van de processen speelt of sterk dominant is.

1. **Schulden zijn geen directe oorzaak voor daderschap:** Jongeren raken betrokken bij drugscriminaliteit vanuit de motieven 'status verkrijgen' en 'financieel gewin'. Eigen schulden zijn niet een duidelijke oorzaak of trigger voor het plegen van strafbare feiten. Het beeld komt naar voren van een groep jongeren die geen legale mogelijkheden ziet of benut om geld te verdienen, maar het is mogelijk dat er overlap bestaat met de groep die onder (2) wordt beschreven.
2. **Schulden zijn een kwetsbaarheid of risicofactor voor daderschap:** Vooral vanaf het moment dat jongeren 18 jaar worden gaan ze (formele) schulden aan. Jongeren maken schulden doordat ze studiefinanciering ontvangen, uitwonend zijn en vaste lasten hebben zoals huurkosten, zorgverzekering en kosten voor een auto. De schulden lopen snel op en zijn een risicofactor, deels ook motief, voor het plegen van criminaliteit.

Proces 1: Schulden zijn geen directe oorzaak voor daderschap

Voor zover minderjarige jongeren betrokken zijn bij drugscriminaliteit speelt schuldenproblematiek hierbij geen grote rol, aldus respondenten, omdat minderjarigen bijna geen mogelijkheden hebben om schulden te maken. Minderjarigen kunnen wel informele schulden hebben bij familie of vrienden, maar respondenten noemen schulden niet als een probleem dat speelt bij minderjarigen die criminaliteit plegen. Criminaliteit wordt vooral gepleegd vanuit het oogpunt van financieel gewin en status: met dure spullen kunnen jongeren status verkrijgen.

Wel is bijna altijd sprake van armoede in het gezin van deze jongeren, waarbij ook sprake kan zijn van schulden bij de ouder(s), aldus respondenten. Volgens een respondent van een jongerenorganisaties zijn schulden en armoede niet los van elkaar te zien. Volgens een respondent van een wijkteam zou het gaan om "honderden" gezinnen waarbij er een samenhang is tussen criminaliteit en schulden in het gezin. Het is de vraag of er voor het verklaren van delictgedrag onder jongeren het verschil tussen armoede en schulden in het gezin relevant is: het probleem van zowel armoede als schulden is dat er geen geld is voor noodzakelijke zaken, laat staan voor luxeproducten, wat ertoe kan leiden dat jongeren illegale manieren zoeken om geld te verdienen en/of status te verkrijgen. Volgens enkele respondenten wordt het geld dat jongeren verdienen met criminaliteit soms ook gedeeld met de ouder(s). Een respondent beschrijft ook dat sommige jongeren mantelzorger zijn voor een zieke of depressieve ouder, "zij zien hun moeder lijden, ze willen daarin voorzien".

Jongeren worden benaderd door anderen ('geronseld') om strafbare feiten te plegen op een manier vergelijkbaar met de loverboymethode: ze worden benaderd via eigen netwerken, sociale media (snapchat, geheime groepen op instagram) of 'via via'. Het begint met het sluiten van "fictieve vriendschappen", jongens worden gepaaid en vervolgens gevraagd om kleine criminele dingen ('klusjes') te doen en raken betrokken bij steeds grotere criminaliteit. Mensen die ronselen zijn vaak van de "oudere generaties", het kunnen ook broers, neven, ooms zijn. Respondenten zien geen speciale rol voor scholen als locaties waar geronseld wordt, het is meer dat scholen locaties zijn waar contacten en netwerken óók worden gevormd en onderhouden en dat jongeren onderling elkaar benaderen of dat 'populaire' jongeren andere jongeren vanzelf aantrekken.

Proces 2: Schulden leiden tot het plegen van criminaliteit

Meerdere respondenten die werken met jongeren vertellen dat de “problemen beginnen” op het moment dat jongeren 18 jaar worden. Dit is in lijn met onderzoek van Blom et al. (2011) waaruit blijkt dat de relatie tussen geldproblemen en delinquentie sterker wordt naarmate jongeren ouder zijn. Respondenten beschrijven hoe de schulden zich gaan opstapelen bij verschillende instanties (zie onder) en hun ouders hebben geen inzicht meer in hun financiële situatie. Een bijkomend probleem dat wordt benoemd is dat ouders geen financiële vaardigheden kunnen meegeven aan kinderen en dat er vanuit het onderwijs weinig aandacht aan wordt besteed (zie ook Hoeve et al., 2011). Een respondent bij de politie ziet ook dat wanneer jongeren niet meer kunnen aankloppen bij familie en vrienden om geld te lenen, zij schulden aangaan “op straat” of in het criminele circuit.²¹

Als het gaat om jongeren en jongvolwassenen dan noemen respondenten de volgende bronnen van schulden²²:

- DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs): studiebeurs, aanvullende lening, soms (onterecht) uitwonend of studie(s) niet afgemaakt,
- Zorgverzekering: veel jongeren begrijpen het idee van een zorgverzekering niet en denken bijvoorbeeld dat je zorgverzekering moet afsluiten op het moment dat je ziek wordt; veel jongeren weten niet dat de zorgtoeslag gebruikt moet worden om de zorgverzekering te betalen en geven de toeslag uit aan andere uitgaven,
- Openbaar vervoer: geld wordt geleend om naar school of werk te kunnen gaan,
- CJIB (Centraal Justitieel Incassobureau): (verkeers)boetes en overtredingen: deze schulden lopen snel op bij niet afbetalen,²³
- Slachtoffergelden bij een strafrechtelijke veroordeling (worden verhaald via CJIB),
- Telefoonabonnementen (hoewel dat nu minder een probleem lijkt omdat geld lenen moeilijker is geworden, aanbieders zijn verplicht een inkomenscheck te doen bij hogere bedragen),
- Bij familie/vrienden: meestal geen hoge bedragen,
- Bij mensen in het criminele circuit: hierover weten de meeste respondenten weinig, ze weten dat het gebeurt maar jongeren zwijgen erover vanwege de ‘zwijgplicht’ en angst voor intimidatie of geweld. Hulpverlenende organisaties lijken hierover meestal niet door te vragen, omdat illegale schulden niet via schuldhulp kunnen worden opgelost. Een respondent zegt dat de aard van illegale schulden anders is: voor formele schulden zijn afbetalingsregelingen mogelijk maar “illegale schulden leiden tot illegale oplossingen”. Volgens deze respondent weten jongeren precies hoeveel illegale schulden ze hebben en bij wie, vanwege de dreiging van geweld bij het niet afbetalen (“dan komen er geen brieven maar een pistool”).

²¹ In het onderzoek van Hoeve et al. (2011) beschrijft een professional hoe jongens uit het criminele circuit jongere jongens bewust schulden laten maken zodat ze deze later kunnen inzetten voor ‘allerlei klusjes’, bijvoorbeeld voor het afsluiten van een telefoonabonnement voor een ander of het plegen van een kraak. Deze informele schulden of straatschulden hebben vaak te maken met het lenen van geld voor drugs.

²² Uit verschillende onderzoeken blijkt dat formele en informele schulden van jongeren (12 tot 24 jaar) kunnen bijdragen aan crimineel of overlastgevend gedrag (Van Gemert & Fleisher, 2002; Hoeve et al., 2011; Blom et al., 2011; Van Leerdam et al., 2016; De Jong, 2017).

²³ Zie ook De Jong (2017) en Van Leerdam et al. (2016).

Het opbouwen van schulden maakt dat jongeren vatbaar worden om “op straat geld te maken”, ook onder invloed van de straatcultuur. Het kan beginnen met kleine criminaliteit zoals winkeldiefstal en daarbij blijven, maar ook uitgroeien tot grotere criminaliteit. Een respondent zegt dat deze jongeren vatbaar zijn voor een aanbod van anderen om “één grote klapper te maken” oftewel om schulden af te lossen en omdat ze geen andere uitweg meer zien. Een respondent in de hulpverlening vertelt dat wiet knippen veel voorkomt onder jongeren met schulden als manier om uit te schulden te komen. Jongeren hebben niet het idee dat wietknippen illegaal is omdat coffeeshops toegestaan zijn, ze zien het als zwart werken. Het kan echter een begin zijn voor verdere criminele activiteiten. Jongeren zijn ook vatbaar voor een aanbod van criminele netwerken om als ‘katvanger’ op te treden voor diverse doeleinden: het op naam zetten van auto’s, telefoonabonnementen of Bv’s of crimineel geld van anderen op de eigen bankrekening te laten storten (zie ook paragraaf 3.2.3).

Vicieuze cirkel

Naast deze twee processen beschreven respondenten nog een derde proces waarbij jongeren (uit beide groepen) die eenmaal strafbare feiten plegen een hoger risico lopen om daardoor schulden op te bouwen en als gevolg meer strafbare feiten plegen, maar ook slachtoffer van criminaliteit kunnen worden:

3. **Daderschap leidt tot schulden en schulden leiden weer tot daderschap/slachtofferschap:** Jongeren ondernemen criminele activiteiten, ze worden door de politie opgepakt of ze worden geript waardoor er een schuld ontstaat bij een crimineel netwerk. De schuld kan worden afbetaald doordat jongeren ‘klusjes’ doen voor criminele netwerken, zoals pakketjes afgeven. Het doen van klusjes leidt echter niet vanzelfsprekend tot het afbetalen van de schuld. Er kan dan ook sprake zijn van slachtofferschap in het geval van bedreiging/afpersing of van criminele uitbuiting als sprake is van dwang door misbruik van een kwetsbare positie (waarbij schuld een rol kan spelen). Volgens een respondent gaat het afdwingen van het terugbetalen van schulden via klusjes “richting mensenhandel”. Bij minderjarigen is er bij gedwongen criminaliteit per definitie sprake van criminele uitbuiting (zie ook paragraaf 3.2.4).

Risicofactoren en obstakels

In de gesprekken met respondenten over jongeren worden ook altijd andere risicofactoren genoemd: LVB (vaak genoemd), sociaaleconomische status van het gezin (vaak genoemd), laaggeletterdheid, beïnvloedbaarheid, leeftijd, geen financiële en digitale vaardigheden meegekregen vanuit opvoeding/school, de straatcultuur, soms criminaliteit in het gezin/familie. Een respondent merkt op dat in Rotterdam het percentage laaggeletterden relatief hoog ligt.²⁴ Andere respondenten merken op dat met name in Rotterdam-Zuid de sociaaleconomische problematiek groot is.

Een punt van zorg in enkele interviews is dat er bij ouders (en jongeren) veel onduidelijk bestaat over de kostendelersnorm waardoor jongeren als ze 18 jaar worden door hun ouders op straat worden gezet (vooral jongens, meisjes minder snel). De kostendelersnorm is van toepassing op thuiswonende kinderen vanaf 21 jaar, maar niet zolang het thuiswonende kind studiefinanciering ontvangt. Respondenten signaleren dat er onder ouders een wijdverbreid

²⁴ Het percentage laaggeletterden in Rotterdam is 21%, dat is iets hoger dan in Amsterdam (18%) en Den Haag (16+); landelijk is het 11,9%. Bron: <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/onderzoek-laaggeletterdheid/>.

misverstand is dat de kostendelersnorm al geldt wanneer het kind 18 jaar wordt en dat ze de uitzonderingssituatie voor studerende kinderen niet kennen. Mede hierdoor nemen de vaste lasten voor jongeren enorm toe zodra ze 18 worden, evenals de kans om dak- en thuisloos te worden, en daarmee hun vatbaarheid voor criminele activiteiten.

Verder komt in veel gesprekken de rol van regels, beleid en hulpverlening aan bod als belemmering voor jongeren om schulden op te lossen en zo uit hun kwetsbare positie te komen. “Het is een cirkel waar jongeren niet uitkomen.” Schuldhulpverlening is vaak “niet soepel” en daardoor voor jongeren heel moeilijk vol te houden. Een voorbeeld: voorwaarde voor toegang tot de schuldsanering is dat iemand eerst een jaar geen nieuwe schulden maakt. Als een jongere dan bijvoorbeeld een verkeersboete krijgt die niet kan worden afbetaald vormt dat al een probleem. Een andere respondent ziet een “grote kloof” tussen het beleid dat “van bovenaf” wordt bepaald en de beleving van jongeren in de praktijk in relatie tot andere problemen zoals LVB en psychische en sociale problemen. Er is voor jongeren buitenshuis geen plek waar ze naartoe kunnen vanwege de sluiting van buurthuizen en jeugdhonken. Een “tweede thuis” waar ze zich veilig voelen kan jongeren ontvankelijk maken voor (financiële) voorlichting en hulp. Veel jongeren melden zich überhaupt niet bij de hulpverlening.

Verder betekent de schuldsanering “op een houtje bijten” en is dat drie jaar volhouden een “grimmig vooruitzicht” waardoor ook jongeren die vol goede moed beginnen vaak “terugvallen” in de criminaliteit om wat bij te verdienen. Een respondent noemt drie jaar sanering “niet realistisch” voor jongeren. Veel jongeren willen dan ook niet in een regeling, zij willen de schulden zelf afbetalen.

Het komt echter ook voor dat jongeren wel in de schuldsanering willen maar hun schulden niet hoog genoeg zijn voor toegang tot de schuldsanering, waardoor zij ook vatbaar zijn voor criminaliteit. “De groep die het meest kwetsbaar is, is de groep die net niet voor schuldhulp in aanmerking komt.” Een respondent noemt het ‘Perspectiefpact Jongeren’ vanuit de gemeente, waaruit grote schulden van jongeren kunnen worden afbetaald, maar ziet dat het nog nog weinig wordt benut.

3.2.2 Hennepteelt in woningen/bedrijfspannen

Algemeen: volgens de politie is het aantal hennepkwekerijen in woningen en panden in de afgelopen jaren gelijk gebleven.²⁵ Beide respondenten van de politie noemen hennepeteelt een groot probleem in Rotterdam-Zuid op basis van het aantal kwekerijen dat wordt onderzocht en opgerold. Enkele andere respondenten zeggen echter dat het lijkt alsof er de laatste jaren in Rotterdam minder hennepeteelt wordt aangetroffen in woningen/panden, maar dat zou kunnen worden toegeschreven aan het feit dat hennepeteelters beter worden in het verbergen van de kwekerij; de politie beaamt dat opsporing moeilijker is geworden. De rol van criminele organisaties in hennepeteelt, ook als dit door particulieren wordt gefaciliteerd, lijkt aanzienlijk. Een respondent van de politie denkt dat bijna alle hennepkwekers dit doen in opdracht van anderen zoals een criminele organisatie, een andere respondent denkt dat 60% in handen is van

²⁵ De politie-eenheid Rotterdam ontmantelde 507 hennepkwekerijen in 2018 en 576 kwekerijen in 2019: <https://www.politie.nl/nieuws/2020/maart/19/00-politie-ontmantelt-minder-hennepkwekerijen.html>. Stedin deed in 2019 voor het gebied waarin Rotterdam valt 950 aangiftes van energiediefstal die te maken hadden met een hennepkwekerij (bron: interview Stedin).

criminele organisaties. Volgens weer een andere respondent, die geen percentages noemt, neemt het aandeel van de georganiseerde misdaad hierin toe.

Schulden als motief

Alle respondenten met inzicht in hennepsteelt zeggen dat bijna iedereen die hennepsteelt faciliteert in een woning schulden heeft en dat schulden een motief is. De twee respondenten van de politie Zuid denken dat er bij respectievelijk 75% en 90% van de individuen schulden spelen. Het gaat veelal om “kwetsbare bewoners met schulden en andere problemen”. Een respondent van het OM denkt dat er bij minstens 80% van de hennepsteelers schulden spelen. Ook onder hennepsteelers die dit in opdracht van een crimineel netwerk doen (soms katvangers genoemd) zien respondenten meestal schulden als motief. Volgens een respondent is bij katvangers “9 van de 10 keer” sprake van schulden als aanleiding.

Deze inschattingen, die door respondenten niet verder onderbouwd konden worden, wijken af van een onderzoek in 2013 naar hennepsteelers in Groningen waaruit blijkt dat bijna de helft (46,6%) van de hennepsteelers schulden als motief opvoert (zie paragraaf 2.4.1). Dit onderzoek is in de interviews aan respondenten voorgelegd en zij bevestigen dat het in Rotterdam of Rotterdam-Zuid hoger zal liggen. De discrepantie tussen het percentage uit het onderzoek en de hogere percentages die respondenten noemen kan verschillende oorzaken hebben. Het is mogelijk dat het percentage hennepsteelers dat schulden als motief heeft daadwerkelijk hoger ligt in Rotterdam (vooral Rotterdam-Zuid) vanwege de gemiddeld zwakkere sociaaleconomische positie van Rotterdammers. Het is daarnaast ook mogelijk dat de schuldenproblematiek sinds 2013 is verergerd en dat schulden daarom vaker aanleiding zijn voor illegale hennepsteelt.

Een kanttekening hierbij is dat het hebben van schulden nog niet betekent dat schulden het motief zijn voor het plegen van een delict, en het is misschien moeilijk voor respondenten om deze nuance te zien op basis van wat hennepsteelers over hun schulden zeggen. Een tweede kanttekening bij de inschattingen van respondenten is dat een verdachte voor de rechter schulden kan opvoeren in de hoop op sympathie van de rechter en strafvermindering. Daar staat tegenover dat de verdachten in het Groningse onderzoek ook om die reden schulden als motief zouden kunnen noemen en er is niet direct een reden te bedenken waarom mensen in Rotterdam dat vaker zouden doen. Daar komt bij dat ook een respondent bij de kantonrechter (pilot schuldenrechter) ook “vaak” ziet dat mensen schulden als motief noemen voor hennepsteelt, terwijl deze mensen geen veroordeling of straf boven het hoofd hangt (de kantonrechter beslist enkel over schuldvorderingen). De politie baseert het inzicht over schulden bovendien niet enkel op wat verdachten vertellen maar ook op onderzoek naar de financiële omstandigheden van de verdachte, soms in het kader van ontneming. Dit alles overwegend kunnen we voorzichtig concluderen dat het percentage illegale hennepsteelers dat dit doet vanwege schulden in Rotterdam inderdaad hoger is dan uit het onderzoek uit 2013 bleek.

Tegelijk zien alle respondenten ook dat het in een kleiner deel van de gevallen gaat om mensen zonder schulden met een “goed inkomen” die het voor extra inkomen doen, wat overeenkomt met de bevindingen uit het literatuuronderzoek. Een respondent zegt dat een deel (onbekend hoe groot) van de mensen die bijstandsfraude plegen inkomsten heeft uit hennepsteelt, maar ook hier hoeven niet per se schulden te spelen. Overigens spelen bij de “grote criminelen” die zich bezighouden met hennepsteelt geen schulden, het gaat vooral om de mensen “lager in de organisatie” die door criminele organisaties worden ingezet voor hennepsteelt.

Volgens een respondent betreft illegale hennepteelt voor 80% particulieren (inclusief particulieren die dit doen voor criminele organisaties) en voor 20% bedrijven. Bij bedrijven die hun pand of de kelder gebruiken of verhuren voor hennepteelt kunnen schulden spelen, hoewel de inzichten hierin uiteenlopen. Volgens de politie komt dit veel minder voor dan bij particulieren terwijl een andere respondent zegt dat bedrijven net als particulieren “vaak” schulden hebben. Een andere respondent benadrukt dat dit niet betekent dat ondernemers ook persoonlijke schulden hebben.

Vrijwilligheid en dwang

Respondenten erkennen dat onder de hennep telers mensen zijn die dit uit eigen initiatief doen maar alle respondenten spreken ook over particulieren – die door respondenten meestal ‘katvangers’ worden genoemd – die (een deel van) hun woning of bedrijfspand verhuren aan ‘criminelen’ of ‘criminele organisaties’ (dit komt overeen met inzichten uit de onderzoeken die worden beschreven in paragraaf 2.4.1). Het is volgens de politie en het OM moeilijk hier precies inzicht in te krijgen omdat mensen hier niet over verklaren uit angst voor intimidatie of bedreiging. De politie baseert zich op signalen, zoals de professionaliteit van de kwekerij of de gebrekkige kennis die een particulier heeft over hennep teelt, die erop duiden dat een professionele organisaties achter de kwekerij zit.

Criminele netwerken benaderen particulieren bijvoorbeeld in cafés als ze iemand overhoren die het heeft over schulden of problemen of in de buurt van opvanglocaties voor kwetsbare groepen (zie onder). Soms worden mensen via een bekende benaderd door iemand die wel succesvol is geweest en anderen aanraadt hetzelfde te doen. Criminele netwerken benaderen ondernemers in middenstand, het is volgens een respondent “niet moeilijk om erachter te komen welke bedrijven in de financiële problemen zitten”. Volgens een respondent gaat het vooral om vrouwen: ze “zitten klem” en worden benaderd door “criminele netwerken” die kwetsbare vrouwen werven die bijvoorbeeld begeleid wonen bij het Leger des Heils. Volgens deze respondent worden vrouwen benaderd met een “zakelijk aanbod”, maar later worden ze onder druk gezet om ermee door te gaan. Een andere respondent bevestigt dat criminele netwerken vooral mensen met financiële problemen benaderen voor een ruimte voor hennep teelt (dit komt overeen met enkele inzichten in onderzoek naar schulden als dwangmiddel, zie paragraaf 2.4.5, onder ‘criminele uitbuiting’). “Mensen denken ‘dat doen we een keer’ maar zo werkt het niet, als je eenmaal meedoet dan zit je eraan vast, netwerken zetten mensen onder druk om door te gaan”, aldus een andere respondent. Vrijwilligheid lijkt dus over te gaan in dwang door intimidatie of bedreiging (daderschap gaat dus gepaard met slachtofferschap). Er kan ook sprake zijn van criminele uitbuiting (zie ook paragraaf 3.2.4).

Vicieuze cirkel

Uit de interviews komt een beeld naar voren van een *vicieuze cirkel* waarin schulden leiden tot daderschap/slachtofferschap wat leidt tot meer schulden. Het faciliteren van hennep teelt in de eigen woning of een bedrijfspand leidt in veel gevallen ook tot schulden. Ten eerste doordat mensen bepaalde kosten voor de kwekerij zelf moeten betalen, die zich niet altijd terugverdienen als de kwekerij wordt ontmanteld. Ten tweede als gevolg van ontmanteling van de kwekerij wat kosten met zich mee brengt zoals de boete en achterstallige betaling voor energiediefstal, de kosten van afsluiten en opnieuw aansluiten van elektriciteit en de strafrechtelijke boete bij veroordeling. Ten derde kan door het oprollen van de hennepkwekerij een schuld bij de criminele organisatie ontstaan (een misgelopen oogst) die moet worden

terugbetaald, wat ervoor kan zorgen dat mensen opnieuw hennepsteelt in hun woning of pand faciliteren.²⁶ De schulden die ontstaan door illegale hennepsteelt leiden zo dus tot het (gedwongen) voortzetten van illegale activiteiten.

Eén respondent noemt de rol van ‘criminele makelaars’ die voor criminele organisaties woningeigenaren zoeken om woning te gebruiken voor hennepsteelt. Hun werkwijze is als volgt: “criminele makelaars struinen Funda of Marktplaats af en benaderen een eigenaar met een goede deal: ‘ik huur van je, zet er een goede huurder in en ik garandeer jouw huurinkomsten’”. Tien jaar geleden hadden veel woningeigenaren moeite huurders te vinden en waren ze vatbaar voor de beloftes van criminele makelaars. Maar nu de woningmarkt weer gunstig is hebben eigenaren die nu hun woning verhuren via een criminele makelaar niet per se financiële problemen of schulden, aldus deze respondent. Nu is er meer sprake van “naïeve eigenaren die ten prooi vallen aan slinkse criminelen die zich betrouwbaar weten te presenteren”. Criminele netwerken zetten er een bewoner in, dit kan een katvanger zijn maar ook iemand die onderdeel is van het netwerk, die zich laat gebruiken vanwege eigen schulden of omdat ze denken er geld mee te kunnen verdienen.

3.2.3 Katvangers

In meer dan de helft van de interviews kwamen zogenoemde katvangers ter sprake. Het fenomeen katvangers kent verschillende vormen en respondenten gebruiken de term op verschillende manieren. De gemene deler is dat een persoon wordt ingezet voor bepaalde handelingen/activiteiten om de identiteit af te schermen van een ander persoon die zich bezighoudt met criminele activiteiten, vaak in georganiseerd verband. Meestal werden katvangers genoemd in relatie tot georganiseerde drugscriminaliteit. Het kan gaan om verschillende activiteiten: een kamer, woning of bedrijfspand verhuren voor hennepsteelt (veel genoemd), de eigen bankrekening laten gebruiken voor crimineel geld (‘geldezels’) of het op naam zetten van een auto of telefoonabonnement (regelmatig genoemd) of het op naam zetten van een onderneming bij de Kamer van Koophandel (weinig genoemd).

Het is onduidelijk wat de omvang van deze verschijningsvorm in Rotterdam is. De respondenten die erover vertellen hebben allemaal hun eigen concrete voorbeelden van katvangers, wat in elk geval bevestigt dat het een daadwerkelijk probleem is dat verder gaat dan een ‘onderbuikgevoel’. Een beeld krijgen van de omvang wordt bemoeilijkt omdat katvangers niet altijd willen verklaren dat ze hun criminele activiteiten in opdracht van iemand anders doen uit angst voor represailles. Voor een deel zijn de inzichten van respondenten dus gebaseerd op (het combineren van) signalen, verhalen en vermoedens.

Katvangers worden op verschillende manieren benaderd of geworven, waarbij drie methoden naar voren komen. De eerste methode is vergelijkbaar met de ‘loverboymethode’: mensen worden gepaaid en verleid om uiteindelijk betrokken te raken bij criminele activiteiten. De tweede methode is via bekenden, bijvoorbeeld familie of vrienden of via de straat/buurt. Jonge vrouwen kunnen ook door hun partner worden benaderd. Een derde methode verloopt via vreemden, bijvoorbeeld leden van criminele organisaties die mensen of bedrijven benaderen (aanspreken in café’s, op straat of bij opvanglocaties voor kwetsbare groepen, langsgaan bij

²⁶ Dit komt overeen met inzicht uit het onderzoek van Versprille (2016).

bedrijven). Een respondent vertelde over de rol van criminele makelaars als tussenpersoon bij illegale hennepteelt (zie paragraaf 3.2.2).

Schulden als risicofactor

In het algemeen zeggen respondenten dat het hebben van schulden mensen kwetsbaar maakt om katvanger te worden, maar het is niet duidelijk hoe groot het deel is dat dit doet vanwege schulden. Een respondent bij het OM schat in dat 80% van de mensen die een woning/pand verhuren voor illegale hennepteelt schulden heeft, maar bij doorvragen blijkt dat dat percentage niet per se schulden betreft alswel financiële problemen in het algemeen.

Vicieuze cirkel

Hoewel katvangers iets doen dat strafbaar is, zijn ze vrijwel altijd ook *slachtoffer* van criminaliteit omdat ze vrijwel altijd financiële schade lijden door de criminele activiteiten van anderen. Die financiële schade kan leiden tot (meer) schulden. Om enkele voorbeelden te noemen: telefoonrekeningen en verkeersboetes komen op naam van de katvanger en worden niet betaald door de persoon die de kosten of overtredingen maakt, de hennepkwekerij wordt opgerold en de katvanger moet opdraaien voor de energiekosten en boetes (zie onderzoek van Versprille, 2016), of de onderneming maakt schulden bij anderen die niet worden afbetaald.

Er is sprake van slachtofferschap van *criminele uitbuiting* wanneer sprake is van dwang en misbruik van kwetsbaarheid (bijvoorbeeld schulden) of wanneer de katvanger minderjarig is (in juridische zin hoeft dwang dan niet te worden aangetoond). Uit de interviews valt niet op te maken in welke mate er onder katvangers sprake is van criminele uitbuiting. De meeste respondenten gebruiken overigens de term ‘criminele uitbuiting’ niet maar spreken wel van dwang of misbruik van kwetsbaarheden (zie ook paragraaf 3.2.4).

Verschijningsvormen

In de interviews werden de volgende verschijningsvormen beschreven:

Bv op naam zetten: Mensen worden benaderd door een crimineel netwerk om zich in te schrijven als bestuurslid van een onderneming bij de Kamer van Koophandel. De katvanger krijgt bijvoorbeeld 100 euro ‘tekengeld’ (het bedrag is afhankelijk van het bedrijf). Alles komt op naam van en wordt gedaan uit naam van de katvanger. De onderneming (rechtspersoon) maakt vervolgens schulden. Het betreft bijna altijd drugscriminaliteit. De organisatie is bijvoorbeeld formeel een transportbedrijf, in realiteit wordt er drugs vervoerd. De slachtoffers zijn altijd “kwetsbare mensen” en zijn daardoor vatbaar voor het aanbod van ‘hulp’ van de dader. Er kan ook sprake zijn van LVB of “gewoon mensen die niet begrijpen wat er gebeurt”. Dit wordt volgens een respondent een steeds groter probleem in Rotterdam.

Telefoonabonnement of auto op naam zetten: Twee respondenten noemen expliciet dat telefoonabonnementen op naam zetten vooral wordt gedaan door minderjarige jongeren (15/16 jaar of 16-19 jaar). Het slachtoffer zet een telefoonabonnement op eigen naam voor iemand anders, meestal iemand die onderdeel uitmaakt van een crimineel netwerk. Jongeren worden verleid met geld of dure schoenen (loverboymethode), maar het komt ook voor dat jongeren worden gechanteerd met zelfgemaakte naaktfoto’s of bedreigd worden met geweld. Het gaat meestal om jongeren met schulden die worden benaderd door bekenden van de straat, school of wijk. De daders “zoeken een sulletje op, iemand die geen tegengeluid geeft.” Het

slachtoffer krijgt schulden wanneer de facturen niet worden betaald. Eenzelfde proces zien we bij auto's op naam zetten bij jongeren dan ouder zijn dan 18.

Pinpasfraude: Een respondent van een organisatie die jongeren met schulden helpt ziet “steeds vaker” dat meisjes of jonge vrouwen slachtoffer worden van pinpasfraude. Schulden zijn niet per se een risicofactor voor slachtofferschap, maar slachtofferschap leidt wel tot schulden (en andere problemen). Een respondent bij de reclassering ziet pinpasfraude als relatief nieuwe delictvorm. Volgens hem hoeft er bij het slachtoffer geen schuld aan ten grondslag te liggen, het kan ook zijn dat iemand gewoon geld wil verdienen. “Het zijn vooral naïeve jongeren die zich laten zich ompraten, het is vergelijkbaar met de loverboytechniek”.

Het gebeurt volgens een hulpverlener “heel erg veel”. De respondent vertelt:

“Vroeger hingen criminelen rond bij scholen, werd je benaderd door wildvreemden, maar tegenwoordig gaat dat slimmer, als een pyramide, met echte criminelen aan de top die witwassen, daaronder hulpjes en daaronder weer andere hulpjes. Het werkt zo: een meisje van 18 heeft een vriendje of vriendinnetje, oom, tante, iemand in familie of netwerk die is benaderd door een topcrimineel, deze persoon vraagt of ze geld mogen storten op haar rekening, ze mag zelf 10% van het bedrag houden. Ze storten bijvoorbeeld 15.000 euro op haar rekening. De bank ziet het als een ongewoon hoge transactie en blokkeert de rekening en start een fraudeprocedure, wat jaren kan duren. Al deze tijd kan het meisje niet bij haar rekening of bij haar salaris of toeslagen. Een andere rekening openen kan niet.”

Als gevolg hiervan kunnen slachtoffers schulden krijgen. “Wat het moeilijk maakt is dat de slachtoffers zich schamen, soms hebben er wel van gehoord dat het gebeurt maar zijn ze er toch ingetrapt en durven het dan niet aan iemand te vertellen, ze zitten maanden in de ellende voor ze hulp zoeken.”

3.2.4 Mensenhandel

Seksuele uitbuiting

In het kader van mensenhandel richten de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en het OM zich in Rotterdam bijna uitsluitend op seksuele uitbuiting. Seksuele uitbuiting is volgens respondenten de vorm van mensenhandel die het meest voorkomt en ook het meest zichtbaar is, omdat prostituees klanten moeten werven en dus hun diensten voor een breder publiek zichtbaar moeten maken. Het is moeilijk te zeggen of er in Rotterdam meer sprake is van seksuele uitbuiting dan elders, respondenten noemen geen signalen dat dit zo zou zijn. Wel merkt een respondent op dat er vanuit de politie en overheid weinig middelen zijn voor mensenhandel, het heeft geen prioriteit. Dat zou kunnen betekenen dat een (groot) deel van de seksuele uitbuiting verborgen blijft.

De kennis die respondenten hebben over de rol van schulden komt overeen met de inzichten uit de literatuur: slachtoffers hebben vaak schulden en schuldbinding is een bekend mechanisme om slachtoffers te dwingen tot prostitutie (zie paragraaf 2.4.5). Dat kan verlopen via de ‘loverboymethode’: meisjes of vrouwen gaan bij een man wonen die voor ze zorgt tot de man op een moment zegt dat het meisje of de vrouw geprofiteerd heeft van het gratis inwonen en

dat de schuld moet worden terugbetaald. De schuld die dan openstaat hoeft niet op daadwerkelijke kosten te zijn gebaseerd. Daarnaast merkt een respondent op dat vooral jonge loverboy-slachtoffers met een islamitische achtergrond buiten beeld blijven, omdat er specifiek in die groep veel schaamte is over seksuele uitbuiting. Omdat Rotterdam een relatief grote moslimpopulatie heeft is het aandeel slachtoffers dat verborgen blijft mogelijk groter dan gemiddeld in Nederland.²⁷

Een aanvullend inzicht van een respondent van het OM is dat schulden ook kunnen spelen als motief bij de uitbuiters.²⁸ Deze respondent ziet “geregeld” dat schulden motief of aanleiding zijn voor vooral seksuele uitbuiting: “het is een lucratieve business, de pakkans is lager dan bij bijvoorbeeld drugshandel want het is lastiger een strafzaak rondom seksuele uitbuiting rond te krijgen”. Schulden is een van de factoren die kan leiden tot stress en “geen uitweg meer zien”. Daders verklaren vaak dat ze iemand wilden helpen en dat ze allebei profijt zouden hebben van de opbrengsten. Vaak ontkennen daders dat ze vrouwen dwongen tot prostitutie, maar ze verklaren soms wel over schulden. De schulden blijken ook uit de reclasseringsrapportage en onderzoek naar mogelijkheden voor ontneming.

Arbeidsuitbuiting

Er is bij respondenten weinig tot geen inzicht in de omvang en de problematiek van arbeidsuitbuiting in Rotterdam. Eventuele signalen die de gemeente, politie of AVIM hebben over arbeidsuitbuiting in Rotterdam moeten worden doorgestuurd naar de Inspectie SZW (hierna: ISZW), maar de ISZW zegt in het afgelopen jaar geen meldingen te hebben ontvangen. Er zijn in Rotterdam in het afgelopen jaar geen strafzaken geweest, in de jaren daarvoor “mondjesmaat”, aldus respondenten. Hierbij moet worden opgemerkt dat het bewijs voor strafrechtelijke vervolging van arbeidsuitbuiting juridisch moeilijk is rond te krijgen: “Er zit juridisch een groot gat tussen het aannemelijk maken van onderbetaling (‘ernstige benadeling’) dat kan worden afgehandeld met een bestuurlijke boete, en het bewijs rond krijgen voor strafrechtelijke vervolging van arbeidsuitbuiting”, aldus een respondent.

Een respondent denkt dat arbeidsuitbuiting om de schuld van de smokkelreis terug te betalen “redelijk vaak” voorkomt in Rotterdam, hoewel het moeilijk is om precies inzicht te krijgen omdat ook sprake zou kunnen zijn van “papieren nog niet rond hebben”. Deze respondent heeft het idee dat arbeidsuitbuiting een “groot probleem” is in Rotterdam dat onzichtbaar blijft omdat het bewijs strafrechtelijk niet rond te krijgen is. Dit vermoeden bestaat op basis van signalen: Rotterdam kent sectoren zoals de detailhandel, transport, horeca, beauty, bruidsmode waar je vaak ziet dat ze meer kosten hebben aan huur en personeel dan inkomsten, “je vraagt je af hoe ze dat doen”. Hoewel de ISZW geen of weinig meldingen krijgt van arbeidsuitbuiting, verwacht de respondent wel dat het speelt in Rotterdam, vooral in Rotterdam-Zuid omdat veel arbeidsmigranten zich daar vestigen.

²⁷ De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen constateerde in 2018 dat het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel de afgelopen jaren bijna is gehalveerd. Naar schatting is nog maar 2 tot 3% van de minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting in beeld (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2019). In 2016 was dat nog 11% (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2017).

²⁸ Dit wordt ook gesuggereerd in enkele onderzoeken waarin wordt beschreven dat de loverboy of pooier zegt dat hij zelf of een familielid schulden heeft en het slachtoffer wordt ‘gevraagd’ om te helpen door in de prostitutie te werken (Goderie et al., 2002; Verwijs et al., 2011; Van den Borne & Kloosterboer, 2005).

Criminele uitbuiting

Criminele uitbuiting wijkt af van arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting omdat in dit geval het slachtoffer ook strafbare feiten pleegt, onder dwang (zie paragraaf 2.4.5). Het herkennen van criminele uitbuiting vereist dus dat de dader wordt herkend als slachtoffer van uitbuiting. De uitbuitingssituatie wordt mogelijk doordat de dader misbruik maakt van de kwetsbare positie van het slachtoffer. Schulden kunnen een middel zijn om mensen te dwingen strafbare feiten te plegen. Bij een minderjarig slachtoffer hoeft geen sprake te zijn van dwang.

Er is volgens respondenten weinig inzicht in criminele uitbuiting (algemeen en in Rotterdam). De gemeente heeft het “pas recent op de radar” en in het afgelopen jaar is er geen strafzaak geweest. De politie werkt nog niet op zo’n manier dat ze casussen analyseren, ze richten zich op het verzamelen van bewijsmateriaal, waardoor weinig inzicht is in de modus operandi van daders. Het beleid is vooral gericht op preventie van slachtofferschap. Criminele uitbuiting is “lastig op te sporen”, aldus een respondent. Een probleem daarbij is dat de signalen van criminele uitbuiting niet helder zijn bij instanties zoals scholen, hulpverleners, wijkteams en jeugdzorg. Ondanks voorlichting van de AVIM en het OM hebben instanties momenteel onvoldoende kennis en handvatten om signalen van criminele uitbuiting te herkennen. Ook bij de politie is de beeldvorming dat mensenhandel vooral gaat over seksuele uitbuiting; criminele uitbuiting staat minder op het netvlies.

Er is overlap met de problematiek die is beschreven in andere paragrafen over jongeren die betrokken raken bij drugscriminaliteit (paragraaf 3.2.1), illegale hennepcultuur (3.2.2), katvangers (3.2.3) en HIT’ers (3.2.5), maar het is onduidelijk hoe groot de overlap is. Dit hangt ook af van de definitie van criminele uitbuiting. Zoals een respondent zegt:

“Wanneer is sprake van dwang? Drugssrunners zijn vaak minderjarig dus dan is het voor de wet criminele uitbuiting, maar aan de andere kant krijgen ze er wel geld voor. Katvangers zijn daders maar ze zitten ook met de schade door anderen, wat ze ook slachtoffer maakt.”

Om meer zaken te kunnen vervolgen als criminele uitbuiting is het volgens respondenten noodzakelijk om de definitie van ‘kwetsbaarheid’ helder te krijgen. Volgens jurisprudentie is het hebben van schulden alleen niet voldoende om de kwetsbare positie juridisch aannemelijk te maken, maar schulden in combinatie met andere factoren (bijvoorbeeld leeftijd, LVB en sociaal isolement) zou dat wel kunnen zijn.

Het is volgens enkele respondenten mogelijk dat wanneer criminele activiteiten van jongeren en kwetsbare volwassenen (met schulden maar bijvoorbeeld ook waar LVB of andere problematiek speelt) wordt bekeken door de lens van criminele uitbuiting er een groot vooralsnog onzichtbaar probleem naar boven komt. Dit komt overeen met de recente constatering van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2019: 157) dat “er steeds meer signalen [bestaan] dat criminele uitbuiting in Nederland zich op veel grotere schaal voordoet dan de cijfers doen vermoeden”. De Rapporteur vraagt dan ook meer aandacht voor de signalering van criminele uitbuiting, met specifieke aandacht voor uitbuiting van jongeren binnen de drugscriminaliteit.

3.2.5 High Impact Crimes (HIC)

Bij plegers van high impact crimes (HIC) – zogenoemde High Impact Targets (verder: HIT'ers) – is volgens respondenten vaak sprake van schuldenproblematiek. De gemeente heeft jaarlijks 480 HIT'ers in beeld (meestal jongens/mannen); volgens een respondent hebben “bijna alle” HIT'ers schulden. Zij hebben formele schulden bij (overheids-)instanties, informele schulden bij vrienden en familie en illegale schulden (in het criminele circuit). Gegevens over schulden van HIT'ers worden door het Zorg- en Veiligheidshuis verzameld met behulp van de Zelfredzaamheidmatrix.²⁹

Wat betreft de omvang van de groep HIT'ers met schulden schat een respondent die HIT'ers begeleidt dat er “honderden” mensen zijn in Rotterdam waarbij sprake is van een vicieuze cirkel van schulden, delictgedrag en slachtofferschap (vanwege inzet als katvanger, zie onder) waar mensen niet uitkomen. De groep wordt volgens deze respondent ook groter. Een andere respondent maakt zich over deze groep “grote zorgen”.

Het is voor respondenten duidelijk dat armoede en geldproblemen in eerste instantie hebben geleid tot het plegen van delicten, maar het is niet altijd duidelijk of er dan al schulden waren en in hoeverre schulden hebben geleid tot het plegen van criminaliteit. “Geld triggert, maar zijn het schulden? Geen idee”, aldus een respondent. Voor alle HIT'ers die in beeld zijn bij de gemeente geldt dat als je kijkt naar hun achtergrond er sprake is van “trieste levens”: LVB, beïnvloedbaarheid, instabiele thuissituatie, huiselijk geweld, schulden. Zelden gaat het om jongens die “slim en geraffineerd” zijn. Het is ook onduidelijk of schulden oorzaak of gevolg van criminaliteit zijn, en dat verschilt ook tussen HIT'ers. Wel is voor respondenten duidelijk dat ze op een gegeven moment schulden hebben en dat daardoor stoppen met criminaliteit moeilijker wordt: “deze jongens zijn vatbaar voor afhankelijkheid van criminelen en voor het plegen van criminaliteit voor iemand anders.”

Vicieuze cirkel

Respondenten spreken niet zozeer over schulden als motief voor het plegen van criminaliteit (dit komt overeen met de onderzoeken naar overvallers, zie paragrafen 2.4.1 en 2.4.6), maar beschrijven wel twee andere processen waardoor schulden en criminaliteit verweven raken bij HIT'ers. Schulden kunnen ten eerste een risicofactor zijn voor recidive, omdat schulden het moeilijker maken om te stoppen met criminaliteit. Schulden spelen “bijna altijd” een belemmerende rol bij de re-integratie van HIT'ers na veroordeling of detentie. Het is volgens respondenten voor HIT'ers heel moeilijk om uit de schulden te komen en daarom verleidelijk om opnieuw criminaliteit te plegen.

Ten tweede kunnen illegale schulden die HIT'ers hebben in het criminele circuit ook een dwangmiddel zijn waardoor jongens en mannen slachtoffer worden van criminele uitbuiting. Ze worden door anderen bijvoorbeeld ingezet als katvanger: ze zetten auto's of telefoonabonnementen van anderen op hun naam of crimineel geld op hun bankrekening, wat een groot risico op extra schulden met zich meebrengt (zie paragraaf 3.2.3).

Bij een groot deel van de jongens/mannen spelen beide processen. Een respondent schat in dat de schulden van HIT'ers voor driekwart het gevolg zijn van eigen activiteiten en voor een kwart

²⁹ De gegevens uit de Zelfredzaamheidsmatrix waren bij het voltooien van dit rapport nog niet beschikbaar.

het gevolg van criminele uitbuiting. Er kan sprake zijn van een toenemende complexe verwevenheid van schulden en criminaliteit waarbij sprake is van een *viciuze cirkel*: HIT'ers maken schulden, plegen criminaliteit omdat ze geen andere mogelijkheden zien, worden vatbaar voor criminele uitbuiting en krijgen nog meer schulden als gevolg van slachtofferschap van uitbuiting door anderen (boetes, rekeningen), ze plegen nog meer criminaliteit omdat de situatie "uitzichtloos" is, enzovoorts.

Risicofactoren en obstakels

Bij een groot deel van de HIT'ers die na detentie worden begeleid bij re-integratie maakt LVB-problematiek het doorbreken van criminaliteit en schuldenproblematiek extra moeilijk. Een respondent schat in dat 90% van de HIT'ers een licht verstandelijke beperking heeft.

Een respondent die zich "grote zorgen" maakt over deze doelgroep benoemt de belemmerende rol van regels en beleid rondom geld en schulden. Veel HIT'ers begrijpen de regels en procedures niet, raken gefrustreerd door de procedures, lezen of begrijpen brieven niet. Dit hangt vaak samen met LVB-problematiek. Schulden bij het CJIB lopen heel snel op: als boetes niet betaald worden dan komen er boetes bovenop het bedrag, waardoor schulden heel snel oplopen tot een bedrag dat niet meer terugbetaald kan worden. Als er eenmaal schulden zijn, dan is het systeem te ingewikkeld. HIT'ers kunnen vaak geen toegang krijgen tot schuldhulp omdat ze eerst een jaar geen nieuwe schulden mogen maken. Dat betekent dat elke nieuwe overtreding een belemmering is, want elke nieuwe boete is een nieuwe schuld. Dat de groep met problemen steeds groter wordt heeft volgens een respondent mede te maken met het feit dat mensen "hun weg niet vinden door de regels". Een uitkering aanvragen in Rotterdam is bijvoorbeeld voor HIT'ers een ingewikkelde procedure en wordt alleen al belemmerd door het feit dat mensen geen geld hebben voor OV om naar het gemeentekantoor te reizen. Het is "een cirkel waar jongens niet uitkomen", wegblijven van criminaliteit is dan heel moeilijk.

3.2.6 Recidive na detentie

Veel (ex-)gedetineerden die bij de Reclassering of gemeente in beeld zijn hebben schulden. Cijfers op basis van risicotaxatie (RISc) door de Reclassering laten zien dat 58% van hun cliënten schulden hebben, maar respondenten denken dat dit een onderschatting is aangezien schulden niet voor alle cliënten in beeld zijn gebracht.³⁰ Respondenten denken dat het percentage hoger is maar kunnen niet zeggen hoe hoog.³¹ Een respondent van de gemeente denkt dat 80% van de (ex-)gedetineerden schulden heeft.³²

Of schulden een risicofactor zijn voor recidive wordt door een toezichthouder van de Reclassering niet enkel bepaald aan de hand van de hoogte van de schuld, maar ook op basis van andere factoren zoals cognitief functioneren, beïnvloedbaarheid, woonplaats/wijk (het

³⁰ Ter vergelijking: in een recent onderzoek onder 1894 gedetineerden gaf 57% aan schulden te hebben (Koenraadt et al., 2020).

³¹ De RISc is sinds kort vervangen door Oxrec, dit instrument brengt schulden beter in kaart. De Reclassering verwachten over twee jaar meer accurate cijfers te hebben.

³² Ter vergelijking: Van Beek et al. (2020) stelden op basis van een steekproef van 250 dossiers vast dat 79,2% van de reclasseringcliënten schulden heeft.

maakt uit of je in Zuid of Noord woont) en leeftijd. Een hoge schuld op zich is geen risicofactor, iemand kan bijvoorbeeld een goede betalingsregeling hebben getroffen.³³

Respondenten van de Reclassering vinden het moeilijk te zeggen wat de rol van schulden is bij het plegen van criminaliteit en recidive. Cliënten kunnen daar zelf niet altijd inzicht in geven, omdat ze niet altijd “zelfinzicht” hebben: ze kunnen zelf vaak niet goed duiden waarom ze een delict plegen. Delicten zijn bovendien vaak het resultaat van een samenloop van omstandigheden. Dat schulden als een risicofactor voor recidive wordt gezien is dan meer een statistisch gegeven dan een aanwijzing voor een verklaring van crimineel gedrag (zie ook paragraaf 2.4.3). Ook als een delict uit oogpunt van financieel gewin wordt gepleegd dan spelen vaak andere factoren zoals leeftijd, status, milieu, cognitieve vaardigheden of LVB-problematiek, aldus respondenten.

Andere respondenten die ex-gedetineerden begeleiden zien wel degelijk een causaal verband tussen het hebben van schulden en het (herhaald) plegen van criminaliteit, waarbij schulden volgens hen duidelijk de re-integratie belemmeren. Volgens een respondent hebben mensen die in detentie zitten of hebben gezeten vaak wel zelfinzicht in hun gedrag. Deze respondent heeft “heel vaak” gehoord van gedetineerden zelf dat het hebben van schulden de drempel naar criminaliteit verlaagt. “Ze zeggen ‘ik ben niet crimineel geboren, de omstandigheden dwingen tot het doen van dingen die je eigenlijk niet wil’”, aldus de respondent. Ook in verband met recidive wordt de ‘uitzichtloosheid’ die het hebben van schulden met zich meebrengt benadrukt, wat het moeilijk maakt om niet terug te vallen in crimineel gedrag. Ook respondenten die betrokken zijn bij de aanpak van HIT’ers zien duidelijk dat schulden een belemmering zijn voor het stoppen met criminaliteit (zie paragraaf 3.2.5).

Er is bij respondenten die zich bezig houden met re-integratie of nazorg van (ex-)gedetineerden weinig inzicht in illegale schulden. Mensen geven er zelf weinig informatie over, wat te maken kan hebben met schaamte (volgens een respondent vooral bij mensen van niet-Westerse afkomst) en met angst voor intimidatie van de schuldeiser.

Risicofactoren en obstakels

In de interviews wordt steeds benadrukt dat naast schulden ook andere risicofactoren een rol spelen. Uit een onderzoek uit 2013 blijkt dat 45% van de mensen in detentie een licht verstandelijke beperking (LVB) heeft, ze “zijn beïnvloedbaar, worden misbruikt, zijn kwetsbaar”. Verder spelen ook de straatcultuur en het milieu van (ex-)gedetineerden, weinig kansen en een lage sociaaleconomische status. Regelmatig is er sprake van persoonlijkheidsproblematiek, aldus een respondent.

Enkele respondenten benadrukken de rol van andere leefgebieden bij het aanpakken van schulden: schuldhulp kan slagen, mits andere problemen zoals inkomen en huisvesting op orde worden gebracht. Volgens respondenten zijn juist die voorwaarden “moeilijk te regelen in Rotterdam”. Een respondent uit in dit verband twijfels over de nazorg die vooral is gericht op gedragsverandering, omdat “eerst de leefgebieden op orde moeten zijn, dan pas kun je praten over de toekomst”. Dit komt overeen met onderzoek naar de rol van schulden als intermediaire factor tussen leefgebieden en delictgedrag (zie paragraaf 2.4.3).

³³ Dit komt overeen met het onderzoek van Weijters et al. (2018) waarin geen significant verband gevonden werd tussen het hebben van schulden en recidive.

Tot twee jaar terug was er voor 'kortgestrafte' gedetineerden geen hulp, omdat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zich alleen richtte op 'langgestraften' met een gevangenisstraf van minimaal 6 maanden. De gemeente is zich expliciet op de kortgestrafte groep gaan richten met voorlichting over schuldhulp en het in kaart brengen van schulden (naast andere leefgebieden). Dit is belangrijk omdat 65% van de kortgestraften recidiveert, tegenover 35% van de langgestraften, aldus een respondent. Voor jongeren is vier tot zes weken nodig om inkomen te regelen en alle documenten te verzamelen en regelen. In die periode kunnen ook schulden in kaart worden gebracht en kan een passende interventie gestart worden.

Daarnaast is de Reclassering samen met de gemeente in april 2019 een pilot gestart waarbij voor elke cliënt wordt bekeken of hij/zij in aanmerking komt voor een aanbod van schuldhulp. Dit moet voorkomen dat mensen hun weg in de hulpverlening niet vinden of bijvoorbeeld bij het loket aankloppen maar niet goed hun probleem kunnen uitleggen en dan worden weggestuurd, wat voorheen vaak gebeurde.

Een respondent wijst erop dat in Rotterdam relatief veel mensen wonen die meer dan vijftig openstaande boetes hebben, wat een belemmerende factor is voor re-integratie. Het ZVHRR kijkt samen met het CJIB hoe dat kan worden aangepakt, bijvoorbeeld door vervangende hechtenis aansluitend op detentie zodat iemand schuldvrij uit detentie komt.

Een kanttekening bij nazorg gericht op schulden is dat mensen niet verplicht kunnen worden mee te werken aan re-integratie. Sommige respondenten opperen dat het strafrechtelijk traject mogelijkheden biedt om mensen die veroordeeld zijn te verplichten schuldhulp te accepteren, waar dat via het sociaal domein niet mogelijk is.

3.2.7 Overige verschijningsvormen

In de interviews brachten enkele respondenten enkele andere verschijningsvormen ter sprake. Het feit dat niet veel respondenten deze verschijningsvormen noemden is een indicatie dat dit geen grote problemen zijn in Rotterdam, hoewel dat niet met zekerheid kan worden gezegd. Voor de volledigheid wordt de informatie over deze overige verschijningsvormen hieronder beknopt weergegeven.

Schulden als (intermediërende) risicofactor voor daderschap

Respondenten die kennis hebben over huiselijk geweld zeggen dat ze vaak zien dat er schulden in het huishouden zijn. Er lijkt niet zozeer sprake te zijn van een direct causaal verband tussen schulden en geweld, maar schulden kunnen wel een rol spelen als (intermediërende) risicofactor bij het plegen van huiselijk geweld (zie ook paragraaf 2.4.2). Respondenten zien dat schulden stress veroorzaken en "dat is niet bevorderlijk in een huishouden waar huiselijk geweld speelt". Het verband is voor respondenten echter onduidelijk: geweld kon er al zijn voor schulden, of ontstaan nadat er schulden waren. Schulden kunnen de kans op recidive vergroten, omdat schulden een "stressfactor" zijn. Schulden kunnen leiden tot geweld omdat er "constant stress is, geen zingeving of visie voor de toekomst, wat leidt tot kortetermijndenken". Volgens een respondent speelt dit probleem relatief veel in Rotterdam Zuid, omdat er veel gezinnen met een lage sociaaleconomische status wonen: "het is niet specifiek een probleem van Zuid maar het is een risico- en focusgebied".

Twee respondenten noemen ‘bankslapers’ met schulden als specifieke groep die vatbaar is voor criminaliteit. Bankslapers, van alle leeftijden, zijn ofwel mensen die door problemen op straat komen ofwel jongeren die uit een ander land naar Rotterdam komen en bankslaper worden bij een familielid. Die tweede groep mag zich hier niet inschrijven en niet werken en hebben dus geen inkomen. Bankslapers maken vooral informele schulden omdat ze geld moeten lenen om te leven. Ze plegen criminaliteit – vooral drugssmokkel en HIC – omdat ze geld nodig hebben, niet zozeer om schuld af te lossen.

Er is een groep uitkeringsontvangers met schulden – onbekend hoe groot – die niet aanklopt bij schuldhelpverlening omdat ze naast hun uitkering ook inkomsten hebben uit zwarte of criminele geldbronnen. Mensen die een strafrechtelijke veroordeling hebben voor fraude komen niet in aanmerking voor clementie, dus de schulden stapelen zich op, wat leidt tot een situatie van uitzichtloosheid en vervolgens meer criminaliteit. “Het interesseert mensen niet meer, dan kunnen ze net zo goed doorgaan met criminaliteit plegen”, aldus een respondent.

Schulden als risicofactor voor daderschap en slachtofferschap

Volgens een jongerenwerker is gokverslaving een groot probleem onder de overlastgevende jongeren die hij begeleidt in Rotterdam-Zuid. Vanwege een gebrek aan legale mogelijkheden om een (hoog) inkomen te vergaren zijn jongeren (vooral met LVB-problematiek) gevoelig voor verhalen over geld winnen in het casino. Gokverslaving leidt echter al snel tot schulden omdat de verliezen door gokken heel snel oplopen (sneller dan bij drugsverslaving, bijvoorbeeld). De jongerenwerker schat dat 25-50% van de jongeren die hij begeleidt illegale dingen doet vanwege een gokverslaving, die meestal gepaard gaat met schulden. Jongeren hebben geld nodig om te gokken en om schulden af te betalen, daardoor zijn ze gevoelig voor een aanbod van een drugsbaron om een klusje te doen – iets afgeven, een auto rijden – ze zien geen andere optie, denken “dit is mijn redding”.

Bovendien kan het maken van schulden om te kunnen gokken aanleiding zijn voor conflicten, wat kan leiden tot slachtofferschap van geweld. Om te kunnen gokken lenen jongeren geld en maken ze schulden bij vrienden en familie. Het gevolg is dat “mensen elkaar gaan ontwijken, er ontstaan irritaties, dreigementen, steken, schieten, geweld.” Jongeren maken ook schulden in het criminele circuit, want gokken is duur: “Je kunt geen 1000 euro lenen van een vriend maar wel van een drugsbaron”. Die schulden kunnen met rente terugbetaald worden, maar soms zetten schuldeisers de schuld in als dwangmiddel om jongeren in te zetten voor criminele klussen; zo kunnen ze de schuld in natura terugbetalen. Er spelen ook altijd andere risicofactoren zoals LVB, sociaal isolement en gebrek aan kansen.

Slachtofferschap leidt tot schulden

Eén respondent (rechtbank) beschrijft hoe kwetsbare mensen slachtoffer worden van ‘criminele zorgbedrijven’ die frauderen met toeslagen. Dit zijn criminele organisaties met als doel het plegen van fraude en oplichting. Mensen worden slachtoffer van deze criminele organisaties maar hen wordt de fraude ook aangerekend; ze kunnen dus ten onrechte gezien worden als dader. Volgens de respondent is dit een “urgent probleem”, hoewel ze geen indicatie kan geven van het aantal slachtoffers en daders. Respondent “ziet het best wel vaak”, er zijn minstens een paar van zulke bedrijven in Rotterdam actief. Hun werkwijze is als volgt: “kwetsbare mensen worden benaderd door criminele zorgbedrijven, bijvoorbeeld in een winkelcentrum, ze spreken bijvoorbeeld mensen aan met kinderwagen en zeggen ‘geef je me je DIGID en dan gaan we je toeslagen regelen’”. De daders romen vervolgens toeslagen af en duperen zo mensen of geven

verkeerde informatie door aan instanties waardoor onterecht toeslagen worden uitgekeerd. Mensen worden ook gedupeerd omdat ze als fraudeur worden gezien. De mensen die hier vatbaar voor zijn hebben niet per se zelf schulden, maar krijgen in elk geval schulden door criminele zorgbedrijven.

Verband onduidelijk

Onder bijstandsontvangers is volgens enkele respondenten een groep – onbekend hoe groot – die “bijsprokkelt” met criminele activiteiten voor extra inkomen, maar de rol van schulden hierbij is onduidelijk. Als bijstandontvangers met schulden criminaliteit plegen dan betreft dat volgens respondenten vaak geen grote criminaliteit want “grote criminelen vragen geen bijstandsuitkering aan”. Het gaat om criminaliteit “in de marge”, bijvoorbeeld heling, maar ook wel een kamer verhuren voor hennepteelt of het ‘uithalen’ van containers in de haven (drugshandel).

Over de relatie tussen schulden en winkeldiefstal zeggen respondenten verschillende dingen. Een respondent van het OM komt winkeldiefstal vanwege schulden “weinig” tegen. Een respondent van het wijkteam ziet wel “regelmatig” dat ouders of moeders winkeldiefstal plegen omdat ze geen geld hebben om spullen voor hun kinderen te kopen, maar het is onduidelijk of dat alleen armoede of ook schulden betreft. Een andere respondent van het wijkteam zegt wel te weten dat het vaak om schulden gaat.

Een respondent van de politie ziet dat een “heel aantal” krakers schulden heeft. Hierbij is het van belang twee groepen krakers te onderscheiden: activistische krakers en krakers waarbij verslavingsproblematiek speelt. Alleen bij die laatste groep spelen schulden. Ze plegen criminaliteit zoals diefstal en heling om de verslaving te bekostigen. Schulden worden vooral aangegaan bij andere krakers en bij buurtgenoten en worden meestal niet afbetaald.

Geen verband

Er komen uit de interviews geen aanwijzingen naar voren dat het oplichten of misbruiken van mensen met schulden door bewindvoerders of incassobureaus een groot probleem is in Rotterdam (of überhaupt in Nederland). Enkele respondenten zeggen dat frauduleuze praktijken sporadisch voorkomen, die dan breed wordt uitgemeten in de media. De slechte reputatie van bewindvoerders of incassobureaus komt voor een groot deel voort uit signalen van onkunde en klachten van ontevreden cliënten, aldus de respondenten die hier inzicht in hebben.

Criminele families die betrokken zijn bij drugscriminaliteit hebben vaak ook schulden (belastingdienst, gemeente, boetes) maar die schulden zijn geen motief om criminaliteit te plegen. Uit strafrechtelijke onderzoeken is bekend dat criminele families inkomsten hebben uit criminele activiteiten en/of vermogen hebben in het buitenland, maar schulden worden niet afbetaald omdat de daders zich weinig aantrekken van de overheid of “om een middelvinger op te steken naar de overheid”. Er is hier dus geen relatie tussen schulden en het plegen van criminaliteit.

Slechts weinig respondenten hebben inzicht in de relatie tussen illegaal gokken en schulden of in illegaal gokken op zich. Dat kan komen omdat niet alle professionals weten wanneer gokken illegaal is en omdat mensen met schulden er niet over vertellen bij hulpverleningsinstanties. Volgens een jongerenwerker wordt illegaal gokken vooral aangeboden door café’s in Rotterdam en speelt het zich steeds meer online af (dat laatste wordt bevestigd door de Kansspelautoriteit). Deze café’s werken met een deurbeleid: je wordt niet zomaar binnengelaten en je moet een

groot bedrag bij je hebben. “Het zijn vooral drugsbarons, drugsdealers die goed geld hebben verdiend en ook jongeren die opklimmen in drugshandel en goed verdienen”. Gokken geeft aanzien: “je kunt laten zien dat je geld hebt om te vergokken”. Schulden zijn voor hen dus geen aanleiding om te gaan gokken (legaal dan wel illegaal).

4 CONCLUSIE

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te geven in de mate waarin en manier waarop schuldenproblematiek is verweven met het plegen van criminaliteit en/of slachtofferschap van criminaliteit. Op basis van een literatuuronderzoek en interviews met Rotterdamse sleutelfiguren heeft dit onderzoek de verschijningsvormen, verbanden, processen en risicofactoren in kaart gebracht. In dit concluderende hoofdstuk bespreken we de belangrijkste inzichten in de verwevenheid van schulden en criminaliteit (4.1), gaan we in op de beperkingen van het onderzoek (4.2) en eindigen we met suggesties voor verder onderzoek naar de verwevenheid van schulden en criminaliteit (4.3).

4.1 BELANGRIJKSTE INZICHTEN

Literatuuronderzoek

Op basis van een literatuuronderzoek hebben we onderzocht wat er al bekend is over de verwevenheid van schulden en criminaliteit, bij welke verschijningsvormen van criminaliteit een relatie tussen schulden en criminaliteit bestaat en welke verbanden en processen we zien waardoor schulden en criminaliteit verweven raken. We hebben geen eerder literatuuronderzoek gevonden dat inzichten over schulden en criminaliteit op deze manier heeft geanalyseerd en gepresenteerd.

We hebben 83 onderzoeken gevonden die ingaan op de relatie tussen schulden en criminaliteit. De meeste onderzoeken geven inzicht in hoe schulden leiden tot slachtofferschap (54 bronnen) en tot daderschap (46 bronnen). Er is veel minder eerder onderzoek naar het omgekeerde verband: hoe daderschap of slachtofferschap leidt tot schulden (totaal 12 bronnen). Verreweg de meeste onderzoeken in de categorie 'schulden leiden tot slachtofferschap' gaan over mensenhandel en mensensmokkel en beschrijven het proces van 'schuldbinding' als dwangmiddel bij uitbuiting (38 bronnen). De categorie 'schulden leiden tot daderschap' is veel diverser: daarin vonden we onderzoeken naar verschijningsvormen zoals georganiseerde drugscriminaliteit, fraude, HIC, jeugdcriminaliteit en recidive algemeen en een aantal andere specifieke verschijningsvormen.

Eerder onderzoek biedt relatief veel inzicht in verschijningsvormen die we kunnen scharen onder 'ondermijning', namelijk controle over illegale markten (drugsproductie-en handel, mensenhandel). Over afpersing en grootschalige vormen van fraude en misbruik van overheidsvoorzieningen is minder bekend.

Verder gaven we in dit onderzoek inzicht in de processen waardoor schulden en criminaliteit verweven raken. Aan de hand van eerder onderzoek beschrijven we zeven processen:

- Schulden zijn een motief voor daderschap (25 onderzoeken),
- Schulden zijn een risicofactor of kwetsbaarheid voor daderschap (12 onderzoeken),
- Schulden zijn een indirecte factor bij recidive (9 onderzoeken),
- Schulden zijn een gevolg van daderschap (6 onderzoeken),

- Schulden zijn een dwangmiddel bij slachtofferschap (38 onderzoeken),
- Schulden zijn een aanleiding voor slachtofferschap (8 onderzoeken),
- Schulden zijn een gevolg van slachtofferschap (6 onderzoeken).

Over schulden als motief voor daderschap en schuldbinding als dwangmiddel bij uitbuiting is relatief veel bekend, terwijl de andere processen minder vaak zijn beschreven. Het is mogelijk dat andere processen niet in beeld zijn gekomen omdat er geen onderzoek naar is gedaan.

Interviews met sleutelfiguren

De interviews met sleutelfiguren, vooral werkzaam in de strafrechtsketen en het sociaal domein in Rotterdam, bieden inzicht in de aanwezige kennis in de praktijk over de verwevenheid van schulden en criminaliteit in Rotterdam. Een eerste conclusie is dat de inzichten van geïnterviewde sleutelfiguren meestal niet zijn gebaseerd op systematisch verzamelde gegevens over de relatie tussen schulden en criminaliteit. Dat wil zeggen: volgens de meeste sleutelfiguren houden de organisaties waar zij werkzaam zijn geen gegevens bij over zowel schulden als criminaliteit. De meeste respondenten baseerden hun inzichten op (een combinatie van) casuïstiek, verhalen, strafrechtelijk onderzoek en signalen, waarmee hun kennis over de problematiek verder gaat dan slechts een 'onderbuikgevoel'. Wel moet bij de kennis van sleutelfiguren worden opgemerkt dat het niet altijd goed is vast te stellen of er sprake is van een direct causaal verband tussen schulden en criminaliteit, of slechts een samengaan (correlatie) of een indirect verband. Ook is het niet altijd duidelijk of sprake is van schulden of van armoede.

De sleutelfiguren beschreven in de interviews eveneens veel verschillende verschijningsvormen, maar er kwamen ten opzichte van de literatuur geen nieuwe verschijningsvormen aan het licht. Niet alle verschijningsvormen die we in de literatuur vonden kwamen ter sprake in de interviews (criminele motorbendes, ordeverstoring, matchfixing, radicalisering). Het is mogelijk dat die kennis wel naar voren was gekomen als we andere sleutelfiguren hadden geïnterviewd (zie ook paragraaf 4.2). Sleutelfiguren bleken vrij veel te kunnen zeggen over de relatie tussen schulden en criminaliteit bij de volgende verschijningsvormen: de betrokkenheid van jongeren bij drugscriminaliteit, hennepsteelt in woningen/panden, high impact crimes, katvangers en recidive na detentie. Daaruit kunnen we voorzichtig opmaken dat dit de grootste problemen zijn die in Rotterdam spelen, hoewel het mogelijk is dat er andere verschijningsvormen zijn die bij sleutelfiguren minder bekend zijn. Er werden daarnaast door enkele sleutelfiguren enkele andere verschijningsvormen naar voren gebracht (paragraaf 3.2.7). Het bleek moeilijk om iets zinnigs te zeggen over de omvang van verschijningsvormen of de problematiek van schulden in relatie tot criminaliteit in het algemeen. De inzichten die sleutelfiguren hebben in de verschillende verschijningsvormen komt in grote lijnen overeen met de kennis die we verzamelden op basis van eerder onderzoek: respondenten beschrijven de verbanden en processen zoals die zijn beschreven in eerder onderzoek.

Over verschijningsvormen die we kunnen scharen onder ondermijning hebben sleutelfiguren relatief veel kennis: schulden spelen volgens hen een rol bij de betrokkenheid van jongeren bij de georganiseerde drugscriminaliteit, bij hennepsteelt in woningen en panden, bij katvangers en bij seksuele uitbuiting. Over de rol van schulden bij de mensenhandelvormen arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting is vrij weinig bekend; respondenten spraken hierover meer op basis van vermoedens.

Uit de interviews komen enkele aanvullende relevante inzichten over schulden en criminaliteit naar voren. Ten eerste blijkt het in de praktijk lastig om de precieze *relatie* tussen schulden en

criminaliteit te zien en te duiden. Een reden daarvoor is dat er vaak sprake is van meerdere problemen, naast of in relatie tot schulden, bij mensen die criminaliteit plegen of slachtoffer zijn van criminaliteit. Licht verstandelijke beperking (LVB), stress, sociaaleconomische achterstand en, in mindere mate, psychische problematiek werden in dit verband genoemd. Deze gerelateerde factoren kunnen op zichzelf leiden tot zowel schulden als criminaliteit, wat betekent dat sprake kan zijn van een (gedeeltelijk) schijnverband tussen schulden en criminaliteit. Bovendien kan sprake zijn van een wederkerig verband en van een vicieuze cirkel waarin schulden en criminaliteit elkaar negatief versterken. In praktische zin betekent dit dat het oplossen van schuldenproblematiek niet vanzelf een significante verandering in ouderschap of slachtofferschap teweeg hoeft te brengen. Verschillende respondenten wezen in dit verband ook op de waarde van een integrale aanpak op meerdere leefgebieden tegelijk.

Een tweede punt hangt hiermee samen: de interviews geven meer gedetailleerd inzicht in de *complexiteit* van de verwevenheid van schulden en criminaliteit. Dit gegeven werd door respondenten vaak aangeduid als een ‘vicieuze cirkel’ waarin oorzaak en gevolg diffuus zijn, maar het duidelijk is dat schulden en ouderschap en/of slachtofferschap elkaar negatief versterken. Er is voor sommige groepen – bijvoorbeeld jongeren in de drugscriminaliteit, HIT’ers en katvangers – niet alleen sprake van een proces waarin schulden en criminaliteit elkaar negatief versterken maar ook waarin ouderschap en slachtofferschap gelijktijdig optreden, elkaar afwisselen en/of elkaar versterken. Het is niet alleen de hoogte en onhanteerbaarheid van schulden maar ook de vicieuze cirkel waarin mensen terecht komen die bijdraagt aan een situatie van ‘uitzichtloosheid’.

Een derde punt is dat respondenten weinig inzicht blijken te hebben in *illegale schulden* en de rol die schulden in het criminele circuit kunnen spelen bij de manier waarop schulden en criminaliteit (verder) verweven raken. De interviews suggereren dat het probleem van illegale schulden en de (mentale) last die zulke schulden met zich meebrengt wezenlijk anders zijn dan bij legale schulden. Het inzicht in illegale schulden is bij de meeste sleutelfiguren beperkt, omdat mensen hierover minder makkelijk praten. Overigens geeft ook eerder onderzoek weinig inzicht in illegale schulden.

Tot slot brachten veel respondenten *knelpunten in regels, beleid en aanpak* ter sprake. Hoewel inzicht in de aanpak van schulden in relatie tot criminaliteit geen expliciet doel was van het onderzoek, beschreven bijna alle respondenten uit zichzelf hoe bepaalde regels en regelingen, alsook misverstanden daarover, belemmeringen kunnen opwerpen voor mensen – specifiek jongeren, jongvolwassen en HIT’ers – om uit de schulden en daarmee uit de kwetsbare positie en de ‘vicieuze cirkel’ te komen die hen vatbaar maakt voor criminaliteit.

4.2 BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK

Literatuuronderzoek

Naast de methodologische kanttekeningen bij de onderzoeken (zie Bijlage 1), is een belangrijke beperking van veel onderzoek dat de relatie tussen schulden en criminaliteit niet de focus van het onderzoek was maar een bijkomend onderwerp. Dat betekent dat in sommige onderzoeken de relatie tussen schulden en criminaliteit slechts oppervlakkig werd beschreven en dat gerelateerde of intermediaire factoren niet altijd onderwerp van onderzoek waren. Mede daardoor kan veel onderzoek geen uitsluitsel geven over de richting van het verband of causaliteit, bijvoorbeeld vanwege de cross-sectionele opzet van het onderzoek, de mogelijke

samenhang van schulden en criminaliteit met andere factoren, of omdat de rol van schulden niet bevraagd is bij daders of slachtoffers. Vanwege de samenhang van zowel schulden als criminaliteit met andere factoren zoals stress, sociaaleconomische situatie en cognitieve, emotionele of psychische problematiek, valt niet altijd uit te sluiten dat een gevonden verband tussen schulden en criminaliteit een (gedeeltelijk) schijnverband is dat moet worden toegeschreven aan een derde, onderliggende factor.

Het is opvallend dat slechts in één onderzoek het verband tussen schulden en criminaliteit wordt ontkracht.³⁴ Het is mogelijk dat we vooral onderzoeken hebben gevonden waarin een verband tussen schulden en criminaliteit is gevonden, wanneer het in publicaties niet wordt vermeld als er geen verband wordt gevonden. Dat niet-significant verbanden in publicaties niet wordt vermeld is waarschijnlijker naarmate de rol van schulden meer een bijzaak is in het onderzoek, zoals in veel onderzoeken het geval is. Het is dus mogelijk dat het literatuuronderzoek een vertekening geeft van de mate waarin er een verband is tussen schulden en criminaliteit. Het is moeilijk hier inzicht in te krijgen vanwege het gebrek aan studies die direct richten op de relatie tussen schulden en criminaliteit en die gegeneraliseerd kunnen worden naar grotere populaties.

Interviews

Er zijn 43 sleutelfiguren geïnterviewd die werkzaam zijn bij 22 organisaties (29 afdelingen) in Rotterdam. De respondenten geven niet noodzakelijk de aanwezige kennis weer van de organisatie over het onderwerp schulden en criminaliteit. In de analyse is vooral gezocht naar de algemene lijnen in de kennis van respondenten over bepaalde onderwerpen. Het is mogelijk dat als er andere sleutelfiguren waren geïnterviewd er andere kennis over het onderwerp naar voren was gekomen.

De breedte van het onderzoek maakte het bij sommige organisaties moeilijk om de juiste persoon voor een interview te vinden. Idealiter waren bij elke relevante organisatie meerdere personen en/of met personen van verschillende afdelingen geïnterviewd, waaruit mogelijk meerdere perspectieven op de verschijningsvormen naar voren waren gekomen. Enkele verschijningsvormen die wel in de literatuur naar voren kwamen werden niet genoemd in de interviews: criminaliteit gerelateerd aan radicalisering, criminele motorbendes, ordeverstoring en matchfixing. De verschijningsvormen die zijn beschreven in paragraaf 3.2.7 zijn met een beperkt aantal respondenten besproken. Het is mogelijk dat er meer kennis is over deze verschijningsvormen bij meer gespecialiseerde organisaties of afdelingen die niet zijn benaderd.

4.3 SUGGESTIES VOOR VERDER ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek was om meer inzicht te krijgen in de mate waarin en manier waarop schulden en criminaliteit verweven zijn. We sluiten het rapport af met enkele suggesties voor verder onderzoek naar deze problematiek in het algemeen en in de gemeente Rotterdam.

³⁴ Dit betreft het WODC-onderzoek van Weijters et al. (2018). Het ontbreken van een significant verband tussen het hebben van schulden en recidive binnen twee jaar na detentie kan mogelijk verklaard worden door de manier van meten van schuldenproblematiek, waarbij geen rekening is gehouden met de mate waarin schulden problematisch zijn.

Wetenschappelijk onderzoek

Er is meer empirisch onderzoek nodig waarin de **relatie tussen schulden en criminaliteit centraal** staat (zie Van Beek et al., 2020; Koenraadt et al., 2020). In de meeste onderzoeken die we vonden is de relatie tussen schulden en ouderschap of slachtofferschap niet de focus van het onderzoek maar een bijkomend onderwerp. Empirisch onderzoek zou zich kunnen richten op ouderschap of slachtofferschap in algemene zin of op specifieke verschijningsvormen en processen. De analyse van verbanden en processen in dit onderzoek bieden concrete aanknopingspunten voor verder empirisch onderzoek. Het is voor een beter begrip van de relatie tussen schulden en criminaliteit essentieel dat onderzoek zich richt op de complexe samenhang van schulden en criminaliteit en de (achterliggende of intermediërende) rol van andere factoren zoals LVB, sociaaleconomische situatie, psychische problematiek en stress. Vervolgonderzoek zou dan ook meer gedetailleerde kennis kunnen opleveren over de wederkerige relatie tussen schulden en criminaliteit en op de vicieuze cirkel of neerwaartse spiraal die kan optreden wanneer schulden en criminaliteit elkaar negatief versterken.

Verschillende onderzoeken hebben formele en informele schulden en schuldeisers in kaart gebracht maar er is zeer weinig inzicht in **illegale schulden**. Kennis over de relatie tussen schulden en criminaliteit vereist juist inzicht in dit type schulden, omdat illegale schulden een extra last met zich mee kunnen nemen en kunnen wijzen op een verwevenheid van ouderschap en slachtofferschap (via bedreiging, afpersing) bij individuen. Juist voor een aanpak gericht op de verwevenheid van schulden en criminaliteit zou het kunnen helpen als er meer inzicht is in de rol van illegale schulden.

Er is relatief weinig onderzoek naar de **omvang** van criminaliteit waarbij schulden een rol spelen. De literatuur is grotendeels kwalitatief van aard. Kwalitatief onderzoek biedt inzicht in de aard van een fenomeen en in de processen waardoor schulden en criminaliteit met elkaar verweven raken. Voor sommige verschijningsvormen en processen geldt dat we weten dat ze voorkomen, maar dat we niet weten wat de omvang is. Kwantitatief onderzoek is nodig voor inzicht in de omvang van een verschijningsvorm en de prevalentie van de relatie tussen ouderschap of slachtofferschap met schulden en bepaalde processen.

De problematiek in Rotterdam

De interviews met sleutelfiguren van verschillende organisaties suggereren dat er weinig gegevens over schulden en criminaliteit worden geregistreerd. De gemeente Rotterdam kan de mogelijkheden onderzoeken voor het **systematisch verzamelen van gegevens en kennis** over schulden en criminaliteit door organisaties. Reclassering Nederland en het Zorg- en Veiligheidshuis verzamelen in het kader van toezicht op en begeleiding van justitiabelen gegevens over schulden van hun cliënten. Beide organisaties werken momenteel aan een verbetering van de registratie van schulden. Ook andere organisaties, vooral in de strafrechtssketen en het sociaal domein, zouden gegevens over schulden en delictgedrag of slachtofferschap kunnen registreren. Hierbij zijn de volgende overwegingen in elk geval van belang:

- Er moet worden onderzocht of er een wettelijke basis is voor registratie van schulden door organisaties en voor het uitwisselen van gegevens tussen organisaties.
- Schulden kunnen worden geregistreerd op basis van zelfrapportage (personen zelf vragen naar schulden en/of documentatie over hun financiële situatie) en/of op basis van registerdata (bijvoorbeeld BKR-registraties en betalingsachterstanden bij de

Belastingdienst, energieleveranciers, woningcorporaties en zorgverzekeraars). Beide methoden hebben hun voordelen en nadelen.³⁵ Bij registerdata blijven informele en illegale schulden in elk geval buiten zicht. Bij zelfrapportage kan gevraagd worden naar informele en illegale schulden, hoewel onderrapportage van illegale schulden zeer waarschijnlijk is.

- Het registreren van schulden en schuldeisers geeft niet vanzelf inzicht in het *verband* tussen schulden en delictgedrag of slachtofferschap. Het kan dus zinvol zijn om ook een vragenlijst of lijst van indicatoren te ontwikkelen waarmee inzicht in verbanden en processen kan worden verkregen.
- Voor organisaties in het sociaal domein, in het bijzonder schuldhulpverlenende organisaties, heeft het registreren van gegevens over criminaliteit mogelijk een negatief bijeffect, namelijk dat het vragen naar delictgedrag of slachtofferschap van cliënten invloed heeft op de vertrouwensband tussen hulpverlener en cliënt en een drempel kan opwerpen voor mensen om hulp te vragen.

Om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen schulden en criminaliteit onder specifieke doelgroepen, zoals **jongeren en HIT'ers**, kan het nuttig zijn om gesprekken te voeren met henzelf als 'ervaringsdeskundigen'.³⁶ Een verdere verkenning van de problematiek vanuit het oogpunt van de doelgroep zelf kan vooral van toegevoegde waarde zijn voor doelgroepen waarbij de problematiek bijzonder complex is (vanwege de verwevenheid van slachtofferschap en daderschap of de vicieuze cirkel waarbij schulden en criminaliteit elkaar versterken). Bij jongeren zou het zinvol zijn om de verdere verkenning toe te spitsen op het moment van de 18^e verjaardag, wanneer formele schulden zich beginnen te vormen. Het is bij jongeren bovendien van belang dat een aanpak van schulden en delictgedrag aansluit bij hun specifieke problematiek en belevingswereld.

Voor enkele verschijningsvormen wezen respondenten op de rol van **specifieke factoren in Rotterdam** die de kans op verwevenheid tussen schulden en criminaliteit zouden kunnen vergroten, zoals een relatief hoog percentage laaggeletterden, een hoog percentage mensen met veel openstaande boetes, de populatie arbeidsmigranten en de aanwezigheid van bepaalde sectoren waar de kans op arbeidsuitbuiting groter is. Verdere verkenning van de rol van deze factoren kan de Rotterdamse aanpak versterken.

Om de **aanpak van schulden in relatie tot criminaliteit** verder te versterken kunnen de inzichten van dit onderzoek verder besproken worden met sleutelfiguren, experts en ervaringsdeskundigen. Omdat de aanpak buiten de onderzoeksoopdracht viel zijn sleutelfiguren hierover niet geïnterviewd, maar veel van hen benoemden knelpunten in de aanpak of belemmering van de aanpak door regels of beleid. Expertmeetings rondom bepaalde verschijningsvormen of onderwerpen (bijvoorbeeld illegale schulden) kunnen hier meer licht op werpen. Meer inzicht in de aanpak van schulden in relatie tot criminaliteit is nodig voor een meer gerichte en effectievere aanpak om de verwevenheid van schulden en criminaliteit te doorbreken.

³⁵ Het CBS deed onlangs een verkennend onderzoek naar de definiëring van huishoudens met problematische schulden op basis van registerdata (Posthumus et al., 2019). Via deze methode werden minder huishoudens geïdentificeerd dan via zelfrapportage (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015).

³⁶ Zie bijvoorbeeld de onderzoeken onder jongeren van De Jong (2017) en Voogt (2011).

REFERENTIES

Appelman, T., Wijk, A. van, Jong, M. de & Kanters, K. (2014). *De overvalproblematiek en aanpak in Rotterdam onderzocht*. Arnhem/Rotterdam: Bureau Beke/Politie Eenheid Rotterdam.

Bakker, I., Drost, L., & Roeleveld, W. (2010). *Wat hebben geweldplegers gemeen? Een typologie van plegers van geweld tegen de publieke taak en van publiek geweld*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Beek, G. van, Vogel, V. de & Mheen, D. van de (2020). Financiën: een risicofactor voor delictgedrag? Een onderzoek naar de complexiteit van financiële problematiek onder reclasseringscliënten. *PROCES*, 99(2), 136-156.

Berendsen, D. (2012). *Woningovervallen. Een onderzoek naar daderkenmerken, modus operandi en de opsporingstechnieken van de politie ten aanzien van woningovervallen in Gelderland-Zuid*. [Masterscriptie]. Verkregen via <https://essay.utwente.nl/61499/>.

Bernasco, W., Lindegaard, M.R., & Jacques, S. (2013). *Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/NSCR.

Bervoets, E., & Wijk, A. van (2016). Drie drugsnetwerken in een kleine stad. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(3), 3-19.

Bie, J. de, Poot, C. de & Leun, J. van der (2013). Illegaal verblijvende moslimmigranten in jihadistische samenwerkingsverbanden. *Tijdschrift voor Criminologie*, 55(2), 155-174.

Blanken, C. (2010). *Overwogen of overvallen? Onderzoek naar motivatie en beslissingen van daders van overvallen*. Rotterdam: Politie Rotterdam-Rijnmond.

Blokland, A., & David, J. (2016). Outlawbikers voor de rechter: een analyse van rechterlijke uitspraken in de periode 1999-2015. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(3), 42-64.

Blom, M., Weijters, G., & Laan, A.M. van der (2011). *Problemen met geld en delinquent gedrag van adolescenten* [Factsheet]. Den Haag: WODC

Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., & Stoffers, E. (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie Politie

Boermans, B., (2009). *Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*. Amsterdam: BlinN/Humanitas/Oxfam Novib.

Bolhaar, H.J., Bemmels, S.R. van, Bos, N.N.D., Hageman, S.E., & Kragten-Heerdink, S.L.J. (2019). *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

Borne, A. van den & Kloosterboer, K. (2005). *Inzicht in uitbuiting. Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*. Amsterdam: Stichting Defence for Children International Nederland.

- Bottenberg, M., & Janssen, M.-L. (2012). *De positie van Chinese masseuses in de Chinese beautybranche in Nederland*. Driebergen: KLPD.
- Bruinsma, M.Y., Ceulen, R., & Spapens, A. (2018). *Ondermijning door criminele 'weldoeners': Inventariserend onderzoek*. Den Haag: SDU.
- Brummelkamp, G., Kerckhaert, A., & Engelen, M. (2010). *Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid*. Zoetermeer: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Brummelkamp, G., Kerckhaert, A., & Engelen, M. (2013). *Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude*. Zoetermeer: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- CBS (2019). *Armoede en sociale uitsluiting 2019*. Den Haag: CBS.
- Collard, B., & Kleemans, E. (2017). Harde-kernsupporters, gelegenheidsstructuren en georganiseerde criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 59(4), 406-424.
- Dam, C. van (2005). *Juvenile criminal recidivism. Relations with personality and post release environmental risk and protective factors* [dissertatie]. Verkregen via <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/55689>.
- Dijk, R. van, Rasing, T., Tellegen, N., & Binsbergen, W. van (2003). *Een schijn van voodoo. Culturele achtergronden van de handel in Nigeriaanse meisjes door de Nederlandse prostitutie: een verkenning*. Leiden: Afrika-Studiecentrum.
- Doornbos, B. (2017). *Kwetsbaar, buiten zicht en in onzekerheid. (West-)Afrikaanse slachtoffers van mensenhandel*. Den Haag/Leuwarden: Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel/Fier.
- Ferwerda, H.B., Jakobs, J.P., & Beke, B.M.W.A. (1996). *Signalen voor toekomstig crimineel gedrag. Een onderzoek naar de signaalwaarde van kinderdelinquentie en probleemgedrag op basis van casestudies van ernstig criminele jongeren*. Den Haag: Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering.
- Gemeente Rotterdam (2019). *Reset Rotterdam. Op weg naar een schuldenvrije generatie Rotterdammers*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam, Cluster Maatschappelijke ontwikkeling. Verkregen van <https://www.rotterdam.nl/nieuws/reset-rotterdam/Reset-Rotterdam.pdf>
- Gemert, F. van & Fleisher, M. (2002). *In de greep van de groep: een onderzoek naar een Marokkaanse problematische jeugdgroep*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Gestel, B. van (2008). *Vastgoed & fout. Een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector*. Den Haag: WODC.
- Gestel, B. van (2017). 'Is daar nog werk voor zakkenrollers?' Over mobiele bendes en de betekenis van criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 59(4), 360-375.
- Goderie, M., & Boutellier, H. (2011). Een gevalstudie van mensenhandel. *PROCES*, 90(2), 71-84.

Goderie, M., Spierings, F., & Woerds, S. ter (2002). *Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod*. Utrecht/Den Haag: Verwey-Jonker Instituut/WODC

Gökalp, C. (2005). *Etniciteit en witwassen*. Politie Flevoland.

Ham, T. van, Bremmers, B., & Ferwerda, H. (2014). *Portretten van notoire ordeverstoorders. Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal*. Arnhem: Bureau Beke.

Hanrath, J., Boois, M. de, Beek, G. van, Vogel, V. de & Jungmann, N. (2018). *'Jij bent toch van de schulden?' Project verbeterde samenwerking tussen schuldhulpverlening en reclassering in Amsterdam*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie Hogeschool Utrecht.

Hiah, J., & Staring, R. (2013). 'Maar Hollanders zouden zeggen dat het uitbuiting is...'. Chinese restauranthouders en illegale Chinezen over werken bij 'de Chinees'. *Tijdschrift voor Criminologie*, 55(1), 44-58.

Hoeve, M., Jurrius, K., Zouwen, M. van der, Vergeer, M., Voogt, M., & Stams, G.J. (2011). *In de schuld, in de fout? Schuldenproblematiek en crimineel gedrag bij adolescenten en jongvolwassenen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Houwing, P., Pérez, A.O., & Korf, D.J. (2015). Thuisdealers, ritselaars en meesnoepers. Bewoners en bezoekers van grootstedelijke crackpanden. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 5(2), 6-21.

Hulsebosch, I. (2013). *Wie zijn de kleine en de grote henneptelers? Een verkennend onderzoek naar verschillen in dadersprofielen?* [Masterscriptie]. Verkregen van <http://www.rene-veenstra.nl/wp-content/uploads/2019/08/Hulsebosch.pdf>.

Janssen, M.P.C. (2007). *Reizende sekswerkers. Latijns-Amerikaanse vrouwen in de Europese prostitutie*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Jong, J.D. de (2017). *Denktank 9: Schulden*. Leiden: Hogeschool Leiden.

Jungmann, N., Menger, A., Anderson, M., & Stam, D. (2014). *Gevangen in schuld. Over de uitzichtloze schuldsituaties van cliënten van de verslavingsreclassering*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Kabki, A. (2014). *Fraude ontrafeld: Een studie naar de werkwijzen en drijfveren van fraudeurs*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Kleemans, E.R., & Poot, C.J. de (2007). *Criminele carrières in de georganiseerde misdaad*. Den Haag: WODC.

Klerks, P.P.H.M. (2000). *Groot in de hasj. Theorie en praktijk van de georganiseerde criminaliteit*. Antwerpen: Samson en Kluwer Rechtswetenschappen.

Knotter, J., Korf, D.J., Lau, H.Y. (2009). *Slangenkoppen en tijgerjagers. Illegaliteit en criminaliteit onder Chinezen in Nederland*. Amsterdam: Bonger Instituut voor Criminologie.

Koenraadt, R., Dirkzwager, A. & Nieuwbeerta, P. (2020). Gedetineerd en debiteur. Onderzoek naar het hebben van schulden tijdens en na detentie. *PROCES*, 99(2), 157-171.

Korf, D.J., Benschop, A., & Knotter, J. (2009). *Verborgene werelden: minderjarige jongens, misbruik en prostitutie*. Amsterdam: Bongers Instituut voor Criminologie.

Kroese, G.J., & Staring, R.H.J.M. (1993). *Prestige, professie en wanhoop. Een onderzoek onder gedetineerde overvallers*. Arnhem: Gouda Quint BV.

Kruisbergen, E.W., Roks, R.A., & Kleemans, E.R. (2019). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.

Kruisbergen, E.W., Leukfeldt, E.R., Kleemans, E.R. & Roks, R.A. (2018). *Georganiseerde criminaliteit en ICT. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.

Laan, H.H. van der (2010). Vrouwenhandel. De rol van vrouwen in de vrouwenhandel [Bachelorscriptie]. Verkregen van <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/187305>.

Leerdam, J. van, Timmermans, M., & Witvliet, M. (2016). Kostbare vriendschappen. Wat problematisch jeugdgroepen de maatschappij kosten: exploratieve studie in een grote gemeente. Amsterdam: Cebeon.

Leiden, I. van, de Vries Robbé, E., & Ferwerda, H. (2007). *Je bedrijf of je leven. Aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*. Den Haag: WODC.

Leun, J. van der & Schijndel, A. van (2012). Uitbuiting uit zicht? Getuigenverklaringen van gesmokkelde migranten nader bekeken aan de hand van indicatoren voor mensenhandel. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 11(3), 20-37.

Leun, J. van der & Vervoorn, L. (2004). *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*. Den Haag: WODC.

Liempt, I. van (2008). Mensensmokkel vanuit het perspectief van de gesmokkelde migrant. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50(4), 400-405.

Menting, A.T.A., Orobio de Castro, B., & Matthys, W. (2012). *Betere Start. Effectiviteit van opvoedingsondersteuning voor gedetineerde moeders, ter voorkoming van criminaliteit door hun kinderen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Meulen, N.S. van der (2006). Achter de schermen. De ervaringen van slachtoffers van identiteitsroof. *Justitiële Verkenningen*, 32(7), 23-36.

Miedema, F., & Stoltz, S. (2008). *Vast(gelopen) in den vreemde. Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie*. Den Haag: WODC.

Mijn, T. van der (2009). *Oorzaken van uitkeringsfraude: een dossieronderzoek*. Twente: Universiteit Twente.

- Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013). *Schaarste: Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.
- Nanhoe, A.C. (2011). *Pionieren in de mannenopvang*. Rotterdam: GGD Rotterdam-Rijnmond.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Noteboom, F., & Glasgow-Kulu, Y. (2017). 'Crisis in de maak'. *Analyse waarin internationale ontwikkelingen worden afgezet tegen de aanpak van West-Afrikaanse mensenhandel in Nederland*. Den Haag: Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel.
- Pommer, E., Boelhouwer, J., Eggink, E., Marangos, A.M. & I. Ooms (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017*. Den Haag: SCP.
- Posthumus, H., Doove, S., Ströfer, S. & W. van Andel (2019). *Verkenning geregistreeerde problematische schulden*. Den Haag: CBS. Verkregen van <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/12/verkenning-geregistreeerde-problematische-schulden>.
- Postma, D. & Wijk, J. van (2012). Op het land in plaats van achter het raam. Aard en omvang van arbeidsuitbuiting in Nederland. *PROCES*, 91(5), 327-339.
- Reelick, N.F. (2010). Risicoprofielen en het opsporen van fraude bij een WWB-uitkering. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 19(1), 60-76.
- Rekenkamer Rotterdam (2017). *Hulp buiten bereik. Effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.
- San, M. van (2009). Moeders, mulas en minnaressen. Over de vele gezichten van de criminaliteit onder Curaçaose vrouwen. In C. Brants & S. van der Poel. *Diverse kwesties. Liber amicorum prof. Dr. Frank Bovenkerk* (pp. 235-244). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Schoenmakers, Y., Bremmers, B. & Wijk, A. van (2012). *Oosterse teelt. Vietnamezen in de hennepeteelt*. Arnhem: Bureau Beke.
- Siegel, D. (2007). Nigeriaanse madams in de mensenhandel in Nederland. *Justitiële Verkenningen*, 33(7), 39-49.
- Siegel, D., & Blank, S. de (2008). Vrouwen die in vrouwen handelen. De rol van vrouwen in mensenhandelnetswerken. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50(1), 35-48.
- Siesling, M., Smeets, B.F.C., & Spapens, A.C.M. (2011). *Geldbomen op zolder. Thuiswewers van hennep in beeld*. Tilburg: IVA.

Snippe, J., Mennes, R., Sijstra, M., & Bieleman, B. (2017). *Tussen onder en boven. Productie en distributie van softdrugs in Noord-Nederland*. Apeldoorn/Groningen-Rotterdam: Politie & Wetenschap/Intraval.

Soudijn, M. (2019). Van salafistisch gedachtegoed alleen kun je niet leven: de financiële zelfredzaamheid van 131 uitreizigers nader bekeken. *Tijdschrift voor Criminologie*, 61(1), 34-58.

Spapens, A.C., & Bruinsma, M.Y. (2002). *Vuurwapens gezocht. Vuurwapengebruik, -bezit en -handel in Nederland 1998-2000*. Tilburg: IVA Tilburg.

Spapens, A.C.M., & Olfers, M. (2013). *Matchfixing in Nederland. De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak*. Tilburg: Tilburg University.

Spapens, A.C.M., Bunt, H.G. van de, Rastovac, L. (2007). *De wereld achter wietteelt*. Den Haag: WODC.

Stam, D.P., & Ooyen-Houben, M. van (2015). Informele geldstromen bij verslaafde delinquenten. Dilemma's bij 'informeel' geld in relatie tot formeel geld. *Verslaving*, 11, 64-74.

Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Den Haag: WRR.

Tops, P., & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 12-15.

Tops, P.W. & Torre, E.J. van der (2014). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag/Apeldoorn: Boom Lemma uitgevers/Politieacademie.

Torre, van der, E.J., Schaap, L., Cachet, E.D. & Dijk, V. (2006). *Daders in beeld. Daderprofielen van henneptelers, dealers, runners en drugstoeristen in Roosendaal en Bergen op Zoom*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Versprille, I.M. (2016). *De katvanger in beeld. Een onderzoek naar het type katvanger in de wereld van de hennepteelt* [Masterscriptie]. Verkregen van https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Drugsbeleid/Eindversie_afstudeerproject_Iris_Versprille_2016.pdf.

Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M., Harreveld, C., & Jansma, A. (2011). *Loverboys en hun slachtoffers. Inzicht in aard en omvang problematiek en in het aanbod aan hulpverlening en opvang*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Voogt, M. (2011). *Ervaringsdeskundige jongeren over schulden en criminaliteit. Hoe kijken jongeren hier zelf tegenaan?* [Masterscriptie]. Verkregen van <https://dSPACE.library.uu.nl/handle/1874/206978>.

Weijters, G., Rokven, J.J., & Verweij, S. (2018). *Monitor Nazorg (Ex-)gedetineerden – meting 5. Beschrijving van de problematiek van ex-gedetineerden en de relatie met recidive*. Den Haag: WODC.

Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis (2020). *Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis*. Verkregen van <https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/eindverslag-werkgroep-sociale-impact-coronacrisis.pdf>.

Westhof, F., De Ruig, L., m.m.v. A. Kerckhaert (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015*. Zoetermeer: Panteia. Verkregen van <https://www.panteia.nl/onderzoeken/huishoudens-in-de-rode-cijfers/>.

Wijk, A. van & Bremmers, B. (2011). *Snelle jongens. Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid*. Arnhem: Bureau Beke.

Wijk, A. van, Schoenmakers, Y., & Manders, A. (2011). *Wapenfeiten. Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen*. Arnhem: Bureau Beke.

Wijkman, M.D.S., & Kleemans, E.R. (2019). *Mensenhandel. De rol van vrouwelijke daders bij seksuele uitbuiting*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Wolters, R. (2010). *Oost-West-Thuis-Best? Inzicht in verdachtenkenmerken, slachtofferkenmerken, motieven en modus operandi bij woningovervallen in de regio Noord- en Oost-Gelderland* [Masterscriptie]. Verkregen van <https://essay.utwente.nl/60262/>.

Wouters, M., Korf, D.J., & Kroeske, B. (2007). *Harde aanpak, hete zomer. Een onderzoek naar de ontmanteling van hennepkwekerijen in Nederland*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

BIJLAGE 1: METHODEN

Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek had tot doel om te achterhalen wat er uit eerder onderzoek in Nederland bekend is over de relatie tussen schulden en criminaliteit en bij welke verschijningsvormen deze verwevenheid optreedt. Er is gezocht naar Nederlandstalige (en deels Engelstalige) literatuur die betrekking heeft op de situatie in Nederland. In de eerste plaats zijn de websites van het WODC en Boom Juridische Tijdschriften geraadpleegd, waar onder andere *Justitiële Verkenningen*, het *Tijdschrift voor Criminologie*, het *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit* en het *Tijdschrift voor Veiligheid* onder vallen. Hiernaast is literatuur gezocht via de zoekmachine Google Scholar.

Voor het literatuuronderzoek is gebruik gemaakt van verscheidende zoektermen zoals “schulden”, “schuldenproblematiek”, “geldproblemen” of “schuldsanering”. Dergelijke zoektermen zijn aan de hand van Booleaanse operatoren gecombineerd met algemene zoektermen zoals “criminaliteit” of “delinquentie” en meer specifieke verschijningsvormen zoals “illegaal gokken”, “uitbuiting” of “drugscriminaliteit”. Dit heeft 67 relevante bronnen opgeleverd. Aanvullend zijn de literatuurreferenties van relevante bronnen doorzocht en hebben sommige respondenten relevante bronnen aangedragen. Dit heeft 15 extra bronnen opgeleverd. De selectie bestaat uit 19 bronnen uit peer-reviewed wetenschappelijke tijdschriften, 56 (wetenschappelijke) rapporten of boeken, 1 proefschrift en 6 bachelor- of masterscripties.

Een deel van de rapporten en boeken en alle scripties zijn niet aan *peer review* onderworpen. Bij de scripties moet in het achterhoofd worden gehouden dat het onduidelijk was aan welke eisen de scriptie diende te voldoen, waardoor het lastig was om de kwaliteit van deze onderzoeken te beoordelen. In de meeste gevallen vormen de scriptie-onderzoeken een aanvulling op andere onderzoeken. Indien dit niet het geval is wordt dit aangegeven in een voetnoot.

Het literatuuronderzoek kent enkele beperkingen. Ten eerste is gebruik gemaakt van Nederlandse zoektermen omdat we alleen onderzoek in Nederland wilden verzamelen. Het is mogelijk dat enkele Engelstalige onderzoeken die betrekking hebben op Nederland niet naar voren zijn gekomen. We hebben geprobeerd om dit te beperken door de referenties en literatuurlijsten van relevante onderzoeken na te lopen. Het is mogelijk dat in internationale literatuur andere verbanden, processen en verschijningsvormen en risicofactoren naar voren komen die aanvullende of alternatieve inzichten geven in de relatie tussen schulden en criminaliteit. Ten tweede is in de zoekstrategie voornamelijk gewerkt met termen zoals schulden, financiële problemen of geldproblemen. Termen als sociaaleconomische status zijn niet gebruikt omdat dit te veel studies opleverde waarbij niet specifiek ingegaan wordt op schulden. Het is echter mogelijk dat hierdoor onderzoeken buiten beschouwing zijn gelaten waarbij schulden wel onderzocht zijn maar geschaard zijn onder sociaaleconomische status. Tot slot is een opvallende uitkomst dat slechts in één onderzoek het verband tussen schulden en criminaliteit expliciet ontkracht wordt. Het is mogelijk dat sommige onderzoeken niet-significante verbanden tussen schulden en criminaliteit niet vermelden, in dat geval konden deze onderzoeken in het literatuuronderzoek niet gevonden worden.

Desondanks is het literatuuronderzoek van toegevoegde waarde. Er is geen eerder literatuuronderzoek gevonden waarin de literatuur is ingedeeld naar verschijningsvormen, verbanden en processen. Hiernaast was het dankzij het literatuuronderzoek mogelijk om enkele inzichten van respondenten uit de interviews te kunnen toetsen aan de literatuur en te kijken of deze overeenkomen met de inzichten uit de literatuur.

Interviews

In samenspraak met de opdrachtgever is een lijst van organisaties opgesteld die is aangevuld op basis van eigen inzicht van de onderzoeker en suggesties van enkele respondenten (zie Bijlage 2). Bij alle organisaties is gezocht naar een geschikte respondent met de vraag wie er inzicht had in de relatie tussen schulden en criminaliteit vanuit de eigen werkpraktijk. Dat leidde er bij enkele organisaties toe dat er meerdere sleutelfiguren zijn geïnterviewd. Bij vier organisaties is tevergeefs gezocht naar een respondent; hier is het niet gelukt iemand te interviewen. Bijna alle respondenten zijn per email persoonlijk benaderd door Tijs Nederveen waarna de onderzoeker de mail opvolgde om een afspraak voor het interview te maken. Enkele respondenten zijn door de onderzoeker zelf per mail benaderd. Er zijn uiteindelijk 43 sleutelfiguren geïnterviewd die werkzaam zijn bij 22 organisaties en 29 verschillende afdelingen.

De onderzoeker heeft een topiclijst voor een semi-gestructureerd open interview opgesteld op basis van informatie uit de literatuurstudie over verschijningsvormen, verbanden, processen en risicofactoren, toegespitst op Rotterdam. Het interview opende met de vraag aan respondenten welke verbanden zij in hun werkpraktijk zien tussen schulden en criminaliteit. Vervolgens ging het interview verder op de verschijningsvormen, verbanden en processen die de respondent noemde. Afhankelijk van de expertise, de organisatie en het werkveld van de respondent is ook gevraagd naar kennis over andere mogelijk relevante verschijningsvormen. Aan respondenten is gevraagd een ruwe indicatie te geven van de omvang van het probleem in Rotterdam en de mate waarin een verschijningsvorm een probleem is in Rotterdam.

De interviews zijn gehouden in maart-mei 2020. Alle interviews zijn in verband met de coronamaatregelen telefonisch afgenomen. De interviews duurde tussen de 25 en 70 minuten; de meeste interviews duurden ongeveer een uur. Op basis van aantekeningen van het gesprek is van alle interviews een verslag geschreven. De interviewverslagen zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van Atlas.ti. De citaten die in dit rapport worden gegeven zijn geen letterlijke citaten maar parafrasen.

BIJLAGE 2: RESPONDENTEN EN ONDERWERPEN IN DE INTERVIEWS

Tabel 2 Overzicht van het aantal respondenten per organisatie en besproken verschijningsvormen

	Organisatie – afdeling (a-z)	Aantal resp.	Verschijningsvormen waarover is gesproken
1	CJIB	1	Geen
2	DOCK Rotterdam	1	Criminaliteit algemeen
3	Gemeente – Bouw- en woningtoezicht	1	Hennepsteelt, drugscriminaliteit, katvangers
4	Gemeente – Directie Veiligheid	4	Criminele families, drugscriminaliteit, hennepsteelt, criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting, HIC
5	Gemeente – MO	4	Drugscriminaliteit, criminele uitbuiting, HIC, veelvoorkomende criminaliteit, uitkeringsfraude
6	Gemeente – Werk & Inkomen	1	Bijstandsfraude
7	Gemeente – Wijkteams	3	Veelvoorkomende criminaliteit, drugscriminaliteit, huiselijk geweld, illegaal gokken, katvangers, criminele uitbuiting, uitkeringsfraude
8	Gemeentelijke belastingdienst	1	Katvangers, drugscriminaliteit, hennepsteelt
9	Inspectie SZW	1	Arbidsuitbuiting
10	Jongeren Informatie Punt (JIP)	1	Drugscriminaliteit, katvangers, pinpasfraude
11	Jongerenwerk op Zuid (JOZ)	1	Drugscriminaliteit, katvangers, illegaal gokken
12	Kansspelautoriteit (Ksa)	1	Illegaal gokken, drugscriminaliteit
13	Kredietbank Rotterdam (KBR)	1	Geen
14	Netbeheer Nederland	1	Hennepsteelt
15	Openbaar Ministerie (OM) – Arrondissementsparket Rotterdam	3	Huiselijk geweld, hennepsteelt, katvangers, veelvoorkomende criminaliteit, seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting
16	Politie – Rotterdam/Rotterdam-Zuid	3	Hennepsteelt, katvangers, drugscriminaliteit, krakers
17	Politie – Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)	1	Seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting
18	Rechtbank Rotterdam – team Insolventie	1	Fraude, criminele zorgbedrijven
19	Rechtbank Rotterdam – pilot Schuldenrechter	1	Hennepsteelt
20	Rechtbank Rotterdam – Bewindsbureau	1	Bewindvoerders
21	Reclassering Nederland – afdeling Rotterdam	2	Criminaliteit algemeen, huiselijk geweld, katvangers, pinpasfraude
22	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC)	1	Geen
23	Stedin, afdeling Fraudebestrijding	1	Hennepsteelt

24	Stichting Citysteward	1	Drugscriminaliteit, HIC, katvangers, veelvoorkomende criminaliteit
25	Stichting Talentz Skool	2	Drugscriminaliteit, HIC, katvangers, veelvoorkomende criminaliteit
26	Stichting Veritas Vertegenwoordiging	1	Bewindvoerders
27	Stichting Werk Incubator	1	HIC, katvangers
28	Syncasso	1	Criminaliteit algemeen, fraude, katvangers, hennepsteelt, bewindvoerders, incassobureaus
29	Zorg- en Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond (ZVHRR)	1	Veelvoorkomende criminaliteit, drugscriminaliteit, HIC, huiselijk geweld
	22 organisaties/29 afdelingen	43	