Financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht

Een onderzoek naar het verloop, de resultaten en mogelijke uitbreiding van verplicht financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht



Onderzoekers:
Dr. R.M. (Rosa) Koenraadt
Prof. dr. mr. M.M. (Miranda) Boone
Dr. S.E. (Stephanie) Rap
Drs. S. (Silas) Kappert

Projectnummer: 3103
Plaats: Leiden
Datum: 18-11-2020

Colofon

Opdrachtgever
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Onderzoekers
Dit onderzoek is uitgevoerd door de sectie Strafrecht & Criminologie en Jeugdrecht van de Universiteit Leiden. De betrokken onderzoekers zijn: Rosa Koenraadt, Miranda Boone, Stephanie Rap en Silas Kappert.

© 2020, WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen **6**
Lijst met tabellen en figuren **7**
Samenvatting **8**
Summary **13**
1. Inleiding **18**
1.1 Aanleiding onderzoek 18
1.2 Achtergrondinformatie financiële problematiek en criminaliteit 19
1.3 Financiële aanpak criminaliteit 20
1.4 Rol reclassering bij financieel toezicht 22
1.5 Achtergrond financieel toezicht 23
1.6 Definitie financieel toezicht 24
1.7 Doelstelling en onderzoeksvragen 25
1.8 Leeswijzer rapport 25
2. Methoden **26**
2.1 Desk research 26
2.2 Dossieranalyse Reclassering Nederland 26
2.2.1 Dossiers financiële maatregelen in bijzondere voorwaarden 28
2.2.2 Dossiers financiën in het toezichtplan 28
2.2.3. Analyse van de dossiers 29
2.3 Interviews 29
2.4 Kwaliteit data onderzoek 31
2.5 Datamanagement 32
3. Financieel toezicht: juridische mogelijkheden **33**
3.1 Inleiding 33
3.2 Algemeen – bijzondere voorwaarden in het strafrecht 33
3.3 Financiële maatregelen 34
3.3.1 Binnen strafrechtelijk kader 34
3.3.2 Maatregelen met een civielrechtelijke basis. 35
3.4 Juridische modaliteiten 37
3.4.1 Schorsing van de voorlopige hechtenis 37
3.4.2 OM-afdoening 38
3.4.3 Voorwaardelijke sanctie 38
3.4.4 Penitentiair programma 39
3.4.5 Voorwaardelijke invrijheidstelling 40
3.5 Financieel toezicht in het jeugdstrafrecht 41

3.5.1 Minderjarigheid: ouderlijk gezag en aansprakelijkheid 41
3.5.2 Schorsing van de voorlopige hechtenis 42
3.5.3 OM-afdoening 42
3.5.4 Voorwaardelijke sanctie 43
3.5.5 Scholings- en Trainingsprogramma 43
3.6 Conclusie 44
4. Aard en omvang financieel toezicht in Nederland 45
4.1 Inleiding 45
4.2 Schatting financieel toezicht in de periode 2016-2018 45
4.3 Kenmerken financieel toezicht in periode 2016-2018 47
4.4 Overwegingen advisering financieel toezicht 51
4.5 Overwegingen van rechters en officieren 56
4.6 Conclusie 60
5. Verloop en resultaten financieel toezicht 61
5.1 Inleiding 61
5.2 Aanvang van het financieel toezichttraject 61
5.3 Financiële voorwaarde als stok achter de deur 64
5.4 Verloop van financieel toezicht 67
5.4.1 Verloop algemene schuldhulpverlening 68
5.4.2 Verloop wettelijk schuldhulpverleningstraject (Wsnp) 71
5.4.3 Verloop bewind 73
5.5 Samenwerking instanties 77
5.6 De voordelen van financiële voorwaarden 78
5.7 Conclusie 81
6. Verbeterpunten en aanbevelingen financieel toezicht 83
6.1 Inleiding 83
6.2 Voldoende juridische mogelijkheden 83
6.3 Snellere aanvraag en pauzeren bewind tijdens detentie 84
6.4 Vaker als bijzondere voorwaarde 85
6.5 Meer kennis en aandacht voor financiën in adviesfase reclassering 87
6.6 Specifieke programma's gericht op financiën en nauwere samenwerking 89
6.7 Bij jeugdigen meer aandacht voor financiële problematiek 91
6.8 Conclusie 92
7. Conclusie en discussie 94
7.1 Inleiding 94
7.2 Juridische mogelijkheden, aard en omvang 94
7.3 Verloop financieel toezicht 96

7.4 Verbeterpunten financieel toezicht 97
7.5 Beperkingen van het onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek 98
7.6 Slotbeschouwing 99
Literatuur 101
Bijlage I – Overzicht respondenten 105
Bijlage II – Checklijst dossiers 106
Bijlage III – Topiclijsten interviews 107
Bijlage IV – Codeboom 110
Bijlage V – Leden begeleidingscommissie 112

Lijst met afkortingen

Bjj	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
BW	Burgerlijk Wetboek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVv.i.	Centrale voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ET	Elektronisch toezicht
FinEC	Financieel-Economische Criminaliteit
Fw	Faillisementswet
GBM	Gedragsbeïnvloedende maatregel
IRIS	Integraal Reclassering Informatie Systeem
IVJ	Inspectie Justitie en Veiligheid
JB	Jeugdbescherming
JR	Jeugdreclassering
LIJ	Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen
LVB	Licht verstandelijke beperking
MJD	Materiaal Juridische Dienstverlening
NBPB	Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Bewindvoerders
NVVK	Nederlandse Vereniging Voor Volkskrediet
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van justitie
RISc	Recidive Inschattingsschalen
Rjj	Regelement justitiële jeugdinrichtingen
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
PBW	Penitentiaire beginselenwet
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
PM	Penitentiaire maatregel
PP	Penitentiair programma
Sr	Wetboek van Strafrecht
STP	Scholings- en trainingsprogramma
Sv	Wetboek van Strafvordering
SVG	Stichting Verslavingsreclassering GGZ
Tbs	Terbeschikkingstelling
TUL	Tenuitvoerlegging (van een straf)
V.i.	Voorwaardelijke invrijheidstelling
Wcbm	Wet curatele, beschermingsbewind en mentorschap
Wgs	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wsnp	Wet schuldsanering natuurlijke personen
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat

Lijst met tabellen en figuren

Tabellen

Tabel 2.1 Overzicht onderzoeksmethoden per deelvraag …….....26
Tabel 2.2 Overzicht beschikbare reclasseringsdossiers ……..27
Tabel 2.3 Overzicht beschikbare reclasseringsdossiers met tenminste een overeenkomstige zoekterm met betrekking tot financiën ……...28
Tabel 2.4 Overzicht van interviews ……29
Tabel 4.1 Aantal dossiers (N= 2.543) met overeenkomstige zoektermen in de bijzondere voorwaarden per jaar ……..45
Tabel 4.2 Aantal dossiers (N=2.435) met overeenkomstige zoektermen in de bijzondere voorwaarden per modaliteit ……46
Tabel 4.3 Aantal dossiers met overeenkomstige zoektermen financiën als doel in toezichtplan per jaar ……46
Tabel 4.4 Aantal dossiers met overeenkomstige zoektermen financiën als doel in toezichtplan per modaliteit ……..47
Tabel 4.5 Modaliteiten en uitvoering van de geselecteerde dossiers financieel toezicht 49
Tabel 4.6 Achtergrondkenmerken cliënten onder financieel toezicht …….50

Figuren

Figuur 4.1 Leeftijdsgroepen cliënten met financiën in toezichtplan (links) en financiële voorwaarden (rechts) ……...51

Samenvatting

Aanleiding en onderzoeksvraag

In Nederland hebben steeds meer justitiabelen te maken met financiële problemen, die als criminogene factor bijdragen aan een verhoogd risico op recidive. De afgelopen jaren is er dan ook meer aandacht voor de aanpak van financiële problematiek binnen het re-integratietraject. Zowel binnen het jeugd- als volwassenenstrafrecht zijn er tot op heden enkele mogelijkheden om veroordeelden financieel toezicht op te leggen. Vanuit de wetenschap en politiek zijn echter diverse signalen dat de huidige financiële maatregelen binnen het (jeugd)strafrecht onvoldoende worden ingezet of ontoereikend zijn.

Op 11 april 2018 werd in de Tweede Kamer een motie aangenomen die het mogelijk maakt verplicht financieel toezicht op veroordeelde jongeren op te leggen indien de rechter dat wenselijk acht. Hierbij wordt gedacht aan het opleggen van nieuwe verplichte vormen van financieel toezicht, bijvoorbeeld in de vorm waarbij de strafrechter zelfstandig civielrechtelijke financiële maatregelen zoals bewind kan opleggen. De veronderstelling is dat verplicht financieel toezicht voor verschillende groepen jongeren en volwassenen een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van recidive.

In opdracht van het Ministerie voor Justitie en Veiligheid is onderzoek uitgevoerd naar het verloop, de resultaten en uitbreiding van financieel toezicht. Doel van het huidige onderzoek is het verkrijgen van inzicht in het verloop van de huidige vormen van financieel toezicht en het in kaart brengen van de eventuele uitbreidingsmogelijkheden en verbeterpunten. In dit onderzoek wordt antwoord gegeven volgende centrale onderzoeksvraag:

Centrale onderzoeksvraag: *Hoe verlopen de huidige financiële maatregelen binnen het (jeugd)strafrecht en op welke manier kan het financieel toezicht verbeterd worden?*

Onderzoeksopzet

Ter beantwoording van de centrale vraag zijn drie onderzoeksmethoden gebruikt. Ten eerste is gebruik gemaakt van *desk research* om de huidige juridische mogelijkheden voor het opleggen van financiële maatregelen binnen een strafrechtelijk kader in kaart te brengen. Ten tweede is een dossieranalyse uitgevoerd bij Reclassering Nederland om de omvang, kenmerken en resultaten van de verschillende vormen van financieel toezicht inzichtelijk te krijgen. Reclassering Nederland heeft 54.435 dossiers beschikbaar gesteld van cliënten die in de periode van 2016 tot en met 2018 bij hen zijn ingestroomd. Uit deze dossiers is een random steekproef van 196 dossiers getrokken voor nadere analyse. Op basis van de dossiers is een schatting gemaakt hoe vaak financieel toezicht in Nederland voorkomt en zijn de achtergrondkenmerken van cliënten en het verloop van de financiële toezichttrajecten in kaart gebracht.

Ten derde zijn 28 diepte-interviews uitgevoerd met respondenten die op verschillende manieren bij de vormgeving en uitvoering van financieel toezicht betrokken zijn, zoals beleidsmedewerkers, rechters, officieren, reclasseringswerkers, schuldhulpverleners en bewindvoerders. Op basis van de interviews is zicht verkregen op het verloop, de resultaten en knelpunten van de huidige vormen van financieel toezicht en is nagegaan op welke manier het financieel toezicht verbeterd kan worden.

Juridische mogelijkheden

Deelvraag 1: *Wat zijn de mogelijkheden tot het opleggen van verschillende financiële maatregelen binnen de huidige wet- en regelgeving?*

Uit de juridische analyse is gebleken dat binnen zowel het volwassenen- als het jeugdstrafrecht financiële maatregelen in een voorwaardelijk kader opgelegd kunnen worden. Dit betekent dat onder andere in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis, een voorwaardelijke veroordeling en een voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden opgelegd kunnen worden, waaraan de persoon zich moet houden gedurende een bepaalde periode. Specifieke voorwaarden die zien op het werken aan financiële problematiek zijn niet in de wet opgenomen. Wel kunnen dergelijke voorwaarden worden gebracht onder een meer algemene categorie bijzondere voorwaarden, zoals het deelnemen aan een gedragsinterventie of de ruime restcategorie, 'voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende'. Onder deze categorie kunnen voorwaarden opgelegd worden die betrekking hebben op de financiële problematiek van de verdachte of veroordeelde, zoals het geven van inzicht in de financiële situatie of meewerken aan een schuldhulpverleningstraject, onder bewindstelling of curatele die vervolgens door de civiele rechter moet worden getoetst.

Aard, omvang en overwegingen financieel toezicht

Onderzoeksvraag 2: *Wat is de aard en omvang van het opleggen van de financiële maatregelen en welke overwegingen spelen bij de oplegging een rol?*

In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen twee vormen van financieel toezicht. Op basis van de dossieranalyse is geschat dat in 4% van de reclasseringsdossiers een specifieke financiële voorwaarde in het vonnis is opgenomen en dat in 29% van de reclasseringsdossiers het werken aan de financiën onderdeel is van het toezichtplan dat is opgesteld door de reclasseringswerker. Financieel toezicht in het kader van een voorwaardelijke veroordeling komt het meest vaak voor en beide vormen van toezicht volgen het vaakst na een vermogensdelict. De onder financieel toezicht gestelde cliënt is doorgaans van het mannelijke geslacht en de grootste groep heeft de leeftijd tussen de 26 en 35 jaar oud.

Op basis van de interviews en een kwalitatieve analyse van de dossiers is tevens achterhaald wat overwegingen zijn om wel of geen financiële voorwaarden op te leggen. In dit onderzoek wordt bevestigd dat er door de rechter nauwelijks bijzondere voorwaarden worden opgelegd indien dit niet door de reclassering, voorafgaand aan het vonnis, is geadviseerd. Het is voor

adviseurs van de reclassering echter niet altijd mogelijk voldoende informatie te verzamelen over de financiën in de beperkte tijd die er voor het maken van deze adviesrapportage staat, met name in de voorfase van het strafproces. Verdachten hebben doorgaans weinig zicht op hun financiële situatie, lijken hier niet altijd eerlijk over te zijn of adviseurs slagen er niet in een eventuele relatie tussen de soms gecompliceerde financiële problematiek en het delictgedrag te identificeren. Dit leidt ertoe dat adviseurs terughoudend zijn om concrete bijzondere voorwaarden aangaande de financiën te adviseren.

Rechters en officieren hebben verschillende ideeën over het belang van het werken aan de financiële problematiek in het verminderen van het recidiverisico. Sommige rechters achten dit niet wenselijk, omdat dit niet altijd te rijmen valt met andere straffende maatregelen, zoals het opleggen van boetes of ontnemingsmaatregelen. Andere rechters onderstrepen het belang van het wegwerken van financiële problemen als manier om het recidiverisico te verlagen juist wel. Rechters en officieren blijken doorgaans echter weinig zicht te hebben op de financiële situatie van verdachten en hebben niet altijd kennis over de relatie met het delictgedrag of zicht op de financiële trajecten die opgelegd kunnen worden. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat voldoende toezicht op de financiën gehouden kan worden in het geval er algemeen reclasseringstoezicht wordt opgelegd waardoor zij minder de noodzaak zien om concrete financiële voorwaarden op te nemen in het vonnis.

Verloop en resultaten financieel toezicht

Onderzoeksvraag 3: *Hoe verlopen de huidige financiële maatregelen, wat lijkt goed te werken en welke knelpunten worden ervaren?*

De invulling van de financiële toezichttrajecten ligt veelal in handen van de reclasseringswerkers. Eenvoudige financiële taken kunnen door de reclasseringswerker zelf worden verricht. Wanneer de problematiek enigszins complex blijkt, worden cliënten doorgestuurd naar instanties met meer expertise op het gebied van financiën en schulden. De reclasseringswerker fungeert in alle gevallen als trajectcoördinator.

Reclasseringswerkers ervaren reeds bij aanvang van het toezicht een duidelijk verschil in de mate waarin zij cliënten kunnen verplichten aan hun financiën te werken. Wanneer cliënten een financiële voorwaarde door de rechter opgelegd hebben gekregen ervaren reclasseringswerkers een stok achter de deur omdat zij bij het niet naleven van de voorwaarde een cliënt kunnen terugsturen naar het OM of CJIB. Dit pressiemiddel wordt niet ervaren wanneer de financiën enkel door de reclassering zelf in het toezichtplan zijn opgenomen.

In de regel gaat er veel tijd overheen voordat alle essentiële informatie bekend is en een cliënt wordt toegelaten tot een financieel traject, zoals schuldhulpverlening of bewindvoering. Derhalve vindt een financieel traject slechts voor een deel plaats in het kader van het reclasseringstoezicht. Betrokkenen geven aan dat een snel resultaat, een prettige verstandshouding en het verschaffen van duidelijkheid over de trajecten in grote mate bijdragen

aan een positief verloop van het toezicht op de financiën. De mate waarin organisaties betrokken zijn bij het verloop van het traject loopt sterk uiteen en niet alle instanties hebben ervaring met het werken met deze doelgroep, wat de vertrouwensband met cliënten en de samenwerking met de reclassering bemoeilijkt. Verder is het van belang dat cliënten zelf gemotiveerd zijn te werken aan de financiën: het simpelweg verplichten heeft binnen deze trajecten weinig zin omdat er tijdens de financiële trajecten aan veel voorwaarden voldaan moet worden waarvoor de inzet van de cliënt noodzakelijk is.

Voor een deel van de cliënten verloopt het werken aan de financiën binnen het toezicht goed, ofwel omdat zij al gemotiveerd waren ofwel doordat zij door de reclasseringswerkers of onder druk van de bijzondere voorwaarde meewerken. Er is ook een groep cliënten die veel weerstand ervaart en met name hierbij achten de reclasseringswerkers een financiële voorwaarde als stok achter de deur wenselijk. Met een financiële voorwaarde kunnen cliënten sneller overtuigd worden en de financiële trajecten sneller van start gaan. Wanneer een cliënt niet meewerkt en er financiële voorwaarden in het vonnis zijn opgenomen, vinden reclasseringswerkers het over het algemeen niet waard om een cliënt alleen vanwege het niet naleven van een financiële voorwaarde terug te sturen. Dit omdat de cliënt geheel uit beeld van de reclassering verdwijnt wanneer de voorwaardelijke straf ten uitvoer wordt gelegd. In de praktijk wordt er door de reclasseringswerkers weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Verbeterpunten en aanbevelingen financieel toezicht

Onderzoeksvraag 4: *Op welke manier kan financieel toezicht in Nederland verbeterd worden?*

Het verplicht opleggen van civiele maatregelen als bewindvoering of een Wsnp-traject door de strafrechter wordt door betrokkenen niet wenselijk geacht. De voorwaarden voor toelating dienen door de civiele rechter getoetst te worden en om dat te kunnen nagaan is een gedetailleerd inzicht in de financiële situatie en zelfredzaamheid noodzakelijk. Hier is tijdens de behandeling van de strafzaak geen tijd en ruimte voor en het levert ook geen voordeel op voor de betrokkenen van de strafzaak. Wel is het raadzaam de gang tussen straf- en civiele rechter te versnellen. Waar een veroordeelde nu in de praktijk minstens een half jaar moet wachten op toelating tot civiele maatregelen, zou een snellere toegang tot de civiele rechter ervoor kunnen zorgen dat de (soms beklemmende) financiële problematiek in een eerder stadium aangepakt kan worden.

De respondenten in dit onderzoek geven aan voldoende juridische mogelijkheden te ervaren, maar benoemen dat er binnen het (jeugd)strafrecht wel degelijk meer gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheden binnen de bestaande wet- en regelgeving. Betrokken toezichthouders geven aan dat het hen zou helpen wanneer financieel toezicht vaker opgelegd zou worden. Binnen het jeugdstrafrecht worden nog nauwelijks voorwaarden aangaande de financiën opgelegd. Om vaker bijzondere voorwaarden op te kunnen leggen is het noodzakelijk dat al in de adviesfase meer aandacht voor de financiën en kennis over de relatie met

delictgedrag komt. Hoewel de adviesfase in het kader van sommige juridische modaliteiten erg kort is, kan tijdens en na afloop van detentie nog veel meer informatie over de financiën verzameld worden. Een nauwkeurige formulering van de financiële voorwaarden is hier van belang, zodat de toezichthouder desgewenst nadere invulling kan geven aan de voorwaarde wanneer er meer over de financiële problematiek bekend is.

Behalve het frequenter opleggen van financiële voorwaarden is het van belang dat het aanbod van financiële programma's, trainingen en instanties met ervaring binnen een verplicht kader uitgebreid wordt. Met name binnen het jeugdstrafrecht zijn er nog nauwelijks mogelijkheden waar jongeren met financiële problematiek naartoe gestuurd kunnen worden, maar ook binnen het volwassenstrafrecht hebben nog veel instanties weinig ervaring met het werken binnen een verplicht kader. Daarnaast wordt er weinig gebruik gemaakt van het aanleren van financiële vaardigheden, waardoor de trajecten nu vaak moeizaam verlopen. Wanneer er officiële programma's en trainingen aangeboden kunnen worden, is de verwachting dat het verloop van de trajecten en ook de samenwerking tussen de reclassering en de betrokken instanties verbeterd zal worden.

Slotbeschouwing

Dit onderzoek onderstreept eens te meer dat een groot deel van de reclasseringscliënten te maken heeft met financiële problemen wat een flinke weerslag op het leven kan betekenen. De aanpak van financiële problemen krijgt de afgelopen jaren in het algemeen meer politieke en wetenschappelijk aandacht, maar binnen het strafrecht kan de aanpak van financiële problemen nog op veel punten verbeterd worden. Zo ontbreekt het over het algemeen in alle fasen van het strafproces nog aan genoeg kennis, kunde en aandacht voor financiële problemen in relatie tot resocialisatie en delictgedrag.

Terwijl door betrokkenen voldoende juridische mogelijkheden worden ervaren om veroordeelden aan financiële problematiek te laten werken, zijn in dit onderzoek de volgende aanbevelingen gepresenteerd: i) het versnellen van de gang tussen straf- en civiele rechter, ii) het vaker opleggen van financiële voorwaarden, iii) meer aandacht voor financiën in de adviesfase, iv) een nauwere samenwerking tussen de betrokken instanties en v) het ontwikkelen van specifieke programma's gericht op financiën binnen een strafrechtelijk kader.

Summary

Background and research question

An increasing number of offenders in the Netherlands is facing financial problems. In recent years, more attention has been paid to tackling financial problems as part of the reintegration process of offenders. In both juvenile and adult criminal law there are certain options to impose financial supervision. However, it has been claimed by academics and politicians that the current financial measures available in (juvenile) criminal law are not being applied often enough or are inadequate.

On 11 April 2018, a motion by two members of the Parliament was adopted in the Dutch House of Representative enabling the mandatory financial supervision of convicted minors. This includes new forms of financial supervision, such as the imposition by the criminal courts of mandatory civil measures like an administration order as special condition. The assumption is that mandatory financial supervision can contribute to preventing recidivism.

The present study was carried out on behalf of the Dutch Ministry of Justice and Security. The aim of this study is to gain insight into the results of current forms of financial supervision, points for improvement and the possibilities for deploying new forms of mandatory financial supervision within a (juvenile) criminal law framework. The study answers the following main research question:

Central research question: *How are current financial measures in (juvenile) criminal law proceeding and how can financial supervision be improved?*

Research design

To answer the central question, three research methods were used. First, desk research was conducted to analyse the current legal possibilities for imposing financial measures within a criminal law framework. Second, file analysis was carried out at the Dutch Probation Service in order to gain insight into the scope, nature, and results of the various forms of financial supervision. The Dutch Probation Service made available 54,435 files of clients who had started to receive supervision between 2016 and 2018. Of these files, 196 random files were drawn for further analysis. Based on this selection, it was possible to estimate how often financial supervision occurs in the Netherlands and to analyse the background characteristics of probation clients and the financial supervision process. Third, 28 in-depth interviews were conducted with respondents involved in the design or implementation of financial supervision. These included policy officers, judges, public prosecutors, debt counsellors and administrators. Based on these interviews, insights were gained into progress, results, and bottlenecks in the current forms of financial supervision and how financial supervision could be improved.

Legal possibilities

Subquestion 1: *What options exist for imposing various financial measures in current legislation and regulations?*

The legal analysis established that financial measures can be imposed in a conditional framework in both adult and juvenile criminal law. This means, *inter alia*, in the context of a suspension of pre-trial detention, a conditional sentence and a conditional release, that special conditions can be imposed with which the person must comply for a certain period of time. Specific conditions for dealing with financial problems are not included in the law. However, such conditions can be placed under a more general category of special conditions, such as participation in a behavioural intervention or the broad residual category 'conditions concerning the conduct of the convicted person'. Under this category, conditions can be imposed that relate to the financial problems of the suspect or convicted person. These can include providing information about their financial situation or cooperating in a debt counselling process or administration order, which must subsequently be assessed by a civil court.

Nature, scope, and considerations of financial supervision

Subquestion 2: *What is the nature and scope of the imposition of financial measures and what considerations play a role when these measures are imposed?*

This research distinguishes between two forms of financial supervision. From analysis of the Probation Service files, it is estimated that in 4% of the cases a specific financial condition is included in the verdict and in 29% of the cases, working on finances was part of the supervision plan drawn up by the probation officer. Financial supervision in the context of a conditional sentence is most common and both forms of financial supervision are most likely to be applied in relation to property crime. Most clients placed under financial supervision are male and aged between 26 and 35 years old.

Furthermore, the research examines the considerations about whether or not to impose financial conditions. It confirms that hardly any special conditions are imposed by a judge if this is not recommended by the probation officer prior to the judgment. However, probation officers are not always able to collect sufficient information about a suspect's financial situation in the limited time available for drawing up an advisory report, particularly in the pre-trial stage. Suspects often have little knowledge of their financial situation or are not completely honest. Probation advisors may fail to identify a possible link between the, sometimes complicated, financial problems and the criminal behaviour. As a result, they are reluctant to advise specific conditions regarding finances.

Judges and public prosecutors have various ideas about the importance of tackling financial problems as a way to reduce the risk of recidivism. Some judges do not consider it desirable since financial measures are not always compatible with other punitive measures, e.g. imposing

a fine or compensation for the victim. Other judges stress the importance of tackling financial problems. Generally, however, judges and public prosecutors appear to have little insight into the financial situation of suspects. Also, they generally do not have knowledge about how financial problems are linked to criminal behaviour and they are unaware of the possible forms of financial supervision. Therefore, judges often see no need to impose specific financial conditions in the verdict and assume that supervision of finances will be adequate if general probation supervision is imposed.

Progress and results of financial supervision

Subquestion 3: *How are current financial measures proceeding, what seems to work well and where are the bottlenecks?*

How financial supervision is actually implemented is generally determined by the probation officers. Simple financial tasks can be performed by the probation officers themselves. If financial problems are more complex, clients are referred to agencies with more expertise in the field of finance and debts. In all cases, the probation officer acts as the project coordinator.

Even at the start of the probationary period, probation officers experience a clear difference in the extent to which they can put pressure on clients to work on their financial situation. If a judge has imposed a financial condition, probation officers feel they have a 'big stick' available to encourage compliance. If the client does not comply with the special condition, they can be returned to the Public Prosecution Service or the Central Judicial Collection Agency (CJIB). This means of exerting pressure is not available if the Probation Service itself has included finances in the supervision plan.

It usually takes a long time before all essential information has been gathered and a client is accepted for financial trajectories. The financial trajectories therefore only form part of the whole probationary period. Respondents indicated that the success of financial supervision depends on quick results, a good relationship between the client and the supervisor, and clarity about the process. Not all organisations offering financial support have experience in working with probation clients, which complicates the relationship of trust with clients and the cooperation with the probation service. In addition, it is important that clients themselves are motivated to work on their finances. Mere obligation is insufficient since various conditions must be met that require commitment from the clients.

Some clients respond well to working on their finances under supervision; either because they were already motivated or because they cooperate due to pressure from probation officers or the special conditions of their probation order. But other clients display much resistance, and it is in these cases that probation officers believe a financial condition would be desirable. Clients would then be convinced more quickly to cooperate and the process could start sooner. If a client does not cooperate and working on finances was only part of the supervision plan, probation officers keep trying to motivate clients to work on the financial situation. If a client

does not comply with the financial condition that is imposed, probation officers generally do not consider it worthwhile returning them simply for not complying with the financial condition. This could entail that the suspended sentence will be executed and the client would then disappear out of the Probation Service's sight completely. Probation officers rarely use this option.

Points for improvement and recommendations
Subquestion 4: *How can financial supervision in the Netherlands be improved?*

The imposition by the criminal judges of mandatory civil measures like an administration order or debt restructuring (WSNP) is not considered desirable. The conditions for this must be assessed by a civil judge and to verify this, a detailed overview of the financial situation and self-reliance of the accused is necessary. During a criminal trial there is no time and space for such a detailed investigation of the financial situation. However, since a convicted person currently has to wait at least six months for approval of civil measures, it is recommended that the procedures between criminal courts and civil courts are accelerated. Faster access to a civil judge would ensure that the, sometimes oppressive, financial problems can be dealt with sooner.

Respondents in this study indicated they have sufficient legal options at their disposal. However, they state it would be helpful if financial conditions are imposed more often. In juvenile criminal law, financial conditions are rarely imposed. To ensure financial conditions are imposed more often, it is necessary to pay more attention at the advisory stage to finance and to acquiring more knowledge about its link to criminal behaviour. Although the advisory stage of certain legal modalities is short, much more information about the financial situation can be collected during and after detention. It is important to accurately formulate the financial conditions, so that if necessary the probation officer can amend the condition if more information about the financial situation emerges.

Besides the advice to impose financial conditions more frequently, it is important that the range of financial programmes, training courses and organizations that have experience working within a mandatory framework is expanded. In juvenile criminal law there are few possibilities where young people with financial problems can go. Also in adult criminal law few organizations that offer financial support have experience working within a mandatory framework. In addition, the teaching of financial skills is given little priority. When official programmes and training courses can be offered, cooperation between the Dutch Probation Service and the relevant authorities is expected to improve.

Concluding remarks
This study once again underlines that a large section of probation clients is facing financial problems, which can have a significant impact on their lives. In recent years, the approach towards financial problems has received increased attention from politicians and academia. But

this approach in the context of criminal law can still be improved on many points. For example, at all stages in criminal proceedings there is a lack of knowledge, skills and attention for financial problems in relation to rehabilitation and criminal behaviour.

While it is clear there are sufficient legal possibilities to oblige convicts to tackle their financial problems, this research presents the following recommendations: i) accelerating the process between the criminal and civil courts; ii) imposing financial conditions more often; iii) paying more attention to finance at the advisory stage; iv) closer cooperation between the relevant authorities and v) developing specific financial programmes.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In Nederland hebben steeds meer justitiabelen te maken met financiële problemen. Geschat wordt dat de helft tot driekwart van de gedetineerden problematische schulden heeft en ook na detentie blijkt meer dan de helft schulden te moeten aflossen (Beerthuizen et al., 2015; Weijters et al., 2018). Financiële problemen zoals het hebben van schulden lijken als criminogene factor bij te dragen aan een verhoogd recidiverisico en kan een belemmering vormen voor de re-integratie (Aaltonen et al., 2016; Hoeve et al., 2014; Jungmann et al, 2014; Van Beek et al., 2020b). De afgelopen jaren wordt daarom steeds meer samengewerkt tussen instanties zoals de reclassering en schuldhulpverlening, zodat de financiële problematiek een belangrijk onderdeel wordt van het re-integratietraject (Hanrath et al., 2018).

Ook binnen het jeugdstrafrecht wordt de relatie tussen financiële problemen en het plegen van criminaliteit steeds meer erkend. Juist jongvolwassen delinquenten kunnen een drang hebben naar een luxueuze levensstijl maar hier niet altijd op een legale wijze in voorzien (Weijers & van Drie, 2014). Tevens blijken veel jongeren met schulden te kampen en kunnen vermogensdelicten gepleegd worden om op die manier uit de schulden te geraken (Hoeve et al., 2014).

Binnen het strafrecht zijn er tot op heden enkele mogelijkheden voor de strafrechter om financieel toezicht op te leggen. Zo kan de rechter in een strafrechtelijk voorwaardelijk kader op basis van artikel 14c Sr opleggen inzicht in de financiën te geven of een schuldhulpverleningstraject of bewindvoering bij de kantonrechter aan te vragen. Hierbij wordt de veroordeelde onder toezicht van de reclassering gesteld en naar bijvoorbeeld schuldhulpverleningsinstanties doorverwezen. Binnen het jeugdstrafrecht kan op basis van art. 77z Sr een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf of maatregel opgelegd worden. Echter, lijken financiële maatregelen zoals het meewerken aan de aanvraag voor bewindvoering nauwelijks opgelegd te worden (Weijers, 2019).

Naar aanleiding hiervan werd in de Tweede Kamer op 11 april 2018 een motie van Van Nispen en Van Oosten aangenomen over het mogelijk maken van verplicht financieel toezicht op veroordeelde jongeren indien de rechter dat wenselijk acht[1]. Hierbij wordt gedacht aan de mogelijkheden tot het opleggen van nieuwe verplichte vormen van financieel toezicht, bijvoorbeeld in de vorm waarbij de strafrechter zelfstandig civielrechtelijke financiële maatregelen zoals bewind kan opleggen (RSJ, 2020). De veronderstelling is dat verplicht financieel toezicht voor verschillende groepen jongeren en volwassenen een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van recidive.

Door het Ministerie van Justitie en Veiligheid is opdracht gegeven om middels verschillende onderzoeken na te gaan hoe invulling gegeven moet worden aan het financieel toezicht, wat het verloop en de resultaten zijn van huidige vormen van financieel toezicht en op welke manier dit uitgebreid zou moeten worden. In het onderhavige onderzoek worden de

[1] Tweede Kamerstukken, Vergaderjaar 2018-2019, 28741, nr. 47.

mogelijkheden, het verloop en de resultaten van de huidige vormen van financieel toezicht binnen de bestaande wet- en regelgeving verkend en wordt er gekeken op welke manier financieel toezicht in Nederland verbeterd en eventueel uitgebreid kan worden. Hierbij wordt financieel toezicht omschreven als een manier om binnen een strafrechtelijk kader financiële maatregelen op te leggen.

In dit hoofdstuk zal allereerst de achtergrond van de thematiek geschetst worden, waarbij ingegaan wordt op de link tussen financiële problemen en criminaliteit en de financiële aanpak van crimineel gedrag. Hierna wordt een korte beschrijving gegeven van financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht. Op basis van deze informatie zullen de probleemstelling en onderzoeksvragen uiteengezet worden.

1.2 Achtergrondinformatie financiële problematiek en criminaliteit

Onder financiële problematiek wordt in dit rapport verschillende problemen met de financiën verstaan, zoals het niet rond kunnen komen of het hebben van betalingsachterstanden of schulden (Madern & van der Schors, 2012). Het hebben van financiële problematiek kan resulteren in onzekerheid en stress en mensen met financiële problematiek lopen een groter risico om sociaal geïsoleerd te raken (Van Middendorp et al., 2017). Daarbij kunnen relatief lichte financiële problemen leiden tot meer ernstige (problematische) schulden (Jungmann & Madern, 2017; Madern & van der Schors, 2012). Er wordt gesproken van een problematische schuld ‘als een huishouden meer aan leningen moet aflossen dan de aflossingscapaciteit die bij het schuldregelen wordt gehanteerd en als met die aflossingscapaciteit in 36 maanden minder dan de totale schuld kan worden afgelost’ (Bleeker et al., 2010). In dit rapport wordt zowel de term financiële problemen als (problematische) schulden gebruikt.

Uit vergelijkend onderzoek is gebleken dat steeds meer Nederlandse huishoudens te maken hebben met problematische schuldenproblematiek en dat de gemiddelde hoogte van de schulden is gestegen (Hanrath et al., 2018; Westhof et al., 2015). In 2019 werd geschat dat in Nederland 540.000 huishoudens problematische schulden hebben en nog eens 840.000 huishoudens risicovolle schulden (Raad voor de rechtspraak, 2019). Dat wil zeggen dat er bij benadering 1,4 miljoen huishoudens zijn die na het betalen van de vaste lasten en andere voorgeschreven aflossingen een ontoereikend bedrag overhouden voor de dagelijkse uitgaven. Uit jaarverslagen van de Nederlandse Vereniging Voor Volkskrediet (NVVK, 2014; 2019) komt naar voren dat huishoudens die zich in 2014 hebben gemeld bij de gemeentelijke schuldhulpverlening een gemiddelde schuld hadden van 38.500 euro, dit gemiddelde is in 2019 gestegen naar 43.513 euro. Een toenemend aantal huishoudens met problematische schulden heeft echter geen contact met formele schuldhulpverlening (Westhof et al., 2015).

Ook bij jongeren en jongvolwassenen worden de laatste jaren steeds meer financiële problemen gesignaleerd. In 2015 bleek 14,5% van de jongeren risicovolle schulden en betalingsachterstanden te hebben (Westhof & Ruig, 2015), in 2016 werd geschat dat 37% van de MBO-studenten schulden of betalingsachterstanden heeft (Van der Schors et al., 2016). Volgens Stichting BKR blijkt het aantal jongeren tot en met 24 jaar met betalingsproblemen in vijf jaar verdubbeld, van 19.000 eind 2015 tot 32.000 eind 2019 (BKR, 2020). De overgang

van minder- naar meerderjarigheid kan de kans op schulden vergroten, waardoor jongvolwassenen een belangrijke risicogroep betreffen. Na het 18e levensjaar worden jongeren financieel verantwoordelijk (de ouders blijven wel onderhoudsplichtig tot 21 jaar). Deze overgang naar financiële zelfredzaamheid kan voor jongeren lastig zijn, waardoor bij sommigen van hen in korte tijd veel schulden kunnen ontstaan (De Jong, 2017).

De prevalentie van financiële problemen onder de gevangenispopulatie is nog verontrustender. Naar schatting heeft 50 tot 75 procent van de justitiabelen in detentie problemen met schulden (Hanrath, 2018; Koenraadt et al., 2020; Weijters et al., 2018). Van deze grote groep krijgt slechts 13 procent schuldhulpverlening en er zit nog geen half procent in de wettelijke schuldsanering (Hanrath, 2018). Ook na detentie kampt bij benadering 60 procent van de cliënten met schuldenproblematiek. Veelvoorkomende schulden betreffen boetes bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), vaste lasten, hypotheekschulden/huurachterstand, zorgverzekering, telefoonabonnement en bankleningen (Hanrath et al., 2018; Koenraadt et al., 2020; Van Beek et al., 2020b).

Financiële problemen kunnen bij alle leeftijdsgroepen zowel een oorzaak als een gevolg van crimineel gedrag zijn. Enerzijds kunnen financiële problemen bijdragen aan een grotere kans op het plegen van criminele delicten, bijvoorbeeld wanneer geld nodig is om in een verslaving te voorzien en jongeren die vermogensdelicten plegen om hun schulden af te betalen of om status te vergaren met luxeproducten (De Jong, 2017; Turner et al., 2009). Anderzijds is criminaliteit een risicofactor, met name bij aanhoudend crimineel gedrag, om in de schulden te raken. Dit komt bijvoorbeeld voor bij personen die vanwege delictgedrag en verkeersovertredingen boetes ontvangen. Wanneer deze niet betaald worden, wordt het boetebedrag verhoogd en kunnen de schulden in korte tijd oplopen tot een hoog bedrag. Dit maakt het voor jongeren en volwassenen moeilijk om met hun criminele carrière te stoppen, waardoor ze in een vicieuze cirkel terechtkomen (De Jong, 2017). Het betalen van een geldboete of schadevergoeding na een veroordeling kan zodoende leiden tot het ontstaan of verergeren van financiële problematiek (Harris et al., 2010). Wanneer daarnaast vrijheidsbeneming plaatsvindt is het des te moeilijker om financiële problematiek aan te pakken, omdat de persoon op dat moment geen inkomen meer heeft. Op die manier kan een neerwaartse spiraal ontstaan van schulden en criminaliteit.

Problematische schulden lijken een risicofactor voor het plegen van recidive en een verplichte aanpak van de (problematische) schulden kan zodoende bijdragen aan een succesvolle re-integratie (Ghanem et al., 2011). Dit wordt bevestigd door reclasseringswerkers die aangeven dat de vooruitgang die wordt geboekt - op bepaalde levensdomeinen - weer verloren kan gaan door de bewogenheid die een problematische schuldsituatie met zich meebrengt (Jungmann et al., 2014).

1.3 Financiële aanpak criminaliteit

Aangezien geld een belangrijke motivator is voor het plegen van criminele delicten, is er in Nederland steeds meer aandacht voor de financiële aanpak van criminaliteit. Dit is bijvoorbeeld te zien in de toegenomen aandacht voor de ontnemingsmaatregel. De afgelopen jaren wordt

steeds meer de focus gelegd op het ontnemen van crimineel verkregen geld, bijvoorbeeld door het Financieel Economische Opsporen Politie (FinEC) programma met meer mogelijkheden voor financiële opsporing en het ontnemen van crimineel vermogen. Hierbij is het uitgangspunt dat misdaad niet mag lonen.[2]

Tegelijkertijd is er bij de financiële aanpak van criminaliteit ook meer aandacht voor financiële problemen die in verband staan met het plegen van criminaliteit. Steeds vaker komt naar voren dat de schuldenproblematiek een belemmerende uitwerking heeft op het functioneren en de re-integratie van justitiabelen en het risico op recidive verhoogt (Hanrath et al., 2018). Derhalve wordt er de laatste jaren binnen het volwassenenstrafrecht ingezet op een frequentere samenwerking tussen de reclassering en financiële instanties, opdat achterliggende problemen omtrent de financiën een standaard onderdeel worden van het re-integratietraject (Hanrath, 2018; Van Beek et al., 2020b).

De financiële aanpak van criminaliteit past binnen de recente literatuur over het stoppen met criminaliteit, ook wel *desistance* genoemd. De afgelopen jaren wordt steeds meer onderzoek gedaan naar verschillende factoren die van invloed zijn op het proces van stoppen met criminaliteit (Laub & Sampson, 2001). Het gaat hier om factoren zoals het hebben van een sociaal netwerk, werk, inkomen, een relatie en kinderen. De situatie op al deze domeinen draagt elk afzonderlijk bij aan het proces van stoppen met criminaliteit. Hoewel tot op heden nog weinig onderzocht, lijkt ook een gezonde financiële situatie van invloed te zijn op het (willen) stoppen met criminaliteit (Jungmann et al., 2014). Wanneer mensen verantwoording moeten afleggen en begeleiding krijgen bij het oplossen van financiële problemen, kan dit leiden tot een grotere kans dat mensen stoppen met criminaliteit (Doekhie et al., 2017).

Schuldhulpverleners binnen een strafrechtelijk kader krijgen vaak te maken met het probleem dat cliënten niet gelijk inzicht geven in hun financiële situatie en geen noodzaak zien om schulden aan te pakken. Dit kan komen doordat het maken van schulden inmiddels is verweven met de leefstijl en bijvoorbeeld gerelateerd is aan een verslaving. Daarnaast kan het maken van schulden ook het gevolg zijn van het niet kunnen betalen van eerdere schulden, waardoor schuldenaren hun financiële verplichtingen proberen na te komen door in het criminele milieu geld te verdienen. Voor schuldhulpverleners blijkt het lastig om cliënten zo ver te krijgen dat zij verandering in de schulden gaan brengen (Hanrath et al., 2018).

Recent onderzoek toont dat reclasseringswerkers voortdurend geconfronteerd worden met de aanpak van schulden van hun cliënten. Er worden frequent doelen opgesteld om aan de financiële problematiek van de cliënt te werken, maar het ontbreekt de reclasseringswerkers doorgaans aan handvatten om hierin adequate begeleiding te bieden. Door reclasseringsmedewerkers wordt er vooral op monitoring en motivatie gefocust en wordt er een te grote handelingsonzekerheid ervaren wanneer het om financiën gaat. Dit terwijl reclasseringscliënten doorgaans niet in staat zijn deze financiële problematiek zelfstandig op te lossen (Van Beek, 2020a).

Uit internationale literatuur is gebleken dat vooral jongvolwassen veelplegers een verhoogde kans hebben op het ontstaan van financiële problemen (Hoeve et al., 2014). In

[2] Tweede Kamerstukken, Vergaderjaar 2011-2012, 29911, nr. 68.

Nederland hebben Weijers en Van Drie (2014; zie ook Weijers, 2019) dan ook als een van de eersten gepleit voor financiële maatregelen voor jeugdigen. Tot op heden is echter weinig kennis en aandacht in Nederland voor de aanpak van financiële problemen bij jeugdigen en de relatie tot delictgedrag.

1.4 Rol reclassering bij financieel toezicht

Het onderhavige onderzoek richt zich specifiek op de aanpak van financiële problemen die in verband staan met het plegen van criminaliteit. Dit betreft de aanpak van de achterliggende financiële problematiek die een rol speelt bij crimineel gedrag, waarbij financiële maatregelen tot primair doel hebben een bijdrage te leveren aan het succesvol re-integreren dan wel bijdragen aan recidivevermindering. Binnen de huidige wet- en regelgeving kunnen financiële maatregelen opgelegd worden als bijzondere voorwaarde in het kader van een voorwaardelijke veroordeling of -invrijheidsstelling. Zo kan de rechter in een strafrechtelijk voorwaardelijk kader, op basis van artikel 14c Sr, opleggen inzicht in de financiële situatie te geven of schuldhulpverlening of bewindvoering aan te vragen. Wanneer niet voldaan wordt aan de voorwaarden kan de straf alsnog omgezet worden in een onvoorwaardelijke detentiestraf.

Het is ook mogelijk dat de bijzondere voorwaarde voorschrijft dat de veroordeelde zich moet houden aan de aanwijzingen van de reclassering. In dit geval kan het werken aan de financiën opgenomen worden als een van de doelen in het toezichtplan. Het toezichtplan wordt opgesteld op basis van de opgelegde bijzondere voorwaarden en de beschermende en criminogene factoren en bevat de levensdomeinen waaraan gewerkt dient te worden. Deze doelen worden tijdens de periodieke gesprekken tussen cliënt en toezichthouder besproken (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2017). Binnen het jeugdstrafrecht kan op basis van art. 77z Sr een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf of maatregel opgelegd worden. In hoofdstuk 3 van dit rapport zal nader ingegaan worden op de huidige mogelijkheden betreffende financiële maatregelen in het (jeugd)strafrecht.

Bij de advisering, het toezicht op en de uitvoering van financiële maatregelen is een belangrijke taak neergelegd bij de reclassering. In opdracht van het OM, de rechter of DJI geeft de reclassering enerzijds *diagnose en advies*, waarbij op basis van onderzoek naar de persoon en achtergronden van justitiabelen advies wordt gegeven over het opleggen en tenuitvoerleggen van straffen en maatregelen. Hierbij kan de reclassering advies uitbrengen over een passende sanctie en/of mogelijke bijzondere voorwaarden, zoals het aanvragen van schuldhulpverlening als bijzondere voorwaarde (Hanrath et al., 2018). In het jeugdstrafrecht is de adviseringstaak neergelegd bij de Raad voor de Kinderbescherming.

Daarnaast houdt de (jeugd)reclassering *toezicht*, door middel van controle, begeleiding en gedragsbeïnvloeding ten aanzien van personen aan wie bijzondere voorwaarden zijn opgelegd bij een voorwaardelijke veroordeling of -invrijheidstelling. Dit kan dus gaan om de naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarden, zoals het doorlopen van budgetteringscursussen en schuldhulpverlening (Abraham et al., 2007). Daarnaast kan de reclassering toezicht houden op het werken aan de financiële situatie zoals opgenomen als een van de doelen in het toezichtplan.

Binnen de wet is echter nog weinig geregeld over de uitvoering van verschillende vormen van toezicht, waardoor de reclassering vaak een eigen concrete invulling moet geven aan de bijzondere voorwaarde en de manier waarop het toezicht en de begeleiding worden vormgegeven (Boone, 2009). Verder vindt een maatregel zoals opgelegde schuldhulpverlening niet plaats bij de reclassering, maar is dit gemeentelijk georganiseerd middels de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Dit zorgt ervoor dat gemeenten eigen invulling geven aan schuldhulpverlening waardoor de onderlinge verschillen groot kunnen zijn.

1.5 Achtergrond financieel toezicht

In de praktijk is het lastig gebleken om verplichte financiële maatregelen binnen een strafrechtelijk kader op te leggen, hoewel er signalen zijn dat dit een effectieve maatregel zou kunnen zijn. Zo stellen Weijers en Van Drie dat 'financiële curatele' een effectieve maatregel kan zijn bij het stoppen met crimineel gedrag van jeugdige veelplegers. Juist doordat jonge veelplegers constant financiële begeleiding krijgen, verantwoording moeten afleggen over hun inkomsten en door crimineel verkregen bezittingen af te nemen, menen de auteurs het laatste zetje te kunnen geven bij het stoppen met criminaliteit (Weijers & van Drie, 2014). In later onderzoek oppert Weijers (2019) dat verplicht beschermingsbewind moet kunnen worden opgenomen als bijzondere voorwaarde in het vonnis. In dat geval treedt een bewindvoerder op binnen een civielrechtelijk kader, maar ter uitvoering van een voorwaarde in een strafrechtelijke veroordeling. Hierbij wordt verondersteld dat een uitbreiding van de mogelijkheden zoals het kunnen opleggen van verplichte bewindvoering zou kunnen helpen bij het verminderen van recidive (Weijers, 2019), maar tot op heden bestaat nog weinig kennis over de resultaten en mogelijkheden van financiële maatregelen.

Het Veiligheidshuis Regio Utrecht is in 2015 een experiment gestart met bewindvoering bij jonge veelplegers om op die manier de financiële situatie van jongeren in kaart te brengen en problemen te stabiliseren.[3] Uit deze pilot bleek echter dat jonge veelplegers doorgaans weinig motivatie hadden hieraan mee te werken en niet vrijwillig onder bewind wilden staan. Met een lage instroom kon daarmee nog weinig gezegd worden over de resultaten van financieel toezicht (Weijers, 2019). Eenzelfde conclusie kwam uit onderzoek bij de verslavingsreclassering waarbij ex-gedetineerden regelmatig in aanmerking komen voor beschermingsbewind en compensatie uit de bijzondere bijstand, maar weinig vertrouwen in hulpverleners hebben en daarom financiën niet willen overgeven aan een bewindvoerder (Hanrath et al., 2018). Momenteel is een nieuwe pilot gestart waarin verplicht financieel toezicht kan worden opgelegd aan minderjarigen in de regio Haaglanden. In hoofdstuk 4 en 5 zal deze pilot nader beschreven worden.

In het huidige onderzoek wordt eerst gekeken naar de oplegging, uitvoering en ervaringen met de huidige mogelijkheden voor financiële maatregelen binnen een strafrechtelijk kader, om daarna te kunnen bepalen welke wensen en mogelijkheden er zijn ter verbetering en uitbreiding van het financieel toezicht. Hierbij gaat het om het inventariseren

[3] Zie: https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/veiligheidshuizen/utrecht/factsheet-financieel-toezicht.pdf

van de mogelijkheden tot het opleggen van nieuwe verplichte vormen van financieel toezicht. Zo kan de strafrechter in een voorwaardelijk kader al opnemen dat een veroordeelde inzicht geeft in de financiën of een budgetteringscursus volgt, maar bewindvoering of een schuldhulpverleningstraject kan door de strafrechter niet zelfstandig opgelegd worden en dient door de civiele rechter getoetst te worden.

In juli 2020 is over deze mogelijke verplichte vorm van financieel toezicht, waarbij de strafrechter civiele financiële maatregelen binnen een strafrechtelijk kader kan opleggen, advies uitgebracht door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Zoals in het RSJ-advies terecht wordt aangegeven, moet gedragsverandering ter vermindering van recidive voorop staan. De RSJ stelt hierbij ter discussie wie belast moet zijn met de uitvoering van verplicht financieel toezicht wanneer er wordt overgegaan tot deze specifieke strafrechtelijke vorm. Zij betogen dat de uitvoering moet liggen bij een deskundige die speciaal voor deze vorm van toezicht (extra) is geschoold. Een civiele bewindvoerder zou de nodige kennis en ervaring met de groep (ex-)gedetineerden missen en van de gemiddelde reclasseringswerker mag niet verwacht worden dat zijn of haar kennis over financiële procedures voor deze nieuwe vorm toereikend is (RSJ, 2020). Volgens de RSJ is het van belang eerst de resultaten van de huidige vormen van financieel toezicht uiteen te zetten, hetgeen in het huidige onderzoek centraal staat.

Waar Weijers met name naar jongvolwassenen kijkt, ziet de RSJ (2020) geen aanleiding om zich tot deze doelgroep te beperken. De RSJ benoemt dat er niet vanuit gegaan moet worden dat mensen met een laag intelligentiequotiënt met de jaren hun financiën beter (zelfstandig) kunnen beheren. De in de Tweede Kamer aangenomen motie betreft het mogelijk maken van verplicht financieel toezicht op (minderjarige) veroordeelde jongeren. In dit onderzoek zullen wij echter niet alleen naar financieel toezicht bij jeugdige veelplegers kijken, maar ook naar de mogelijkheden van financieel toezicht binnen het volwassenenstrafrecht. Aangezien het merendeel van de ex-gedetineerden met schulden kampt en er steeds meer crimineel vermogen wordt ontnomen waardoor betalingen bij het CJIB gedaan moeten worden (De Zanger, 2018; Weijters et al., 2018), is het relevant om bij een bredere doelgroep na te gaan of en op welke manier financieel toezicht wenselijk is. Daarnaast lijkt voor de financiële aanpak van criminaliteit binnen het jeugdstrafrecht nog relatief weinig aandacht te bestaan, waardoor er weinig zicht is op het verloop van de financiële toezichttrajecten en het raadzaam is om ook volwassenen te betrekken in dit onderzoek. Zodoende zullen wij zowel voor minderjarigen als (jong)volwassenen nagaan hoe de huidige financiële trajecten verlopen en in hoeverre verplicht financieel toezicht van toegevoegde waarde kan zijn.

1.6 Definitie financieel toezicht

In dit onderzoek worden het verloop, de resultaten en de mogelijkheden tot verplichte vormen van financieel toezicht verkend. Onder financieel toezicht worden alle financiële maatregelen verstaan die in een (voorwaardelijk) strafrechtelijk kader kunnen worden opgelegd. Dit kunnen maatregelen betreffen die door de rechter of officier van justitie worden opgelegd als voorwaarde bij een voorwaardelijke sanctie, maar ook aanwijzingen die door de reclassering

worden gegeven in het kader van het toezichtplan. In het juridisch hoofdstuk zullen deze kaders nader uiteengezet worden.

1.7 Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft als doel het verkrijgen van inzicht in het verloop en de resultaten van de huidige vormen van financieel toezicht en het in kaart brengen van verbeterpunten en eventuele uitbreidingsmogelijkheden. De centrale onderzoeksvraag van dit rapport luidt:

> *Hoe verlopen de huidige financiële maatregelen binnen het (jeugd)strafrecht en op welke manier kan het financieel toezicht verbeterd worden?*

De hoofdvraag is opgedeeld in vier deelvragen:

1. Wat zijn de mogelijkheden tot het opleggen van verschillende financiële maatregelen binnen de huidige wet- en regelgeving?
2. Wat is de aard en omvang van het opleggen van de financiële maatregelen en welke overwegingen spelen bij de oplegging een rol?
3. Hoe verlopen de huidige financiële maatregelen, wat lijkt goed te werken en welke knelpunten worden ervaren?
4. Op welke manier kan financieel toezicht in Nederland verbeterd worden?

1.8 Leeswijzer rapport

In dit hoofdstuk is allereerst de achtergrond van financieel toezicht geschetst en zijn de onderzoeksvragen opgesteld. In het hiernavolgende hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek besproken. Hoofdstuk 3 geeft antwoord op de eerste deelvraag waarin het juridisch kader uiteen wordt gezet. In hoofdstuk 4 wordt de aard en omvang van het opleggen van financiële maatregelen beschreven en in hoofdstuk 5 komen het verloop en de resultaten aan bod. In hoofdstuk 6 wordt antwoord gegeven op de vierde deelvraag waarbij ingegaan wordt op de verbeteringen van financieel toezicht. Het rapport wordt afgesloten met een algemene conclusie en discussie in hoofdstuk 7.

2. Methoden

Om de bovenstaande hoofdvraag en bijbehorende deelvragen te kunnen beantwoorden zijn in dit onderzoek drie onderzoeksmethoden gebruikt: i) desk research; ii) dossieranalyse; en iii) interviews (zie tabel 1). In dit hoofdstuk zullen deze drie methoden nader toegelicht worden.

Tabel 2.1. Overzicht onderzoeksmethoden per deelvraag

	Desk research	**Dossier-analyse**	**Interviews**
Deelvraag 1 Juridische mogelijkheden huidige financiële maatregelen	x		x
Deelvraag 2 Aard en omvang financiële maatregelen	x	x	x
Deelvraag 3 Verloop huidige financiële maatregelen	x	x	x
Deelvraag 4 Verbeterpunten financieel toezicht			x

2.1 Desk research

Allereerst is door middel van *desk research* in kaart gebracht welke huidige mogelijkheden er zijn voor het opleggen van financiële maatregelen binnen een strafrechtelijk kader. Op basis van literatuuranalyse en wetgeving zijn de juridische mogelijkheden uiteengezet (deelvraag 1). Literatuur is gezocht via Google Scholar en de online catalogus van de Universiteit Leiden. Aan het begin van het onderzoek zijn onder andere de volgende zoektermen gebruikt: financiële maatregelen; (financieel) toezicht; problematiek (ex-)gedetineerden; schulden; schuldhulpverlening. Vervolgens is gebruik gemaakt van de referenties in de gevonden literatuur om verdere relevante literatuur te vinden. De literatuur is aansluitend samengevat en onder de verschillende zoektermen geordend opgeslagen. Het juridisch kader van dit onderzoek is weergeven in hoofdstuk 3, op basis van de bestaande wet- en regelgeving in het (jeugd)strafrecht en het civiele recht, waarbij de focus met name ligt op de beschrijving van de wettelijke mogelijkheden voor het toepassen van financiële maatregelen.

2.2 Dossieranalyse Reclassering Nederland

De onderzoekers hebben op basis van een eerste inventarisatie met betrokkenen in het veld geconcludeerd dat binnen het jeugdstrafrecht nauwelijks aandacht is voor financiële voorwaarden en –trajecten. Om een goed beeld te kunnen krijgen van de aard, omvang en overwegingen die een rol spelen bij de oplegging en uitvoer van financiële toezichttrajecten, is ervoor gekozen een dossieranalyse uit te voeren bij Reclassering Nederland. Deze dossiers geven een goed beeld van de financiële trajecten die zijn ondergaan door veroordeelden binnen

het volwassenstrafrecht (18 jaar en ouder ten tijde van het delict). Het dossieronderzoek is uitgevoerd bij Reclassering Nederland om inzicht te krijgen in de omvang, kenmerken en resultaten van verschillende vormen van financieel toezicht. Op basis van een kwantitatieve analyse van de dossiers is onder andere een schatting gemaakt van hoe vaak financieel toezicht is voorgekomen en bij een steekproef is nagegaan wat het verloop en de resultaten van de financiële maatregelen zijn geweest.

Om toegang te krijgen tot reclasseringsdossiers is allereerst een officieel verzoek ingediend bij Reclassering Nederland. Na het verkrijgen van toestemming zijn alle formaliteiten doorlopen en zijn de accounts voor twee onderzoekers aangemaakt. Eind februari 2020 is een begin gemaakt met de dossieranalyse, maar vanwege de coronamaatregelen werd de dossieranalyse half maart voor vijf maanden stilgelegd. In augustus 2020 waren externe onderzoekers tijdelijk weer welkom in de reclasseringsgebouwen en is de dossieranalyse hervat en afgerond.

Het inzien van de dossiers gebeurde middels het digitale systeem van Reclassering Nederland, IRIS genaamd. Dit systeem is gecreëerd voor reclasseringswerkers om alle informatie van en over cliënten bij te houden gedurende één of meerdere trajecten van toezicht. IRIS is nadrukkelijk een cliëntenvolgsysteem zodat alle informatie geregistreerd wordt, maar is niet altijd overzichtelijk in gebruik voor onderzoeksdoeleinden. De hoeveelheid informatie omtrent de financiën en het verdere toezichtverloop was per dossier sterk wisselend evenals de vindplaats van deze informatie.

Na de verkregen toestemming voor het uitvoeren van dossieranalyse zijn door de reclassering in totaal 54.435 dossiers beschikbaar gesteld van cliënten die in de periode van 2016 tot en met 2018 bij de reclassering zijn ingestroomd. Dit betreffen dossiers die zowel niet als wel over financiën gaan. Door de reclassering is zelf geselecteerd op zeven zoektermen die mogelijk kunnen duiden op dossiers met betrekking tot financieel toezicht, aangezien hier niet specifiek op geselecteerd kon worden. Voor de onderzoekers was het niet mogelijk deze zoektermen zelf te gebruiken. De gebruikte zoektermen zijn: bewind; betalingsregel; budget; financi*; hulp; sanering; schulden.

Tabel 2.2. Overzicht beschikbare reclasseringsdossiers

	Frequentie	**Percentage**
2016	18.430	34%
2017	18.916	35%
2018	17.089	31%
Totaal	54.435	100%

Van de beschikbare dossiers kwamen in 19.607 dossiers tenminste één van de zeven zoektermen terug.

Tabel 2.3. Overzicht beschikbare reclasseringsdossiers met tenminste een overeenkomstige zoekterm met betrekking tot financiën

	Frequentie	Percentage dossiers met overeenkomstige zoektermen	Percentage beschikbare dossiers (2016-2018)
2016	7.147	37%	13%
2017	6.766	35%	12%
2018	5.694	29%	10%
Totaal		100% (N=19.607)	100% (N=54.435)

2.2.1 Dossiers financiële maatregelen in bijzondere voorwaarden

In het systeem IRIS is het mogelijk om onderscheid te maken tussen de tekst die terug te vinden is in het dossier in het algemeen en de tekst met betrekking tot het vonnis en de bijzondere voorwaarden. Van de 19.607 dossiers kwamen in 2.543 dossiers tenminste één van de zeven zoektermen voor in de beschrijving van de bijzondere voorwaarden. Het was vanwege het tijdsbestek niet mogelijk alle 2.543 dossiers met tenminste één relevante zoekterm in de bijzondere voorwaarden te analyseren en daarom is een random steekproef van 5% getrokken, in totaal 112 dossiers in de periode van 2016-2018. Dit is gedaan met behulp van de random selectie in het statistisch computerprogramma SPSS.

Hoewel in de meeste van deze willekeurig geselecteerde dossiers inderdaad een vorm van financieel toezicht was opgelegd als bijzondere voorwaarde, gold dat niet voor alle geselecteerde dossiers. In sommige dossiers (N=10) waren de zoektermen toch alleen terug te vinden in het toezichtplan maar niet in de bijzondere voorwaarden. In andere dossiers (N=9) bleek het toezicht in een ander jaar opgelegd. In totaal zijn daarom 93 van de 112 (83%) geselecteerde dossiers geanalyseerd waarbij financiële maatregelen zijn opgenomen als bijzondere voorwaarde.

2.2.2 Dossiers financiën in het toezichtplan

Naast de dossiers met financiën in de bijzondere voorwaarden is ervoor gekozen eenzelfde aantal dossiers te selecteren waarbij financieel toezicht niet als bijzondere voorwaarde is opgenomen, maar als doel binnen het toezicht(plan). Van de 19.607 dossiers kwamen in 17.064 dossiers tenminste één van de zeven zoektermen voor in het toezichtplan of werd in het algemeen over deze termen gerapporteerd in het dossier.

Ook bij de dossiers waarin financieel toezicht niet als bijzondere voorwaarde is opgenomen is ervoor gekozen een kleinere steekproef te trekken voor nadere bestudering, van dezelfde omvang van 112 dossiers. Dit betreft ongeveer 0.5% van alle dossiers in de periode van 2016-2018. Van deze dossiers voldeden uiteindelijk 103 van de 112 (92%) dossiers aan de vooraf gestelde criteria. Negen dossiers werden niet meegenomen voor verdere analyse, omdat financiën niet in het toezichtplan waren opgenomen (N=4), in een ander jaar dan tussen 2016-2018 voorkwam (N=3) of toch in de bijzondere voorwaarden stond opgenomen (N=2).

2.2.3. Analyse van de dossiers

Er zijn uiteindelijk 196 dossiers geselecteerd voor nadere analyse, waarbij in 93 dossiers financiële maatregelen als voorwaarde in het vonnis zijn opgenomen en in 103 dossiers alleen in het toezichtplan van de reclassering, en dus niet specifiek als voorwaarde. Op deze manier was het mogelijk de omvang, het verloop en resultaten voor beide vormen van financieel toezicht te analyseren (deelvragen 2 en 3).

Voor de analyse van de dossiers is er van tevoren een checklijst opgesteld waarin informatie uit de dossiers kon worden genoteerd. Hierin is het reclasseringsadvies meegenomen om inzichtelijk te krijgen in hoeverre rechters het advies omtrent de financiën overnemen. Daarnaast zijn een aantal achtergrondkenmerken genoteerd van personen die onder financieel toezicht staan, zoals leeftijd, geslacht en type delict. Verder is per dossier gedetailleerd beschreven om welke redenen toezicht werd opgelegd, hoe het proces is verlopen en in hoeverre wel of niet aan de bijzondere voorwaarden is voldaan (bijlage II). Op basis van alle verzamelde informatie bij de reclassering is een kwantitatieve analyse uitgevoerd om de omvang van financiële maatregelen weer te geven en een beschrijving te geven van de achtergrondkenmerken van de cliënten. Een kwalitatieve analyse is gedaan om het verloop en de resultaten van de verschillende vormen van financieel toezicht uiteen te zetten.

2.3 Interviews

In aanvulling op de dossiers is het empirisch deel van dit onderzoek voor een groot deel uitgevoerd door middel van interviews. Met behulp van interviews was het mogelijk zicht te krijgen op de ervaringen van de respondenten die op verschillende manieren betrokken zijn bij het procesverloop. Er zijn in totaal 28 interviews afgenomen bij verschillende instanties (zie tabel 2.4 en bijlage I) om zicht te krijgen op het verloop, de resultaten en knelpunten van de huidige vormen van financieel toezicht en na te gaan op welke manier het financieel toezicht verbeterd kan worden (deelvragen 1-4).

Tabel 2.4. Overzicht van interviews

Organisatie/functie	**Aantal interviews**
Ministerie J&V	3
OM	4
Strafrechters	4
Reclassering	8
Schuldhulpverlening/gemeente	4
Bewindvoerders	4
Raad voor de Kinderbescherming	1
Totaal	28

De respondenten voor dit onderzoek zijn benaderd door middel van contacten in het netwerk van de onderzoekers en door hulp van organisaties die bereid waren deel te nemen aan het

onderzoek. Zo heeft onder andere de Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Bewindvoerders (NBPB) bijgedragen aan het in contact komen met bewindvoerders. Vervolgens is er gebruik gemaakt van bestaande contacten en het netwerk van de al deelnemende respondenten om nieuwe respondenten te benaderen – ook wel de sneeuwbalmethode genoemd (Neuman, 2014).

In sommige gevallen konden respondenten zonder officiële toestemming medewerking verlenen, in andere gevallen was het noodzakelijk vooraf toestemming aan te vragen. Zo moest voor het interviewen van strafrechters van verschillende rechtbanken een verzoek bij de Raad voor de rechtspraak worden ingediend en is officiële toestemming van de Raad nodig. Deze vergaderingen werden door toedoen van de coronamaatregelen echter voor langere periode uitgesteld. Omwille van de tijd is er daarom voor gekozen strafrechters via één rechtbank te benaderen, waarvoor geen officiële toestemming vereist is, en hebben de onderzoekers vier strafrechters vanuit de rechtbank Den Haag toegewezen gekregen. Daarnaast is er schriftelijk een verzoek ingediend om een beleidsadviseur van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) te interviewen. Uiteindelijk zijn alle (mogelijke) respondenten per e-mail of telefoon op de hoogte gebracht van het doel van het onderzoek en het interview. Vrijwel alle gevraagde respondenten waren enthousiast om mee te werken.

Zoals te zien in tabel 2.4 is er voor dit onderzoek met zeven groepen respondenten gesproken. Beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn geïnterviewd om te achterhalen hoe het beleid tot stand is gekomen, wat de achterliggende doelen van financieel toezicht zijn, welke kennis er aanwezig is en aan welke kennis er juist behoefte is. Bij het Openbaar Ministerie zijn vier officieren van justitie geïnterviewd om inzicht te krijgen in de achterliggende ideeën en overwegingen van het eisen van financiële maatregelen binnen een strafrechtelijk kader. Daarnaast is er gesproken met rechters om de overwegingen bij de strafoplegging en de achterliggende ideeën bij het opleggen van verschillende financiële maatregelen in kaart te brengen. Om inzicht te vergaren in het verloop van de uitvoering van het huidige financiële toezicht en welke problemen worden ervaren, is er bij de reclassering met zowel adviseurs als toezichthouders gesproken. Aangezien de RvdK aan de hand van het raadsonderzoek in jeugdstrafzaken een zo gepast mogelijk (straf-)advies geeft, is er ook met hen gesproken om hun ervaringen in kaart te brengen. Door mensen van de gemeente en de schuldhulpverlening te interviewen is er informatie verzameld over het verloop, de resultaten en de bestaande knel- en verbeterpunten van het huidige financiële toezicht. Tot slot is er met bewindvoerders gesproken over de ervaringen en het verloop van bewind binnen het toezicht.

Doordat de respondenten in verschillende functies bij het proces rondom financieel toezicht betrokken zijn, hebben wij een gedetailleerd en gevarieerd beeld verkregen van het verloop en de resultaten van de huidige vormen van financieel toezicht. Het was de bedoeling van de onderzoekers om ook met veroordeelden te spreken die onderworpen zijn (geweest) aan een vorm van financieel toezicht, dit heeft vanwege de coronamaatregelen die van kracht waren tijdens de uitvoering van dit onderzoek echter geen doorgang kunnen vinden.

Alvorens de interviews zijn gehouden, is voor elke instantie een specifieke topiclijst opgesteld met als doel genoeg informatie te verzamelen ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en deelvragen. Aan enkele participanten zijn deze vragen vooraf voorgelegd.

De meeste organisaties toonden zich gelijk bereidwillig om deel te nemen aan het onderzoek, hoewel enkele participanten in eerste instantie twijfelden of ze een goede bijdrage aan het onderzoek konden leveren. Dit kwam met name door enige onduidelijkheid wat er onder de term 'financieel toezicht' moest worden verstaan. De interviews waren semi-gestructureerd van aard. De topiclijsten bestonden uit een algemene checklijst waardoor bij alle interviews ongeveer dezelfde onderwerpen werden behandeld, maar de volgorde en aandachtspunten waren per respondent verschillend (bijlage III). Op deze manier was het mogelijk respondenten te bevragen over de thema's waar zij de meeste kennis van of ervaring mee hadden.

Het interviewproces heeft vanwege de coronamaatregelen een iets andere invulling gekregen. Waar de eerste respondenten voornamelijk in hun eigen werkomgeving zijn geïnterviewd, waren later enkel telefonische- en videogesprekken mogelijk. Op deze manier hebben de geplande interviews alsnog doorgang kunnen vinden. Met goedkeuring van de respondenten zijn de interviews opgenomen en vervolgens verbatim uitgewerkt in een transcript. Eén participant was aanvankelijk minder bereid om mee te werken aan de opname, maar gaf aan hiervoor open te staan indien het transcript ter goedkeuring werd voorgelegd. De interviews namen bij benadering een uur tot anderhalf uur in beslag, hetgeen voldoende was om de topiclijst te doorlopen.

Op basis van de topiclijsten is een eerste versie van het codeboek tot stand gekomen om de transcripten aan de hand van deze codes te kunnen structureren. Vervolgens hebben twee onderzoekers twee dezelfde interviews gecodeerd zodat enige overeenstemming ontstond in de wijze van coderen. Hierna zijn door middel van open coderen aan de tot dan toe beschikbare transcripten labels toegekend, waarna alle codes zijn onderverdeeld in hoofd- en subcodes. Na overleg is het codeboek aangepast en definitief gemaakt, zodat ook de laatste transcripten in coderingsprogramma NVivo 12 op vergelijkbare wijze konden worden gecodeerd (bijlage IV).

2.4 Kwaliteit data onderzoek

Zoals Decorte en Zaitch (2009) beschrijven, draagt het gebruik van triangulatie bij aan de interne validiteit van een onderzoek. Dit is bij de uitvoer van de desk research, dossieranalyse en transcriptanalyse ook nagestreefd. Terwijl het voor dit onderzoek vanwege het tijdbestek niet mogelijk was om alle dossiers die binnen de vooraf opgestelde criteria vielen te analyseren, heeft de gedetailleerde informatie vanuit de geanalyseerde dossiers in combinatie met de gevarieerde en uitgebreide kennis vanuit de transcripten de kwaliteit van de data verhoogd. De betrouwbaarheid van de data is vergroot door bij het analyseren van de dossiers eenzelfde checklijst te hanteren en daarnaast door bij de transcripten ook gebruik te maken van een codeboek. Tevens zijn de interviews opgenomen en verbatim uitgewerkt om de data zo betrouwbaar mogelijk te analyseren.

2.5 Datamanagement

Alle informatie verkregen uit de interviews en de dossiers is geanonimiseerd en onherleidbaar geregistreerd. Alle interviews zijn, na toestemming, opgenomen met een opnamerecorder en volledig uitgewerkt. De verkregen onderzoeksdata is gedigitaliseerd en opgeslagen op een beveiligde (encrypted) harde schijf van de Universiteit Leiden. De opnames zijn beveiligd bewaard in de kluis van de Universiteit Leiden. Ook bij het rapporteren van de bevindingen is zorggedragen voor het onherkenbaar en onherleidbaar weergeven van de verkregen informatie.

3. Financieel toezicht: juridische mogelijkheden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de juridische kaders waarbinnen de huidige financiële maatregelen kunnen worden opgelegd en de daarbij betrokken procesdeelnemers beschreven. Op basis hiervan zal antwoord gegeven worden op de eerste deelvraag:

Wat zijn de mogelijkheden tot het opleggen van financiële maatregelen binnen de huidige wet- en regelgeving?

In dit hoofdstuk gaan we in op de inhoud van de financiële maatregelen die in een strafrechtelijk kader kunnen worden opgelegd, de juridische kaders waarbinnen dat gebeurt en de juridische consequenties van het zich niet houden aan de maatregelen. De financiële maatregelen die in dit rapport centraal staan, zullen meestal worden opgelegd in een voorwaardelijk kader. Dat betekent dat een zwaardere sanctie niet zal worden opgelegd onder de voorwaarde dat iemand zich houdt aan de financiële verplichtingen. Allereerst zal kort het algemene kader wat betreft het stellen van voorwaarden in een strafrechtelijk kader toegelicht worden (par. 3.2). Vervolgens zal dieper ingegaan worden op de inhoud van de financiële maatregelen die in het kader van die voorwaarden kunnen worden opgelegd. Daarbij horen ook maatregelen die een civielrechtelijke grondslag hebben, zoals de bewindvoering en de schuldhulpverlening (par. 3.3.). Vervolgens zal uiteengezet worden binnen welke strafrechtelijke modaliteiten financiële maatregelen opgelegd kunnen worden (par. 3.4). Tot slot zal dit ook voor het jeugdstrafrecht besproken worden (par. 3.5).

3.2 Algemeen – bijzondere voorwaarden in het strafrecht

Grofweg kunnen financiële maatregelen in drie fasen van het strafproces worden opgelegd: in de voorfase van het strafproces, bijvoorbeeld als voorwaarde voor een sepot of als voorwaarde voor schorsing van de voorlopig hechtenis; in de bestraffingsfase; en aan het einde of na afloop van de straf, bijvoorbeeld als voorwaarde bij een penitentiair programma of een voorwaardelijke invrijheidstelling. Meestal worden financiële maatregelen opgelegd in een voorwaardelijk kader. Dat betekent dat een ingrijpender sanctie, zoals detentie, niet wordt opgelegd onder voorwaarde dat de veroordeelde of verdachte zich aan de (algemene of bijzondere) voorwaarden houdt. In het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis, kan een verdachte bijvoorbeeld een meldplicht opgelegd krijgen. Zolang hij zich dagelijks meldt bij de reclassering, zal de voorlopige hechtenis niet worden toegepast. Iemand kan veroordeeld worden tot een voorwaardelijke gevangenisstraf onder voorwaarde dat hij zich laat opnemen in een behandelinrichting. Of voorwaardelijk in vrijheid gesteld worden na het uitzitten van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf onder voorwaarde dat hij een elektronische enkelband draagt. Hoe concreter de voorwaarde genoemd wordt in het vonnis of in een andere juridische beslissing, hoe eerder het overtreden ervan tot herziening of herroeping

van de voorwaardelijke maatregel zal leiden. Een overtreding is immers makkelijker te constateren als iemand zich niet houdt aan de voorwaarde dat hij aan een gedragsinterventie moet deelnemen dan wanneer hij zich niet houdt aan de voorwaarde dat hij of zij 'aan zijn financiële situatie moet werken'. Ook op basis van vrijwilligheid kunnen er financiële afspraken worden gemaakt met veroordeelden. Bijvoorbeeld na afloop van de straf, in het kader van de nazorg. Deze afspraken zijn juridisch nog minder afdwingbaar, omdat er immers geen juridische titel meer is op basis waarvan iemand een zwaardere sanctie opgelegd kan krijgen als hij zich niet aan de voorwaarden houdt. Afhankelijk van de juridische basis, kan de voorwaarde worden opgelegd door de rechter, de officier van justitie of door de directeur van een penitentiaire instelling. De reclassering houdt meestal toezicht op de voorwaarden. Wanneer de toezichthouder een overtreding van de voorwaarden constateert, kan hij een waarschuwing geven of besluiten de voorwaarde te melden bij een hogere autoriteit. Het besluit dat een voorwaardelijke sanctie voortijdig moet worden afgebroken en omgezet in een zwaardere maatregel wordt meestal genomen door de officier van justitie of de rechter (Boone, 2019; 2020).

3.3 Financiële maatregelen

3.3.1 Binnen strafrechtelijk kader

De voorwaarden of verplichtingen die in het kader van een voorwaardelijke modaliteit kunnen worden opgelegd, staan vaak opgesomd in de betreffende wettelijke regelingen. Specifieke voorwaarden die zien op het werken aan financiële problematiek, vind je daarin niet terug. Wel kunnen dergelijke voorwaarden soms gebracht worden onder een meer algemene categorie voorwaarden. In het kader van de voorwaardelijke straf of voorwaardelijke veroordelingen, kunnen bijvoorbeeld *gedragsinterventies* worden opgelegd. Een voorbeeld van zo'n gedragsinterventie is de budgetteringscursus die als doel heeft deelnemers financiële vaardigheden bij te brengen. Een andere (categorie) voorwaarde(n) betreft het meewerken aan een behandeling, dan wel ambulant of klinisch.

Bijna iedere juridische regeling bevat ook een ruime restcategorie, 'voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende'. Onder die categorie kan de beslissende autoriteit andere voorwaarden opleggen die betrekking hebben op de financiële problematiek van de verdachte of veroordeelde. De rechter (rechter-commissaris of het openbaar ministerie) kan bijvoorbeeld als voorwaarde stellen dat de verdachte of veroordeelde meewerkt aan een schuldhulpverleningstraject, onder bewindstelling of curatele die vervolgens door de civiele rechter moet worden opgelegd. Het is direct duidelijk dat dit juridisch problematisch is. Aan de oplegging van deze civielrechtelijke maatregelen zijn immers ook allerlei voorwaarden verbonden, waarvan de vervulling maar in zeer beperkte mate afhankelijk is van de medewerking van de veroordeelde. Zo is er voor het vaststellen van een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject medewerking van de schuldeisers nodig. Het is moeilijk met het individuele schuldkarakter van het strafrecht te rijmen als een voorwaardelijke traject mislukt en moet worden omgezet in een onvoorwaardelijke straf (meestal detentie) buiten de schuld

van de verdachte of veroordeelde om. Vandaar dat de rechter vaak voor een nog algemenere formulering kiest, namelijk dat de veroordeelde zich moet houden aan de aanwijzingen van de reclassering. De reclassering kan dan in het toezichtplan dat hij met de verdachte of veroordeelde opstelt, opnemen dat deze moet meewerken aan een schuldhulpverleningstraject. Deze afspraak is juridisch echter minder makkelijk afdwingbaar dan wanneer die rechtstreeks door de rechter wordt opgelegd. Zie hierover meer in hoofdstuk 4 en 5.

3.3.2 Maatregelen met een civielrechtelijke basis.

Schuldhulpverlening

De Wet schuldhulpverlening (Wgs) werd in 2012 van kracht. Met deze wet wordt de gemeenten opgedragen om aan inwoners met (problematische) schulden hulp te verlenen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden (Jungmann et al., 2014). Gemeenten bepalen eigenhandig hoe ze invulling geven aan de gemeentelijke schuldhulpverlening (Ghanem et al., 2011). In beginsel is de Wgs voor iedereen toegankelijk, behoudens zelfstandig ondernemers met een nog lopend bedrijf. Verder bestaan er geen categorale uitsluitingsgronden voor de Wgs. Daarentegen hebben de gemeenten wel enige bewegingsruimte om groepen (tijdelijk) uit te sluiten van de gemeentelijke hulp (Hanrath et al., 2018; Jungmann et al., 2014). Een persoon die al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening kan de toegang worden geweigerd middels artikel 3 lid 2 van de Wgs. Eenmaal toegelaten tot de schuldhulpverlening is een succesvolle afloop niet verzekerd, doorgaans stellen gemeenten ook tijdens het proces om een schuldregeling te treffen flinke voorwaarden waaraan de schuldenaar moet voldoen (Jungmann et al., 2014). Het meewerken aan schuldhulpverlening kan door de reclassering als bijzondere voorwaarde worden opgenomen in de adviesrapportage en ook door de rechter of andere beslissende autoriteit worden opgelegd. Indien schuldhulpverlening uiteindelijk ook wordt opgelegd als bijzondere voorwaarde, kan de schuldenaar worden verplicht om de eerste stap te zetten om bekend te raken met de mogelijkheden die de schuldhulpverlening biedt (Hanrath et al., 2018).

Wet schuldsanering natuurlijke personen

In het geval schuldenaren ondanks de gemeentelijke ondersteuning er niet in slagen om een schuldregeling te treffen met hun schuldeisers, kunnen zij zich wenden tot de schuldsanering op basis van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Dit traject moet leiden tot een schuldenvrije situatie en heeft een gebruikelijke duur van drie jaar (Burgler & Hoogte, 2016). Het verzoek voor toewijzing verloopt via artikel 288 lid 1 Fw. Ten eerste moet de schuldenaar voor toelating in een situatie verkeren waarin voldoende aannemelijk is dat de (problematische) schulden niet meer zelf opgelost kunnen worden. Ten tweede mag de schuldenaar vijf jaar voor de aanvraag niet bewust schulden hebben gemaakt. Als laatste moet de schuldenaar - vanzelfsprekend - de verplichtingen van de Wsnp nakomen en gepaste inspanning leveren om de schuldeisers zoveel mogelijk te betalen.

Artikel 288 lid 2 Fw ziet toe op de omstandigheden waarin een verzoek wordt afgewezen. In elk geval dient een schuldenaar eerst een minnelijk traject geprobeerd te hebben, alvorens de persoon in aanmerking kan komen voor een wettelijk traject. Een aanvraag wordt bovendien afgekeurd als de schuldsaneringsregeling al op de schuldenaar van toepassing is. Schulden die voortkomen uit een onherroepelijke veroordeling zorgen eveneens niet voor een toewijzing. Als laatste wordt een verzoek afgewezen indien de schuldenaar in de afgelopen tien jaar voorafgaand aan het verzoekschrift al in de Wsnp heeft gezeten, tenzij dat traject is beëindigd om redenen die de schuldenaar niet zijn toe te rekenen.

Toegang tot een Wsnp-traject wordt verleend door de civiele rechter en kan dus niet als concrete voorwaarde opgelegd worden door de strafrechter. Het is wel mogelijk dat de rechter binnen een strafrechtelijk kader aangeeft dat de veroordeelde dient mee te werken aan de aanvraag van een Wsnp-traject. Een voorbeeld van hoe dit in het vonnis opgenomen kan worden is: “U dient mee te werken aan schuldhulpverlening, het aflossen van uw schulden en het treffen van afbetalingsregelingen, ook als dit inhoudt meewerken aan schuldhulpverlening in het kader van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen.”

Bewindvoering

Schuldenaren kunnen sinds 2014 een beroep doen op schuldenbewind op basis van de Wet curatele, beschermingsbewind en mentorschap (Wcbm) (Burgler & Hoogte, 2016). Bij het uitvoeren van bewindvoering dienen bewindvoerders zich te houden aan artikel 1:444 BW, waarin staat dat zij aansprakelijk kunnen worden gesteld indien zij in de zorg van een goed bewindvoerder tekortschieten. De artikelen 1:431-449 BW betreffen de onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen. Op grond van artikel 1:431 BW is onderbewindstelling mogelijk indien een meerderjarige tijdelijk of blijvend niet in staat is om ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen als gevolg van een lichamelijke of geestelijke toestand of door de aanwezigheid van problematische schulden.

In het onderzoek van Bruning et al. (2016) wordt aangegeven dat beschermingsbewind voor jongvolwassenen steeds vaker wordt verzocht en door de kantonrechter kan worden ingesteld. Dit zou samenhangen met de aanwezigheid van problematische schulden. Deze maatregel zou met name effectief zijn voor jongvolwassenen die bij machte zijn om financiële vaardigheden te kunnen en te willen leren. Voor cliënten met een verstandelijke beperking lijkt het een bruikbaar middel om stabiliteit in de financiën te brengen en te bewaren. Gedurende het bewind beheert de bewindvoerder de onder bewind gestelde goederen en is de betrokkene in beginsel handelingsonbevoegd; zoals bepaald in artikel 1:438 lid 1 BW. De bewindvoerder moet op zijn beurt jaarlijks verantwoording afleggen aan de betrokkene in aanwezigheid van de kantonrechter (art. 1:445 lid 1 BW).

Vergelijkbaar met het Wsnp-traject dient de civiele rechter toegang te verlenen tot bewind. De strafrechter kan wederom wel benadrukken dat de veroordeelde moet meewerken aan de aanvraag van bewind, hetgeen als volgt omschreven wordt in het vonnis: “De terbeschikkinggestelde geeft inzage in zijn financiële situatie, zolang de reclassering dit nodig

acht. Wanneer de reclassering dat geïndiceerd acht werkt hij mee aan een traject van financiële bewindvoering."

3.4 Juridische modaliteiten

Hieronder bespreken wij kort de juridische modaliteiten waarin voorwaarden die betrekking hebben op het gedrag van de verdachte of veroordeelde, in de verschillende fasen van het strafproces kunnen worden opgelegd. We bespreken zowel de wettelijke grondslag en voorwaarden als de actoren die bij de besluitvorming betrokken zijn.

3.4.1 Schorsing van de voorlopige hechtenis

In de voorfase van het strafproces kunnen voorwaardelijke sancties worden opgelegd als bijzondere voorwaarde in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis. Er kan alleen (onder voorwaarden) geschorst worden als er een (wettelijke) grond is voor voorlopige hechtenis en de voorwaarde tegemoetkomt aan die grond. De meest voorkomende gronden zijn De voorlopige hechtenis kan worden geschorst door de autoriteit die de voorlopige hechtenis heeft opgelegd, de rechter-commissaris of de raadkamer (art. 80 lid 1 Wetboek van Strafvordering (Sv). Er kunnen algemene en specifieke voorwaarden worden opgelegd in het kader van een dergelijke schorsing. De voorlopige hechtenis wordt altijd geschorst onder de algemene conditie dat de verdachte zich, wanneer de opheffing der schorsing mocht worden bevolen, niet aan de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis zal onttrekken (art. 80 lid 2 sub 1 Sv) en dat hij zal meewerken aan de tenuitvoerlegging van een mogelijke vrijheidsbenemende straf (art. 80 lid 2 sub 2 Sv). Daarnaast kan de rechter specifieke voorwaarden opleggen. In de wet wordt maar één voorwaarde expliciet genoemd, namelijk de (financiële) borg (art. 80 lid 2 sub 3 Sv). In de praktijk kunnen echter veel meer voorwaarden worden opgelegd, waaronder ook degenen die in de inleiding zijn genoemd, zoals het meewerken aan behandeling of het toezicht door de reclassering (Boone et al., 2018; 2019). Hoewel het schorsen onder voorwaarden kan voorkomen dat voorlopige hechtenis wordt toegepast, komt uit de literatuur naar voren dat het betrekkelijk weinig gebeurt. Een belangrijk probleem dat wordt gesignaleerd is dat de tijd tot aan de voorgeleiding voor de Rechter-Commissaris vaak te kort is.

Er is geen maximale duur verbonden aan de duur van het toezicht tijdens de schorsing van de voorlopige hechtenis, hoewel voor de voorlopige hechtenis is voorgeschreven dat die niet langer mag duren dan de verwachte straf (ar. 67 Sv). Het Openbaar Ministerie (OM) is verantwoordelijk voor het handhaven van de voorwaarden die in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis worden opgelegd.[4] De handhaving van voorwaarden behoort tot de algemene handhavende taak van de politie. Volgens een richtlijn van het OM stelt deze de politie op de hoogte van de voorwaarden die zijn opgelegd en van de acties die van de politie

4 Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden, *Stcrt.* 2015, 5390.

worden verwacht in het geval de voorwaarden worden overschreden.[5] Ook de reclassering kan betrokken worden bij het houden van toezicht op het naleven van de voorwaarden, maar alleen als daartoe een expliciete opdracht is van het OM. Wanneer voorwaarden worden overtreden, moet de reclasseringswerker dit melden aan de officier van justitie. Het plegen van een nieuw delict of het overtreden van de bijzondere voorwaarden kan ertoe leiden dat de officier van justitie gelast de verdachte opnieuw te arresteren en de rechter vraagt de schorsing van de voorlopige hechtenis te beëindigen.[6] Zowel de officier van justitie als de rechter heeft echter een ruime discretionaire bevoegdheid in dit opzicht (Silvis & Van Oort, 2015).

3.4.2 OM-afdoening

Als vorm van buitengerechtelijke afdoening heeft de officier van justitie de mogelijkheid om een strafbeschikking uit te vaardigen, indien hij vaststelt dat een overtreding of een misdrijf is begaan, waarvoor een gevangenisstraf van maximaal zes jaar geldt (art. 257a lid 1 Sv). Ook in de regeling van de strafbeschikking is een algemene bepaling opgenomen op basis waarvan het mogelijk is financiële afspraken te maken in de vorm van een aanwijzing die het gedrag van een persoon betreffen (art. 257a lid 3 Sv). Ten aanzien van jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 23 jaar kan de strafbeschikking de aanwijzing bevatten dat de jongvolwassene zich richt naar de aanwijzingen van een reclasseringsinstelling (art. 257a lid 8 Sv). Dit biedt de mogelijkheid om in het kader van de reclasseringsbegeleiding aandacht de besteden aan financiële problematiek. Indien een persoon zich niet houdt aan de gestelde voorwaarden dan zal deze worden terug gemeld aan het OM door de daarvoor verantwoordelijke instantie zoals de reclassering of het CJIB. De officier van justitie beslist vervolgens of hij de zaak zal voorleggen aan de rechter.

3.4.3 Voorwaardelijke sanctie

Alle hoofdstraffen kunnen ook voorwaardelijk worden opgelegd, wat betekent dat de sanctie of een deel ervan niet ten uitvoer zal worden gelegd onder bepaalde voorwaarden (art. 14a Sr). Wanneer de rechter een voorwaardelijke straf oplegt, stelt hij tevens een proeftijd vast. Deze bedraagt normaliter ten hoogste drie jaar, maar kan tien jaar bedragen wanneer er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een ernstig misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van mens of dier ernstig zal aantasten (art. 14b en c lid 2 Sr).

Naast de algemene voorwaarde dat niet opnieuw een delict zal worden gepleegd, kunnen bij oplegging van voorwaardelijke straffen net als bij de schorsing van de voorlopige hechtenis bijzondere voorwaarden worden opgelegd. Sinds 2011 worden de bijzondere voorwaarden expliciet in de wet genoemd (art. 14c Sr). Daarmee werd beoogd de rechtszekerheid voor de verdachte te vergroten.[7] Door het behoud van de zeer ruime

5 *Stcrt.* 2015, 5390, sectie 3.5.
6 *Stcrt.* 2015, 5390, sectie 3.6.1.
7 Memorie van toelichting, p. 4.

restcategorie ‘andere voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen’, kunnen nog steeds voorwaarden worden opgelegd die niet als zodanig in de wet worden benoemd. Daarnaast bepaalt lid 3 van artikel 14c Sr dat elektronisch toezicht kan worden verbonden aan de voorwaarden. Het OM is formeel belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden (art. 6:3:14 lid 1 Sv, voorheen art. 14d lid 1 Sr), maar heeft ook de politie met toezichthoudende taken belast.[8] De reclassering houdt in opdracht van de rechter meestal feitelijk toezicht op de naleving van gedragsvoorwaarden (art. 6:3:14 lid 2 Sv, voorheen art. 14d lid2 Sr). De reclassering doet onverwijld melding aan het OM en de minister wanneer een voorwaarde niet wordt nageleefd (art. 6:3:14 lid 4 Sv, voorheen art. 14d lid 2 Sr). Wanneer er een ernstig vermoeden bestaat dat de voorwaarden niet worden nageleefd of (zo stelt de nieuwe wetgeving) anderszins het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dat eist en aannemelijk is dat de rechter vrijheidsbeneming zal bevelen, kan het OM de aanhouding van de verdachte of veroordeelde bevelen (art. 6:3:15 Sv). De rechter heeft de mogelijkheid de voorwaarden te wijzigen dan wel de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf te bevelen (art. 6:6:21 lid 1 Sv). In plaats daarvan kan hij ook de tenuitvoerlegging van een taakstraf gelasten (art. 6:6:21 lid 2 Sv).

3.4.4 Penitentiair programma

De laatste fase van een vrijheidsstraf kan worden ondergaan in een zogeheten penitentiair programma. Deze tenuitvoerleggingsmodaliteit wordt geïntroduceerd in artikel 4 van de Penitentiaire beginselenwet (PBW). Gedetineerden verblijven niet meer in detentie, maar ondernemen overdag activiteiten onder toezicht van de reclassering en verblijven ’s avonds en in het weekend thuis of in een andere opvanglocatie. Aan een penitentiair programma kan worden deelgenomen voor ten hoogste een zesde van de opgelegde straf en voor een periode van maximaal een jaar. Er worden tal van factoren meegewogen bij de beslissing een gedetineerde de gelegenheid te geven de laatste fase van zijn straf in een penitentiair programma door te laten brengen, waaronder aard en zwaarte van het delict, zijn gedrag in detentie en het gevaar voor recidive (art. 7 Penitentiaire maatregel (PM)). De deelnemer staat ten minste gedurende een derde deel van het penitentiair programma onder elektronisch toezicht (art. 7a PM). Op grond van het gedrag van de gedetineerde kan worden besloten of hij ook gedurende het tweede en derde deel van het programma onder elektronisch toezicht staat (art. 7a PM). De beslissing tot deelname wordt genomen door de selectiefunctionaris (art. 7 PM), met inachtneming van adviezen van de penitentiaire inrichting, de reclassering en eventueel het OM en de rechter in het kader van zijn algemene adviseringsbevoegdheid inzake de tenuitvoerlegging van sancties. De directeur van de penitentiaire inrichting waar de gedetineerde staat ingeschreven tijdens het penitentiair programma, blijft verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. Wanneer een overtreding van de voorwaarden wordt geconstateerd, kan hij een waarschuwing geven, de voorwaarden wijzigen of de selectiefunctionaris adviseren

8 Aanwijzing executie (2014, A013).

het penitentiair programma stop te zetten (art. 9 PM). De deelnemer kan bezwaar indienen tegen deze beslissingen, maar dat bezwaar schorst niet de tenuitvoerlegging ervan (art. 10 PM).

3.4.5 Voorwaardelijke invrijheidstelling

In 2008 is het systeem van vervroegde invrijheidstelling vervangen door een systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Gedetineerden die veroordeeld zijn tot gevangenisstraffen tussen één en twee jaar, kunnen in vrijheid worden gesteld wanneer ze een jaar en een derde van het resterende deel hebben ondergaan. Gedetineerden met een gevangenisstraf van meer dan twee jaar kunnen na twee derde van de straf voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld (art. 6:2:10 Sv).[9] Er zijn verschillende contra-indicaties, waarvan ernstig wangedrag tijdens de tenuitvoerlegging van de straf, recidive en een recidiverisico dat door het stellen van voorwaarden onvoldoende kan worden ingeperkt, de belangrijkste zijn (art. 6:2:12 Sv). V.i. wordt altijd toegepast onder de algemene voorwaarde dat geen nieuwe strafbare feiten worden gepleegd en de veroordeelde medewerking verleent aan het vaststellen van zijn identiteit en aan het reclasseringstoezicht (art. 6:2:11 sub 1 en 2 Sv). Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden worden opgelegd die identiek zijn aan de voorwaarden die hiervoor werden genoemd in het kader van de voorwaardelijke straf (art. 6:2:11 sub 3 Sv). Een speciale afdeling van het OM, de Centrale voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.), beslist over het verlenen van de v.i. en over de te stellen bijzondere voorwaarden en kan deze ook (gedeeltelijk) herzien. De v.i. kan worden uitgesteld of achterwege worden gelaten met tussenkomst van de penitentiaire kamer van het hof Arnhem. De proeftijd is normaal gesproken gelijk aan de periode waarover v.i. wordt verleend, maar bedraagt minimaal een jaar. Sinds 1 januari 2018 kan de proeftijd maximaal één keer voor ten hoogste twee jaar worden verlengd, en voor zware gewelds- en zedendelicten zelfs meerdere keren voor twee jaar. Wanneer niet aan de voorwaarden van het toezicht wordt voldaan, moet de reclassering dat melden aan de officier van justitie. Sinds de aanscherping van de wetgeving in 2008 is het uitgangspunt dat iedere overtreding van de voorwaarden gemeld wordt.[10] De officier van justitie kan de voorwaarden die aan het toezicht zijn verbonden, gedeeltelijk herzien of een officiële waarschuwing geven. Wanneer de overtreding zeer ernstig is, dan wel een tweede overtreding volgt, kan hij de rechter vragen de v.i. te herroepen (art. 6:2:13 Sv). In de tussentijd kan hij besluiten de in vrijheid gestelde opnieuw te arresteren, in afwachting van een beslissing van de rechter-commissaris om de v.i. te schorsen.

9 Deze wetgeving zal binnenkort ingrijpend worden herzien in het kader van de wet Behandelen en Straffen. De maximumduur van de voorwaardelijke invrijheidstelling zal korter worden en de voorwaarden waaraan de veroordeelde zal moeten voldoen, strikter. Zie *Kamerstukken II*, 35122, nr. 3 e.v. Wij beschrijven hier echter de wetgeving die geldig was ten tijde van het onderzoek.
10 *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, nr. 3, p. 14.

3.5 Financieel toezicht in het jeugdstrafrecht

De wettelijke bepalingen die betrekking hebben op het jeugdstrafrecht zijn opgenomen in het algemene Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en bevatten speciale processuele en materiele regels die rekening houden met de minderjarigheid van de verdachte (Weijers, 2017a). De minimumleeftijd voor strafrechtelijke verantwoordelijkheid is 12 jaar ten tijde van het plegen van het delict (art. 77a Sr). Minderjarigen van 16 en 17 jaar kunnen veroordeeld worden volgens het commune strafrecht, wanneer een zeer ernstig delict gepleegd is of wanneer de persoonlijkheid van de verdachte of de omstandigheden waaronder het delict is begaan hier aanleiding toe geven (art. 77b(1) Sr). Daarnaast is het sinds 2014 mogelijk voor jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar om een jeugdsanctie opgelegd te krijgen door de commune strafrechter, op basis van de persoonlijkheid van de verdachte of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (art. 77c(1) Sr).

3.5.1 Minderjarigheid: ouderlijk gezag en aansprakelijkheid

Voor de discussie rondom financieel toezicht is het van belang om de juridische definitie van minderjarigheid en de consequenties daarvan in ogenschouw te nemen. Minderjarige kinderen tot 18 jaar staan onder gezag van hun ouders of een voogd (art. 1:245 lid 2 en 4 BW). Dit betekent dat ouders zorgdragen voor de opvoeding en verzorging van hun kind, waarbij zij geen geweld mogen gebruiken (art. 1:247 lid 1 en 2 BW). Daarnaast voeren ouders het bewind over het vermogen van minderjarige kinderen en zijn zij aansprakelijk voor schade als gevolg van slecht bewind (art. 1:253(i)-(j) BW). Tot slot zijn ouders ook de wettelijk vertegenwoordigers van hun kind. Minderjarigen zijn handelingsonbekwaam en kunnen daardoor bepaalde rechtshandelingen niet zelfstandig en zonder toestemming van hun ouders uitvoeren. Ouders kunnen daarnaast door hun kind verrichte rechtshandelingen vernietigen (Weijers, 2017b). Op de handelingsonbekwaamheid van minderjarigen bestaan enkele uitzonderingen; deze hebben onder andere betrekking op het gezondheidsrecht (de medische behandelingsovereenkomst, art. 7:447 lid 3 BW) en het arbeidsrecht (de arbeidsovereenkomst, art. 7:612 lid 1 BW; zie Bruning et al., 2020).

Naast strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen minderjarigen naar mate zij ouder worden in toenemende mate civielrechtelijk aansprakelijk gehouden worden voor schade door hen veroorzaakt. Tot 14 jaar zijn alleen de ouders aansprakelijk in het geval van onrechtmatig gedrag door hun kind (art. 6:169 lid 1 BW). Voor 14- tot 16-jarigen geldt dat zowel ouders als het kind aansprakelijk zijn, waarbij geldt dat ouders alleen aansprakelijk zijn als zij niet kunnen aantonen dat zij alles gedaan hebben om de schade te voorkomen (art. 6:169 lid 2 BW). Vanaf 16 jaar zijn minderjarigen volledig aansprakelijk in het geval zij schade hebben veroorzaakt (art. 6:169 lid 3 BW).

3.5.2 Schorsing van de voorlopige hechtenis

Binnen het jeugdstrafrecht bestaat een ruim scala aan straffen en maatregelen, die op verschillende afdoeningsniveaus kunnen worden toegepast. Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke invrijheidstelling of veroordeling in verschillende fasen van het strafproces toegepast worden. In deze paragraaf wordt toegespitst op de modaliteiten in het kader waarvan financiële maatregelen toegepast zouden kunnen worden.

Zoals ook geldt voor volwassenen kunnen minderjarige verdachten in voorlopige hechtenis genomen worden en kan deze onder voorwaarden geschorst worden (art. 80 lid 1 Sv). Het OM moet de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) op de hoogte stellen van de inverzekeringstelling van een minderjarige verdachte, waarna de Raad een onderzoek start (vroeghulp). De Raad (en eventueel de jeugdreclassering) brengt een advies uit in het kader van de voorlopige hechtenis en de vraag of deze geschorst kan worden en onder welke voorwaarden (art. 493 lid 6 Sv). De officier van justitie moet het advies van de Raad in overweging nemen wanneer het verzoekt om een verlenging van de voorlopige hechtenis (art. 490 lid 2 Sv). De Raad gebruikt sinds 2012 het *Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtsketen* (LIJ). Met dit instrument wordt het risico op recidive in kaart gebracht en gezocht naar de best passende interventie (Spanjaard & Van der Put, 2012). In de grote meerderheid van de zaken adviseert de Raad om de voorlopige hechtenis te schorsen en dit advies wordt eveneens vaak gevolgd (Van den Brink et al., 2017; Van den Brink, 2018). Op basis van het raadsrapport en de informatie die ter zitting wordt verkregen van de minderjarige verdachte en zijn ouders, beslist de rechter over de bijzondere voorwaarden (Van den Brink, 2018; Uit Beijerse & Dubbelman, 2017). Bij een schorsing van het bevel tot voorlopige hechtenis van een jeugdige kan de rechter één of meer bijzondere voorwaarden aan de schorsing verbinden (art. 2:6 lid 1 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen). Net als in het volwassenenstrafrecht, worden geen voorwaarden in de wet genoemd die specifiek betrekking hebben op de financiële situatie, wel kunnen financiële eisen onderdeel zijn van een bijzondere voorwaarde. Zo kan de verdachte gevraagd worden zich te houden aan de aanwijzingen van de reclassering of de jeugdreclassering, een leerproject te volgen of zich te houden aan andere voorwaarden betreffende zijn gedrag.

3.5.3 OM-afdoening

Ook in het jeugdstrafrecht bestaat de mogelijkheid van het opleggen van een OM-afdoening. De Raad adviseert ook in dit geval de officier van justitie (art. 494 Sv). Naast de voorwaarden die gelden voor volwassenen, kan de officier van justitie een taakstraf van maximaal 60 uur of de aanwijzing dat de jeugdige zich moet houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering voor maximaal zes maanden opleggen (art. 77f Sr, art. 257a Sv). Ook kan besloten worden dat een jeugdige van 16 jaar of ouder zich moeten houden aan de aanwijzingen van de volwassenreclassering (art. 77f lid 1b).

3.5.4 Voorwaardelijke sanctie

In het kader van het jeugdstrafrecht kan de rechter een (deels) voorwaardelijke straf of maatregel opleggen met als voorwaarde toezicht door de jeugdreclassering (art. 77z Sr). De proeftijd in het jeugdstrafrecht bedraagt maximaal 2 jaar (art. 77y Sr). Sinds enkele jaren kan ook een gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen (GBM) worden opgelegd. Deze is met name van toepassing op de doelgroep waarbij sprake is van ernstig delict gedrag in combinatie met zwaardere gedragsproblemen. Het programma kan bestaan uit een gedragsinterventie gericht op het terugdringen van recidive, zoals intensieve systeemgerichte behandeling, een therapeutische behandeling of verslavingszorg. Indien de jeugdige niet meewerkt kan de vervangende jeugddetentie gelast worden (Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2018R007).

Financiële maatregelen worden niet expliciet in de wet genoemd, maar kunnen een onderdeel vormen van de bijzondere voorwaarden waar de jeugdige zich in het kader van een voorwaardelijke straf aan moet houden. Zoals ook het geval is bij volwassenen, biedt de restcategorie ‘andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende’ (art. 77z lid 2 onder 15) de ruimte om voorwaarden op te leggen die niet als zodanig in de wet worden benoemd. De jeugdreclassering is belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden. Jeugdreclassering wordt uitgevoegd door gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (art. 77aa lid 1 en 2 Sr). Dit zijn onder andere de voormalige Bureaus Jeugdzorg en Landelijk Werkende Instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (bijvoorbeeld William Schrikker Jeugdbescherming en Jeugdreclassering en Leger des Heils). Jeugdigen van 16 jaar en ouder kunnen ook door een volwassen reclasseringsinstelling begeleid worden, als de rechter daar opdracht toe geeft (art. 77aa lid 3 Sr).

3.5.5 Scholings- en Trainingsprogramma

De jeugdreclassering is daarnaast verantwoordelijk voor de begeleiding van jeugdigen die met verlof zijn of na beëindiging van jeugddetentie (art. 147 en art. 494 Sr). Nazorg na detentie is in een aantal gevallen verplicht voor jeugdigen; in de vorm van een gedeeltelijk voorwaardelijke jeugddetentie, het scholings- en trainingsprogramma en voorwaardelijke beëindiging van de PIJ-maatregel (Bruning et al., 2016). Het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen stelt dat nazorg tijdens en na verblijf in een inrichting tot doel heeft de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving en het bevorderen van de geleidelijke overgang bij deze terugkeer te faciliteren (art. 2:7 lid 1-2). Nazorg voor jeugdigen kan vormgegeven worden door middel van een trajectberaad, waaraan een vertegenwoordiger van de Raad voor de Kinderbescherming, tevens voorzitter; een vertegenwoordiger van de (jeugd)reclassering; een vertegenwoordiger van de inrichting waarin de jeugdige verblijft of heeft verbleven; en een vertegenwoordiger van de gemeente waar de jeugdige zal verblijven na zijn verblijf in de inrichting deelnemen (art. 2:7 lid 3 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen).

In het kader van de re-integratie na detentie kan een jeugdige deelnemen aan het scholings- en trainingsprogramma (STP) (art. 3 Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen (Bjj); art. 2-13 Regelement Justitiële Jeugdinrichtingen (Rjj)). Dit houdt in dat de jeugdige maximaal drie maanden een programma van minimaal 26 uur per week buiten de instellingen heeft, bestaande uit onderwijs, werk, vrijetijdsbesteding en/of therapieën (art. 2 lid 1 Rjj). De jeugdige verblijft op dat moment niet meer in de inrichting, maar ergens anders, bijvoorbeeld thuis. De activiteiten in een scholings- en trainingsprogramma zijn onder andere gericht op het aanleren van bepaalde sociale vaardigheden, het bieden van onderwijs en het vergroten van de kans op arbeid na het einde van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel (art. 2 lid 2 Rjj). Het is onbekend in hoeverre aandacht voor financiële problemen een vast onderdeel van het STP uitmaakt.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is het wettelijk kader beschreven waarbinnen financiële maatregelen opgelegd kunnen worden in strafrechtelijk kader. Voor zowel het volwassenen- als het jeugdstrafrecht geldt dat financiële maatregelen in een voorwaardelijk traject opgelegd kunnen worden. Dit betekent dat in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis, een voorwaardelijke veroordeling en een voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden opgelegd kunnen worden, waaraan de persoon zich moet houden gedurende een bepaalde periode. Specifieke voorwaarden die zien op het werken aan financiële problematiek zijn niet in de wet opgenomen. Wel kunnen dergelijke voorwaarden worden gebracht onder een meer algemene categorie bijzondere voorwaarden, zoals het deelnemen aan een gedragsinterventie of de ruime restcategorie, ‘voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende’. Onder deze categorie kunnen voorwaarden opgelegd worden die betrekking hebben op de financiële problematiek van de verdachte of veroordeelde. Wanneer de verdachte of veroordeelde zich niet houdt aan de bijzondere voorwaarden, dan heeft de (jeugd)reclassering de mogelijkheid om de zaak terug te melden aan het OM en deze kan vervolgens om tenuitvoerlegging verzoeken bij de rechter. Een enigszins afwijkende modaliteit betreft het PP bij volwassenen en het STP bij jeugdigen, omdat de veroordeelde hierbij onder verantwoordelijkheid valt van de gevangenis of Justitiële Jeugdinrichting (JJI). Omdat in deze fase gewerkt wordt aan de resocialisatie, biedt het belangrijke mogelijkheden om naast het werken aan huisvesting en inkomen, ook te werken aan financiële problemen.

Tot slot is het van belang voor ogen te houden dat minderjarigen nog niet volledig financieel onafhankelijk zijn en onder gezag van hun ouders of wettelijk vertegenwoordiger staan. De beschreven civiele maatregelen kunnen daarom niet toegepast worden bij minderjarigen. Dit neemt niet weg dat gedragsinterventies betreffende de financiële zelfredzaamheid in een voorwaardelijk kader ook aan jeugdigen opgelegd kunnen worden.

4. Aard en omvang financieel toezicht in Nederland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de aard en omvang van de huidige vormen van financieel toezicht in Nederland centraal. Op basis van de empirische data wordt antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag:

Wat is de aard en omvang van het opleggen van de huidige financiële maatregelen en welke overwegingen spelen bij de oplegging een rol?

In het juridische hoofdstuk is uiteengezet dat de huidige financiële maatregelen in het kader van verschillende modaliteiten opgelegd kunnen worden als bijzondere voorwaarde. In dit hoofdstuk zal allereerst op basis van de kwantitatieve analyse van de dossiers een overzicht gegeven worden van de mate waarin verschillende vormen van financieel toezicht zijn voorgekomen in de periode van 2016-2018 (par. 4.2). Hierna zal ingegaan worden op de achtergrondkenmerken van de verschillende vormen van financieel toezicht (par. 4.3) en worden aan de hand van de kwalitatieve data de overwegingen om financiën wel of niet als specifieke voorwaarde op te leggen van reclasseringsadviseurs (par. 4.4) en van officieren en rechters (par. 4.5) in ogenschouw genomen.

4.2 Schatting financieel toezicht in de periode 2016-2018

Op basis van de beschikbare dossiers bij Reclassering Nederland is het mogelijk een eerste voorzichtige schatting te doen van het totaal aantal cliënten dat een vorm van financieel toezicht heeft ondergaan.

Bij de Reclassering Nederland waren in totaal 54.435 dossiers beschikbaar van cliënten die zijn ingestroomd in de jaren 2016-2018. Van de beschikbare dossiers kwamen in 19.607 dossiers tenminste één van de zeven zoektermen betreffende financieel toezicht voor,[11] waarvan in 2.543 dossiers tenminste een van de zoektermen terug te vinden was in de beschrijving van de bijzondere voorwaarden. In tabel 4.1 is weergegeven in welke jaren deze 2.543 cliënten zijn ingestroomd. In tabel 4.2 zijn de juridische modaliteiten weergegeven.

Tabel 4.1. Aantal dossiers (N=2.543) met overeenkomstige zoektermen in de bijzondere voorwaarden per jaar

	Frequentie	**Percentage dossiers met overeenkomstige zoektermen**	**Percentage beschikbare dossiers (2016-2018)**
2016	693	27%	1%
2017	890	35%	2%
2018	960	38%	2%

[11] Zie hoofdstuk 2 voor een nadere beschrijving van de dossieranalyse

Totaal	2.543	100% (N=2.543)	100% (N=54.435)

Tabel 4.2. Aantal dossiers (N=2.543) met overeenkomstige zoektermen in de bijzondere voorwaarden per modaliteit

	Frequentie	**Percentage**
Voorwaardelijke veroordeling	1.085	43%
Schorsing	409	16%
Voorwaardelijke invrijheidstelling	346	14%
TBS	295	12%
PP en/of ET	149	6%
PIJ	78	3%
Voorwaardelijk sepot	22	1%
Overig	159	6%
Totaal	2.543	100%

Op basis van analyse van een willekeurige steekproef van 5% (N=112) van deze 2.543 dossiers bleken in 93 dossiers (83%) inderdaad financiële voorwaarden opgelegd te zijn. Wanneer dit percentage van 83% correct geselecteerde dossiers wordt toegepast op de 2.543 dossiers waarin een van de financiële zoektermen worden herkend, komt dat uit op een geschat aantal van 2.110 (0,83 * 2.543) zaken waarin financiële maatregelen zijn opgenomen als bijzondere voorwaarde. Dit betreffen 2.110 van het totaal van 54.435 zaken. Zodoende komen wij tot een voorzichtige schatting dat in 4% van het totaal aantal zaken dat bij de reclassering in de periode 2016-2018 is ingestroomd, financiële voorwaarden door de rechter zijn opgelegd.

Eenzelfde willekeurige steekproef van 112 dossiers is getrokken uit de 17.064 dossiers waarbij tenminste een van de zeven zoektermen over financiën voorkwam in het toezichtplan. In deze dossiers is het werken aan de financiën niet opgelegd als bijzondere voorwaarde maar is het doorgaans als een van de doelen van het toezichtplan opgenomen.

Tabel 4.3. Aantal dossiers met overeenkomstige zoektermen financiën als doel in toezichtplan per jaar

	Frequentie	**Percentage dossiers met overeenkomstige zoektermen**	**Percentage beschikbare dossiers (2016-2018)**
2016	6.454	37,8%	12%
2017	5.876	34,4%	11%
2018	4.734	27,7%	9%
Totaal	17.064	100% (N=17.064)	100% (N=54.435)

Tabel 4.4. Aantal dossiers met overeenkomstige zoektermen financiën als doel in toezichtplan per modaliteit

	Frequentie	**Percentage**
Voorwaardelijke veroordeling	9.431	55,3%
Schorsing	3.951	23,2%
PP en/of ET	754	4,4%
Voorwaardelijk sepot	680	4%
Voorwaardelijke invrijheidstelling	645	3,8%
TBS	238	1,4%
PIJ	119	0,7%
Kort toezicht	1	0%
Overig	1.245	7,3%
Totaal	17.064	100%

Van deze 112 dossiers bleken in 103 dossiers (92%) financiën inderdaad als een van de doelen van het toezicht opgenomen te zijn. Wanneer dit percentage van 92% correct geselecteerde dossiers wordt toegepast op de 17.064 dossiers waarin een van de financiële zoektermen terugkomen in het toezichtplan, komt dit neer op een schatting van 15.699 (0,92 * 17.064) dossiers waarin financiën als doel in het toezichtplan zijn opgenomen. Dit betreffen 15.699 van het totaal van 54.435 zaken. Zodoende komen wij uit op een voorzichtige schatting dat in 29% van alle dossiers die in 2016-2018 bij de reclassering onder toezicht zijn gesteld financiën in het toezichtplan, of als aanwijzing, door de reclassering zijn opgenomen.

De reclasseringsdossiers geven zodoende de mogelijkheid een eerste schatting te doen van het aantal zaken waarin deze verschillende vormen van financieel toezicht zijn opgenomen. Financiën worden vaker binnen het toezichtplan door de reclassering opgenomen (29%) dan dat het als bijzondere voorwaarde door de rechter wordt opgelegd (4%). In beide gevallen betreffen de schattingen een ondergrens, aangezien de tekst uit de dossiers niet in alle gevallen terug te vinden blijkt binnen de dossiers.

4.3 Kenmerken financieel toezicht in periode 2016-2018

De 196 willekeurig geselecteerde dossiers zijn vervolgens nader geanalyseerd. Hierbij is zowel een kwantitatieve analyse van de achtergrondkenmerken van de vormen van financieel toezicht uitgevoerd als een kwalitatieve analyse van het verloop van het toezicht op de financiën. In deze paragraaf wordt de kwantitatieve beschrijving van de steekproef uiteengezet, in de volgende paragrafen en hoofdstuk 5 komt de kwalitatieve informatie over de overwegingen van adviseurs, officieren en rechters en het verloop van het financieel toezicht aan bod.

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk kunnen justitiabelen onder verplicht financieel toezicht komen te staan wanneer de rechter financiële voorwaarden opneemt in het vonnis. Hierbij zijn er in de verschillende wettelijke regelingen geen bijzondere voorwaarden die specifiek zien op het werken aan financiële problematiek, maar iedere juridische regeling bevat ook een ruime restcategorie, waarbinnen de beslissende autoriteit andere voorwaarden kan opleggen die betrekking hebben op de financiële problematiek van de veroordeelde. Er

zijn zodoende verschillende wijzen waarop de financiële maatregelen zijn geformuleerd in de bijzondere voorwaarden. Een aantal voorbeelden van de bijzondere voorwaarden uit de dossiers betreffen:

- Veroordeelde werkt mee aan het op orde krijgen van de financiële situatie.
- U dient mee te werken aan schuldhulpverlening, het aflossen van uw schulden en het treffen van afbetalingsregelingen, ook als dit inhoudt meewerken aan schuldhulpverlening in het kader van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen. U dient openheid van zaken te tonen ten aanzien van uw financiële situatie.
- U dient deel te nemen aan schuldhulpverlening
- De terbeschikkinggestelde geeft inzage in zijn financiële situatie, zolang de reclassering dit nodig acht. Wanneer de reclassering dat geïndiceerd acht werkt hij mee aan een traject van financiële bewindvoering;
- Stelt als bijzondere voorwaarde dat verdachte zal meewerken aan het aflossen van zijn schulden en het treffen van afbetalingsregelingen, ook als dit inhoudt dat verdachte zal meewerken aan schuldhulpverlening in het kader van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen. Verdachte zal de reclassering inzicht geven in zijn financiën en schulden.

De opgelegde bijzondere voorwaarden worden bij aanvang van het reclasseringstraject vervolgens vertaald in doelen binnen het toezichtplan en opgesteld door de reclasseringswerker in samenwerking met de cliënt. Ook wanneer er geen bijzondere voorwaarden betreffende financiën zijn opgenomen, kunnen financiën een belangrijk doel binnen het toezichtplan vormen. In deze gevallen betreft het werken aan de financiën een aanwijzing van de reclassering. De financiële doelen die zijn opgenomen in het toezichtplan vertonen geen duidelijke verschillen wanneer er wel of geen bijzondere voorwaarden aan ten grondslag ligt. Een aantal voorbeelden van de omschreven financiële doelen in het toezichtplan uit de geselecteerde dossiers betreffen:

- Cliënt heeft een afbetalingsregeling getroffen voor zijn schulden
- Ik heb een stabiele financiële situatie en ik ben vrij van schulden
- Betrokkene heeft inzicht en eventueel een regeling voor zijn schulden
- Ik los mijn schulden af: middel is een onderbewindstelling. De bewindvoerder neemt de financiële verantwoordelijkheid over, stelt betalingsregelingen en lost ze af
- Ik heb voldoende geld om van te leven en mijn schulden worden afgelost: ik werk mee aan een passend hulpverlening traject gericht op financiën.

Op basis van de geselecteerde steekproef is het mogelijk een kwantitatieve beschrijving te geven van de modaliteiten en uitvoering van het financiële toezicht, alsook van een aantal achtergrondkenmerken van de cliënten die onder de verschillende vormen van financieel toezicht staan. In tabel 4.5 is een overzicht te vinden van de modaliteiten en uitvoering door de reclassering, in tabel 4.6 is een overzicht te vinden van de achtergrondkenmerken van de

cliënten. De resultaten zijn uitgesplitst naar dossiers waarin financiën alleen in het toezichtplan of ook als bijzondere voorwaarden zijn opgenomen.

Tabel 4.5. Modaliteiten en uitvoering van de geselecteerde dossiers financieel toezicht

		Financiën in toezichtplan		**Financiën in bijzondere voorwaarden**	
	Categorie	**Frequentie**	**Percentage**	**Frequentie**	**Percentage**
Jaar	2016	41	40%	25	27%
	2017	36	35%	31	34%
	2018	26	25%	35	38%
Modaliteit	Voorwaardelijke veroordeling	53	51%	36	40%
	Schorsing	24	23%	10	11%
	TBS	1	1%	15	16%
	Voorwaardelijke invrijheidstelling	2	2%	9	10%
	Voorwaardelijk sepot	3	3%	6	7%
	PP en/of ET	9	9%	3	3%
	Overig	11	11%	12	13%
Partner	SVG	52	50%	37	41%
	Reclassering NL	45	44%	41	45%
	Leger des Heils	6	6%	13	14%
Regio	Midden-Noord	12	12%	23	25%
	Noord-West	21	20%	12	13%
	Oost	13	13%	12	13%
	Zuid	25	24%	15	16%
	Zuid-West	32	31%	29	32%
N	Totaal	103	100%	91	100%

In tabel 4.5 zijn de modaliteiten en uitvoering van de geselecteerde dossiers terug te vinden. Vergelijkbaar met het totale aantal dossiers waarin financiële zoektermen in de bijzondere voorwaarden terug te vinden zijn (tabel 4.2), is een kleine stijging waarneembaar in de mate waarin financiën zijn opgenomen in de bijzondere voorwaarden. Dit wordt ook ervaren door meerdere respondenten die aangeven dat zij de laatste drie tot vijf jaren vaker financiële voorwaarden zien terugkomen in het vonnis.

Financiën in het toezichtplan komen het meest vaak voor in het kader van een voorwaardelijke veroordeling (51%) en een schorsing van de voorlopige hechtenis (23%). De helft van de cliënten met financiën in het toezichtplan staan onder toezicht bij de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) (50%) en 44% bij Reclassering Nederland. Financiële voorwaarden worden voornamelijk in het kader van een voorwaardelijke veroordeling (40%) of Tbs-maatregel (16%) opgelegd. Het is opmerkelijk dat financiële voorwaarden relatief weinig worden opgelegd na detentie, bijvoorbeeld in het kader van een voorwaardelijke invrijheidsstelling (10%) of Penitentiair Programma (3%). Dossiers waarin financiën worden opgenomen in het toezichtplan komen slechts in 1% van de gevallen voor in het kader van de Tbs-maatregel (zie ook tabel 4.2 en 4.4). Ook reclasseringscliënten met financiële voorwaarden staan voornamelijk onder toezicht bij Reclassering Nederland (45%) en SVG (41%). De uitvoering van beide vormen van financieel toezicht vindt verspreid over alle regio's in Nederland plaats.

In tabel 4.6 is een beschrijving van de achtergrondkenmerken van cliënten onder verschillende vormen van financieel toezicht uiteengezet. Uit de tabel valt af te lezen dat beide vormen van financieel toezicht in ongeveer 90% van de gevallen door mannelijke veroordeelden wordt ondergaan, ongeveer 10% betreft vrouwelijke cliënten. Dit komt overeen met de kenmerken van reclasseringscliënten in het algemeen: in 2018 was 86% van de cliënten onder toezicht man (Reclassering, 2018).

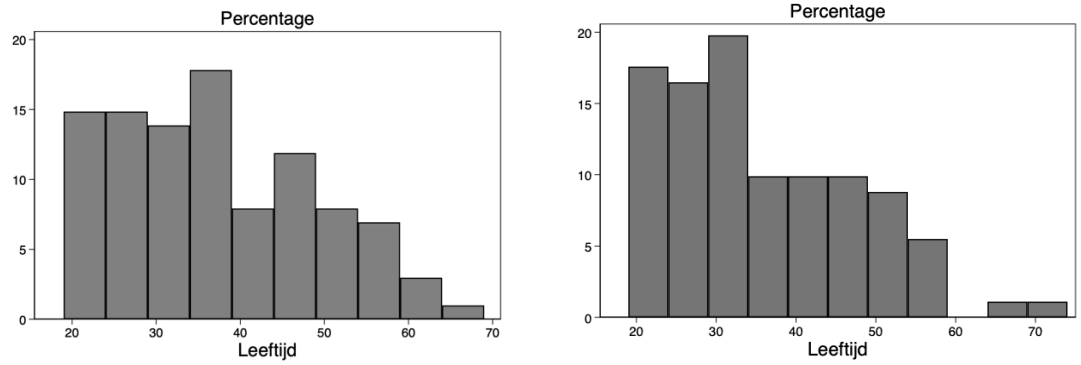
Tabel 4.6. Achtergrondkenmerken cliënten onder financieel toezicht

		Financiën in toezichtplan		**Financiën in bijzondere voorwaarden**	
	Categorie	**Frequentie**	**Percentage**	**Frequentie**	**Percentage**
Geslacht	Man	94	91%	81	89%
	Vrouw	9	9%	10	11%
Leeftijd	0-25	19	18%	20	22%
	26-35	31	30%	30	33%
	36-45	24	23%	19	21%
	46-55	20	19%	16	18%
	55+	9	9%	6	7%
Type delict	Vermogensdelict	44	44%	53	59%
	Geweld	29	29%	7	8%
	Drugs	10	10%	8	9%
	Levensdelict	8	8%	9	10%
	Vernieling	4	4%	2	2%
	Seksueel delict	3	3%	4	4%
	Verkeer	1	1%	0	0%

	Overig	3	2%	8	8%
N	Total	103	100%	91	100%

De grootste groep die onder beide vormen van financieel toezicht staat heeft de leeftijd tussen 26 tot 35 jaar (31% en 33%). Financiële voorwaarden worden iets vaker opgelegd bij jongere cliënten, zoals visueel is weergegeven in de meer gedetailleerde leeftijdsspreiding in figuur 4.1 hieronder. Het opnemen van financiën in het toezichtplan komt het meest vaak voor bij vermogensdelicten (44%) maar wordt in bijna een derde (29%) van de gevallen opgenomen bij gewelddelicten. Het is niet verwonderlijk dat financiële voorwaarden het meest vaak wordt opgelegd bij vermogensdelicten (59%). Geweldsdelicten zijn beduidend minder vaak aanleiding voor het stellen van financiële voorwaarden (8%).

Figuur 4.1. Leeftijdsgroepen cliënten met financiën in toezichtplan (links) en financiële voorwaarden (rechts)



4.4 Overwegingen advisering financieel toezicht

In het bovenstaande zijn beschrijvende kenmerken van de verschillende vormen van financieel toezicht uiteengezet. In deze en de volgende paragraaf wordt op basis van de kwalitatieve data uit de dossiers en de interviews nagegaan wat de overwegingen zijn om verschillende vormen van financieel toezicht op te leggen. Hierbij is het allereerst van belang in te gaan op het reclasseringsadvies. In de praktijk wordt bij de eis en het opleggen van de bijzondere voorwaarden door de officier van justitie en de strafrechter grotendeels afgegaan op de adviesrapportage die is opgesteld door de reclassering. Het wordt, zo bevestigen meerdere respondenten, niet wenselijk geacht om de reclassering een verdachte ‘in de schoot te werpen’ zonder dat de reclassering heeft kunnen inventariseren wat er mogelijk is binnen het toezicht (zie ook Boone, 2009; Harte et al., 2014).

Afhankelijk van de modaliteit waarbinnen voorwaarden opgelegd kunnen worden, kan de reclassering op verschillende momenten in het strafproces door de rechter, OM of DJI om een adviesrapportage gevraagd worden, bijvoorbeeld in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis (vroeghulp), een voorwaardelijke straf, penitentiair programma of voorwaardelijke invrijheidsstelling. De wijze waarop de reclassering bij een strafzaak wordt

betrokken voor een adviesrapportage is de afgelopen jaren aan verandering onderhevig. Zo is er meer nadruk komen te liggen op het voorkomen van recidive en het bevorderen van de re-integratie door in te zetten op een contextgerichte, integrale en persoonsgerichte aanpak waarbij getracht wordt de samenwerking tussen OM, DJI en de reclassering te versterken (Bosker et al., 2018). Zo zitten sinds 2011 op ZSM-locaties strafrechtketenpartners bijeen ter bevordering van de informatie-uitwisseling en het komen tot een passende afdoening gericht op maatwerk en re-integratie. In 2016 is het project *Ruim Baan* van start gegaan ter bevordering van de samenwerking tussen OM, DJI en reclassering (Lünnemann et al., 2017).

Door deze toegenomen gerichte samenwerking wordt de laatste jaren ingezet op het betrekken van de reclassering in zaken waarin zich problemen op verschillende domeinen voordoen. Waar eerst voornamelijk juridische overwegingen een rol speelden om bij de reclassering een adviesrapportage aan te vragen, is er de afgelopen jaren meer aandacht voor een contextgerichte benadering waar indien nodig ook afdoening buiten het strafrecht kan plaatsvinden (Bosker et al., 2018).

Het reclasseringsadvies wordt opgesteld aan de hand van onder andere het proces-verbaal, politieverhoor, eerdere dossiers, een of twee gesprekken met de verdachte en navraag bij referenten (Abraham et al., 2007; Bosker et al., 2018). Aan de hand van bijvoorbeeld de Recidive Inschattingsschalen (RISc) wordt een inschatting gemaakt van de persoonlijke situatie van de verdachte en achterhaald welke levensdomeinen in relatie staan tot het delict. Daarbij wordt nagegaan op welke levensdomeinen ondersteuning kan bijdragen aan het voorkomen van recidive en wat de gevolgen zijn van mogelijke strafoplegging voor de verdachte en diens omgeving. Dit alles wordt vertaald in een concreet advies voor het opleggen van de bijzondere voorwaarden (Abraham et al., 2007). Het is afhankelijk van de fase in het strafproces hoeveel tijd er beschikbaar is voor het opstellen van een adviesrapportage. Zo is er in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis of een strafbeschikking doorgaans weinig tijd voor de advisering (Boone et al., 2019) in vergelijking met die bij een voorwaardelijke veroordeling of na een straf in het kader van een voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Een van de schalen van de RISc ziet toe op de financiële situatie van de verdachte, zoals het inkomen, de uitgaven en de schuldensituatie. Tijdens het adviesgesprek wordt doorgaans nagevraagd wat de financiële situatie en de hoogte van de schuldenlast is. Financiële problematiek is een veel gezien probleem bij verdachten en komt volgens reclasseringswerkers in de adviesfase veelvuldig naar voren.

R10: *Als ik naar mijn eigen ervaring kijk, komen schulden eigenlijk heel erg veel voor bij onze doelgroep. De hoogte van de schuld kan erg variëren en de mate waarin iemand daar last van ondervindt ook. De één heeft drie ton schuld, maar ligt daar niet wakker van want die denkt: hoe kan dat dan? De ander ligt wakker van een paar duizend euro schuld. Het is heel divers.* (Reclasseringswerker advies)

Terwijl veel verdachten te maken hebben met schulden en andere financiële problematiek, ligt bij de adviseurs de taak te achterhalen in hoeverre financiële problemen daadwerkelijk in

verband staan met (het risico op) delictgedrag. Geldproblemen kunnen een directe aanleiding zijn voor het plegen van drugs- of vermogensdelicten, indirect bijdragen aan geweldsdelicten, zoals huiselijk geweld of geheel losstaan van het delictgedrag. Uit de dossieranalyse blijkt dat in de adviesrapportage in sommige gevallen concreet de relatie met het gepleegde delict wordt benoemd.

D69b: *De grootste risicofactoren zijn de financiën, de beïnvloedbaarheid van betrokkene en steeds op zoek gaan naar grenzen / risicosituaties. […] Daarnaast is betrokkene impulsief en geeft hij meer geld uit dan dat hij kan missen. Zo ook ten tijde van het delict. Dit was een 'gemakkelijke' manier om geld te verdienen. De financiën zijn indirect delictgerelateerd.* (Dossier nr. 69, financiën in voorwaarden)

D94t: *Financiën zijn direct delictgerelateerd. Betrokkene had voorafgaand aan het delict meestal wel werk en inkomen, maar hij had geen reserves en zijn schulden liepen op tot 3.000 euro toen hij zijn werk kwijtraakte. Dit heeft geleid tot zijn keus voor delictgedrag.* (Dossier nr. 94, financiën in toezichtplan)

De inschatting in hoeverre een relatie bestaat tussen de financiële problemen en het delict wordt door adviseurs echter als lastig ervaren. Veel vaker worden in het adviesrapport (ernstige) financiële problemen gesignaleerd, maar de relatie met het delictgedrag niet specifiek benoemd. In die gevallen worden dan ook geen concrete financiële voorwaarden geadviseerd.

R21: *De financiële situatie is ook gewoon vaak het probleem, dan heeft het nog niet eens zozeer met het delict te maken, maar kenmerkt het wel iemands leven en de problemen waarin hij of zij zit. Vaak is het wel een aandachtspunt, al dan niet in verband met het delict.* (Reclasseringswerker advies)

D96t: *Betrokkene geeft in gesprek aan dat hij meestal delicten pleegde voor geld, waardoor we kunnen vaststellen dat er in het verleden wel een relatie is geweest tussen het delictgedrag en financiën. Gezien hij op het moment van het tenlastegelegde geen inkomen had, kan niet worden uitgesloten dat dit, indien bewezen verklaard, een rol kan hebben gespeeld bij het huidig tenlastegelegde.* (Adviesrapportage dossier nr. 96, financiën in toezichtplan)

Het achterhalen van de relatie tussen de financiële problemen en het delictgedrag wordt bemoeilijkt doordat de financiële situatie een complex domein betreft waardoor adviseurs er op basis van een of twee gesprekken niet altijd in slagen een goede analyse van de financiële situatie te geven. Het zijn juist de verdachten met een grote schuldenlast die niet altijd zicht op de schuldensituatie hebben, het probleem bagatelliseren of niet eerlijk zijn over de financiële situatie. Wanneer het lastig is de financiële situatie in kaart te brengen, kiezen adviseurs er dan ook regelmatig voor om meer algemeen geformuleerde adviezen uit te brengen, zoals het onder toezicht van de reclassering komen te staan.

Zo wordt in het adviesrapport regelmatig geconstateerd dat er sprake is van schulden of andere financiële problematiek, maar wordt dit vanwege gebrek aan informatie niet als specifiek aandachtspunt in de bijzondere voorwaarden opgenomen. De adviseurs laten in die gevallen de taak aan de toezichthouder om nader te bepalen of en in welke vorm toezicht op de financiën noodzakelijk is.

R10: *Mensen hebben vaak ook gewoon geen overzicht: ze weten het niet of de post wordt niet opengemaakt. […] het is heel wisselend, maar er zijn wel weinig mensen die echt een volledig overzicht hebben van hoe hun financiële situatie is.* (Reclasseringswerker advies)

R21: *Ik moet zeggen dat ik het altijd wel lastig vind om daar in dat eerste gesprek goed zicht op te krijgen. Ik probeer wel duidelijk te krijgen welke inkomsten er zijn, hoe hoog de inkomsten zijn, wat de vaste lasten ongeveer zijn, staan die in verhouding, komt iemand rond, welke schulden zijn er? […] Zo probeer ik het meer te inventariseren dan dat ik dat heel gericht doe… daar heb ik gewoon de mogelijkheid binnen één gesprek niet voor en daarna vaak ook niet de tijd voor om dat echt uit te zoeken.* (Reclasseringswerker advies)

R21: *Ja, op basis van dat ene gesprek, misschien twee gesprekken met iemand… dat is voor mij niet voldoende om dingen in gang te zetten. Ik zou het voorbarig vinden om te zeggen: 'Ik ga nu alvast bewindvoering regelen.' Nee, dus daarom ben ik heel bewust voorzichtig om daar concreet te zeggen van nou: 'Ik wil nu dit en dat doen en ik ga het ook doen.' Daar heb ik gewoon te weinig basis voor om dat te doen.* (Reclasseringswerker advies)

Hierbij is het ook van belang binnen welke fase van het strafproces de adviesrapportage geschreven wordt. Er is voor de adviesfase in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis veel minder tijd dan die in het kader van een PP of v.i wanneer veroordeelden zich in detentie bevinden. Uit de interviews en dossiers blijkt dat financiële voorwaarden voornamelijk in het kader van een voorwaardelijke veroordeling opgelegd worden en nog erg weinig bij een PP of v.i. (zie tabel 4.6). Na afloop van detentie is er niet altijd aandacht voor de financiën maar ook de duur van het toezicht speelt hierbij een rol. Bij verwachtte kortdurende toezichten wordt in overweging genomen of een langdurig traject als schuldhulpverlening zinvol is.

R12*: Die voorwaardelijke invrijheidsstelling kan natuurlijk ook van één maand tot twee jaar duren, dat kan van alles zijn. Als iemand bijvoorbeeld een heel kort toezicht heeft, ga je bij bijzondere voorwaarden natuurlijk ook wel kijken of je dan wel schuldhulpverlening adviseert bijvoorbeeld. Ik kijk wel constant naar wat haalbaar is.* (Reclassering toezicht)

Door verschillende respondenten binnen de reclassering wordt aangegeven dat zij ervaren dat er binnen de adviesfase nog te weinig aandacht is voor financiële problematiek, ondanks het gegeven dat de meerderheid van de verdachten te maken heeft met complexe financiële problemen. Wel lijkt hier onderscheid in regio gemaakt te kunnen worden. In sommige regio's

zoals Den Haag is meer aandacht voor de financiële situatie en lopen een aantal pilots naar financieel toezicht en een versnelde samenwerking tussen de reclassering en schuldhulpverleningsinstanties. In de meeste regio's lijkt echter nog weinig kennis over de relatie tussen het delictgedrag en financiële problemen alsook de mogelijkheden rondom financieel toezicht te bestaan. Daarbij is het voor de adviseurs, zowel binnen het volwassen- als jeugdstrafrecht, niet altijd duidelijk welke cursussen en programma's beschikbaar zijn in een regio. Het gebrek aan kennis en aanbod betreffen dus ook belangrijke redenen waarom de adviezen rondom financiën in algemene termen geformuleerd worden, zoals het volgen van de aanwijzingen van de reclassering in het algemeen, of wanneer wel financiële voorwaarden geadviseerd worden, het inzicht geven in de financiën.

R21*: Ik geef de richting aan, maar ik laat het verder wel voldoende open om daar de toezichthouder vrijheid in te geven… want die hebben er niks aan als wij al een heel strak kader uitzetten, waar ze eigenlijk geen bewegingsruimte hebben om net wat anders te beslissen. [..] Het is tweeledig. Aan de ene kant heb ik gewoon onvoldoende informatie om het echt helemaal in beton te gieten. Aan de andere kant kunnen dingen ook weer zo veranderen dat dan de toezichthouder met een voorwaarde kan zitten, waar de toezichthouder eigenlijk net niks mee kan. Dan is het een heel langdurig proces om dat te laten wijzigen.* (Reclasseringswerker advies)

Jeugdstrafrecht

Binnen het jeugdstrafrecht is, zoals in paragraaf 3.5 beschreven, de Raad voor de Kinderbescherming verantwoordelijk voor het uitbrengen van adviezen aan de Rechtbank en het OM over de best passende straf en/of maatregel. De Raad gebruikt hiervoor het *Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtsketen* (LIJ) dat wordt afgenomen in een gesprek met de jeugdige en vervolgens zijn/haar ouders. Daarnaast kunnen referenten benaderd worden door de Raad, zoals de school of eerdere hulpverlening. In het LIJ worden enkele vragen gesteld die betrekking hebben op financiën. Ten eerste wordt gevraagd naar de financiële situatie van het gezin waar de jeugdige verblijft (met de volgende antwoordopties: voldoende financiële middelen voor reguliere uitgaven; beperkte financiële middelen voor reguliere uitgaven, maar geen schulden; financiële problemen, schulden; onbekend). Daarnaast wordt het oordeel van de jeugdige gevraagd over zijn eigen financiële situatie (voldoende geld; net genoeg geld; te weinig geld voor incidentele uitgaven; te weinig geld voor dagelijkse en maandelijkse uitgaven; te weinig geld voor dagelijkse, maandelijkse en incidentele uitgaven; onbekend) en de manier waarop de jeugdige met geld omgaat (houdt aan het eind van de maand wel eens geld over en spaart; past uitgaven aan inkomsten: spaart niet en heeft geen schulden; heeft problemen met het omgaan met geld, heeft soms schulden; heeft veel problemen met het omgaan met geld, heeft vaak schulden; onbekend).

Tot slot wordt ook gevraagd naar alcohol- en drugsgebruik en gokgedrag, wat mogelijk verband kan houden met financiële problemen. De respondent werkzaam bij de Raad geeft in het interview aan dat het advies gebaseerd is op het LIJ en de personen die gesproken zijn in het onderzoek en dat aanvullend onderzoek naar de financiële situatie niet tot de mogelijkheden

van de Raad behoort (R17). Op basis van het onderzoek wordt vervolgens een advies geformuleerd en in het geval van het advies om jeugdreclassering op te leggen worden ook min of meer concrete doelen geformuleerd.

R17: *Ja we geven altijd als we de jeugdreclassering adviseren doelen mee waar de jeugdreclassering aan kan werken en dan zou dit bijvoorbeeld ook wel een onderwerp zijn. Als dat belangrijk is dan kunnen meerdere doelen gesteld worden voor de begeleiding door de jeugdreclassering.* (Beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming)

R17: *Het kan heel concreet, we kunnen zelfs zeggen van: we willen jeugdreclassering en die en die cursus erbij. Dat kan, alleen de gemeente waar die jongere woont die moet dat toevallig net ingekocht hebben en als het in het vonnis staat en dat heet dan net anders bij een andere gemeente, dan moet het eerst weer terug naar de rechter om het vonnis te laten aanpassen. Dat is niet handig, dus om die reden wordt er heel vaak een beetje in algemene termen gezegd: jeugdreclassering met extra aandacht voor de financiële omstandigheden van de jongere.* (Beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming)

Hieruit blijkt dat, net als in het volwassenstrafrecht, het ingewikkeld is om concrete doelen voor de jeugdreclassering om te zetten in bijzondere voorwaarden. Dit is afhankelijk van het zicht dat er is op de financiën van de jeugdige en van het aanbod in de gemeente waar de jeugdige woonachtig is. Daarnaast moet de raadsmedewerker op de hoogte zijn van het aanbod in de gemeenten, om dit in het advies op te kunnen nemen. Daarom is het eenvoudiger om doelen meer algemeen te formuleren, zodat de jeugdreclassering deze nader kan invullen tijdens de tenuitvoerlegging.

4.5 Overwegingen van rechters en officieren

Uit bovenstaande blijkt dat in de adviesrapportage door de reclassering al dan niet concreet als voorwaarde wordt opgenomen dat een verdachte moet werken aan de financiële situatie. Zoals gesteld worden in de praktijk nauwelijks bijzondere voorwaarden opgelegd zonder een daaraan voorafgaand opgestelde adviesrapportage (o.a. Boone, 2009; Harte et al., 2014) en het is van belang dat de reclassering in een vroeg stadium bij de strafzaak betrokken is om indien nodig financiën als voorwaarde te adviseren. In het geval er toch sprake blijkt van schulden of andere financiële problematiek maar de reclassering niet bij de zaak betrokken is, is er theoretisch de mogelijkheid een zaak aan te houden en de reclassering alsnog om een adviesrapportage te verzoeken. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk sporadisch gebruikgemaakt, maar is door respondenten nooit alleen vanwege de financiële situatie gesignaleerd.

R18: *Ja, in uitzonderlijke gevallen doe ik dat ook wel. Maar dat zou ik niet zo snel doen voor alleen financiën denk ik… dat hangt natuurlijk heel erg af van alles, maar ik zou niet zo snel voor alleen een financieel ingewikkelde situatie de zaak aanhouden, de zitting onderbreken en maanden later weer op zitting laten brengen. Tenzij je misschien een heel patroon ziet*

en je met z'n allen denkt: 'Als dit nou op de rit komt dan ziet alles er heel anders uit.' (Rechter)

Wanneer de adviesrapportage is afgerond betreft dit in het algemeen een belangrijk bron voor de officier en strafrechter om een inschatting te maken van de persoonlijke omstandigheden, de problemen van verdachten en welke bijzondere voorwaarden passend zijn. Zoals verwacht gaven alle rechters en officieren dan ook aan dat zij in grote mate gebruik maken van de adviesrapportage om een inschatting te maken van de financiële situatie en mogelijke problemen daarbij. Daarbij wordt door de betrokkenen een grote variatie ervaren in de mate waarin het werken aan de financiën specifiek als voorwaarde wordt geadviseerd. Sommige rechters en officieren hebben dat vaker terug zien komen, terwijl anderen dat niet tot nauwelijks tegenkomen in de adviesrapportages.

R22: *Tenzij de reclassering het expliciet heeft geadviseerd, hè […]. Maar ik heb het persoonlijk nog nooit meegemaakt.* (Rechter-commissaris)

Zoals uiteengezet in de vorige paragraaf wordt vaker geadviseerd algemeen reclasseringstoezicht op te leggen in plaats van een voorwaarde die concreet ziet op het aanpakken van de financiën. Daarbij geven sommige rechters en officieren aan dat ook zij niet altijd genoeg inzicht hebben in de financiën of de noodzaak ervaren een voorwaarde met betrekking tot het verbeteren van de financiële situatie op te leggen. Financiële problematiek wordt doorgaans gesignaleerd als een van de omstandigheden van de verdachten, maar niet als onderdeel waaraan verplicht gewerkt moet worden ter voorkoming van recidive. In verschillende interviews blijken officieren en rechters niet altijd aandacht te hebben voor de relatie tussen financiële problemen en delictgedrag. Daarnaast gaan zij er regelmatig vanuit dat voldoende toezicht gehouden kan worden op de financiële situatie wanneer algemeen reclasseringstoezicht wordt opgelegd zonder dit specifiek op te nemen als voorwaarde.

R22: *Nou dat vind ik het interessante aan het onderzoek, want dat is eigenlijk iets wat bij ons helemaal niet echt leeft.[…] Het is meestal wel zo dat je als bijzondere voorwaarde kunt opleggen dat ze moeten meewerken aan reclasseringstoezicht en dat ze zich moeten houden aan de aanwijzingen die de reclassering geeft, maar dat is dan wat meer algemeen en laat je het vooral aan de reclassering over om te bepalen wat die aanwijzingen dan zijn.* (Rechter-commissaris)

R25: *Al pratende kan ik mij voorstellen dat het iets is waar ik misschien nog wat minder bij stil heb gestaan tot op heden. Dat het financiële toezicht in sommige gevallen een wat sterkere rol in een bijzondere voorwaarde zou kunnen spelen dan dat dat in ieder geval in mijn praktijk tot op heden heeft gedaan. […] Dus je merkt wel een soort van eyeopener, ik heb er niet zo echt over nagedacht tot op heden.* (Officier van justitie)

R26: *Ja het zit natuurlijk ook voor een deel in het sociale verhoor wat de politie doet. Die hebben dan vaste vragen: Heeft u schulden? Wat zijn uw inkomsten? Ben je verslaafd, ben je getrouwd, heb je kinderen? Dat zijn van die vaste vragen die zij stellen en daar heb je natuurlijk al enig idee over, maar als er staat 50.000 euro schuld… dan heb ik daar verder geen gedachte over. Dan denk ik niet: 'Oh, schuldhulpverlening' of 'Oh, bewindvoering.' Dan denk ik dat is gewoon zo, klaar. (*Officier van justitie)

Naast dat er niet altijd genoeg inzicht over de relatie met het delict bestaat, wordt het werken aan de financiën binnen een strafrechtelijk kader niet altijd als wenselijk ervaren, omdat het juridisch soms lastig te rijmen is met andere strafrechtelijke maatregelen. Zo geeft een tweetal rechters aan dat de financiële problematiek van verdachten niet altijd een grote rol kan spelen binnen het strafrecht, bijvoorbeeld in gevallen waarbij ook een ontnemingsmaatregel wordt opgelegd. De rechter heeft tegenovergestelde doelen wanneer het enerzijds iemands financiën wil verbeteren door financieel toezicht op te leggen, maar de veroordeelde tegelijkertijd in een financieel lastige positie brengt door wederrechtelijk verkregen voordeel te laten betalen.

R20: *Het is juridisch onzinnig om via het strafrecht te proberen schulden te saneren. Dus ik leg dat niet op… Ja het kan wel wenselijk zijn. Ik kan iemand ook wel gunnen. Iets anders is dat het afkomen van schulden voor mij geen doel op zich is.* (Rechter)

R24*: Stel je bent een hennepkwekerij begonnen omdat je schulden hebt, dus de bel van de schuldenproblematiek gaat, daar moeten we dan aandacht aan besteden. Tegelijkertijd vraagt de officier van justitie het wederrechtelijk voordeel te ontnemen...* (Rechter)

Door sommige respondenten wordt het belang van het verbeteren van de financiële situatie in veel gevallen juist wel onderstreept en wanneer dit specifiek geformuleerd is in de adviesrapportage worden de bijzondere voorwaarden in veel gevallen overgenomen door de officier en de rechter. Maar ook volgens deze respondenten komt er niet altijd genoeg kennis over de financiële situatie boven tafel, zowel vanuit het verhoor, de adviesrapportage als de zitting. In de gevallen dat er wel financiële voorwaarden worden opgelegd maar weinig informatie voorhanden is, worden de voorwaarden vaak algemeen geformuleerd, zoals het inzicht geven in de financiële situatie van de verdachte. Wanneer er meer concrete voorwaarden geadviseerd zijn, worden ook meer concrete financiële voorwaarden door de rechter geformuleerd en opgelegd. Er worden echter ook wel eens bijzondere voorwaarden geadviseerd die niet door de strafrechter opgelegd kunnen worden. Zoals in het juridisch hoofdstuk uiteen is gezet, dienen sommige financiële maatregelen, zoals bewind of een Wsnp-traject via de civiele rechter getoetst te worden en kan de strafrechter dit niet zelfstandig opleggen.

R18: Schulden geven natuurlijk verschrikkelijk veel stress aan alle kanten en dat heeft een negatieve weerslag op alles. Dus als mensen hun financiën enigszins op de rit hebben en dat zelf ook kunnen overzien, dan geeft dat gewoon een heleboel stabiliteit. Dan hoop je dat

de verkeerde beslissingen die ze eerder namen, dat ze die nu niet meer nemen. Dus je hoopt daarmee gewoon ook recidive te voorkomen, dat is natuurlijk wat we als strafrechter aan het doen zijn […] *maar dan moet je daar ook zulke concrete en volledige informatie over hebben en dat heb je doorgaans niet.* (Rechter)

R18*: Ik denk ook dat de manier waarop je voorwaarden formuleert… dat kan niet anders van: 'inspannen om' en 'laat zich toeleiden naar bewind' of weet ik het… dat soort dingen zijn natuurlijk ook lastig om daarvan heel hard te kunnen vaststellen: je hebt je er niet aan gehouden.* (Rechter)

R20: *In een enkel geval adviseert de reclassering dat er iets moet met de centen. Dan zijn het vaak adviezen van mensen die de klok hebben horen luiden, maar niet weten hoe het werkt in schuldsaneringsland en ook niet hoe het werkt met Boek 1 bewind, dus dan ga ik het niet opleggen zoals geadviseerd.* (Rechter)

Een specifieke groep betreffen de verdachten die op zitting al aangeven niet te zullen meewerken met de bijzondere voorwaarden. Door de respondenten wordt aangegeven dat het dan vaak geen zin heeft om financiën in de bijzondere voorwaarden op te nemen, omdat de verdachte in ieder geval enige bereidwilligheid moet tonen om de bijzondere voorwaarden kans van slagen te geven.

R22: *Onze insteek – althans die van mij – is toch meer als iemand al op zitting zegt 'Ik ga toch niet meewerken', dat we het dan ook niet opleggen. […] Het wordt wel gezien ook als een kans die je iemand biedt, ook al is dat met een stok achter de deur… het is natuurlijk nooit vrijwillig, er zit een stok achter de deur. Maar het wordt wel ook gezien als kans.* (Rechter-commissaris)

Jeugdstrafrecht

Binnen het jeugdstrafrecht kan een vergelijkbare gang van zaken worden waargenomen. In jeugdzaken worden schulden veel gezien als een van de vele problemen, maar is er doorgaans weinig zicht op de schuldensituatie en de relatie tot het delict.

R13: *Als je inderdaad echt bijna kunt vaststellen van nou dit feit heeft iemand gepleegd omdat 'ie schulden heeft, dus dat is het belangrijkste probleem… dan kan ik mij voorstellen dat dat dan wel wordt opgelegd om iets te voorkomen. Als je dat niet zeker weet en het lijkt niet zozeer echt voort te komen uit het strafbare feit waar die dan voor terecht staat uit financiële problemen… dan denk ik dat het vaak ook nog wel aardig kan zijn dat dat niet wordt gevolgd dat advies.* (Jeugdofficier van justitie)

Daarnaast wordt aangegeven dat financiële voorwaarden vaak een van de vele voorwaarden betreft in een advies, waarbij de rechter kan overwegen dat het te veel wordt om alles op te leggen in een zaak. Aan de andere kant wordt het verplichtende karakter van financieel toezicht

wel gewaardeerd, omdat dit jeugdigen kan doen inzien dat delictgedrag geen structurele oplossing vormt voor het oplossen van financiële problemen (R13). Om meer aandacht te genereren voor het aanpakken van financiële problemen bij jeugdigen is in 2020 in de regio Haaglanden een pilot gestart met het verplichten van financieel toezicht. De Raad kan binnen deze pilot in zijn advies financieel toezicht opnemen in de vorm van een training in groepsverband of individuele coaching (zie verder paragraaf 5.3).

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de aard en omvang van verschillende vormen van financieel toezicht uiteengezet. Op basis van een analyse van de reclasseringsdossiers wordt geschat dat van alle zaken die tussen 2016-2018 bij de reclassering zijn ingestroomd, in 4% een financiële voorwaarde is opgelegd. In 29% van alle reclasseringsdossiers zijn financiën als een van de doelen in het toezichtplan opgenomen. Beide vormen van financieel toezicht worden voornamelijk opgelegd in het kader van een voorwaardelijke veroordeling. Verreweg de meeste cliënten onder financieel toezicht zijn man, voornamelijk in de leeftijd tussen 26 en 35 jaar. Beide vormen van financieel toezicht komen het meest vaak voor na een vermogensdelict, financiën in het toezichtplan ook regelmatig bij een gewelds- of drugsdelict.

In het tweede deel van dit hoofdstuk zijn de overwegingen van adviseurs, officieren en rechters om wel of geen financiële voorwaarden op te leggen nader geanalyseerd. Voor de eis en oplegging van bijzondere voorwaarden wordt grotendeels afgegaan op hetgeen door de reclassering geadviseerd wordt in de adviesrapportage voorafgaand aan het vonnis. Op basis van de kwalitatieve data verkregen uit de dossiers en interviews blijkt echter dat adviseurs niet altijd genoeg informatie over de financiën kunnen verzamelen binnen het korte tijdsbestek van de adviesfase. Verdachten hebben zelf niet altijd voldoende inzicht in de financiën of de relatie met het delict is lastig vast te stellen, waardoor vaak geen concrete financiële voorwaarden geadviseerd worden. Hierbij speelt ook mee binnen welk kader de adviesrapportage wordt opgesteld en wordt het bij een kort toezicht niet raadzaam geacht langdurige financiële trajecten te adviseren.

Enkele rechters betwijfelen de mate waarin binnen het strafrecht plaats moet zijn voor het werken aan de financiën, omdat dit niet altijd te rijmen valt met andere straffende maatregelen, terwijl anderen het belang juist wel onderstrepen. Rechters en officieren blijken doorgaans weinig zicht te hebben op de financiële situatie van verdachten en hebben niet altijd kennis over de relatie met het delictgedrag of zicht op de mogelijke vormen van financieel toezicht. Zo wordt ervan uit gegaan dat voldoende toezicht op de financiën gehouden kan worden in het geval er algemeen reclasseringstoezicht wordt opgelegd waardoor relatief weinig concrete financiële voorwaarden worden opgelegd.

5. Verloop en resultaten financieel toezicht

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het verloop van toezicht op de financiën bij reclasseringscliënten beschreven, ter beantwoording van de derde deelvraag:

Hoe verlopen de huidige financiële maatregelen, wat lijkt goed te werken en welke knelpunten worden ervaren?

In het vorige hoofdstuk zijn de aard en omvang van financiële voorwaarden uiteengezet en is besproken met welke vormen van financieel toezicht cliënten doorgaans te maken krijgen. In dit hoofdstuk worden het verloop en de resultaten van het financiële toezicht nagegaan. Hiervoor zal allereerst de aanvang van het toezicht uiteengezet worden (par. 5.2) en de manier waarop financiële voorwaarden bij aanvang verplichtend worden ervaren (par. 5.3). Vervolgens wordt het verloop van verschillende financiële trajecten tijdens het toezicht besproken (par. 5.4). Hierna volgt de samenwerking tussen instanties (par. 5.5) en tot slot het naleven van de voorwaarden (par. 5.6).

5.2 Aanvang van het financieel toezichttraject

Zoals uiteengezet in de vorige hoofdstukken is een onderscheid te maken tussen cliënten bij wie financiële maatregelen specifiek in de voorwaarden zijn opgenomen en cliënten aan wie is opgelegd dat zij in het algemeen aan de aanwijzingen van de reclassering moeten voldoen. Voor beide vormen van financieel toezicht geldt dat bij aanvang van het reclasseringstoezicht een inventarisatie van de problematiek wordt gemaakt. Op basis van de opgelegde bijzondere voorwaarden en de criminogene en beschermende factoren stelt de reclasseringswerker samen met de cliënt doelen op die voorts terechtkomen in het toezichtplan. Het toezichtplan betreft een dynamisch digitaal document waarin (problematische) levensdomeinen genoemd worden waaraan gewerkt dient te worden. Deze onderwerpen worden tijdens de periodieke gesprekken tussen cliënt en toezichthouder besproken. Reclasseringswerkers hebben doorgaans twee tot vier gesprekken met de cliënt nodig om een toezichtplan op te stellen (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2017).

Voor cliënten bij wie financiële maatregelen in de voorwaarden zijn opgenomen, gelden de financiën als risicofactor voor recidive en wordt doorgaans een relatie met mogelijk delictgedrag geconstateerd. Veroordeelden worden hiermee verplicht te werken aan de financiën. Omdat financiële maatregelen zijn opgenomen in de bijzondere voorwaarden, zal dit domein dus in principe in het toezichtplan terugkomen. Uit het vorige hoofdstuk bleek dit bij slechts 4% van de reclasseringscliënten het geval. Zoals beschreven kiest de rechter vaak voor een algemene formulering van de bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld omdat er op het moment van de zitting nog onvoldoende bekend is over de beschikbaarheid van een bepaalde interventie. Zodoende zijn de financiële voorwaarden doorgaans weinig concreet

geformuleerd, en ligt de invulling van de bijzondere voorwaarden voor een groot deel in handen van de reclasseringswerker.

R10: *De voorwaarde is niet dat de schulden zijn afbetaald, de voorwaarde is dat iemand daaraan meewerkt. Dat de schulden zijn afbetaald, daar kunnen wij zelfs binnen die twee jaar toezicht niet aan voldoen als je bedenkt dat een traject bij de gemeente drie jaar duurt. […] Hoe het traject er verder uitziet, dat moet de tijd uitwijzen, wat passend is in de betreffende situatie.* (Reclasseringswerker advies)

Cliënten die daarentegen geen specifieke financiële voorwaarde opgelegd hebben gekregen, worden in beginsel geacht zich te melden bij de reclassering en zich te houden aan de aanwijzingen van de reclassering en eventuele andere bijzondere voorwaarden. Ook deze cliënten stellen samen met de toezichthouder een toezichtplan op. Aan de hand van schattingen die zijn weergegeven in hoofdstuk 4 blijkt dat bij ongeveer 29% van de reclasseringscliënten de aanpak van financiële problematiek in het toezichtplan staat opgenomen.

In sommige gevallen is het direct duidelijk wanneer cliënten financiële problemen ervaren en geven zij dit ook zelf aan bij de reclasseringswerker. Respondenten benadrukken dat na detentie ook veel hoge schulden kunnen bestaan en met name tijdens het toezicht in het kader van een v.i. doorgaans hoge schulden worden gesignaleerd. Er zijn ook gevallen, zeker wanneer financiën niet als concrete voorwaarde zijn opgenomen, waar bij aanvang van het toezicht niet direct duidelijk is of en in hoeverre er sprake is van financiële problematiek. Cliënten blijken zelf niet altijd een accuraat beeld te hebben van problemen op dit gebied en het kan voorkomen dat pas na het opvragen van documenten blijkt dat er een (hoge) schuld bestaat. Zoals besproken in hoofdstuk 4, hebben juist de personen met grote financiële problemen niet altijd voldoende besef van de mate en ernst van hun financiële problematiek. Het komt dus voor dat (de ernst van) de financiële problematiek bij aanvang van het toezicht nog niet duidelijk is en in de loop van het toezichttraject pas naar voren komt.

R8: *Op het moment dat je met iemand aan de slag gaat, dan weet iemand ongeveer de helft van zijn schulden […] Ze hebben vaak het idee dat ze minder schulden hebben, dan dat ze daadwerkelijk hebben.* (Medewerker nazorg gemeente; Projectleider aanpak schulden)

De doelen die opgesteld worden in het toezichtplan verschillen weinig wanneer er wel of juist geen concrete financiële voorwaarden zijn gesteld in het vonnis. Ook in het geval een financiële voorwaarde is opgelegd, is er doorgaans geen concreet traject vastgesteld en is het aan de reclasseringswerker om samen met de cliënt een financieel traject uit te stippelen. Bij aanvang van het toezichttraject worden de financiën zoveel mogelijk in kaart gebracht en cliënten indien nodig doorverwezen naar andere instanties, zoals de Materieel Juridische Dienstverlening (MJD), bewindvoerders of gemeentelijke schuldhulpverleners. Uit de dossieranalyse blijkt dat verreweg de meeste doelen in het teken staan van het wegwerken van schulden, bij een kleiner deel gaat het om het werken aan de financiën in het algemeen, zoals het verkrijgen van een inkomen of het op orde krijgen van de financiële administratie.

Reclasseringswerkers kunnen een deel van de financiële situatie met de cliënt bespreken of in kaart brengen, maar zodra de problemen enigszins complex blijken, worden cliënten bij voorkeur doorverwezen naar organisaties die gespecialiseerd zijn op het gebied van financiën en schulden. Reclasseringswerkers kunnen bijvoorbeeld zelf contact leggen met schuldeisers of een financieel overzicht opvragen, maar zodra de hulpvraag complexer wordt, bijvoorbeeld bij het maken van een schuldenoverzicht, het berekenen van de aflossingscapaciteit of de beslagvrije voet,[12] wordt samenwerking met instanties met meer financiële expertise gezocht.

R11: *Stap één is vaak wel dat ik zeg: 'Joh neem je papieren eens mee, dan kunnen we samen eens even gaan kijken.' Ik heb er niet voor geleerd, maar je ziet dan wel snel: oh dit is echt hommeles of hier kunnen we nog wel iets mee. Nou dan meld je iemand aan bij het MJD of bij de gemeente.* (Reclasseringswerker toezicht)

R28: *De ervaring die wij met Reclassering Nederland hebben is dat er vaak wel eerst even overleg plaatsvindt. We bespreken in ieder geval telefonisch wat de situatie is en dan kunnen we nog altijd adviseren iemand aan te melden bij de MJD. Er zijn een aantal gevallen waarbij wij dan zeggen van: 'Joh, heb je dat geprobeerd?' en 'Probeer dat eens.' Lukt dat niet dan kun je nog altijd aanmelden.* (Medewerker MJD)

Toch is het ook voor de reclasseringswerkers niet altijd duidelijk waar cliënten naartoe gestuurd kunnen worden wanneer financiële problemen geconstateerd worden. Zo is er een groot verschil in het aanbod dat door gemeenten gefinancierd wordt. Volgens respondenten is in sommige regio's een beperkt aanbod van organisaties en programma's waar cliënten met financiële problemen naar doorverwezen kunnen worden en zijn er regio's waarbij de meeste programma's op een andere doelgroep dan reclasseringscliënten gericht zijn.

R11: *De drempel naar de hulpvraag is al hoog, maar het daadwerkelijke aanbod is ook zeer beperkt. En dan is het dus zo dat ik ze bijvoorbeeld naar maatschappelijk werk stuur, maar als iemand één keer niet komt dan sluiten ze het dossier.* (Reclasseringswerker toezicht)

Jeugdstrafrecht

In het jeugdstrafrecht zijn de mogelijkheden voor het werken aan het oplossen van financiële problemen bij jeugdigen nog minder uitgebreid en lijkt er minder aandacht voor te bestaan bij de verschillende instanties en in de verschillende fasen van het strafproces. Minderjarigen zijn nog niet volledig zelf aansprakelijk voor schulden die zij zijn aangegaan, omdat zij onder het gezag van hun ouders vallen. Daarom is een schuldhulpverleningstraject niet vanzelfsprekend voor minderjarigen en kan er geen civiele maatregel worden opgelegd, zoals bewindvoering.

[12] Dit betreft het bedrag waar geen beslag op gelegd mag worden in het geval er een schuldregeling gemaakt wordt, zodat met dit bedrag in ieder geval de vaste lasten betaald kunnen worden.

In het geval van jeugdigen is al eerder geconstateerd dat in het kader van een voorwaardelijke veroordeling of invrijheidstelling gesteld kan worden dat de jeugdige zich moet houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering, als bijzondere voorwaarde. Uit de interviews blijkt dat jeugdreclasseringswerkers aangeven weinig zicht te hebben op de mogelijkheden voor het volgen van bijvoorbeeld een budgetteringscursus voor jeugdigen.

R2: Je kan oppervlakkig natuurlijk wel een jongere gaan helpen met inkomsten, uitgaven en misschien een beetje inzicht verkrijgen, maar niet echt aflosregelingen of dat soort dingen […]. Eigenlijk zou je daar dan iemand vanuit de gemeente, een buddy of een schuldhulpmaatje aan willen koppelen. Dat de jeugdreclassering dat uit zet, want die hebben over het algemeen een meer coördinerende taak. Maar die mogelijkheden zijn hier in de gemeente ook niet heel erg. (Jeugdreclasseringswerker)

Een jeugdreclasseringswerker geeft aan dat de aandacht in de begeleiding vooral ligt bij de thuissituatie, de opvoeding en de school (R2). Daarnaast heeft de reclasseringswerker een coördinerende taak, waarbij gezocht wordt naar specifieke en passende hulpverlening voor de jeugdige. Verschillende respondenten geven aan dat jeugdreclasseringswerkers niet over voldoende kennis en expertise beschikken om jeugdigen te helpen met het oplossen van financiële problemen en dat een groter aanbod aan cursussen hierbij zou kunnen helpen.

R5: […] je kan heel basaal natuurlijk best iets vertellen over geld en hoe ga je ermee om, maar ja het werkt natuurlijk wel beter als daar echt gerichte programma's, of wat ik zei, cursussen voor zijn. (Beleidsmaker jeugd Ministerie Justitie en Veiligheid)

Geconcludeerd kan worden dat er binnen het jeugdstrafrecht onder de verschillende ketenpartners minder kennis en aandacht lijkt te bestaan voor financiële problematiek onder jeugdigen. Dit heeft er inmiddels toe geleid dat het ministerie van Justitie en Veiligheid een pilot is gestart omtrent verplicht financieel toezicht voor jeugdigen die in aanraking komen met het jeugdstrafrecht (zie verder par. 6.6).

5.3 Financiële voorwaarde als stok achter de deur

Hoewel de opgestelde doelen in het toezichtplan niet verschillen wanneer er wel of geen financiële voorwaarde aan ten grondslag ligt, wordt er door de toezichthouders bij aanvang van het toezicht wel degelijk verschil ervaren in de mate waarin zij verplichtend kunnen optreden. De mate waarin het voor reclasseringswerkers nodig is het verplichtende karakter van de voorwaarden te onderstrepen is afhankelijk van de motivatie van de cliënt.

Zo worden reeds bij aanvang van het toezicht verschillen ervaren in de bereidheid van cliënten om mee te werken aan het aanpakken van de financiële problemen. Hierbij kunnen drie groepen worden onderscheiden. Tot de eerste groep behoren cliënten waarbij het toezicht op financiën vanaf het begin al goed verloopt. Deze cliënten ervaren onrust of stress van

financiële problemen en nemen graag hulp aan bij het werken aan de financiën, ongeacht of dit wel of niet als bijzondere voorwaarde is opgelegd.

R12: *Als een cliënt sowieso iets aan zijn schulden wil doen, dan maakt het eigenlijk niet uit of het nou opgenomen is als bijzondere voorwaarde of niet.* (Reclasseringswerker toezicht)

R11: S*oms is het zo dat iemand het helemaal niet als bijzondere voorwaarde opgelegd heeft gekregen, maar er gewoon erg tegenaan loopt en dat we dan samen op zoek gaan van 'goh, wat heb jij nodig?' Ik heb ook mensen die op vrijwillige basis het bewind in zijn gegaan en niet als bijzondere voorwaarde.* (Reclasseringswerker toezicht)

Tot de tweede groep behoren de cliënten die bij aanvang van het toezicht juist weerstand tegen het toezicht op de financiën hebben. Financiën worden vaak als een van de meest persoonlijke en belangrijke domeinen beschouwd door cliënten, waarover zij zelf de controle willen behouden. Het uit handen geven van de eigen financiële verantwoordelijkheid kan daarbij gezien worden als falen. Uit de literatuur is bijvoorbeeld bekend dat mensen bij het aanpakken van financiële problemen schaamte kunnen ervaren en mede daardoor geen stappen in de goede richting durven te zetten (De Jong, 2017; Jungmann et al., 2001).

R12: *Vaak zie je dat financiën bij de cliënt ook heel belangrijk zijn. Je mag aan een aantal dingen vaak niet komen: aan de kinderen niet en aan het geld niet. Financiën zijn altijd wel redelijk op de voorgrond, want dat is natuurlijk waar een cliënt dagelijks mee te maken heeft.* (Reclasseringswerker toezicht)

R7: *Zelfbeschikking over je geld is het belangrijkste wat er is. Dat geldt ook voor de reguliere doelgroep* [buiten de reclassering om]. *Inkomensbeheer is ook bij de reguliere doelgroep heel moeilijk te bespreken. Je moet het zo zien: als je schulden hebt… dan kom je al in een traject bij een instantie, dan moet je al heel veel. Je hebt eigenlijk niks te zeggen. Waar je wel iets over te zeggen hebt, is het geld wat je binnen krijgt en hoe je dat uitgeeft. Als dat het enige is waar je nog zelfregie in hebt, dan houd je dat natuurlijk ook het hardst vast.* (Gemeente Detentie & Terugkeer; schuldhulpverlening)

Wanneer cliënten zoveel weerstand hebben en blijkens de eerste gesprekken niet willen werken aan de financiële situatie, ervaren toezichthouders dat zij, wanneer er specifieke financiële voorwaarden zijn opgelegd, over het algemeen genoeg druk kunnen zetten op het meewerken aan de financiën. Zo kunnen zaken waarbij cliënten de bijzondere voorwaarden niet naleven terug gemeld worden aan het OM (zie hoofdstuk 3) en dit kan als stok achter de deur werken voor cliënten. De financiële voorwaarden zorgen er volgens toezichthouders voor dat cliënten met weerstand makkelijker overtuigd en gestimuleerd kunnen worden om aan de financiële situatie te werken, waardoor met name in de beginfase sneller van start gegaan kan worden.

R12: Als de cliënt niet meewerkt en het [de financiën] *is geen bijzondere voorwaarde, dat is prima. Dan zeg ik ook van: 'Het is jouw leven.' Maar als het een bijzondere voorwaarde is dan zeg ik: 'Je moet.' Dat is meer de sanctie die eraan vast zit.* (Reclasseringswerker toezicht)

R15: *Niemand vindt het leuk om zijn financiën uit te besteden, hoe slecht ze er ook voor staan en hoe rampzalig het ook allemaal is. Zelf hebben ze het idee dat ze toch een stukje controle over hun leven aan het verliezen zijn door dat uit handen te geven. Dat weerstandgedrag is er altijd wel, maar dan helpt het soms wel als er een bijzondere voorwaarde is die als een stok achter de deur werkt van: 'Ja als je niet meewerkt, dan gaan we terug naar de rechter en kijken wat die er van zegt.'* (Reclasseringswerker toezicht)

De derde groep betreft cliënten die niet willen werken aan de financiën. In het geval een cliënt niet wil meewerken aan het financiële doel uit het toezichtplan en er geen concrete financiële voorwaarden zijn opgenomen, is er geen stok achter de deur. Het feit dat de financiën zijn opgenomen als doel in het toezichtplan biedt volgens de reclasseringswerkers onvoldoende houvast om iemand terug te melden bij het OM/CJIB en het voorwaardelijke deel ten uitvoer te laten leggen. Dit omdat de rechter alleen een tenuitvoerlegging honoreert in het geval er een concrete voorwaarde is overtreden. Wanneer een cliënt zich als voorwaarde moet melden bij de reclassering en zich alleen niet aan alle onderdelen van het toezichtplan houdt, is de ervaring dat de rechter geen concrete overtreding van de voorwaarden kan vaststellen.

R15: *Als wij een toezichtplan maken en dat tuigen we hartstikke mooi op en aan een onderdeel van dat toezichtplan werken ze niet mee… dat is dan een doel wat wijzelf bijvoorbeeld gesteld hebben, dan kunnen we eigenlijk niks, dan kunnen we geen tenuitvoerlegging schrijven, omdat er geen bijzondere voorwaarde is overtreden.* (Reclasseringswerker toezicht)

R11: *Er zullen weinig rechtbanken in meegaan. Ik kan hem erop terugsturen en dan krijgen we zitting, maar als dan de cliënt aantoont van: 'Ja ik heb met die en die al een betalingsregeling.' Dan zegt de rechter ook: 'Ja, wat vraag je nu?' Als je een goede advocaat hebt en goede stukken, dan gaan wij het als reclassering niet redden.* (Reclasseringswerker toezicht)

Wanneer cliënten niet aan hun financiële situatie willen werken en er geen concrete financiële voorwaarden zijn opgelegd, geven toezichthouders aan door middel van motiverende gesprekstechnieken en het opbouwen van een vertrouwensband te proberen cliënten hier vrijwillig aan te laten werken. De eerste gesprekken van het toezicht worden zodoende besteed aan het zoveel mogelijk wegnemen van de weerstand en het bespreken of weerleggen van verhalen die de ronde doen over de zware eisen van financiële trajecten, zoals bewindvoering. Verschillende respondenten geven aan dat zij in die gevallen bijvoorbeeld een bewindvoerder

of schuldhulpverlener uitnodigen om te laten zien hoe dergelijke financiële trajecten kunnen bijdragen aan het verbeteren van de financiële situatie.

De betrokkenheid van de reclasseringswerker is hierbij van groot belang. Verschillende reclasseringswerkers geven aan dat wanneer zij veel tijd inruimen voor het bespreken van de voordelen van financiële trajecten die ook snelle resultaten kunnen boeken, een deel van de cliënten vrijwillig mee wil werken aan zo'n traject. Omdat er geen stok achter de deur wordt ervaren, wordt het juist bij deze groep van groot belang geacht in de beginfase een goede verstandhouding op te bouwen en hen kennis te laten maken met verschillende vormen van financiële hulp. Men hoopt op deze wijze goodwill te creëren om vrijwillig aan de schuldenproblematiek te werken.

R7: *Er was laatst een jongen bij de reclassering en zijn toezichthouder vond dat hij echt onder bewind moest en de toezichthouder is dat ook uiteindelijk gelukt. Hij heeft gewoon een bewindvoerder aangewezen en gezegd van laten we maar gesprekken voeren en dat is goed gegaan. Die persoon heeft uiteindelijk ook akkoord gegeven. Dat wilde hij eerst niet, maar de toezichthouder zat daar zo sterk op… dus ik denk dat het ook verschilt per persoon; wie je tegenover je hebt en hoeveel verstand hij er zelf wellicht van heeft ook. Dat hij of zij bereid is om die stappen te nemen.* (Gemeente Detentie & Terugkeer; schuldhulpverlening)

R15: *Kijk iedereen kent die verhalen van: 'je moet je auto wegdoen, je mag niet op vakantie, je krijgt 30 euro per week voor je kinderen'… dat zijn allemaal van die Wild West verhalen. In hun netwerk wordt er ook wel gezegd: 'Wat er ook gebeurt, verzet je er tegen want je houdt geen leven over.' Dat blijkt dan allemaal erg mee te vallen, maar in eerste instantie zijn ze vaak heel angstig.* (Reclasseringswerker toezicht)

5.4 Verloop van financieel toezicht

Zoals eerder aangegeven kan de toezichthouder bij gecompliceerde financiële problematiek de cliënt doorsturen naar organisaties met meer financiële expertise. Afhankelijk van de hulpvraag zijn er verschillende voorzieningen waar cliënten aangemeld kunnen worden voor financiële begeleiding. Deze trajecten vinden zodoende plaats in het kader van het toezicht, maar worden uitgevoerd door organisaties buiten de reclassering. Zo kan het voorkomen dat financiële trajecten opgestart worden tijdens het toezicht, maar na afloop van het verplichte toezicht blijven doorlopen. Bij de financiële trajecten valt onderscheid te maken tussen cliënten die hulp behoeven bij juridische vraagstukken (o.a. via Juridisch Loket, Materieel Juridische Dienstverlening (MJD)), bij financiële zelfredzaamheid (o.a. via budgetbeheer, budgetcoaching, bewind) of bij het oplossen van problematische schuldensituaties (o.a. via gemeentelijke en wettelijke schuldhulpverlening) (Jungmann & Madern, 2017). In dit hoofdstuk zal het verloop van de meest veelvoorkomende financiële trajecten binnen het reclasseringstoezicht uiteengezet worden, aan de hand van achtereenvolgens i) het verloop van algemene schuldhulpverlening (o.a. gemeentelijke schuldhulpverlening en MJD); en de civiele maatregelen ii) bewind en iii) wettelijke schuldhulpverlening.

5.4.1 Verloop algemene schuldhulpverlening

In het geval er sprake is van financiële problemen en dan met name wanneer er sprake is van schuldenproblematiek, worden reclasseringscliënten in beginsel vaak doorgestuurd naar gemeentelijke schuldhulpverlening of de MJD. Gemeentelijke schuldhulpverlening omvat alle activiteiten die gemeenten ondernemen om personen met schulden te ondersteunen, zoals budgetcoaching, budgetbeheer of het opstellen van schuldregelingen (zie ook: Jungmann & Madern, 2017). Deze instanties trachten betaalafspraken te maken met organisaties en personen waar de cliënt schulden heeft uitstaan of schuldregelingen met kwijtschelding af te spreken. De Materieel Juridische Dienstverlening (MJD) ondersteunt cliënten eveneens op het gebied van schuldenproblematiek en begeleidt specifiek cliënten met psychisch-, sociale- en psychiatrische problemen. Daarnaast biedt de MJD ondersteuning bij eventuele juridische vraagstukken.

Het reclasseringstoezicht heeft een gemiddelde duur van twee jaar, maar de aanmelding bij bijvoorbeeld gemeentelijke schuldhulpverlening kan lang duren. Zo kan het meer dan een jaar duren voordat cliënten bij de schuldhulpverlening terecht kunnen. Vaak zijn er wel oriënterende gesprekken mogelijk, maar er is in sommige gevallen veel administratie noodzakelijk of er zijn lange wachtlijsten voordat daadwerkelijke hulp geboden kan worden. Het blijkt dan ook lastig om cliënten met een kortdurend toezicht, zoals kan voorkomen in het kader van een v.i., schuldhulpverlening binnen te krijgen.

In Den Haag is daarom recent een pilot gestart om de aanmelding bij schuldhulpverleningsinstanties sneller te laten verlopen. Hierbij wordt samengewerkt met een vrijwilligersorganisatie die cliënten ondersteunt om de aanmelding sneller en soepeler te laten verlopen. Door vrijwilligers dient samen met cliënten een map opgesteld te worden waarin alle (achtergrond)informatie omtrent de schuldensituatie opgenomen moet worden, die vervolgens ingezet wordt om het schuldhulpverleningstraject sneller van start te laten gaan.

R15: *In Den Haag doen we nu erg ons best om het traject zo snel mogelijk op te starten, daar wordt veel energie in gestoken. Het is een project, dus stel dat dat straks afgelopen is en het zou weer terugvallen naar het oude systeem… dat was rampzalig. Het was echt rampzalig. Het duurde meer dan een jaar voordat mensen in de schuldhulpverlening zaten.[…] de duur was rampzalig en er hoefde maar iets niet te kloppen en dan kreeg je het hele zwiekje weer terug.* (Reclasseringswerker toezicht)

Wanneer de aanmelding eenmaal gereed is, trachten financiële hulporganisaties samen met cliënten een overzicht te krijgen van de financiële problemen, mogelijke schulden te stabiliseren en betalingsregelingen te treffen. Afhankelijk van de ernst van de situatie kan de stabilisatiefase al meer dan een jaar duren en ook de aanvraag voor schuldregelingen bij verschillende schuldeisers kan geruime tijd in beslag nemen.

Respondenten geven aan dat het simpelweg overnemen van de financiële administratie tijdens het toezicht vaak enige verlichting oplevert, maar doorgaans niet voldoende is om gedragsverandering teweeg te brengen. Daarnaast benoemen respondenten dat onderliggende

problematiek die kan leiden tot schulden, bijvoorbeeld in het geval van verslaving, als eerste aangepakt dient te worden, omdat de schulden anders blijven oplopen. Respondenten onderstrepen het belang dat schuldhulpverleners niet al het werk uit handen nemen van cliënten, maar juist samen met de cliënt financiële problemen moeten aanpakken. Naast hulp bij de financiële administratie is het dus van belang in te zetten op het verkrijgen van financiële inzichten en vaardigheden, bijvoorbeeld door middel van budgetteringscursussen. Door de cliënt te betrekken bij de aanpak van schuldenproblematiek, wordt inzet en enige motivatie vereist van cliënten. Dit is volgens respondenten de enige manier om ervoor te zorgen dat er financiële vaardigheden aangeleerd worden die vervolgens de resocialisatie ten goede komen. Schuldhulpverleners geven aan hierin niet anders te handelen wanneer er wel of geen bijzondere voorwaarde aan ten grondslag ligt. Overtuigen van het belang te werken aan de financiën werkt hierin beter dan het simpelweg verplichten.

R28: *Het komt voor dat cliënten worden aangemeld en dan nooit komen. Of cliënten die binnenlopen, een vuilniszak met post op de tafel gooien en zeggen: 'Ga jij het lekker voor mij doen.' Maar zo zit het niet in elkaar, we gaan het samen doen. […] wij proberen ook een soort gedragsverandering te realiseren. Als jij enkel maar aan het oplossen bent, brandjes aan het blussen waarbij dan geen gedragsverandering wordt toegepast… ja dan kun je ervan uitgaan dat zo'n cliënt over een paar jaar weer voor de deur staat.* (Medewerker MJD)

Budgettrainingen zijn de enige trajecten waarvan wordt gesteld dat dit ook door middel van het simpelweg verplichten kan bijdragen aan het vergroten van financiële inzichten. Binnen het toezicht wordt echter nog weinig gebruikt gemaakt van budgetcursussen of vergelijkbare trainingen. Zo geeft een schuldhulpverlener aan dat budgettrainingen die voorheen verplicht waren bij het volgen van het schuldhulpverleningstraject, vaak na enkele bijeenkomsten tot meer financieel inzicht leidden, terwijl daar van tevoren nauwelijks animo voor was.

R14: *Voorheen was het* [de budgettrainingen] *wel verplicht, maar dat is nu niet meer zo. Ik ben er wel een voorstander dat het verplicht is, omdat daar heel veel vragen van cliënten naar voren komen. En dan hebben ze het in ieder geval alvast vaker gehoord. Dan leren in elk geval waar ze aanwezig moeten zijn of wat ze kunnen doen. Dus ik ben wel voorstander van verplichten […].* (Schuldhulpverlener)

Uit de interviews blijkt dat een aantal aspecten goed werkt bij het motiveren en overtuigen van cliënten. Dit betreft het snel resultaat verkrijgen, een vertrouwensband op kunnen bouwen, duidelijkheid verschaffen over het verloop van de trajecten en korte lijntjes tussen instanties. Zoals aangegeven kan over de toelating tot gemeentelijke schuldhulpverlening, maar ook tot de MJD, veel tijd heen gaan. Volgens respondenten werkt dit demotiverend, terwijl juist het verkrijgen van snelle resultaten in het begin belangrijk is.

R7: *Wat denk ik het beste werkt is snel resultaat. Deze doelgroep is vaak al door verschillende instanties, hulpverleners en ketenpartners benaderd in het verleden. Die hebben al veel contacten gehad, dus die hebben al twintig keer hun verhaal verteld, maar die zien nooit wat gebeuren. Wat we proberen is in ieder geval in het begin snel resultaat te krijgen. Dus goede klik, snelle klik, snelle afspraken, snel dingen proberen op de rit te krijgen en daarna doorzetten. Dan zien ze tenminste dat er iets gebeurt in plaats van dat ze vijf maanden moeten wachten.* (Gemeente Detentie & Terugkeer; schuldhulpverlening)

Kennis over en ervaring met het werken met de doelgroep van reclasseringscliënten is volgens de respondenten van belang in het opbouwen van een vertrouwensband. Sommige reclasseringscliënten kunnen veel weerstand hebben en het is daarom extra van belang duidelijkheid over het verloop van de trajecten te bieden. Ook kan regelmatig overleg met en tussen betrokken instanties het verloop van de financiële trajecten vergemakkelijken. Wanneer cliënten niet op een afspraak bij de MJD verschijnen, kunnen deze medewerkers gemakkelijk overleggen of aanschuiven bij gesprekken met de reclassering en zo het contact met cliënten onderhouden.

R7: *Als we een collega hebben die totaal niet met de doelgroep om kan gaan, dan schiet het niet op. Je moet ook met de doelgroep om weten te gaan, ik denk dat dat wel belangrijk is. Dus in ieder geval snel resultaat en duidelijkheid, heel erg duidelijk en niet proberen om dingen te maskeren. Deze doelgroep is erg gebaat bij duidelijkheid.* (Gemeente Detentie & Terugkeer; schuldhulpverlening)

R7: *[…] de doelgroep is redelijk weerbarstig, ze komen soms niet in de ochtend op hun afspraak. Er zijn er een aantal die niet in de ochtend komen. We proberen dat wel hè, dus in het begin krijg je een afspraak van mij om vier uur 's middags en dan probeer ik steeds iets eerder… om ook te werken aan dat je eerder op moet staan en op die manier proberen we dingen te doen.* (Gemeente Detentie & Terugkeer; schuldhulpverlening)

Tijdens het traject richten sommige schuldhulpverleners zich bewust op het gepleegde delict en proberen te achterhalen hoe herhalingscriminaliteit te voorkomen is. Deze schuldhulpverleners geven aan dat zij binnen het traject de drijfveren van het delict proberen te achterhalen en dit meenemen in het traject, door de kijk op financiën en de verschillende manieren om geld te verdienen bespreekbaar te maken. Hoewel dit niet voor alle schuldhulpverleners geldt, lijkt een dergelijke aanpak te kunnen bijdragen aan gedragsverandering.

R7: *Kijk veel delicten gebeuren gewoon vanwege geld, winstbejag. Redelijk veel dingen zijn daar gewoon op geënt. Dus als het dan om geld gaat, dan moet je erachter komen wat was het dan? Was het echt puur geldelijk gewin om gewoon snel rijk te worden of is het omdat je al problemen had en je die wilde betalen? Kijk als het het eerste is… ja, er zijn ook gedetineerden die geen schulden hebben. Maar als het het tweede is, dan weet je gewoon*

altijd dat er een grondslag is geweest. Dus die splitsing zou je ook nog moeten maken denk ik. Wat voor soort delict heeft iemand gepleegd. (Gemeente Detentie & Terugkeer; schuldhulpverlening)

Uit verhalen van de respondenten en de dossiers blijken de uiteindelijke resultaten wisselend, maar wanneer cliënten eenmaal in een traject zitten, worden regelmatig positieve ervaringen gerapporteerd. Schuldhulpverleners slagen er bij een groot deel van de cliënten in betalingsregelingen te treffen of de schuldensituatie te stabiliseren. In sommige gevallen worden trajecten echter niet succesvol afgesloten, ofwel door gebrek aan inzet door de cliënt ofwel door problemen met andere instanties of schuldeisers.

R28: *We hebben succesverhalen, we hebben echt cliënten die er bovenop zijn gekomen en die positief het leven tegemoet weer gaan. Maar je hebt ook cliënten die steeds terugkomen; het soort draaideurcriminelen. Die eventjes zijn gestabiliseerd en weer terugvallen in het oude patroon. Dat kan dan verslaving zijn, criminele activiteiten, noem maar op*. (Medewerker MJD)

Schuldhulpverleners maken ook mee dat cliënten niet wensen mee te werken en niet naar afspraken komen. Toezichthouders geven aan dat dit in veel gevallen te maken heeft met verslaving, een verstandelijke beperking of andersoortige problematiek. In die gevallen blijft het belangrijk te motiveren en te proberen snelle resultaten te boeken.

R12: *Ik heb er een paar die bij MJD lopen en daar gaat het een beetje met vallen en opstaan, een beetje wisselend eigenlijk. Het is dan fijn dat iemand met die cliënt meekijkt die verstand heeft van geld, maar het is natuurlijk ook zo voor onze cliënten… als het heel makkelijk was geweest, dan waren ze ook niet bij de reclassering gekomen. Het gaat vaker met vallen en opstaan dan dat het helemaal vlekkeloos verloopt. […] Een groot deel van onze cliëntengroep heeft natuurlijk ook een verstandelijke beperking en dan zie je ook wel dat dat ook niet altijd helpt in zo'n traject.* (Reclasseringswerker toezicht)

Over het volgen van budgetcursussen en -coaching hebben wij in dit onderzoek relatief weinig informatie ontvangen, maar deze zouden volgens verschillende respondenten meer ingezet kunnen worden om naast de aanpak van de financiële situatie ook financiële vaardigheden te ontwikkelen.

5.4.2 Verloop wettelijk schuldhulpverleningstraject (Wsnp)

Wanneer cliënten geen overeenkomst kunnen treffen met de kredietbank of de schuldeisers middels een minnelijk traject, kan via de civiele rechter een aanvraag gedaan worden voor een wettelijk schuldhulpverleningstraject middels de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Zoals beschreven in hoofdstuk 3 worden er verschillende eisen gesteld aan de toelating tot het wettelijk schuldhulpverleningstraject. Zo mag de schuldenaar de afgelopen tien jaar

geen Wsnp-traject hebben gevolgd, moeten de schulden te goeder trouw zijn ontstaan en dient het leven op orde te zijn om aan een schuldenvrije toekomst te werken. Het zijn juist deze eisen die het lastig maken het volgen van een Wsnp-traject concreet als bijzondere voorwaarde op te nemen, omdat het op voorhand niet altijd duidelijk is of een veroordeelde aan deze eisen kan voldoen.

Aan de wettelijke schuldhulpverleningstrajecten zijn gedurende drie jaar eisen en plichten verbonden en dit vergt gedurende het hele traject veel inzet en motivatie van de cliënt. Na toelating is de ondertoezichtgestelde dus nog niet van een succesvolle afloop verzekerd. Bij toelating tot de Wsnp wordt een Wsnp-bewindvoerder toegewezen die gedurende drie jaar de verantwoordelijkheid voor de uitgaven binnen het schuldsaneringstraject op zich neemt, verplichtingen controleert en toezicht houdt (zie ook: Jungmann & Madern, 2017).

De aanvraag van het Wsnp-traject betreft volgens respondenten en de dossiers vaak een stressvolle periode met veel complexe administratietaken en onzekerheden. En ook de eisen tijdens het schuldhulpverleningstraject worden regelmatig als lastig ervaren. Gedurende drie jaar moeten cliënten van relatief weinig leefgeld rondkomen en mogen geen nieuwe boetes of schulden maken. Wanneer er wel nieuwe schulden bij komen kan het gevolg zijn dat cliënten uit het traject moeten stappen met alle gevolgen van dien.

R12: *Ik heb nu bijvoorbeeld één cliënt die constant aan het zwartrijden is en die maakt nieuwe boetes. Als je een traject ingaat mag je een half jaar geen boetes hebben.[…] Geen nieuwe schulden, dus voor sommigen is het wel lastig om bijvoorbeeld geen schulden meer te maken.* (Reclasseringswerker)

D29b: *Het schuldsaneringstraject van betrokkene staat onder grote druk. Hij had weer twee boetes gekregen. Begeleidster heeft contact gehad en ze gaan de boetes nu nog betalen. Als dit er meer worden dan zal het traject stoppen. Het blijkt moeilijk om betrokkene hierop aan te spreken. Hij doet het af alsof het er niet is en weinig uitmaakt.* (Dossier nr. 29, financiën in voorwaarden)

Omdat er doorgaans veel tijd overheen gaat voordat toelating tot een Wsnp-traject is gerealiseerd, vindt meestal slechts een deel van dit traject onder reclasseringstoezicht plaats. Vergelijkbaar met de inzet van reclasseringswerkers en schuldhulpverleners zoals hierboven beschreven wordt ook in deze trajecten benoemd dat het constant motiveren en duidelijkheid verschaffen van belang kan zijn voor sommige cliënten.

D44t: *Schuldsanering nog steeds niet gestart, ondanks dat alle stukken klaar zijn. Duurt erg lang. Als het nog lang duurt dan heeft hij inmiddels al zoveel afgelost dat een schuldsaneringstraject wellicht niet meer nodig is.* (Dossier nr. 44, financiën in toezichtplan)

Ondanks de bovengenoemde knelpunten van een langdurige aanloop en een veeleisend traject, biedt het cliënten die eenmaal in een dergelijk traject terechtkomen doorgaans veel rust

wanneer de schulden langzaamaan worden afbetaald. Het idee dat na een moeilijke periode de schulden worden kwijtgescholden zorgt voor motivatie en verlaagt de stress. Door de lange aanlooptijd kunnen deze financiële trajecten vooral binnen langere toezichten, zoals in het kader van een voorwaardelijke veroordeling, opgestart en met goed gevolg doorlopen worden.

R1: *Het duurt zo lang voordat je eenmaal schuldenvrij bent en eigenlijk gaat het er vooral om dat iemand op een gegeven moment overzicht van de schulden heeft, betalingsregelingen zijn getroffen en alles loopt… dat die stress ervan af is. Dat is meer een haalbaar doel dan helemaal schuldenvrij op korte termijn dan.* (Onderzoeker Schulden en incasso).

5.4.3 Verloop bewind

Ook voor de aanvraag van bewindvoering geldt dat deze door de civiele rechter getoetst moet worden, waarna een bewindvoerder verantwoordelijk is voor de financiën van een cliënt. Hier kan onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten bewind: het Wsnp-bewind en het beschermingsbewind. Waar een Wsnp-bewindvoerder in beginsel voor de duur van het Wsnp-traject wordt toegewezen, kan beschermingsbewind aangevraagd worden wanneer een meerderjarige tijdelijk of blijvend niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen als gevolg van fysieke of psychische beperkingen, verkwisting of het hebben van problematische schulden (art. 431 lid 1 BW). In dit geval betreft het bewind doorgaans een jarenlang traject. Na toelating tot het traject zal de beschermingsbewindvoerder alle werkzaamheden uitvoeren die benodigd zijn om de financiële administratie van zijn cliënt bij te houden (Jungmann & Madern, 2017).

Vergelijkbaar met de aanvraag tot toelating tot een Wsnp-traject, wordt de aanvraag door de civiele rechter getoetst, waarbij in dit geval onder andere wordt nagegaan of het bewind vrijwillig wordt ondergaan en fysieke of psychische factoren het beheren van de eigen financiën onmogelijk maken. Deze toets van vrijwilligheid staat dus haaks op het verplichten van bewind als bijzondere voorwaarde.

R16: *Bewind is iets waar je vrijwillig aan begint. […] ik denk dat het de cliënten zijn waar ze* [de reclassering] *wel een redelijke verstandhouding mee hebben die kunnen doorsturen. Uiteindelijk moet de cliënt zelf tekenen, uiteindelijk moet het bij een rechtbank komen, gehoord worden… ja als de rechter allemaal vragen gaat stellen en je rent weg, dan zegt de rechter: dan doen we het niet. Daar hebben we eigenlijk niets aan, dus het zijn wel de wat meer gemotiveerde mensen die ze doorsturen.* (Bewindvoerder)

R19: *Je kan eigenlijk alleen bewind voeren als je ook gegevens krijgt. Ja en als iemand echt z'n kaken stijf op elkaar houdt, dan kan je uiteindelijk helemaal niks.* (Bewindvoerder)

Daar komt bij dat het beschermingsbewind, in tegenstelling tot het Wsnp-bewind in principe voor een jarenlang traject of voor het leven wordt opgelegd. Het gaat dus niet om de duur van het toezicht, maar met name voor de groep waarbij het aanleren van financiële vaardigheden

niet tot nauwelijks mogelijk is, zal het bewind niet zomaar stopgezet kunnen worden. Wanneer cliënten uit het bewind willen stappen, zal dit wederom door de civiele rechter getoetst worden, waarbij de bewindvoerder adviseert in hoeverre financiële zelfredzaamheid gewaarborgd kan worden.

R3: *Wij zien dat met name jongeren, wanneer zij op achttienjarige leeftijd binnenkomen, nog wel eens uitstromen voor hun dertigste levensjaar, omdat ze dan echt wel weer zelfstandigheid hebben aangeleerd. Maar mensen met een ernstigere beperking, die staan vaak levenslang bij ons onder bewind.* (Bewindvoerder)

R16: *Dan hebben ze nog dat hele batterijtje aan hulpverleners waar ze wel naartoe moeten, maar wat op een gegeven moment een keertje ophoudt… ja wij* [bewindvoerders] *blijven. Ik denk dat dat de kracht is van het bewind en het mentorschap. Zij kunnen nog zo lelijk doen, je moet wel heel lelijk doen willen wij zeggen van: we stoppen ermee.* (Bewindvoerder)

Binnen het jeugdstrafrecht is het nauwelijks mogelijk bewind op te leggen omdat dit alleen vanaf het achttiende levensjaar mogelijk is.

R9: *Wat wij binnen het strafrecht wel doen is aan iemand als bijzondere voorwaarde opleggen dat 'ie meewerkt aan bewindvoering. Dat kun je natuurlijk alleen maar doen als ze achttien zijn, als ze eronder zijn dan kan het wettelijk niet eens bewindvoering worden. Dat kan pas vanaf het moment dat ze achttien zijn, maar we doen dat met enige regelmaat om ze proberen te doordringen van het feit dat ze op financieel gebied hulp moeten vragen.* (Jeugdofficier/bewindvoerder)

Volgens verschillende respondenten wordt de aanvang van het bewind vaak als lastig ervaren. Zoals eerder in dit hoofdstuk besproken, is vooral bij aanvang van het traject weerstand en is het voor de bewindvoerder dus ook van belang een goede band met de cliënt op te bouwen. Ook hier geldt dat een vertrouwensband en het goed kunnen omgaan met de doelgroep positief bijdraagt aan de start van een bewindvoeringstraject. Wanneer het bewind in meer of mindere mate verplichtend is opgelegd, is het dus voor de bewindvoerder van nog groter belang de weerstand weg te nemen en een goede band op te bouwen.

R3: *Nou, in een eerste gesprek merk je altijd dat de persoon er zelf niet op zit te wachten. Dat is de communicatie die je gelijk vanaf dag één moet hebben. Dat het wel is van hoe beter je met elkaar gaat samenwerken, des te makkelijker het traject voor alle partijen eigenlijk wordt en des te sneller zo'n traject doorlopen is* […] *ik denk dat het zeker in dit soort gevallen bijna nooit is dat de cliënt staat te juichen van wat fijn dat ik dit er nu bij krijg.* (Bewindvoerder)

R3: *Ja, die* [motivatieproblemen] *zijn wel op te lossen. Het kost je tijd, dat is iets waar je je ongelofelijk bewust van moet zijn. Je moet er echt wel de tijd voor nemen om die relatie op*

te bouwen en om daar te komen, maar als je dat maar eenmaal gedaan hebt… ja, dan komt het los en dan kun je verder. (Bewindvoerder)

Op het moment dat een cliënt akkoord gaat met de aanvraag voor bewind, duurt het ook in dit traject doorgaans een half jaar of langer voordat formulieren ingevuld zijn, een aanvraag bij de rechter is gedaan en er uiteindelijk een zitting en beslissing is geweest. Dit terwijl cliënten soms in benarde financiële situaties verkeren en snelle overname van de financiële administratie gewenst is.

Wanneer het bewind is toegekend blijft enige medewerking van de cliënt te allen tijde noodzakelijk. De cliënt moet bijvoorbeeld blijven zorgdragen voor inkomen waaruit de schuldeisers en de bewindvoerder betaald kunnen worden. Bij een gebrek aan (structureel) inkomen kan er door de bewindvoerder geen betaalafspraak gemaakt worden met de schuldeisers en komt het bewind stil te liggen.

R1: *Er is eigenlijk niet goed bewind uit te voeren als er niet wordt samengewerkt, want bewind betekent niet handelingsonbekwaam. Jij kan als je onder bewind staat gewoon de telefoonwinkel inlopen en gewoon een telefoonabonnement afsluiten. Het ingewikkelde is dat die bewindvoerders op het kruispunt van je geld zitten, in die zin dat als het inkomen binnenkomt hij eerst je huur gaat betalen en daarna pas je weekgeld. Hij kan wel, omdat het geld daar binnenkomt, beslissingen nemen, maar je staat niet onder curatele: je bent niet handelingsonbekwaam.* (Onderzoeker Schulden en incasso)

D61b: *Loopt onder bewind, maar heeft momenteel geen inkomen om schulden af te lossen. Ongeveer schulden van rond de 50.000 euro. Bewind stopt als er in [maand] nog steeds geen inkomen is. Komt rond van salaris van vriendin. Krijgt geen leefgeld omdat er geen inkomen is.* (Dossier nr. 61, financiën in voorwaarden)

Voor sommige cliënten geeft het bewind uiteindelijk veel rust wanneer alle financiën zijn overgenomen en zo op orde blijven. Deze cliënten vinden het vooral prettig dat hun financiën en alle bijbehorende problematiek uit handen worden genomen.

R3: *Vaak zie je wel dat op het moment als mensen ervaren dat het gewoon goed loopt en dat er inderdaad voortgang zit in de oplossing van alle zaken… dan zie je wel dat mensen daar gewoon een stuk rustiger van worden.* (Bewindvoerder)

D87t: *Betrokkene geeft aan dat hij per 1 juli schuldenvrij is. Hij heeft er wel voor gekozen om verder te gaan met zijn bewindvoerder in de zin dat zij nog steeds zijn vaste lasten zal betalen en hem zal voorzien van leefgeld.* (Dossier nr. 87, financiën in toezichtplan)

Op basis van de interviews en dossiers is een groot verschil te zien in de betrokkenheid van bewindvoerders bij de cliënten. Over het algemeen heeft een bewindvoerder een veelal administratieve taak in het overnemen van de financiën. Bewindvoerders ontvangen dan ook

een standaard tarief per cliënt wat door de cliënt zelf of middels de bijzondere bijstand wordt vergoed. Wanneer alleen de financiële administratie wordt overgenomen, is er in principe weinig onderling contact nodig tussen bewindvoerder en cliënt. In die zin betreft het bewind een kale constructie waarbij het overnemen van de administratie wel degelijk rust kan brengen, maar cliënten tegelijkertijd weinig financiële inzichten bijleren over hoe zij van het leefgeld moeten rondkomen. Bewindvoerders en reclasseringswerkers geven aan dat mensen onder bewind nog steeds moeten rondkomen van soms weinig leefgeld. Maar wanneer niet wordt aangeleerd hoe met geld om te gaan, kan het maandelijks gebrek aan geld nog steeds een motivatie blijven voor het plegen van (vermogens)delicten. In deze gevallen is het dus van belang om naast het bewind andere trajecten aan te bieden voor het vergroten van financiële vaardigheden en inzichten.

In dit onderzoek hebben wij echter ook een aantal bewindvoerders gesproken die een meer coachende rol op zich nemen en tijdens het traject zoveel mogelijk financiële vaardigheden proberen aan te leren. Hier is dus onderscheid te maken tussen de reguliere bewindvoerders en de meer sociale bewindvoerders die naast de administratieve taak ook andere taken op zich nemen. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door te vragen naar de besteding van het leefgeld of door het drugs- en alcoholgebruik van de cliënt bespreekbaar te maken. Deze laatste groep bewindvoerders geeft net als de hierboven besproken schuldhulpverleners aan dat zij juist door middel van een dergelijk vertrouwen en het zoveel mogelijk verschaffen van financiële inzichten, enige vorm van gedragsverandering teweeg proberen te brengen.

Ook geldt voor veel bewindvoerders dat zij het bewind stopzetten wanneer een cliënt weer in detentie komt, aangezien er op dat moment door de cliënt geen inkomen wordt vergaard en de vergoeding voor de bewindvoerder stil komt te vallen. Een aantal bewindvoerders geeft echter aan ook tijdens een korte detentieperiode het bewind aan te houden, aangezien anders de gehele tijdrovende aanvraag tot bewind opnieuw moet worden doorlopen.

R9: *Je moet je wel realiseren dat het geen panacee is, omdat ze uiteindelijk afhankelijk zijn van het soort bewindvoerder dat ze tegenkomen. Zoals ik mij daarin opstel, ben ik niet diegene die alleen maar zorgt dat de vaste lasten betaald worden, maar ben ik ook diegene die zegt: 'Is dit nou wel een verstandige aankoop, gaan we hier met elkaar over in discussie?' 'Vind je het nou echt nodig dat je een tatoeage zet van 3.000 euro?' Dat soort discussies. Nou er zijn heel veel bewindvoerders die dat niet doen, die zeggen gewoon: 'Als het geld er is, moet jij zelf weten hoe je het uitgeeft.' Dat vind ik niet een verstandige manier van denken, maar er zijn dus veel bureautjes die dat doen.* (Bewindvoerder)

R19: *Als ze in detentie raken, dan moet je ook het bewind weer opzeggen. Het ligt eraan hoe lang, soms houd ik het aan. Als mensen twee maanden in detentie moeten ofzo dan zeg ik wel ok dan in ik gewoon niks qua tarief, maar dan laten we het doorlopen, want ze krijgen natuurlijk ook geen inkomen. Want om het dan weer op te starten is zoveel gedoe. […] Het is niet zo dat je dan een briefje naar de kantonrechter kan sturen van: goh dit is die meneer, die wilde onder bewind… we hebben het dossier nog, dus start maar weer. In wezen begint gewoon de hele procedure weer van vooraf aan. En dat is jammer.* (Bewindvoerder)

Dat na detentie opnieuw de aanvraagprocedure voor bewind moet worden doorlopen, vertraagt het proces van financiële nazorg na detentie ten zeerste. Dit terwijl schulden na een detentieperiode snel hoog op kunnen lopen.

5.5 Samenwerking instanties

Omdat meestal specialistische kennis vereist is bij de aanpak van financiële problemen, is voor het verloop van het financieel toezicht een goede samenwerking tussen de reclassering en financiële organisaties van belang. Door de RSJ (2020) is de vraag opgeworpen of de bewindvoerder ofwel toezichthouder de aangewezen persoon is om het financieel toezicht te coördineren. In de praktijk fungeert tot op heden de reclasseringswerker als 'coördinator' die toezicht houdt op het gehele traject, het verloop daarvan en de uitkomsten en wordt de reclassering dus op de hoogte gehouden door organisaties betrokken bij de uitvoer van financiële trajecten. Zij vragen en ontvangen in meer of mindere mate updates bij de betrokken organisaties en maken in principe melding bij de opdrachtgever indien zich problemen in het traject voordoen.

Door een deel van de betrokkenen wordt de samenwerking als prettig ervaren. De samenwerking is voornamelijk gebaseerd op goede contacten en korte lijntjes tussen individuen. In sommige gevallen wordt de reclasseringswerker steevast op de hoogte gehouden van hetgeen nog verwacht wordt van de cliënt, in andere gevallen verloopt de communicatie minder frequent maar worden reclasseringswerkers wel op de hoogte gehouden in het geval zich problemen voordoen.

In de samenwerking worden echter ook een aantal knelpunten ervaren. Er bestaat een groot verschil in de mate waarin uitwisseling en samenwerking tussen reclassering en financiële hulporganisaties plaatsvindt. Omdat er doorgaans niet met vaste organisaties of programma's gewerkt wordt, ervaren reclasseringswerkers soms dat het lastiger is op de hoogte gehouden te worden van het verloop van de trajecten en is dit vaak geheel afhankelijk van de medewerker die toevallig getroffen wordt. Wanneer de samenwerking goed verloopt heeft dit doorgaans te maken met de individuele inzet van de betrokkenen en niet zozeer door structurele samenwerking. In sommige gevallen is nauwe samenwerking en overleg mogelijk, maar er zijn ook instanties waarbij dat niet het geval is.

R11: *Want cliënten moeten soms echt letterlijk aan de hand meegenomen worden, heel veel instanties zijn natuurlijk vrijblijvend. Vanmorgen had ik ook een instantie die zegt: 'Joh, we zijn vrijwillig.' Ik zeg: 'Nee, niet helemaal, ik heb jullie ingeschakeld vanuit een gedwongen kader.' 'Oh, dus we moeten wat.' 'Ja, jullie moeten zeker wat.' Dat zie je bij ons ook wel, je hebt dus veel instanties die ook niet-justitiabelen begeleiden.* (Reclasseringswerker toezicht)

Juist omdat niet alle instanties gewend zijn te werken met deze doelgroep en omdat met de aanpak van financiële problematiek intensieve en langdurige trajecten gemoeid zijn, bestaat er

regelmatig frictie tussen de organisaties en reclasseringscliënten. Niet alle organisaties lijken even goed mee te werken, en respondenten geven aan dat bij een aantal organisaties regelmatig problemen ontstaan en soms onvoldoende hulp geboden wordt. Daarnaast is de samenwerking tussen reclasseringswerkers en bewindvoerders niet altijd goed. Het overnemen van de financiële administratie door de bewindvoerder biedt doorgaans niet voldoende inzichten in het aanleren van financiële vaardigheden. Om te leren hoe met rond moet komen van maandelijks leefgeld is het van belang dat daarom ook financiële trainingen of cursussen aangeboden worden.

5.6 De voordelen van financiële voorwaarden

Zoals eerder gesteld zijn er verschillende groepen te onderscheiden op basis van de mate waarin cliënten willen werken aan hun financiën tijdens het toezicht. Zo is de eerste groep cliënten vanaf het begin van het traject gemotiveerd financiële problemen weg te werken. De tweede groep betreft de cliënten die in eerste instantie weerstand ervaren maar door motiverende gespreksvoering en/of door de concrete financiële voorwaarden uiteindelijk meewerken. De derde groep betreft de cliënten die weigeren mee te werken.

Wanneer naar het verloop van het gehele traject gekeken wordt, is er voor de eerste groep cliënten nauwelijks verschil wanneer het werken aan de financiële situatie wel of niet als bijzondere voorwaarde verplicht wordt gesteld. Wanneer cliënten de noodzaak voelen om aan de financiële problemen te werken maakt het niet uit of dit wel of niet als bijzondere voorwaarde is opgelegd. Het belangrijkste verschil zit hem in de cliënten die in het begin veel weerstand ervaren om aan schulden te werken of de cliënten die in het geheel niet wensen deel te nemen. Zoals in paragraaf 5.3 uiteengezet, kan de ervaren stok achter de deur in de vorm van financiële voorwaarden in de tweede groep bijdragen aan het sneller kunnen starten met financiële trajecten in het geval cliënten veel weerstand ervaren.

Dit is anders bij de cliënten uit de derde groep die niet aan de problematische financiële situatie willen werken en ook geen financiële voorwaarden opgelegd hebben gekregen. Respondenten geven aan dat het bij deze groep niet lukt om cliënten door middel van overtuigen en motiveren te laten werken aan de financiën, en er ook geen stok achter de deur is in de vorm van financiële voorwaarden. Verschillende respondenten geven aan dat het vaak de wat jongere cliënten zijn die door cognitieve of psychische problemen hun financiële situatie niet goed kunnen overzien, maar dat ook niet uit handen willen geven. Dit betreft voornamelijk jongeren in de leeftijd tussen de 18 en 23 jaar en cliënten met lage cognitieve vaardigheden (o.a. jongeren met een licht verstandelijke beperking (LVB)) die zelf geen motivatie hebben om aan financiën te werken en ook niet altijd het probleem inzien. Zoals gesteld bevindt deze doelgroep zich vanaf het 18^{e} levensjaar in de overgang naar financiële zelfstandigheid en dit kan sommige jongvolwassenen binnen korte tijd in een benarde financiële situatie brengen. Zo hebben zij niet altijd een reëel beeld van het (legaal) verdienen van een inkomen en soms een hoog uitgavepatroon, maar zij willen hier geen verandering in brengen.

Ook binnen de andere leeftijdsgroepen bevinden zich cliënten die de financiën niet vrijwillig uit handen willen geven. Dit komt voornamelijk omdat cliënten de noodzaak niet

inzien, zelf controle over de financiën willen behouden of slechte ervaringen hebben met eerder aangeboden financiële hulp.

R11: *Nou eigenlijk de mensen die het echt nodig hebben, die werken minder goed mee. […] Dan wil je dat ze onder bewind komen, dat ze hun financiën moeten verantwoorden en dan is het: 'Nee, daar ga ik niet aan meewerken.'* (Reclasseringswerker toezicht)

R12: *Ik zie bijvoorbeeld wel, maar dat is het moeilijke, dat bij de echt wat zwakkeren bewindvoering eigenlijk perfect zou zijn. Maar het is heel moeilijk om uit te leggen dat dat beter is voor ze. Ik zie juist bij diegene bij wie het misschien heel belangrijk is, die staan er dan vaak weer niet voor open.* (Reclasseringswerker toezicht)

Wanneer er geen specifieke financiële voorwaarde is opgelegd en cliënten niet aan de financiën willen werken, wordt dus niet aan alle doelen van het toezichtplan gewerkt. Maar zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven zijn rechters niet geneigd een voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf (gedeeltelijk) ten uitvoer te leggen alleen omdat de doelen van het toezichtplan niet worden gehaald. Verschillende reclasseringswerkers geven aan dat zij in deze gevallen juist de juridische verplichting als stok achter de deur missen, omdat zij ervaren op die manier meer druk te kunnen uitoefenen op cliënten om aan de financiën te werken. Wanneer er wel financiële voorwaarden aan vast zitten, wordt dus een duidelijker pressiemiddel ervaren door de reclasseringswerkers.

R15: *Ik ben ervan overtuigd als adviseurs het vaker zouden adviseren, dat de toezichthouder er vaker mee aan het werk zou kunnen. Dat neemt niet weg dat je er wel mee aan het werk kan gaan als we vaststellen dat het zo is... het enige is dat je dan niet een stok achter de deur hebt. Als ze er niet aan mee willen werken, dan is het geen reden om de zaak te retourneren… dus dan is het eigenlijk toch een soort vrijwillig of ze er wel of niet aan mee willen werken.* (Reclasseringswerker toezicht)

Bijkomend voordeel van het door de rechter opleggen van financiële voorwaarden is dat, zoals uit de voorgaande paragrafen is gebleken, bij veel van de financiële trajecten duidelijk enige motivatie en inzet noodzakelijk is voor het slagen van het traject. Wanneer een cliënt in het geheel niet bereid is mee te werken, valt er ook niet tot nauwelijks te werken aan de financiën. Juist door financiën op te nemen als specifieke bijzondere voorwaarden biedt dit reclasseringswerkers de mogelijkheid een pressiemiddel te gebruiken en externe motivatie bij de cliënt te creëren (dat later omgezet kan worden in interne motivatie). Cliënten dienen wel zelf te besluiten om hieraan mee te werken, en bij volledig verzet zal het traject geen kans van slagen hebben.

R4: *[…] een bijzondere voorwaarde heeft altijd een component in zich dat degene die hem moet gaan uitvoeren gemotiveerd moet zijn. Dus als die motivatie er niet is… alles staat of*

valt uiteindelijk wel met of de cliënt bereid is om zich aan die bijzondere voorwaarde te gaan houden. Dat is bij iedere voorwaarde. (Beleidsmaker Reclassering)

R1: S*chuldhulpverleners vragen over het algemeen ook veel inspanning van de mensen waar ze mee samenwerken, dus zelfs bij de mensen waar geen voorwaarden zijn opgelegd zie je dat er vaak motivatievraagstukken spelen en dat die motivatievraagstukken er ook vaak toe leiden dat mensen voortijdig afhaken… de uitval in schuldhulpverlening is heel groot. Dat heeft te maken met het feit dat schuldhulpverlening nadrukkelijk een voorziening is waar je niet alleen iets krijgt, maar je moet ook veel leveren. Je moet veel concessies doen en die concessies die doen pijn.* (Onderzoeker Schulden en incasso)

Desondanks kan het, ook wanneer financiën als bijzondere voorwaarde zijn opgenomen, voorkomen dat de reclassering er niet in slaagt om tijdens het toezicht bij te dragen aan het realiseren van stabiliteit in de financiën van de cliënt. In het geval cliënten niet mee willen werken kunnen deze zaken teruggestuurd worden naar de rechter voor een tenuitvoerlegging. In de praktijk heeft echter maar een klein deel van de respondenten meegemaakt dat het toezicht wordt terug gemeld aan het OM/CJIB voor het niet naleven van alleen de financiële maatregelen.

De meeste respondenten ervaren dat de reclassering lange tijd tracht het toezicht door te laten lopen en dat alleen in uiterste gevallen, bijvoorbeeld wanneer iemand geheel niet op afspraken komt, een verzoek tot (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging doet. De reclassering probeert iemand eerst langdurig te motiveren en te overtuigen naar de afspraken te komen. Er worden over het algemeen weinig zaken teruggestuurd naar het OM/CJIB naar aanleiding van het niet naleven van een enkele voorwaarde, zoals een financiële voorwaarden.

R12: *Over het algemeen stuur ik niet heel snel iemand terug, omdat iemand hier wel zit om ook te leren. We gaan wel altijd redelijk lang door, tot iemand echt uit beeld verdwijnt of… maar ik denk dat dat ook een beetje werker-afhankelijk is. Je hebt ook werkers die heel vaak mensen terugsturen. Ik ga altijd wel redelijk lang door, ik heb volgens mij laatst voor het eerst een cliënt op deze voorwaarde teruggestuurd.* (Reclasseringswerker toezicht)

Wanneer alleen niet aan de voorwaarden van de financiën wordt voldaan, is het ook mogelijk een wijziging van de voorwaarden aan te vragen, ofwel via de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidsstelling (CVv.i.) in het kader van de v.i. of via de rechter in kader van een voorwaardelijk veroordeling. Wijzigingen van de voorwaarden aanvragen via het CCv.i. verloopt doorgaans een stuk sneller en gemakkelijker omdat daar geen rechter of getuige deskundige aan te pas hoeft te komen. Om wijzigingen van de voorwaarden via de rechter in het kader van andere modaliteiten aan te vragen, dient er een zitting gepland te worden, gaat er veel tijd overheen en is de kans klein dat de wijziging gegrond is.

R11: *Met wijzigingen van bijzondere voorwaarden* [via de rechter] *zijn cliënten het vaak niet eens, dus als je een goede advocaat hebt moet je vanuit de reclassering wel goede*

argumentatie hebben waarom je iets wel of niet vindt. Bijvoorbeeld in het geval van die meneer die ik net zei, zegt de rechtbank wel: 'Ja, maar hij heeft afgelopen zes jaar ook niet gerecidiveerd.' Dus ondanks zijn schulden heeft het niet geleid tot delictgedrag. (Reclasseringswerker toezicht)

Financiën alleen zijn meestal dan ook niet de enige reden waarom een cliënt wordt teruggestuurd. De meeste respondenten geven aan dat hier doorgaans alleen sprake van is als cliënten niet willen meewerken aan meerdere onderdelen van het toezicht. Het is dus interessant dat door reclasseringswerkers een zeer duidelijk verschil wordt ervaren in de mate waarin zij druk kunnen uitoefenen en een stok achter de deur hebben wanneer er concrete financiële voorwaarden zijn opgelegd. In de uitvoeringspraktijk blijkt dit verschil echter nauwelijks stand te houden. Zo worden zaken nauwelijks teruggestuurd alleen vanwege het niet naleven van de financiële voorwaarden, maar doordat deze mogelijkheid er wel is, ervaren toezichthouders dat dit in de werkwijze een duidelijk verschil kan maken.

Jeugdstrafrecht

In het jeugdstrafrecht wordt wisselend gedacht over de vraag of financiële maatregelen in een verplicht kader opgelegd moeten kunnen worden. Enerzijds wordt gesteld dat het kan helpen jeugdigen te bewegen daadwerkelijk mee te werken en een stok achter de deur te hebben, wanneer dit niet het geval is. Anderzijds stellen respondenten vraagtekens bij de motivatie en bereidheid tot verandering, wanneer een jeugdige geen probleeminzicht heeft en niet wil mee werken, maar daartoe wel verplicht wordt. Een ander argument dat genoemd wordt is dat wanneer probleeminzicht wel bestaat en dit blijkt uit het strafonderzoek, een verplicht traject niet noodzakelijk is, maar een basis kan zijn om in een vrijwillig kader te werken aan financiële maatregelen. Opgemerkt dient te worden dat in het algemeen weinig informatie bekend is over het verloop en de resultaten van financiële maatregelen, omdat deze nauwelijks toegepast worden in het jeugdstrafrecht. In dit onderzoek is tevens geen informatie naar voren gekomen waaruit blijkt dat financiële maatregelen onderdeel uitmaken van de resocialisatie van jeugdigen na een periode in detentie.

5.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn het verloop en de resultaten van het financieel toezichttraject uiteengezet. De concrete invulling van het financieel toezicht ligt veelal in handen van de reclasseringswerkers, zowel wanneer dit in het toezichtplan staat opgenomen als wanneer dit als financiële voorwaarde is opgelegd. Wanneer financiële problemen gesignaleerd worden, zal de reclasseringswerker de cliënt in de meeste gevallen aanmelden bij gespecialiseerde instanties of personen zoals gemeentelijke schuldhulpverlening, MJD of bewindvoerders.

Reclasseringswerkers ervaren al vanaf het begin van het traject verschil in de mate waarin zij cliënten kunnen verplichten aan de financiën te werken. Wanneer cliënten een financiële voorwaarde opgelegd hebben gekregen ervaren reclasseringswerkers een duidelijker pressiemiddel wanneer cliënten niet mee willen werken. Wanneer een financiële voorwaarde

niet wordt nageleefd, kan de zaak teruggestuurd worden voor een mogelijke tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk deel van de straf, terwijl deze stok achter de deur niet ervaren wordt wanneer financiën alleen in het toezichtplan zijn opgenomen. In beide gevallen blijft het belangrijk cliënten te overtuigen en intrinsiek te motiveren.

Voor een deel van de cliënten verloopt het werken aan de financiën binnen het toezicht goed, ofwel omdat zij al gemotiveerd waren ofwel doordat zij door de reclasseringswerkers of onder druk van de bijzondere voorwaarde meewerken. Deze cliënten komen terecht bij schuldhulpverleningsinstanties of andere organisaties en de geboden juridische en financiële ondersteuning kan in deze gevallen rust brengen. Betrokkenen geven aan dat het goed werkt om snelle resultaten te boeken, een vertrouwensband met de cliënt op te bouwen en duidelijkheid over het traject te verschaffen. De mate waarin organisaties betrokken zijn bij het verloop van het traject loopt sterk uiteen en niet alle instanties hebben ervaring met het werken met deze doelgroep, wat de vertrouwensband met cliënten en de samenwerking met de reclassering bemoeilijkt.

Over het algemeen ervaren betrokkenen dat het aanmeldingsproces lang duurt bij verschillende financiële instanties, wat de motivatie van de cliënten en financiële trajecten, vooral binnen een kort toezicht niet ten goede komt. Zodoende vindt vaak slechts een deel van het traject plaats in het kader van het toezicht. Toelating tot trajecten zoals bewind of wettelijke schuldhulpverlening vereist dat voldaan moet worden aan strenge voorwaarden, maar ook gedurende deze trajecten wordt veel inzet en motivatie van de cliënten gevraagd. Het simpelweg verplichten van financieel toezicht is dus niet afdoende om cliënten aan de financiële problematiek te laten werken. De constructie van de bijzondere voorwaarde kan weliswaar bijdragen om cliënten sneller te overtuigen van het belang mee te werken, maar doordat de trajecten ook medewerking vereisen is de inzet van de cliënt noodzakelijk.

Er zijn ook cliënten die veel weerstand ervaren en voornamelijk bij deze groep wordt het nuttig ervaren wanneer er een stok achter de deur is in de vorm van een financiële voorwaarde. In het geval iemand niet meewerkt is het theoretisch mogelijk een (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging aan te vragen. Hier wordt in de praktijk echter weinig gebruik van gemaakt.

6. Verbeterpunten en aanbevelingen financieel toezicht

6.1 Inleiding

In het laatste empirische hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vierde en laatste deelvraag:

Op welke manier kan financieel toezicht in Nederland verbeterd worden?

Zoals beschreven in de inleiding was de aanleiding van dit onderzoek na te gaan op welke wijze de bestaande financiële maatregelen binnen het (jeugd)strafrecht worden uitgevoerd en hoe die kunnen worden uitgebreid, bijvoorbeeld in de vorm waarbij de strafrechter zelfstandig civielrechtelijke financiële maatregelen kan opleggen zonder tussenkomst van de civiele rechter. Om na te gaan welke aanpassingen en uitbreidingen wenselijk worden geacht, zijn het verloop en de resultaten van de huidige vormen van financieel toezicht in het voorgaande hoofdstuk uiteengezet. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste verbeterpunten en aanbevelingen uiteengezet, zoals deze naar voren zijn gebracht door de respondenten in dit onderzoek.

6.2 Voldoende juridische mogelijkheden

Een directe aanleiding voor het uitvoeren van dit onderzoek betrof de in april 2018 aangenomen motie van Van Nispen en Van Oosten over het mogelijk maken van verplicht financieel toezicht op veroordeelde jongeren indien de rechter dat wenselijk acht. Wat precies onder verplicht financieel toezicht werd verstaan, werd uit de motie niet duidelijk. Nu al is het immer zo dat financieel toezicht in de vorm van bijzondere voorwaarde, een verplichtende werking heeft. Zoals uiteengezet in voorgaande hoofdstukken heeft de rechter de mogelijkheid financiële maatregelen op te nemen als bijzondere voorwaarde op basis van artikel 14c Sr voor volwassenen en artikel 77z Sr voor minderjarigen. Met de motie werd dan ook voornamelijk gedoeld op een uitbreiding van verplicht financieel toezicht waarbij de strafrechter zelfstandig civielrechtelijke financiële maatregelen zoals bewind kan opleggen, zonder tussenkomst van de civiele rechter. Over deze mogelijkheid is ook door de RSJ (2020) advies uitgebracht.

Over het algemeen ervaren de respondenten die voor dit onderzoek zijn gesproken genoeg juridische ruimte en mogelijkheden binnen de huidige wet- en regelgeving om veroordeelden in het kader van het toezicht te stimuleren of te verplichten aan de slag te gaan met hun financiële problemen. Op de vraag in hoeverre de strafrechter zelf civielrechtelijke financiële maatregelen moet kunnen opleggen, reageren vrijwel alle respondenten weinig enthousiast. Zoals aangegeven moet de civiele rechter toetsen of betrokkenen aan verschillende eisen voldoen om toegelaten te worden tot het bewind of een wettelijk schuldsaneringstraject. Omdat onderbewindstelling en Wsnp-trajecten intensieve trajecten zijn met verschillende voorwaarden, en bewind zelfs regelmatig voor het leven wordt opgelegd, is het van belang dat de noodzaak en achterliggende financiële situatie tot in detail onderzocht wordt.

Het achterhalen van dergelijke voorwaarden voorafgaand aan toelating tot de civiele maatregelen vereist zodoende veel specifieke kennis over deze trajecten en nauwkeurige informatie over de financiële situatie van de betrokkene. Het achterhalen van dergelijke gedetailleerde informatie over de financiën is echter niet altijd haalbaar binnen het tijdsbestek van een strafzaak. Respondenten geven aan dat financiën slechts een van de vele levensdomeinen betreft en het voor het verloop van de strafzaak niet wenselijk is disproportioneel veel tijd en inspanning voor de financiële situatie in te ruimen. De gedetailleerde en achterliggende financiële problemen worden niet als voldoende relevant gezien voor de behandeling van een strafzaak. Het is mogelijk om een zaak uit te stellen totdat er meer zicht is op de financiën, maar dit is niet wenselijk voor de verdachten, slachtoffers en andere mogelijke betrokkenen.

R24: *Dan moet je alle schulden netjes in kaart hebben gebracht. Je kunt niet iemand gewoon toelaten op een strafzitting, terwijl je de schulden niet kent. Je kan iemand niet toelaten tot de Wsnp als er geen minnelijk traject is geprobeerd. Dat zou zelfs in het nadeel zijn van de verdachte zijn, want in de Wsnp krijg je eerst de mogelijkheid om het allemaal te regelen met schuldeisers en mogelijk lukt dat en dan hoeft iemand dat wettelijke traject niet in. En dan zou je als strafrechter zeggen: 'Nou dat punt slaan we even over, je gaat meten dat wettelijke traject in.'* (Rechter)

R24: *Als je dat ooit samen zou willen brengen, dan moet je dat heel concreet met de wet doen. Dan moet de strafrechter een heel instrumentarium hebben om ook dat minnelijk traject in het voordeel van de schuldenaar, maar ook van de schuldeisers, af te ronden. Dan krijg je dus een heel gerichte strafprocedure, waarvan je weer kan afvragen wat slachtoffers daarvan vinden nog even los van de doorlooptijd.* (Rechter)

6.3 Snellere aanvraag en pauzeren bewind tijdens detentie

Hoewel respondenten voldoende juridische mogelijkheden ervaren, kan het sneller doorsturen van cliënten naar een civiele rechter voor het uitspreken van onder andere bewind of schuldsanering wel degelijk bijdragen aan het verbeteren van het proces. Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, duurt de aanvraag van deze financiële trajecten doorgaans erg lang en juist die traagheid kan de motivatie van cliënten temperen, terwijl zij op dat moment soms acute financiële hulp nodig hebben. Het is dan ook sterk aan te raden dat een veroordeelde, na oplegging van een financiële voorwaarde zoals meewerken aan het bewind, binnen een (zeer) kort tijdsbestek voor de civiele rechter kan verschijnen.

R18: *Ik zie het dus niet zo voor me dat het een nog grotere plek zou moeten krijgen in de strafzaak zelf. Maar ik zie zeker dat als schuldenproblematiek een groot aandeel lijkt te hebben in het reilen en zeilen van de verdachte, dan zou je daar eigenlijk natuurlijk iets mee moeten. Zo snel mogelijk nadat die strafzaak is afgewikkeld. […] dan zou je iemand gewoon*

op een simpele manier moeten kunnen doorverwijzen dat 'ie bij wijze van spreken de week daarna bij een schuldenrechter zit. (Rechter)

Over de veroordeelden die regelmatig in aanraking komen met justitie is doorgaans al veel documentatie voorhanden, in sommige gevallen ook over de financiën. Zodoende kan deze informatie al in een eerder stadium, bijvoorbeeld al tijdens detentie gebruikt worden om indien nodig voldoende documentatie te verzamelen zodat direct na vrijlating een bewindvoeringstraject aangevraagd kan worden. Op basis van de interviews en dossiers blijkt dat financiële voorwaarden sporadisch opgelegd worden in het kader van een v.i. of PP, terwijl de periode tijdens detentie bij uitstek mogelijkheden biedt voor het uitzoeken en voorbereiden van financiële trajecten. Temeer omdat schulden tijdens en na detentie snel kunnen oplopen waardoor het direct aanvragen van bewind na detentie uitkomst kan bieden.

Daarnaast blijkt uit de interviews dat door veel bewindvoerders het bewind wordt stopgezet op het moment dat een cliënt (opnieuw) gedetineerd is. Door het wegvallen van de financiering, dienen bewindvoerders het bewind te beëindigen en dit kan alleen weer opgestart worden door een nieuwe aanvraagprocedure te doorlopen.

R19: *Nou ja je moet de aanvraag weer helemaal opnieuw doen. Het is niet zo dat je dan een briefje naar de kantonrechter kan sturen van: goh dit is die meneer, die wilde onder bewind… we hebben het dossier nog, dus start maar weer. In wezen begint gewoon de hele procedure weer van vooraf aan. En dat is jammer.* (Bewindvoerder)

Omdat de schulden na detentie snel kunnen oplopen en er na detentie vaak (direct) weer hulp of overname van de financiële administratie noodzakelijk is, is het raadzaam dat bewindvoerders het bewind tijdens de periode van vrijheidsbeneming tijdelijk kunnen pauzeren. Op deze manier kan direct na vrijlating het bewind weer opgestart worden waardoor een nieuwe aanvraag en bijbehorende wachttijd voorkomen kunnen worden.

6.4 Vaker als bijzondere voorwaarde

Terwijl uitbreiding van de juridische mogelijkheden niet nodig wordt geacht, stellen respondenten dat er wel degelijk meer gebruik gemaakt kan worden van de huidige mogelijkheden. Zowel binnen het volwassenen- als jeugdstrafrecht kan er beduidend meer gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid om financiën op te nemen als bijzondere voorwaarde. Binnen het volwassenstrafrecht wordt dit langzaamaan vaker toegepast, maar het is sterk afhankelijk van de regio en het arrondissement in welke mate financiële voorwaarden geadviseerd en opgelegd worden. Respondenten hebben hier dan ook uiteenlopende ervaringen mee.

R12: *Ik heb zelf volgens mij… bewind zie ik eigenlijk nooit. Het kan zijn dat het wel wordt opgenomen hoor, maar ik heb tot nu toe volgens mij nog niemand gehad die dat echt had*

[…] Het woord 'schuldhulpverlening' zie ik nu best wel veel in de bijzondere voorwaarden staan. (Reclassering toezicht)

R28: *Ja de afgelopen twee tot drie jaar komt het veel meer aan bod. Met name MJD en bewindvoering. Je ziet toch dat de laatste tijden toch veel gehamerd wordt op bewindvoering.* (Medewerker MJD)

Hoewel het werken aan de financiële problemen en schulden in sommige regio's vaker in de bijzondere voorwaarden voorkomt, worden er tot op heden nog nauwelijks voorwaarden opgelegd waarbij meer financiële vaardigheden aangeleerd worden, omdat er weinig kennis over de cursussen bestaat maar ook omdat er geen aanbod aan cursussen is.

Binnen het jeugdstrafrecht wordt hier, zoals eerder uiteengezet, zelfs nog nauwelijks gebruik van gemaakt. Ook de respondenten werkzaam in het jeugdstrafrecht geven aan dat zij niet zozeer nieuwe juridische mogelijkheden wensen, als wel denken dat er in het algemeen meer aandacht voor de financiële situatie kan komen en gebruik gemaakt kan worden van financiële voorwaarden.

R13: *Ja ik denk dat er inderdaad heel weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die er al gewoon in de wet zijn. Om bijvoorbeeld te zeggen: ik geef algehele openheid in mijn financiële situatie aan de Raad of aan de reclassering in mijn toezicht. Ik heb dat nog niet voorbij zien komen.* (Jeugdofficier van justitie)

Een terugkerende kwestie binnen dit onderzoek betreft de vraag of het voor de betrokkenen werkzamer en effectiever is wanneer financiën als specifieke voorwaarde zijn opgenomen in het vonnis. Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat het opleggen van een specifieke financiële voorwaarde reclasseringswerkers kan helpen meer druk op cliënten uit te oefenen. De meeste respondenten geven aan dat zij het nuttig vinden een financiële voorwaarde als stok achter de deur te hebben om daarmee bij cliënten snellere en betere resultaten kunnen boeken. Dit geldt met name voor jongvolwassenen en cliënten met een verstandelijke beperking zoals LVB-cliënten, maar ook voor andere cliënten met financiële problemen die veel weerstand hebben tegen het meewerken aan verplichte begeleiding.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het simpelweg vaker opleggen van uiteenlopende financiële voorwaarden niet de enige oplossing lijkt en een aantal punten verdienen hier nadere aandacht. Zo kunnen financiële voorwaarden volgens de meeste respondenten cliënten net wat extra stimuleren aan de financiën te werken, maar blijft het van belang in te zetten op het motiveren van cliënten. Wanneer cliënten intrinsiek gemotiveerd zijn, worden doorgaans betere resultaten geboekt dan wanneer dit alleen door externe prikkels teweeg wordt gebracht. Het is dus van belang dat reclasseringswerkers en andere betrokkenen die aangeven vooral te motiveren bij het ontbreken van financiële voorwaarden, dit ook blijven doen wanneer er wel een financiële voorwaarde wordt opgenomen. Daar lenen de financiële voorwaarden zich bij uitstek voor, aangezien uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat vrijwel alle trajecten inzet en motivatie van de betrokkenen vereisen.

Alleen voor trainingen zoals budgetcursussen geeft een aantal respondenten aan dat dit in meer verplichtende vorm juist goed kan werken, omdat daar heldere verplichtingen zijn neergelegd (zoals het bijwonen van een aantal bijeenkomsten), waarop iemand kan worden afgerekend. De uitbreiding van dergelijke trainingen komt in de volgende paragraaf aan bod.

Daarnaast geldt dat een veroordeelde wel moet kunnen voldoen aan de gestelde voorwaarden. Wanneer cliënten teruggestuurd worden vanwege het niet naleven van de voorwaarden, is het mogelijk dat het voorwaardelijk deel van de straf ten uitvoer wordt gelegd waardoor iemand vervolgens geheel uit het oog van de reclassering verdwijnt en er van toezicht op de financiën niets meer terecht komt. Daardoor wordt niet alleen het toezicht op de financiën afgebroken, maar ook op de andere levensdomeinen waar al dan niet succesvol aan gewerkt is. Zo is het tevens belangrijk niet te veel bijzondere voorwaarden op te leggen, aangezien hierdoor het gevoel van verplichting versterkt wordt en cliënten op meerdere levensgebieden weerstand kunnen ervaren (zie ook Verweij & Weijters, 2020).

R12: *Ik heb ook wel eens een cliënt gehad, die had bijvoorbeeld zeven bijzondere voorwaarden liggen. Ja dan denk je: het moet ook uitvoerbaar zijn. Op papier zou het heel mooi zijn als je het oplegt, maar we hebben ook te maken met de praktijk. We zitten natuurlijk ook met de cliënten die niet zo goed tegen 'moeten' kunnen*. (Reclasseringswerker toezicht)

Gezien bovenstaande belemmeringen is het van groot belang dat financiële voorwaarden nauwkeurig in het vonnis geformuleerd worden. Zo dient bij de financiële voorwaarden ruimte gelaten te worden voor de nadere invulling door de reclasseringswerker, maar deze open formulering kan tegelijkertijd als stok achter de deur werken waardoor cliënten sneller aan de financiën werken. Op die manier kan het de reclassering ondersteunen in het motiveren van de aanpak van financiën maar moet het niet dermate concreet zijn dat cliënten niet aan de voorwaarden kunnen voldoen. Gezien de soms beperkte financiële inzichten die in de adviesfase naar voren komen, zal een dergelijke formulering die enige houvast, maar tegelijkertijd flexibiliteit biedt, uitkomst kunnen bieden.

6.5 Meer kennis en aandacht voor financiën in adviesfase reclassering

Om financiële voorwaarden vaker op te kunnen leggen, is het noodzakelijk dat er binnen de adviesfase meer aandacht komt voor de financiële situatie. Zo is uit hoofdstuk 4 gebleken dat rechters en officieren bij het opleggen van de bijzondere voorwaarden in sterke mate afgaan op hetgeen door de reclassering aanbevolen wordt in de adviesrapportage.

R15: E*r zijn bijvoorbeeld wel aanwijzingen dat zo iemand dat dan uit geldgebrek heeft gedaan, die delicten zijn wel te koppelen, maar als het meer geadviseerd zou worden zou het ook meer opgelegd worden. Zo simpel is het volgens mij*. (Reclasseringswerker toezicht)

R15: *Het begint wat meer vorm te krijgen dat het opgelegd wordt. Ik denk ook dat de reclassering daar wel een hand in eigen boezem moet steken, want heel vaak worden dingen natuurlijk opgelegd die wij zelf adviseren.* (Reclasseringswerker toezicht)

Hierbij is ook de juridische modaliteit waarbinnen de financiële voorwaarde wordt opgelegd van belang. Zo blijkt het in de adviesfase lastig binnen een kort tijdbestek de complexe financiële situatie te achterhalen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat modaliteiten met een (zeer) korte adviesfase, bijvoorbeeld bij een schorsing van de voorlopige hechtenis, nog weinig financiële voorwaarden opgelegd worden (Boone et al., 2019). De adviesfase binnen andere modaliteiten biedt daar echter meer ruimte voor. Zo kan juist de fase na detentie meer ruimte bieden voor het inventariseren van de financiële problematiek, maar in de praktijk wordt hier nog weinig gebruik van gemaakt. Uit de dossieranalyse blijkt dat in het kader van een v.i. of PP zeer weinig financiële voorwaarden opgelegd worden. Dit is echter verwonderlijk aangezien uit de literatuur blijkt dat rond de 60% van de ex-gedetineerden met schulden kampt en tijdens detentie de financiële problematiek kan verergeren, bijvoorbeeld omdat er geen inkomen is (Hanrath et al., 2018; Koenraadt et al., 2020; Van Beek et al., 2020bDaarnaast blijken cliënten in het kader van een v.i. vaak hoge schulden hebben. Ook binnen het jeugdstrafrecht is weinig bekend over de mate waarin financiën een aandachtspunt zijn in het kader van de resocialisatie na detentie. Veel jongeren die een JJI verlaten zijn inmiddels 18 jaar geworden en dat biedt tevens mogelijkheden om maatregelen in het civielrechtelijk kader te treffen.

Om vaker financiële voorwaarden op te leggen is het dus noodzakelijk om in de adviesfase extra aandacht voor de financiën te hebben, zodat de financiële problematiek voorafgaand aan het vonnis zoveel mogelijk in kaart gebracht kan worden. Dit zal enerzijds verbeterd kunnen worden door bij adviseurs de kennis te vergroten over de manier waarop schuldenproblematiek het risico op recidive kan verhogen en anderzijds door tijdens detentie al meer inzicht te verkrijgen in de financiële situatie, bijvoorbeeld in het kader van een v.i. of PP. De verwachting is dat adviseurs op die manier een betere inschatting kunnen maken van de financiële situatie in relatie tot mogelijk delictgedrag waardoor financiële voorwaarden vaker geadviseerd kunnen worden.

Dit is vooral van belang in het geval er civiele trajecten, zoals bewindvoering of schuldhulpverleningstrajecten van toepassing zijn. Aan dergelijk langdurige en intensieve trajecten, waar niet eenvoudig uitgestapt kan worden, dient een heldere motivering ten grondslag te liggen wat niet altijd gegeven kan worden op basis van enkele gesprekken in de adviesfase. Voor het adviseren van voorwaarden die te maken hebben met het aanleren van financiële vaardigheden zal dan ook een minder uitgebreide analyse van de financiën noodzakelijk zijn dan wanneer de aanvraag van bewind of schuldhulpverlening als advies gegeven wordt.

R10: *Als je zegt van hé iemand moet onder bewindvoering, dan denk ik dat je toch eerst een goed beeld moet hebben van wat er allemaal al is geweest, gedaan en gebeurd en waar dat aan heeft gelegen. Bewindvoering is ook nogal een stap, het is niet niks. Soms zijn er wel*

cliënten dat ik denk van ja dat kan niet anders dit moet echt onder bewindvoering, maar er zijn er ook genoeg daar kom je dan in de loop van de tijd achter, dat is niet iets wat je op dag één al weet. (Reclassering advies)

6.6 Specifieke programma's gericht op financiën en nauwere samenwerking

Een ander verbeterpunt betreft de grote regionale verschillen in de mate waarin professionals in de strafrechtsketen gespecialiseerd zijn in de aanpak van financiële problemen. Betrokkenen blijken niet altijd op de hoogte van de mogelijke trainingen en cursussen die aangeboden worden, waardoor financiële trajecten minder vaak opgelegd worden. Eerder onderzoek heeft reeds aangetoond dat rechters doorgaans niet goed op de hoogte zijn van uitvoeringsmodaliteiten (Boone et al., 2009; Harte et al., 2014) en uit dit rapport blijkt dat rechters ook op het gebied van financiën weinig weet te hebben van de verschillende financiële trajecten of cursussen die aangeboden kunnen worden. Omdat financiële voorwaarden doorgaans worden opgelegd middels de restcategorie 'voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende' (art. 14c lid 2 onder 14 Sr en 77z Sr) waarin geen specifieke programma's of voorwaarden naar voren komen, is gebleken dat voor adviseurs, rechters en officieren vaak niet duidelijk is welke interventies gericht op financiën zowel geschikt als beschikbaar zijn.

R21*: Ik had een beetje een haat-liefdeverhouding met de gedragsinterventies. Het aanbod wisselt heel erg en de beschikbaarheid wisselt ook heel erg, waardoor ik er minder enthousiast over ben geworden. Dan adviseer je iets, dan denk je 'ja leuk' en dan bestaat het opeens niet meer.* (Reclassering advies)

R21: *Nee, naar mijn weten is dat [budgetteringscursus] niet iets wat wij echt in een officieel aanbod hebben van gedragsinterventies. Misschien wel dat het door een oud budgetteringstrainer één op één gegeven kan worden, dat zou misschien nog wel gebeuren… maar dat weet ik niet.* (Reclassering advies)

Hoewel de gedragsinterventie Budgetteren in 2009 voorlopig als erkende interventie is opgenomen geweest, is deze gedragsinterventie in 2011 door de erkenningscommissie Justitiële Interventies als 'niet erkend' beoordeeld (Wiersema, 2011). Zo kon door onderzoek niet worden vastgesteld dat deze interventie een bijdrage levert aan het verminderen van recidive. Sindsdien wordt de budgetteringscursus nog sporadisch opgelegd als gedragsinterventie. Respondenten geven aan dat het echter goed zou werken als specifieke programma's met de focus op financiën erkend zouden worden. Dit zorgt voor een bredere bekendheid, waardoor de financiële programma's ook vaker geadviseerd en opgelegd zullen worden. In dat geval hoeft een financiële training niet meer alleen opgelegd te worden binnen de restcategorie betreffende het gedrag van de veroordeelde (art. 14c lid 2 onder 14 Sr) maar kan de rechter deelname aan financiële trainingen of trajecten vaker verplichten middels andere

bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van een gedragsinterventie middels art. 14c lid 2 onder 13 Sr.

R11: *Het zou fijn zijn als er gewoon een justitieel aanbod komt gericht op financiën. Dan denk ik niet alleen budgetbeheer, maar groter. Je hebt de CoVa Cognitieve Vaardigheidstraining, maar dat gaat niet specifiek over het stukje financiën. Het zal dus gaan om het creëren van waardebesef, maar ook leren hoe je een map of financiën bijhoudt.* (Reclasseringswerker toezicht)

Het is tevens van belang het aanbod van programma's die gericht zijn op de aanpak van financiën binnen een justitieel kader te vergroten. Dit betreft enerzijds organisaties die ervaring hebben met de aanpak van financiële problematiek en die kunnen ondersteunen bij het wegwerken van schulden. Een goed voorbeeld is de Materieel Juridische Dienstverlening (MJD) waar medewerkers ervaren zijn in het werken met de doelgroep van reclasseringscliënten. Anderzijds kunnen specifieke trainingen gericht op het aanleren van financiële vaardigheden bijdragen aan het ontwikkelen van nieuwe inzichten en op die manier bijdragen aan de resocialisatie. Zo betreft het bewind een belangrijk traject om de financiële administratie op orde te houden, maar wordt binnen dit traject nauwelijks stilgestaan bij het aanleren van financiële vaardigheden, zoals het op orde houden van de financiële administratie of het rondkomen van (weinig) leefgeld. Van dergelijke financiële programma's en trainingen wordt zowel binnen het jeugd- als volwassenstrafrecht nog nauwelijks gebruik gemaakt.

Voor een goed verloop van het toezicht op de financiën is het daarom van belang dat er ook binnen en tussen de betrokken instanties goede samenwerking en informatie-uitwisseling plaatsvindt. Dit betreft enerzijds het contact tussen bewindvoerders en reclasseringswerkers. Alleen wanneer de reclasseringswerker op de hoogte wordt gehouden kan nagegaan worden of en hoe, naast de overname van de financiële administratie, ook financiële vaardigheden worden aangeleerd. De informatie-uitwisseling is anderzijds van belang voor de betrokken organisaties bij de oplegging van financiële voorwaarden. Zo is uit het voorgaande gebleken dat er nauwelijks voorwaarden worden opgelegd zonder een voorafgaand advies daarover door de reclassering. Een verbeterde afstemming tussen de verschillende fasen van het strafproces, zal bijdragen aan het meer efficiënt en effectief kunnen uitvoeren van financieel toezicht. Dit betreft bijvoorbeeld de uitwisseling tussen de rechterlijke macht en de reclassering of de uitwisseling binnen de reclassering tussen adviseurs en toezichthouders. Zo is er vanuit de reclassering alleen terugkoppeling naar de rechtbank wanneer zaken teruggestuurd worden, maar zou meer informatie-uitwisseling over de uitwerking van wel of niet concreet geformuleerde voorwaarden, de werkwijze van de reclassering bevorderen. Zo kunnen (meer) concreet geformuleerde financiële voorwaarden de reclassering meer houvast bieden bij de uitvoering van het toezicht op de financiën.

R18: Ik vind het ook heel nuttig als wij als rechtspraak de concrete knelpunten van de reclassering zouden kunnen kennen. Dan moeten we kijken of we daar nog een mouw aan kunnen passen. (Rechter)

Informatie-uitwisseling tussen de adviseurs en toezichthouders bij de reclassering kan bijdragen aan een formulering van de adviezen waar toezichthouders bij de uitvoering beter mee uit de voeten kunnen.

6.7 Bij jeugdigen meer aandacht voor financiële problematiek

Tot slot kan op basis van de interviews geconcludeerd worden dat er over het algemeen binnen de jeugdstrafrechtketen nog weinig kennis en kunde bestaat over financiële problematiek bij jongeren en de relatie met criminaliteit. Binnen de gehele keten wordt er nog weinig aandacht aan dit onderwerp besteed. Dit start bij de advisering, waar het een kleine rol inneemt, waardoor vervolgens ook op het niveau van het OM en de Rechtbank weinig aandacht is voor financiële problemen en de relatie tot het gepleegde delict. In de uitvoering valt op dat weinig bekend is over het bestaan van trainingen, cursussen of andere hulpverlening op dit gebied, op gemeentelijk niveau. Dit kan ook te maken hebben met het feit dat sinds de decentralisatie van de jeugdhulp gemeenten ieder afzonderlijk verantwoordelijk zijn voor het (forensische) jeugdhulpaanbod. Het aanbod is daardoor niet in iedere gemeente hetzelfde.[13] Het is dus van belang financiën als aandachtpunt te maken, zodat financiële problemen ook binnen het jeugdstrafrecht beter in kaart gebracht en in een eerder stadium aangepakt kunnen worden. Met name in de overgang naar meerderjarigheid, wanneer de jeugdige 18 jaar wordt, kan het van belang zijn om extra aandacht te besteden aan financiële problemen. Jongvolwassenen worden steeds meer financieel onafhankelijk van hun ouders en meer verantwoordelijk voor hun eigen financiën. Wanneer een jongere al schulden heeft, kan dit probleem verergeren.

R17: *Door er meer aandacht aan te besteden in het onderzoek, specifiek uit te vragen hoe het nou zit met financiële problematiek en schulden, om dan het beter in kaart te brengen en ook vaker te adviseren om daar iets mee te doen. Of in een vrijwillig kader of in een gedwongen kader via de jeugdreclassering*. (Beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming)

Het gebrek aan aandacht voor deze problematiek heeft al geleid tot het starten van een pilot, naar verplicht financieel toezicht voor jeugdigen. Deze wordt uitgevoerd in de regio Haaglanden in samenwerking met het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering. Het doel van deze pilot is om te verkennen op ‘welke wijze verplicht financieel toezicht in het jeugdstrafrecht ingericht kan worden, zodat dit een bijdrage levert aan

[13] Eerder zijn in dit kader ook zorgen geuit over de het niet tijdig beschikbaar zijn van zorg, een beperkt aanbod van zorg in gemeenten en de beperkte mogelijkheden voor rechters om maatwerk te leveren (Bruning et al., 2018; Friele et al., 2018).

het voorkomen van recidive, (verdere) schulden en de inning van financiële sancties'.[14] De Raad heeft de taak om op basis van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) te inventariseren of schuldenproblematiek speelt bij een jeugdige verdachte. Indien een jeugdige gebaat zou kunnen zijn bij financieel toezicht zal de Raad in het strafonderzoek nader onderzoek doen naar de financiële omstandigheden van de jeugdige. Indien de voorwaarde wordt opgelegd, kan afhankelijk van de ernst van de financiële problematiek het financieel toezicht plaatsvinden in de vorm van een training in groepsverband of in de vorm van individuele coaching, voor een periode van 6 maanden.[15]

6.8 Conclusie

In het laatste empirische hoofdstuk zijn de verbeterpunten met betrekking tot financieel toezicht in kaart gebracht. Vrijwel alle betrokkenen bij het financieel toezichttraject in dit onderzoek geven aan voldoende over juridische mogelijkheden te beschikken om veroordeelden binnen het toezicht aan de financiën te laten werken. Binnen het volwassenenstrafrecht wordt de afgelopen jaar langzaam meer gebruik gemaakt van de mogelijkheid financiële voorwaarden op te leggen. Binnen het jeugdstrafrecht komt dit echter nog nauwelijks voor.

Het verplicht opleggen van civiele maatregelen als bewindvoering of een Wsnp-traject door de strafrechter wordt door betrokkenen niet wenselijk geacht. De voorwaarden voor toelating dienen door de civiele rechter getoetst te worden en om dat te kunnen nagaan is een gedetailleerd inzicht in de financiële situatie en zelfredzaamheid noodzakelijk. Hier is tijdens de behandeling van de strafzaak geen tijd en ruimte voor en levert ook geen voordelen op voor betrokkenen van de strafzaak. Wel is het raadzaam de gang tussen straf- en civiele rechter te versnellen. Waar een veroordeelde nu in de praktijk minstens een half jaar moet wachten op toelating tot civiele maatregelen, zou een snellere toegang tot de civiele rechter ervoor kunnen zorgen dat de (soms beklemmende) financiële problematiek in een veel eerder stadium aangepakt kan worden.

Verder zijn er voor de reclasseringswerker beduidend meer mogelijkheden om cliënten te stimuleren aan de financiën te werken in het geval er door de rechter een financiële voorwaarde is opgelegd. Met de financiële voorwaarde als stok achter de deur ervaren zij cliënten sneller te kunnen overtuigen en stimuleren. Wanneer financiën alleen in het toezichtplan staan en niet als bijzondere voorwaarde zijn opgelegd, kan de reclasseringswerker niks anders dan blijven motiveren. Om vaker bijzondere voorwaarden op te kunnen leggen is het noodzakelijk dat al in de adviesfase meer aandacht voor de financiën en kennis over de relatie met delictgedrag komt. Hoewel de adviesfase in het kader van sommige juridische modaliteiten erg kort is, kan er bijvoorbeeld tijdens en na afloop van detentie nog veel meer informatie over de financiën verzameld worden. Juist tijdens detentie kunnen financiële

[14] Zie: https://wodc.nl/onderzoeksdatabase/3164-ontwikkeling-evaluatie-kalender.aspx?c=&k=&id=xyhgwdG4LQx_obOzLCxz4sZqIQpkQuFSW20JcrRPNteZh1pN6K9t8gKPpeoJQnb67C10RrmNwQVDDt_qSgW6AQ2

[15] Idem.

problemen verergeren. Een nauwkeurige formulering van de financiële voorwaarden is hier van belang, zodat de voorwaarde houvast kan bieden binnen het toezicht, maar daar tegelijkertijd door de reclasseringswerker nader invulling aan gegeven kan worden op het moment dat de financiële situatie beter in kaart is gebracht.

Naast het vaker opleggen van de bijzondere voorwaarde is het van belang dat het aanbod van programma's, trainingen en instanties met ervaring binnen een verplicht kader uitgebreid wordt. Met name binnen het jeugdstrafrecht zijn er nog nauwelijks mogelijkheden waar jongeren met financiële problematiek naartoe gestuurd kunnen worden, maar ook binnen het volwassenstrafrecht hebben nog veel instanties weinig ervaring met het werken binnen een verplicht kader. Daarnaast wordt er weinig gebruik gemaakt van het aanleren van financiële vaardigheden en zijn er te weinig cursussen voor reclasseringscliënten. Wanneer er vaste programma's en trainingen aangeboden kunnen worden, is de verwachting dat ook de samenwerking tussen de reclassering en de betrokken instanties verbeterd zal worden.

7. Conclusie en discussie

7.1 Inleiding

Naar aanleiding van de motie in de Tweede Kamer waarin het mogelijk maken van verplicht financieel toezicht bij jongeren is verzocht, is door het Ministerie van Justitie en Veiligheid opdracht gegeven om middels verschillende onderzoeken na te gaan hoe invulling gegeven moet worden aan het financieel toezicht, wat het verloop en de resultaten zijn van huidige vormen van financieel toezicht en op welke manier dit uitgebreid zou moeten worden. Het doel van het onderhavige onderzoek was inzicht te geven in het verloop en de verbeterpunten van de huidige vormen van financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht. Hiervoor zijn de huidige juridische mogelijkheden, de aard en omvang van verschillende vormen van financieel toezicht, het verloop van financiële toezichttrajecten en eventuele uitbreidingsmogelijkheden en verbeterpunten nader onderzocht. In het laatste hoofdstuk van dit rapport wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek:

Hoe verlopen de huidige financiële maatregelen binnen het (jeugd)strafrecht en op welke manier kan het financieel toezicht verbeterd worden?

Ter beantwoording van deze centrale vraag is onderzoek uitgevoerd door middel van desk research, dossieronderzoek en interviews met 28 respondenten. Op basis van desk research is een inventarisatie van de huidige juridische mogelijkheden gemaakt. Dossieronderzoek is uitgevoerd door middel van analyse van 196 dossiers bij Reclassering Nederland, waarvan in 93 dossiers financiële voorwaarden zijn opgelegd en in 103 dossiers financiën in het toezichtplan zijn opgenomen. Op basis van de beschikbare dossiers en de steekproef is de aard en omvang van financieel toezicht in de periode 2016-2018 uiteengezet en zijn de resultaten van de financiële trajecten binnen het toezicht geanalyseerd. De 28 interviews zijn gehouden met respondenten die op verschillende manieren bij de vormgeving en uitvoering van financieel toezicht betrokken zijn, zoals beleidsmedewerkers, rechters, officieren, reclasseringswerkers, schuldhulpverleners en bewindvoerders. Op basis van de verkregen interviewdata is uiteengezet wat de overwegingen zijn voor het wel of niet opleggen van financiële voorwaarden, zijn het verloop van de financiële toezichttrajecten beschreven en zijn de knel- verbeterpunten in kaart gebracht.

In dit laatste hoofdstuk zal het antwoord op de hoofdvraag opgedeeld worden in de bespreking van juridische mogelijkheden en aard en omvang van de huidige vormen van financieel toezicht, het verloop van het toezicht op de financiën, de verbeterpunten en wordt afgesloten met een aantal beperkingen van het onderzoek en algemene discussiepunten.

7.2 Juridische mogelijkheden, aard en omvang

Uit de juridische analyse is gebleken dat binnen zowel het volwassenen- als het jeugdstrafrecht financiële maatregelen in een voorwaardelijk traject opgelegd kunnen worden. Dit betekent dat

onder andere in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis, een voorwaardelijke veroordeling en een voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden opgelegd kunnen worden, waaraan de persoon zich moet houden gedurende een bepaalde periode. Specifieke voorwaarden die zien op het werken aan financiële problematiek zijn niet in de wet opgenomen. Wel kunnen dergelijke voorwaarden worden gebracht onder een meer algemene categorie bijzondere voorwaarden, zoals het deelnemen aan een gedragsinterventie of de ruime restcategorie, 'voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende'.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is vervolgens achterhaald wat de aard en omvang van de verschillende vormen van financieel toezicht zijn. Op basis van een kwantitatieve analyse van de willekeurig geselecteerde reclasseringsdossiers is een schatting gemaakt dat in 4% van de reclasseringsdossiers een specifieke financiële voorwaarde is opgenomen en dat in 29% van de reclasseringsdossiers het werken aan de financiën onderdeel is van het toezichtplan dat is opgesteld door de reclasseringswerker.

Er is een aantal kenmerken te benoemen van het toezicht op de financiën in de huidige vorm. Zo komen financiën in het toezichtplan het meest vaak voor bij een voorwaardelijke veroordeling (51%) en een schorsing van de voorlopige hechtenis (23%). In totaal is 91% van de cliënten waarvan het werken aan financiële problemen in het toezichtplan is opgenomen man en is de grootste groep in de leeftijd tussen 26 en 35 jaar (30%). Financiën in het toezichtplan komen het meest vaak voor bij vermogensdelicten (44%) of geweldsdelicten (23%). Financiële voorwaarden worden het vaakst opgelegd in het kader van een voorwaardelijke veroordeling (40%) of TBS (16%). Daarbij wordt het in 89% van de gevallen aan mannen opgelegd en heeft ook hier de grootste groep de leeftijd tussen de 26 en 35 jaar. Financiële voorwaarden worden verreweg het vaakst opgelegd na een vermogensdelict (59%).

Op basis van de interviews en een kwalitatieve analyse van de dossiers is tevens achterhaald wat aan de 'voorkant' van het strafproces overwegingen zijn om wel of geen financiële voorwaarden op te leggen. Zoals eerder beschreven in de literatuur en ook in dit onderzoek wordt bevestigd, worden in de praktijk niet of nauwelijks bijzondere voorwaarden opgelegd zonder dat dit door de reclassering geadviseerd is in de adviesrapportage voorafgaand aan het vonnis. Het blijkt tijdens de adviesfase echter lastig om binnen een of twee gesprekken die gereserveerd zijn voor de adviesgesprekken de financiële situatie, al dan niet in relatie tot het delict, te achterhalen. Verdachten lijken niet altijd eerlijk over de financiën of zijn zich niet altijd bewust van de ernst van de financiële problemen, maar ook is het voor adviseurs lastig de relatie tussen de soms complexe financiële problematiek en delictgedrag te herkennen. Dit alles zorgt ervoor dat adviseurs regelmatig terughoudend zijn in het opnemen van de financiën als bijzondere voorwaarden of dit niet concreet formuleren.

De gesproken rechters en officieren hebben verschillende ideeën over het belang van het wegwerken of werken aan de financiële problematiek in het verminderen van het recidiverisico. Sommige rechters achten dit niet wenselijk, terwijl anderen weinig kennis en aandacht hebben voor de relatie tussen financiële problemen en het recidiverisico bij verdachten. De rechters en officieren die wel het belang van financiën binnen het strafrecht onderstrepen, signaleren dat zij weinig zicht hebben op de financiële situatie, zowel vanuit de adviesrapportage als uit andere documenten en de zitting. Zodoende worden financiële

voorwaarden vrijwel alleen maar opgelegd wanneer de reclassering een concreet en duidelijk advies over het werken aan de financiën heeft gerapporteerd, de cliënt medewerking lijkt te willen verlenen en ook de rechter het belang van toezicht op de financiën onderstreept.

7.3 Verloop financieel toezicht

Om na te gaan in hoeverre verbetering en uitbreiding van de mogelijkheden omtrent financieel toezicht noodzakelijk zijn, is in dit onderzoek daarnaast uitgezocht hoe het toezicht op de financiën verloopt, wat de resultaten zijn en welke knelpunten ervaren worden. Belangrijk hierin is wederom het verschil tussen cliënten waarbij financiële voorwaarden in het vonnis zijn opgenomen en cliënten waarbij financiën alleen in het toezichtplan zijn benoemd. Voor reclasseringswerkers is al bij aanvang van het toezicht een duidelijk verschil te merken in de mate waarin zij verplichtend kunnen optreden. Wanneer financiële voorwaarden zijn opgelegd wordt er een duidelijker pressiemiddel ervaren, omdat reclasseringswerkers een cliënt kunnen terugsturen naar het OM of het CJIB wanneer zij niet willen meewerken aan de financiële maatregelen in de voorwaarden. Dit is niet mogelijk wanneer financiën alleen in het toezichtplan zijn opgenomen.

Binnen het toezicht op de financiën fungeert de reclasseringswerker als trajectcoördinator en stuurt de cliënt indien nodig naar instanties die ondersteuning kunnen bieden bij financiële problemen. Voor een deel van de cliënten lijkt het toezicht op de financiën goed te werken omdat zij ofwel al vanaf het begin gemotiveerd zijn aan de financiën te werken, ofwel omdat zij door de reclasseringswerker overtuigd worden. Cliënten kunnen in die gevallen hulp ontvangen bij het aanleren van financiële vaardigheden of de aanpak van hun financiële problematiek. Er wordt bij verschillende trajecten echter wel gesproken over lange wachttijden en daardoor lange duur voordat trajecten daadwerkelijk gestart kunnen worden. Hierdoor vindt vaak maar een klein deel van het traject in het kader van het reclasseringstoezicht plaats.

Betrokkenen geven aan dat een snel resultaat, een prettige verstandshouding en het verschaffen van duidelijkheid over de trajecten in grote mate bijdragen aan een positief verloop van het toezicht op de financiën. Daarnaast is het van belang dat cliënten zelf gemotiveerd zijn te werken aan de financiën: het simpelweg verplichten heeft binnen deze trajecten weinig zin, omdat er aan veel voorwaarden voldaan moet worden waarvoor de inzet van de cliënt noodzakelijk is. Over het algemeen is er een groot verschil te zien in de ervaring van betrokken instanties met het werken met deze doelgroep en ook met de hulp die geboden wordt. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de betrokkenheid van bewindvoerders. Waar sommige bewindvoerders louter een administratieve taak op zich nemen door de financiën over te nemen, trachten andere bewindvoerders ook gedragsverandering teweeg te brengen door de financiële verantwoordelijkheid bespreekbaar te maken.

Er is ook een groep cliënten waarbij de weerstand erg groot is. In het geval er geen verplichtende financiële voorwaarde aan ten grondslag ligt, trachten reclasseringswerkers dit te overkomen door in die gevallen te blijven motiveren en te benadrukken wat de voordelen zijn van financiële trajecten. In deze gevallen wordt echter regelmatig de stok achter de deur gemist in de vorm van dwingende financiële voorwaarden waardoor reclasseringswerkers net

iets meer druk kunnen zetten en sneller aan de financiële trajecten begonnen kan worden. In het geval er wel een financiële voorwaarde aan ten grondslag ligt en er niet meegewerkt wordt aan de financiën, hebben reclasseringswerkers de mogelijkheid een zaak terug te sturen naar het CJIB of het OM. Hier blijkt in de praktijk echter nauwelijks gebruik van te worden gemaakt. Reclasseringswerkers achten het doorgaans niet waard om alleen vanwege het niet naleven van de financiële voorwaarde een zaak terug te sturen met de kans op een (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging, waardoor de cliënt geheel uit beeld kan verdwijnen. Het is zodoende interessant dat reclasseringswerkers een duidelijk verschil ervaren in de mate waarin zij financieel toezicht kunnen verplichten, terwijl hier juridisch nauwelijks onderscheid tussen is.

7.4 Verbeterpunten financieel toezicht

Tot slot is in dit onderzoek nagegaan in hoeverre en op welke manier het financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht verbeterd en uitgebreid dient te worden. Bij een mogelijke constructie waarbij de strafrechter zelfstandig civiele maatregelen zoals bewind kan opleggen worden voornamelijk kanttekeningen geplaatst. Om dergelijke maatregelen op te kunnen leggen dient de financiële situatie gedetailleerd in kaart gebracht te worden en tijd en kennis om dit te realiseren is er doorgaans niet binnen het tijdsbestek van een strafzaak. Over het algemeen wordt door de respondenten in dit onderzoek voldoende juridische mogelijkheden ervaren. Wel is het raadzaam dat cliënten snellere toegang tot de civiele rechter verkrijgen bij de aanvraag van financiële trajecten zoals onderbewindstelling. Het pauzeren van het bewind tijdens detentieperioden zou eveneens bijdragen aan betere financiële ondersteuning direct na vrijlating.

Daarnaast geven respondenten aan dat er meer gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheden binnen de huidige wet- en regelgeving. Zo lijkt er binnen het strafrecht de afgelopen paar jaar iets vaker financiële voorwaarden opgelegd te worden, maar zou het volgens de betrokken reclasseringswerkers helpen wanneer dit vaker gebeurt. Omdat de financiële situatie daarvoor tijdens de adviesfase al naar voren dient te komen is het zodoende van belang dat er reeds in dit voorstadium meer aandacht komt voor de financiële situatie van de verdachte en de relatie met delictgedrag. Hoewel de adviesfase in het kader van sommige modaliteiten, zoals de schorsing van de voorlopige hechtenis erg kort is, kan er bijvoorbeeld tijdens en na afloop van detentie wel meer informatie over de financiën verzameld worden. Juist tijdens detentie kunnen schulden oplopen doordat het inkomen wegvalt of toeslagen niet stopgezet worden. Omdat het echter niet altijd mogelijk zal zijn de situatie tot in detail te achterhalen, is het van belang dat de financiële voorwaarden op zo'n manier geformuleerd worden dat de financiën wel benoemd worden in de voorwaarden maar de invulling daarvan nog nader bepaald kan worden door de reclasseringswerker op het moment dat de financiën en bijbehorende problematiek meer gedetailleerd in beeld zijn.

Daarnaast is het van belang dat het aanbod van programma's, trainingen en instanties met expertise op het gebied van financiën uitbreidt. Zo zijn er binnen het jeugdstrafrecht nog zeer weinig mogelijkheden om jongeren naartoe te sturen in het geval er financiële problemen zijn of wanneer het raadzaam is financiële vaardigheden aan te leren. Daartoe zijn met name

in het jeugdstrafrecht nog heel weinig mogelijkheden. Binnen het volwassenstrafrecht is het aanbod weliswaar groter, maar is het wenselijk dat er een groter aanbod komt op het gebied van het aanleren van financiële vaardigheden in de vorm van budgetcursussen- of trainingen en dat er meer instanties zijn die ervaring hebben of specifiek te werk gaan binnen een verplicht kader.

Tot slot wordt ook een betere samenwerking tussen instanties en rechtsgebieden als een belangrijk verbeterpunt gezien. Hoewel er genoeg juridische mogelijkheden worden ervaren, kan de tijd die het kost om daadwerkelijk tot de schuldhulpverlening of het bewind te worden toegelaten ervoor zorgen dat cliënten, soms in nijpende situaties, gedemotiveerd raken en de financiële problemen vergroten.

7.5 Beperkingen van het onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek

Een aantal beperkingen van de gekozen opzet en methodologie behoeven nadere bespreking. Ten eerste is de schatting van de mate waarin financieel toezicht de afgelopen jaren is voorgekomen gebaseerd op de analyse van de beschikbare dossiers bij Reclassering Nederland en dient deze schatting met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Het gebruikte systeem IRIS waarin alle informatie over reclasseringscliënten wordt bijgehouden is niet voor onderzoeksdoeleinden opgesteld en het verschilde sterk per dossier hoeveel en op welke plek informatie over de financiën te vinden was. Alleen van de willekeurige steekproef van dossiers hebben wij in detail de kenmerken kunnen achterhalen, maar dit was vanwege tijdsgebrek niet mogelijk voor alle beschikbare dossiers.

Ten tweede betreffen de respondenten die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd een selecte steekgroep. Respondenten zijn voornamelijk werkzaam in de randstad, hoewel zij ook regelmatig werkervaring hadden opgedaan op andere locaties. De resultaten van dit onderzoek zijn zodoende niet representatief voor het verloop van het toezicht op de financiën in heel Nederland. Door respondenten binnen een kleinere regio te spreken, hebben wij wel gedetailleerde informatie over de werkwijze en onderlinge samenwerking van verschillende kanten kunnen belichten. Inzichten over wat goed werkt alsook de knel- en verbeterpunten bij het financieel toezicht kunnen vervolgens ingezet worden in andere regio's in Nederland.

Tot slot waren wij voorafgaand aan het onderzoek in de veronderstelling meer uitspraken te kunnen doen over de daadwerkelijke resultaten van financieel toezicht voor het afbetalen van boetes, inkomen en het effect op recidive. Uit het onderzoek kwam echter naar voren dat mede vanwege de lange tijd die het in beslag neemt voordat cliënten daadwerkelijk gemotiveerd zijn en in financiële trajecten worden opgenomen, reclasseringswerkers vaak geen zicht hebben op de afloop ervan. Inzicht in het behalen van de doelstellingen hebben wij verkregen van een aantal bewindvoerders en schuldhulpverleners, maar dergelijke informatie was niet terug te vinden in dossiers en kwam ook niet terug uit de gesprekken met de reclasseringswerkers. Verder waren wij bij aanvang van dit onderzoek voornemens ook reclasseringscliënten (en in het geval van jongeren ook de ouders) te interviewen die zelf onder financieel toezicht stonden of hadden gestaan, maar vanwege de coronamaatregelen die van kracht waren tijdens de uitvoering van dit onderzoek is dit helaas niet mogelijk gebleken.

In vervolgonderzoek is het raadzaam een grotere groep betrokkenen te bevragen om de werkwijze, ideeën en ervaringen vanuit meerdere regio's te achterhalen. Het is van belang dan ook de ervaringen en ideeën van reclasseringscliënten en eventueel hun ouders bij het onderzoek te betrekken. Op basis van ervaringen door ondertoezichtgestelden zelf kunnen de belangrijkste knel- en verbeterpunten in meer detail opgetekend worden. Daarnaast is het van groot belang dat de effectiviteit van financiële trainingen en programma's nader onderzocht worden. In 2011 is de cursus Budgetteren niet erkend, vanwege gebrek aan inzicht in de relatie tussen financiële problematiek en delictgedrag. Tien jaar later zijn er steeds meer wetenschappelijke inzichten die de relatie tussen financiële problemen en delictgedrag bekrachtigen en de aanpak van financiën binnen een strafrechtelijk kader adviseren. Ook dit onderzoek toont het belang van dergelijke financiële cursussen en het vergroten van de financiële vaardigheden aan.

7.6 Slotbeschouwing

De directe aanleiding van dit onderzoek betrof de motie van Van Nispen en Van Oosten die in april 2018 in de Tweede Kamer werd aangenomen waarin verzocht werd verplicht financieel toezicht bij jongeren mogelijk te maken. Die mogelijkheden zijn er al, blijkt onder andere uit dit onderzoek. In verschillende fasen van het strafproces kunnen verdachten en veroordeelden worden aangezet in een voorwaardelijk kader aan hun financiële problemen te werken, met de onvoorwaardelijke sancties als stok achter de deur. Om die trajecten tot een succes te maken, is echter wel enige vorm van motivatie nodig. Wanneer er geen enkele bereidheid tot medewerking is, lijken de financiële trajecten ook geen effect te hebben. De constructie van de bijzondere voorwaarde blijkt hierdoor goed te werken aangezien een dwangmiddel ingezet kan worden, maar cliënten uiteindelijk zelf besluiten of zij aan de financiën willen werken.

In de motie wordt gerefereerd aan uitbreidingsmogelijkheden van verplicht financieel toezicht waarbij de strafrechter zelfstandig civiele maatregelen zoals bewindvoering kan opleggen. Uit onze analyse blijkt dat daar nogal wat haken en ogen aan zitten. Er zijn maar weinig respondenten die van mening waren dat die optie feitelijk uitvoerbaar zou zijn, laat staan tot een daadwerkelijke bijdrage aan de problematiek zou leiden. Betrokkenen bij het financieel toezicht geven aan goed uit de voeten te kunnen met de huidige juridische mogelijkheden en signaleren voornamelijk bezwaren tegen een dergelijke uitbreiding. Het zou vereisen dat er op de zitting al voldoende informatie is over de financiële situatie van de betrokkene en dat de rechters voldoende kennis van zaken hebben van onder andere het civiele recht om deze maatregelen op te leggen. De verwachting is dat dit het strafproces ernstig zou vertragen. Als alternatief wordt voorgesteld dat een veroordeelde, na oplegging van een financiële voorwaarde zoals meewerken aan het bewind, binnen een kort tijdsbestek voor de civiele rechter kan verschijnen.

Zoals ook in eerdere (pilot)studies aangegeven is het van belang binnen het toezicht niet alleen het verplichtend kader te versterken, maar juist ook de motivatie van cliënten te vergroten. De financiële trajecten vergen doorgaans veel inzet van betrokkenen en hoe meer inzet cliënten zelf tonen, des te succesvoller zijn de resultaten. Daarbij is het dan ook van

belang dat niet alleen de financiële administratie wordt overgenomen, maar dat ook financiële vaardigheden aangeleerd worden. Het huidige bewind betreft een veelal kale constructie waarbij de cliënt periodiek leefgeld krijgt toegekend, maar er geen activiteiten door de bewindvoerder worden ondernomen om de betrokkene ook financiële vaardigheden bij te brengen. Naast het overnemen van de financiële administratie is het dus van belang dat cliënten ook financiële vaardigheden aangeleerd krijgen, ofwel door nauwere betrokkenheid van de bewindvoerder ofwel door specifieke financiële trainingen en cursussen. Om dergelijke trainingen naast het bewind aan te bieden is het noodzakelijk de samenwerking tussen de reclassering en bewindvoerders te versterken.

Tot slot wordt op basis van dit onderzoek nog eens onderstreept dat een groot deel van de reclasseringscliënten te maken heeft met financiële problemen wat een flinke weerslag op het leven kan betekenen. De aanpak van financiële problemen krijgt de afgelopen jaren in het algemeen meer politieke en wetenschappelijk aandacht, maar binnen het strafrecht kan de aanpak van financiële problemen nog op veel punten verbeterd worden. Zo ontbreekt het over het algemeen in alle fasen van het strafproces nog aan genoeg kennis, kunde en aandacht voor financiële problemen in relatie tot resocialisatie en delictgedrag. Dit geldt zowel voor de voorfase van het strafproces en de bestraffingsfase, maar ook na afloop van een straf. En dit geldt voor zowel het volwassenen- als jeugdstrafrecht. Meer aandacht voor financiële problemen door adviseurs en de rechterlijke macht in de bestraffingsfase kan ervoor zorgen dat, wanneer er meer financiële voorwaarden opgelegd worden, veroordeelden sneller aan de financiële problemen werken. Maar ook na detentie ervaart een groot deel van de reclasseringscliënten (verergering van) financiële problemen, waardoor het tevens van belang is tijdens de detentiefase meer in te zetten op het inventariseren van financiële problemen zodat de noodzaak voor deelname aan financiële trajecten sneller in zicht en in gang gezet kan worden. Om deze trajecten te kunnen waarborgen is het vervolgens ook noodzakelijk dat het aanbod van financiële trajecten binnen een justitieel kader in Nederland wordt uitgebreid.

Literatuur

Aaltonen, M., Oksanen, A., & Kivivuori, J. (2016). Debt problems and crime. *Criminology, 54*(2), 307-331.

Abraham, M., Dijk, B. V., & Zwaan, M. (2007). *Inzicht in toezicht: De uitvoering van toezicht door de Reclassering.* Den Haag: WODC.

Beek, G. van, Vogel, V. de, & Mheen, D. van de (2020a). Financiële problematiek als belemmering voor re-integratie van ex-delinquenten. *Justitiële Verkenningen, 46*(1), 86-104. https://doi.org/10.5553/JV/016758502020046001007

Beek, G. van, Vogel, V. de, & Mheen, D. van de (2020b). Financiën: een risicofactor voor delictgedrag? Een onderzoek naar de complexiteit van financiële problematiek onder reclasseringscliënten. *Proces, 99*(2), 136-156. https://doi.org/10.5553/PROCES/016500762020099002006

Beerthuizen, M. G. C. J., Beijersbergen, K. A., Noordhuizen, S., & Weijters, G. (2015). Vierde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden. Den Haag: WODC. Cahier 2015-11.

Beijerse, J. uit, & Dubbelman, L. (2017). De politie en het Openbaar Ministerie in jeugdstrafzaken. In I. Weijers (Ed.), Jeugdstrafrecht *in internationaal perspectief (pp. 239-272).* Boom Juridische Uitgevers.

Bleeker, D., Westerhof, F. & Vroonhof, P. (2010). *Monitor betalingsachterstanden 2010.* Panteia: Zoetermeer

BKR (Bureau Krediet Registratie) (2020). *Schuldenmonitor: Jaarrapport 2019.* https://www.bkr.nl/media/1466/bkrschuldenmonitorinteractiefperpagina.pdf

Boone, M.M. (2009). Grenzen aan toezicht. Minimumwaarborgen voor de uitvoering van bijzondere voorwaarden. *Proces,* p. 326-340.

Boone, M.M. (2019). En wat als het misgaat? De omzetting en herroeping van toezicht op justitiabelen in de samenleving. *Justitiële Verkenningen, 45(3),* 43-60.

Boone, M. M. (2020). Sanctierecht: toepassen en beëindigen van werkstraffen en voorwaardelijke sancties in het volwassenstrafrecht. In C. C. J. H. Bijleveld, A. Akkermans, M. M. Malsch, B. Marseille, & M. Smit (Eds.), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies* (pp. 889-913). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Boone, M.M Beijer, A., Franken, A.A. en Kelk, C. (2009). *De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk door de rechter?* Pompe Reeks 53. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Boone, M.M., Jacobs, P., & Lindeman, J. M. W. (2018). *Towards pretrial detention as ultimo ratio,* 2nd Dutch National Report on Expert 53 Interviews. https://www.irks.at/detour/Uploads/Final%20version_%20Netherlands_for_Web.pdf

Boone, M.M., Jacobs, P., & Lindeman, J. M. W. (2019). Alternatieven voor voorlopige hechtenis in Europa en Nederland: de advocaat als onterechte sleutelhouder. *Delikt en Delinkwent, 49*(3), 170-187.

Bosker, J., Kleijer-Kool, L., Lünnemann, K., & Zuurbier, M. (2018). *Ruim baan voor betekenisvol maatwerk: Onderzoek naar de samenwerking tussen OM en reclassering,*

en DJI en reclassering en naar de kwaliteit en bruikbaarheid van reclasseringsadviezen. Hogeschool Utrecht.

Brink, Y. N. van den (2018). *Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht: wet en praktijk in het licht van internationale en Europese kinder- en mensenrechten (Dissertation, Leiden University).*

Brink, Y. N. van den, Wermink, H. T., Bolscher, K. G. A.. Leeuwen, C. M. M. van, Bruning, M. R., & Liefaard, T. (2017). Voorlopige hechtenis van jeugdigen in uitvoering. Een exploratief kwantitatief onderzoek naar rechterlijke beslissingen en populatiekenmerken. Wolf Legal Publishers.

Bruning, M. R., Liefaard, T., Limbeek, M. M. C., & Bahlmann, B. T. M. (2016). *Verplichte (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen? Onderzoek naar de juridische mogelijkheden voor (verplichte) hulp aan kwetsbare jongvolwassenen na kinderbescherming.* WODC.

Bruning, M.R., de Boer, R., & Verkroost, D. S. (2018). Juridische deelstudie. In: R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaansen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. De Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T. Van Yperen, & R. Hageraats (Eds.), *Eerste evaluatie Jeugdwet* (pp. 41-186). Den Haag: ZonMW.

Bruning, M. R., Smeets, D. J. H., Bolscher, K. G. A., Peper, J. S., & Boer, R. de (2020). *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie.* Wolf Legal Publishers.

Burgler, R., & Hoogte, H. (2016). Aanpak problematische schulden. Algemene Rekenkamer.

Decorte, T., & Zaitch, D. (2009). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie.* Leuven: Acco.

De Jong, J. D. (2017). *Denktank 9: Schulden:" Of ik nou 25 of 26 duizend schuld heb, ik kan het toch niet betalen".* Hogeschool Leiden.

Doekhie, J., Dirkzwager, A., & Nieuwbeerta, P. (2017). Early attempts at desistance from crime: Prisoners' prerelease expectations and their postrelease criminal behavior. *Journal of Offender Rehabilitation*, *56*(7), 473-493.

Friele, R.D., Bruning, M.R., Bastiaansen, I.L.W., de Boer, R., Bucx, A.J.E.H., De Groot, J.F., . . . Hageraats, R. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet*. Den Haag: ZonMW.

Ghanem, S., Griendt, S. van de & Schofield, K. (2011). *Gemeenten en schuldhulpverlening. Op weg naar effectieve schuldhulp. Bouwstenen voor de ontwikkeling van visie en beleid.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

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

Harris, A., Evans, H., & Beckett, K. (2010). Drawing blood from stones: Legal debt and social inequality in the contemporary United States. *American Journal of Sociology, 115*(6), 1753-1799.

Harte, J. M., Malsch, M., van Dijk, D., & Vergouw, S. J. (2014). De voorwaardelijke straf: stok achter de deur of vrijbrief voor verdachte. NSCR.

Hoeve, M., Stams, G. J. J., van der Zouwen, M., Vergeer, M., Jurrius, K., & Asscher, J. J. (2014). A systematic review of financial debt in adolescents and young adults: Prevalence, correlates and associations with crime. *PloS one*, *9*(8), e104909.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2017). *Kwaliteit van het reclasseringstoezicht. Een ketengericht onderzoek in de arrondissementen Noord-Holland en Amsterdam.* Den Haag.

Jungmann, N., & Madern, T. (2017) *Basisboek aanpak schulden.* Noordhoff Uitgevers.

Jungmann, N., Menger, A., Anderson, M., & Stam, D. (2014). *Gevangen in schuld.* Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Jungmann, N., Niemeijer, N. & Voert, M. J. ter (2001). *Van schuld naar schone lei. Evaluatie Wet schuldsanering natuurlijke personen.* Den Haag: WODC.

Koenraadt, R. M., Dirkzwager, A. J., & Nieuwbeerta, P. (2020). Gedetineerd en debiteur. Onderzoek naar het hebben van schulden tijdens en na detentie. *Proces, 99*(2), 157-171. https://doi.org/10.5553/PROCES/016500762020099002007

Laub, J. H., & Sampson, R. J. (2001). Understanding desistance from crime. *Crime and justice, 28*, 1-69.

Lünneman, K., Bosker, J., Dijk, M. van, Doornebal, M., & Broekhuizen, J. (2017*). 'Ruim baan' voor betekenisvol reclasseren: Van systeemgestuurd naar inhoudgestuurd.* Hogeschool Utrecht & Verwey-Jonker Instituut.

Madern, T., & Schors, A. van der (2012). *Kans op financiële problemen.* NIBUD.

Middendorp, J. G. van, Gesthuizen, M. J. W., & Geuns, R. C. van (2017). Schuldhulpverlening: Knelpunten en dilemma's van coördinatoren die vrijwilligers aansturen.

Neuman, W. L. (2014). *Understanding research.* Pearson.

NVVK (2014). *Jaarverslag 2014.* Utrecht: NVVK.

NVVK (2019). *Jaarverslag 2019.* Utrecht: NVVK.

Raad voor de rechtspraak (2019). *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak: werkgroep schulden en rechtspraak.* https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/visiedocument-schulden.pdf

Reclassering (2018). *Reclassering in beeld* [Infographic]. https://www.reclassering.nl/media/1609/190911_3ro_statischeinfographic_v25_mail.pdf

RSJ (Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming) (2020). *Advies verplicht financieel toezicht.* Den Haag.

Schors, A. van der, Werf, M. van der, & Boer, M. (2016). *Kans op financiële problemen.* Utrecht: NIBUD.

Silvis, J., & Oort, C. van (2015). Commentaar art. 82 Sv. *SDU Commentaar Strafvordering.*

Spanjaard, H., & Put, C. van der (2012). Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtsketen. *Proces*, *91*(5), 355-370.

Verweij, S., & Weijters, G. (2020). *Recidive tijdens en na reclasseringstoezicht: Een onderzoek naar de uitvoering van reclasseringstoezicht en de samenhang met recidive.* Den Haag: WODC.

Turner, N. E., Preston, D. L., Saunders, C., McAvoy, S., & Jain, U. (2009). The relationship of problem gambling to criminal behavior in a sample of Canadian male federal offenders. *Journal of Gambling Studies*, *25*(2), 153-169.

Weijers, I., & van Drie, D. (2014). *Stoppen of volharden. Portretten van jonge veelplegers*. Scrivare.

Weijers, I. (2017a). Grondslagen van het jeugdstrafrecht. In I. Weijers (Ed.), *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief (pp. 39-60).* Boom Juridische Uitgevers.

Weijers, I. (2017b). Gezag en minderjarigheid. In I. Weijers (Ed.), *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief (pp. 83-93).* Boom Juridische Uitgevers.

Weijers, I. (2019). *Veelplegers aanpakken.* Amsterdam: SWP.

Weijters, G., Rokven, J. J., & Verweij S. (2018). Monitor nazorg (ex-) gedetineerden–meting 5. Den Haag: WODC.

Westhof, F. & Ruig, L. de (2015). "*Voor mijn gevoel had ik veel geld": Jongvolwassenen en schulden.* Zoetermeer: Panteia.

Westhof, F., Ruig, L. de, & Kerckhaert, A. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015: Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden.* Zoetermeer: Panteia.

Wiersema, D. (2011). *Literatuurscan inkomen, omgaan met geld en delictgedrag.* Amsterdam: Impact R&D.

Zanger, W. S. de (2018). *De ontnemingsmaatregel toegepast: Een onderzoek naar de rechtspositie van de betrokkene in de procedure tot oplegging en tenuitvoerlegging van de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel* (Doctoral dissertation, Utrecht University).

Bijlage I – Overzicht respondenten

Respondent	Organisatie/functie	Datum
R1	Onderzoeker Schulden en incasso	04-02-2020
R2	Medewerker Jeugdreclassering	24-02-2020
R3	Bewindvoerder	25-02-2020
R4	Beleidsmaker Reclassering	25-02-2020
R5	Beleidsmaker jeugd	27-02-2020
R6	Beleidsmaker boetes en detentie	27-02-2020
R7	Gemeente Schuldhulp & Terugkeer	02-03-2020
R8	-Gemeente -Bureau Nazorg	17-03-2020
R9	Jeugdofficier/bewindvoerder	24-03-2020
R10	Reclasseringswerker advies	25-03-2020
R11	Reclasseringswerker toezicht	31-03-2020
R12	Reclasseringswerker toezicht	02-04-2020
R13	Jeugdofficier	09-04-2020
R14	Schuldhulpverlener	16-04-2020
R15	Reclasseringswerker toezicht	16-04-2020
R16	Bewindvoerder	23-04-2020
R17	Beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming	29-04-2020
R18	Rechter	11-05-2020
R19	Bewindvoerder	12-05-2020
R20	Rechter	12-05-2020
R21	Reclasseringswerker advies	13-05-2020
R22	Rechter-commissaris	14-05-2020
R23	Officier van Justitie	02-06-2020
R24	Rechter	04-06-2020
R25	Officier van Justitie	04-06-2020
R26	Officier van Justitie	09-06-2020
R27	William Schrikker Stichting	17-06-2020
R28	Materieel Juridische Dienstverlening	25-06-2020

Bijlage II – Checklijst dossiers

Nummer
Jaar instroom
3RO regio
Voltooiing
Delict/Variant
Straf
Reclasseringsadvies
Bijzondere voorwaarde(n)
Financiële maatregelen opgelegd – doel
Achtergrondkenmerken
Verloop financiële maatregelen
Naleving financiële maatregelen
Recidive

Bijlage III – Topiclijsten interviews

Voor het onderzoek is er gebruik gemaakt van een specifieke topiclijst per groep respondenten.

Topiclijst interviews met medewerkers van het Openbaar Ministerie en strafrechters

Noodzaak financiële maatregelen
- Overwegingen voor het eisen/opnemen van financieel toezicht
- Voor- en nadelen financieel toezicht
- Aanwezigheid alternatieven (en wenselijkheid daartoe)

Doelstelling financiële maatregelen
- Maatschappelijk belang voor oplegging financieel toezicht
- Het oogmerk van verschillende financiële maatregelen (wanneer doel behaald)
- Toezicht op naleving bijzondere voorwaarden
- Doel gedragsinterventies

Beoordeling eisen/toelating financiële maatregelen
- Voorwaarden toelating
- (On)volledigheid beschikbare (achtergrond)informatie
- Herhaaldelijk beroep op financiële maatregel

Huidige mogelijkheden omtrent financiële maatregelen
- Huidige vorm van financiële maatregelen
- Uitwerking financieel toezicht voor diverse groepen
- Toezicht nakomen financieel toezicht

Frequentie en aard van eisen/oplegging
- Zaken die vragen om een financiële maatregel
- Manier van oplegging (advies/verplichting)

Kenmerken van de groep waaraan het wordt geëist/opgelegd
- Leeftijdscategorie
- (Financiële) achtergronden
- Oorzaak problematiek

Toepasbaarheid/knelpunten huidige wet- en regelgeving
- Persoonsgerichte toepassing; probleemgevallen
- Toezicht op nakomen financiële maatregelen
- Betrokkenheid rechter bij uitvoering toezicht
- Terugkoppeling effectiviteit maatregel
- Realiseren van hetgeen beoogd is
- Communicatie tussen formele en informele hulpverlening

Eventuele uitbreiding van de mogelijkheden en hoe deze te bereiken zijn
- Noodzaak uitbreiding/verbetering financieel toezicht
- Eventuele aanpassingen voor meer doelgerichte aanpak
- Aanwezigheid van (effectieve) mogelijkheden ter uitbreiding

Topiclijst interviews met medewerkers Ministerie Justitie &Veiligheid

Doelstelling financiële maatregelen
- Maatschappelijk belang oplegging financieel toezicht
- Het oogmerk van verschillende financiële maatregelen
- Doel gedragsinterventies

Noodzaak financiële maatregelen
- Redenen voor oplegging
- Voor- en nadelen van financiële maatregelen
- Aanwezigheid alternatieve maatregelen
- Herhaaldelijk 'gebruik' van een financiële maatregel (door eenzelfde persoon)

Huidige mogelijkheden omtrent financiële maatregelen
- Huidige vorm van financiële maatregelen
- Uitwerking financiële maatregel voor diverse groepen
- Toezicht nakomen financiële maatregelen

Eventuele knelpunten (in huidige wet- en regelgeving)
- Persoonsgerichte toepassing; probleemgevallen
- Toezicht op nakomen financiële maatregelen
- Theorie vs. praktijk
- Communicatie tussen formele en informele hulpverlening

Eventuele uitbreiding van de mogelijkheden en hoe deze te bereiken zijn
- Noodzaak voor verbetering/uitbreiding
- Eventuele aanpassingen voor meer doelgerichte aanpak
- Aanwezigheid van mogelijkheden ter uitbreiding

Topiclijst interviews met reclasseringswerkers

Doelstelling (financieel) toezicht
- Inhoud toezichtsopdracht
- Rol van financieel toezicht in het re-integratieproces
- Advies geschiktheid financieel toezicht

Inhoud toezichtplannen
- Vertaling van uitspraak naar persoonsgericht toezicht
- Invulling uitvoering toezicht

Monitoren toezicht/naleving bijzondere voorwaarden
- Nakomen financieel toezicht /behandelvoorwaarde
- Naleving toezichtplannen
- Verloop toezicht (evaluatieverslagen)

Werkbaarheid en resultaten huidige maatregelen
- Aanwezigheid middelen en expertise
- Groeiende instroom en bezuinigingen

Eventuele knelpunten (in persoonsgericht toezicht)

- Problemen gedurende de uitvoering van toezicht
- Toestemming cliënt voor inzage in (volledig) persoonlijk dossier
- Communicatie

Eventuele verbetering/uitbreiding financiële maatregelen voor bereiken doelstelling

- Aanpak probleemgevallen
- Samenwerking ketenpartners
- Aansluiting theorie met praktijk
- Ruimte voor uitbreiding mogelijkheden

<u>Topiclijst interviews met bewindvoerders en schuldhulpverleners</u>

Takenpakket (strafrechtelijke)bewindvoering

- Verplichte taken bewindvoerder
- Handvatten voor uitvoering bewindvoering

Doelstelling bewindvoering en schuldhulpverlening

- Plan van aanpak
- Rol in het re-integratieproces
- Het oogmerk van bewindvoering/schuldhulpverlening

Toelating bewindvoering en schuldhulpverlening

- Voorwaarden toelating/uitsluitingsgronden

Werkbaarheid en resultaten huidige maatregelen

- Nakomen financiële maatregelen
- Progressie cliënten gedurende het traject

Eventuele knelpunten in huidige wet- en regelgeving

- Toegang persoonsgerichte informatie schuldenaar
- Gestelde eisen aan het traject
- Aanwezigheid expertise t.b.v. doelgroep
- Communicatie (tussen formele en informele hulpverlening)

Eventuele verbetering/uitbreiding voor bereiken doelstelling

- Aansluiting theorie met praktijk
- Samenwerking ketenpartners
- Probleemgevallen

Bijlage IV – Codeboom

- Achtergrondinformatie reclassering
  - Uitleg rol reclassering
  - Uitleg rol reclasseringsadvies
- Achtergrondinformatie juridisch kader
  - Uitleg bijzondere voorwaarden
  - Uitleg andere rechtsgebieden
- Schulden
  - Frequentie schulden
  - Type schulden
  - Relatie met delict
  - Noodzaak aanpak schulden
  - Kenmerken doelgroep
- Frequentie en aard financiële maatregelen
  - Hoe vaak financieel toezicht opgelegd
  - Welke vormen
  - Kenmerken doelgroep
  - Verschillende kaders en -modaliteiten
  - Doel
  - Knelpunten
- Reclasseringsadvies
  - Aanvraag reclasseringsadvies
  - Verloop adviesfase
  - Formulering advies
  - Verloop jeugd
  - Knelpunten
- Overwegingen rechters en officieren
  - Rol reclasseringsadvies en raadsadvies
  - Overwegingen wel niet als bijzondere voorwaarde
  - Doel financiële maatregelen
  - Zaak aanhouden
  - Rol schulden in het strafrecht; relevantie
  - Beschikbaarheid informatie financiën en kennisneming schulden
  - Formulering bijzondere voorwaarden
  - Knelpunten
- Zonder reclasseringstoezicht
  - Bureau Nazorg
  - Knelpunten
- Pilots
- Financiën in toezichtplan
  - Formulering

- Afspraken
- Knelpunten

Verloop toezicht op financiën
- Verloop bewind
- Verloop schuldhulpverlening
- Verloop jeugd(reclassering)
- Verloop MJD
- Verloop financieel toezicht overig
- Samenwerking reclassering en financiële hulpverleners
- Knelpunten

Naleving bijzondere voorwaarden
- Wanneer voldaan
- Terugsturen
- Kenmerken doelgroep
- Redenen
- Verloop terugsturen
- Communicatie rechtbank, OM, CJIB en reclassering
- Effectiviteit huidige mogelijkheden
- Rol re-integratie
- Knelpunten

Voor- en nadelen bijzondere voorwaarden
- Belangrijke voordelen
- Belangrijke nadelen

Beleid (CJIB)
- Schuldenproblematiek
- Financiële maatregelen en betalingsregelingen
- Decentralisatie
- Knelpunten

Uitbreidingsmogelijkheden
- Juridische mogelijkheden
- Aanpassingen praktijk
- Aanbevelingen

Bijlage V – Leden begeleidingscommissie

- Prof. dr. F.M. Weerman (voorzitter) – Erasmus Universiteit Rotterdam - School of Law
- Em. prof. dr. I. Weijers – Universiteit Utrecht - Faculteit Sociale Wetenschappen
- Mr. dr. K.D. Lünnemann - Verwey-Jonker Instituut
- Mr. C. de Ridder - MinJenV - DG Straffen en Beschermen (DG SenB)
- Dr. G. Haverkamp - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)