Samenvatting Financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht

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.