



Raad voor  
Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming

- **Advies Verplicht  
financieel toezicht**

Den Haag, 10 juli 2020



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Achtergrond en aanleiding	6
1.2 Verkenning verplicht financieel toezicht in het strafrecht	7
1.3 Adviesaanvraag en adviesvragen	8
1.4 Verhouding van het RSJ-advies tot het WODC-onderzoek	8
1.5 Afbakening en begripsverheldering	9
1.6 Indeling van het advies	9
<b>2 Financieel toezicht in het strafrecht, algemene overwegingen</b>	<b>11</b>
2.1 Verplicht financieel toezicht een zinvolle interventie?	11
2.2 Inbrengen van civiele wetgeving in het strafrecht: geen principiële bezwaar	12
2.3 Verplicht financieel toezicht in het strafrecht: bewind of een nieuwe vorm?	12
2.4 Spanningsveld tussen juridisch en gedragskundig perspectief	13
2.5 Conclusies	14
<b>3 Nadere overwegingen bij verplicht financieel toezicht</b>	<b>15</b>
3.1 Noodzaak van de nieuwe wetgeving	15
3.2 Verhelderen doelstelling nodig	15
3.3 Definiëren doelgroep	16
3.4 Verwachte effectiviteit	17
3.4.1 Verplicht financieel toezicht als oplossing voor de gesignaleerde problemen?	18
3.4.2 Uitvoerbaarheid binnen de strafoplegging	18
3.4.3 Verwachte effectiviteit in relatie tot de problematiek en kenmerken van de doelgroep	18
3.5 Inbedding van verplicht financieel toezicht	19
3.6 Conclusies	19
<b>4 Overwegingen bij de uitvoering van verplicht financieel toezicht</b>	<b>20</b>
4.1 Speciaal hiertoe opgeleide bewindvoerders	21
4.2 Speciaal hiertoe opgeleide reclasseringsmedewerkers	21
<b>5 Overwegingen bij de juridische inbedding</b>	<b>23</b>
5.1 Verplichtend karakter onder strafrechtelijke voorwaarde of maatregel	23
5.2 Nadere overwegingen bij een voorwaarde	24
5.3 Rechtszekerheid	24
5.4 Duur van het verplicht financieel toezicht	25
<b>6 Lijst van geraadpleegde deskundigen</b>	<b>26</b>
<b>7 Lijst van geraadpleegde stukken</b>	<b>27</b>
7.1 Literatuurlijst	27
7.2 Overige bronnen	28



## Samenvatting

De RSJ is gevraagd te adviseren over de mogelijke invoering van verplicht financieel toezicht in het strafrecht, bijvoorbeeld als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf of als maatregel. Gedacht wordt aan een vorm van financieel toezicht zoals de onderbewindstelling die de kantonrechter in het civiele recht kan opleggen. Binnen het bestaande wettelijk kader kan de strafrechter dat niet zelfstandig opleggen, wel bestaat de mogelijkheid om bijvoorbeeld in een voorwaarde op te nemen dat de veroordeelde zich meldt bij de kantonrechter om onderbewindstelling aan te vragen. Om de strafrechter de mogelijkheid te geven om onderbewindstelling of een vergelijkbare vorm van financieel toezicht zelfstandig op te leggen, is een wetswijziging vereist.

Verondersteld wordt dat de toepassing van financieel toezicht in het strafrecht van nut is bij het doorbreken van de criminele routine, in het bijzonder bij jonge veelplegers die criminaliteit zien als een manier om snel en makkelijk geld te verdienen maar ondertussen steeds verder in de financiële problemen komen. Van de beoogde strafrechtelijke interventie wordt een tweeledig nut verwacht: bemoeilijken van het voortzetten van de criminaliteit door de financiële controle en een recidive-verminderend effect door het stabiliseren van de financiële situatie en leren beter met geld om te gaan. Dat laatste is een belangrijke voorwaarde voor het opbouwen van een niet-crimineel leven.

De adviesvragen aan de RSJ hebben betrekking op de voorgenomen wetswijziging die het opleggen van verplicht financieel toezicht in het strafrecht mogelijk moet maken. Parallel aan de verkenning van deze wettelijke mogelijkheid is een WODC-onderzoek uitgezet naar de mogelijkheden om verplicht financieel toezicht op te leggen binnen het bestaande wettelijk kader. Bij het opstellen van dit advies heeft de RSJ nog geen gebruik kunnen maken van de uitkomsten van dat WODC-onderzoek.

Belangrijkste conclusies in het advies:

1. Gezien de veelvoorkomende financiële problematiek onder justitiabelen en de samenhang tussen criminaliteit en financiële problematiek acht de RSJ het van belang dat wordt verkend op welke manier het strafrechtelijk kader beter kan worden ingezet om toezicht te houden op de financiën van justitiabelen. In hoeverre een wetswijziging nodig is, kan volgens de RSJ pas worden vastgesteld als duidelijk is dat de mogelijkheden om binnen het bestaande wettelijk kader financieel toezicht op te leggen aan justitiabelen, onvoldoende functioneren. Gezien het ultimatum remedium karakter van het strafrecht is het van belang dat de noodzaak van een wetswijziging voorop staat. Dat geldt zowel voor het mogelijk maken van het opleggen door de strafrechter van de civiele vorm van bewindvoering als het opnemen van verplicht financieel toezicht als (nieuw) strafrechtelijk instrument.
2. Als uit het WODC-onderzoek blijkt dat de invoering van verplicht financieel toezicht in het strafrecht een zinvolle aanvulling (of alternatief) biedt, dan dient te worden verantwoord op welke manier met de nieuwe wettelijke mogelijkheid de



gesignaleerde problemen worden opgelost. De RSJ acht het hierbij van belang dat hiervoor een vorm wordt uitgewerkt die past binnen de strafrechtelijke doelstellingen en waarin rechtspositionele aspecten als duur van de interventie en toetsing op de voortzetting adequaat zijn uitgewerkt.

3. Eventuele uitwerking van het verplicht financieel toezicht in het strafrecht vereist dat de doelstelling en doelgroep helder zijn. Naar het oordeel van de RSJ dient gedragsverandering, gericht op het stoppen met criminaliteit, de primaire doelstelling te zijn en dient van eventuele nevendoelstellingen te worden onderbouwd op welke wijze deze bijdragen aan de gedragsverandering. Voor het innen van financiële sancties acht de RSJ verplicht financieel toezicht ongeschikt. Tevens wijst de RSJ erop dat verplicht financieel toezicht alleen kan bijdragen aan de beoogde gedragsverandering in combinatie met andere interventies, gericht op psychische en sociale aspecten. Wat betreft de doelgroep is de RSJ van mening dat het verplicht financieel toezicht het beste zal aansluiten bij de meerderjarige veelplegers die mede vanuit financiële motieven delicten plegen, niet in staat zijn hun financiën te beheren, grote financiële problemen hebben en voldoende gemotiveerd zijn om te stoppen met delictgedrag.
4. Wat betreft de vraag wie het toezicht moet uitoefenen ziet de RSJ mogelijkheden voor zowel speciaal hiertoe opgeleide reclasseringsmedewerkers als voor bewindvoerders die zijn opgeleid voor een strafrechtelijke vorm van financieel toezicht. In beide gevallen zijn er voor- en nadelen. Het voordeel van het beleggen bij een bewindvoerder, in combinatie met reclasseringstoezicht, is dat dit het beste aansluit bij ieders kerntaken. Bovendien kan in dat geval de continuïteit beter gewaarborgd worden op het moment dat het strafrechtelijk kader afloopt. Een nadeel is dat je te maken hebt met twee toezichthoudende instanties. Door het bij de reclassering te beleggen wordt het toezicht in één hand gehouden. Een voordeel daarvan is bovendien dat de reclassering ervaring en expertise heeft in het omgaan met delinquenten en het werken aan gedragsverandering.
5. Met betrekking tot de juridische inbedding ziet de RSJ uitwerking als bijzondere voorwaarde of als maatregel beide als mogelijkheden. Met het oog op de rechtszekerheid is het in beide gevallen van belang dat helder is wat het toezicht exact inhoudt en wanneer er sprake is van een overtreding. Tevens zijn een tussentijdse toetsing en goede aansluiting op toezicht in het civiele stelsel vereist. Met een uitwerking als bijzondere voorwaarde wordt aangesloten bij de huidige structuur in de wet. Een ander voordeel is dat aan een voorwaarde reclasseringstoezicht wordt verbonden, waardoor er toezicht en begeleiding integraal op de diverse leefgebieden plaatsvindt. Als nadeel van een bijzondere voorwaarde geldt dat de consequentie van het onttrekken aan het financieel toezicht in de meeste gevallen bestaat uit de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. Deze is daarmee zwaarder en eerder disproportioneel. Bovendien leidt het niet-naleven van een voorwaarde tot het stoppen van het financieel toezicht.



Bij een maatregel zal de continuïteit beter gewaarborgd kunnen worden. Daarmee is er meer zekerheid dat het verplicht financieel toezicht daadwerkelijk wordt uitgevoerd en financiële problemen worden opgelost.



## 1 Inleiding

*De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) is gevraagd te adviseren over de mogelijke invoering van verplicht financieel toezicht in het strafrecht. Gedacht wordt aan een vorm van toezicht zoals onderbewindstelling, dat in het civiele recht door de kantonrechter kan worden opgelegd. Om het opleggen van deze maatregel door de strafrechter mogelijk te maken, is een wetswijziging nodig. Zo'n wetswijziging wordt nu overwogen. Voorafgaand aan de uitwerking daarvan is de RSJ gevraagd te adviseren. Dit advies bevat dus geen reactie op een conceptwetsvoorstel, maar gevraagde 'overwegingen vooraf' over enkele juridische en gedragskundige aspecten van de voorgenomen wetswijziging.*

### 1.1 Achtergrond en aanleiding

Onderbewindstelling en andere civiele vormen van financieel toezicht kunnen binnen de huidige wettelijke mogelijkheden niet zelfstandig door de strafrechter worden opgelegd. Dat kan alleen indirect. Zo kan de strafrechter bijvoorbeeld op grond van artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht (Sr) als bijzondere voorwaarde opnemen dat de veroordeelde onderbewindstelling aanvraagt bij de kantonrechter. Ook kan onderbewindstelling worden aangevraagd door de officier van justitie of de reclassering, waarna de kantonrechter hierover beslist.

Doel van de beoogde wetswijziging is dat de strafrechter de mogelijkheid krijgt om zelfstandig een vorm van financieel toezicht zoals onderbewindstelling op te leggen als hij dit nodig acht. Het idee daarachter is dat daarmee een inefficiënte rechtsgang door twee systemen (het straf- en civiele systeem) kan worden vermeden en tegelijkertijd dat het opgelegde toezicht een verplichtender karakter krijgt als het wordt opgenomen in het vonnis.

De politieke aanleiding hiervoor is dat daarmee uitvoering wordt gegeven aan een motie waarin de regering werd verzocht om 'mogelijk te maken dat verplicht financieel toezicht op veroordeelde jongeren mogelijk wordt indien de [straf]rechter dit wenselijk acht zodanig dat misdaad niet kan lonen'.<sup>1</sup>

De indieners zijn 'van mening dat bij veroordeelde jongeren niet alleen het misdaadgeld en bezittingen afgepakt moet worden, maar ook voor bepaalde duur controle daarop mogelijk moet zijn, bijvoorbeeld in de vorm van onderbewindstelling als voorwaarde in strafrechtelijk kader'. Het doel is de jongeren te demotiveren om 'criminele feiten te plegen teneinde zo snel, makkelijk en veel geld te verdienen'.

Vanuit gedragskundig perspectief is het idee om verplicht financieel toezicht in het strafrecht mogelijk te maken bepleit door Weijers.<sup>2</sup> Hij adviseert naar aanleiding van een langlopend onderzoek bij jonge veelplegers om bewindvoering als bijzondere voorwaarde in het strafrecht mogelijk te maken.

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2017/18, 28 741, nr. 47. (Motie Van Nispen en Van Oosten aangenomen door Tweede Kamer)*

<sup>2</sup> Weijers 2019, p. 207-208. Eerder bepleitte hij voor het invoeren van een vorm van 'strafrechtelijke curatele'. Zie: Weijers 2014. Over deze aanbeveling heeft de RSJ desgevraagd in 2015 geadviseerd. Zie: *Advies Financiële curatele* (RSJ 2015).

Weijers' onderzoek had betrekking op een groep jongeren voor wie het plegen van delicten een dagelijkse routine begint te worden of al is geworden.<sup>3</sup> Voor een specifiek (en beperkt) deel van hen ziet hij 'strafrechtelijk bewind' als een van de interventies die kan helpen om deze criminele routine te doorbreken: veelplegers met doorgaans lage intelligentie (of licht verstandelijke beperking) die de capaciteit niet hebben om door te groeien naar de grote criminaliteit, en die het evenmin lukt om te stoppen met criminaliteit als ze volwassen worden. Zij zien criminaliteit als een snelle en makkelijke manier om geld te verdienen, maar worden er feitelijk niet rijk van en raken daarentegen steeds dieper in de financiële problemen. Vaak zijn ze niet in staat hun financiën goed te beheren: als er geld is, wordt dit uitgegeven aan statusspullen in plaats van de vaste lasten of schulden te betalen. Als gevolg van deze levensstijl hebben ze vaak grote schulden die opnieuw aanzetten tot criminaliteit.

Voor een deel van deze groep, namelijk degenen die al (enigszins) gemotiveerd zijn om te stoppen met criminaliteit, ziet Weijers verplicht financieel toezicht als een zinvolle interventie. Zijn veronderstelling is dat de voortdurende controle door de bewindvoerder het voortzetten van criminaliteit bemoeilijkt. Tegelijkertijd biedt het de mogelijkheid om rust en stabiliteit te creëren op het financiële en administratieve vlak doordat bijvoorbeeld vaste lasten zoals huur betaald worden en verdere betalingsachterstanden zoveel mogelijk worden voorkomen. Voor wie serieus wil stoppen met criminaliteit, kan die verbeterde financiële situatie een stimulans geven om vol te houden, bijvoorbeeld omdat langzaam een perspectief ontstaat op een niet-criminele toekomst.

Dat brengt Weijers tot de aanbeveling om een vorm van 'strafrechtelijk bewind' te introduceren. De mogelijkheden om binnen het bestaande wettelijk kader onderbewindstelling op te leggen acht hij om verschillende redenen ontoereikend: ze worden betrekkelijk weinig toegepast, en waar ze wel worden toegepast ziet hij uitvoeringsproblemen: omslachtige procedure in twee rechtssystemen van de straf- en kantonrechter en een te weinig verplichtend karakter.

## 1.2 Verkenning verplicht financieel toezicht in het strafrecht

De aanbeveling van Weijers en genoemde motie vormen de belangrijkste aanleiding voor het ministerie van Justitie en Veiligheid voor een breed opgezette verkenning van het gebruik van verplicht financieel toezicht in het strafrecht. Dit project kent twee sporen. Om te beginnen is een uitgebreid WODC-onderzoek uitgezet naar de toepassing van financieel toezicht in strafrechtelijk kader binnen de bestaande wetgeving. Daarin wordt onder meer gekeken hoe (en hoe vaak) de verschillende vormen van financieel toezicht worden toegepast, wat belemmerende factoren zijn en welke verbeteringen nodig en mogelijk zijn.<sup>4</sup> Tegelijkertijd wordt eventuele nieuwe wetgeving verkend die het zelfstandig opleggen van verplicht financieel toezicht door de strafrechter mogelijk maakt. Het idee is dat als de mogelijkheden binnen het bestaande wettelijk kader ontoereikend zijn voor een efficiënte toepassing van

<sup>3</sup> Weijers 2019, p. 43.

<sup>4</sup> Dit WODC-onderzoek wordt uitgevoerd door de Universiteit Leiden, en loopt ongeveer gelijktijdig met de voorbereiding van het voorliggende RSJ-advies.

verplicht financieel toezicht, zoals Weijers veronderstelt, hiervoor nieuwe wettelijke mogelijkheden moeten worden gecreëerd.<sup>5</sup>

Naast de ontwikkelingen met betrekking tot verplicht financieel toezicht in het strafrecht, gericht op het doorbreken van de criminele routine bij jongvolwassenen, is er in het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit een toenemende druk op ontneming van crimineel vermogen. In dat kader wordt wetgeving voorbereid die een nieuwe vorm van 'strafrechtelijke curatele' mogelijk maakt.<sup>6</sup> Hoe dat zich verhoudt tot de wetgeving met betrekking tot verplicht financieel toezicht (met name in verband met de doelstelling 'innen van financiële sancties') is op dit moment nog niet bekend. Naar de RSJ heeft begrepen, worden deze wetgevingstrajecten los van elkaar voorbereid.

### 1.3 Adviesaanvraag en adviesvragen

In het kader van de verkenning van verplicht financieel toezicht in het strafrecht is de RSJ geconsulteerd. In de adviesaanvraag worden de doelstellingen van verplicht financieel toezicht als volgt omschreven:

*'De veronderstelling is dat verplicht financieel toezicht in het (jeugd)strafrecht een mogelijkheid is om gedragsverandering te bewerkstelligen. Het kan een bijdrage leveren aan het voorkomen van recidive, het innen van financiële sancties, het voorkomen van (verdere) schulden en aan een stabiele financiële situatie van betrokkene. Het opleggen van bewindvoering in de vorm van verplicht financieel toezicht aan justitiabelen kan ertoe leiden dat zij meer grip en zicht krijgen op hun financiële situatie en dat daardoor de financiële prikkel om strafbare feiten te plegen afneemt.'*

Daarbij zijn de volgende adviesvragen geformuleerd:

- 1) Wat vindt de RSJ ervan om verplicht financieel toezicht in het strafrecht mogelijk te maken, bijvoorbeeld in de vorm van onderbewindstelling?
- 2) Hoe kijkt de RSJ aan tegen het inbrengen van een stuk civiele wet- en regelgeving in het strafrecht. Of zou er een apart instrument moeten worden ingevoerd binnen het strafrechtelijk stelsel (strafrechtelijk beschermingsbewind). Wat zijn mogelijke aandachts- of knelpunten?
- 3) Wie is geschikt om financieel toezicht uit te oefenen indien dit opgelegd wordt in een strafrechtelijk kader? Is dat de bewindvoerder, of zou dat een andere entiteit moeten zijn zoals bijvoorbeeld een financieel rechercheur?
- 4) Hoe kijkt de RSJ aan tegen de juridische inbedding: als maatregel of als bijzondere voorwaarde?

### 1.4 Verhouding van het RSJ-advies tot het WODC-onderzoek

Zoals hierboven aangegeven, zijn het WODC-onderzoek en de consultatie van de RSJ gelijktijdig uitgezet. In de voorbereidende overleggen over de adviesaanvraag is vanuit de RSJ voorgesteld om eerst de uitkomsten van het WODC-onderzoek naar de bestaande mogelijkheden af te wachten. Naar verwachting levert dat immers relevante

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2017/18, 28 741, nr. 50, p. 42-43.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 29 911, nr. 259, p. 11.





informatie op over de noodzaak van nieuwe wetgeving voor verplicht financieel toezicht in het strafrecht. Als bijvoorbeeld blijkt dat de toepassing van financieel toezicht binnen het bestaande wettelijk kader verbeterd kan worden door aanpassing in de uitvoering, dan vermindert dat de noodzaak om nieuwe wetgeving in te voeren. Vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid is toch gekozen om het WODC-onderzoek en de adviesvraag aan de RSJ gelijktijdig uit te zetten en enkele (deels principiële) juridische vragen met betrekking tot de nieuwe wetgeving alvast in deze verkennende fase aan de RSJ voor te leggen.

Op onderdelen betekent het ontbreken van onderbouwing in de vorm van onderzoeksresultaten dat niet alle vragen in detail kunnen worden beantwoord. Dat geldt met name voor de vragen over wie het toezicht moet uitvoeren en over de juridische vorm (maatregel of voorwaarde). Mogelijk komt uit het WODC-onderzoek belangrijke informatie over bijvoorbeeld de toepassing van financieel toezicht als voorwaarde, die ook voor de beoogde strafrechtelijke vorm van verplicht financieel toezicht belangrijk zou kunnen zijn. Dat geldt ook voor de bevindingen met betrekking tot de bewindvoering zoals die nu in combinatie met reclasseringstoezicht kan worden uitgevoerd. In die gevallen acht de RSJ het vooral van belang om de voor- en nadelen van de verschillende opties zo goed mogelijk te belichten, zodat bij de latere uitwerking goed onderbouwde keuzes kunnen worden gemaakt.

### 1.5 Afbakening en begripsverheldering

*Verplicht financieel toezicht – onderbewindstelling – strafrechtelijk bewind.*

De gehanteerde terminologie rond de beoogde nieuwe vorm van verplicht financieel toezicht in het strafrecht (in de adviesaanvraag, de motie en het voorstel van Weijers) is soms verwarrend. Weijers spreekt van bewindvoering als bijzondere voorwaarde in het strafrecht.<sup>7</sup> In de adviesaanvraag luidt de omschrijving 'verplicht financieel toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van onderbewindstelling'. In genoemde motie wordt gesproken over 'onderbewindstelling als voorwaarde in strafrechtelijk kader'.<sup>8</sup> In alle gevallen wordt bedoeld op een nieuwe juridische modaliteit die de strafrechter kan opleggen als voorwaarde of maatregel, naar het model van onderbewindstelling. In dit advies is gekozen voor de term 'verplicht financieel toezicht'. Daarmee is de eventueel in te voeren strafrechtelijke vorm duidelijk onderscheiden van het civiele bewind.

Als in dit advies wordt gesproken over een voorwaarde dan wordt in eerste instantie bedoeld op een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf zoals opgenomen in artikel 14c Sr.<sup>9</sup>

### 1.6 Indeling van het advies

De indeling van de tekst volgt in grote lijn de vier adviesvragen, waarbij de twee eerste adviesvragen omwille van de structuur zijn samengevoegd en in een iets andere indeling worden beantwoord.

<sup>7</sup> Weijers 2019, p. 207-208.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 28 741, nr. 47.

<sup>9</sup> Naast een gevangenisstraf, kunnen ook bijvoorbeeld een werkstraf of een geldboete (gedeeltelijk) niet ten uitvoer worden gelegd. (art.14a Sr).



In hoofdstuk twee worden de meer algemene aspecten met betrekking tot de voorgenomen nieuwe wetgeving belicht: de zin van financieel toezicht bij veroordeelden, de vraag of er principieel bezwaar is tegen invoering van een instrument uit het civiele recht in het strafrecht en het spanningsveld tussen het juridische en het gedragsmatige perspectief.

Overwegingen met betrekking tot meer specifieke aspecten als noodzaak, doelstelling en doelgroep evenals de verwachte effectiviteit van de beoogde nieuwe wetgeving inzake verplicht financieel toezicht staan in hoofdstuk drie.

In hoofdstuk vier en vijf worden de twee laatste adviesvragen behandeld over respectievelijk de uitvoerende instantie (bewindvoerder of reclassering) en de juridische vorm (maatregel of voorwaarde).



## 2 Financieel toezicht in het strafrecht, algemene overwegingen

*Alvorens in hoofdstuk 3 meer in detail in te gaan op de voorgenomen wetgeving, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op enkele algemene aspecten: de zin van financieel toezicht in het strafrecht, het overnemen van een civiele interventie zoals onderbewindstelling in het strafrecht en afwegingen met betrekking tot de proportionaliteit.*

### 2.1 Verplicht financieel toezicht een zinvolle interventie?

Dat wordt onderzocht hoe meer of beter gebruik kan worden gemaakt van het strafrechtelijk kader om toezicht uit te oefenen op de financiën van veroordeelden, is om verschillende redenen belangrijk.

Ten eerste is bekend dat in deze populatie financiële problemen en/of zware schulden vaak voorkomen. Ongeveer de helft van de gedetineerden in Nederland heeft schulden, tegenover 20% van de Nederlandse huishoudens.<sup>10</sup> Doorgaans loopt die schuldenlast tijdens detentie verder op door het wegvallen van inkomen of uitkering. Wanneer een justitiabele onder toezicht staat kan de reclassering begeleiding bieden bij het toeleiden naar schuldhulpverlening, maar uit recent onderzoek blijkt dat dit in de praktijk vaak niet goed loopt. Bijvoorbeeld doordat reclasseringscliënten niet voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening, tussentijds terugvallen of doordat illegale geldstromen de hulpverlening compliceren.<sup>11</sup> De urgentie van deze problematiek wordt verhoogd door het feit dat veel van deze gedetineerden laagopgeleid (en/of licht verstandelijk beperkt) zijn en zijn aangewezen op een uitkering of een ander laag inkomen. Leren om rond te komen van een bescheiden inkomen is dus juist voor deze groep belangrijk.<sup>12</sup>

Ten tweede zijn er aanwijzingen voor een verband tussen financiële problemen en criminaliteit. Hoewel de aard van deze relatie niet eenduidig is (causale verbanden zijn niet aangetoond, een correlatie wel), zijn er voldoende aanwijzingen dat financiële problemen een rol spelen bij een criminele levensstijl.<sup>13</sup> Zo blijkt uit onderzoek dat financiële problematiek resocialisatie bemoeilijkt en een rol speelt bij het bestendigen van delinquent gedrag.<sup>14</sup>

Op grond van de bevindingen van Weijers lijkt het voor een specifieke doelgroep aannemelijk dat een dergelijk toezicht kan bijdragen aan meer grip op de financiële situatie en leren beter met geld om te gaan, belangrijke factoren bij het opbouwen van een niet-crimineel bestaan (naast meer op gedragsverandering gerichte begeleiding,

<sup>10</sup> Koenraadt, Dirkzwager & Nieuwbeerta, *Proces* 2020/2. Schuldenproblematiek speelt overigens niet alleen binnen het strafrecht maar wordt gesignaleerd binnen alle rechtsgebieden. Zie: *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* (Raad voor de Rechtspraak 2019).

<sup>12</sup> Van Beek, De Vogel & Van de Mheen, *Proces* 2020/2, p. 1-2.

<sup>13</sup> Hulp bij schuldenproblematiek op vrijwillige basis is meestal geen optie (meer) voor de doelgroep van het verplicht financieel toezicht in het strafrecht.

<sup>14</sup> Zo kan schuldenproblematiek leiden tot criminaliteit, maar het omgekeerde verband wordt ook geconstateerd. In: Aaltonen, Oksanen & Kivivuori, *Criminology* 2016/54 (2). Zie ook: Koenraadt, Dirkzwager & Nieuwbeerta, *Proces* 2020/2.

<sup>14</sup> Hoeve e.a. 2011. In: Jungmann e.a. 2014, p 21-22 en Van Beek, De Vogel & Van de Mheen, *Proces* 2020/2, p. 2.

zie hiervoor verder par. 3.5). Als dat daadwerkelijk leidt tot een vermindering van recidive is dat van waarde voor de samenleving en voor de (ex-)veroordeelde.

Vanuit dat perspectief is het positief dat wordt onderzocht hoe binnen het strafrechtelijk kader financieel toezicht beter kan worden toegepast.<sup>15</sup> Het geeft de strafrechter de mogelijkheid om bij het opleggen van de straf ook oorzaken van crimineel gedrag aan te pakken. De vraag of daarvoor ook de beoogde nieuwe wettelijke mogelijkheid nodig is, komt aan de orde in hoofdstuk 3.

## 2.2 Inbrengen van civiele wetgeving in het strafrecht: geen principieel bezwaar

Voor de beoogde nieuwe strafrechtelijke vorm van verplicht financieel toezicht wordt voorsnog uitgegaan van een vorm die lijkt op (of gelijk is aan) het bestaande civiele bewind. Daarmee wordt een interventie uit het civiele recht overgenomen in het strafrecht.

Tegen het inbrengen van een onderdeel van het civiele recht in het strafrecht ziet de RSJ geen principieel bezwaar. In het huidige strafrecht kan de strafrechter civiele maatregelen opleggen en onderdelen uit het civiele recht zijn in het strafrecht geïncorporeerd. Een voorbeeld is de verplichte plaatsing van een veroordeelde in een psychiatrische instelling.<sup>16</sup> Een ander voorbeeld betreft de voeging van de benadeelde partij in het strafproces waarmee een civiele vordering een plek heeft gekregen in het strafproces.

Wel is van belang dat hiermee de rechtspositie verandert: waar de kantonrechter de onderbewindstelling oplegt op grond van wat nodig is om de betrokkene te beschermen, en voor zolang als dit nodig is, is een door de strafrechter opgelegde vorm van verplicht financieel toezicht gerelateerd aan het delict, de delictgeschiedenis en de kans op recidive. Ook is de duur gebonden aan het aflopen van de strafrechtelijke titel. Het verplicht financieel toezicht stopt dan wanneer de strafrechtelijke titel afloopt.

Bovendien moet gezien het ultimum remedium karakter van het strafrecht, de noodzaak hiervoor vaststaan. Dat geldt zowel voor het opleggen door de strafrechter van de civiele vorm, als het opnemen van verplicht financieel toezicht als strafrechtelijk instrument.

## 2.3 Verplicht financieel toezicht in het strafrecht: bewind of een nieuwe vorm?

Ook al is er geen principieel bezwaar tegen het overnemen van een civielrechtelijke interventie in het strafrecht, een andere vraag is of de civiele onderbewindstelling zich

<sup>15</sup> Zie ook: Jungmann e.a. 2014, p. 15, waarin wordt gesteld dat het aanpakken van schulden niet vrijblijvend moet zijn, maar ingebed in het strafrechtelijk kader.

<sup>16</sup> Sinds 1 januari 2020 is dit mogelijk op grond van artikel 2.3 Wfz (het 'schakelartikel'). Dit artikel geeft de strafrechter de mogelijkheid om vanuit het strafproces een Wvggz-zorgmachtiging af te geven als aan de criteria voor een zorgmachtiging is voldaan. Deze regeling vervangt de mogelijkheid van strafrechtelijke plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis op grond van art. 37 Sr.



leent voor de strafrechtelijke context. Kan deze worden overgenomen in het strafrecht of dient hiervoor een nieuwe, speciaal op de strafrechtelijke doelstellingen toegesneden vorm te worden ontwikkeld?

#### *Het civiele bewind*

Onderbewindstelling zoals die nu bestaat in het civiele recht is toegesneden op bescherming van de betrokkene die niet in staat is zijn eigen financiën te beheren of zware schulden heeft.<sup>17</sup> De toepassing is gebonden aan deze criteria en de kantonrechter beoordeelt periodiek de noodzaak van de voortzetting. Een onder bewind gestelde persoon heeft geen zeggenschap meer over zijn eigen rekening. Van de bewindvoerder krijgt hij op een zogenaamde leefgeldrekening maandelijks of wekelijks geld gestort voor de dagelijkse uitgaven. Vaste lasten, afbetalingen en andere financiële en administratieve zaken worden geregeld door de bewindvoerder. Het doel is stabiliseren van de financiële situatie, en waar mogelijk het stimuleren van de financiële zelfredzaamheid van betrokkene. Als dat laatste niet mogelijk blijkt, kan het beschermingsbewind voor langere duur van kracht blijven. Als bewindvoerder kunnen worden aangewezen: professionele bewindvoerders, familieleden of andere naasten, of professionele begeleiders.

#### *Een geschikte vorm voor het strafrecht?*

Zoals gezegd dient het civiele bewind voor het ministerie van Justitie en veiligheid vooralsnog als blauwdruk voor de te ontwikkelen strafrechtelijke vorm van verplicht financieel toezicht.

De RSJ is van mening dat deze moet zijn toegesneden op de strafrechtelijke doelstelling en doelgroep, en dat daarvoor het beste een nieuwe vorm kan worden ontwikkeld.

Financieel toezicht op justitiabelen is namelijk een complexe taak, zoals in het RSJ-advies over financiële curatele uit 2015 al is benadrukt.<sup>18</sup> Gezien de problematiek van de doelgroep is behalve financieel toezicht ook intensieve begeleiding nodig, evenals een voortdurende alertheid op mogelijke onttrekking aan de controle en het voortzetten van criminele handelingen. De taak vereist tevens intensieve samenwerking met de reclassering en andere betrokkenen in de justitiële keten. Afhankelijk van hoe de wetgeving exact wordt uitgewerkt, lijken er van deze toezichthouder meer en deels andere taken te worden gevraagd dan van de civiele bewindvoerder. Mogelijk horen hier dan ook andere bevoegdheden bij voor de toezichthouder (zie hierover verder paragraaf 2.4).

## **2.4 Spanningsveld tussen juridisch en gedragskundig perspectief**

Naar zijn aard is het verplicht financieel toezicht een interventie waarbij zowel gedragskundige als strafrechtelijke doelen meespelen. De beoogde interventie heeft

<sup>17</sup> De formele naam is 'beschermingsbewind'. Naast deze vorm van bewind bestaat in het civiele recht het zogenaamde 'schuldenbewind', gericht op de aflossing van schulden. Als in verband met verplicht financieel toezicht in het strafrecht over bewind wordt gesproken, wordt het beschermingsbewind bedoeld.

<sup>18</sup> *Advies Financiële curatele* (RSJ 2015).



tot doel om de vicieuze cirkel te doorbreken door een combinatie van repressief toezicht en begeleiding op het financiële vlak.

Vanuit gedragskundig perspectief is deze begeleiding van groot belang. Stoppen met criminaliteit is een moeizaam proces waarbij meestal veel levensgebieden betrokken zijn. Begeleiding bij het op orde brengen van de financiële huishouding, inclusief het voldoen van betalingsverplichtingen, kan daarbij een belangrijke steun zijn, met name voor de vaak laagopgeleide (deels verstandelijk beperkte) doelgroep.<sup>19</sup>

Dit gedragskundige aspect is ook vanuit juridisch perspectief van belang: de interventie beoogt immers het terugdringen van recidive. Maar tegelijkertijd gaat het om een ingrijpende maatregel waarvan de proportionaliteit zorgvuldig moet worden afgewogen.

Uitgaande van een vorm die is afgeleid van onderbewindstelling, gaat het om een interventie waarbij de betrokkene de zeggenschap over zijn financiën wordt ontnomen. Dat impliceert ook een aanzienlijke inbreuk op de privacy, aangezien degene die het verplicht financieel toezicht uitvoert volledige inzage in en toegang tot de financiële huishouding heeft. Dit is onlosmakelijk verbonden met de aard en doelstelling van de interventie.

Bij de civiele onderbewindstelling is de proportionaliteit gewaarborgd doordat de bescherming van de betrokkene vooropstaat in de criteria voor oplegging en verlenging. Voor een eventuele strafrechtelijke vorm van verplicht financieel toezicht zal eveneens de proportionaliteit moeten worden gewaarborgd, in die zin dat de interventie in verhouding moet staan tot het misdrijf en (aangezien het om veelplegers gaat) het strafrechtelijk verleden. Tussen de strenge (juridische) eisen van proportionaliteit en het nut van eventueel langdurig financieel toezicht vanuit gedragskundig perspectief, kan op onderdelen een spanning ontstaan.

## 2.5 Conclusies

- Gezien de veelvoorkomende financiële problematiek onder justitiabelen is het goed dat wordt verkend op welke manier het strafrechtelijk kader beter kan worden ingezet om toezicht te houden op de financiën van justitiabelen.
- De RSJ ziet geen principieel/juridisch bezwaar tegen het opnemen van een civiel instrument in het strafrecht. Gezien het ultimum remedium karakter van het strafrecht, acht de RSJ het wel van belang dat dat de noodzaak hiervoor moet vaststaan.
- Als verplicht financieel toezicht als strafrechtelijke modaliteit wordt ontwikkeld, dan acht de RSJ het nodig dat hiervoor een vorm wordt uitgewerkt die past binnen de strafrechtelijke doelstellingen en waarin rechtspositionele aspecten als duur van de interventie en toetsing op de voortzetting adequaat zijn uitgewerkt.
- Tussen het juridisch en het gedragskundig perspectief kan met betrekking tot het financieel toezicht op justitiabelen een spanning bestaan.

<sup>19</sup> Daarbij speelt ook de algemene maatschappelijke trend van ambulantisering mee. Mensen die moeite hebben met het organiseren van hun eigen (financiële) huishouding wonen nu vaker zelfstandig terwijl zij eerder vaak in institutionele woonvormen leefden waar dit soort zaken voor hen werden geregeld.



### 3 Nadere overwegingen bij verplicht financieel toezicht

*Doelstelling, doelgroep, noodzaak, effectiviteit en de relatie tot andere vormen van begeleiding.*

In het vorige hoofdstuk zijn enkele algemene overwegingen benoemd. In dit hoofdstuk wordt specifiek ingegaan op enkele aspecten van de beoogde nieuwe wetgeving: de doelstellingen, doelgroep, de noodzaak in relatie tot de mogelijkheden om financieel toezicht op te leggen binnen het bestaande wettelijke kader, de beoogde effectiviteit en de noodzaak het toezicht in te bedden in andere vormen van begeleiding. Over al deze aspecten bestaat nog veel onduidelijkheid. Met onderstaande overwegingen geeft de RSJ richting aan de uitwerking en benoemt daarbij enkele aandachtspunten.

#### 3.1 Noodzaak van de nieuwe wetgeving

Dat een vorm van verplicht financieel toezicht nuttig kan zijn voor een specifieke groep veelplegers, acht de RSJ goed voorstelbaar. Of hiervoor een (nieuw) strafrechtelijk instrument moet worden ontwikkeld, is vooralsnog niet duidelijk.

Voor de invoering van een nieuw strafrechtelijk middel is vereist dat de noodzaak daarvan vaststaat. De eerste overweging (op grond van het ultimum remedium beginsel van het strafrecht) is daarbij dat het strafrecht alleen wordt ingezet indien blijkt dat bestaande, minder vergaande middelen ontoereikend zijn.

Specifiek met betrekking tot de beoogde wetgeving gaat het om de vraag of de bestaande wettelijke mogelijkheden om civiele vormen van financieel toezicht te laten opleggen aan veroordeelden, structureel ontoereikend zijn of onvoldoende kunnen worden verbeterd met administratieve of procesmatige aanpassingen.<sup>20</sup> Het nog lopende WODC-onderzoek zal daar naar verwachting inzicht in geven.

Zonder een helder beeld van waarom en op welke onderdelen deze (en eventueel andere) bestaande mogelijkheden onvoldoende functioneren, kan niet worden gesteld dat nieuwe wetgeving noodzakelijk is om de gesignaleerde problemen op te lossen.

#### 3.2 Verhelderen doelstelling nodig

Als nieuwe wetgeving wordt opgesteld, dient allereerst duidelijk te zijn welk doel daarmee wordt beoogd.

De RSJ constateert dat in de adviesaanvraag veel verschillende doelstellingen worden genoemd die betrekking hebben op ongelijksoortige aspecten:

gedragsverandering/voorkomen van recidive, het innen van financiële sancties, voorkomen van (verdere) schulden en het stabiliseren van de financiële situatie.

<sup>20</sup> In het plan van aanpak van het ministerie van Justitie en Veiligheid worden als mogelijkheden genoemd:

- a) Financieel toezicht als bijzondere voorwaarde middels gedragsaanwijzing (art. 14c lid 2 Sr) met de aanwijzing: medewerking verlenen aan een financieel toezichthouder.
- b) Financieel toezicht als bijzondere voorwaarde middels gedragsaanwijzing (art. 14c lid 2 Sr) met de aanwijzing: de verplichting om bewindvoering aan te vragen bij de kantonrechter.
- c) De officier van justitie vordert bewindvoering bij de kantonrechter (art. 1:432 lid 2 BW). Ook is (op grond van artikel 38p Sr) mogelijk dat in een civiele vorm van financieel toezicht wordt opgelegd in het kader van een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke ISD-maatregel.

Daardoor is onduidelijk welk primair doel met de wetgeving wordt beoogd en is het niet zonder meer duidelijk wat het criterium is voor het slagen van de interventie.

Dat het innen van financiële sancties als apart doel wordt genoemd acht de RSJ om twee redenen problematisch.<sup>21</sup>

Ten eerste kan een nieuw in te voeren strafrechtelijke sanctie of voorwaarde niet tot doel hebben om vermogenssancties die zijn opgelegd in andere strafzaken te innen. Dat is gezien vanuit de strafdoelen (vergoeding, preventie en herstel) onjuist. Verplicht financieel toezicht verschilt in dit opzicht van de schadevergoedingsmaatregel en de ontnemingsmaatregel, die herstel van het begane feit of van de oude toestand tot doel hebben.

Ten tweede is het denkbaar dat doelstellingen zoals het vergoeden van schade en het innen van boetes - zeker op de korte termijn - op gespannen voet kunnen staan met het realiseren van gedragsverandering en het stabiliseren van de financiële situatie. Door de combinatie van ongelijksoortige doelen is niet helder wat het criterium is voor het slagen van het verplichte financiële toezicht: meer stabiliteit in de financiële basis, geen nieuwe delicten gepleegd, het innen van openstaande boetes of schadevergoedingsmaatregelen?

Het voorgaande laat onverlet dat het betalen van schulden en boetes een belangrijk (bedoeld) positief neveneffect kan zijn van verplicht financieel toezicht. Zo is ook het besef dat boetes en schulden betaald moeten worden, belangrijk voor de ontwikkeling van financieel verantwoord gedrag.

Om deze positieve effecten te bereiken, acht de RSJ het van belang om in eventuele nieuwe wetgeving duidelijk te maken dat de beoogde gedragsverandering het primaire doel is en dat het stabiliseren van de financiële situatie daaraan kan bijdragen. Het voldoen aan betalingsverplichtingen (voor zover mogelijk op grond van de financiële situatie) hoort daar bij, maar het innen van financiële sancties als apart doel past daar niet in.<sup>22</sup>

Op grond van de in eerdere paragrafen beschreven samenhang tussen criminaliteit en financiële problematiek is de RSJ van mening dat verplicht financieel toezicht alleen een zinvolle interventie kan zijn als gedragsverandering c.q. het terugdringen van recidive het primaire doel is.

### 3.3 Definiëren doelgroep

Bij nieuwe wetgeving dient voorts vooraf duidelijk te zijn voor welke doelgroep deze is bedoeld.<sup>23</sup> Als Weijers komt tot zijn aanbeveling om verplicht financieel toezicht als strafrechtelijke voorwaarde mogelijk te maken, heeft hij hiervoor de volgende doelgroep op het oog: jongvolwassenen, meerderjarige veelplegers die mede vanuit financiële motieven delicten plegen, niet in staat zijn hun financiën te beheren, grote financiële problemen hebben en voldoende gemotiveerd zijn om te stoppen met

<sup>21</sup> Hier heeft de RSJ ook op gewezen in het *Advies Financiële curatele* (RSJ 2015).

<sup>22</sup> Voor een geïntegreerde visie op doelen van verplicht financieel toezicht en hun onderlinge samenhang, zie: Weijers 2019.

<sup>23</sup> Dit is eerder benadrukt in het *Advies Financiële curatele* (RSJ 2015).





delictgedrag. Met de term 'veelpleger'<sup>24</sup>, wordt ook een zekere criminele zwaarte aangegeven. Langdurig toezicht en begeleiding kan daarmee geïndiceerd zijn en – op grond van de hele criminele carrière – proportioneel. Het is echter niet bekend wat de omvang is van deze groep.

De RSJ acht deze proportionaliteitsafweging van belang om te waarborgen dat verplicht financieel toezicht (een ingrijpende maatregel) niet te snel wordt opgelegd. Tegelijkertijd is het vanuit gedragskundig perspectief belangrijk om tijdig ingrijpen mogelijk te maken, om te voorkomen dat jonge mensen steeds verder in de criminaliteit worden gezogen. In dit verband kan worden overwogen om in geval de jongvolwassene net meerderjarig is, mee te wegen of er een (zwaar) strafblad als minderjarige is opgebouwd.

#### *Leeftijd van de doelgroep*

Wat betreft de leeftijd van de beoogde doelgroep voor verplicht financieel toezicht is het niet helder of het over minder- of meerderjarige jongeren gaat. Zo bevat de eerdergenoemde motie het verzoek om verplicht financieel toezicht c.q.

onderbewindstelling mogelijk te maken voor veroordeelde (minderjarige) jongeren.

De RSJ volgt echter Weijers' overweging dat een vorm van verplicht financieel toezicht naar het model van onderbewindstelling alleen zinvol is bij meerderjarigen omdat minderjarigen financieel nog niet verantwoordelijk zijn.<sup>25</sup> Maar anders dan Weijers ziet de RSJ geen reden om de toepassing te beperken tot jongvolwassen meerderjarigen.

Vooraf voor degenen die laag intelligent zijn is het niet vanzelfsprekend dat zij met het ouder worden beter in staat zijn om hun financiën te beheren. De RSJ bepleit hier eerder maatwerk: de interventie moet kunnen worden opgelegd als duidelijk is dat de financiële problematiek een belangrijke rol speelt in het criminele gedrag van de meerderjarige veelpleger, ook als deze de adolescentie voorbij is.

Een andere opmerking betreft de minderjarige veelplegers. Omdat ze nog geen financiële verantwoordelijkheid dragen kunnen ze wettelijk niet onder bewind gesteld worden (datzelfde zal vermoedelijk gelden voor het verplicht financieel toezicht). Maar in de wetenschap dat criminele carrières vaak onder de 18 starten, is het van belang om snel te kunnen ingrijpen wanneer zij zich tot veelplegers (lijken te) ontwikkelen. Hiervoor zijn verschillende op coaching en begeleiding gerichte vormen mogelijk, naast de mogelijkheden voor toezicht op grond van artikel 77h Sr.

### **3.4 Verwachte effectiviteit**

In het kader van de effectiviteit verdienen de uitvoerbaarheid en de mate van naleving aandacht.

Een eerste overweging daarbij betreft de vraag in hoeverre de beoogde wetgeving de gesignaleerde problemen zal oplossen. Andere overwegingen betreffen de uitvoerbaarheid binnen de strafoplegging en meer praktische aspecten van de naleving en controle.

<sup>24</sup> De term 'veelpleger' wordt door Weijers niet exact gedefinieerd maar zijn doelgroep betreft veelplegers zoals bedoeld in projecten als de Amsterdamse 'Top 600' en de Utrechtse 'Top X': jonge criminelen die de laatste vijf jaar veelvuldig met de politie in aanraking zijn gekomen. Zie: Weijers 2019, p. 23.

<sup>25</sup> Onderbewindstelling wordt alleen aan meerderjarigen opgelegd.

#### *3.4.1 Verplicht financieel toezicht als oplossing voor de gesignaleerde problemen?*

De tot nu toe geconstateerde problemen met onderbewindstelling van justitiabelen liggen vooral op uitvoeringsniveau. Overwegende dat uitvoeringsproblemen doorgaans hardnekkig zijn én dat het hier een complexe problematiek betreft, kan niet op voorhand worden aangenomen dat de huidige belemmeringen makkelijk worden weggenomen als de strafrechter zelfstandig verplicht financieel toezicht kan opleggen. Met een slag om de arm (vooruitlopend op de resultaten van het WODC-onderzoek) kan met de voorgenomen wetgeving logischerwijze wel op twee punten verbetering worden verwacht. Ten eerste is dan geen sprake meer van de (inefficiënte) rechtsgang door twee systemen (met tijdsverlies en uitval tot gevolg). Ten tweede biedt de beoogde wetgeving de mogelijkheid om een vorm van verplicht financieel toezicht te ontwikkelen die helemaal is toegesneden op de strafrechtelijke doelen en context. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, acht de RSJ dat wenselijk.

#### *3.4.2 Uitvoerbaarheid binnen de strafoplegging*

Als de strafrechter de mogelijkheid krijgt om verplicht financieel toezicht op te leggen bij het vonnis, moet deze allereerst de inschatting kunnen maken of dat in het specifieke geval een zinvolle interventie is. Om ter zitting te kunnen afwegen of de verdachte onvoldoende in staat is om zijn financiële huishouding te beheren, moet de rechter op dat moment beschikken over de relevante informatie met betrekking tot de financiële situatie van de verdachte in relatie tot het criminele gedrag: eventuele schuldenproblematiek, het vermogen om op een verantwoorde manier met geld om te gaan, de relatie tussen deze problematiek en het criminele gedrag en de motivatie om te stoppen met criminaliteit. Over deze factoren dient de strafrechter tijdens de zitting te worden voorgelicht door middel van een reclasseringsrapportage. Ten opzichte van het huidige onderzoek dat de reclassering verricht, betekent dat een uitgebreider vooronderzoek door de reclassering, veelal op basis van een verzoek door het Openbaar Ministerie. Een complicerende factor zal echter zijn dat ten tijde van de zitting niet altijd aan alle praktische voorwaarden is voldaan, zoals een postadres, een bankrekening of een inkomen.

#### *3.4.3 Verwachte effectiviteit in relatie tot de problematiek en kenmerken van de doelgroep*

Zoals hierboven aangegeven, is verplicht financieel toezicht in het strafrecht bedoeld voor veroordeelden die in principe gemotiveerd zijn om te stoppen met criminaliteit. Maar ook bij deze groep moet rekening worden gehouden met een incidentele criminele terugval. Motivatie onder (ex-)justitiabelen is immers een fluïde begrip. Vaak is ook sprake van bijkomende problematiek als verslaving, lage intelligentie en/of psychische problematiek. Een stevige stok achter de deur, in combinatie met persoonlijke intensieve persoonlijke begeleiding en zeker ook motiverende bejegening, is in die gevallen belangrijk.

In hoeverre de toezichthouder eventuele criminele activiteiten signaleert, of kan voorkomen, hangt deels af van diens kunde en alertheid maar zal zeker niet altijd voorkomen kunnen worden. Een deel kan worden opgemerkt (zoals bijvoorbeeld een bankoverschrijving van één cent die kan duiden op het openen van een tweede rekening). Maar verplicht financieel toezicht is geen waterdichte vorm van toezicht.



Van de beoogde nieuwe vorm van verplicht financieel toezicht in het strafrecht mag worden verwacht dat daarin de bevoegdheden zijn aangepast aan de benodigde vorm van toezicht.

### 3.5 Inbedding van verplicht financieel toezicht

In grote lijn kan de RSJ zich vinden in de veronderstelling dat voor een specifieke doelgroep een vorm van verplicht financieel toezicht nuttig kan zijn.

Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat het financieel toezicht wordt gecombineerd met andere vormen van toezicht met intensieve begeleiding bij problemen op sociaal en emotioneel vlak, evenals bijvoorbeeld begeleiding bij inkomen en dagbesteding, het aanbieden van budgetteringscursussen en vormen van financiële coaching.<sup>26</sup> Stoppen met criminaliteit is – zeker voor veelplegers – vaak een langdurig en weerbarstig proces dat verandering op meerdere levensgebieden vergt en gepaard kan gaan met terugval, ook bij hen die gemotiveerd zijn om een niet-crimineel leven op te bouwen. De sociale omgeving moet zoveel mogelijk worden betrokken, met name de familie (ouders) of andere personen uit het sociale netwerk of bijvoorbeeld een vrijwilliger. Een deel zal het nooit helemaal zonder ondersteuning en begeleiding redden. Daarom is goede aansluiting op geschikte vormen van begeleiding en toezicht na afloop van de justitiële titel ook van groot belang. In voorkomende gevallen is daarbij de civiele variant van onderbewindstelling wellicht het aangewezen vervolg.

### 3.6 Conclusies

- Vooral nog is onvoldoende aangetoond dat de noodzakelijke verbeteringen niet kunnen worden bereikt binnen de bestaande wettelijke kaders. In die zin is het overwegen van nieuwe wetgeving, vooruitlopend op de resultaten van het WODC-onderzoek, voorbarig.
- Áls uit het onderzoek naar het financieel toezicht binnen de bestaande wettelijke kaders blijkt dat nieuwe wetgeving zinvol is, dient daarin goed te worden verantwoord op welke manier de oplossing van gesignaleerde problemen is gewaarborgd.
- Tevens dienen doelstelling en doelgroep helder te worden aangegeven. Bij de doelstelling moet duidelijk zijn dat gedragsverandering ter vermindering van recidive het hoofddoel is en dient te worden onderbouwd op welke wijze het stabiliseren van de financiële situatie hieraan kan bijdragen.
- Dat voor een zorgvuldig omschreven doelgroep de beoogde nieuwe vorm van nut kan zijn, acht de RSJ aannemelijk. Overwegingen ten gunste van de nieuwe wetgeving zijn de efficiëntere rechtsgang en de mogelijkheid om een vorm van financieel toezicht te ontwerpen die, anders dan de civiele bewindvoering, is toegesneden op de strafrechtelijke doelen.
- De beoogde oplegging van verplicht financieel toezicht door de strafrechter, ter zitting, veronderstelt extra vooronderzoek door de reclassering om de relevante informatie ter zitting beschikbaar te hebben. Daarvoor dient de kennis bij de reclassering uitgebreid te worden en moeten adviesprocedures worden aangepast.

<sup>26</sup> Het belang van aanvullende begeleiding is eerder benadrukt in het *Advies Financiële curatele* (RSJ 2015) en wordt ook door Weijers nadrukkelijk benoemd o.a. in het gesprek met de RSJ.

## 4 Overwegingen bij de uitvoering van verplicht financieel toezicht

*Wie is geschikt om financieel toezicht uit te oefenen indien dit opgelegd wordt in een strafrechtelijk kader? Is dat de bewindvoerder, of zou dat een andere entiteit zijn zoals bijv. een financieel onderzoeker?*

Als een specifieke strafrechtelijke vorm van verplicht financieel toezicht wordt ingevoerd, dan moet dat toezicht volgens de RSJ worden uitgeoefend door speciaal hiervoor opgeleide functionarissen, met kennis van en ervaring (en affiniteit) met de justitiële doelgroep. Belangrijk is vooral de professionele attitude: vasthoudend en kunnen omgaan met lastige cliënten die niet in één keer van hun criminele gewoontes af zijn. Dat vereist van de begeleider dat deze over een langere periode kan motiveren en dit kan combineren met controle en grenzen stellen.

De huidige civiele bewindvoerder heeft hiervoor op dit moment te weinig mogelijkheden. Wil het effectief zijn, dan zal het moeten gaan om een vorm van toezicht die minimaal de aspecten van het bestaande civiele bewind bevat, met daarnaast intensieve begeleiding gericht op gedragsverandering en alertheid op voortzetting van criminele activiteiten, een soort 'bewindvoering-plus'.<sup>27</sup>

De reclassering zal in de meeste gevallen de instantie zijn die adviseert over het opleggen van verplicht financieel toezicht, mede op grond van de veronderstelde motivatie van de verdachte/veroordeelde. Gezien de vele aspecten van dit toezicht acht de RSJ het in ieder geval van belang dat, hoe de functie ook precies wordt belegd, de lijnen met de overige betrokkenen in de strafrechtketen kort zijn en er goede structurele contacten zijn met relevante maatschappelijke, financiële en overheidsorganisaties.<sup>28</sup>

Gelet op de aard en doelstellingen van deze vorm van toezicht acht de RSJ financieel onderzoekers hiervoor niet de aangewezen uitvoerders. Voor de uitvoering van dit toezicht ziet de RSJ in beginsel twee mogelijkheden: door speciaal hiertoe opgeleide reclasseringsmedewerkers, of door bewindvoerders die extra zijn opgeleid voor deze nieuwe strafrechtelijke vorm van toezicht. In ieder geval zal het een professional moeten zijn die speciaal is opgeleid voor deze vorm van financieel toezicht, anders dan bij de civiele onderbewindstelling waarvoor ook een familielid of bekende kan worden aangewezen.

Beide mogelijkheden, toezicht door bewindvoerders of reclasseringsmedewerkers, hebben voor- en nadelen.<sup>29</sup> De RSJ acht het prematuur om in dit stadium een voorkeur uit te spreken voor een van beide mogelijkheden en beperkt zich daarom tot het benoemen van de voor- en nadelen van beide alternatieven.

<sup>27</sup> Ook in het *Advies Financiële curatele* (RSJ 2015) benadrukt de RSJ de complexiteit van deze taak, die intensieve samenwerking tussen meerdere instituties vereist.

<sup>28</sup> Onder andere uitkeringsinstanties (sociale dienst, UWV), belasting, schuldeisers, banken.

<sup>29</sup> Dit blijkt ook uit recent onderzoek naar (financiële) hulpverlening tijdens het reclasseringstoezicht. Zie: Van Beek, De Vogel & Van de Mheen, *Proces 2020/2*.



#### 4.1 Speciaal hiertoe opgeleide bewindvoerders

De vraag is of de huidige bewindvoerders zijn toegerust voor deze nieuwe taak omdat zij de kennis en ervaring met de justitiële doelgroep missen, een enkeling uitgezonderd.<sup>30</sup> Aan de andere kant beschikken zij wel over de kennis van de financiële en administratieve procedures en instituties en hebben zij op grond van hun formele positie meer mogelijkheden dan reclasseringsmedewerkers om financiële taken en verantwoordelijkheden over te nemen. Dit sluit het beste aan op ieders huidige kerntaken.

Denkbaar is om een groep bewindvoerders, geselecteerd op onder meer affiniteit met de doelgroep, op te leiden voor deze specialistische vorm van financieel toezicht. Dat toezicht omvat dan ook mentor- en begeleidingstaken zoals coaching en budgetbeheer.

Het verplicht financieel toezicht wordt dan uitgeoefend in nauw overleg met de reclassering. Dat is vanzelfsprekend als het toezicht is opgelegd in het kader van een strafrechtelijke voorwaarde. Ingeval wordt gekozen voor uitwerking van financieel toezicht als maatregel (zie over deze keuze hoofdstuk 5), dan moet aanvullend aan de maatregel reclasseringstoezicht worden opgelegd. Op deze manier ontstaat de noodzakelijke verbinding met de andere leefgebieden.

Bij uitvoering van het financieel toezicht door een (gespecialiseerde) bewindvoerder, heeft de justitiabele te maken met twee toezichthoudende instanties c.q. personen. Dat heeft voor- en nadelen. Vanuit gedragskundig perspectief heeft het echter voordelen om het toezicht (en begeleiding) zoveel mogelijk bij één persoon c.q. instantie te beleggen.

Een voordeel van toezicht door een gespecialiseerde bewindvoerder is dat het de aansluiting op financieel toezicht na afloop van het strafrechtelijk traject, indien nodig, iets eenvoudiger maakt. Dat kan zelfs bij dezelfde bewindvoerder (die idealiter kan schakelen tussen strafrechtelijk verplicht financieel toezicht en civiel bewind).<sup>31</sup> Dit is niet alleen van belang vanuit het oogpunt van efficiënte procedures, maar ook (of vooral) vanwege de opgebouwde band met de toezichthouder/bewindvoerder.

#### 4.2 Speciaal hiertoe opgeleide reclasseringsmedewerkers

Binnen deze beroepsgroep mag professionele kennis van en ervaring met de justitiële doelgroep worden verondersteld. Ook past een intensieve toezichtvorm die bestaat uit een combinatie van toezicht/controle/begeleiding bij de manier van werken van de reclassering. Wel vergt dit nieuwe toezicht gericht op financiën andere deskundigheden dan verwacht mag worden van de doorsnee reclasseringsmedewerker.<sup>32</sup>

Als gekozen wordt voor uitoefening van het toezicht door reclasseringsmedewerkers, dan zullen deze (net als bij bewindvoerders) moeten worden opgeleid c.q. bijgeschoold voor deze nieuwe taak. Gezien het verschil van deze taak met de overige reclasseringswerkzaamheden, is motivatie voor deze financiële/administratieve taak een vereiste.

<sup>30</sup> Van Beek, De Vogel & Van de Mheen, *Proces* 2020/2.

<sup>31</sup> Wel zal civiel bewind na afloop van de strafrechtelijke titel moeten worden aangevraagd bij de kantonrechter, ongeacht of het strafrechtelijke toezicht is uitgevoerd door de reclassering of een gespecialiseerde bewindvoerder.

<sup>32</sup> Zie ook: Van Beek, De Vogel & Van de Mheen, *Proces* 2020/2.



Als de taak bij de reclassering wordt belegd, zal overigens ook vaak sprake zijn van twee functionarissen die betrokken zijn bij het toezicht en de begeleiding, zoals nu ook gebeurt bij de taakstraf.

Een mogelijk nadeel van dit toezicht door de reclassering is de 'knik' na afloop van het strafrechtelijk kader. Als voortzetting van een civiele vorm van financieel toezicht dan nog nodig is (wat naar verwachting bij de doelgroep regelmatig het geval zal zijn), dan moet dit in het civiele kader bij een andere persoon worden opgestart met wie opnieuw een werkrelatie moet worden opgebouwd. Deze relatie wordt ook wel aangeduid met werkalliantie.<sup>33</sup> Het gebrek aan continuïteit kan nadelig zijn.

Tegelijkertijd biedt het wel een duidelijke markering van het verplichte (strafrechtelijke) toezicht naar een vrijwillige vorm met een nieuwe toezichthouder.

Waar het toezicht ook wordt belegd, de regelgeving dient met betrekking tot de uitvoering helder te zijn inzake belangrijke uitvoeringsaspecten zoals kwaliteitseisen aan de uitvoerders (alleen professionals), formele bevoegdheden, financiële normering van het toezicht en privacywaarborgen.

<sup>33</sup> Het begrip werkalliantie verwijst naar de verhouding die cliënten en professionals met elkaar aangaan in de context van professionele begeleiding. In: Menger 2018, p. 13.



## 5 Overwegingen bij de juridische inbedding

*Juridische inbedding: maatregel of bijzondere voorwaarde?*

Als verplicht financieel toezicht in het strafrecht wordt ingevoerd, dan wordt daarbij in eerste instantie gedacht aan uitwerking als bijzondere voorwaarde of als maatregel. Het beoogde doel, volgens de RSJ primair gedragsverandering, past in principe in beide juridische vormen. Zoals aangegeven in de inleiding, acht de RSJ het in deze voorbereidende fase van de wetgeving vooral van belang om de overwegingen op grond waarvan gekozen wordt, voor te leggen. Onderstaande overwegingen hebben betrekking op:

1. Verplichtend karakter onder strafrechtelijke voorwaarde of maatregel;
2. Nadere overwegingen bij uitwerking als voorwaarde;
3. Rechtszekerheid;
4. De duur bezien vanuit strafrechtelijk en gedragskundig perspectief.

### 5.1 Verplichtend karakter onder strafrechtelijke voorwaarde of maatregel

Een van de overwegingen om mogelijk te maken dat de strafrechter verplicht financieel toezicht in het vonnis kan opnemen, is dat dit verplichtender is dan de nu bestaande mogelijkheden waarbij uiteindelijk de kantonrechter beslist over een op te leggen onderbewindstelling. Zowel de strafrechtelijke voorwaarde als de maatregel bieden zo'n verplichtend karakter, al is dat in beide gevallen niet absoluut omdat het tot op zekere hoogte mogelijk is dat een veroordeelde zich ook hieraan onttrekt.

Bij niet-naleving van het financieel toezicht, bijvoorbeeld door handelingen te verrichten die in strijd zijn met dit toezicht, kan een (gedeelte van) de voorwaardelijke straf ten uitvoer worden gelegd. Dit geldt echter ook wanneer een van de algemene of andere bijzondere voorwaarden wordt geschonden, zoals bijvoorbeeld bij het plegen van een nieuw strafbaar feit of bij een positieve urinecontrole. Verder is het reclasseringstoezicht ook om andere redenen niet altijd een continu proces, wat ook consequenties kan hebben voor de continuïteit van het verplicht financieel toezicht.<sup>34</sup> Daarnaast komt bij de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke gevangenisstraf, de veroordeelde na korte of langere tijd uit detentie zonder dat er iets is veranderd aan de financiële situatie of het vermogen om met financiën om te gaan. Dat geldt in iets mindere mate indien het verplicht financieel toezicht wordt vormgegeven als maatregel. Op het niet naleven daarvan zou de rechter – bij wijze van stok-achter-de-deur – een vervangende hechtenis of lijfswang kunnen opleggen. Het verplicht financieel toezicht kan na de uitvoering daarvan weer worden voortgezet. Wel zal elke vorm van vrijheidsbeneming leiden tot een onderbreking van het (eventuele) inkomen. Dit zal leiden tot nieuwe financiële problemen als hierdoor vaste lasten en eventuele schuldeisers niet meer betaald kunnen worden.

<sup>34</sup> Stoppen met criminaliteit is vaak een proces van vallen en opstaan. Oude openstaande zaken of nieuwe aanhoudingen kunnen leiden tot het onderbreken van het reclasseringstoezicht.

De consequentie van het onttrekken aan het financieel toezicht zal bij een bijzondere voorwaarde in de meeste gevallen zwaarder zijn en daardoor eerder disproportioneel. De maatregel daarentegen geeft iets meer waarborg dat het verplicht financieel toezicht daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De continuïteit is daarmee beter gewaarborgd.

## 5.2 Nadere overwegingen bij een voorwaarde

- Een nieuwe strafrechtelijke voorwaarde inzake verplicht financieel toezicht kan betrekkelijk eenvoudig worden opgenomen in de bestaande wetgeving door deze toe te voegen aan de lijst met bijzondere voorwaarden in artikel 14c Sr. Op deze manier wordt aangesloten bij het huidige wetsysteem. In principe kan het toezicht worden ondergebracht onder de huidige algemene gedragsvoorwaarde ('overige voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende'), maar met het oog op de rechtszekerheid verdient volgens de RSJ uitwerking onder een nieuw geformuleerde bijzondere voorwaarde de voorkeur.
- Voordeel van verplicht financieel toezicht als voorwaarde is dat er altijd reclasseringstoezicht aan verbonden is waarbij er integraal naar alle leefgebieden wordt gekeken, terwijl dat bij een maatregel apart zou moeten worden opgelegd. Dit is van belang aangezien problemen met geld niet op zichzelf staan maar samenhangen met andere factoren.<sup>35</sup>
- De uitwerking als voorwaarde biedt aanknopingspunten om de toepassing van verplicht financieel toezicht ook te overwegen bij andere modaliteiten zoals bijvoorbeeld in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI). Dat roept uiteraard nieuwe vragen en aandachtspunten op die buiten de context van dit advies vallen. Op deze plek volstaat de RSJ met op te merken dat ook bij verplicht financieel toezicht in het kader van VI een spanning kan bestaan tussen de proportionaliteitsafweging – hoe verhoudt zo'n strenge vorm van toezicht zich tot het doel van de VI, namelijk resocialisatie en een geleidelijke terugkeer in de samenleving – en de gedragskundige overweging dat deze vorm van toezicht/begeleiding ook een belangrijke stabiliserende factor kan zijn in de eerste periode na detentie.

## 5.3 Rechtszekerheid

Het verplichtende karakter van verplicht financieel toezicht als strafrechtelijke voorwaarde of maatregel impliceert dat op niet-naleving of overtreding een sanctie volgt. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid dient de veroordeelde dan wel duidelijkheid te hebben over wat wel en niet mag, en wat de gevolgen zijn van niet-naleving. Dat betekent dat in beide gevallen het volgende exact omschreven dient te worden:

- Wat houdt het toezicht precies in ('waar heeft veroordeelde zich aan te houden?')
- Wat geldt als een overtreding van het toezicht? (Duidelijk moet zijn wat wel en niet kan en mag. Is de onder verplicht financieel toezicht gestelde bijvoorbeeld nog bevoegd tot rechtshandelingen, zoals bij het civiele bewind? En zo ja, tot welke?)

<sup>35</sup> Van Beek, De Vogel & Van de Mheen, *Proces* 2020/2.



- Wat is een proportionele reactie op een overtreding? (Is detentie in de vorm van vervangende hechtenis c.q. lijfswang altijd proportioneel? Wat zijn mogelijke alternatieven? Bijvoorbeeld een zwaardere vorm van financieel toezicht?)

#### 5.4 Duur van het verplicht financieel toezicht

Zowel de juridische vorm van de maatregel als die van de strafrechtelijke voorwaarde biedt enige flexibiliteit om het toezicht op te leggen voor de nodig geachte duur. Deze duur (van de proeftijd in geval van een voorwaarde bij een voorwaardelijke straf of de opgelegde duur ingeval van een maatregel) kan meerdere jaren omvatten. Dat is belangrijk in verband met de aard van de maatregel, aangezien in de praktijk blijkt dat financieel toezicht, ook in civiel kader, vaak voor langere tijd nodig is. Met het oog op de proportionaliteit acht de RSJ het dan wel van belang dat tussentijds kan worden getoetst of voortzetting nog nodig en zinvol is. De RSJ adviseert daarom de mogelijkheid in te bouwen dat het verplicht financieel toezicht eerder kan worden beëindigd door de officier van justitie of rechter op verzoek van toezichthouder of veroordeelde zelf.

Gezien de aard van de problematiek zal soms ook na afloop van de justitiële titel voortgezette begeleiding nodig zijn. Daarom is goede aansluiting op het civiele stelsel, zoals eerder in dit advies aangegeven, van groot belang.



## 6 Lijst van geraadpleegde deskundigen

prof. dr. I. Weijers	Emeritus hoogleraar Jeugdbescherming en Jeugdrechtspleging, Universiteit Utrecht
E. Möller, MSc	Productmanager Toezicht, Reclassering Nederland
drs. R. Poort	Strategisch Adviseur, Reclassering Nederland
drs. K.P.D. van Duijvenbouden	Manager Zorg- en Veiligheidshuis Regio Utrecht
B. van Mierle	Directeur, Vaneveld Bewindvoering BV



## 7 Lijst van geraadpleegde stukken

### 7.1 Literatuurlijst

#### **Aaltonen, Oksanen & Kivivuori, *Criminology* 2016/54 (2)**

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

#### **Hoeve e.a. 2011**

M. Hoeve e.a. (in opdracht van het WODC), *In de schuld, in de fout? Schuldenproblematiek en crimineel gedrag bij adolescenten en jongvolwassenen*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2011.

#### **Jungmann e.a. 2014**

N. Jungmann e.a., *Gevangen in schuld*, Utrecht: HU 2014.

#### **Koenraadt, Dirkwager & Nieuwbeerta, *Proces* 2020/2**

R. Koenraadt, A. Dirkwager & P. Nieuwbeerta, 'Gedetineerd en debiteur', *Proces* 2020/2.

#### **Menger 2018**

A. Menger, *De werkaliantie in het gedwongen kader*, Den Haag: Uitgeverij Eburon 2018.

#### **RSJ 2015**

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies Financiële Curatele*, 2015.

#### **Van Beek, De Vogel & Van de Mheen, *Proces* 2020/2**

G. van Beek, D. de Vogel & D. van de Mheen, 'Financiën: een risicofactor voor delictgedrag?', *Proces* 2020/2.

#### **Weijers & Van Drie 2014**

I. Weijers & D. van Drie, *Stoppen of volharden, Portretten van jonge veelplegers*, Amsterdam: SWP 2014.

#### **Weijers 2019**

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

#### **Werkgroep schulden en rechtspraak 2019**

Werkgroep schulden en rechtspraak, *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak, 2019.



## 7.2 Overige bronnen

- *Kamerstukken II 2017/18, 28 741, nr. 47. (Motie)*
- *Kamerstukken II 2017/18, 28 741, nr. 50. (Verslag Algemeen Overleg)*
- *Kamerstukken II 2019/20, 29 911, nr. 259. (Beleidsbrief)*

