

PILOT VERPLICHT FINANCIEEL TOEZICHT

EEN KWALITATIEVE EVALUATIE

KLANT
AUTEURS
DATUM
VERSIE

WODC
Annemarijn Onstenk en Lisa Rockx
24 maart 2023
Definitief

© WODC 2023, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	3
1.3	Aanpak	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Het ontwerp en uitvoering van de pilot	6
2.1	Het ontwerp en de inrichting van de pilot	6
2.2	Doelgroep van de pilot	7
2.3	Aanmelden en instroom	8
2.4	Uitvoering en werkwijze	10
2.5	Samenwerking en rollen	12
2.6	Deelconclusies over het proces	12
3	Het potentieel van verplicht financieel toezicht	14
3.1	Overkoepelende beschrijving casussen die werden geïncludeerd in de pilot	14
3.2	De timing van financieel toezicht speelt een grote rol in de effectiviteit van de interventie	15
3.3	De intrinsieke motivatie is hoger bij vrijwillige deelname, maar de doelgroep heeft verplichte oplegging nodig	17
4	Conclusies	18
4.1	Bevindingen over de in de pilot 'Verplicht financieel toezicht jeugd' ingestroomde zaken	18
4.2	Ervaringen van de betrokken professionals, de lessen die zij uit de pilot trekken en de reflectie van experts hierop	19
A.	Stellingen als basis voor de groepssessie	21
B.	Theory of Change	22
C.	Infographic over de pilot	23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 11 april 2018 is de motie van Van Nispen en Van Oosten aangenomen. De regering werd in deze motie verzocht om verplicht financieel toezicht in het (jeugd)strafrecht mogelijk te maken. Jongeren zouden gedemotiveerd moeten worden om snel en makkelijk geld te verdienen door middel van strafbare feiten. Vervolgens is er een projectaanpak Financieel Toezicht opgesteld, waarbij de centrale vraag was hoe verplicht financieel toezicht ingericht zou moeten worden, zodat het recidive en verdere schulden kunnen worden voorkomen en financiële sancties geïnd kunnen worden.

In september 2020 is de pilot Verplicht financieel toezicht jeugd van start gegaan met een looptijd van twee jaar. Financieel toezicht is een interventie die verschillende vormen kan aannemen (bijvoorbeeld een groepstraining of individuele coaching) en erop gericht is om deelnemers kennis en vaardigheden bij te brengen met betrekking tot het verantwoord omgaan met financiën. Dergelijke trajecten bestonden al voor vrijwillige deelname, maar deze hebben binnen de pilot een verplicht karakter gekregen doordat de deelname als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd in een OM-afdoening of strafvonnis. In de pilot zouden individuele coaching en groepstrainingen ingezet worden. Door deze twee varianten van verplicht financieel toezicht te vergelijken, zou worden verkend op welke wijze verplicht financieel toezicht in het jeugdstrafrecht ingericht kan worden, zodat dit een bijdrage levert aan de volgende doelstellingen:

- a. Risico op recidive verminderen;
- b. Problematische schulden terugdringen;
- c. Perspectief bieden voor een gezonde financiële huishouding.

Tijdens de pilot heeft Significant APE in opdracht van het WODC een opzet gemaakt voor de evaluatie van de pilot. Onlangs is de pilot beëindigd. De instroom van de pilot was zeer beperkt. Met het lage aantal deelnemers is de eerder opgestelde opzet slechts beperkt bruikbaar. Daarnaast is het de vraag of het efficiënt is om een dergelijke uitgebreide evaluatie in te zetten voor een pilot met maar een beperkt aantal deelnemers. Het WODC heeft Significant APE daarom gevraagd om de pilot te evalueren met behulp van kwalitatieve onderzoeksmethoden, namelijk het houden van verkennende interviews, groepsbijeenkomsten met betrokkenen en een groepsbijeenkomst met externe deskundigen. Onderliggend rapport bevat de belangrijkste bevindingen en conclusies met betrekking tot de pilot en de uitvoering ervan.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit evaluatieonderzoek is tweeledig:

- a. Zicht krijgen op wat de bevindingen zijn over de in de pilot Verplicht financieel toezicht jeugd ingestroomde zaken, de ervaringen van betrokken partijen met de pilot en de lessen die betrokken partijen daaruit krijgen;
- b. Externe deskundigen laten reflecteren op deze bevindingen.

Er staan vier hoofdvragen centraal in dit onderzoek. Per hoofdvraag zijn een aantal subvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de ervaringen met de in de pilot 'Verplicht financieel toezicht jeugd' ingestroomde zaken?
 - a. Hoe was de pilot ingericht en welke aanpassingen zijn gemaakt gedurende de looptijd?
 - b. Hoe groot was het potentieel aantal deelnemers, wat zijn de kenmerken van de deelnemers en volgens welke modaliteit zijn de deelnemers uiteindelijk deelnemer aan de pilot geworden?
 - c. Welke redenen zijn er voor het achterblijven van de aantallen en in hoeverre hebben de aanpassingen ertoe geleid dat er meer deelnemers kwamen?
 - d. Hoe is het verplichte financiële toezicht op de participanten verlopen en wat was de perceptie van mogelijke effecten op deze participanten?

-
2. Wat zijn de ervaringen van betrokken partijen met de pilot?
 - a. Hoe ervaren de betrokkenen de samenwerking met andere partijen?
 - b. Hoe kijken de betrokkenen terug op het oorspronkelijke plan voor de pilot en de aanpassingen?
 3. Welke lessen trekken de betrokken partijen uit de pilot?
 - a. Wat hadden de betrokken partijen in retrospectief anders willen doen en welke aspecten zouden bij toekomstige initiatieven behouden moeten blijven?
 - b. Welke mogelijkheden zijn er voor toekomstige initiatieven met (verplicht) financieel toezicht en hoe zouden die moeten worden vormgegeven?
 4. Hoe reflecteren externe deskundigen op de pilot 'Verplicht financieel toezicht jeugd'?
 - a. Hoe reflecteren de experts op het oorspronkelijke plan voor de pilot?
 - b. Welke mogelijke oorzaken van de beperkte instroom van zaken zien de deskundigen?
 - c. Hoe reflecteren zij op de ervaringen en lessen van betrokken partijen?
 - d. Welke mogelijkheden zijn er voor toekomstige initiatieven met (verplicht) financieel toezicht en hoe zouden die moeten worden vormgegeven?

1.3 Aanpak

Voor deze evaluatie hebben wij via vier routes inzichten gekregen in de ervaringen en geleerde lessen van de pilot:

- a. Voorbereidende interviews met betrokkenen;
- b. Groepsbijeenkomst met betrokkenen;
- c. Groepsbijeenkomst met experts;
- d. Individueel interview met een budgetcoach over de inhoud van de geïncludeerde casussen.

Vorbereidende interviews

Om de groepsbijeenkomsten zo effectief mogelijk te laten zijn, hebben we eind 2022 voorbereidende, individuele interviews gehouden met drie betrokkenen uit de pilot. Zo konden we vooraf bepalen over welke onderwerpen overeenstemming is (en waaraan in de groepsbijeenkomst dan minder aandacht besteed hoefde te worden) en onderwerpen waarover nog discussie lijkt te zijn. Daarbij komt dat we voorafgaand aan de groepsessie individuele interviews wilden houden, zodat de geïnterviewden niet beïnvloed zouden worden door wat zij van andere betrokkenen zouden horen.

We hebben ons bij deze voorbereidende gesprekken beperkt tot medewerkers van de drie organisaties die de grootste rol hebben. We gebruiken de onderzoeksvragen 1 en 2 als basis voor de topiclist. We spraken met betrokkenen bij:

- a. De Raad voor de Kinderbescherming;
- b. De William Schrikker Stichting;
- c. Stichting Jess (voorheen Xtra Plus).

Groepsbijeenkomst met betrokkenen

In januari 2023 hebben we een fysieke groepsbijeenkomst van 2 uur gehouden met 7 betrokkenen (1 persoon sloot digitaal aan). Naast de hierboven genoemde partijen, waren ook vertegenwoordigers aanwezig van:

- a. Jeugdbescherming West;
- b. Reclassering Nederland.

We hebben ook een betrokken medewerker van het OM uitgenodigd maar deze kon niet aanwezig zijn.

Aan de hand van de informatie uit de voorbereidende interviews hebben we verschillende ervaringen opgehaald en belangrijke onderwerpen en discussiepunten bepaald. Op basis daarvan hebben we stellingen ontworpen (zie bijlage A), die de basis vormden voor de groepsessie. Deze stellingen hadden deels betrekking op het proces van het opstarten van de pilot, deels op de uitvoeringswijze en deels op het mogelijke effect van het verplichte financieel

toezicht op de jongeren. Op deze manier hebben we een interactieve bijeenkomst georganiseerd waarin we de verschillende visies in beeld brachten en de betrokkenen hierover lieten discussiëren.

Doordat we de betrokkenen vanuit verschillende organisaties samen hebben gebracht tijdens de groepsessie, bood de groepsessie de betrokkenen de mogelijkheid om op elkaar te reageren en te reflecteren. Het is goed te bedenken dat de betrokkenen elk vanuit hun eigen organisatie en ervaring het gesprek hebben gevoerd en dat het dus (deels) subjectieve informatie is. Daar komt bij dat de deelnemers aan de groepsbijeenkomst op verschillende manieren bij de pilot betrokken waren: de uitvoerder van het verplicht financieel toezicht en de aanmeldende partijen.

Groepsbijeenkomst met externe deskundigen

Twee weken na de groepsbijeenkomst met betrokkenen hebben we externe deskundigen uitgenodigd om in een digitale bijeenkomst van anderhalf uur te reflecteren op de opgehaalde informatie. Van de vijf genodigden, spraken we er uiteindelijk drie. Dit waren hoogleraren en onderzoekers met kennis op het gebied van (jeugd)strafrecht, criminologie en financieel toezicht, of een combinatie daarvan. In de bijeenkomst hebben we kort stilgestaan bij de ervaringen van de betrokkenen over het proces maar lag de focus op de werkwijze, mogelijke effecten van verplicht financieel toezicht, mogelijke alternatieven en de juridische mogelijkheden. We lichtten de ervaringen en ideeën van de betrokken partijen toe en vroegen hun visie hierop. Hiermee hebben we ook het perspectief van mensen met relevante kennis meegenomen zodat we onze evaluatie niet enkel baseren op informatie van betrokken partijen maar ook op informatie van mensen die een blik van buitenaf op de pilot en bevindingen werpen. De belangrijkste reflecties van de experts geven we in deze evaluatie weer in aparte kaders.

Individueel gesprek met een budgetcoach

Na afloop van beide groepsbijeenkomsten hebben wij een aanvullend interview gehouden met de betrokken budgetcoach. In dit interview hebben we alle geïncludeerde casussen individueel doorgenomen, om op deze manier meer informatie op te halen over het verloop van het financieel toezicht in deze casussen en de kenmerken van de deelnemers. Hierbij ging het om kenmerken als leeftijd, duur van het traject en aard van de problematiek. Daarnaast is besproken hoe het verplicht financieel toezicht is verlopen in de individuele situaties en wat de resultaten daarvan waren.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport maken we onderscheid tussen de evaluatie van het proces van de pilot en van de mogelijke effecten van verplicht financieel toezicht. In hoofdstuk 2 starten we met het proces. Hierbij bespreken we het ontwerp en de inrichting van de pilot, de gekozen doelgroep, de uitvoering en werkwijze en de samenwerking en rollen. Ook staan we expliciet stil bij de aanpassingen die zijn gedaan gedurende de pilot. Deze aanpassingen zijn weergegeven in aparte kaders, die te herkennen zijn aan de turquoise omkadering. In hoofdstuk 3 gaan we in op de mogelijke effecten waarbij we specifiek kijken naar de timing van de interventie en het verplichte karakter ervan. In het afsluitende hoofdstuk 4 vatten we de belangrijkste inzichten samen en trekken we een conclusie over de geleerde lessen voor een eventueel vervolg van de pilot. Wanneer we in dit rapport spreken over 'de reclassering' betreft dit enerzijds de jeugdreclassering en anderzijds de volwassen reclassering. Deze beide partijen zijn betrokken geweest in de pilot. Wanneer relevant, maken we onderscheid tussen deze twee reclasseringspartijen.

2 Het ontwerp en uitvoering van de pilot

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van hoe de pilot tot stand is gekomen en hoe deze bij aanvang ontworpen is. Daarnaast gaan we in op hoe de pilot in de praktijk is uitgevoerd en welke aanpassingen er gedurende de looptijd van de pilot zijn gedaan. Daarbij beschrijven we de ervaringen en meningen van de betrokken ketenpartners die we individueel hebben gesproken en die deel hebben genomen aan de groepsbijeenkomst.

2.1 Het ontwerp en de inrichting van de pilot

Tijdens het algemeen overleg justitiële jeugd van 11 april 2018 is de motie van Van Nispen en Van Oosten aangenomen, waarin de regering werd verzocht om verplicht financieel toezicht in het (jeugd)strafrecht mogelijk te maken. De Kamermotie van Van Nispen en Van Oosten was de directe aanleiding voor het starten en opzetten van de pilot 'Verplicht financieel toezicht'. Ten behoeve van de pilot is een werkgroep opgericht om de pilot vorm te geven en om deze te laten landen bij de betrokken organisaties. In de werkgroep waren de RvdK, de William Schrikker Stichting, Jeugdbescherming West en het OM betrokken. Op het moment dat de doelgroep van de pilot werd uitgebreid (zie paragraaf 2.3) is tevens Reclassering Nederland betrokken bij de werkgroep. Via de RvdK is de Raad voor de rechtspraak op de hoogte gehouden van de opzet en het verloop van de pilot.

In de groepsbijeenkomst werd benoemd dat bij aanvang niet alle deelnemers van de werkgroep meteen overtuigd waren over het verwachte effect van de pilot. Over de aannames die in de Kamermotie werden gedaan, die de directe aanleiding vormden voor het opstarten van de pilot, bestond enige twijfel. Niet alle betrokken partijen waren ervan overtuigd dat verplicht financieel toezicht zou zorgen voor het demotiveren van criminele activiteiten. Ondanks dat er bij het vormgeven van de pilot goed gekeken is naar wat zou aansluiten bij de behoeften van jongeren met problematiek op financieel gebied, hadden de RvdK en de reclasseringsorganisaties enige twijfel over in hoeverre een dergelijke pilot goed van de grond zou komen en of er genoeg aanmeldingen zouden zijn. Wel is gedurende de pilot meer enthousiasme ontstaan over het verplicht financieel toezicht. Waar het eerst werd gezien als 'een van de zoveel pilots', zagen de betrokkenen naar verloop van tijd dat, ondanks het lage deelnemersaantal, de pilot een positief effect had op de jongeren die deelnamen. Het idee van verplicht financieel toezicht zou volgens de betrokkenen dus goed kunnen werken.

De gedachte achter de pilot

Ten behoeve van het vorige onderzoek, uitgevoerd door Significant APE in opdracht van het WODC, waarin een opzet werd gemaakt voor de evaluatie van de pilot, is samen met betrokkenen bij de pilot en enkele wetenschappers een Theory of Change (ToC) opgesteld. Deze ToC beschrijft hoe de pilot kan bijdragen aan het verminderen van recidive.

De belangrijkste element uit de ToC is het gevonden (wederzijds) verband tussen schulden en criminaliteit. Bij het tegengaan van recidive op latere leeftijd is het dan ook behulpzaam om financiële problematiek te verminderen. Het verplicht financieel toezicht richt zich op het verbeteren van de financiële situatie van jongeren. In Bijlage B is de grafische weergave van de ToC opgenomen.

Het rapport is [hier](#) te vinden.

De betrokken partijen zijn in de werkgroep samen opgetrokken voor het vormgeven en inrichten van de pilot. In de werkgroep is nagedacht over hoe een dergelijke aanpak in de praktijk zou moeten landen. Tijdens de groepsbijeenkomst gaven de betrokkenen aan dat zij het opvallend vonden dat de partij die het verplichte financieel toezicht zou gaan uitvoeren (stichting Jess) niet vertegenwoordigd was in de werkgroep. De uitvoerende partij heeft namelijk expertise en ervaring met betrekking tot het bieden van hulp aan jongeren met financiële problemen en schulden. Deze kennis zou waardevol zijn geweest met betrekking tot het ontwerpen en inrichten van de pilot, bijvoorbeeld bij de afweging om individuele coaching in te zetten of juist groepstrainingen.

Ten behoeve van de pilot is er een externe projectleider benoemd. Het organiseren van de uitvoering van de pilot en de sturing daarop was belegd bij de projectleider aangesteld vanuit het ministerie van JenV, die tevens onderdeel van de werkgroep was. Na enige tijd werd in de werkgroep gemerkt dat de keuze voor een externe projectleider niet naar verwachting uitpakte. Om die reden is besloten om de projectleiding intern bij het ministerie van JenV te beleggen.

In het kader hieronder wordt het originele ontwerp voor de werkwijze in de pilot beschreven. In bijlage C is een infographic over de pilot opgenomen.

Het ontwerp van de werkwijze van de pilot

De werkwijze van de pilot begint bij de RvdK. Wanneer de RvdK betrokken raakt bij een jongere, is er aandacht voor de financiële situatie, waarvoor het Landelijk Instrumentarium Jeugd (LIJ) wordt gebruikt. Op basis van informatie uit het proces-verbaal van de politie, input van de jongere zelf en eventuele informatie van andere betrokkenen kan de RvdK adviseren om verplicht financieel toezicht als voorwaarde op te leggen. Vervolgens bepaalt de officier van justitie (hierna OvJ) of het advies wordt overgenomen bij de OM-afdeling in combinatie met een Toezicht en Begeleiding door de jeugdreclassering of als strafeis op de zitting bij de kinderrechter. In het laatste geval beslist de rechter over het opleggen van de bijzondere voorwaarde, in aanvulling op Toezicht en Begeleiding door de jeugdreclassering.

In het ontwerp van de pilot is rekening gehouden met twee vormen van financieel toezicht:

- a. Een training of cursus om grip te krijgen op en te leren omgaan met financiën;
- b. Een individueel coachingstraject gericht op de eigen financiën.

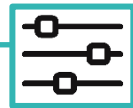
De uitvoering van de training was belegd bij medewerkers van de gemeente Den Haag. De individuele coaching wordt uitgevoerd door Stichting Jess (voorheen Xtra Plus), onderdeel van welzijnsorganisatie Xtra.

2.2 Doelgroep van de pilot

De beoogde doelgroep waarop de pilot zich in eerste instantie richtte, waren jeugdigen van 12 tot 18 jaar in de gemeente Den Haag, die in het jeugdstrafrecht worden berecht. Er is gekozen voor deze doelgroep omdat de gedachte is dat jeugdigen vooral op jongere leeftijd gebaat zijn bij financieel toezicht. Doordat bewustzijn en vaardigheden kunnen worden aangeleerd, zou recidive op latere leeftijd voorkomen kunnen worden. Door deze groep jongeren grip te geven op de eigen financiële situatie, wordt perspectief geboden, wat de kans verkleint dat zij opnieuw een delict zullen plegen.

Aanpassing

De instroom in de pilot bleef achter bij de verwachtingen. Om deze reden is in oktober 2021 besloten om de doelgroep uit te bereiden met 18-23-jarigen bij wie het jeugdstrafrecht is toegepast.



Tijdens de groepsbijeenkomst met de betrokken professionals gaven de deelnemers aan dat zij de doelgroep waarop de pilot zich richtte, in principe duidelijk en afgebakend vinden. De kenmerken van de doelgroep, zoals leeftijd, berechting in Den Haag en de aanwezigheid van een link met financiën, zijn duidelijke kaders. Hierbij wordt de opmerking gemaakt dat de mate waarin de doelgroep duidelijk is, niet betekent dat de beoogde doelgroep voor de pilot in de uitvoering breed bekend is. De uitvoeringsprofessionals hebben daardoor de beoogde doelgroep mogelijk niet scherp op het netvlies, waardoor potentieel geschikte casussen gemist worden (zie ook paragraaf 2.3 over aanmelden en instroom).

Om de instroom te vergroten, is besloten een grotere groep in aanmerking te laten komen voor de pilot. De aanpassing van de leeftijdsgroep (van 12 tot 18 jaar naar 12 tot 23 jaar, bij wie het jeugdstrafrecht is toegepast) heeft ertoe geleid dat Reclassering Nederland pas op een later moment betrokken is bij de uitvoering van de pilot. Doordat Reclassering Nederland later betrokken werd, was voor hen niet direct duidelijk wat exact de beoogde doelgroep was. Reclassering Nederland bedient namelijk een bredere doelgroep dan de specifieke doelgroep voor deze pilot. Alleen personen die via het jeugdstrafrecht berecht werden, konden deelnemen aan de pilot. Door deze onduidelijkheden waren de reclasseringsmedewerkers terughoudend in het aanmelden van casussen, waardoor mogelijk bij een potentieel aan geschikte casussen geen verplicht financieel toezicht is opgelegd.

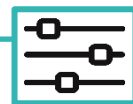
Tot slot was de indruk van de ketenpartners dat, om in aanmerking te komen voor de pilot, het uitgangspunt was dat het gepleegde strafbare feit of delict voortkomt uit financiële nood en dat financiën of financiële problemen de aanleiding waren voor het begaan van een strafbaar feit. Dit was echter nooit een officiële eis maar dit was onvoldoende duidelijk voor de ketenpartners. Aan het begin van de pilot is dan ook veel energie gestoken in het vinden van geschikte casussen. Echter, het bleek voor de RvdK erg moeilijk om in het tijdsbestek van een raadsonderzoek (waarin de gesprekken met onder andere de jongere worden gevoerd) te beoordelen in hoeverre een delict voortkwam uit financiële nood. Dit uitgangspunt is gedurende de looptijd van de pilot losgelaten. Wanneer er binnen een casus van de RvdK financiële problemen of zorgen waren, kon een jongere in aanmerking komen voor deelname aan de pilot.

2.3 Aanmelden en instroom

In beginsel was de RvdK de partij die verplicht financieel toezicht (als onderdeel van de begeleiding door de jeugdreclassering) kon adviseren richting de (kinder)rechter. De OvJ bepaalde vervolgens of dit advies overgenomen werd in de afdoening of strafeis. Als de kinderrechter (of het OM) besloot tot het opleggen van de maatregel, was dit in de vorm van een bijzondere voorwaarde.

Aanpassing

Vanaf oktober 2021 is het mogelijk om vanuit de jeugdreclassering te verwijzen naar verplicht financieel toezicht, zonder dat dit expliciet als voorwaarde is opgelegd door de rechter of het OM. In dat geval is er dus geen expliciete verplichting vanuit een vonnis of OM-beschikking.



De instroom in de pilot is sterk achtergebleven. Het bereik van de pilot was, ondanks de aanpassingen (zie ook kader in paragraaf 2.1.4), zeer beperkt. Er zijn dertien deelnemers geïnccludeerd in de pilot. Elf daarvan waren jongens en twee van de dertien waren meisjes. Van de jongeren waren er twee 15 jaar oud, drie 16 jaar oud, zes 17 jaar oud, één 18 en

één 19. De trajecten duurden in bijna alle gevallen zes maanden. Bij één casus is het verplicht financieel toezicht met zes maanden verlengd, om zo nog meer resultaat te kunnen behalen. De reflectie van de betrokken professionals gaf enkele oorzaken en aanknopingspunten voor het achterblijven van de instroom.

In het figuur hieronder is een tijdlijn weergegeven van de instroom. De bolletjes geven het moment van de instroom weer. De kleur van de bolletjes geeft weer welke partij de aanmelding heeft gedaan. Hierin is te zien dat de meeste aanmeldingen vanuit Jeugdbescherming West kwamen, gevolgd door de William Schrikker Groep. Er is één aanmelding vanuit de Raad voor de Kinderbescherming gekomen. Vanaf maart 2021 tot september 2021 zijn er 6 casussen ingestroomd. In de daarop volgende periode van 9 maanden was er geen nieuwe instroom. Vanaf juni 2022 tot het einde van het jaar zijn er nog eens 7 casussen ingestroomd.



Figuur 1. Tijdlijn instroom

Gedurende de pilot is ingezet op het onder de aandacht brengen van de pilot op uitvoeringsniveau. Binnen de RvdK hebben er voorlichtingen plaatsgevonden, aan de medewerkers van de RvdK die de adviezen richting de rechter opstellen. Het doel hiervan was om de medewerkers in te lichten over het doel, de werkwijze van en de mogelijkheden binnen de pilot, zodat raadsmedewerkers verplicht financieel toezicht zouden adviseren in casussen die hiervoor in aanmerking kwamen. Daarnaast zijn er meermaals mails verstuurd met informatie over de pilot. In de groepsbijeenkomst werd zowel door de aanwezige vanuit de RvdK als door de budgetcoach genoemd dat het moeilijk was om de pilot goed te laten landen op het uitvoeringsniveau binnen de RvdK. De RvdK noemt dat zij relatief kort betrokken is bij een casus voordat de raadsmedewerkers een advies uitbrengen. Ondanks dat financiën in het LIJ opgenomen zijn, is het niet altijd makkelijk om in dit stadium financiële problemen of zorgen te identificeren (al wordt dit uiteraard wel geprobeerd). Bovendien is het verloop van medewerkers bij de RvdK vrij groot. Hierdoor is er tijd nodig om nieuwe medewerkers in te werken. De RvdK noemt dat bij het inwerken van nieuwe medewerkers de focus ligt op de basishandelingen en -werkzaamheden. Niet geheel onlogisch ligt de nadruk daarbij niet op de verschillende pilots waarvoor de raadsmedewerkers casussen kunnen aanmelden en bekijft informatie over pilots minder dan informatie over de basiswerkzaamheden.

Ook binnen de reclasseringsorganisaties is er aandacht geschonken aan de pilot. Net als bij de RvdK bleek het binnen de reclasseringsorganisaties moeilijk om de pilot te laten beklijven. In de groepsbijeenkomst werd door de betrokkenen vanuit de reclassering genoemd dat medewerkers van de reclassering over het algemeen te maken hebben met een hoge *workload*. Daarbij komt dat er vaak meerdere pilots lopen binnen de reclassering. Deze twee zaken tezamen zorgden ervoor dat de pilot niet goed op het netvlies van de adviseurs van de reclassering kwam en zij daardoor casussen niet tijdig aanmeldden voor het verplichte financieel toezicht.

De deelnemers aan de groepsbijeenkomst hebben allen het idee dat de pilot mogelijk onvoldoende is uitgedragen door het management van de verschillende organisaties en dat dit één van de redenen is waardoor de pilot niet goed geland is in de uitvoering. Voor een gedragen pilot is het belangrijk dat het management de meerwaarde en relevantie benadrukt. Mogelijk werden deze in mindere mate gezien. Daarbij speelt mee dat deze pilot een van de vele was waarmee de organisaties te maken hadden. Wel hebben de betrokken professionals de indruk dat de bekendheid van de pilot toenam, zowel bij de reclasseringsorganisaties als bij de RvdK. De toegevoegde waarde leek te worden gezien en de pilot ging meer leven in de organisaties. Echter, omdat de pilotperiode afliep, is het effect van de toenemende bekendheid niet terug te zien in de instroom in de pilot.

Een andere, door de reclassering, genoemde oorzaak voor het feit dat er weinig casussen werden aangemeld voor de pilot, is het feit dat de prioriteit niet altijd als eerste op het aanpakken van de financiële problemen ligt. Jongvolwassenen die bij de (jeugd)reclassering terechtkomen, hebben veelal te maken met multiproblematiek. In sommige gevallen is het belangrijker om eerst op andere leefgebieden of problemen te focussen, zoals huisvesting, verslaving of psychische gezondheid. De RvdK herkent dit punt en stelt dat ook in het advies van de RvdK financiën niet altijd het meest urgente probleem zijn. In paragraaf 3.1 gaan we nader in op de timing van het verplichte financieel toezicht.

Tot slot opert de budgetcoach dat het aantal potentiële casussen mogelijk groter is dan dat raadsmedewerkers en reclasseringsmedewerkers denken. Volgens de budgetcoach gaat het niet alleen om jongeren die niet goed om kunnen gaan met geld. Ook jongeren die door crimineel gedrag (hoge) schulden hebben die, ofwel op de jongere, ofwel op de ouders worden verhaald, zouden geschikt zijn voor deze pilot. De geboden hulp vanuit het verplicht financieel toezicht ziet dan ook op het begeleiden van het gezin en het oplossen van de schulden. Zo benoemde de budgetcoach als voorbeeld een jongere die door een criminele gedraging een hoge schadevergoeding moest betalen. Dit kwam uiteindelijk voor rekening van de ouders, waardoor het gezin opeens in de financiële problemen kwam. De budgetcoach benoemde aan dat het in dergelijke gevallen nuttig kan zijn om het gehele gezin te begeleiden in het afbetalen van de schuld, ook als de betreffende jongere op het moment van het delict geen financiële problemen had. Een gezinsaanpak valt echter buiten de scope van deze pilot maar met het eventueel bijstellen van de insteek van de pilot, kan in potentie een grotere doelgroep worden bereikt.

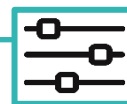
2.4 Uitvoering en werkwijze

De uitvoering van de pilot Verplicht financieel toezicht is deels verlopen zoals bij het ontwerp van de pilot was bedacht. Het reguliere toezicht werd gehouden door Jeugdbescherming West, de William Schrikker Stichting of Reclassering Nederland. Het specifieke financiële toezicht zou worden uitgevoerd door andere partijen. Enerzijds zou er een training of cursus in groepsverband worden georganiseerd, anderzijds een individueel traject met een externe budgetcoach. De reclasseringsorganisaties zouden toezicht houden op het bijwonen van de training of volgen van de coaching, dat in het kader van de pilot was opgelegd.

De algemene training zou worden gegeven aan groepen van zes tot acht jongeren en worden uitgevoerd door medewerkers van de gemeente Den Haag. Het programma zou bestaan uit vier bijeenkomsten van drie uur waarbij verschillende interactieve werkvormen gebruikt zouden worden. De training zou zich richten op het grip krijgen op en leren omgaan met financiën. Deze vorm zou worden ingezet bij jongeren waarbij gelet op het gepleegde feit en/of (gezins)omstandigheden een training zou kunnen bijdragen om het risico op recidive te beperken.

Aanpassing

De groepsgerichte vormen van financieel toezicht, bestaande uit een training of cursus in groepsverband, is komen te vervallen omdat hier niet naar is doorverwezen. Het verplichte financieel toezicht in de pilot betrof dus individuele coaching.



Echter, deze vorm van het verplicht financieel toezicht is niet tot stand gekomen omdat er geen aanmeldingen kwamen en is daardoor ook uit de pilot gehaald. De gesproken professionals geven aan dat er inhoudelijke gronden zijn om financieel toezicht bij deze doelgroep enkel op individueel niveau toe te passen. Zo kan in een één-op-één proces veel beter maatwerk worden geleverd dan in een groep waar iedereen andere problemen heeft. Daarnaast zijn alle betrokkenen ervan overtuigd dat groepsbijeenkomsten waarin de jongeren over hun eigen financiële problemen moeten praten niet zouden werken. Volgens de betrokkenen zijn geldproblemen taboe en zullen de jongeren uit de doelgroep het beschamend vinden om tegenover anderen te moeten toegeven dat ze geldproblemen hebben, daarmee 'gepakt'

zijn en niet in staat zijn om daar zelf uit te komen. De betrokkenen benoemen dat een groepsvariant wel nuttig kan zijn voor het aanleren van algemene basisvaardigheden waarin ze dit niet hoeven toe te passen op hun eigen situatie. Dit past echter beter bij een preventieve of vrijwillige maatregel dan bij een verplichte maatregel, op het moment dat een jongere al crimineel gedrag heeft vertoond. De professionals zijn het erover eens dat voor deze doelgroep, individuele begeleiding de beste optie is.

Het individuele financieel toezicht werd uitgevoerd door een externe partij, namelijk Stichting Jess (voorheen Xtra Plus), onderdeel van welzijnsorganisatie Xtra. Stichting Jess heeft ervaring met het begeleiden en coachen van mensen met financiële problemen. De werkwijze die binnen de pilot is gebruikt, komt overeen met de werkwijze die Stichting Jess in reguliere casussen gebruikt. De medewerker van Stichting Jess werkt door middel van individuele gesprekken aan het onderlinge vertrouwen. De medewerker kijkt samen met de jongere naar zijn of haar financiële situatie. Wanneer er uiteindelijk een totaaloverzicht is, inclusief een overzicht van de schulden, wordt gekeken hoe de financiële situatie kan worden verbeterd. Een belangrijk onderdeel hiervan is het maken van een plan voor het aanpakken van de schuldenproblematiek.

In de groepsbijeenkomst met de betrokken professionals is de uitvoering van het verplicht financieel toezicht uitgebreid besproken. De professionals zijn het erover eens dat het wenselijk is dat een externe partij het verplicht financieel toezicht uitvoert. De uitvoering door een externe partij werd zelfs als voorwaarde voor een effectieve aanpak gezien. Ten eerste noemen de betrokkenen dat financiën een thema is dat in de begeleiding en toezicht van de reclassering aan de orde komt, maar dat zij in mindere mate de kennis en kunde in huis hebben om het verplichte financieel toezicht uit te voeren. De externe partij heeft specifieke expertise op het gebied van financiën en schulden, waarbij de taken van reclasseringsmedewerkers veel breder zijn. Het is voor reclasseringsmedewerkers efficiënt om de begeleiding op dit domein uit te kunnen besteden. Zij hebben maar beperkt de tijd voor een casus en er zijn altijd diverse thema's die aandacht behoeven. Financiën worden dan niet altijd geprioriteerd.

Ten tweede is een positief aspect van het beleggen van verplicht financieel toezicht bij een externe partij dat de reclasseringsmedewerker geen dubbele rol hoeft te vervullen (die van de financieel coach en de toezichthouder). In de werkwijze uit de pilot kan de externe partij, wanneer een jongere niet verschijnt op de afspraak of andere afspraken niet nakomt, de jongere terugmelden bij de reclassering. De reclassering kan vervolgens maatregelen treffen. Wanneer de reclassering het toezicht zelf zou uitvoeren en er zouden problemen zijn, zou de casus terug naar de rechter moeten. Door het toezicht te beleggen bij een externe partij, ontstaat er dus een 'extra' escalatiestap. Ook geven reclasseringsmedewerkers aan dat wanneer gesprekken gaan over geld en financiën, er spanning en/of onenigheid kan ontstaan tussen de reclasseringsmedewerker en de jongere, gezien de gevoeligheid van dit thema. Ook daarom is het gunstig dat het verplicht financieel toezicht bij een externe partij belegd wordt, zodat de relatie tussen de reclasseringsmedewerker en de jongere goed blijft.



Reflectie experts

De experts sluiten zich erbij aan dat het laten uitvoeren van het verplicht financieel toezicht door een externe partij een goede keuze is. Wel voegen zij hier twee kanttekeningen aan toe. Ten eerste moet de uitvoerende budgetcoach ervaring hebben met de doelgroep. Jongeren die voor een delict veroordeeld zijn, vragen een ander stevigere aanpak dan jongeren zonder criminele achtergrond. Deze jongeren zijn verplicht tot deelname en hebben daardoor mogelijk een mindere mate van intrinsieke motivatie. De externe partij moet dus de beweegredenen van de doelgroep kennen en in staat zijn om ze in beweging te krijgen. Een tweede voorwaarde is dat de reclassering wel betrokken moet blijven. Juist omdat de financiële problemen raken aan de overige problemen, is het belangrijk dat de taak voor het financieel toezicht niet volledig apart wordt uitgevoerd, maar dat er wel achter de schermen samen overlegd en gemonitord wordt. Als ideaalbeeld noemden zij de samenwerking tussen de Reclassering Den Haag en de Materieel Juridische Dienstverlening (zie: <https://www.fivoor.nl/behandeling-begeleiding/materieel-juridische-dienstverlening/>).

Tot slot noemen de betrokken professionals dat de term verplicht financieel toezicht mogelijk niet het best passend is voor de ondersteuning die de jongeren ontvangen. Ook kan het voor verwarring bij de jongere zorgen, aangezien de reclassering de partij is die toezicht houdt. De professionals pleiten er daarom voor om de naam verplicht financieel toezicht te veranderen naar bijvoorbeeld (verplichte) financiële ondersteuning of begeleiding. Dit zou meer recht doen aan het coachende karakter van de inzet van de externe partij.

2.5 Samenwerking en rollen

Bij de uitvoering van de pilot zijn veel verschillende partijen en organisaties betrokken. Daarnaast is de pilot, zoals benoemd in paragraaf 2.1 vanuit het ministerie van JenV geïnitieerd en vanuit managementlagen geïmplementeerd in de uitvoeringslaag. De betrokken partijen en organisaties zijn het erover eens dat de samenwerking tussen de partijen op uitvoeringsniveau zeer goed verliep. Op het moment dat zich een geschikte casus voordeed, werd er goed samengewerkt. Ook werd de meerwaarde van de pilot en de bijbehorende werkprocessen gezien. Op het moment dat de pilot begon te leven en er aanmeldingen voor de pilot kwamen, verliep het proces zonder al te veel problemen.

Bij aanvang van de pilot werd een externe projectleider aangesteld, bij wie de taken rondom projectsturing waren belegd. In de groepsbijeenkomst kwam duidelijk naar voren dat de aanstelling van deze projectleider, zoals in paragraaf 2.1 benoemd, niet van meerwaarde was. Het kostte veel tijd en energie om de externe projectleider volledig te informeren over de werking van de betrokken organisaties en de inhoud van de pilot. Wel onderschrijven alle professionals in de groepsbijeenkomst dat een goede projectleider van belang is. De projectleider is belangrijk voor het aansturen van de betrokken professionals en organisaties en kan zorgen voor een goede uitvoering van de pilot. Vanaf het moment dat de projectleider niet meer betrokken was bij de pilot, zijn de taken rondom projectleiding belegd bij het ministerie van JenV.

Reclasseringsmedewerkers en de externe partij die het financieel toezicht uitvoerde, hadden korte lijntjes met elkaar en wisten elkaar goed te vinden. De communicatie tussen de partijen was structureel en de gemaakte afspraken waren voor iedereen duidelijk. Ook wist de RvdK het contact met de reclassering te vinden wanneer er meer informatie over een jongere nodig was om een passend advies te schrijven (waarin het verplicht financieel toezicht al dan niet opgenomen werd). Wel was het voor de partijen even zoeken toen ook de volwassen reclassering betrokken werd bij de uitvoering van de pilot. Bij Reclassering Nederland werd er in bepaalde mate sturing en structuur gemist. Op het moment dat zij aanhaakten, was de aangestelde externe projectleider niet meer betrokken. Hierdoor miste de volwassenreclassering een duidelijke uitleg over de pilot en was het voor hen in eerste instantie onduidelijk wie er tot de doelgroep behoorde. De pilot ging daardoor niet leven binnen de organisatie en bij twijfel over of iemand geschikt was, werd daar vaak vanaf gezien. Als er meer sturing was geweest, had de reclassering mogelijk de casus sneller voorgelegd aan een projectleider.

2.6 Deelconclusies over het proces

Dit hoofdstuk ging uitgebreid in op de procesmatige elementen van het ontwerpen en de uitvoering van de pilot. Kort samengevat zijn de belangrijkste deelconclusies over het proces:

- a. **De instroom bleef (ver) achter.** Ondanks de verschillende aanpassingen die gedurende de looptijd van de pilot zijn gedaan, bleef het aantal aanmeldingen laag.
- b. **De doelgroep was helder, maar niet breed bekend.** De afbakening van de doelgroep was duidelijk voor de betrokken professionals, maar in de praktijk bleek de pilot niet voldoende geland in de uitvoering. Hierdoor ging de pilot niet leven.
- c. **Het is belangrijk om een projectleider aan te stellen met de juiste inhoudelijke kennis om draagvlak te creëren en de uitvoering van de pilot goed te laten verlopen.** Na enige tijd werd besloten om de projectleiding intern bij het ministerie van JenV te beleggen, omdat de keuze van een externe projectleider niet naar verwachting uitpakte.

-
- d. **De uitvoering van de pilot ging goed.** Wanneer er geschikte casussen werden aangemeld, ging de uitvoering goed. Dat de uitvoering belegd werd bij een externe partij werd als meerwaarde gezien. Daarnaast werd de meerwaarde gezien van individuele coaching ten opzichte van een groepstraining.
 - e. **De samenwerking tussen de betrokken partijen ging naar wens.** Het contact werd makkelijk gelegd en bij moeilijkheden of voor overleg wisten partijen elkaar te vinden.

Een belangrijk aspect bij het slecht van de grond komen van de pilot, is het idee dat de partij die het verplichte financieel toezicht zou uitvoeren, onvoldoende betrokken was bij de opzet van de pilot, zoals besproken in paragraaf 2.1.

Daarnaast is de pilot met een top-downbenadering geïmplementeerd. De Kamermotie was immers aangenomen, dus hieraan moest uitvoering worden gegeven binnen een bepaald tijdsbestek. Ondanks dat het ministerie van JenV alvorens het starten van de pilot gesprekken heeft gevoerd met de betrokken ketenpartners over de behoefte aan een dergelijke pilot, is de pilot uiteindelijk onvoldoende afgedaald naar de praktijk. De pilot werd geïmplementeerd vanaf het managementniveau, waarbij er mogelijk onvoldoende verbinding is geweest tussen het managementniveau en de uitvoering. Hierdoor bleek het in een later stadium moeilijk om de pilot in de uitvoering in te bedden en was de betrokkenheid vanuit de uitvoering minder. Mogelijk had het eerder ophalen van input vanuit de uitvoering en praktijk kunnen helpen bij het beter laten landen van de pilot in de uitvoering.

3 Het potentieel van verplicht financieel toezicht

Waar we in het vorige hoofdstuk gingen op het proces en de implementatie van de pilot, kijken we in dit hoofdstuk vooral naar het potentieel van het opleggen van de maatregel verplicht financieel toezicht. Op basis van de Kamer motie van Van Nispen en Van Oosten stelde JenV een drietal doelstellingen op voor de pilot:

- a. Risico op recidive verminderen;
- b. Problematische schulden terugdringen;
- c. Perspectief bieden voor een gezonde financiële huishouding.

Omdat er uiteindelijk 13 jongeren hebben deelgenomen aan de pilot, is het niet mogelijk om een representatief beeld van het effect te schetsen. We doen om deze reden geen uitspraken over in hoeverre de doelstellingen van de pilot zijn behaald, maar beschrijven de potentie en de randvoorwaarden van het verplichte financieel toezicht. Hierbij baseren we ons op de percepties die werden gedeeld in de groepsbijeenkomst met de betrokken partijen, de groepsbijeenkomst met experts uit dit vakgebied en het individuele gesprek met de budgetcoach. De belangrijkste ervaringen en lessen die zijn opgedaan in de pilot worden in dit hoofdstuk beschreven. We beginnen dit hoofdstuk met een overkoepelende beschrijving van de casussen van de pilot.

3.1 Overkoepelende beschrijving casussen die werden geïncludeerd in de pilot

De jongeren die deel hebben genomen aan de pilot hadden uiteenlopende problemen. Zo bevonden een aantal jongeren zich in het drugscircuit en waren zij actief in het dealen van drugs. Ook afpersing, het plegen van een overval en stelen waren delicten die gepleegd zijn door jongeren die geïncludeerd werden.

In de meeste casussen die geïncludeerd zijn in de pilot (ongeacht of er een strafbaar feit is gepleegd) was er sprake van schuldenproblematiek. Het ging hierbij om schulden die de jongere zelf had, bijvoorbeeld door opgelegde (verkeers)boetes of schadevergoedingen die betaald moesten worden. Ook ging het om boetes of betalingen die op de ouders werden verhaald, maar waar eigenlijk de jongere verantwoordelijk voor was en moest terugbetalen aan de ouders. In beide gevallen richtte het verplicht financieel toezicht in de pilot zich vaak op het treffen van betalingsregelingen en betaalplannen om de boetes te betalen en de schulden af te lossen (al dan niet bij de ouders). De budgetcoach geeft in dezen aan dat in deze geïncludeerde casussen vaak het doel werd nagestreefd om de jongere schuldenvrij te krijgen voordat de jongere 18 jaar werd, waarbij tevens andere bijkomende zaken goed geregeld zijn, zoals het aanvragen van toeslagen.

Daarnaast werd er in verschillende casussen gewerkt aan de 'financiële opvoeding' van de jongeren. De coach werkte met deze jongeren aan het aanleren van financiële vaardigheden en het motiveren van jongeren om op de juiste manier met geld om te gaan, zodat de jongere de goede keuzes kan maken wanneer het om geldzaken gaat. De coach hielp de jongere door consequenties van zijn of haar handelen uit te leggen en het inzicht van de jongere te vergroten in hoe regelgeving rondom boetes en schulden werken. Ook begeleidde de coach de jongere door te kijken of de jongere aan het werk kan om op een legale manier geld te verdienen en schulden kan aflossen.

In casussen waarbij jongeren geen (grote) schulden hadden, werd het verplicht financieel toezicht voornamelijk preventief ingezet, bijvoorbeeld bij een jongere met een lichtverstandelijke beperking waarbij getwijfeld werd of bewindvoering noodzakelijk is. Met verplicht financieel toezicht is gekeken in hoeverre de jongere zelf de verantwoordelijkheid kan dragen over zijn geldzaken, onder andere aan de hand van tekeningen en een planning voor uitgaven. Ook werd het verplicht financieel toezicht ingezet om een jongere 'op het goede pad' te houden. In deze

casussen werd het risico op financiële problemen en schulden gezien. Het verplicht financieel toezicht richtte zich dan voornamelijk op het inzicht geven in financiën en het aanleren van vaardigheden.

De coach geeft aan dat het in alle gevallen van belang is dat een jongere een bepaalde mate van motivatie heeft om met financiën aan de gang te gaan of ten minste inziet dat het voor zichzelf van belang is om schulden af te lossen. Daarbij geeft de coach aan dat hoe zwaarder de delicten en de problematiek is, des te moeilijker het is om een jongere goed gemotiveerd te krijgen. Dit zag zij ook terug bij de casussen binnen deze pilot.

3.2 De timing van financieel toezicht speelt een grote rol in de effectiviteit van de interventie

3.2.1 Op jonge leeftijd ingrijpen heeft een positief effect

Aanvankelijk was de doelgroep waarop de pilot zich richtte jeugdigen van 12 tot 18 jaar in de gemeente Den Haag, die in het jeugdstrafrecht worden berecht. Later is deze doelgroep verbreed en kon de reclassering verwijzen naar financieel toezicht zonder dat dit als voorwaarde is opgelegd door de rechter of het OM. Hierbij is dus geen expliciete verplichting vanuit een vonnis of strafbeschikking nodig. De betrokken professionals geven in de groepsbijeenkomst aan dat zij het erover eens zijn dat het nuttig is om het verplicht financieel toezicht op te leggen bij minderjarigen en dus op jongere leeftijd te starten met financieel toezicht. De jongeren hebben niet altijd de basisvaardigheden in de omgang met geld van huis uit meegekregen. Ze weten vaak niet hoe ze hun financiën op orde moeten krijgen (en houden) en missen daardoor ook het zelfvertrouwen dat ze dit kunnen. Ook bij jongeren uit de tweede categorie is financieel toezicht nuttig. Met name bij grote schulden zullen ook ouders niet voldoende kennis en kunde hebben om hun kind uit deze situatie 'te redden'. Juist op jonge leeftijd is het belangrijk dat zij aan deze vaardigheden werken. Uit bovenstaande afgeleid zou financieel toezicht zowel preventief als curatief een meerwaarde kunnen hebben. Bij jongeren waarbij er strafrechtelijke procedures lopen, kan het financieel toezicht helpen om zaken weer op orde te krijgen en daarmee voorkomen worden dat het in de toekomst opnieuw misloopt. Daarnaast kan het financieel toezicht preventief werken bij jongeren die nog geen strafrechtelijke procedures hebben, maar waarbij dat risico wel gezien wordt.

Ook externe factoren spelen een rol. Een van de betrokkenen geeft aan dat financieel toezicht een nuttig hulpmiddel is om de jongeren inzicht te geven in hun geldzaken en bestaande schulden kwijt te raken. Wanneer de opvoeding of omgeving hier echter niet op aansluit, kan een deel van het effect verloren gaan. Een voorbeeld hiervan is wanneer een jongere zich in het crimineel circuit blijft bevinden. De kans op terugval is dan vele malen groter. Eén van de betrokkenen was van mening dat in sommige gevallen de externe factoren zoveel invloed hebben dat iemand, zodra deze een ernstig delict begaat, al in een neerwaartse spiraal zit en financieel toezicht waarschijnlijk geen oplossing biedt. Dit sluit aan bij het hierboven genoemde mogelijke preventieve karakter van financieel toezicht. Deze betrokkene benoemde dat de doelstellingen van financieel toezicht beter kunnen worden bereikt door preventie voorafgaand aan eventuele ernstige criminele uitingen. Dit komt er dus op neer dat er mogelijk gevallen zijn waarbij verplicht financieel toezicht onvoldoende zal helpen en waarbij een preventieve aanpak, mits dit al eerder wordt ingezet, meer effect zou kunnen hebben. Dit kan bijvoorbeeld met algemene voorlichting op scholen.

Een doel van een budgetcoach is om een kind schuldenvrij zijn of haar 18^e verjaardag te laten halen. Betrokkenen weten uit ervaring dat volwassenen die onder financieel toezicht of curatele komen te staan, vaak dezelfde basisvaardigheden missen en al voor hun 18^e jaar problemen in het omgaan met geld ervaren.



Reflectie experts

De gesproken experts sluiten erbij aan dat ingrijpen op jonge leeftijd het grootste effect zal hebben. Ook omdat jongeren vanaf het moment dat zij de volwassen leeftijd bereiken, te maken krijgen met een aantal kostenposten en meer eigen verantwoordelijkheid wordt verwacht in het doen van betalingen. Zo moeten ze voor hun eigen zorgverzekering betalen en komt er een eigen risico bij. Idealiter zou je het financiële toezicht, zoals uitgevoerd in de pilot, ook preventief kunnen inzetten. Kanttekening daarbij is dat het juridisch ingewikkeld is om dergelijk toezicht op te leggen nog voordat de jongere met het strafrecht in aanraking komt. Via de civielrechtelijke route moet de aanvraag een lange weg gaan voordat deze toegekend wordt. De experts zouden er voorstander van zijn als deze route verkort wordt, zodat een potentieel criminele jongere al in een vroeg stadium verplichte financieel toezicht kan krijgen.

3.2.2 *Gebrek aan financiële stabiliteit vormt een rode draad bij multiproblematiek, maar heeft niet altijd prioriteit*

Ook is het van belang dat het verplicht financieel toezicht op het juiste moment in het (straf)proces start. De betrokken partijen van de pilot geven aan dat financiële problemen vaak samengaan met andere problematiek. Zo bestaat er een relatie tussen geld en huisvestingsproblemen en werkloosheid, maar kan schuld ook zorgen voor stress of psychische problemen, zoals angst of depressie. Het ligt dan ook voor de hand om snel met de financiële problemen aan de gang te gaan. Toch geven de betrokkenen aan dat het soms beter is om dat niet te doen. Zo kunnen de problemen van een jongere zo groot zijn dat het belangrijker is om eerst voor een stabiele basis te zorgen in bijvoorbeeld de thuissituatie, onderwijs of (mentale) gezondheid. Dergelijke problemen zijn acuter, waardoor er bij de jongere geen ruimte ontstaat om met zijn of haar financiële situatie aan de slag te gaan. Een ander genoemd voorbeeld is dat een gepleegd delict, zoals diefstal, niet altijd vanuit een financiële motivatie wordt gepleegd maar dat groepsdruk hier een belangrijke rol speelt. Het aanpakken van de beïnvloedbaarheid van een jongere kan dan een grotere impact hebben dan begeleiding bij financiën.

De betrokken professionals noemden dat het in beide voorbeelden goed zou zijn als de reclassering de startdatum van de interventie zelf bepaalt, op basis van de behoefte van de jongere. De reclasseringsmedewerkers zien de jongere vaker en gedurende een langere periode. Zij kunnen daardoor het beste inschatten of en wanneer de jongere het meeste baat heeft bij financieel toezicht. Na het groepsgesprek bleek dat deze vrijheid ook nu al door de reclasseringsmedewerkers genomen kan worden.

Daarnaast kwam in de gesprekken naar voren dat jongeren soms tot wel veertien voorwaarden opgelegd krijgen, waar financieel toezicht er dan een van is. Er werd benoemd dat volgens gedragswetenschappers een jongere niet meer maatregelen opgelegd zou moeten krijgen dan hij kan onthouden, omdat het beoogde effect dan niet bereikt wordt.



Reflectie experts

De experts zijn het ermee eens dat financiën een rode draad vormen in de problematiek van de jongeren uit de doelgroep. Zij stellen echter dat er zo snel mogelijk moet worden gestart met het aanpakken van de financiële problemen. Belangrijk hierbij is dat dit parallel loopt met de aanpak van de overige problemen en er een vorm van motiverende gespreksvoering plaatsvindt zodat de jongere gemotiveerd raakt om de financiële situatie te stabiliseren.

3.3 De intrinsieke motivatie is hoger bij vrijwillige deelname, maar de doelgroep heeft verplichte oplegging nodig

Tijdens de groepssessie is het verplichtende karakter van de pilot uitgebreid aan bod gekomen. Professionals zien voor- en nadelen van het verplicht opleggen van financieel toezicht. Zo hebben zij de ervaring dat deze doelgroep een zekere weerstand ervaart wanneer zij tot bepaalde dingen verplicht worden. Daarbij komt dat wanneer iemand meekijkt met de financiële huishouding en de jongere verantwoordelijk houdt voor zijn of haar uitgaven, dit onenigheid kan opleveren. Financieel toezicht zou volgens de betrokken partijen een veel groter effect hebben wanneer deelname op vrijwillige basis zou zijn. Een jongere die intrinsiek gemotiveerd is, zou eerder bereid zijn om hulp te accepteren en eerder bereid zijn een grote inspanning te leveren om de problemen aan te pakken.

Bij de specifieke doelgroep waarop de pilot zich richt, is het echter van belang dat de maatregel verplicht kan worden opgelegd. Ten eerste omdat de financiële problemen van de doelgroep vaak zo groot zijn dat het aanpakken hiervan eigenlijk niet vrijblijvend kan zijn. Ten tweede beseffen deze jongeren vaak niet dat ze hulp nodig hebben en zullen ze zich dus niet uit intrinsieke motivatie aanmelden voor toezicht. Ze hebben immers een andere (illegale) manier gevonden om aan geld of middelen te komen. Ten derde maakt een verplichte oplegging het de budgetcoach gemakkelijker om medewerking af te dwingen voor het overdragen van bankafschriften of het laten zien van gestuurde betalingsverzoeken. Volgens de budgetcoach komt het vaak voor dat jongeren medewerking weigeren als nergens officieel vaststaat dat ze hiertoe verplicht zijn.

Betrokken professionals en experts benoemden de optie om de Reclassering de mogelijkheid te geven om de maatregel als stok achter de deur te houden. Bijvoorbeeld dat er met de jongere wordt afgesproken dat verplicht financieel toezicht alleen wordt ingezet wanneer tijdens het traject blijkt dat de jongere zijn financiën niet op orde kan houden of bijvoorbeeld schulden niet betaald. Volgens de betrokkenen kan dit er mogelijk voor zorgen dat de jongere meer intrinsieke motivatie krijgt. Op die manier kan de jongere eerst de kans krijgen om zelf te bewijzen dat hij of zij zelf in staat is om zorg te dragen voor een gezonde financiële situatie. .

4 Conclusies

In dit laatste hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie samen en bekijken we die in het licht van de gestelde onderzoeksvragen die een inzicht geven in het verloop en mogelijke effectiviteit van de pilot:

- a. Wat zijn de bevindingen over de in de pilot 'Verplicht financieel toezicht jeugd' ingestroomde zaken?
- b. Wat zijn de ervaringen van betrokken partijen met de pilot?
- c. Welke lessen trekken de betrokken partijen uit de pilot?
- d. Hoe reflecteren externe deskundigen op de pilot 'Verplicht financieel toezicht jeugd'?

In dit hoofdstuk geven we antwoord op deze vier vragen. Omdat vraag b en vraag c beide ingaan op hoe de betrokkenen de pilot hebben ondervonden, zullen we deze twee subvragen tezamen beantwoorden. Ook wordt vraag d, de reflectie van de externe deskundigen, hierbij meegenomen.

4.1 Bevindingen over de in de pilot 'Verplicht financieel toezicht jeugd' ingestroomde zaken

Het deelnemersaantal is lager uitgevallen dan waarnaar werd gestreefd. In dit onderzoek zijn verschillende oorzaken naar voren gekomen. Ten eerste stroomden er onder andere door de instroomcriteria die werden opgesteld weinig casussen in. De criteria die waren opgesteld, zorgden ervoor dat het relatief moeilijk was om geschikte casussen te identificeren. Later zijn de criteria verruimd. Daarnaast ging de pilot onvoldoende leven bij de uitvoeringsprofessionals, waardoor de bekendheid laag bleef. Dit werkte door in het achterblijven van de aanmeldingen voor de pilot.

Om het aantal deelnemers aan de pilot te vergroten, zijn gedurende de looptijd van de pilot een aantal aanpassingen gedaan:

- a. Het uitbreiden van de doelgroep:
 - i. Uitbreiden van de doelgroep door het toevoegen van 18-23 jarigen bij wie het jeugdstrafrecht is toegepast;
 - ii. Het verduidelijken dat het uitgangspunt dat het gepleegde strafbare feit of delict voortkwam uit financiële nood en dat financiën of financiële problemen de aanleiding waren voor het gegaan van een strafbaar feit, geen criterium is voor instroom in de pilot. Dit betreft dus geen aanpassing, maar verduidelijking (zie paragraaf 2.2);
- b. De reclassering bevoegdheid geven om casussen aan te melden, zonder expliciete verplichting vanuit een vonnis of strafbeschikking.

Ondanks de aanpassingen die gedaan zijn om de instroom te verhogen, bleef het aantal aanmeldingen laag.

Met betrekking tot de doelgroep en instroom, kunnen de volgende punten worden geconcludeerd.

- a. De beoogde doelgroep was duidelijk en afgebakend, ook nadat de criteria van de beoogde doelgroep verruimd zijn. De voornaamste reden voor het achterblijven van de instroom was de (on)bekendheid van de pilot. Bij alle aanmeldende organisaties (de RvdK en de reclasseringsorganisaties) zijn verschillende acties ondernomen om de bekendheid te vergroten, zoals voorlichtingen, informatiemails, et cetera. Dit mocht onvoldoende baten om de instroom te verhogen.
- b. Verwant aan de beperkte bekendheid bleek eveneens dat de pilot onvoldoende leefde bij de uitvoering. De pilot 'Verplicht financieel toezicht' werd niet altijd geprioriteerd door de RvdK of de reclassering. Jongeren hebben vaak te maken met problemen op verschillende leefgebieden. In sommige gevallen wordt besloten dat het belangrijker is om eerst problemen op andere leefgebieden aan te pakken. Daarnaast hebben deze organisaties in de praktijk te maken met meerdere andere pilots en projecten, waardoor er niet altijd direct wordt gedacht aan de mogelijkheid om casussen aan te melden voor het verplichte financiële toezicht.

4.2 Ervaringen van de betrokken professionals, de lessen die zij uit de pilot trekken en de reflectie van experts hierop

Naast de conclusies over de doelgroep en instroom die in de vorige paragraaf beschreven zijn, kunnen er op basis van de reflectie van de betrokken partijen op het verloop en de effecten van de pilot, nog een aantal conclusies worden getrokken. Deze conclusies verdelen we onder in conclusies over het proces en conclusies over het potentiële effect. Ook is de reflectie van de experts in deze paragraaf verwerkt.

De conclusies over het proces zijn als volgt:

- a. De instroom in de pilot bleef bij aanvang uit. Naarmate de pilot langer liep en de bekendheid over de pilot groter werd, stroomden er meer casussen in (13 jongeren in totaal). De verwachting van de professionals is dat dit aantal zou zijn toegenomen als de doorlooptijd van de pilot langer zou zijn geweest, omdat de toegevoegde waarde van verplicht financieel toezicht vaker en in meer casussen werd gezien.
- b. De uitvoering werd onvoldoende betrokken bij het opzetten van de pilot. De pilot daalde vanaf managementniveau naar de uitvoering (*top-down*). Hierdoor bleek het lastiger te zijn om de pilot in de uitvoering in te bedden en was de betrokkenheid vanuit de uitvoering minder. Een exemplarisch voorbeeld hierbij is dat de partij die het verplichte financieel toezicht uitvoerde, niet vertegenwoordigd was in de werkgroep. Wanneer de uitvoering gedurende de opzet en uitvoering van de pilot meer betrokken zou zijn geweest, wordt de kans groot geacht dat dit een positief effect zou hebben gehad op de
- c. Het aanstellen van de externe projectleider had niet het gewenst effect. Na enige tijd bleek dat het aanstellen van een externe projectleider niet naar verwachting uitpakte en werd de projectleiding intern bij het ministerie van JenV belegd. Een centraal aanspreekpunt of projectbegeleider die op de hoogte is van de werkvloer kan van meerwaarde zijn.
- d. Wanneer casussen werden aangemeld, bleek de uitvoering van de pilot goed te verlopen. Het beleggen van de uitvoering van het verplicht financieel toezicht bij een externe partij werd als grote meerwaarde gezien. De externe partij heeft expertise op financieel gebied en heeft ervaring met het begeleiden van de beoogde doelgroep. Ook zorgt het beleggen van de uitvoering bij een externe partij ervoor dat de reclasseringsmedewerker geen dubbele rol hoeft te vervullen. Daarnaast heeft de externe partij de mogelijkheid om een casus terug te melden bij de reclassering, wat voorkomt dat de casus meteen moet worden teruggemeld. Hierbij zijn er twee aandachtspunten. Ten eerste is het belangrijk dat de uitvoerende partij ervaring heeft met het begeleiden van deze doelgroep. Jongeren met een criminele achtergrond en multiproblematiek kunnen een andere interventie, behandeling en benadering vragen. Ten tweede moet er goede afstemming blijven tussen de reclasseringsmedewerker en de externe partij. Juist omdat financiële problemen vaak niet op zichzelf staan, is het belangrijk om bevindingen over de jongere te blijven delen en gezamenlijk te monitoren.
- e. De samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen verliep naar wens. De rollen en taken waren duidelijk en de professionals wisten elkaar goed te vinden wanneer dit nodig was.

De conclusies over het potentiële effect zijn:

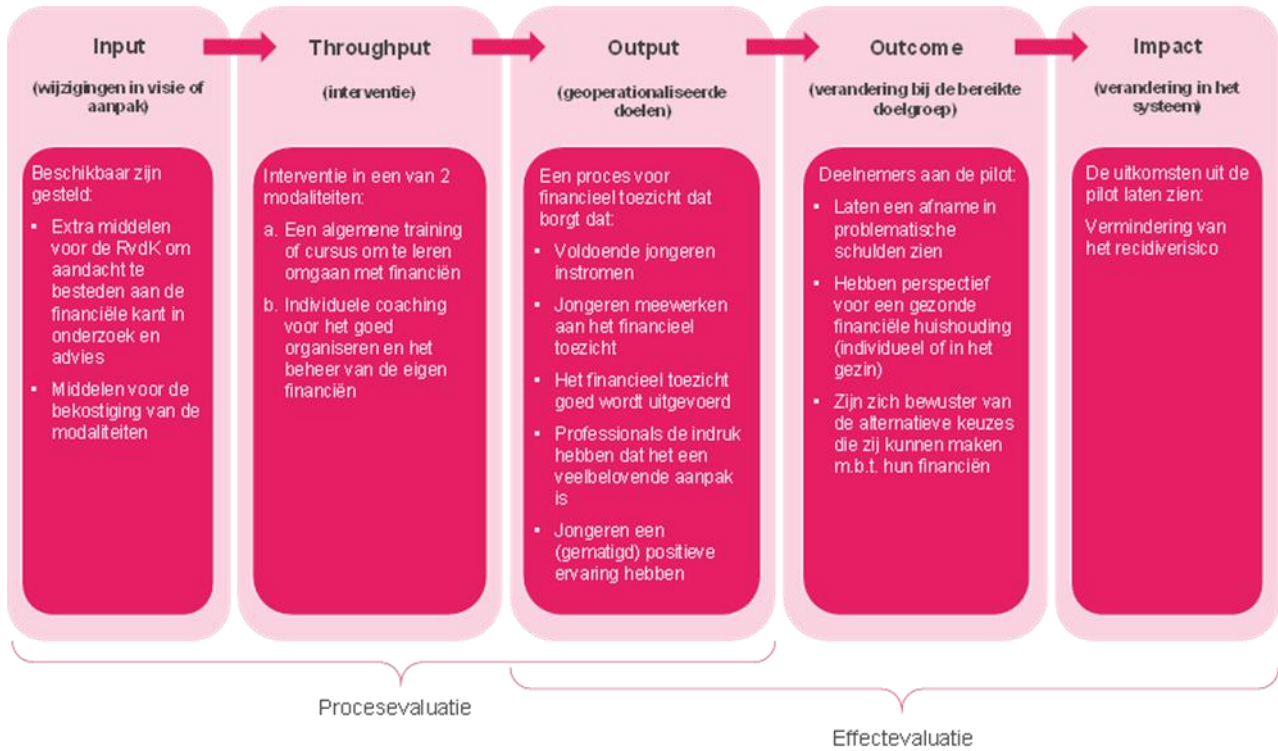
- a. De betrokken professionals zien de potentie van de pilot en zouden de aanpak en werkwijze willen voortzetten. De professionals zien de toegevoegde waarde van het verplicht financieel toezicht voor jongeren die veroordeeld zijn voor een delict; dan wel gepleegd uit financiële nood, dan wel met financiële problemen als gevolg van het delict.
- b. De pilot bood de mogelijkheid om op jongere leeftijd in te grijpen, wat gezien wordt als een positief aspect. Bij jongeren uit de doelgroep ontbreken vaak basisvaardigheden met betrekking tot geld en financiën. Het op jongere leeftijd te kunnen starten met (verplicht) financieel toezicht is daarom een waardevol aspect van de pilot. Een aanvullende reden om op jongere leeftijd te starten met het verplicht financieel toezicht is dat de jongeren vanaf de volwassen leeftijd te maken krijgen met andere (extra) kostenposten. Het risico dat ze zonder financieel toezicht verder in de problemen komen, is dan aannemelijk. Daarnaast zal financieel toezicht op jongere leeftijd een groot effect kunnen hebben.

-
- c. Er lijkt een spanningsveld te bestaan tussen het preventief dan wel curatief inzetten van financieel toezicht. Bij jongeren met strafrechtelijke procedures kan financieel toezicht helpen om zaken op orde te krijgen en recidive te voorkomen. Echter, in sommige gevallen komt financieel toezicht na het plegen van een delict te laat en had het eerder inzetten van preventief financieel toezicht mogelijk problemen kunnen voorkomen. Het is goed om na te denken hoe financiële begeleiding breder preventief ingezet kan worden en niet enkel na een veroordeling.
 - d. Een gebrek aan financiële stabiliteit vormt een rode draad bij multiproblematiek. Echter, het op orde krijgen van financiën krijgt niet altijd prioriteit, omdat er urgentere problemen zijn die eerst opgelost moeten worden. Dat zou ervoor pleiten om het aan reclasseringsmedewerkers over te laten om te beslissen wat een goed moment is om het verplicht financieel toezicht in te zetten. Daarbij noemen de gesproken experts juist wel dat het belangrijk is om de financiële problemen in samenhang met andere problemen aan te pakken. Juist omdat financiële problemen vaak niet los staan van andere problemen.
 - e. Het verplichte karakter is niet de basis voor intrinsieke motivatie, maar zonder verplichting is deze doelgroep moeilijk te bereiken. Wel zou de vrijheid om te bepalen wanneer het verplicht financieel toezicht ingezet wordt flexibel kunnen worden, waardoor de timing afgestemd kan worden op de jongere. Bovendien zou het verplicht financieel toezicht als stok achter de deur gebruikt kunnen worden om de jongere op het rechte pad te houden.
 - f. Individuele coaching werkt beter bij deze doelgroep dan een groepstraining. Door individuele coaching kan beter maatwerk worden geleverd. Daarnaast worden jongeren met een individueel traject niet belemmerd door groepsdynamiek en worden zij niet beïnvloed door andere jongeren.

A. Stellingen als basis voor de groepssessie

- a. De beoogde doelgroep van de pilot was voor mij duidelijk.
- b. Het is goed dat de pilot zich richt op jongeren onder de 18 omdat deze jongeren anders op latere leeftijd met(grotere) financiële problemen onder toezicht komen te staan.
- c. De pilot is voldoende bekend onder reclasseringsmedewerkers.
- d. De Raad voor de Kinderbescherming heeft voldoende kennis en/of informatie om een casus aan te kunnen melden.
- e. Het verplichte karakter van de pilot werkt beter dan wanneer financieel toezicht op vrijwillige basis wordt uitgevoerd.
- f. Het is van grote meerwaarde dat een externe partij het financiële toezicht uitvoert.
- g. De reclassering beschikt over de kennis en middelen om zelf financieel toezicht uit te voeren.
- h. Individuele begeleiding werkt beter dan begeleiding in groepen.
- i. De samenwerking tussen de betrokken partijen verliep goed.
- j. Financieel toezicht heeft het meeste effect als het direct bij aanvang van het reclasseringstoezicht start.
- k. Het financieel toezicht heeft voldoende effect op deze specifieke doelgroep.
- l. Er zijn alternatieven denkbaar die hetzelfde / een groter effect kunnen hebben.

B. Theory of Change



C. Infographic over de pilot

Pilot Verplicht Financieel Toezicht

najaar 2020

september 2022

- De rechter of het Openbaar Ministerie heeft bij de strafafdoening of bij de schorsing van de voorlopige hechtenis de mogelijkheid om bij jongeren tussen de 12 en 23 jaar die een strafbaar feit hebben gepleegd en volgens het jeugdstrafrecht berecht worden een voorwaarde op te leggen. De voorwaarde Financieel Toezicht verplicht de jongere om mee te werken aan financiële coaching.
- Door middel van de twee jaar durende pilot krijgen we inzicht in de vraag hoe deze voorwaarde vaker kan worden opgelegd en hoe verplicht financieel toezicht kan worden ingericht. Zo leren we of het een bijdrage kan leveren aan de huidige strafrechtpraktijk en welke effecten dit bij de jongeren teweegbrengt.

Waarom

Voor jongeren kan coaching over het omgaan met financiën een effectieve interventie zijn.

Door deze groep grip te geven op de eigen financiële situatie, wordt perspectief geboden wat de kans verkleint dat zij opnieuw een delict zullen plegen.



Wat

Op ZSM wordt afgewogen of voor een jongere financieel toezicht een passende voorwaarde zou kunnen zijn.

De RvdK of de Reclassering doet vervolgens onderzoek naar de jongere en diens omstandigheden met extra aandacht voor financiën en de noodzaak voor hulp/begeleiding op dit vlak en weegt dit af in het schorsings/strafadvies voor de rechtbank of het Openbaar Ministerie. Wordt de voorwaarde opgelegd? Dan wordt de jongere naar een hulpverlener begeleid.



Hoe ziet het verplicht financieel toezicht er uit?

Coaching

Deze vorm van toezicht is voor jongeren bij wie sprake is van zorgen over het beheer van financiën.

De jongere krijgt individuele coaching die op maat wordt afgestemd op de persoonlijke situatie. In principe duurt het traject ongeveer 6 maanden waarin coaching tweewekelijks plaatsvindt.



Wat betekent dit voor jouw werk?

Raad voor de Kinderbescherming /Reclassering

De RvdK/Reclassering beoordeelt met kerenspartners op ZSM of voor een jongere financieel toezicht passend zou zijn. De RvdK/Reclassering doet in dat geval verder onderzoek naar de situatie van de jongere én zijn of haar ouders.

Komt de jongere in beeld voor financieel toezicht? Dan kunnen aanvullende vragen worden gesteld om meer zicht te verkrijgen op de financiële achtergrond zoals bijv. schulden, problemen in omgaan met geld en relatie tussen het feit en de financiële omstandigheden.

Openbaar Ministerie

Het OM beoordeelt met kerenspartners op ZSM of voor een jongere financieel toezicht passend zou zijn. Als de RvdK/Reclassering het advies geeft de voorwaarde op te nemen in de afdoening kan de officier dit overnemen door:

- het als bijzondere voorwaarde te koppelen aan jeugdreclassering-begeleiding bij een OM-transactie zitting
- het over te nemen bij een schorsings-verzoek in raadkamer dan wel te vorderen bij de strafes op de zitting bij de kinderrechter/politierechter

(Jeugd)reclassering

(Jeugd)reclassering zal toezien op de uitvoering van het financieel toezicht.

De (jeugd)reclasserender verwijst de jongere door naar de training of coaching traject en onderhoudt contact met de hulpverlener over het verloop.

Binnen de pilot is het ook mogelijk om zonder bijzondere voorwaarde te verwijzen naar de coaching als tijdens de begeleiding door de (jeugd)reclassering blijkt dat dit een wenselijke aanvulling is.