

Eenheid in veelzijdigheid bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit

Jessica Hill

Sanne Buisman

Wim Huisman

Joke Harte

Dian Boelsz

Jan Henric van Vliet

Anne van Leeuwen

Nerissa Naarden

Saïd Yagkoubi

December 2025

Voor het onderzoek is een deskundige begeleidingscommissie ingesteld onder leiding van voorzitter prof. dr. K. van Wingerde. De andere leden van de begeleidingscommissie zijn prof. dr. B. Vollaard, dr. mr. R. Moerland, dr. J. H. R. van Onna, en drs. T. Mullekom.

Wij spreken onze oprechte dank uit aan de leden van de begeleidingscommissie voor hun waardevolle adviezen gedurende het gehele onderzoeksproces. Hun diepgaande expertise en constructieve feedback hebben in belangrijke mate bijgedragen aan het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC.



Samenvatting

Inleiding en doelstelling

Financieel-economische criminaliteit (FINEC) is een omvangrijk en veelzijdig fenomeen, waarvan de bestrijding ook een grote verscheidenheid aan aanpakken en actoren kent. Het begrip FINEC wordt gebruikt om een grote diversiteit aan criminaliteitsvormen aan te duiden, waartoe doorgaans de eveneens brede categorieën fraude, milieucriminaliteit en witwassen worden gerekend. FINEC veroorzaakt grote schade aan individuen, bedrijven, overheid en het milieu. FINEC komt in elke sector voor, en treft burgers, instituties en de samenleving als geheel. Terwijl de criminaliteitscijfers de afgelopen jaren een daling lieten zien, neemt het aantal gevallen van FINEC toe.

Ondanks de grote maatschappelijke en financiële schade zijn de strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden beperkt door schaarse middelen en beperkte capaciteit bij de organisaties die binnen de strafrechtsketen zijn belast met de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. Noodzakelijkerwijs dienen er steeds keuzes te worden gemaakt ten aanzien van de inzet van het strafrecht bij de bestrijding van FINEC. Dit vraagt om kennis over de effectiviteit, oftewel de doeltreffendheid, van de interventies.

Op het terrein van FINEC wordt steeds vaker een hybride of integrale aanpak voorgesteld, waarbij de inzet van het strafrecht plaatsvindt in samenhang met andere interventies, zoals orderingsrechtelijke interventies, beveiliging, toezicht, tuchtrecht, privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties en met niet-juridische interventies, zoals zorg of hulpverlening. Dit betekent dat er voor de aanpak van FINEC een groot aantal verschillende typen interventies beschikbaar is, waarmee verschillende doelen kunnen worden nagestreefd, waaronder vergelding (het vereffenen van de schuld van de dader aan de maatschappij, c.q. een punitieve reactie), generale preventie (afschrikking van potentiële daders en bevestiging van de maatschappelijke norm), speciale preventie (voorkomen van recidive) en reparatie (herstel van de onrechtmatige situatie). Daarbij moet steeds worden gezocht naar de optimale wijze van handhaving, waarbij wordt gestreefd naar betekenisvolle afdoening richting dader, slachtoffer en maatschappij.

Om zicht te krijgen op het pakket aan beschikbare interventies in de strijd tegen FINEC hebben het Functioneel Parket (FP), het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), de Inlichtingen en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NWVA) en het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten een webapplicatie ontwikkeld: JUSTIA. JUSTIA biedt een beschrijving van de verschillende interventiemogelijkheden en inzichten uit wetenschappelijk onderzoek over de werkzaamheid. Met het geboden overzicht kunnen de gebruikers een scherper beeld krijgen van het gewenste effect en over welke partner daartoe op dat moment over de beste middelen beschikt. Bovendien kan het bijdragen aan oplossingen voor problemen met betrekking tot capaciteit en doorlooptijden.

Op het gehele en brede terrein van justitieel beleid heeft de Nederlandse overheid de ambitie om de inzet van interventies ter bestrijding van criminaliteit *evidence based* te laten zijn. Dit betekent dat de interventies gebaseerd zouden moeten zijn op wetenschappelijke

inzichten over de oorzaken van het criminele gedrag en op resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van die interventies. Een wetenschappelijke basis dient ter verantwoording van de inzet van schaarse handhavingscapaciteit richting de burger en de samenleving. Aangezien de capaciteit bij handhavende instanties en justitie beperkt is en de middelen om in te grijpen schaars zijn, kan efficiëntie niet los worden gezien van de effectiviteit. Bovendien leert de praktijk dat de effecten onverwacht en zelfs tegengesteld aan de beoogde doelen uit kunnen pakken en er sprake kan zijn van ongewenste neveneffecten.

Om een causaal verband tussen de inzet van een interventie en de daaruit voorkomende resultaten in de praktijk aan te kunnen tonen met behulp van empirisch onderzoek, is een experimenteel onderzoeksdesign vereist. In de praktijk lopen handhavers die een experimentele studie overwegen echter tegen ethische, methodologische en praktische uitdagingen aan. Een planevaluatie, in de vorm van beredeneerde plausibiliteit en inzicht in de theoretische onderliggende mechanismen, is echter een werkbaar en pragmatisch alternatief. Daarnaast biedt een procesevaluatie inzicht in de praktische uitvoerbaarheid van een interventie; een essentiële voorwaarde om het beoogde doel te bereiken en daarmee de effectiviteit te waarborgen.

Dit onderzoek richt zich specifiek op de evaluatie van interventies ter bestrijding van de drie hoofdvormen van FINEC: fraude, witwassen en milieucriminaliteit. Het doel van het onderzoek is driedelig. Ten eerste wordt gestreefd naar inzicht in hoe en onder welke omstandigheden strafrechtelijke interventies het meest effectief kunnen worden ingezet bij de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen, zowel bij natuurlijke personen als rechtspersonen. Daarbij wordt, voor zover mogelijk, rekening gehouden met mogelijke combinaties met bestuursrechtelijke, civielrechtelijke, fiscale, tuchtrechtelijke en niet-juridische interventies, steeds met oog voor de aard en problematiek van de specifieke casus. Ten tweede wordt beoogd inzicht te verschaffen in de juridische en praktische voorwaarden en omstandigheden waaronder deze interventies in de beleving van betrokken ketenpartners effectief en efficiënt kunnen worden gebruikt. Ten derde worden ervaringen, *good practices*, *bad practices* en obstakels ten aanzien van het gebruik van interventies in de aanpak van FINEC geïdentificeerd.

Bovenstaande doelstelling wordt beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zegt bestaand effectonderzoek, voor zover beschikbaar, over de effectiviteit van de interventies?
2. Op welke wijze, onder welke juridische en praktische voorwaarden en in welke omstandigheden worden (combinaties van) strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies gebruikt in de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen bij natuurlijke personen en rechtspersonen?
3. Op welke wijze, onder welke juridische en praktische voorwaarden en in welke omstandigheden kunnen de interventies in de beleving van betrokken actoren het meest effectief en efficiënt gebruikt worden?
4. Op welke wijze kunnen in de beleving van de actoren de effectiviteit en de efficiëntie van het gebruik van de interventies worden versterkt? Op welke wijze kan de rol van de actoren zelf worden versterkt?

5. Welke ervaringen, *good practices*, *bad practices* en obstakels zijn er wat betreft het gebruik van interventies in de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen?
6. Welke (combinaties van) interventies zijn relevant en/of potentieel effectief op andere domeinen dan waar ze nu gebruikt worden; in het bijzonder voor de aanpak van georganiseerde (drugs-)criminaliteit?

Het onderzoek omvat twee fasen. De eerste fase van het onderzoek is een brede verkenning van beschikbare interventies voor de aanpak van FINEC en van de kennis over de toepassing en effecten daarvan. De tweede fase is een verdiepende studie naar acht geselecteerde specifieke interventies. Er wordt gekeken naar het vermeende werkzame mechanisme achter de interventies en de toepassing en ervaringen in de praktijk.

Fase 1: Verkenning

Om een algemeen beeld te krijgen van de interventies om FINEC aan te pakken, is eerst in de volle breedte onderzoek verricht. Het doel was inzicht te krijgen in de huidige kennis over de aanpak van FINEC en het daarvoor beschikbare instrumentarium. Daartoe is een literatuuronderzoek en een systematische analyse van parlementaire stukken en beleidsdocumenten uitgevoerd. Daarnaast is een empirische beschrijving op geaggregeerd niveau van een groot aantal FINEC-interventies vervaardigd. De webapplicatie JUSTIA, zelf geen onderwerp van evaluatie in dit onderzoek, vormt een zeer belangrijke bron van data en informatie voor dit onderdeel van het onderzoek.

Literatuuronderzoek

De eerste stap in het verkennende onderzoek is een systematische literatuurstudie naar (inter)nationale evaluaties van het effect van interventies op het terrein van fraude, milieucriminaliteit of witwassen. De focus was gericht op empirische studies, gepubliceerd tussen 2007 tot 2024, en waarvoor primaire data zijn verzameld. Er is gezocht naar literatuur via de elektronische database WorldCat aan de hand van Nederlandse en Engelse zoektermen. Ook is de sneeuwbalmethode gehanteerd om relevante publicaties te vinden. Er is gezocht via literatuurlijsten van gevonden publicaties en overzichtsstudies. Om zeker te weten dat er geen studies werden gemist is ook de AI-tool 'Research Rabbit' ingezet. De search resulteerde in 1.131 publicaties. Op basis van de titel en de samenvatting waren in eerste instantie 66 publicaties relevant. Na gedetailleerde bestudering bleek dat 38 studies voldeden aan de inclusiecriteria.

De meerderheid van de studies had betrekking op interventies voor de aanpak van milieucriminaliteit (n=25). De overige 13 richten zich op interventies om fraude aan te pakken, waarbij twee van de 13 ook toegepast kunnen worden voor de aanpak van het witwassen van crimineel vermogen. Verreweg de meeste studies zijn uitgevoerd in de Verenigde Staten. De steekproefgroottes in de studies varieerden van 13, voor een studie waarbij diepte-interviews werden afgenomen bij gedetineerde fraudeurs, tot (honderd)duizenden. De drie meest grootschalige studies hadden betrekking op alle strafrechtelijke onderzoeksactiviteiten van de

belastingdienst in de VS in een bepaalde periode, alle milieuzaken in een aantal Duitse deelstaten en over alle afvalcriminaliteit in een aantal Italiaanse regio's.

Wanneer de uitkomsten van de 38 studies worden samengenomen, lijkt er het meest consistente en overtuigende bewijs voor de effectiviteit van het verhogen van de handhaving door middel van inspecties (milieucriminaliteit), het verhogen van de dreiging van handhaving (fraude en milieucriminaliteit) en het waarborgen van informele sociale controle (fraude en milieucriminaliteit). Hierbij moet worden opgemerkt dat deze systematische literatuurstudie is gebaseerd op een relatief klein aantal studies, waarvan sommige gedateerd zijn. Ook richten vrijwel alle studies zich op de effectiviteit van één enkele interventie. De werking van verschillende interventies in samenhang is niet bestudeerd en een vergelijking tussen twee soorten interventies wordt zelden gemaakt. Een andere beperking is dat de meeste van deze studies zijn uitgevoerd in de VS. De relevantie hiervan voor de Nederlandse context is daardoor moeilijk te bepalen. Wat deze systematische literatuurstudie ook heeft laten zien, is dat naar de effectiviteit van veel interventies, tot op heden geen empirisch effectonderzoek is verricht. De conclusie is dan ook dat de empirische onderbouwing van de effectiviteit van interventies voor de aanpak van FINEC zeer beperkt is.

Beleidsanalyse

Door middel van een beleidsanalyse is onderzocht onder welke praktische en juridische voorwaarden en onder welke omstandigheden (combinaties van) strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies worden gebruikt bij de aanpak van FINEC. Dit biedt inzicht in de wijze waarop interventies kunnen worden ingezet om FINEC optimaal te bestrijden. Daarvan is sprake indien de beperkt beschikbare middelen effectief en efficiënt worden ingezet, belangrijke procedurele rechten en mensenrechten worden gewaarborgd én sprake is van betekenisvolle afdoening richting dader, slachtoffer en maatschappij. Daarbij dient te worden gekeken of de ernst en aard van de normovertreding, de doelmatigheid van de inzet van de interventie en de belangen van de dader, het slachtoffer en de maatschappij worden meegewogen in de keuze voor de inzet van een bepaalde interventie. Dit is onderzocht op basis van parlementaire stukken en beleidsdocumenten.

Aan de hand van (combinaties van) zoektermen is gezocht naar parlementaire stukken en beleidsdocumenten via de open access website <https://open.overheid.nl>. Na selectie op relevantie bleven er 474 beleidsdocumenten over. Vanwege dit grote aantal gevonden beleidsdocumenten is een aselechte gewogen steekproef getrokken van 70 documenten. Met behulp van Atlast.ti en aan de hand van een codeboek zijn de documenten open gecodeerd en systematisch geanalyseerd. Op basis van de analyse is een eerste beeld verkregen inzake de beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan de inzet van de verschillende interventies op het terrein van FINEC. Op basis hiervan werd een aantal praktische en juridische voorwaarden voor de inzet geïdentificeerd. Voorts is een aantal omstandigheden benoemd voor de inzet van (combinaties van) interventies uit verschillende rechtsgebieden.

Op basis van de resultaten wordt geconcludeerd dat in ieder geval de volgende praktische voorwaarden een rol spelen: de beschikbaarheid van beleidsinstrumenten, samenwerking met ketenpartners en/of poortwachters, de aanwezigheid van een escalatieladder, aanwezige knelpunten of obstakels, verhaal mogelijkheden en het bevorderen

van nadeelcompensatie. Juridische voorwaarden die een rol spelen bij de inzet van interventies op het terrein van FINEC bepalen in welke gevallen een bepaald(e) (type) interventie in beeld komt. Juridische voorwaarden die in de systematische analyse naar voren komen, zijn het punitieve dan wel preventieve karakter van de interventie, de mogelijkheid tot het inzetten van strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen en internationale of Unierechtelijke verplichtingen. Tot slot spelen ook enkele andere omstandigheden een rol bij de keuze voor (een combinatie van) interventies. Uit de systematische analyse komen onder meer naar voren: de doelmatigheid en doeltreffendheid van de interventie, de aard en ernst van de overtreding, het verwijt aan de dader, de persoon van de dader, de speciale en generale preventie, de impact op de maatschappij en de omvang van de schade.

Empirische beschrijving FINEC-instrumentarium

Om een overkoepelend beeld te geven van interventies, zowel strafrechtelijk als niet-strafrechtelijk, die ingezet kunnen worden ten behoeve van de bestrijding van FINEC, is een empirische beschrijving gemaakt van de interventies die zijn opgenomen in de webapplicatie JUSTIA. Op basis hiervan kunnen clusters van interventies en eventuele lacunes in het interventieaanbod geïdentificeerd worden. Naast de juridische en beleidscontext geeft het een beeld van de praktische en organisatorische context waarin deze interventies worden toegepast. Ook geeft de empirische beschrijving informatie over implicaties voor de daders en slachtoffers en over eventuele bredere maatschappelijke implicaties van de toepassing.

In april 2024 waren er 303 interventies opgenomen in JUSTIA. Omdat enkele interventies niet relevant geacht werden voor FINEC, noch wat betreft sancties, herstel of het voorkomen van recidive, zijn deze buiten beschouwing gelaten. Om tot een empirische beschrijving van de overige 283 FINEC-interventies te komen, is een scoringsinstrument ontwikkeld. Het scoringsinstrument bevat (groepen) variabelen met betrekking tot de juridische en beleidscontext, de praktisch-organisatorische context en de criminogene context waarin de interventie wordt toegepast.

Met behulp van het scoringsinstrument is op systematische wijze informatie verzameld over alle 283 interventies. Gegevens over de juridische en beleidscontext werden rechtstreeks uit JUSTIA gehaald door gebruik te maken van de ordeningskaders en categorieën ingebouwd in de webapplicatie. De informatie over de praktisch-organisatorische en criminogene context van de interventies werd door de onderzoekers veelal uit de beschrijvingen in JUSTIA afgeleid en waar mogelijk aangevuld met onlinebronnen. Het op deze wijze reduceren van de rijke data in JUSTIA tot cijfers doet geen recht aan deze rijkdom aan informatie, maar biedt desalniettemin een aantal interessante inzichten.

De meeste interventies zijn breed toepasbaar, zowel voor lichte overtredingen als voor ernstige misdrijven, en zijn vaak inzetbaar bij zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Ongeveer een vijfde van de interventies is niet-juridisch, wat wijst op een divers aanbod van alternatieve maatregelen. Het interventieaanbod richt zich vooral op preventie en beheersing; doelen als schadeherstel of beleidsbeïnvloeding worden minder bediend. Het merendeel van de interventies is juridisch combineerbaar.

Het OM werkt samen met een breed netwerk van partners, waaronder politie, bijzondere opsporingsdiensten, gemeenten en Douane. Er zijn interventies voor alle treden van

de zogeheten escalatieladder. Dit biedt mogelijkheden voor proportionele inzet. De interventies zijn in grote mate inzetbaar voor alle drie de typen FINEC-delicten: fraude, witwassen en milieucriminaliteit. De meeste interventies zijn gericht op rechtspersonen. Voor natuurlijke personen geldt dat het merendeel van de interventies toepasbaar is voor alle soorten daders; een kleiner aantal is gericht op specifieke beroepsgroepen of functies. De reikwijdte van het merendeel van de interventies is beperkt, dat wil zeggen dat de interventie weinig verandering teweegbrengt buiten de daders of slachtoffers. Slechts een klein deel van de interventies beoogt een brede maatschappelijke impact.

De geaggregeerde beschrijving van de interventies voor de aanpak van FINEC laat zien dat het interventieaanbod rijk en divers is, met een breed scala aan juridisch en organisatorisch ingebedde maatregelen die elkaar kunnen aanvullen. Het is een veld dat complex is vanwege het grote aantal organisaties dat betrokken kan zijn; zowel voorafgaand aan het opleggen, ten tijde van het opleggen, als bij de executie van de interventie. Dat het veld complex is kan voor flexibiliteit zorgen, bijvoorbeeld door het grote aantal betrokkene partners of beoogde doelen. Zodoende biedt complexiteit ook kansen. Dit is ook terug te zien in het aantal interventies dat zich op de onderste twee treden van de escalatieladder bevindt. Het brede aanbod aan opties voor *capacity building* en *social control*, gecombineerd met het feit dat er relatief weinig belemmeringen zijn voor het combineren van interventies, wijst op een instrumentarium dat veel mogelijkheden biedt om af te stemmen op de behoeften van specifieke contexten en casussen.

Fase 2: Verdieping

Ten behoeve van de tweede, verdiepende fase van het onderzoek is een achttal interventies geselecteerd. Deze acht interventies zijn elk afzonderlijk onderworpen aan een planevaluatie. Vervolgens is voor elk van deze acht interventies een procesevaluatie uitgevoerd.

Selectie interventies voor verdieping

De interventies die in de verdiepende fase van het onderzoek onderworpen werden aan een plan- en een procesevaluatie zijn op basis van een aantal criteria geselecteerd. Ten eerste is voor een combinatie van **strafrechtelijke, niet-strafrechtelijke en niet-punitieve interventies** gekozen, zodat kan worden gekeken naar de potentie van alternatieve interventies buiten de strafrechtsketen naast het bestaande strafrechtelijke interventiearsenaal. Ten tweede is ervoor gekozen de focus te richten op interventies die vooralsnog **weinig worden gebruikt**. Dit criterium komt voort uit de wens om onderbenutte en of minder bekende interventies mee te nemen. Ten derde is besloten dat de geselecteerde interventies tezamen *alle* treden van de **escalatieladder** representeren. Ten vierde moesten met de geselecteerde interventies tezamen de aanpak van **alle drie de vormen van FINEC**, fraude, witwassen en milieucriminaliteit, betreffen. Tot slot zijn interventies geïncludeerd die het potentieel hebben tegemoet te komen aan het doel **uitstraling naar de maatschappij**, aangezien dit een algemene ambitie is bij het treffen van interventies tegen FINEC.

Op basis van het empirisch-beschrijvende deel van het onderzoek is een lijst samengesteld met interventies die mogelijk geschikt zijn voor de verdiepende fase. Deze lijst, waarop de interventies gegroepeerd waren per trede van de escalatieladder, werd samen met de criteria voorgelegd aan een viertal experts: drie medewerkers van het OM en één medewerker van de ILT. De centrale vraag in deze gesprekken was of deze interventies kansrijk zouden kunnen zijn voor een effectieve en efficiënte aanpak van FINEC. De respondenten reflecteerden op de geschiktheid van onze suggesties in het licht van de selectiecriteria, en kwamen met enkele alternatieve suggesties. Ook de leden van de begeleidingscommissie zijn geraadpleegd. Uiteindelijk zijn op basis hiervan de volgende acht interventies geselecteerd:

1. Campagnes voeren om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten
2. Bestuurlijk signaal
3. Website uit de lucht halen of houden door opsporingsdienst
4. Normoverdragend gesprek of waarschuwingsbrief door omgevingsdienst
5. Snelle Afdoening Milieu (SAM) procedure door waterschap of omgevingsdienst
6. Bestuurlijke rapportage
7. Afroomboete
8. Tuchtrechtelijke interventies via de Tuchtcommissie Banken, Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, Accountantskamer, en Nederlandse Orde van Administratie- en Belastingdeskundigen

Planevaluatie

Per interventie is eerst, voor zover aanwezig, het juridische kader beschreven. Vervolgens is voor elke afzonderlijke interventie een literatuurstudie verricht. Hiervoor is zowel zogeheten grijze literatuur als wetenschappelijke literatuur verzameld. De grijze literatuur gaf informatie over de doelen en veronderstelde toepassing van de interventies. De wetenschappelijke literatuur gaf informatie over de veronderstelde effectiviteit. Anders dan in het eerdere literatuurhoofdstuk is niet alleen gekeken naar toepassingen van de geselecteerde interventies op het terrein van FINEC, maar is ook onderzoek meegenomen naar de toepassing van deze interventies op andere terreinen. Na het in beeld brengen van de aard en omvang van het probleem waarop elk van de acht zich richten, is achterhaald wat het veranderingsmodel is van de interventie en welke (wetenschappelijke) theorie dit model ondersteunt. Voor elk van de geselecteerde interventies is het beoogde causale mechanisme beschreven en vervolgens geëvalueerd. Onderzocht is of de interventie logisch in elkaar zit en of de vermeende causale verbanden ondersteund worden door kennis uit literatuur of praktijk.

Uit de planevaluatie van de acht geselecteerde interventies komt een aantal overkoepelende thema's naar voren die relevant zijn voor het bepalen van de potentiële effectiviteit. Deze thema's vloeiden voort uit de geïdentificeerde veranderingsmodellen en het empirische bewijs voor de interventies zoals beschreven in de literatuur. De analyse laat zien dat de theoretische onderbouwing en empirische evidentie van de acht interventies sterk variëren, zowel wat betreft de kwaliteit als de toepassingscontext. Zoals eerder bleek is effectonderzoek schaars. Waar wel studies beschikbaar zijn, tonen deze vaak wisselende of beperkte effecten. Dit geldt voornamelijk voor campagnes, snelle afdoeningsprocedures, en

boetes. De effectiviteit blijkt sterk afhankelijk van contextuele factoren zoals doelgroep, implementatiekwaliteit en combinatie met andere maatregelen. Campagnes die uitsluitend informatie overbrengen of angst oproepen, blijken zelden tot duurzame gedragsverandering te leiden. Daarentegen tonen studies aan dat interventies die inspelen op sociale normen en die handelingsalternatieven bieden, meer kans van slagen hebben. Dit onderstreept het belang van een gedegen theoretische basis bij ontwerp en uitvoering.

De wetenschappelijke literatuur biedt twee dominante theoretische kaders: het rationele-keuzemodel en de sociale leertheorieën. Bij interventies zoals boetes, afroomboetes en snelle procedures wordt verondersteld dat afschrikking werkt via een kosten-batenafweging: een hogere pakkans en strafzwaarte zouden crimineel gedrag ontmoedigen. Empirisch bewijs voor deze mechanismen is echter wisselend. Boetes blijken vaak te laag om een substantieel preventief effect te hebben, zeker bij rechtspersonen. Bovendien speelt de kans op detectie een cruciale rol: zonder een reële pakkans verliest strafzwaarte haar betekenis. Daartegenover staan interventies zoals tuchtrecht en normoverdragende gesprekken, die voornamelijk steunen op sociale normen en procedurele rechtvaardigheid. Deze mechanismen lijken vooral effectief in een professionele context waar reputatie en interne cultuur bepalend zijn voor naleving.

Een terugkerende bevinding is dat interventies zelden op zichzelf voldoende zijn om structurele gedragsverandering of effectieve handhaving te realiseren. Studies tonen aan dat campagnes pas impact hebben wanneer zij worden ingebed in bredere handhavingsstrategieën. Ook bij bestuurlijke rapportages en ZSM-achtige procedures blijkt samenwerking tussen ketenpartners en snelle opvolging cruciaal. Dit sluit aan bij theorieën zoals *responsive regulation*, volgens welke escalatie pas plaatsvindt na dialoog en ondersteuning. Het causale mechanisme hierachter is dat tijdige interventie en maatwerk niet alleen efficiëntie vergroten, maar ook recidive kunnen beperken door directe confrontatie met consequenties. De literatuur wijst op het belang van een integrale aanpak, met samenhang tussen maatregelen, welke afgestemd zijn op de context en doelgroep en met duidelijke randvoorwaarden voor samenwerking en uitvoering.

Procesevaluatie

Door middel van de procesevaluatie is gekeken naar de toepassing van de acht interventies in de praktijk. Hiervoor is informatie over mogelijke kansen, knelpunten en *good* en *bad practices* uit de praktijk verzameld. In principe heeft een procesevaluatie geen betrekking op het uiteindelijke effect van de interventie. Indrukken van de werkzaamheid uit de praktijk die tijdens de procesevaluatie soms naar voren kwamen, zijn wel vastgelegd. Om de informatie uit de praktijk op te halen, hebben interviews plaatsgevonden met professionals, medewerkers van handhavende organisaties, zoals politie en bijzondere opsporingsdiensten. Officieren van justitie spelen een belangrijke rol in de besluitvorming voorafgaand aan het opleggen van sancties; ook hun ervaringen zijn door middel van interviews opgehaald. De in totaal 25 respondenten werden gevraagd naar hun ervaringen met de interventies, inclusief kansen, knelpunten en succesverhalen, en hun beeld van de effectiviteit en efficiëntie van de interventies. De meeste respondenten hadden kennis over een specifieke vorm van FINEC.

Voor vrijwel alle interventies werd door de respondenten de normoverdragende functie benoemd. Of het nu gaat om campagnes, tuchtrecht, bestuurlijke rapportages of afroomboetes:

de interventies zijn zelden uitsluitend repressief van aard. Er wordt nadrukkelijk gedragsverandering, bewustwording of het bevestigen van maatschappelijke normen beoogd. Voorbeelden zijn campagnes die handelingsperspectieven bieden, tuchtrechtelijke interventies die reputatieschade inzetten ten behoeve van generale preventie, of normoverdragende gesprekken met bedrijven, gericht op structurele gedragsverandering.

Voor het bereiken van effectiviteit is samenwerking cruciaal. Interventies die in de ogen van de respondenten effectief zijn, worden gekenmerkt door nauwe afstemming tussen publieke en private partijen, zoals bij het offline halen van websites (samenwerking tussen politie en SIDN) en bij bestuurlijke rapportages (samenwerking tussen politie, OM en gemeenten). Ook bij de SAM-procedure en de VSM-procedure bleek dat goede relaties tussen het OM, de waterschappen en de omgevingsdiensten essentieel zijn voor een soepele uitvoering. Tegelijkertijd werd genoemd dat samenwerking vaak wordt bemoeilijkt door versnippering, capaciteitsverschillen, juridische beperkingen of onbekendheid. Dit bleek bijvoorbeeld voor de tuchtrechtelijke interventies. Hier liggen kansen voor een meer frequente en efficiënte toepassing. Hiervoor is het nodig succesverhalen en overige ervaringen te delen.

Een derde veelgenoemd kenmerk van effectieve interventies is maatwerk. Interventies moeten goed aansluiten bij de context, de doelgroep en de ernst van het probleem. Dit kwam duidelijk naar voren bij de normoverdragende gesprekken, waar de aanpak per bedrijf verschilt, maar ook bij de campagnes, waar doelgroepsegmentatie en timing cruciaal zijn. De effectiviteit van interventies hangt volgens de respondenten af van de mate waarin interventies flexibel en afgestemd op de praktijk ingezet kunnen worden.

Een terugkerend knelpunt was het gebrek aan systematische effectevaluaties. Tijdens de interviews kwam naar voren dat men bij de uitvoering van bijna alle interventies kampt met onzekerheid over de daadwerkelijke impact. Het bereik van een interventie is volgens de respondenten vaak wel waarneembaar, maar gedragsverandering of effecten op interne normen zijn nagenoeg niet vast te stellen. Een tweede structureel probleem is de capaciteit en kennis bij verschillende organisaties binnen het FINEC-veld. Veel interventies vragen om specifieke expertise die niet altijd aanwezig is of die afhankelijk is van individuen en daardoor onvoldoende verankerd binnen de organisatie. Bovendien is er sprake van versnippering: organisaties werken vaak langs elkaar heen, met beperkte kennisdeling en zonder centrale coördinatie. Een derde mogelijk knelpunt in de uitvoering betreft juridische en culturele barrières. De toepassing van interventies zoals tuchtrechtelijke interventies of bestuurlijke rapportages worden beperkt door wetgeving of door een cultuur die sterk is gericht op het strafrecht. Hierdoor blijven alternatieve routes onderbenut, ondanks het potentieel dat respondenten zien. Respondenten noemen onwetendheid onder collega's, naast een gebrek aan nieuwsgierigheid, als reden voor het niet inzetten van mogelijk effectieve interventies. Daarnaast was de politieke (on)wil om bepaalde problematiek met betrekking tot FINEC aan te pakken een terugkerend thema.

Conclusie

Dit onderzoek heeft laten zien dat wat als een beperking van de aanpak van FINEC wordt gezien – versnippering over een grote verscheidenheid aan actoren en rechtsdomeinen – in de praktijk een (potentiële) kracht blijkt te zijn. Zowel wetenschappelijke studies als praktijkervaringen onderschrijven de noodzaak van een geïntegreerde en meerzijdige inzet van interventies. Niet één interventie bereikt het doel; een combinatie van interventies geeft daarop meer kans. Het FINEC-veld biedt bij uitstek de mogelijkheid tot het combineren en modulair inzetten van interventies. Zoals de beschrijving van de interventies uit JUSTIA laat zien, is er een zeer divers en breed toepasbaar palet aan interventies beschikbaar, waarbij verschillende publieke én private partijen een rol kunnen spelen. Deze veelzijdigheid maakt de inzet en uitvoering van FINEC-interventies ook complex. Er moet rekening worden gehouden met juridische voorwaarden voor de (al dan niet gecombineerde) inzet van interventies, in het bijzonder bij de inzet van punitieve interventies. Daarnaast vraagt een geïntegreerde en veelzijdige inzet ook veel afstemming tussen betrokken actoren. De mogelijkheid tot maatwerk wordt beschouwd als voorwaarde voor effectiviteit en efficiëntie; het veelzijdige instrumentarium biedt hier in ruime mate mogelijkheden voor. Helderheid over te bereiken doelen en het formuleren van criteria voor doelbereiking zijn noodzakelijk voor het kunnen bepalen van effectiviteit en efficiëntie. In verschillende bewoordingen blijkt gedragsverandering (ten behoeve van recidivepreventie en het ontmoedigen van normconform gedrag) zowel het doel als het meest werkzame mechanisme van veel FINEC-interventies. Dit compliceert een evaluatie van het effect. Respondenten benadrukken echter het belang van het systematisch evalueren van ervaringen met en de effecten van interventies, zodat inzicht ontstaat in wat werkt, onder welke omstandigheden, en waarom. Dit is van belang voor het draagvlak en de motivatie onder uitvoerders, maar is ook relevant voor het opdoen van ervaring met en het verbeteren van interventies. Het ontbreken van een *evidence-base* door een gebrek aan methodologisch verantwoorde effectevaluaties van FINEC-interventies is dus niet alleen een conclusie van de review van wetenschappelijke literatuur, maar is ook een door uitvoerders in de praktijk gevoelde beperking van de toepassing van interventies tegen FINEC.

Aanbevelingen voor de praktijk

Op basis van onze bevindingen wordt een aantal aanbevelingen gedaan richting de praktijk en richting actoren binnen de justitiële keten die zich bezighouden met preventie en aanpak van FINEC.

Een belangrijk leerpunt uit het onderzoek is dat er relatief weinig aandacht is voor de escalatieladder, zowel in het wetenschappelijke onderzoek als de praktijk. In de praktijk blijkt echter dat er voldoende interventies zijn op de verschillende treden van de escalatieladder om effectief op- of af te kunnen schakelen tijdens het handavingsproces. Cruciaal hierbij is een soepele samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners. Dit vereist niet alleen een goede afstemming, maar ook wederzijds begrip voor en kennis van elkaars werkvelden.

Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat effectieve communicatie tussen organisaties essentieel is voor een succesvolle integrale aanpak van FINEC. Het werken in silo's belemmert de effectiviteit van interventies. Organisaties moeten weten wat andere partijen te bieden hebben, welke kennis beschikbaar is en hoe die benut kan worden. Waar samenwerking nog moeizaam verloopt, is het van belang actief te investeren in de relatie. Naast kennis van elkaar maken korte lijnen en wederzijds begrip samenwerking niet alleen efficiënter, maar ook effectiever.

Een ander aandachtspunt is het opbouwen, toegankelijk maken en benutten van kennis. Hoewel er veel kennis aanwezig is binnen het veld, is deze niet altijd bekend of toegankelijk op de plekken waar ze nodig is. Het delen van kennis, zowel over successen als over problemen en obstakels, hangt nauw samen met de eerdergenoemde noodzaak van communicatie: als organisaties weten wie over welke expertise beschikt, kunnen ze daar gericht gebruik van maken. JUSTIA kan hierbij een faciliterende rol spelen. JUSTIA lijkt wat betreft typen geïnccludeerde interventies zeer compleet, maar informatie over *good practices* en knelpunten, het veronderstelde werkzame mechanismen en in het bijzonder het vermeende effect is bij veel van de opgenomen interventies (nog) beperkt. Ook zou het goed zijn om bij toekomstige versies van deze applicatie meer aandacht te besteden aan mogelijke combinaties met andere interventies. Net als de informatie over te combineren interventies zou ook de positionering van een interventie op de escalatieladder kunnen worden opgenomen in JUSTIA, wellicht zelfs als een ordeningskader. Een andere suggestie voor uitbreiding is om, naast de plaats op de escalatieladder, suggesties te doen voor interventies die één trede hoger of lager liggen. Op die manier kan de interventie beter worden geplaatst en begrepen binnen het kader van *responsive regulation*.

Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Uit de systematische review bleek dat het aantal empirische studies naar het effect beperkt is. Deze studies laten voorzichtig positieve resultaten zien, maar zijn redelijk gedateerd en voornamelijk uitgevoerd in de VS. Het is de vraag in hoeverre deze resultaten van toepassing zijn op de huidige Nederlandse situatie. Een andere beperking van de gevonden empirische effectstudies is dat deze voornamelijk gericht zijn op de effectiviteit van specifieke losstaande interventies. Studies naar de werking van interventies die in samenhang worden ingezet, zijn er niet. Uit bijna alle interviews ten behoeve van de procesevaluatie bleek in de praktijk een grote behoefte aan kennis over de effecten en de impact van verschillende vormen van interveniëren. De behoefte aan effectonderzoek is dan ook groot.

De opzet en uitvoering van een effectstudie is echter niet eenvoudig. Bij een effectstudie wordt vaak gedacht aan een *randomised control trial* (RCT). Het RCT-design kan alleen toegepast worden in onderzoek naar een duidelijk afgebakende interventie die op uniforme wijze wordt toegepast. Dit design staat echter ver af van de realiteit waarin criminaliteitspreventie plaatsvindt. Een mogelijk alternatief is een vignettenstudie of een quasi-experimenteel design. Een veldexperiment kan wellicht wanneer een nieuwe interventie in beleidsplannen wordt opgenomen. In plaats van het simpelweg uitrollen van de nieuwe

interventie kan ervoor worden gekozen dit voor bepaalde gevallen niet te doen en vervolgens te kijken hoe de interventie in de praktijk voor de betrokken organisatie uitpakt in vergelijking met de oude benadering.

Een eerste belangrijke stap in het vergaren van wetenschappelijke kennis zal zijn om op gestandaardiseerde wijze informatie over de toepassing van (combinaties van) interventies in concrete zaken vast te leggen. Daarbij is het belangrijk om zorgvuldig na te denken over het precieze doel dat wordt beoogd en om over de zogenoemde uitkomstmaten data te verzamelen. Wanneer op uniforme wijze op grote schaal data worden verzameld, dan kunnen analyses van deze data inzicht geven in de werking van interventies voor de aanpak van FINEC.

Afkortingen

ACM	Autoriteit Consument & Markt
AFM	Autoriteit Financiële Markten
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
Bpg	Besluit politiegegevens
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
BSBm	Bestuurlijke strafbeschikking milieu
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
FIE	Financiële inlichtingen eenheid
FINEC	Financieel-economische criminaliteit
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
FP	Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie
ILT-IOD	Inspectie Leefomgeving en Transport, Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IPLO	Informatiepunt Leefomgeving
KvK	Kamer van Koophandel
LHSO	Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
NTD	Notice-and-take-down procedure
NWVA-IOD	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Inlichtingen- en Opsporingsdienst
OD	Omgevingsdienst(en)
OM	Openbaar Ministerie
LIEC	Landelijk Inlichtingen en Expertise Centrum
RIEC	Regionaal Inlichtingen en Expertise Centrum
SAM-procedure	Snel Afdoening Milieu procedure
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VSM	Voorstel Strafbeschikking Maatwerkzaken
WED	Wet op de Economische Delicten
Wet FINEC	Wet verruiming bestrijding financieel-economische criminaliteit
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
Wlz	Wet langdurige zorg
Wpg	Wet politiegegevens
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme
ZSM-aanpak	Zorgvuldig, Snel en op Maat aanpak

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	19
1. FINEC als probleem en als handhavingsopgave.....	19
2. Overzicht van interventies met JUSTIA	21
3. Naar een evidence based aanpak van FINEC.....	22
4. Kenmerken van FINEC	25
5. Doel- en vraagstelling	27
6. Opzet en uitvoering van het onderzoek.....	28
7. Leeswijzer	32
Fase 1: Verkenning.....	34
Hoofdstuk 2 Literatuuronderzoek	35
1. Inleiding	35
2. Methoden.....	35
2.1 Zoekstrategie	35
2.2 Literatuurselectie	36
3. Achtergrondinformatie geïnccludeerde literatuur	38
4. Scoring bewijs effectiviteit onderzoeksdesign	43
5. Resultaten: Bespreking evidence base	44
5.1 Zelfrapportage of zelfregulering.....	45
5.2 Boetes	46
5.3 Algemene handhavingsactiviteiten	48
5.4 Dreiging van handhaving.....	50
5.5 Diverse strafrechtelijke sancties	51
5.6 Formele versus informele sancties	52
6. Conclusie.....	53
Hoofdstuk 3 Beleidsanalyse.....	55
1. Inleiding	55
2. Methoden.....	55
2.1 Zoekstrategie	55
2.2 Selectie beleidsdocumenten.....	56
2.3 Codering	57
3. Resultaten.....	57
3.1 Inleiding.....	57
3.2 Praktische voorwaarden.....	57
3.3 Juridische voorwaarden	59

3.4 Omstandigheden waaronder inzet van (combinaties van) interventies mogelijk is ...	60
4. Conclusie	61
Hoofdstuk 4 Empirische beschrijving van FINEC-instrumentarium.....	62
1. Inleiding	62
2. Methoden.....	63
2.1 Selectie interventies	63
2.2 Variabelen	63
2.3 Scoringsproces.....	65
3. Resultaten: empirische beschrijving van het FINEC-instrumentarium.....	66
3.1 Juridische/beleidscontext.....	66
3.2 Praktisch-organisatorische context	70
3.3 Criminogene context.....	72
4. Conclusie	74
4.1 Juridische/beleidscontext: brede toepasbaarheid, veel combinatiemogelijkheden.....	74
4.2 Praktisch-organisatorische context: complexe uitvoeringsstructuur, diversiteit langs de escalatieladder	75
4.3 Criminogene context: brede toepasbaarheid, beperkte focus op slachtofferschap	75
4.4 Overige conclusies.....	75
Fase 2 Verdieping.....	77
Hoofdstuk 5 Selectie interventies voor verdieping	78
1. Introductie	78
2. Selectie	78
3. De geselecteerde interventies	79
Hoofdstuk 6 Planevaluatie	82
1. Inleiding en methoden.....	82
2. Resultaten.....	83
2.1 Campagne voeren om risicobewustheid en meldingsbereidheid te vergroten.....	83
2.2 Bestuurlijk signaal	86
2.3 SAM-procedure	87
2.4 Website uit de lucht halen of houden.....	90
2.5 Normoverdragend gesprek of waarschuwingsbrief door omgevingsdienst	92
2.6 Bestuurlijke rapportage.....	93
2.7 Afroomboete	95
2.8 Tuchtrectelijke interventies.....	98
3. Conclusie.....	102

Hoofdstuk 7 Procesevaluatie.....	104
1. Inleiding	104
2. Methoden.....	104
2.1 Onderzoeksgroep	104
2.2 Dataverzameling	107
2.3 Data-analyse	107
3. Resultaten.....	107
3.1 Campagnes voeren om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten.....	108
3.2 Bestuurlijk signaal	110
3.3 SAM-procedure	112
3.4 Website uit de lucht halen of houden.....	114
3.5 Normoverdragend gesprek of waarschuwingsbrief door omgevingsdienst	117
3.6 Bestuurlijk rapportage	119
3.7 Afroomboete	120
3.8 Tuchtrectelijke interventies.....	123
4. Conclusie.....	125
4.1 Gezamenlijke kenmerken: normstelling, samenwerking en maatwerk	125
4.2 Unieke kenmerken en tegenstellingen	125
4.3 Knelpunten en structurele uitdagingen	126
Hoofdstuk 8 Conclusie en discussie	128
1. Inleiding	128
2. Wetenschappelijke kennis over effecten van FINEC-interventies	129
3. Ervaringen en mogelijkheden van FINEC-interventies	129
4. Effectiviteit en efficiëntie van FINEC-interventies.....	131
5. Versterking van FINEC-interventies	132
6. Praktijkervaringen met FINEC-interventies.....	134
7. Toepassing van interventies buiten het FINEC-domein.....	135
8. Conclusie.....	136
9. Kritische reflectie op methodologische keuzes	136
10. Aanbevelingen voor toepassing van FINEC-interventies	138
11. Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek	139
Summary	142
Introduction and objectives	142
Phase 1: Exploration.....	144
Literature review.....	144

Policy analysis	145
Empirical description of FINEC-instrumentarium	145
Phase 2: In-depth analysis	147
Selection of interventions for in-depth analysis	147
Plan evaluation	147
Process evaluation	148
Conclusion.....	150
Recommendations for practice.....	150
Recommendations for future research.....	151
Referentielijst.....	152
Bijlagen.....	166
Bijlage 1	166
Bijlage 2	168
Bijlage 3	169
Bijlage 4	171
Bijlage 5	174
Bijlage 6	176
Bijlage 7	178

Hoofdstuk 1

Inleiding

1. FINEC als probleem en als handhavingsopgave

Financieel-economische criminaliteit (FINEC) is een omvangrijk en veelzijdig fenomeen, waarvan de bestrijding ook een grote verscheidenheid aan aanpakken en actoren kent. Het begrip FINEC kent geen algemeen geaccepteerde definitie en wordt gebruikt om een grote diversiteit aan criminaliteitsvormen aan te duiden, waartoe doorgaans de eveneens brede categorieën fraude, milieucriminaliteit en witwassen wordt gerekend (De Crom e.a., 2022). FINEC veroorzaakt grote schade aan individuen, bedrijven, overheid en het milieu. FINEC komt in elke sector voor, en treft burgers, instituties en de samenleving als geheel (PwC, 2021; Kuin e.a., 2023). Terwijl de criminaliteitscijfers de afgelopen jaren een daling laten zien, neemt het aantal gevallen van FINEC toe (vgl. Regioplan, 2023; Politie, 2025; Buisman, 2021a). Zo steeg in 2020 in Nederland het aantal fraudedelicten met 46%, waarvan de totale schade jaarlijks op €2,75 miljard wordt geschat (Junger e.a., 2022; Fraudehelpdesk.nl, 2021; Buisman, 2021a). Naast kosten voor opsporing en vervolging door de overheid, geven ook banken en verzekeraars jaarlijks meer dan een half miljard uit aan het opsporen van witwassen en crimineel vermogen (De Koning, 2023). Volgens het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit heeft milieucriminaliteit in Nederland ernstige gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu, en kan het leiden tot vermogensschade en ondermijning (Neve, 2021). De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) schat de kosten van milieucriminaliteit in Nederland op enkele miljarden euro's per jaar (2020).

Ondanks de grote maatschappelijke en financiële schade, zijn de strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden van FINEC beperkt door schaarse middelen en beperkte capaciteit bij de organisaties die binnen de strafrechtstketen zijn belast met de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten (zie onder meer Andersson Elffers Felix, 2013; *Kamerstukken II*, 22 008, nr. 1-2; *Kamerstukken II*, 33 173, nr. 2; Rapporteurs Parlementaire Verkenning Prestaties in de Strafrechtstketen, 2023; Winter, 2024). Zo was er in 2021 op het gebied van de fraudebestrijding ‘slechts’ ruimte voor 2.300 strafzaken, waarbinnen de focus met name gericht was op internetgerelateerde fraude (*Kamerstukken II*, 34372, nr. 6, p. 119; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014). Gezien de hierboven geschetste omvang van FINEC, wordt hiermee slechts een fractie van de gepleegde fraude geraakt. Het aantal gevallen van aan- en verkoopfraude werd bijvoorbeeld in datzelfde jaar alleen al op 2,5 miljoen geschat (CBS, 2022). De Algemene Rekenkamer rapporteerde in 2025 dat de doorlooptijden in de strafrechtstketen te lang zijn. Een van de oorzaken is dat er door de organisaties binnen de strafrechtstketen onvoldoende wordt samengewerkt en er te weinig aandacht is voor het algemene (keten)belang (Algemene Rekenkamer, 2025). Desalniettemin worden steeds meer gedragingen onder de reikwijdte van het materiële strafrecht gebracht en worden de bevoegdheden voor de opsporing en vervolging structureel verruimd (Buisman, 2021a).

Noodzakelijkerwijs dienen er dus steeds keuzes te worden gemaakt ten aanzien van de inzet van het strafrecht bij de bestrijding van FINEC. In dat verband kan ook de koerswijziging worden geplaatst die het Openbaar Ministerie (OM) in 2023 heeft ingezet. Het College van procureurs-generaal wil de meer focus op de kerntaken van het OM, te weten de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten. Preventie van strafbare feiten is cruciaal, maar het OM ziet daarvoor primair een rol weggelegd voor andere overheidsorganisaties (College van procureurs-generaal, 2023). Tevens wil het OM minder dagvaarden en meer strafbeschikkingen opleggen bij veel voorkomende vermogensdelicten, zoals diefstal, verduistering, oplichting en heling (Openbaar Ministerie, 2025).

Eveneens wordt er op het terrein van FINEC steeds vaker een hybride of integrale aanpak voorgesteld, waarbij de inzet van het strafrecht kan worden beoordeeld in samenhang met andere interventies, zoals orderingsrechtelijke interventies, beveiliging, toezicht, tuchtrecht, privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties en met niet-juridische interventies, zoals zorg of hulpverlening (zie bijvoorbeeld Actieplan 2025: Integrale aanpak online fraude, Rijksoverheid, 2025). Een dergelijke aanpak van FINEC sluit ook aan bij de systematiek van wet- en regelgeving op dit terrein, die gekenmerkt wordt door gelede normstellingen, waarbij de materiële norm is neergelegd in het privaatrecht of bestuursrecht en overtreding van die norm strafbaar is gesteld in strafrechtelijke regelgeving zoals de Wet op de Economische Delicten (WED). Dit betekent dat er voor de aanpak van FINEC een groot aantal verschillende typen interventies beschikbaar is, waarmee verschillende doelen kunnen worden nagestreefd, waaronder vergelding (het vereffenen van de schuld van de dader aan de maatschappij, c.q. een punitieve reactie), generale preventie (afschrikking van potentiële daders en bevestiging van de maatschappelijke norm), speciale preventie (voorkomen van recidive) en reparatie (herstel van de onrechtmatige situatie). Daarbij moet steeds worden gezocht naar de optimale wijze van handhaving, waarbij wordt gestreefd naar betekenisvolle afdoening richting dader, slachtoffer en maatschappij (Buisman, 2021b; *Kamerstukken II*, 29 279, nr. 334).

De handhaving van FINEC is dus niet beperkt tot één rechtsgebied of één instantie. Diverse bestuursrechtelijke toezichthouders, (bijzondere) opsporingsdiensten en zowel arrondissementsparketten als het Functioneel Parket van het OM (verder aangeduid als FP) zijn belast met de bestrijding van FINEC (vgl. Buisman, 2021a; Huisman, 2023). Voor deze handhavers is, zoals gezegd, een grote verscheidenheid aan interventies beschikbaar, die al dan niet met elkaar kunnen worden gecombineerd (Buisman, 2021a; Buisman, 2021b; De Crom e.a., 2022; Simpson e.a., 2014). Naast publiekrechtelijke actoren zijn er ten behoeve van de aanpak van FINEC, in het bijzonder voor de preventie van witwassen, door de wetgever diverse private actoren aangewezen als ‘poortwachters’ in deze strijd. Voorbeelden zijn financiële instellingen, accountants, advocaten, notarissen en makelaars (Van Wingerde & Hofman, 2022). Zij dienen cliënten op risico’s van betrokkenheid bij criminaliteit te screenen en ongebruikelijke financiële transacties te melden. Accountants hebben bovendien een wettelijke meldplicht van signalen van mogelijke fraude.

Effectieve bestrijding van financieel-economische criminaliteit in dit complexe veld vereist dus samenwerking tussen deze publieke en private actoren, teneinde gegevens en informatie uit te wisselen en om interventies af te stemmen. Zo zijn de verschillende publieke actoren verenigd in het Financieel Expertise Centrum en werken zij binnen Fintell Alliance samen met private partijen. Een evaluatie van de publiek-private samenwerking bij de

bestrijding van financieel-economische criminaliteit laat vele uitdagingen zien (Meerts e.a., 2022).

Volgens de betrokken instanties blijft de aanpak van FINEC zonder regie versnipperd en kwetsbaar. Een rijksbrede, integrale aanpak wordt juridisch én maatschappelijk noodzakelijk geacht.¹ Een integrale aanpak kan voordelen meebrengen, zoals kostenbesparing en effectieve inzet van schaarse handhavingscapaciteit. De complexiteit die gepaard gaat met een integrale aanpak, waardoor sprake is van een grote hoeveelheid toepasselijke wet- en regelgeving en een groot aantal verschillende autoriteiten en instanties verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van FINEC, kan echter ook een belangrijke belemmering vormen voor de bestrijding van FINEC (Buisman 2021a; *Kamerstukken II*, 17 050, nr. 496, p. 10; *Kamerstukken II*, 35 387, nr. 2, p. 66-70). Bovendien kan de publiek-private samenwerking onder druk komen te staan wanneer private partijen zelf onderwerp worden van strafrechtelijk onderzoek en bestraft worden wanneer zij in die samenwerking tekortschieten (Rakké & Huisman, 2020; Van Wingerde & Hofman, 2022). Het strafbaar tekortschieten in de preventie van FINEC door poortwachters is daardoor op zichzelf een nieuwe vorm van FINEC geworden (Huisman, 2025).

2. Overzicht van interventies met JUSTIA

Om zicht te krijgen op het pakket aan beschikbare interventies in de strijd tegen FINEC hebben het FP, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), de Inlichtingen en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NWVA) en het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten een webapplicatie ontwikkeld: JUSTIA.² Individuele actoren binnen het FINEC-terrein hebben eerder tools ontwikkeld om medewerkers te helpen geschikte interventies te selecteren (bijvoorbeeld de AFM: Van den Bergh & Wiegman, 2023). Nieuw aan JUSTIA is dat deze applicatie interventies van verschillende actoren inventariseert en beschikbaar maakt. Deze applicatie komt volgens de opstellers tegemoet aan wat zij aanduiden als de ‘onderuitputting’ van interventies (bv. Van der Plas e.a., 2025). Kennis over interventies bij FINEC is versnipperd over verschillende instanties en mede daardoor worden veel in potentie effectieve interventies nog niet breed ingezet, terwijl er wel goede ervaringen mee zijn opgedaan. Met het geboden overzicht van de verschillende interventiemogelijkheden kunnen gebruikers een scherper beeld krijgen van het gewenste effect en welke partner daartoe op dat moment over de beste middelen beschikt. Bovendien kan JUSTIA bijdragen aan oplossingen voor bovenbeschreven problemen met betrekking tot capaciteit en doorlooptijden. Gerichter kiezen van interventies kan volgens de opstellers een belangrijke bijdrage leveren aan het sneller en beter afdoen van zaken (Van der Plas e.a., 2025). Omdat JUSTIA nog nieuw is, is nog niet bekend in hoeverre deze ambities met de webapplicatie worden bereikt. JUSTIA is zelf geen onderwerp van evaluatie in dit onderzoek, maar zoals zal worden toegelicht in

¹ Tweede Kamer, Commissie voor Financiën, Rondetafelgesprek over financieel-economische criminaliteit, 28 mei 2025: [Rondetafelgesprek financieel-economische criminaliteit & blogreeks — BijzonderStrafrecht.nl](#)

² In publicaties wordt soms verwezen naar de oude naam van dit instrument: Toolbox Strafrecht (De Crom e.a., 2022).

hoofdstuk 3, vormt JUSTIA wel een zeer belangrijke bron van data en informatie voor dit onderzoek.

JUSTIA

JUSTIA staat voor Justitiële Interventies & Alternatieven en is in 2024 in gebruik genomen. De website biedt een overzicht van en inzicht in de verschillende interventiemogelijkheden van het OM, de rechter en verschillende (handhavings)organisaties voor het aanpakken van fraude, milieucriminaliteit en witwassen. Binnen JUSTIA is een interventie een manier om bij een signaal van strafbaar gedrag of in de strafzaak zelf, de zaak af te doen en/of effect te bereiken. Justia bevat een inventarisatie van alle bestaande interventies, met omschrijvingen en voorbeelden en verwijzingen naar relevante juridische bronnen van informatie. De interventies zijn gecategoriseerd aan de hand van handhavingsdoelen, zoals het stoppen van een overtreding, het herstellen van schade of het voorkomen van recidive. Ongeveer een derde van de interventiepagina's bevat een beschrijving van welke effecten verwacht kunnen worden van de betreffende interventie, op basis van de criminologische literatuur. JUSTIA baseert zich op praktijkkennis en criminologische inzichten en biedt gecategoriseerde interventies, met onder meer een algemene omschrijving en relevante praktijkvoorbeelden. Beoogd gebruikers van JUSTIA zijn professionals die binnen het strafrecht of op het snijvlak van het straf- en bestuursrecht werken. De website wordt gebruikt in verschillende stadia in het proces van intelligence, opsporing- en vervolging. JUSTIA kan gebruikers helpen geïnformeerde keuzes te maken over interventies, wat kan bijdragen aan een efficiëntere en effectievere aanpak van criminaliteit. Met filters, doorkliklinks en een zoekfunctie, kan de gebruiker interventies opzoeken en bestuderen. Naast beschrijvingen van de meer dan 300 interventies en voorbeelden van meer dan 70 (handhavende) organisaties, geeft JUSTIA doorverwijzingen naar de juridische zoekmachines Legal Intelligence, Rechtspraak.nl en Wetten.overheid.nl. Naast FP en NVWA zijn politie, FIOD, Koninklijke Marechaussee, Rijksrecherche, RIEC's en LIEC en de opsporingsdiensten van de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie Leefomgeving en Transport partners van JUSTIA.

Bron: justia-tool.nl en hetcvv.nl.

3. Naar een evidence based aanpak van FINEC

Met de introductie van JUSTIA beogen de deelnemende partners bij te dragen aan het effectief bestrijden en voorkomen van FINEC, waartoe inzichten uit wetenschappelijk onderzoek hiernaar worden opgenomen in de beschrijving van de interventies. JUSTIA is daarmee een voorbeeld van het streven naar een *evidence based* bestrijding van criminaliteit.

Op het gehele en brede terrein van justitieel beleid heeft de Nederlandse overheid – net als andere landen – de ambitie om de inzet van interventies ter bestrijding van criminaliteit *evidence based* te laten zijn. Dit betekent dat de interventie gebaseerd zouden moeten zijn op wetenschappelijke inzichten over de oorzaken van het criminele gedrag en op resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van die interventies (Huisman e.a., 2006; Harte, 2019). De *evidence based* benadering wordt al geruime tijd toegepast om voor gedragsinterventies te onderzoeken wat werkt, wat niet werkt en wat veelbelovend is “what works, what doesn’t and what’s promising” (Sherman e.a., 1997). In Nederland is deze zogenoemde ‘what works benadering’ onder andere vertaald naar kwaliteitscriteria voor interventies die ter beoordeling voorgelegd worden aan de Erkeningscommissie Justitiële Interventies (Aarten e.a., 2009). In dit verband is ook relevant te verwijzen naar de website van CrimeSOLUTIONS, die onder auspiciën staat van het US Department of Justice.³ De ‘evidence base’ van interventies is niet alleen van belang voor de verbetering van de aanpak, maar ook

³ Zie <https://crimesolutions.ojp.gov/rated-programs> voor beschrijvingen en evaluaties van justitiële programma's en <https://crimesolutions.ojp.gov/rated-practices> voor beschrijvingen en evaluaties van uitvoeringspraktijken.

voor het kunnen afleggen van verantwoording voor het gevoerde beleid (Van Ooyen-Houben & Leeuw, 2010). Een wetenschappelijke basis dient ter verantwoording van de inzet van schaarse handhavingscapaciteit richting de burger en de samenleving. Aangezien de capaciteit bij handhavende instanties en justitie beperkt is en de middelen om in te grijpen schaars zijn, kan efficiëntie niet los worden gezien van de effectiviteit. Bovendien leert de praktijk dat de effecten onverwacht en zelfs tegengesteld aan de beoogde doelen uit kunnen pakken en er sprake kan zijn van ongewenste neveneffecten.

Studies naar ‘wat werkt’ en meta-evaluaties van dergelijke studies beperken zich grotendeels tot criminaliteitspreventie en interventies op het gebied van commune criminaliteit. Op het terrein van FINEC ontbreken dergelijke studies goeddeels. Het belang van toepassing van de ‘what works’ principes op de bestrijding van FINEC wordt benadrukt in wetenschappelijke literatuur (Simpson & Rorie, 2011; De Crom e.a., 2022).

Om te bepalen ‘wat werkt’ moet duidelijk zijn welke doelen met een bepaalde aanpak of interventie worden beoogd. ‘Effectief’ is synoniem voor ‘doeltreffend’. Effectieve rechtshandhaving is gedefinieerd als “zodanig gebruik van de handhavingsmogelijkheden dat het beoogde handhavingsdoel wordt bereikt” (Blomberg & Michiels, 1997, p.32). Een vraag naar handhavingseffectiviteit begint dus met het bepalen van het handhavingsdoel. Het meest algemene handhavingsdoel is het bewerkstelligen van normconform gedrag. In het Nederlandse bestuursrecht en strafrecht is dit uitgewerkt in zes concrete handhavingsdoelen (Blomberg & Michiels, 1997, p.34):

- 1 voorkomen van de overtreding (preventie);
- 2 beëindigen van de overtreding;
- 3 ongedaan maken van de gevolgen van de overtreding;
- 4 bevorderen van regelnaleving na een overtreding;
- 5 vergoeding van de veroorzaakte schade;
- 6 bestraffen van de overtreding.

In strafrechtelijke literatuur worden er vier doelen aan het bestraffen van misdrijven en overtredingen toegekend, die elk ook weer kunnen bijdrage aan het algemene doel van normconformiteit en de overige handhavingsdoelen: vergelding, generale preventie (algemene afschrikking), speciale preventie (voorkomen van recidive door afschrikking, onschadelijkmaking en resocialisatie van daders) en reparatie (genoegdoening aan het slachtoffer van een strafbaar feit en herstel van de rechtmatige situatie) (De Hullu & Van Kempen, 2024; Van Dijk e.a., 2024).

In recente beleidsdocumenten en publicaties geven toezichthoudende en rechtshandhavende instanties op FINEC-terrein aan te streven naar ‘maatschappelijk effect’ (De Crom e.a., 2022; Gorrée & Welp, 2022).⁴ Het is daarmee niet altijd duidelijk welk maatschappelijk effect wordt beoogd en hoe dit verhoudt tot genoemde handhavingsdoelen. Soms wordt daarmee het bereiken van het achterliggend einddoel van wetgeving bedoeld (zoals de bescherming van ecologische rechtsgoederen bij milieurecht; Struiksmā e.a., 2007) en soms lijkt het te gaan om bepaalde positieve neven- of uitstralingseffecten (CCV, 2011). Met het oog op maatschappelijk effect selecteert het FP ‘betekenisvolle zaken’ die een optimaal effect

⁴ Bijvoorbeeld in het meerjarenplan van de Inspectie Leefomgeving en Transport: <https://magazines.ilent.nl/meerjarenplan/2021/01/kiezen-voor-maatschappelijk-effect>.

hebben vanuit het perspectief van gerechtigheid en maatschappelijke veiligheid (Huisman, 2023). Volgens door Beckers geïnterviewde officieren van justitie gaat het daarbij om zaken met een ‘signaalwerking’, ‘uitstralingseffect’, ‘morele geladenheid’ en ‘stigmatiserende werking’. Door bepaalde zaken strafrechtelijk aan te pakken, hopen de officieren dat andere processen in gang worden gezet, waaronder compliance maatregelen binnen de betreffende ondernemingen of sectoren (Beckers, 2017).

Naast de ontwikkeling van JUSTIA laten diverse andere ontwikkelingen zien dat de ambitie tot *evidence based* interventies ook bestaat ten aanzien van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Met de Wet verruiming bestrijding financieel-economische criminaliteit (Wet FINEC) is een tiental mogelijkheden tot opsporing, vervolging en preventie van FINEC verruimd. Uit de evaluatie van deze wet blijkt dat zowel de uitvoeringspraktijk als de mate van doelbereik van de veelsoortige verruimingen sterk uiteenlopen (Kuin e.a., 2023). Binnen de strafrechtsketen wordt het merendeel van de verruimingen beschouwd als een positieve toevoeging aan de mogelijkheden om financieel-economische criminaliteit aan te pakken. Een kanttekening daarbij is dat de verruimingen veelal van meerwaarde zijn voor zeer specifieke, relatief weinig voorkomende, casuïstiek. De bijdrage van de verruimingen aan de aanpak van FINEC is vooral gelegen in het vergroten van de opsporingsmogelijkheden en daarmee de potentie om de pakkans te vergroten voor specifieke casuïstiek. De mate waarin de verruimingen van de wet FINEC in de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het beoogde effect van strenger straffen en verminderen van winsten van FINEC lijkt echter relatief klein (Kuin e.a., 2023).

In de enige beschikbare systematische review van studies naar de het handhavingsdoel afschrikking van bedrijfscriminaliteit constateerden Simpson e.a. (2014) dat het strafrecht een zeer bescheiden afschrikkend effect heeft op overtredingen door bedrijven, dat bestraffende sancties zelden een significant afschrikkend effect hebben, en dat bestuursrechtelijke sancties alleen een consistent effect hebben op natuurlijke personen. In de ruim tien jaar sinds deze review is de effectiviteit van interventies op het gebied van bedrijfscriminaliteit of FINEC niet duidelijker geworden (De Crom e.a., 2022). Dit is (deels) te wijten aan de methodologische beperkingen van empirisch onderzoek naar het effect van justitiële interventies (Bijleveld & Van der Geest, 2021) en als gevolg daarvan een gebrek aan effectstudies waarop kan worden voortgebouwd (zie voor een overzicht van het probleem: Harte, 2019). Voor een ander deel kan dit het gevolg zijn van een gebrek aan prioritering van de aanpak van FINEC ten opzichte van de aanpak van commune criminaliteit of, vooral de laatste jaren, van ondermijnende of georganiseerde criminaliteit.⁵ FINEC wordt eerder gezien als een vorm van witteboordencriminaliteit – dus binnen de wettige ‘bovenwereld’ – dan als vorm van georganiseerde criminaliteit. De aanpak van witteboordencriminaliteit krijgt over het algemeen minder prioriteit dan de aanpak van georganiseerde criminaliteit (Huisman & Kleemans, 2017).

Het gebrek aan empirisch bewijs voor de werking en effectiviteit van interventies betekent echter niet dat het scala aan interventies ter bestrijding van FINEC beperkt is. Bovendien

⁵ Vanwege uiteenlopende definities en omschrijvingen van het vanuit de handhavingspraktijk geïntroduceerde begrip ondermijnende criminaliteit is de verhouding tot financieel-economische criminaliteit niet duidelijk. Sommige omschrijvingen omvatten vormen van financieel-economische criminaliteit, sommige beperken zich tot vormen die traditioneel tot georganiseerde criminaliteit worden gerekend, in het bijzonder drugscriminaliteit (Huisman, 2017).

betekent het niet kunnen voldoen aan de strenge methodologische ‘gouden standaard’ van het experimentele onderzoeksdesign, niet dat onderzoek naar gebruik en werking van interventies onmogelijk is. Er zijn alternatieve onderzoeksdesigns ontwikkeld – zoals ‘*realistic evaluation*’ (Pawson & Tilley, 1997) en ‘*causal process tracing*’ (Beach & Pedersen, 2019), die gericht zijn op het achterhalen van de werkzame mechanismen achter interventies. Bovendien helpen deze modellen om de werkzaamheid van een interventie in de realistische context te bestuderen. Ook in de handhavingspraktijk bestaat het besef dat het uitvoeren van effectmetingen door toezichthouders bijdraagt aan *evidence based* handhaving. In de praktijk lopen handhavers echter tegen onder andere ethische, methodologische en praktische uitdagingen aan en is het vaak niet mogelijk om causaliteit aan te tonen. Vanuit die praktijk wordt het belang van het streven naar beredeneerde plausibiliteit in kwalitatief onderzoek als een werkbaar en pragmatisch alternatief gezien (Jansen & Tanihatu, 2022). Daarnaast is inzicht in de (theoretische) onderliggende mechanismen én in de praktische uitvoerbaarheid van een interventie een essentiële voorwaarde om het beoogde doel te bereiken en daarmee de effectiviteit te waarborgen (Rossi e.a., 2019). Door de veelal vooropgestelde wens de effectiviteit van een interventie empirisch aan te tonen, bij voorkeur door middel van een experiment met hoge interne validiteit, worden deze fasen van het evaluatieonderzoek vaak veronachtzaamd (Harte, 2019).

4. Kenmerken van FINEC

Gebrek aan specifieke kennis over werking van interventies tegen FINEC zou minder problematisch zijn wanneer algemene kennis over werking van interventies tegen criminaliteit ook van toepassing is op FINEC. Het is echter de vraag of conclusies over werking of effecten van interventies tegen commune of andere criminaliteit gelding hebben bij de toepassing van deze interventies tegen FINEC. In criminologische literatuur over aard en oorzaken van FINEC worden diverse typerende kenmerken beschreven van modus operandi, daders, slachtoffers, schade, motieven en gelegenheden, waarin FINEC wezenlijk verschilt van andere criminaliteit (Benson e.a., 2024; Friedrichs, 2010). Deze verschillen worden hieronder kort belicht.

Net als bij andere vermogenscriminaliteit gaat het bij FINEC vooral om illegaal gewin, maar gebruik van geweld voor dat doel komt weinig voor en in plaats daarvan zijn misleiding en verhulling kenmerkende werkwijzen van FINEC. In vergelijking met commune daders zijn plegers van FINEC gemiddeld ouder, zonder migratieachtergrond, vaker van het mannelijk geslacht, vermogend, hoger opgeleid en sociaal gebonden (Van Onna e.a., 2014; Van Onna e.a., 2018; Van der Geest e.a., 2023). Delicten worden vaak in de context van beroep of bedrijf gepleegd en dus in de hoedanigheid van functionaris en niet in die van privépersoon. Anders dan voor bijvoorbeeld een inbreker geeft de dienstbetrekking de dader legitiem toegang tot de plaats delict of het doelwit. Dit is relevant voor op werk gerichte interventies: werk is voor de meeste criminaliteit een beschermende factor, maar voor FINEC is het een risicofactor (Van der Geest e.a., 2011). Bovendien geeft de context van werk en reguliere bedrijvigheid veel FINEC een schijn van legitimiteit. In het bijzonder bij milieucriminaliteit maar ook bij vormen van fraude en witwassen bestaat de criminaliteit uit de overtreding van wettelijke voorschriften die rechtspersonen als normadressaat hebben. Wanneer bovendien de criminele gedragingen

zijn ingebakken in de bedrijfsvoering of de bedrijfscultuur, heeft het meer zin om de organisatie of rechtspersoon als dader aan te merken dan individuele bestuurders of werknemers (Wiering e.a., 2019). Bovendien vraagt de naleving van milieuregels en economische orderingsregels doorgaans een bepaalde activiteit van bedrijven, terwijl naleving van de strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht doorgaans primair om onthouding van bepaald gedrag vraagt. Veel financieel-economische criminaliteit heeft dan de aard van omissiedelicten terwijl commune criminaliteit meestal commissiedelicten betreft. Interventies gericht op overtreding van verbodsbepalingen zullen anders zijn dan interventies tegen overtreding van gebodsbepalingen (Huisman & van Erp, 2013).

In vergelijking met commune criminaliteit is de schade van financieel-economische criminaliteit omvangrijk, maar ook meer indirect, collectief en diffuus. Er bestaat grotere afstand in tijd en plaats tussen daders en slachtoffers (Croall, 2016). Slachtoffergerichte interventies, bijvoorbeeld gericht op het vergroten van weerbaarheid, dienen dus anders van aard te zijn.

Financieel gewin is het voor de hand liggende motief, maar kan verschillende vormen hebben en afhankelijk zijn van financiële en bedrijfseconomische omstandigheden (bijvoorbeeld winstmaximalisatie of verliesminimalisatie). Daarnaast blijken sociale normen en persoonlijke normen ook belangrijke motivaties te geven (Gorsira e.a., 2018).

De specifieke kenmerken van FINEC kunnen leiden tot juridische en praktische voorwaarden en bepaalde omstandigheden voor de inzet van interventies. Effectieve interventies zijn gericht op het wegnemen van oorzaken van criminaliteit. Deze oorzaken kunnen verschillen voor natuurlijke personen en rechtspersonen (Pusch en Holtfreter, 2020). Het gebruik van inzichten in oorzaken en drijfveren van regelovertrading bij het bepalen van handhavingsinterventies staat centraal in *responsive regulation*. Het uitgangspunt deze handhavingsstrategie is dat toezichthouders hun interventies moeten afstemmen op de houding en beweegredenen van de overtreder, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de (on)mogelijkheden tot regelnaleving. Dit principe krijgt vorm in een zogenaamde handhavingspiramide met daarin een escalatieladder van coöperatieve naar punitieve handhaving die aansluiten bij bona fide tot mala fide nalevingsintenties (Ayres & Braithwaite, 1992). De strategie houdt er met andere woorden expliciet rekening mee dat de effecten van bepaalde interventies verschillend kunnen uitpakken. Deze invloedrijke theorie over effectieve handhaving wordt wereldwijd door handhavende instanties op het terrein van FINEC toegepast, waaronder in Nederland (Van de Bunt et al., 2007; Mascini & Van Wijk, 2008; Van der Heijden, 2020).

Naast inzichten in motivaties kunnen de specifieke gelegenheidsfactoren van FINEC voorwaarden vormen voor inzet van interventies. Verder kunnen de aard van de overtreden rechtsregels en het feit dat rechtsgebieden samenkomen juridische voorwaarden brengen voor de inzet van bepaalde interventies. En de mogelijkheid dat meerdere actoren interventies kunnen toepassen en daarbij kunnen samenwerken stelt organisatorische voorwaarden aan die inzet. Het feit dat in JUSTIA ruim 300 interventies zijn opgenomen betekent dat er minstens evenzoveel *good practices* en *bad practices* in de toepassing ervan zijn, waarvan uitvoerders van interventies kunnen leren.

5. Doel- en vraagstelling

Dit onderzoek richt zich specifiek op de evaluatie van interventies ter bestrijding van de drie hoofdvormen van FINEC: fraude, witwassen en milieucriminaliteit. In wetenschappelijke literatuur zijn uitgebreide discussie te vinden over de definiëring van deze vormen (Huisman, 2023; Van der Knoop & Rollingswier, 2015). Als werkdefinities voor dit onderzoek worden door het OM gebruikte omschrijvingen gehanteerd. Fraude wordt omschreven als opzettelijke misleiding om onrechtmatig voordeel te verkrijgen (Openbaar Ministerie, n.d.a). Een vaak met fraude geassocieerde vorm van criminaliteit is witwassen. Witwassen is erop gericht om criminele gelden te kunnen besteden in het legale handelsverkeer, zonder daarbij het risico te lopen dat het door politie en justitie in beslag wordt genomen. Daartoe wordt de criminele herkomst van het geld steeds verborgen of verhuuld (Openbaar Ministerie, n.d.b). In het geval van milieucriminaliteit gaat het om personen en bedrijven die, ten koste van de samenleving, geld verdienen, bijvoorbeeld door de handel in illegale pesticiden, waarbij men zich geen rekenschap geeft van de gevolgen die de praktijken hebben voor het milieu (Openbaar Ministerie, n.d.c).

Het doel van dit onderzoek is driedelig. Allereerst wordt gestreefd naar inzicht in hoe en onder welke omstandigheden strafrechtelijke interventies het meest effectief kunnen worden ingezet bij de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen, zowel bij natuurlijke personen als rechtspersonen. Daarbij wordt zover mogelijk rekening gehouden met mogelijke combinaties met bestuursrechtelijke, civielrechtelijke, fiscale, tuchtrechtelijke en niet-juridische interventies, steeds met oog voor de aard en problematiek van de specifieke casus. Ten tweede wordt beoogd inzicht te verschaffen in de juridische en praktische voorwaarden en omstandigheden waaronder deze interventies in de beleving van betrokken ketenpartners effectief en efficiënt kunnen worden gebruikt. Ten derde worden aan de hand van dit onderzoek ervaringen, *good practices*, *bad practices* en obstakels ten aanzien van het gebruik van interventies in de aanpak van FINEC geïdentificeerd.

Het onderzoek kijkt daarbij niet alleen naar de afzonderlijke inzet van de verschillende interventies, maar heeft ook aandacht voor de wijze waarop het strafrecht kan worden gecombineerd met andere rechtsgebieden. Daarbij kan worden gedacht aan een combinatie van strafrechtelijke interventies met bijvoorbeeld het tuchtrecht, bestuursrecht (zoals vergunningen en toezicht door toezichthouders van de overheid) of het privaatrecht (denk aan keurmerken en certificeringen).

In het onderzoek staat de volgende driedelige vraagstelling centraal:

- A. Op welke manieren, onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden worden (combinaties van) interventies gebruikt in de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen (samen: financieel-economische criminaliteit) bij zowel natuurlijke personen als rechtspersonen?
- B. Wat zijn daarbij de ervaringen van betrokkenen uit de hoek van beleidsvoering en handhaving? En;
- C. Hoe kan het gebruik van interventies in hun ogen verbeterd worden?

Deelvragen

Bovenstaande vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat zegt bestaand effectonderzoek, voor zover beschikbaar, over de effectiviteit van de interventies?
2. Op welke wijze, onder welke juridische en praktische voorwaarden en in welke omstandigheden worden (combinaties van) strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies gebruikt in de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen bij natuurlijke personen en rechtspersonen?
3. Op welke wijze, onder welke juridische en praktische voorwaarden en in welke omstandigheden kunnen de interventies in de beleving van betrokken actoren het meest effectief en efficiënt gebruikt worden?
4. Op welke wijze kunnen in de beleving van de actoren de effectiviteit en de efficiëntie van het gebruik van de interventies worden versterkt? Op welke wijze kan de rol van de actoren zelf worden versterkt?
5. Welke ervaringen, *good practices*, *bad practices* en obstakels zijn er wat betreft het gebruik van interventies in de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen?
6. Welke (combinaties van) interventies zijn relevant en/of potentieel effectief op andere domeinen dan waar ze nu gebruikt worden; in het bijzonder voor de aanpak van georganiseerde (drugs-)criminaliteit?

6. Opzet en uitvoering van het onderzoek

De deelvragen worden met verschillende onderzoeksmethoden beantwoord. Deze onderzoeksmethoden zijn elk binnen een aparte deelstudie uitgevoerd. Dit zijn achtereenvolgens: systematische analyse van wetenschappelijke literatuur, systematische analyse van beleidsdocumenten, systematische analyse van de FINEC-interventies in JUSTIA, een planevaluatie van acht geselecteerde interventies en een procesevaluatie van de toepassing van deze acht interventies. Van elke deelstudie wordt in een hoofdstuk in dit rapport verslag gedaan. In elk hoofdstuk worden de opzet en de gehanteerde onderzoeksmethoden van de betreffende deelstudie toegelicht. In deze paragraaf volgt een algemene toelichting van de opzet en de uitvoering van het onderzoek.

Bij de opzet en uitvoering van dit onderzoek is de gebruikelijke werkwijze van de verschillende onderdelen van evaluatieonderzoek gehanteerd, , namelijk: probleemanalyse, planevaluatie, procesevaluatie en effectevaluatie (Rossi e.a., 2019). In een probleemanalyse, of *needs assessment*, worden de aard en de omvang van het probleem in beeld gebracht en indien mogelijk gekwantificeerd. Het is nodig om een accuraat en duidelijk beeld van het probleem te hebben voordat men kan vaststellen of de interventie op het probleem ingrijpt en om antwoord te kunnen geven op de vraag 'why we do what we do'. In het huidige onderzoek is dit deels aan de orde gekomen in dit inleidende hoofdstuk, waarin de aard van FINEC, meer specifiek milieucriminaliteit, fraude en witwassen, is besproken, en de juridische en handhavingscontext is geschetst. Een beschrijving van de omvang van FINEC (vaak ook een onderdeel van een probleemanalyse) viel buiten de reikwijdte van het huidige onderzoek.

De volgende stap in evaluatieonderzoek is de plananalyse. Na het in beeld brengen van de aard, omvang en huidige aanpak van het probleem, volgt de vraag wat het veranderingsmodel onderliggende de aanpak is en welke (wetenschappelijke) theorie dit model ondersteunt. De impacttheorie van een interventie beschrijft de beoogde causale werking, welke vervolgens getoetst kan worden aan kennis uit de wetenschappelijke literatuur. Volgens Pawson (2006) '*[t]he mechanism explains what it is about the system that makes things happen*'. Het is dus belangrijk om de causale mechanismen en theorieën achter interventies grondig en duidelijk te beschrijven en evalueren, zodat later gevonden effecten, het gebrek aan effecten of mogelijke neveneffecten verklaard kunnen worden. Voor het onderhavige onderzoek hebben we ten eerste op basis van een analyse van grijze literatuur de onderliggende veranderingsmodellen voor de brede aanpak van FINEC in beeld gebracht. In de verdiepende fase is voor onze smalle selectie van interventies een klassieke planevaluatie uitgevoerd, door uit te zoeken welke theorieën ten grondslag (kunnen) liggen aan deze interventies en of daar volgens de literatuur wetenschappelijke evidentie voor is.

De volgende stap in het evaluatieonderzoek is de procesevaluatie. In deze stap staat de realisatie van een interventie in de praktijk centraal. Hiertoe moet de zogenoemde *fidelity* van de interventie worden beschreven. Hiertoe worden vragen beantwoord als: Wordt de interventie uitgevoerd zoals bedoeld? Wordt er voldaan aan praktische en juridische voorwaarden? Wordt de juiste doelgroep bereikt? Zijn er verschillen tussen uitvoerders of locaties? Welke eventuele obstakels zijn er in de uitvoering en hoe worden deze overwonnen? In het onderhavige onderzoek is een procesevaluatie uitgevoerd om de ervaringen van deskundigen te verzamelen, zoals de *good practices*, *bad practices*, mogelijkheden en obstakels, voor onze selectie van interventies. Op basis hiervan zijn aanbevelingen gedaan voor de vormgeving van een bredere FINEC-aanpak.

De effectevaluatie is de daaropvolgende stap van het evaluatieonderzoek. De effectiviteit is op verschillende manieren in het onderhavige onderzoek aan bod gekomen. In een systematische review van de wetenschappelijke literatuur is de huidige stand van zaken wat betreft effectonderzoek naar FINEC-interventies in beeld gebracht. Het aantal empirische studies waarin een (quasi)experimenteel design is gebruikt, bleek zeer beperkt. Voor de empirische beschrijving van de effectiviteit zijn daarom ook de resultaten van studies met een minder stringent onderzoeksdesign beschreven. Zo zijn ook de (subjectieve) ervaringen bestudeerd van experts uit de praktijk wat betreft effectiviteit van de geselecteerde FINEC-interventies. Tot slot komt de effectiviteit van interventies aan de orde in onze conclusie, waarin we aanbevelingen geven voor mogelijke toekomstige effectevaluaties van FINEC-interventies.

Ter uitvoering van de beschreven onderdelen van evaluatieonderzoek zijn de genoemde onderzoeksmethoden in twee fasen ingezet. De eerste fase van het onderzoek is een brede verkenning van beschikbare interventies tegen FINEC en van de kennis over toepassing en effecten daarvan. De tweede fase was een verdiepende studie naar het gebruik van acht geselecteerde interventies. Deze twee fasen en de uitwerking daarvan naar de deelstudies worden hieronder kort beschreven.

Fase 1: Verkenning

Om een algemeen beeld te krijgen van de interventies om FINEC aan te pakken, is eerst in de volle breedte onderzoek verricht. Het doel was inzicht te krijgen in de huidige kennis over de aanpak van FINEC en het daarvoor beschikbare instrumentarium. Daartoe is een literatuuronderzoek en een systematische analyse van parlementaire stukken en beleidsdocumenten uitgevoerd en is een empirische beschrijving op geaggregeerd niveau van een groot aantal FINEC-interventies verricht. In het literatuuronderzoek zijn de resultaten van beschikbare wetenschappelijke kennis uit **effectevaluaties** uit binnen- en buitenland op systematische wijze verzameld en geanalyseerd (deelvraag 1), zodat zicht wordt gegeven op de huidige stand van zaken wat betreft *what works* op FINEC-terrein. De literatuur is verzameld door elektronische databases te doorzoeken en via de sneeuwbalmethode. Ook is gebruik gemaakt van de AI-tool ResearchRabbit om aanvullende literatuur te vinden. De relevante studies zijn geselecteerd aan de hand van verschillende selectiecriteria, zoals of het onderzoek betrekking had op de effectiviteit van een interventie op het terrein van fraude, witwassen of milieu.

De systematische analyse van parlementaire stukken en beleidsdocumenten over de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen in Nederland geeft informatie ten behoeve van de **problemanalyses** en **planevaluaties** (deelvraag 2). Hiervoor zijn beleidsdocumenten en parlementaire stukken met behulp van Atlas.ti zowel thematisch als open gecodeerd en systematisch geanalyseerd. Voor het thematisch coderen is gebruikgemaakt van een op voorhand, op basis van relevante literatuur en de onderzoeksvragen, samengesteld codeboek (zie Bijlage 4). Tijdens het daaropvolgende open coderen is het codeboek verder uitgebreid, waarna bij elke aanpassing van het codeboek, reeds gecodeerde bronnen opnieuw werden gecodeerd aan de hand van het bijgewerkte codeboek (cyclisch-iteratieve analyse; Decorte, 2016). De beleidsanalyse geeft inzicht in de vraag wanneer en onder welke voorwaarden bepaalde interventies kunnen worden toegepast.

Daarna volgt een empirische beschrijving op geaggregeerd niveau van een groot aantal strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies die ingezet kunnen worden ten behoeve van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit (deelvraag 2). Door middel van een scoringsinstrument zijn de ruim 300 interventies in JUSTIA gescoord. Op deze manier is niet alleen een belangrijk deel van het bestaande interventieaanbod in beeld gebracht, maar zijn ook patronen blootgelegd in het gebruik, alsmede de reikwijdte, het combinatiepotentieel en de lacunes in de aanpak van FINEC-gerelateerde criminaliteit.

Fase 2: Verdieping

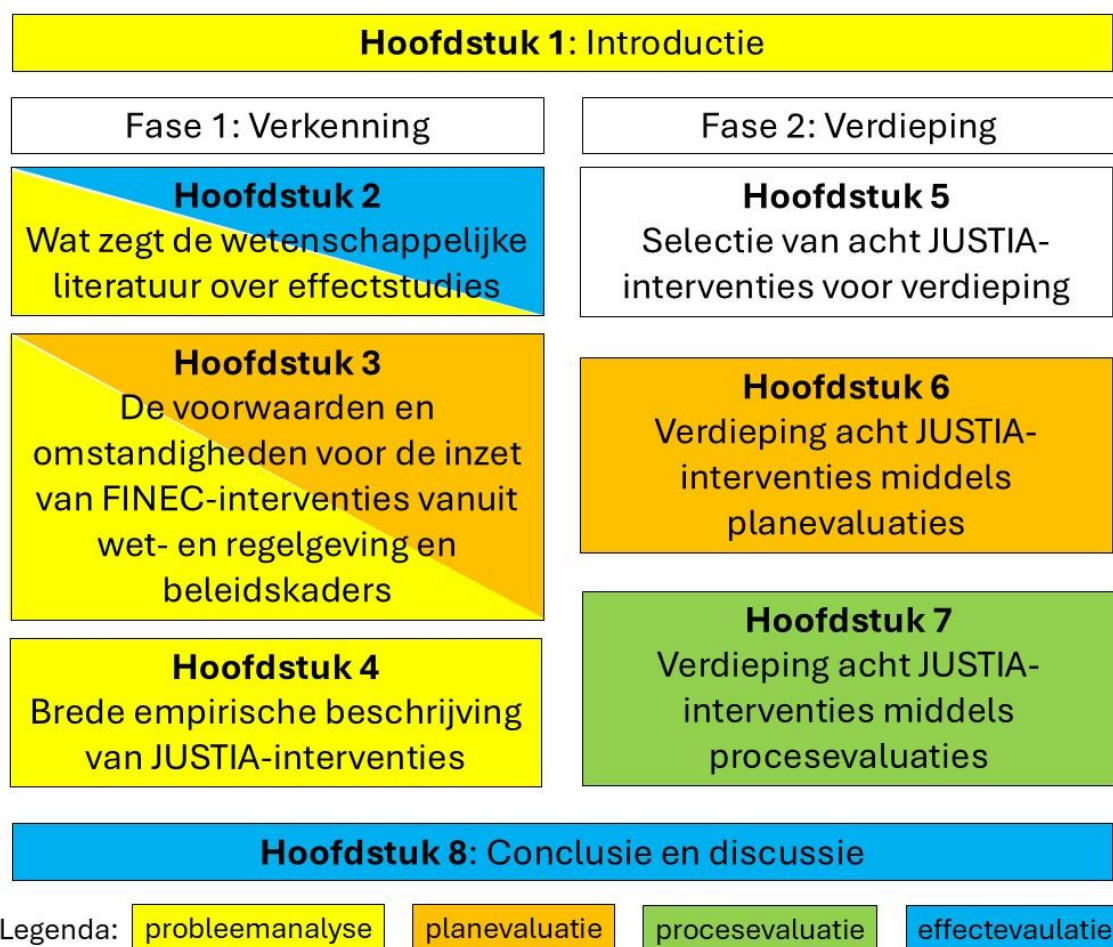
In fase 2 werd verdere verdieping aangebracht door een aantal kansrijke interventies nader te analyseren. Deze interventies zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria, waarbij onder meer oog was voor de spreiding wat betreft de vorm van FINEC, milieucriminaliteit, fraude of witwassen, die werd aangepakt en het type interventie. In totaal zijn acht interventies gekozen voor deze verdiepingsfase. Voor elk van deze interventies werd een planevaluatie en een procesevaluatie uitgevoerd.

Voor de **planevaluatie** (deelvragen 1, 2) is aan de hand van literatuuronderzoek enerzijds in kaart gebracht wat het juridisch kader is dat ten grondslag ligt aan de interventie. Met behulp van de juridisch-dogmatische onderzoeksmethode is op basis van wetgeving, parlementaire stukken, beleidsdocumenten, jurisprudentie, literatuur en informatie uit JUSTIA uiteengezet wat de achtergrond en ratio is van de interventie, de wettelijke grondslag, de doelbinding bij toepassing van de interventie, en de mogelijkheden om de interventie te kunnen combineren met andere interventies. Anderzijds is gekeken naar evaluatieonderzoeken naar de werking van de betreffende interventie. Daarvoor is in kaart gebracht welke causale mechanismen en theorieën ten grondslag liggen aan de interventie en of deze worden onderschreven door de wetenschappelijke literatuur. Er is hiervoor gezocht naar wetenschappelijke evaluatieonderzoeken binnen en buiten het FINEC-terrein. Indien er geen effectevaluaties beschikbaar waren, is ervoor gekozen breder te zoeken in de literatuur naar effectstudies naar interventies die gelijkenissen met de onderzochte interventie vertonen. Ook is hier en daar teruggerepen op de resultaten van het literatuuronderzoek in hoofdstuk 2 naar de effecten van FINEC-interventies in brede zin.

Voor de **procesevaluatie** (deelvragen 3, 4, 5) is vervolgens de realisatie van de geselecteerde interventies in de praktijk onderzocht, waarbij de *good and bad practices* in kaart zijn gebracht. Daartoe zijn interviews afgenomen bij professionals die verantwoordelijk zijn voor het opleggen en/of uitvoeren van de interventies en andere experts in het werkveld, zoals van het OM, die een rol hebben in de besluitvorming. Voor de selectie van respondenten is gebruik gemaakt van *purposive sampling*. Hiervoor zijn respondenten van relevante organisaties actief benaderd vanuit het eigen netwerk van de onderzoekers. Daarnaast zijn respondenten geworven via de sneeuwbalmethode en *cold calling*. In totaal zijn er 24 respondenten geïnterviewd (zie Tabel 7.1). Voor elk interview is gewerkt met een (aangepaste) topiclijst. Deze bevat naast algemene onderwerpen een aantal onderwerpen die naar voren kwamen uit de resultaten van de planevaluatie en die dus toegespitst zijn op de specifieke interventie. Alle interviews zijn getranscribeerd en gepseudonimiseerd. Vervolgens zijn de interviews met behulp van Atlas.ti geanalyseerd volgens de methode van thematisch en open coderen.

In de conclusie richten we ons tot slot op potentiële toekomstige **effectevaluaties** door hiervoor gerichte aanbevelingen te doen.

In onderstaande figuur wordt zowel de focus van de verschillende fasen van het onderzoek visueel weergegeven als de wijze waarop de onderdelen van evaluatieonderzoek in de deelstudies zijn uitgevoerd.



Figuur 1 Schematische weergave van het onderzoek

7. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de resultaten van de literatuurstudie gepresenteerd. Het doel van deze literatuurstudie was in kaart brengen van hetgeen volgens de (inter)nationale wetenschappelijke literatuur reeds bekend is over de effectiviteit van interventies in de aanpak van FINEC in brede zin. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de systematische analyse van de parlementaire stukken en beleidsdocumenten beschreven. Het hoofdstuk beoogt daarmee inzicht te geven in de praktische en juridische voorwaarden voor eventuele toepassing van interventies en onder welke omstandigheden (combinaties van) strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies worden gebruikt bij de aanpak van FINEC. In hoofdstuk 4 volgt een empirische beschrijving van de FINEC-interventies die in JUSTIA zijn opgenomen. Daarmee wordt een overkoepelend beeld gegeven van het FINEC-instrumentarium. Op basis van deze bevindingen en gesprekken met experts zijn acht interventies geselecteerd voor verdere analyse (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 en 7 worden plan- en procesevaluaties voor elk

van deze geselecteerde interventies gepresenteerd. Het doel van deze plan- en procesevaluaties was diepere kennis en inzicht te vergaren over hoe interventies werken en welke ervaringen met deze interventies zijn opgedaan in de praktijk. Het rapport sluit af met een conclusie en discussie in hoofdstuk 8. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord, wordt gereflecteerd op de bevindingen en worden aanbevelingen gedaan, zowel voor de aanpak van FINEC als voor toekomstig onderzoek naar interventies voor de aanpak van FINEC.

Fase 1: Verkenning

Hoofdstuk 2

Literatuuronderzoek

1. Inleiding

De eerste stap in het verkennende onderzoek is een systematische literatuurstudie naar (inter)nationale evaluaties van het effect van interventies op het terrein van fraude, milieucriminaliteit of witwassen. Het doel is om in kaart te brengen wat bekend is uit empirische studies over de effectiviteit van de aanpak van FINEC. We hebben ons daarbij niet beperkt tot bepaalde typen interventies (bijvoorbeeld, strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, op rechtspersonen of natuurlijke personen gericht), maar hebben in onze zoektocht het net breed uitgeworpen naar empirisch bewijs voor de werking van FINEC-interventies. Daarbij verstaan wij onder de term interventie elke activiteit die ingezet kan worden met als doel FINEC te stoppen of te verhinderen, de gevolgen van FINEC te herstellen en/of de handhaving van wet- en regelgeving voor de aanpak van FINEC. Voor de literatuurstudie hebben wij ons beperkt tot empirische studies waarin primaire data zijn verzameld over de aanpak van enige vorm van FINEC.

Hierna volgt een beschrijving van de methoden die we gehanteerd hebben bij het zoeken naar en selecteren van relevante literatuur. Vervolgens geven we achtergrondinformatie over de uiteindelijk selectie van 38 studies, gevolgd door een beschrijving van hoe we het bewijs van effectiviteit die deze studies geven, hebben gekwalificeerd aan de hand van de *Maryland Scientific Methods Scale*. In de resultaten bespreken we de *evidence base* van FINEC-interventies op basis van de conclusies van de gevonden studies.

2. Methoden

2.1 Zoekstrategie

Er is gezocht naar literatuur via de elektronische database WorldCat (voor het laatst geraadpleegd 19 juli 2024). In de eerste instantie zijn de volgende Nederlandse zoektermen gebruikt: financieel-economische criminaliteit, milieucriminaliteit, witwassen, organisatiecriminaliteit, witteboordencriminaliteit, wwft, interventie* (verder uitgewerkt met de specifieke criminaliteitsvormen). Daarnaast zijn combinaties van de volgende Engelse zoektermen gebruikt: “fraud prevention”, intervention, guidance, monitoring, “environmental crime”, “money laundering”, fraud, fatf (verder uitgewerkt met de termen evalua*, sanction* en program*), deterrence (verder uitgewerkt met de termen “corporate crime”, “white collar crime”, “financial crime”, “environmental crime”, “money laundering”). De termen witteboordencriminaliteit en organisatiecriminaliteit zijn met hun Engelstalige equivalenten gebruikt, omdat definities van *white-collar crime* elementen bevatten die in de Nederlandse

praktijk worden gezien als definiërende elementen van financieel-economische criminaliteit, zoals "concealment or guile" (verhulling en misleiding), "to obtain money or property" (gericht of financieel gewin) en "business advantage" (bedrijfsvoordeel) (Edelhertz, 1970, p. 3). Ook is de sneeuwbalmethode gehanteerd om relevante publicaties te vinden. Er is gezocht via literatuurlijsten van gevonden publicaties en overzichtsstudies.

Tot slot is er gebruikgemaakt van de AI-tool 'Research Rabbit' voor het vinden van relevante publicaties. Deze tool werkt als volgt: door een sleutelpublicatie te uploaden in de tool, gaat AI op zoek naar soortgelijke publicaties. In eerste instantie zijn er twee publicaties geüpload in Research Rabbit om soortgelijke studies te vinden.⁶ In een later stadium bleek dat dit erin resulteerde dat vooral studies gericht op punitieve interventies waren geïncludeerd in de literatuurstudie. Om te voorkomen dat er mogelijk studies gericht op niet-punitieve interventies zouden zijn gemist, zijn in een later stadium van het literatuuronderzoek ook studies gericht op meer niet-punitieve interventies geüpload in Research Rabbit die gevonden waren via de sneeuwbalmethode of de elektronische database WorldCat.⁷

Voor de zoekopdrachten geldt dat er additionele filters zijn toegevoegd: voor de Engelse zoektermen is toegevoegd dat de publicatie in de Engelse taal geschreven moet zijn en voor alle zoekopdrachten is toegevoegd dat het moet gaan om een artikel, een boek of een hoofdstuk uit een boek en dat de publicatie tussen 2010 en 2024 moet zijn verschenen. Aangezien aanvankelijk weinig relevante publicaties werden gevonden, is besloten niet 2010 maar 2007 als startjaar te nemen (dit geldt ook voor Research Rabbit). Op die manier zijn nog enkele extra (relevante) publicaties gevonden. Deze exercitie resulteerde in 1.131 publicaties, waarvan er 1.086 zijn geïdentificeerd met elektronische databases en 45 via de sneeuwbalmethode.

2.2 Literatuurselectie

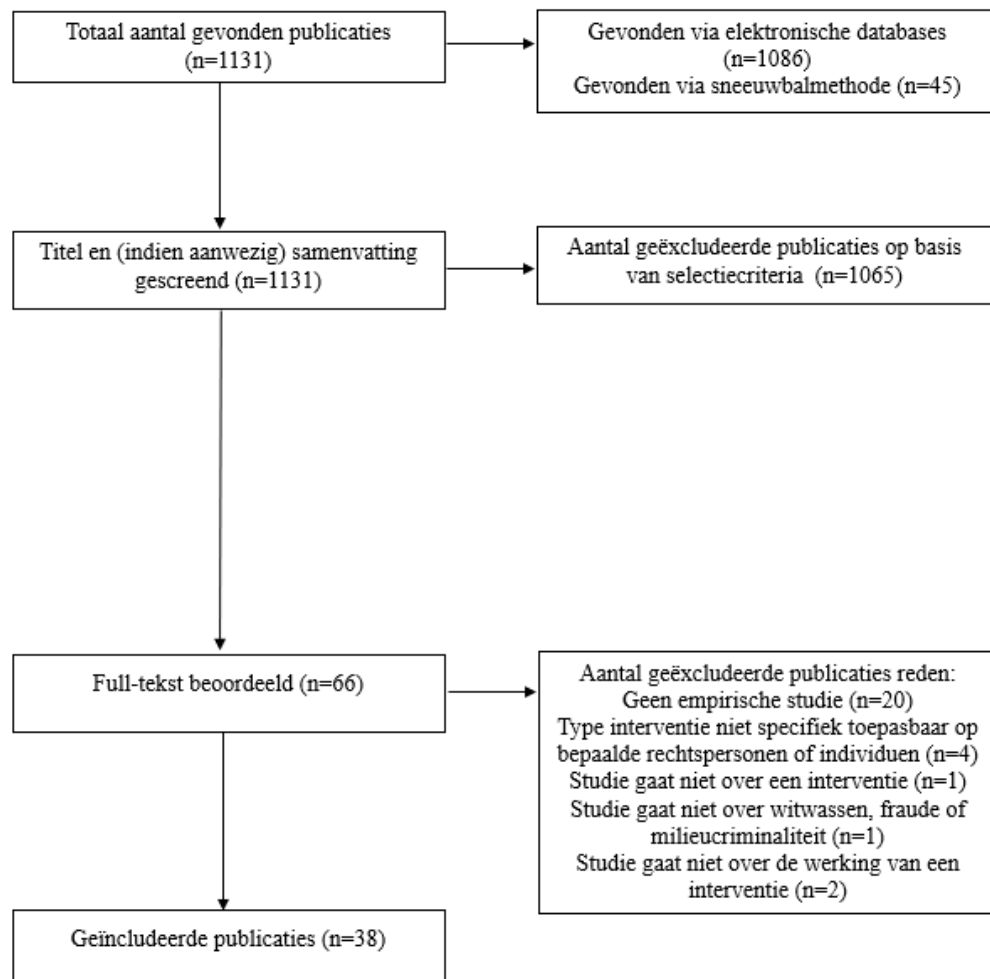
De literatuurstudie is gericht op wetenschappelijke literatuur uit Nederland en het buitenland met betrekking tot praktijkervaring met de uitvoering van interventies voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit, alsmede studies naar de effectiviteit van deze interventies. De potentiële relevantie van alle 1.131 verkregen publicaties werd beoordeeld aan de hand van de samenvatting (indien aanwezig) en een scan van de publicatie. Steeds werd de volgende vraag gesteld: betreft het een empirische studie naar de werking van één of meerdere interventies op het gebied van fraude, milieucriminaliteit of witwassen? Of een interventie strafrechtelijk was of niet, was geen vooropgesteld selectie criterium. Dat wil zeggen: bestuursrechtelijke en niet-juridische interventies waren niet op voorhand uitgesloten. De zoekopdrachten en focus van het onderzoek op *criminaliteit* hebben echter wel geleid tot een selectie van interventies die vooral, maar niet uitsluitend, strafrechtelijk zijn. Publicaties die een meta-analyse of review betroffen, publicaties over interventies die niet specifiek toepasbaar zijn op bepaalde rechtspersonen of individuen, zoals wetten, en publicaties die specifiek en enkel gericht zijn op georganiseerde criminaliteit werden niet geselecteerd. Deze keuze voor

⁶ De volgende twee publicaties zijn in Research Rabbit geüpload: 'Corporate crime deterrence: A systematic review' geschreven door Simpson e.a. in 2014 en 'Deterring corporate crime: Evidence and outlook' geschreven door Paternoster in 2016.

⁷ Een aantal van de zoektermen hierboven staat tussen dubbele aanhalingstekens ("..."). Deze zoektermen zijn tussen dubbele aanhalingstekens gezet in WorldCat en Research Rabbit, zodat ze achter elkaar in titel en/of abstract voorkomen.

de focus op studies die gebruikmaken van primaire data vloeit voort uit een van de voorwaarden voor de selectie, namelijk dat de studie een effectmeting betreft. Hiermee worden meta-analyses en reviews uitgesloten. Bij twijfel werd de publicatie meegenomen als relevant en in zijn geheel gelezen. Op basis van deze screening zijn er 1.065 publicaties als niet relevant beoordeeld. Van 66 publicaties werd de relevantie vastgesteld op basis van de titel en de samenvatting.

Nadat de 66 relevante publicaties in detail waren bestudeerd, werd geconcludeerd dat 38 ervan voldeden aan de inclusiecriteria van deze literatuurstudie en daarmee de kern van de analyse vormen. Het betreft studies waarin empirisch onderzoek is gedaan naar de werking van één of meerdere interventies op het gebied van milieucriminaliteit, fraude en/of witwassen. Zie verder paragraaf 3 voor een beschrijving van deze 38 geïncludeerde studies. De overige 28 publicaties werden wel als relevant beoordeeld, maar vormen niet de kern van de analyse. Het betrof dan bijvoorbeeld een meta-analyse (secundaire data) of een theoretische publicatie en daarmee geen empirische studie. Zie de flowchart in Figuur 2.1 hieronder voor een volledig overzicht van het selectieproces van de publicaties voor de analyse.



Figuur 2.1 *Flowchart selectieproces publicaties*

3. Achtergrondinformatie geïncludeerde literatuur

Van de 38 geïncludeerde studies heeft de meerderheid betrekking op interventies voor de aanpak van milieucriminaliteit (n=25). De overige 13 richten zich op interventies om fraude aan te pakken, waarbij twee van de 13 ook toegepast kunnen worden voor de aanpak van het witwassen van crimineel vermogen. De studies zijn uitgevoerd in een aantal verschillende landen. Verreweg het meest vertegenwoordigd is de Verenigde Staten (VS) met 24 studies. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk zijn elk twee studies uitgevoerd. In Duitsland, Japan, Canada, Oostenrijk, Italië, Denemarken, Australië, Zweden en Chili is in elk van de landen één studie uitgevoerd. Zie Tabel 2.1 voor een samenvatting van de geïncludeerde studies.

Als we kijken naar de steekproeven die in deze studies zijn gebruikt, zien we dat de meerderheid het effect van interventies op rechtspersonen onderzocht (n=29). In vijf van deze gevallen werden de gegevens verzameld bij natuurlijke personen, die rapporteerden in hun hoedanigheid als besluitvormers voor een rechtspersoon. In één studie werd het effect onderzocht van sancties op zowel rechtspersonen als natuurlijke personen bij wetsovertredingen door zowel rechtspersonen als natuurlijke personen. De overige acht studies onderzochten overtredend gedrag door natuurlijke personen, zoals het ontwijken van inkomstenbelasting, en gebruikten dus individuen als respondenten.

De steekproefgroottes in de studies varieerden van 13, voor een studie waarbij diepte-interviews werden afgenomen onder fraudeurs in detentie, tot (honderd)duizenden. Drie studies hadden betrekking op populatiegegevens: één over alle strafrechtelijke onderzoeksactiviteiten van de belastingdienst in de VS tussen 1998-2001, één over alle milieuzaken in 15 Duitse deelstaten en één over alle afvalcriminaliteit in 20 Italiaanse regio's. Bij de studies met steekproeven was de gemiddelde steekproefomvang 9.623 en de mediaan⁸ 385. Dit geeft een indicatie van de grote verscheidenheid aan typen onderzoek dat in de geselecteerde studies is uitgevoerd.

⁸ De mediaan is de middelste waarde in een geordende reeks getallen.

Tabel 2.1 *Overzicht van geïnccludeerde studies met type delict, land waarin studie plaatsvond, gericht op rechtspersoon (R) of natuurlijk persoon (N), omvang steekproef, score Maryland Scientific Methods Scale (SMS), type interventie en uitkomstmaten*

Studie	Type delict	Land	Gericht op	Steekproef	SMS score	Type interventie	Uitkomstmaat
Algemene Rekenkamer, 2021	Milieucriminaliteit	NL	R	n=558	3	Boetes Inspecties en navolgende handhavingsacties Strafrechtelijke sancties	Milieuovertredingen
Alm, Jackson & McKee, 2009	Fraude	V.S.	N	n=326	3	Dreigende handhavings-communicatie Formele vs. informele sancties	Belastingnaleving (op basis van vrijwillig inkomst rapportage)
Almer, & Goeschl, 2010	Milieucriminaliteit	Duitsland	N/R	Populatie data 15 Duitse deelstaten	3	Boetes Strafrechtelijke sancties	Criminaliteitscijfers
Arimura, Hibiki & Katayama, 2008	Milieucriminaliteit	Japan	R	n=792	3	Zelfrapportage of zelfregulering	Milieudoelstellingen
Barrett, Lynch, Long & Stretesky, 2018	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=37	3	Boetes	Recidive (milieudelicten)
Blais, & Bacher, 2007	Fraude	Canada	N	n=765	5	Dreigende handhavings-communicatie	Hoogte van verzekeringsfraude
Brady, Evans & Wehrly, 2019	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=218	3	Boetes	Marktwaaarde van bedrijf
Dellaportas, 2014	Fraude	V.S.	N	n=13	1	Strafrechtelijke sancties	Recidive
Delmas, & Montes-Sancho, 2010	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=132	3	Zelfrapportage of zelfregulering	CO ₂ emissies
Dubin, 2007	Fraude en witwassen	V.S.	N	Landelijke populatie data	3	Strafrechtelijke sancties	Belasting naleving

Earnhart & Harrington, 2014	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=97	3	Zelfrapportage of zelfregulering	Milieuovertredingen
Earnhart & Segerson, 2012	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=508	3	Boetes	Milieuovertredingen
Earnhart, 2009	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=508	3	Boetes Inspecties en navolgende handhavingsacties	Milieuovertredingen
Fellner, Sausgruber & Traxler, 2013	Fraude	Oostenrijk	N	n=50.498	5	Dreigende handhavings-communicatie	Licentieregistraties
Gemmel & Ratto, 2012	Fraude	V.K.	N	n=8416	5	Inspecties en navolgende handhavingsacties	Naleving belasting
Germani, Pergolizzi & Reganati, 2015	Milieucriminaliteit	Italië	N/R	Populatie data 20 Italiaanse regio's	2	Inspecties en navolgende handhavingsacties	Criminaliteitscijfers
Ghilagaber, 2017	Milieucriminaliteit	Zweden	R	n=8983	3	Boetes	Recidive (milieudelict)
Greife & Maume, 2020	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=169	3	Boetes	Negatieve financiële gevolgen voor bedrijven
Hanna & Oliva, 2010	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=17200	4	Inspecties en navolgende handhavingsacties	Chemische emissies
Hunter, 2023	Milieucriminaliteit	V.K.	R	n=2952	2	Boetes	Recidive
Karpoff, Lee & Martin, 2008	Fraude	V.S.	R	n=585	3	Boetes	Aandelenwaarde van de onderneming
Keohane, Mansur & Voynov, 2009	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=249	4	Dreigende handhavings-communicatie	Emissies
Kleven, Knutdsen, Kreiner, Pedersen & Saez, 2011	Fraude	Denemarken	N	n=428000	5	Dreigende handhavings-communicatie	Belastingnaleving (Aanpassingen aan gerapporteerde inkomen)
Langpap & Shimshack, 2010	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=1494	3	Inspecties en navolgende handhavingsacties	Handhavingsactiviteiten en sancties

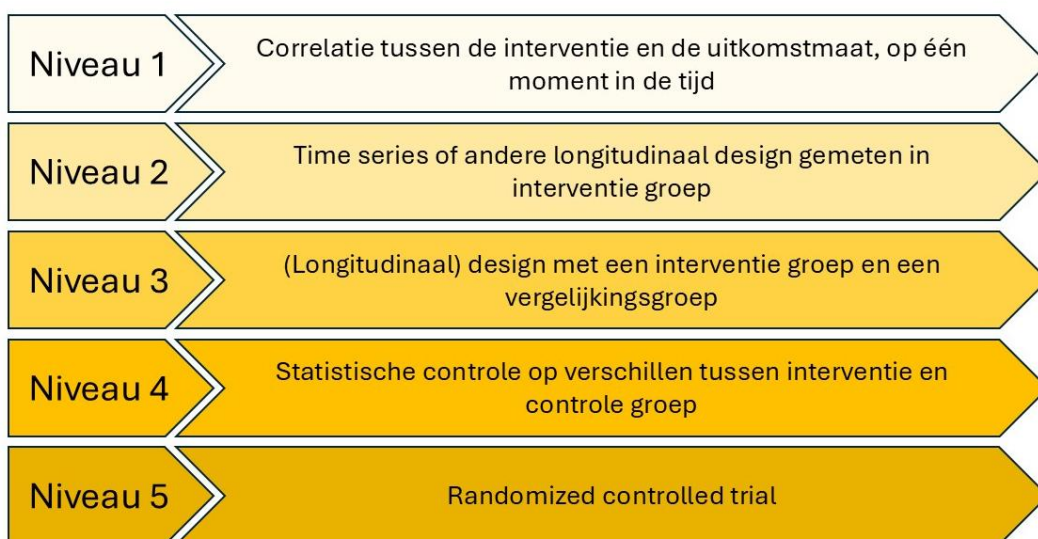
Lund & Sarin, 2021	Fraude. en witwassen	V.S.	R	n=384	2	Boetes	Recidive
Murphy & Harris, 2007	Fraude	Australië	N	n=652	3	Strafrechtelijke sancties	Belasting (niet)naleving
Pfarrer, Smith, Bartol, Khanin & Zhang, 2008	Fraude	V.S.	R	n=385	3	Formele vs. informele sancties	Belasting (niet)naleving (Inkomsten herberekeningen)
Pomeranz, 2015	Fraude	Chili	R	n=408,000; n=5600	4	Dreigende handhavings-communicatie	Belasting (niet)naleving (Belasting betalingen)
Shimshack & Ward, 2007	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=242	4	Boetes	Overtredingen (emissies)
Short & Toffel, 2007	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=752	4	Inspecties en navolgende handhavingsacties	Overtredingen
Simpson, 2007	Milieucriminaliteit	V.S.	N/R	n=77	3	Dreigende handhavings-communicatie	Bereidheid om een milieuovertreding te begaan
Simpson & Gibbs, 2007	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=67	2	Inspecties en navolgende handhavingsacties Dreigende handhavings-communicatie	Overtredingen
Simpson, Gibbs, Rorie, Slocum, Cohen & Vandenbergh, 2013	Milieucriminaliteit	V.S.	N/R	n=161	3	Zelfrapportage of zelfregulering Formele vs. informele sancties	Bereidheid om een milieudelict te plegen
Smith, Simpson & Huang, 2007	Fraude	V.S.	N/R	n=78	3	Dreigende handhavings-communicatie	Bereidheid om een illegaal of onethische gedrag te plegen
Stretesky, Long & Lynch, 2013	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=23	4	Boetes	Emissies
Toffel & Short, 2011	Milieucriminaliteit	V.S.	R	n=94.270	4	Zelfrapportage of zelfregulering	Naleving van milieuregelgeving

Van der Geest, Hill & Van Onna, 2023	Milieucriminaliteit	NL	N	n=1013	2	Onvoorwaardelijk vrijheidsstraf, transactie (in de vorm van een boete)	Recidive
Van Wingerde, 2016	Milieucriminaliteit	NL	N/R	n=50	1	Formele vs. informele sancties	Naleving van milieuregelgeving

4. Scoring bewijs effectiviteit onderzoeksdesign

Het design van een onderzoek is van cruciaal belang voor het beoordelen van de kracht van het bewijs dat een onderzoek levert voor de effectiviteit van een interventie. De algemeen geaccepteerde *Maryland Scientific Methods Scale* (Farrington, 2003; Sherman e.a., 1997) kan worden gebruikt om de bewijskracht van verschillende onderzoeksdesigns te classificeren. Met behulp van deze schaal kunnen studies een score van 1 tot 5 krijgen, gebaseerd op de mate van interne validiteit van het gehanteerde onderzoeksdesign en daarmee de mate van vertrouwen dat we kunnen hebben in de conclusies over effectiviteit. Bij het toekennen van een score op de Maryland Scale wordt rekening gehouden met een aantal technische aspecten van een effectstudie (zie Figuur 2.2). Eenvoudig gezegd kunnen effectstudies als volgt worden gecategoriseerd.

Studies scoren 1 op de Maryland Scale als een correlatie tussen de interventie en de uitkomstmaat op één moment in de tijd wordt getest. Een score van 2 wordt toegekend aan *time series designs* (of andere longitudinale designs) waarbij de uitkomstmaat vóór en na de interventie wordt gemeten, maar er geen controleconditie is opgenomen. Een score van 3 komt overeen met longitudinale designs waarbij de uitkomstmaat vóór en na de interventie wordt gemeten, in zowel een interventie- als een controleconditie. De eenheden in de controleconditie zijn echter niet aantoonbaar vergelijkbaar met die in de interventieconditie. Om een score van 4 te behalen, worden verschillen tussen de interventie- en controleconditie op relevante variabelen statistisch gecontroleerd. Voor een score van 5, de 'gouden standaard', is een *randomized controlled trial* (RCT) nodig. Dit design is zo sterk, omdat het alle mogelijke bedreigingen voor de interne validiteit uitsluit, dat wil zeggen mogelijke alternatieve verklaringen voor een verandering in de uitkomstmaat anders dan de interventie. In de praktijk, met name voor interventies binnen het strafrecht, is een RCT echter een uitdagend design omdat het praktisch vrijwel niet uitvoerbaar is (Harte, 2019).



Figuur 2.2 Visualisatie van de verschillende niveau's van de Maryland Scale

Het is belangrijk om te erkennen dat het onderzoeksdesign niet het enige aspect van een studie is dat in overweging moet worden genomen bij het beoordelen van de score op de Maryland Scale. Daarnaast is het essentieel om rekening te houden met *statistical conclusion validity*, wat betrekking heeft op de keuze van statistische toetsen, steekproefgrootte, uitval en responspercentage, *construct validity*, wat betrekking heeft op de geschiktheid van de gebruikte uitkomstmaten, en *external validity*, wat betrekking heeft op de generaliseerbaarheid van causale verbanden naar verschillende omstandigheden en groepen (Farrington, 2003). Deze zijn meegenomen in de scores die zijn toegekend aan de studies in deze review.

In de 38 geïncludeerde studies werd een aantal verschillende onderzoeksdesigns gebruikt. In het merendeel van de studies (n=31) werd een vorm van controleconditie of *counterfactual* gebruikt, met een score van 3 of hoger op de Maryland Scale. Vier van de onderzoeken hadden een gerandomiseerd veldexperiment en behaalden daarmee de hoogste score van 5 op de Maryland Scale. In zeven onderzoeken was statistisch gecontroleerd voor verschillen op relevante variabelen tussen de interventie- en controleconditie, wat resulteerde in een score van 4 op de Maryland Scale, en 20 onderzoeken behaalden een score van 3. De zeven overige studies hadden een beschrijvende opzet, soms met longitudinale elementen, en scoorden daarom 1 (n=2) of 2 (n=5) op de Maryland Scale. Zie Tabel 2.1 voor de scores van elk onderzoek.

Geconcludeerd kan worden dat de gevonden studies van een relatief hoge methodologische kwaliteit zijn en daarmee zeggenschap hebben wat betreft de effectiviteit van de bestudeerde interventies. Er is ook diversiteit in het type interventie dat in deze studies onderzocht werd. De selectie betreft echter niet de breedte van het FINEC-terrein en de veelheid aan mogelijke soorten interventies. Het aantal studies is te klein voor het uitvoeren van een meta-analyse.

5. Resultaten: Bespreking evidence base

Voor een inhoudelijke bespreking van de uitkomsten van de geïncludeerde studies zijn deze thematisch gerangschikt naar interventietype. Deze typen interventies zijn achtereenvolgens zelfrapportage of zelfregulering, boetes, algemene handhavingsacties, dreiging van handhaving, diverse strafrechtelijke sancties en informele sancties. Veel studies onderzoeken meer dan één type interventie en worden daarom in meerdere paragrafen genoemd. De gehanteerde uitkomstmaten variëren in de studies, zoals ook is te zien in Tabel 2.1. Met uitzondering van vier studies wordt een maat voor crimineel of ander normovertredend of schadelijk gedrag gebruikt in termen van fraude, witwassen of milieucriminaliteit, of een proxy daarvoor. Drie onderzoeken kijken naar het effect van een interventie op de financiële gezondheid van een bedrijf en één naar toekomstige handhaving en sanctionering door handhavingsorganisaties. De studies die naar crimineel of ander normovertredend of schadelijk gedrag kijken, verschillen in focus op een algemeen afschrikkingseffect, zoals criminaliteitscijfers op populatieniveau, of een specifiek afschrikkingseffect, bijvoorbeeld recidive of emissiereducties door de overtreder.

5.1 Zelfrapportage of zelfregulering

Vijf studies onderzochten de rol van zelfrapportage of zelfregulering van regel- en/of wetsovertredend gedrag. Zelfrapportage of zelfregulering verwijst naar mechanismen waarbij bedrijven vrijwillig hun eigen gedrag monitoren en wet- en regelovertradingen rapporteren, waar nodig. In sommige gevallen ging het om een specifiek programma of beleid dat werd geïntroduceerd om dit gedrag te stimuleren, in andere onderzoeken werd vrijwillige zelfmelding van overtradingen in het verleden onderzocht en werd in het midden gelaten in hoeverre dit het resultaat was van een specifiek programma.

Arimura e.a. (2008) onderzochten productiebedrijven in Japan (N=792) die ofwel een gecertificeerd milieubeheersysteem (namelijk, het ISO14001-instrument) implementeerden, gericht op het verminderen van de milieuschade van hun activiteiten, of vrijwillig een milieurapport over hun activiteiten publiceerden. De bedrijven die een van beide deden, rapporteerden verminderingen in de milieuschade met betrekking tot het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de productie van vast afval en de lozing van afvalwater. Earnhart en Harrington (2014) ontdekten dat specifieke zelfaudits, als een praktijk binnen milieubeheersystemen, gedeeltelijk succesvol waren in het verminderen van de milieuschade door 97 grote chemische productiefaciliteiten in de VS. Er werden lagere lozingspercentages voor meerdere verontreinigende stoffen gevonden voor faciliteiten die zelfaudits uitvoerden. Afvalwaterlozing was echter niet gerelateerd aan zelfmelding. Toffel en Short (2011) onderzochten zelfrapportage-activiteiten van bedrijven die mogelijk werden gecontroleerd door de Environmental Protection Agency (EPA) in de VS. Hun longitudinale gegevens omvatten 94.270 bedrijfsjaren en gegevens van een gematchte controlegroep. Zij concludeerden dat zelfrapportage door bedrijven samenhangt met een betere naleving van wet- en regelgeving en betere milieuprestaties. De kans dat bedrijven als ‘schoon’ werden aangemerkt na zelfrapportage was meer dan twee keer zo groot als vóór de zelfrapportage.

Delmas en Montes-Sancho (2010) onderzochten elektriciteitsbedrijven (N=132) die tussen 1995-2000 een vrijwillige overeenkomst in het kader van het *Climate Challenge Programme* ondertekenden. Hun resultaten waren gemengd, waarbij de *early adopters* significante reducties in CO₂-uitstoot lieten zien, maar de *late adopters* niet verschilden van de *non-adopters*. *Early adopters* liet een daling van 14% zien ten opzichte van een algemene daling van 1,6% bij alle bedrijven. Ze concludeerden dat de vrijwillige overeenkomsten alleen effectief waren voor degenen die meer het belang ervan inzagen, waardoor de effectiviteit van de vrijwillige overeenkomst in twijfel werd getrokken. Simpson e.a. (2013) vonden in een experimenteel vignettenonderzoek onder 161 bedrijfsmanagers dat zelfregulering geen effect leek te hebben op de eventuele bereidheid om een milieudelict te plegen boven op het effect van formele of informele sancties en individuele kenmerken.

Concluderend kan worden gesteld dat de studies aantonen dat zelfrapportage niet altijd even effectief is om recidive van milieuovertradingen, criminaliteit of schade tegen te gaan. Hoewel er studies zijn die gebruikmaken van observationele gegevens en controlegroepen of longitudinale analyses die de effectiviteit van zelfregulering in de milieusector aantonen, is voorzichtigheid geboden. De geneigdheid tot zelfrapportage of zelfregulering van bedrijven lijkt een rol te spelen: er zit mogelijk bias in onderzoekspopulatie, met andere woorden, bedrijven die bij voorbaat minder kans op recidive hebben, doen vaker mee aan zelfrapportage-

interventies. Of deze resultaten gelden voor alle soorten bedrijven binnen de milieusector en daarbuiten is onbekend.

5.2 Boetes

Tien studies richtten zich op het effect van financiële sancties op milieudelicten (N=6), fraude of witwassen (N=2), en de financiële gezondheid van bedrijven na een milieudelict (N=2). Boetes variëren in grootte binnen en tussen de studies. Lund en Sarin (2021) keken naar fraude en witwassen. Ze concluderen dat boetes voor kleinere bedrijven resulteren in lagere recidivecijfers. Grotere bedrijven echter, waarvoor de boetes verhoudingsgewijs lager zijn, vertonen geen aanpassing in gedrag en recidiveren net zo waarschijnlijk na een boete. Gemiddeld waren boetes bij *one-time offenders* \$122 miljoen en bij recidivisten \$256 miljoen. Barrett e.a. (2018) vergeleken gedrag vóór en na ontvangst van een strafrechtelijke boete in 37 *major facilities* die onder federale milieuwetgeving(en) in de VS vallen. Boetes variëren in hoogte van \$5.000 tot \$3,2 miljoen. Ze vonden geen effect van de boete op de naleving van milieuwetten op de lange termijn, hoewel er wel een korte-termijneffect werd gezien. Hoewel de steekproefomvang van deze studie vrij klein is, zijn de onderzoekers door het gebruik van een fixed-effects model, dat wil zeggen door te kijken naar veranderingen binnen *major facilities* over tijd, in staat om op robuuste wijze causaliteit te testen, of het ontbreken daarvan. Stretesky e.a. (2013) vonden ook geen effect van boetes op het niet naleven van milieuwetten. Ze onderzochten 23 bedrijven die tussen 2006 en 2007 de hoogste boetes van de EPA hadden ontvangen (boetes varieerden van \$590.756 tot \$10,3 miljoen) en ontdekten dat het niveau van de uitstoot van giftige stoffen binnen de bedrijven niet veranderde door het ontvangen van een boete. Ten slotte deed Hunter (2023) een verkennend onderzoek naar factoren die mogelijk recidive voorspellen onder 2.952 bedrijven in het Verenigd Koninkrijk die een milieudelict hebben gepleegd. Het wel of niet ontvangen van een boete bij de eerste overtreding werd in de analyse meegenomen als een predictor (boetes varieerden van 1 tot 1,45 miljoen Britse ponden). Uit de analyse kwam naar voren dat het wel of niet ontvangen van een boete bij de eerste overtreding geen voorspeller was voor de kans dat een bedrijf recidiveert.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2021) laat geen effect zien van strafrechtelijke boetes op toekomstige overtredingen van Nederlandse bedrijven die onder het Brzo-besluit vallen en bedrijven die vanwege de hoeveelheid gehanteerde gevaarlijke stoffen niet onder dat besluit vallen. Deze studie includeerde 173 bedrijven die een boete/transactie van onder €10.000 ontvingen, 84 bedrijven die een boete/transactie van tussen de €10.000-50.000 ontvingen, en 17 bedrijven die een boete/transactie van €50.000 of meer ontvingen. Last onder dwangsom en een boete of een transactie opgelegd door het OM samenhang met een lagere kans op recidive alleen bij een (middel)zware overtreding. Het effect van een bestuurlijke boete (of het stilleggen van een bedrijf) kon echter niet getoetst worden vanwege een te kleine steekproef. In Van der Geest e.a. (2023) werd onder andere onderzocht in hoeverre recidive door individuele milieudaders (natuurlijke personen) samenhangt met de afdoening van het milieudelict. Boetes in de vorm van transacties hingen samen met een lagere kans op recidive en een langere duur tot recidive. De auteurs geven een selectie-effect als mogelijke verklaring hiervoor: dat zou betekenen dat transacties worden opgelegd in zaken waarin daders een minder zwaar delict hebben gepleegd. Het minder hoge risico op recidive hangt waarschijnlijk samen met kenmerken van de overtreder, en is niet het gevolg van de boete zelf.

Almer e.a. (2010) keken met behulp van een longitudinaal onderzoeksdesign naar het effect van bestraffing, namelijk een hoge boete (hoger dan 90 *Tagessätze*)⁹ of gevangenisstraf, op recidive met milieudelicten in 15 Duitse deelstaten (in de vorm van criminaliteitscijfers, dat wil zeggen populatiegegevens). Zij vonden geen bewijs voor een algemeen afschrikkingseffect van boetes voor milieudelicten.

Shimshack en Ward (2007) vonden daarentegen dat het beboeten van bedrijven (N=242; mediaanboete \$9.000) in de pulp- en papierindustrie voor het begaan van een milieudelict wel een specifiek en algemeen afschrikkingseffect had. Zij concludeerden dat hoge handhavingsniveaus in de vorm van boetes leidden tot een betere naleving in de hele bedrijfstak, en ook voor bedrijven die niet aan de eisen bleken te voldoen. Interessant is dat alle bedrijven meer deden dan nodig was om de uitstoot van verontreinigende stoffen te verminderen. Ghilagaber (2017) kwam tot een vergelijkbare conclusie op basis van een studie met 8.983 bedrijven die een boete kregen voor een milieudelict in Zweden (boetes varieerden van SEK 1.000 tot 1.000.000).¹⁰ Hun resultaten geven aan dat hoe hoger de boete is die een bedrijf krijgt, hoe langer het duurt voordat het bedrijf opnieuw in overtreding gaat. Bedrijven die in de laagste boetecategorie vielen, recidiveerden bijna twee keer zo snel als bedrijven in de hoogste boetecategorie. De onderzoekers concluderen voorzichtig dat dit duidt op de effectiviteit van sanctionering, maar wijzen erop dat de effectgrootte afneemt wanneer wordt gecontroleerd voor variabelen als de omvang van het bedrijf; het afschrikwekkende effect van een boete was sterker voor kleinere bedrijven. Earnhart en Segerson (2012) geven een meer genuanceerd resultaat. Zij onderzochten of de kans op het krijgen van een boete en de zwaarte van de boete (gemiddelde boete \$273.400; max boete \$5,6 miljoen) leidt tot lagere niveaus van milieuovertredingen door 508 grote chemische productiebedrijven in de VS. Zij concludeerden dat een grotere kans op handhaving en een zwaardere boete alleen een afschrikkingseffect hadden voor bedrijven met een sterke financiële positie. Voor bedrijven in een slechte financiële positie werd zelfs het omgekeerde effect gevonden, waarbij een boete leidde tot *hogere* kans op recidive. Dit resultaat laat het mogelijk tegenovergestelde zien van het beboeten van bedrijven. Earnhart (2009) onderzocht het effect van zowel inspecties als administratieve (gemiddelde boete \$8.435,6) en civielrechtelijke (gemiddelde boete \$434,2) boetes op grote chemische productiefaciliteiten in de VS (n=508). Door te kijken naar gegevens op staatsniveau kon hij concluderen dat over het algemeen zowel een specifiek als een algemeen afschrikkingseffect van boetes waarneembaar was, maar kleiner dan dat van inspecties. Dat laatste is mogelijk het gevolg van de minder frequente oplegging van deze boetes in vergelijking met die van inspecties.

Griefe en Maume (2021) kozen voor een andere aanpak en onderzochten of financiële sancties het functioneren van een onderneming beïnvloeden. In hun steekproef van 169 Amerikaanse bedrijven vonden zij geen bewijs voor de veronderstelling dat na ontvangst van een financiële sanctie (gemiddelde boete \$21,2 miljoen) het functioneren van een bedrijf wordt beïnvloed, naast een klap op de omzet op de korte termijn. Karpoff e.a. (2008), die de potentiële reputatieschade als gevolg van een administratieve, civielrechtelijke of strafrechtelijke boete

⁹ Een *Tagessätze*, of dag boete, is afgestemd op het inkomen en vermogen van de overtreder. Een hoge boete onderscheidt zich vooral doordat deze een strafblad oplevert.

¹⁰ Equivalent aan €91 - €91.000.

(gemiddelde boete \$23,5 miljoen) onderzochten, ontdekten in hun gegevens over 585 bedrijven, verzameld tussen 1978-2002, dat de financiële schade als gevolg van een boete voor frauduleus gedrag ruimschoots werd overtroffen door het verlies aan aandelenwaarde van het bedrijf als gevolg van de boete. De auteurs concludeerden dat dit het gevolg was van reputatieschade. Het effect van de boetes op toekomstige overtredingen werd echter niet onderzocht. Een studie van Brady e.a. (2019) repliceerde een eerdere studie van Karpoff e.a. (Karpoff e.a., 2005) en vond geen effect van financiële juridische sancties (gemiddelde boete \$13,2 miljoen) als gevolg van milieuovertredingen op de marktwaarde van bedrijven. Ze komen tot dezelfde conclusie op basis van zowel een directe replicatie van de oorspronkelijke studie met 469 bedrijven die tussen 1980-2000 een financiële sanctie kregen, als een wetenschappelijke replicatie met 218 bedrijven die tussen 2001-2016 een financiële sanctie kregen. Het mogelijke verschil tussen deze resultaten en de bevindingen van Karpoff e.a. (2008) kan worden verklaard door fundamentele verschillen tussen fraude en milieucriminaliteit. Brady e.a. concluderen dat bedrijven die actief zijn in sectoren waar milieudelicten waarschijnlijk zijn, geen financiële reputatieschade *kunnen* oplopen door het type service dat ze verstrekken, bijvoorbeeld omdat het voor de partij die bij milieudelicten ‘opgelicht’ wordt, namelijk het milieu, het overtredende bedrijf niet kan straffen.

Het effect van boetes op het voorkomen van herhaalde overtredingen is wisselend. Sommige studies tonen aan dat hoge boetes bedrijven kunnen afschrikken, vooral kleinere bedrijven of sectoren met strenge handhaving (Earnhart, 2009; Earnhart & Segerson, 2012; Ghilagaber, 2017; Lund & Sarin, 2021; Shimshack & Ward, 2007; Van der Geest e.a., 2023). Andere onderzoeken vinden juist geen langdurig effect, of wijzen erop dat grote bedrijven vaak ongevoelig zijn voor financiële sancties (Algemene Rekenkamer, 2021; Almer e.a., 2010); Barrett e.a., 2018; Brady e.a., 2019; Griefe & Maume, 2021; Hunter, 2023; Karpoff e.a. 2008; Stretesky e.a., 2013). In sommige gevallen kunnen boetes zelfs een negatief effect hebben, vooral bij bedrijven met een zwakke financiële positie. Over het algemeen lijkt het afschrikwekkende effect van boetes afhankelijk te zijn van de hoogte van de boete, de grootte van het bedrijf en de context waarin deze wordt opgelegd.

5.3 Algemene handhavingsactiviteiten

De focus van een groep andere studies lag op meer algemene handhavingsactiviteiten, meestal inspecties en audits en soms sancties zoals officiële waarschuwingen en vervolging. Hanna en Oliva (2010) vonden in hun studie met een grote steekproef van productiebedrijven (n=17.200), dat in de onderzochte bedrijven inspecties gemiddeld tot een daling van 15% van de vervuilende uitstoot leidden in de vier jaar na de inspecties. Short en Toffel (2007) onderzochten 752 fabrieken. Zij ontdekten dat inspecties en het openbaar maken van overtredingen door toezichthouders de kans vergroten dat deze fabrieken in de daaropvolgende jaren zelf milieuschendingen melden. Wanneer wettelijke immuniteit werd verleend, was de kans op zelfrapportage nog groter. Faciliteiten die specifiek doelwit waren van overheidsprogramma's gericht op het stimuleren van naleving, vertoonden een hogere mate van zelfrapportage dan faciliteiten die geen doelwit waren van een dergelijk programma. Zij concludeerden dat zelfrapportage alleen werkt als de overheid druk uitoefent. Gemmel en Ratto (2012) kregen in hun onderzoek een genuanceerder beeld van het effect van willekeurige belastingcontroles op toekomstige naleving door particulieren en MKB-bedrijven in het Verenigd Koninkrijk. Zij vonden het tegenovergestelde van het gewenste effect: bij de

bedrijven die gecontroleerd werden, nam naleving af. Als we ons echter richten op de bedrijven die tijdens de willekeurige controle niet aan de regels bleken te voldoen, dan zien we een specifiek afschrikkingseffect. De kans was groter dat zij zich in de komende jaren wel aan de regels zouden houden. De auteurs concluderen dat deze resultaten een voorkeur voor een risicogebaseerde aanpak bij toezicht ondersteunen, boven een aanpak met willekeurige controles.

Zoals eerder vermeld in het deel over boetes, onderzocht Earnhart (2009) het effect van inspecties op grote chemische productiefaciliteiten. Het algemene en specifieke afschrikkingseffect van inspecties was sterker voor faciliteiten met strengere vergunningsvoorwaarden en het algemene afschrikkingseffect van inspecties was duidelijker dan dat van boetes. Earnhart stelde dat dit deels komt door de grotere frequentie van inspecties maar ook dat de gevolgen van inspecties beter begrepen worden door faciliteiten dan de gevolgen van sancties als boetes.

De Algemene Rekenkamer (2021), ook al eerder genoemd, onderzocht het effect van een reeks verschillende handhavingsactiviteiten en sancties op overtredingen door 558 Brzo- en net-niet-Brzo-bedrijven. Zij concludeerden dat hercontroles en waarschuwingen leidden tot minder overtredingen. Het rapport geeft aan dat ‘hercontroles [ervoor] zorgden (...) dat bij bijna 750 inspecties overtredingen zijn voorkomen’ en dat ‘met waarschuwingen (...) bij ruim 160 inspecties overtredingen [zijn] voorkomen’ (p.59). Een aantal andere acties en sancties van handhavingsinstanties bleek geen effect te hebben op overtredingen, zoals het informeren van bedrijven, het geven van proces-verbaal tijdens inspecties, last onder bestuursdwang en bestuurlijke strafbeschikking.

Simpson en Gibbs (2007) gebruikten een combinatie van officiële gegevens en zelfgerapporteerde gegevens om de relatie tussen inspecties, informele sancties (zoals waarschuwingen) en formele sancties (tot en met strafzaken) en recidive op het gebied van milieuovertredingen te onderzoeken. Zij concluderen dat inspecties noch sancties effectief waren in het verminderen van toekomstige overtredingen. In een observationele studie, waarbij longitudinale gegevens werden gebruikt om veranderingen in de milieucriminaliteit te onderzoeken, vonden Germani e.a. (2015) dat handhavingsactiviteiten in 20 Italiaanse provincies, namelijk het aanklagen en arresteren van overtreders binnen de afvalsector, alleen een algemeen afschrikkend effect hadden binnen de sector bij extreem hoge niveaus van aanklagen en arresteren. In de studie van Langpap en Shimshack (2010) was niet het overtreden van regels en wetten door bedrijven de uitkomstmaat, maar handhaving door de overheid. Zij onderzochten de relatie tussen civiele rechtszaken aangespannen door particulieren en inspecties en boetes van de Amerikaanse staat, om zodoende te testen of deze rechtszaken een mogelijk *crowding-out* of *crowding-in* effect hebben op milieuovertredingen.¹¹ In hun steekproef van gemeentelijke afvalwaterzuiveringsinstallaties (n=1.494) vonden ze bewijs voor een *crowding-in* effect op inspecties, waarbij civiele procedures leidden tot een hogere waarschijnlijkheid van inspecties voor alle faciliteiten binnen een staat. Daarnaast is er een *crowding-out* effect op overheidsboetes gevonden, waarbij civiele procedures leidden tot een

¹¹ Een **crowding-in effect** betekent dat handhavingsactiviteiten (zoals inspecties of sancties) bedrijven juist stimuleren om méér vrijwillige naleving of zelfrapportage te doen. Een **crowding-out effect** is het tegenovergestelde: handhaving zorgt ervoor dat bedrijven minder geneigd zijn tot vrijwillige naleving, bijvoorbeeld omdat ze zich gecontroleerd voelen en vertrouwen verliezen.

lagere kans op boetes voor alle installaties binnen een staat. Ze tonen ook aan dat, hoewel civiele procedures, inspecties en boetes allemaal leidden tot een betere naleving en dus een algemeen afschrikkend effect binnen Amerikaanse staten hadden, de effectgrootte voor civiele procedures groter was dan voor inspecties of boetes.

Concluderend kan worden gesteld dat handhavingsactiviteiten, zoals inspecties, over het algemeen een effectieve interventie blijken te zijn in de strijd tegen milieuovertredingen. Dit type interventie is specifiek relevant voor bedrijven die met een milieuvergunning werken of die milieuwetgeving kunnen overtreden in hun bedrijfsprocessen. De resultaten zijn echter niet eenduidig, met uitzonderingen die niet genegeerd kunnen worden. Uit de studie van Gemmel en Rato (2012) bleek bijvoorbeeld dat bedrijven die bij controle de regels naleefden een grotere kans liepen om deze niet na te leven in de toekomst.

5.4 Dreiging van handhaving

De volgende reeks studies die we bespreken, betreft het effect van het verhogen van de dreiging van handhaving of percepties daarvan op delinquent gedrag. Vijf van de zeven studies onderzoeken dit effect op frauduleus gedrag en twee studies hebben betrekking op milieucriminaliteit. Twee studies naar belastingfraude door individuen, Kleven e.a. (2011) en Alm e.a. (2009), laten zien dat onder bepaalde omstandigheden het verhogen van de dreigingsperceptie van belastingcontrole de naleving door individuele belastingbetalers kan verhogen. In een veldexperiment uitgevoerd in Denemarken vonden Kleven e.a. (2011) dat zowel het eerder steekproefsgewijs gecontroleerd zijn als het ontvangen van een brief met een hoge dreiging om gecontroleerd te worden, de naleving verhoogde. Wanneer de dreiging van een zogenaamde audit in de brief werd beschreven als 100% zeker, was de naleving hoger dan wanneer het dreigingsniveau 50% was. Alm e.a. (2009) onderzochten het effect van communicatie over handhavingsinspanningen (dat wil zeggen audits) op gerapporteerde 'inkomsten' aan de 'belastingdienst', in een laboratoriumexperiment met een studentensteekproef waarin betalingen van inkomstenbelasting werden gesimuleerd. Ze concluderen dat wanneer de waarschijnlijkheid van een audit vooraf wordt aangekondigd, gevolgd door officiële rapportage over het aantal uitgevoerde audits, de naleving van de aangifte van inkomstenbelasting toeneemt. Ongeacht of de waarschijnlijkheid van een audit vooraf werd aangekondigd, leidde onofficiële communicatie over audits door medecursisten tot een betere naleving, en omgekeerd leidde onofficiële communicatie over belastingontduiking tot een lagere naleving, hetgeen wijst op het effect van informele sociale controle op naleving.

Simpson en Gibbs (2007) voerden een vignettenstudie uit onder 77 managers in twee bedrijven die handelden binnen de reikwijdte van milieuwetgeving. Ze onderzochten of de waargenomen dreiging van formele sancties hun bereidheid zou beïnvloeden om een milieudelict te plegen. Ze concludeerden dat een grotere gepercipieerde kans op sancties samengaat met minder bereidheid om de milieuwet te overtreden. De zeggingskracht van dit onderzoek is echter beperkt door een kleine en selectieve steekproefomvang.

In een ander experimenteel onderzoek, dit keer naar btw-fraude, was Pomeranz (2015) in staat om de waargenomen waarschijnlijkheid van een audit te manipuleren. Ze toonde aan dat het verhogen van de auditdreiging resulteerde in een verhoogde naleving. Bovendien demonstreerde ze wat ze een '*spillover-effect*' noemt, namelijk dat een verhoogde naleving

door bedrijven voor wie de dreiging van een audit pertinent werd gemaakt, resulteerde in een verhoogde naleving door bedrijven die zakendoen met de bedreigde bedrijven.

Keohane e.a. (2009) onderzochten zowel een specifiek als een algemeen afschrikkingseffect van de dreiging van handhaving in een steekproef van kolengestookte elektriciteitscentrales in de VS. De centrales die een grotere handhavingsdreiging ervoeren, doordat ze kenmerken deelden met centrales die in het verleden aan handhaving waren onderworpen, waren eerder geneigd hun werkelijke emissies te verlagen, wat wijst op een strategische reactie op deze dreiging en de aanwezigheid van een algemeen afschrikkingseffect. Er werd ook een specifiek afschrikkingseffect gevonden, waarbij bedrijven vlak voor de handhaving ook hun emissies verminderden.

Twee andere veldexperimenten betroffen verzekeringsfraude in Canada, met een steekproef van 765 individuele aanvragers (Blais & Bacher, 2007) en fraude met tv- en radiolicenties in Oostenrijk, met een steekproef van 50.498 potentiële ontduikers van licenties (Fellner e.a., 2013). Blais en Beacher (2007) vonden dat een schriftelijke bedreiging resulteerde in lagere *'claim-padding'* (meer schade claimen dan geleden is) door verzekerden in vergelijking met verzekerden die geen bedreiging ontvingen. Fellner e.a. (2013) vonden, met behulp van een grote aselechte steekproef van potentiële ontduikers van tv- en radiolicenties, dat potentiële ontduikers eerder geneigd waren om zich aan de regels te houden wanneer in een brief aan potentiële ontduikers de dreiging van handhaving duidelijk werd gemaakt. Wanneer in de brief een beroep werd gedaan op morele overreding (door te benadrukken dat naleving een kwestie van eerlijkheid is) of wanneer sociale normen werden gepresenteerd (door de nadruk te leggen op het hoge niveau van naleving), werd echter geen verschil met de controleconditie gevonden.

In het algemeen lijken deze studies de effectiviteit te benadrukken van communicatie over handhaving op de naleving van wet- en regelgeving. In alle studies was een dreiging door middel van communicatie bij degenen die zich aan de regels moesten houden effectief om overtredingen te verminderen. Hoewel de meeste van deze studies individueel gedrag onderzochten, gold het effect in de context van fraude ook voor bedrijven en ook in de twee studies die milieuovertredingen onderzochten.

5.5 Diverse strafrechtelijke sancties

Zes studies onderzochten het effect van een reeks strafrechtelijke sancties op FINEC. Van der Geest e.a. (2023) lieten zien dat individuele milieudaders na een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf significant vaker en sneller recidiveerden (na hun gevangenisstraf). Net als bij het verband tussen boetes in de vorm van transacties en recidive, opperen de auteurs dat dit verband een mogelijk selectie-effect laat zien. De gevangenisstraf is een zware afdoening die opgelegd wordt bij zware milieudelicten: het hogere risico op recidive hangt waarschijnlijk samen met kenmerken van deze relatief hoogrisico-daders, en mogelijk niet met de gevangenisstraf zelf. De data laten wel zien dat recidive bij milieudelicten lager is in vergelijking met andere delicten.

Almer en Goeschl (2010) vonden geen algemeen afschrikwekkend effect van zware strafrechtelijke boetes op milieuwetsovertredingen (eerder besproken), maar vonden wel dat een toename van 1 procentpunt in het aantal overtreders dat voor de rechter werd gebracht, leidde tot een afname van gerapporteerde milieudelicten met 0,9-1%. Een toename van het

aantal gevangenisstraffen met 1 procentpunt leidde tot een afname van milieudelicten met 1,3-1,6% in 15 Duitse deelstaten. Zoals eerder besproken, vond de studie van de Algemene Rekenkamer (2021) geen effect van strafrechtelijke boetes.

Dubin (2007) onderzocht of strafrechtelijke onderzoeksactiviteiten door de Amerikaanse belastingdienst, met betrekking tot zowel fraude als witwassen, een algemeen afschrikwekkend effect hadden door gegevens op staatsniveau tussen 1998-2001 te onderzoeken. Met behulp van populatiegegevens kon Dubin een toename aantonen in vrijwillige naleving van inkomstenbelastingregels als gevolg van zowel een toename in het aantal audits als een toename in het aantal strafrechtelijke onderzoeken dat eindigde in proeftijd of gevangenisstraffen. Strafrechtelijke onderzoeken die resulteerden in boetes leidden niet tot een toename in naleving, hetgeen in lijn is met onze eerdere conclusie over de onduidelijkheid wat betreft effectiviteit van boetes.

Murphy en Harris (2009) onderzochten het effect van een eenmalige, hardhandige handhaving van illegale belastingontduikingsregelingen. Ze toetsten of zelf-gerapporteerde toekomstige belastingontduiking kon worden verklaard door individuele verschillen in schaamtegevoelens, in een steekproef van 652 Australische belastingontduikers. Ze concludeerden dat degenen die de handhaving als re-integrerend ervoeren, dat wil zeggen niet stigmatiserend, minder meldingen van belastingontduiking maakten. Stigmatiserende gevoelens hielden daarentegen verband met hogere niveaus van gemelde belastingontduiking. Dellaportas (2014) concludeerde in een reeks interviews met personen (n=13) die gevangenen zaten voor fraude, dat hoewel gevoelens van schaamte verband hielden met afschrikking, dit in de eerste plaats leek te komen door het effect van de straf op het gezin en het sociale netwerk. Hij concludeerde dat het wegnemen van de mogelijkheid om hun beroep uit te kunnen oefenen een negatief effect zou kunnen hebben vanwege een toename van wrok jegens instanties. Voorzichtigheid is echter geboden bij het interpreteren van deze resultaten, aangezien deze een samenhang beschrijven en geen causale verbanden en de resultaten op een (zeer) kleine steekproef zijn gebaseerd.

Strafrechtelijke sancties lijken een enigszins effectieve interventie te zijn om crimineel gedrag af te schrikken. Hoewel strafrechtelijke boetes niet (altijd) erg effectief lijken te zijn, kan vervolging en de zwaardere sanctie van een gevangenisstraf dat wel zijn; al blijkt het lastig om dit effect te isoleren. Belangrijk om mee te nemen, is echter het verschil tussen percepties van re-integratie versus stigmatisering en het mogelijke neveneffect van handhaving dat als stigmatiserend wordt ervaren.

5.6 Formele versus informele sancties

Vier onderzoeken richtten zich op het differentiële effect tussen formele en informele sancties. Van Wingerde (2016) concludeerde, op basis van een onderzoek met diepgaande interviews, vignetten en achtergrondinformatie over 40 bedrijven in de afvalsector in Nederland, dat informele sociale controle van bewoners uit de omgeving een groter effect had op de naleving van milieuregelgeving dan handhavingsacties door regelgevende instanties. Geïnterviewden hadden weinig herinnering aan specifieke zaken waarin een sanctie was opgelegd en er werd door de geïnterviewden beweerd dat sancties aan bedrijven werden opgelegd vanwege triviale overtredingen. Het tevreden houden van omwonenden werd echter genoemd als een doorslaggevende factor in de bedrijfsvoering. Van Wingerde wees op beperkingen van dit

effect, zoals het veronderstelde vermogen van bewoners om overtredingen te herkennen en van bepaalde groepen om zichzelf te organiseren.

Pfarrer e.a. (2008) keken naar informele sociale controle door branchegeenoten bij de naleving van belastingregels (N=385). Ze ontdekten dat bedrijven eerder geneigd waren om hun inkomsten vrijwillig te herzien wanneer andere bedrijven binnen de branche dat ook vrijwillig deden. Echter, gedwongen herwaardering van inkomsten door de autoriteiten vanwege onregelmatige boekhouding die door de autoriteiten werd ontdekt, resulteerde in een lagere waarschijnlijkheid dat bedrijven hun inkomsten vrijwillig herwaardeerden. Pfarrer e.a. betogen dat informele sociale controle een sterker algemeen afschrikwekkend effect heeft dan formele controles.

De studie van Simpson e.a. (2013), eerder besproken in de context van zelfregulering, liet zien dat informele sancties een potentieel afschrikwekkend effect hadden, waarbij de zekerheid en ernst van het detecteren van overtredingen door collega's verband hielden met een lagere bereidheid om een milieuovertreding te plegen. De studie van Alm e.a. (2009), eerder besproken, concludeerde dat informele rapportage van naleving of overtredingen door anderen een effect had op individuele naleving van inkomstenbelasting. De externe validiteit van dit experiment dat werd uitgevoerd met studenten in een laboratoriumomgeving is echter laag.

Concluderend lijkt informele sociale controle, of dat nu vanuit een bepaalde sector is of vanuit de sociale omgeving waarin een bedrijf of individu opereert, over het algemeen een effectieve interventie is om verschillende vormen van FINEC-overtredingen aan te pakken, zowel voor milieucriminaliteit als fraude.

6. Conclusie

Voor deze systematische literatuurstudie zijn empirische studies geanalyseerd waarin de effectiviteit van interventies voor de aanpak van FINEC is onderzocht. De studies laten het meest consistente en overtuigende bewijs zien voor het verhogen van de handhaving door middel van inspecties (milieucriminaliteit), het verhogen van de dreiging van handhaving (fraude en milieucriminaliteit) en het waarborgen van informele sociale controle (fraude en milieucriminaliteit). Er werd gekeken naar het effect op verschillende uitkomsten: recidive, criminaliteitscijfers, milieuschade en financiële schade aan bedrijven. Hoewel deze resultaten relevant zijn voor de praktijk, moet worden opgemerkt dat deze systematische literatuurstudie is gebaseerd op een relatief klein aantal studies, waarvan sommige gedateerd zijn. Ook valt op dat vrijwel alle studies zich richten op één of een type interventie, en dat een vergelijking tussen twee soorten interventies zelden wordt gemaakt. De werking van verschillende interventies in samenhang is niet bestudeerd. Een andere beperking is dat de meeste van deze studies zijn uitgevoerd in de VS. De relevantie ervan voor de Nederlandse context is daardoor moeilijk te bepalen. Wat deze systematische literatuurstudie ook heeft laten zien, is dat naar de effectiviteit van veel interventies, voor zover onze kennis reikt, tot op heden geen empirisch effectonderzoek is verricht. De conclusie is dan ook dat de empirische onderbouwing van de effectiviteit van interventies voor de aanpak van FINEC zeer beperkt is.

Op het terrein van FINEC zijn er nauwelijks *systematic reviews* of meta-evaluaties van studies naar interventies beschikbaar. *Systematic reviews* of meta-evaluaties geven een betrouwbare basis voor *evidence based* beleid omdat ze verzamelen en poelen alle bestaande kennis op een gestructureerde manier. Alleen Simpson e.a. hebben een meta-evaluatie uitgevoerd van studies naar effecten van interventies tegen FINEC gepleegd door of namens bedrijven (Simpson e.a., 2014). Zij vonden onvoldoende bewijs om te kunnen concluderen dat enkelvoudige interventies op zichzelf een afschrikwekkend effect hebben. Echter, studies waarin de inzet van meerdere interventies tegelijk werd onderzocht, laten wel een significant criminaliteitsreducerend effect zien. Op basis van deze resultaten concluderen Simpson e.a. dat een combinatie van interventies door verschillende instanties waarschijnlijk het grootste effect zal hebben. Verschillende reguleringstheorieën stellen combinaties van interventies voor, zoals de theorie van *responsive regulation* van Ayres en Braithwaite (1992). Het bekendste onderdeel van deze theorie is de zogenaamde handhavingspiramide, waarin interventies oplopen in punitiviteit en waarin toepassing en escalatie mede bepaald worden door de naleefattitudes van individuen of bedrijven. De in de geïnccludeerde studies onderzochte interventies zijn op zichzelf goed binnen de escalatieladder van de handhavingspiramide te plaatsen, met zelfregulering en –rapportage op het laagste trede, waarna inspectie en dreiging met handhaving kunnen leiden tot boetes en andere strafrechtelijke sancties richting het bovenste trede van de escalatieladder. De werking van de verschillende soorten interventies is echter vrijwel niet in de context van deze escalatieladder onderzocht; dit is een belangrijke beperking. Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat door het kleine aantal en daarmee de gefragmenteerdheid van onderzoek in het brede FINEC-veld, deze studies weinig informatie geven over relevante kenmerken van de context waarin de onderzochte interventies zijn uitgevoerd, zoals de economische sector en het land of de jurisdictie waarin de werking van de interventie is bestudeerd.

Op basis van deze (weliswaar beperkte) *evidence base* van FINEC-interventies nemen we een aantal punten mee voor als we later in fase twee, het verdiepingsonderzoek, inzoomen op een achttal interventies. Ten eerste, het bewijs voor de effectiviteit van niet-strafrechtelijke sancties is, vergeleken met het bewijs voor de effectiviteit van strafrechtelijke interventies, wat sterker. Ten tweede, het bewijs voor de effectiviteit van boetes is wisselend maar licht positief. Ook concluderen we dat onderzoek naar het effect van interventies voor de aanpak van FINEC lastig is en dat het ingewikkeld is om de context van de escalatieladder daarin mee te nemen. Interventies staan niet (altijd) op zichzelf, maar worden toegepast in een escalerende of de-escalerende context, wat het lastig maakt om dit mee te nemen in effectstudies. Dit benadrukt de relevantie van andere vormen van evaluatieonderzoek, zoals de plan- en procesevaluatie, voor het evalueren van interventies voor de aanpak van FINEC.

Hoofdstuk 3

Beleidsanalyse

1. Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is in kaart te brengen onder welke praktische en juridische voorwaarden en onder welke omstandigheden (combinaties van) strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies worden gebruikt bij de aanpak van FINEC. Dit biedt inzicht in de wijze waarop interventies kunnen worden ingezet om FINEC optimaal te bestrijden. Daarvan is sprake indien de beperkt beschikbare middelen effectief en efficiënt worden ingezet, belangrijke procedurele rechten en mensenrechten worden gewaarborgd én sprake is van betekenisvolle afdoening richting dader, slachtoffer en maatschappij (Buisman, 2021a). Daarbij dient te worden gekeken of de ernst en aard van de normovertreding, de doelmatigheid van de inzet van de interventie en de belangen van de dader, het slachtoffer en de maatschappij worden meegewogen in de keuze voor de inzet van een bepaalde interventie (vgl. Buisman, 2021a). Dit is onderzocht op basis van parlementaire stukken en beleidsdocumenten. Hiervoor zijn relevante parlementaire stukken en beleidsdocumenten, die betrekking hebben op de handhavingskeuzes die kunnen worden gemaakt bij de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen in Nederland (vgl. Buisman, 2021a), verzameld en systematisch geanalyseerd.

2. Methoden

2.1 Zoekstrategie

Er is gezocht naar parlementaire stukken en beleidsdocumenten via de open access website <https://open.overheid.nl> (geraadpleegd in de periode 26 februari 2024 tot en met 10 juni 2024). In eerste instantie werden voor de zoektermen criminologische termen gebruikt die betrekking hebben op fraude, milieucriminaliteit en witwassen (financieel economische criminaliteit, witteboordencriminaliteit, *white collar crime*, financiële criminaliteit, economische criminaliteit) en de vormen van criminaliteit zelf (fraude, milieucriminaliteit en witwassen). Deze termen waren echter niet voldoende afgebakend en leverden derhalve (te) veel zoekresultaten op.

Daarom werd besloten om de openbare websites van de bijzondere opsporingsdiensten (BOD's) te raadplegen en na te gaan welke termen de BOD's hanteren bij het beschrijven van deze vormen van criminaliteit. Het gaat hier specifiek om de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Arbeidsinspectie (Directie Opsporing), de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit, Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD) en de Inspectie Leefomgeving en Transport, Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ILT-IOD).¹² Het idee is dat de

¹² <https://www.justis.nl/producten/bijzondere-opsporingsdienst-bod/wat-is-een-bijzondere-opsporingsdienst>
<https://www.justis.nl/producten/bijzondere-opsporingsdienst-bod/wat-is-een-bijzondere-opsporingsdienst>

termen die BOD's hanteren ook terug zouden moeten komen in de beleidsstukken. De zoektermen die uit deze strategie zijn voortgekomen, staan vermeld in Bijlage 1.

Elke zoekterm werd gecombineerd met een criminaliteitsdomein: milieucriminaliteit, fraude of witwassen. De reden voor deze keuze is dat er termen zijn die BOD's hanteren voor delicten of bij de beschrijving van delicten die in een andere context ook kunnen slaan op andere typen strafbare feiten. Een voorbeeld hiervan is de term 'criminele geldstromen', dat tevens betrekking kan hebben op georganiseerde criminaliteit. Om te verzekeren dat de zoektermen de volledige lading zouden dekken van de interventies binnen de juridische keten, werd elke zoekterm afgesloten met de woorden preventie, interventie of afdoening. Er werd geen filtering aangebracht wat betreft publicatiejaar, zodat zoveel mogelijk relevante documentatie omtrent de afdoening van financieel-economische criminaliteit in beeld werd gebracht.

2.2 Selectie beleidsdocumenten

Vervolgens is een selectie gemaakt van de parlementaire stukken en beleidsdocumenten die relevant kunnen zijn. Deze selectie werd allereerst gemaakt op basis van de titel van het beleidsdocument, waarbij werd beoordeeld of deze raakvlakken had met financieel-economische criminaliteit. In het geval de titel geen raakvlakken heeft met FINEC, werd op basis van de samenvatting en het departement dat verantwoordelijk is voor de publicatie van het document bepaald of niet alsnog sprake was van een stuk dat betrekking had op FINEC. Indien de samenvatting betrekking had op een financieel-economisch delict of op het optreden van een overheidsorgaan in relatie tot FINEC, werd het document nader bekeken. Als tweede stap werd een korte scan van het beleidsdocument gemaakt door middel van de zoekfunctie. De sleutelbegrippen witwassen, milieucriminaliteit, fraude, interventie, afdoening en preventie werden ingevoerd in de zoekfunctie om te controleren of in het desbetreffende beleidsdocument werd gesproken over fraude, milieucriminaliteit en witwassen in combinatie met een interventie of het ontbreken van een interventie voor een financieel-economisch delict. Indien dit het geval was, zijn de beleidsdocumenten opgenomen in de voorlopige literatuurlijst van beleidsdocumenten. Uiteindelijk bleven er na selectie 474 beleidsdocumenten over. In Bijlage 2 staat een overzicht van het type beleidsdocumenten dat is gevonden.

Vanwege het grote aantal gevonden beleidsdocumenten is besloten een aselechte gewogen steekproef van de documenten mee te nemen voor de analysefase. In totaal werden 70 documenten (15%) geselecteerd. De lijst van de geselecteerde documenten kan gevonden worden in Bijlage 3 (Tabel B1). Dat betekent dat aan de hand van de resultaten van het onderzoek niet een volledig antwoord kan worden gegeven op de onderzoeksvraag, maar het geeft wel een eerste beeld van de praktische en juridische voorwaarden en van de omstandigheden waaronder (combinaties van) strafrechtelijk en niet-strafrechtelijke interventies worden gebruikt bij de aanpak van FINEC. Evenwel lijkt het beeld uit de systematische analyse overeen te komen met het eerdere onderzoek dat Buisman uitvoerde naar de handhavingscriteria bij fraudedelicten (Buisman, 2021a), waarbij hetzelfde type criteria een rol spelen bij de beoordeling van de inzet van verschillende interventies.

2.3 Codering

In Atlas.ti zijn aan de hand van een codeboek de verschillende beleidsdocumenten en parlementaire stukken systematisch geanalyseerd. Het codeboek bestaat uit verschillende criteria die een rol kunnen spelen bij de handhavingskeuze binnen FINEC. De door Buisman geïdentificeerde handhavingscriteria voor fraudedelicten (Buisman, 2021a) hebben de eerste basis gelegd voor het codeboek (thematisch coderen). Zij onderscheidt vijf categorieën van criteria: (1) delictgerelateerde criteria, (2) gebiedsgerelateerde criteria, (3) dadergerelateerde criteria, (4) slachtoffergerelateerde criteria en (5) maatschappijgerelateerde criteria. Deze categorieën bestaan uit verschillende criteria, zoals de aard en ernst van het strafbare feit. Tijdens het coderen van de parlementaire stukken en beleidsdocumenten werd het codeboek verder uitgebreid (open coderen). Na elke aanpassing van het codeboek werden de documenten opnieuw gecodeerd volgens het bijgewerkte codeboek (cyclisch-iteratieve analyse). De codes die gehanteerd worden, inclusief hun operationalisering, worden beschreven in Bijlage 4 (Tabel B2).

3. Resultaten

3.1 Inleiding

De analyse heeft in totaal 1.397 citaten¹³ opgeleverd. Elk citaat is vervolgens gecodeerd aan de hand van het codeboek, waarbij is gekeken om welk type delict het gaat (fraude, witwassen en/of milieucriminaliteit) en welk type handhavingscriterium. Het volledige overzicht van de systematische analyse is weergegeven in Bijlage 5 (Tabel B3).

Op basis van de analyse is een eerste beeld verkregen inzake de beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan de inzet van de verschillende interventies op het terrein van FINEC. Op basis hiervan werd een aantal praktische en juridische voorwaarden voor de inzet geïdentificeerd. Voorts is een aantal omstandigheden benoemd voor de inzet van (combinaties van) interventies uit verschillende rechtsgebieden.

3.2 Praktische voorwaarden

Praktische voorwaarden zien op de praktische overwegingen, zoals de beschikbare expertise, verhaalmogelijkheden of trede op de escalatieladder. Uit de systematische analyse komen meerdere praktische voorwaarden voor de keuze van interventie naar voren. De meeste van deze criteria vallen in de categorie ‘partijen en instrumenten’.

Een eerste praktische voorwaarde is de beschikbaarheid van beleidsinstrumenten (n=204). Daarmee wordt bedoeld dat de handhaving mede afhankelijk is van het beleidsinstrumentarium. Zo wordt voor de aanpak van witwassen onder meer in kaart gebracht wat de beschikbare sanctiemogelijkheden zijn binnen het wettelijke kader (van der Knoop & Rollingswier, 2015). Ook in reactie op Kamervragen, of er niet te veel wordt verwacht van bedrijven in de aanpak van milieucriminaliteit, wordt gewezen op het instrumentarium waarover ILT beschikt (Kamerbrief ‘Beantwoording Kamervragen inzake dwangsom

¹³ In Atlas.ti worden tekstfragmenten die worden geselecteerd voor codering aangeduid als ‘citaat’. Waar hier wordt gesproken over citaat wordt dus steeds bedoeld op de relevante passages die zijn gecodeerd in het document.

asfaltfabriek Eindhoven, geld naar milieucontrole en varend ontgassen', 29 november 2019). Beleidsmakers zijn zich bij de handhaving en keuzes die daaraan ten grondslag liggen steeds bewust van het onderliggende beleidsinstrumentarium.

Aangezien binnen FINEC verschillende ketenpartners en poortwachters betrokken zijn en vanuit meerdere rechtsgebieden kan worden gehandhaafd, is ook de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners en/of poortwachters een belangrijke praktische voorwaarde (n=173). Zo wordt bij de aanpak van horizontale fraude meer ingezet op een mix van maatregelen uit het bestuursrecht, strafrecht, privaatrecht, et cetera, waardoor uitdrukkelijk aandacht is voor de mogelijkheden tot publiek-private opsporing (Jaarverantwoording politie, 2017). In de bestrijding van witwassen zijn bijvoorbeeld meldingsplichtige instellingen van groot belang om in te kunnen grijpen bij ongebruikelijke transacties (Jaaroverzicht FIU-Nederland, 2020).

Ook de aanwezigheid van een escalatieladder, aan de hand waarvan handhaving kan worden opgeschaald van minder ingrijpende interventies naar zeer ingrijpende interventies, vormt een praktische voorwaarde voor de inzet van interventies (n=45). Zo zijn in gevallen van zorgverzekeringsfraude eerst de zorgverzekeraars en Wlz-uitvoerders (Wet langdurige zorg) aan zet. Daartoe kunnen zij onder meer onrechtmatige bedragen terugvorderen en civielrechtelijke sancties opleggen. In ernstige gevallen kan worden gekeken of bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving in beeld moet komen (Programmaplan rechtmatige zorg. Aanpak van Fouten en Fraude 2015-2018). Ook in het kader van de aanpak van milieucriminaliteit wordt aangegeven dat de Landelijke Handhavingsstrategie vijf opeenvolgende stappen in de handhaving kent, waarbij strafrechtelijke handhaving in beeld komt wanneer bestuursrechtelijke handhaving niet mogelijk is (Beantwoording Kamervragen inzake dwangsom asfaltfabriek Eindhoven, geld naar milieucontrole en varend ontgassen, 29 november, 2021).

Voorts kunnen aanwezige knelpunten of obstakels een praktische voorwaarde vormen om tot de inzet van een bepaalde interventie over te gaan of juist af te zien (n=23). Zo is de aanwezigheid van een georganiseerd verband vaak een reden om te kiezen voor de inzet van het strafrecht, in plaats van alternatieve interventies (*Kamerstukken II 2023/24*, 36 463, nr. 3). De bewijslast kan daarentegen weer een obstakel vormen bij de inzet van bepaalde interventies. Zo geeft de DNB aan dat de bewijslast om illegale trustdienstverlening aan te tonen fors is, waardoor het niet altijd mogelijk is om een boete op te leggen aan een bedrijf dat zich niet aan de regels houdt (*Kamerstukken II 2022/23*, 32545, nr. 180).

Tot slot is er een aantal praktische voorwaarden dat direct verband houdt met de gekozen interventie. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de mogelijkheid van een thematische aanpak (n=45), waarbij via een gecoördineerde strategie een bepaalde vorm van criminaliteit wordt aangepakt. In dergelijke gevallen zal vaak een integrale aanpak wordt voorgeschreven, zoals in het geval van de aanpak van online fraude. In dat geval moet de gekozen interventie te combineren zijn met andere interventies, zodat FINEC in samenwerking met publieke en private partijen samen en gecoördineerd kan worden bestreden (zie bijv. Jaarverantwoording politie, 2020). Een tweede voorbeeld van een praktische voorwaarde is de mogelijkheden tot verhaal bij de dader (n=21). Wanneer de dader niet over vermogen beschikt, heeft een interventie die op schadeverhaal ziet immers weinig toegevoegd effect. In diezelfde trant zal het bevorderen van nadeelcompensatie (n=5) vooral relevant zijn als er aanwijsbare slachtoffers zijn.

3.3 Juridische voorwaarden

De juridische voorwaarden die ten grondslag liggen aan de inzet van (combinaties van) interventies op het terrein van FINEC, betreffen de wettelijke voorwaarden waaronder een bepaald(e) (type) interventie kan worden toegepast of in beeld kan komen. De voorwaarden vallen alle in de categorie van rechtsgebiedgerelateerde criteria (Buisman 2021a).

Allereerst kan worden gedacht aan het preventieve dan wel punitieve karakter van de maatregel (n=119). In het geval een interventie een punitief karakter moet hebben, komen strafrechtelijke en bepaalde bestuursrechtelijke en/of fiscale interventies in beeld. De keuze voor een punitieve interventie vormt eveneens een belemmering voor punitieve handhaving via andere rechtsgebieden. Immers, wanneer wordt besloten om een punitieve interventie op te leggen via het strafrecht, dan kan, op grond van het *una via* beginsel, via het bestuursrecht of fiscale recht niet nogmaals een punitieve interventie worden opgelegd voor hetzelfde feit. Andersom geldt dat strafrechtelijke handhaving niet mogelijk is voor hetzelfde feit, wanneer reeds een bestuursrechtelijke of fiscaalrechtelijke interventie voor hetzelfde feit is opgelegd (*ne bis in idem*). Dat is anders wanneer een punitieve interventie wordt gecombineerd met een niet-punitieve interventie, zoals schadeherstel. In het kader van preventie gaat het specifiek om interventies die het strafbare gedrag voorkomen. In het kader van de bestrijding van witwassen kan de Financiële inlichtingen eenheid (FIE) bijvoorbeeld tijdelijk de uitvoering van een transactie aanhouden, zodat wordt voorkomen dat crimineel geld wordt verplaatst (*Kamerstukken II* 2023/24, 36 463, nr. 3). In de bestrijding van louche huurders bood het huurregister lange tijd een mogelijkheid om kandidaat-huurders te screenen en zo te voorkomen dat huurwoningen en bedrijfspanden worden gebruikt voor criminele doeleinden (Ferwerda & Rijnink, 2020).

Een andere juridische voorwaarde is de mogelijkheid om opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen in te zetten (n=26). Vereist de opsporing bepaalde bevoegdheden of dwangmiddelen, dan zal het doel steeds de toepassing van een strafrechtelijke interventie zijn. Deze bevoegdheden en middelen zijn bovendien aan strenge strafvorderlijke voorwaarden verbonden, omdat zij ingrijpende gevolgen voor betrokkenen kunnen hebben, zoals inbreuken op de privacy en/of vrijheid. Er zal derhalve dan steeds sprake moeten zijn van ten minste een strafbaar feit en vaak ook van een geval waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (artikel 67 Sv). In geval van meer complexe zaken (n=61) of wanneer sprake is van een georganiseerd verband (n=81), zal sneller de inzet van strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden gewenst zijn (Buisman, 2021a).

Tot slot kunnen er internationaalrechtelijke of Unierechtelijke verplichtingen zijn die dwingen tot de inzet van een bepaalde interventie of rechtsgebied (n=34). Zo verplichten de Unierechtelijke anti-witwasrichtlijnen bijvoorbeeld tot doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende maatregelen of sancties. Om die reden wordt er in Nederland voor gekozen om de verplichting tot het registreren van bepaalde informatie met zowel bestuurlijke als strafrechtelijke sancties te handhaven (Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (MvT)). In dat geval staat het de betrokken autoriteiten dus niet geheel vrij zelf een handhavingskeuze te maken.

3.4 Omstandigheden waaronder inzet van (combinaties van) interventies mogelijk is

Tot slot zijn er nog veel andere omstandigheden die worden meegewogen bij de inzet van (combinaties van) interventies. Het betreft hier rechtsgebiedgerelateerde criteria, die zien op de voor- en nadelen van de inzet van een bepaald rechtsgebied, delictgerelateerde criteria, die zien op de voor de handhaving relevante kenmerken van het delict, en criteria die zijn gelinkt aan de dader, het slachtoffer en de maatschappij (Buisman, 2021a).

In het kader van de rechtsgebiedgerelateerde criteria is de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de interventie van belang. De doeltreffendheid van de interventie (n=106) gaat over de wijze waarop en de mate waarin de gekozen interventie kan bijdragen aan het realiseren van de doelstelling. Daarbij kan worden gedacht aan de snelheid waarmee kan worden ingegrepen en de wijze waarop beschikbare middelen kunnen worden ingezet (vgl. *Kamerstukken II 2023/24*, 36 463, nr. 3). De doelmatigheid (n=88) gaat om de verhouding tussen de inzet van de middelen enerzijds en de te verwachten effecten anderzijds. Bijvoorbeeld dat door middel van risicoscans door gemeenten en zorgkantoren beter toezicht kan worden gehouden, waardoor fraude kan worden voorkomen (Verwevenheid zorg & criminaliteit, 2020).

In het kader van de delictgerelateerde criteria zijn in het bijzonder de aard en ernst van de overtreding, de complexiteit van de overtreding en de aanwezigheid van een georganiseerd verband belangrijke beoordelingsfactoren. De aard en ernst van de overtreding (n=81) hangt nauw samen met het ultimatum remedium karakter van het strafrecht, op basis waarvan het strafrecht alleen voor de meest ernstige strafbare feiten moet worden ingezet en minder ernstige feiten via andere rechtsgebieden worden afgedaan. Zo wordt in de onderzochte beleidsdocumenten onder meer aangegeven dat bepaalde interventies alleen kunnen worden toegepast bij de meest ernstige strafbare feiten (*Kamerstukken II 2023/24*, 36 463, nr. 3), en dat voor zeer ernstige overtredingen het strafrecht evident en bij uitstek aangewezen is (Nader rapport bestuurlijke boetestelsels, d.d. 26 april 2018).

Tot slot spelen criteria een rol die gelinkt zijn aan de dader, het slachtoffer en de maatschappij. Dadergerelateerde criteria houden verband met de vermeende dader van het strafbare feit. Deze criteria houden aldus verband met de persoonlijke omstandigheden van de dader en het effect dat een interventie op een dader kan hebben (vgl. Buisman, 2021a). Bij de dader is in het bijzonder het verwijt dat de dader wordt gemaakt van belang (n=29). Zo wordt het boetebedrag van DNB onder meer bepaald aan de hand van de mate van verwijtbaarheid (*Kamerstukken II 2022/23*, 32 545, nr. 180). Daarnaast is het beoogde speciaal preventieve effect (n=25) en de persoon van de overtreder (n=25) een beoordelingsfactor die kan worden meegenomen. Het gaat er daarbij om dat wordt voorkomen dat de dader nogmaals strafbare feiten pleegt, bijvoorbeeld door een civielrechtelijk bestuursverbod op te leggen waardoor overtreiders tijdelijk worden uitgesloten van bestuursfuncties of commissariaten (vgl. Reactie op het proefschrift 'Fraude ontrafeld. Een studie naar de werkwijzen en drijfveren van frauders', d.d. 9 februari 2015).

Slachtoffergerelateerde criteria hebben betrekking op de personen, bedrijven of overheidsinstanties die worden benadeeld door het strafbare feit (vgl. Buisman, 2021a). Het gaat daarbij specifiek om de omvang van de schade die door de normovertreding is veroorzaakt (n=45). Het geeft aldus verder inzicht in de aard en ernst van de overtreding (vgl. Jaarplan Sociale Verzekeringsbank, 2021).

De beoordelingsfactoren die betrekking hebben op de maatschappij kijken naar de gevolgen van de normovertreding op de maatschappij (bijvoorbeeld klimaatschade) en het

generaal preventieve effect dat uitgaat van de gekozen interventie. De impact op de maatschappij (n=52) is eveneens een beoordelingsfactor die kan worden gebruikt om de aard en ernst van het strafbare feit te bepalen (zie bijvoorbeeld Jaarverslag FIOD, 2023 en Versterkte Handhavingstrategie Mest, 2018). Daarnaast wordt gekeken naar het beoogde generaal preventieve effect (n=60) dat van de interventie uitgaat. Op die manier moet de interventie bijdragen aan het voorkomen van toekomstige strafbare feiten. Zo wordt vaak aangenomen dat van het strafrecht een afschrikwekkende werking uitgaat (*Kamerstukken II*, 36 463, nr. 3).

4. Conclusie

In dit hoofdstuk is aan de hand van een systematische analyse van parlementaire stukken en beleidsdocumenten in kaart gebracht onder welke praktische en juridische voorwaarden en onder welke omstandigheden (combinaties van) strafrechtelijk en niet-strafrechtelijke interventies worden gebruikt bij de aanpak van FINEC.

Op basis van de resultaten spelen in ieder geval de volgende praktische voorwaarden een rol: de beschikbaarheid van beleidsinstrumenten, samenwerking met ketenpartners en/of poortwachters, de aanwezigheid van een escalatieladder, aanwezige knelpunten of obstakels, verhaalmogelijkheden en het bevorderen van nadeelcompensatie.

Juridische voorwaarden die een rol spelen bij de inzet van interventies op het terrein van FINEC zien op wettelijke voorwaarden waaronder een bepaald(e) (type) interventie in beeld komt. Juridische voorwaarden die in de systematische analyse naar voren komen, zijn het punitieve dan wel preventieve karakter van de interventie, de mogelijkheid tot het inzetten van strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen en internationale of Unierechtelijke verplichtingen.

Tot slot spelen ook enkele andere omstandigheden een rol bij de keuze voor (een combinatie van) interventies. Uit de systematische analyse komen onder meer naar voren de doelmatigheid en doeltreffendheid van de interventie, de aard en ernst van de overtreding, het verwijt aan de dader, de persoon van de dader, de speciale en generale preventie, de impact op de maatschappij en de omvang van de schade.

Hoofdstuk 4

Empirische beschrijving van FINEC-instrumentarium

1. Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een empirische beschrijving op geaggregeerd niveau van 283 interventies, van zowel strafrechtelijke als niet-strafrechtelijke aard, die ingezet kunnen worden ten behoeve van de bestrijding van FINEC. Deze interventies komen uit de webapplicatie JUSITA (zie hoofdstuk 1 voor een beschrijving van JUSTIA). Het doel is een overkoepelend beeld te geven van het FINEC-instrumentarium op een aantal belangrijke kenmerken (zie Hoofdstuk 1, paragraaf 6). Door deze FINEC-interventies te beschrijven, kunnen we clusters van typen interventies en eventuele lacunes in het interventieaanbod identificeren. Ook kunnen we – waar mogelijk – het toepassingsbereik van de beschikbare interventies in kaart brengen. Wij kiezen voor een brede, maar oppervlakkige beschrijving van de FINEC-interventies in JUSTIA. Het reduceren van de rijke data in JUSTIA tot cijfers doet enerzijds geen recht aan deze rijkdom, maar biedt anderzijds de mogelijkheid om op geaggregeerd niveau de FINEC interventie instrumentarium te beschrijven.

Voor deze beschrijving is een scoringsinstrument ontwikkeld, waarmee kenmerken van de verschillende interventies zijn gescoord en gecategoriseerd. Beoogd werd een breed overzicht te geven van de juridische context en de beleidscontext van deze interventies. Om de juridische context en beleidscontext in beeld te brengen wordt informatie over de interventies uit de webapplicatie JUSTIA gehaald. Er wordt daarnaast een beeld geschetst van de praktische en organisatorische context waarin deze interventies worden toegepast. Zo wordt onder meer gekeken door wie op welke manier en onder welke omstandigheden deze interventies worden toegepast. Ook wordt informatie gegeven over de criminogene context, zoals over de daders en slachtoffers en over eventuele bredere maatschappelijke implicaties van de toepassing.

De kenmerken van de interventies die zijn gescoord, en die de kern van het scoringsinstrument vormen, worden beschreven in het methodendeel van dit hoofdstuk, evenals het proces van het scoren. Daarna worden de resultaten van deze exercitie gepresenteerd, in de vorm van een beschrijving van het FINEC-instrumentarium op geaggregeerd niveau. Tot slot trekken we conclusies uit de resultaten en bediscussiëren we wat we in dit hoofdstuk hebben geleerd.

2. Methoden

2.1 Selectie interventies

In april 2024 waren er 303 interventies opgenomen in JUSTIA.¹⁴ Van deze interventies zijn er 283 meegenomen in de empirische beschrijving. De interventies die we niet meenamen (n=21) richten zich op kwesties die niet relevant geacht werden voor FINEC, noch wat betreft sancties, herstel of het voorkomen van recidive. Voorbeelden hiervan zijn *begeleid wonen of verblijven in een maatschappelijke opvang*, *locatieverbod* en *tbs*. Van de 283 interventies zijn er 54 niet-juridisch, met andere woorden: interventies die niet onder een wet vallen.

2.2 Variabelen

Om tot een empirische beschrijving van FINEC-interventies te komen, is een scoringsinstrument ontwikkeld. Het scoringsinstrument bevat (groepen) variabelen met betrekking tot de juridische context en de beleidscontext, de praktisch-organisatorische context en de criminogene context. Op één variabele na ('Interventies geschikt om te combineren', zie Tabel 4.1) komen de variabelen over de juridische en de beleidscontext overeen met de verschillende ordeningskaders en categorieën waarmee gezocht kan worden op interventies in JUSTIA.¹⁵ Deze variabelen zijn (handmatig) ingevuld met gebruik van informatie die rechtstreeks uit JUSTIA is gehaald. Voor de variabele 'doelen' zijn we in sommige gevallen afgeweken van de indeling in JUSTIA, omdat wij andere doelen (ook) als relevant beschouwden. De variabelen over de praktisch-organisatorische context en de criminogene context zijn ingevuld op basis van verschillende bronnen. Daarbij diende ten eerste de informatie in JUSTIA zelf als bron. In JUSTIA staat bij ongeveer een derde van de interventies uitleg onder de kopjes juridische toelichting, gebruik in de praktijk, kennis over de effectiviteit, jurisprudentie/voorbeelden, relevante wetsartikelen en bronnen. Bij de overige interventies staat een korte uitleg, soms met aanvullende voorbeelden en/of een link naar Legal Intelligence.¹⁶ Deze informatie werd gebruikt door de onderzoekers om de praktisch-organisatorische context en de criminogene context variabelen in te vullen. Op basis hiervan kon de meest nodige informatie uit JUSTIA worden gehaald, zodat de variabelen konden worden ingevuld. Indien dit niet mogelijk was, werd een beperkte internetzoekopdracht uitgevoerd om de relevante informatie, waar mogelijk, te achterhalen. In Tabel 4.1 volgt een korte beschrijving van de inhoud van elk van de geïncludeerde variabelen bij de empirische beschrijving.

¹⁴ Sinds we de empirische beschrijving van FINEC-interventies hebben uitgevoerd, zijn er meerdere interventies bijgekomen in JUSTIA. Er werd besloten om voor dit rapport niet voortdurend de lijst met interventies te actualiseren.

¹⁵ Net als dat er steeds nieuwe interventies aan JUSTIA worden toegevoegd, wordt andere informatie gecorrigeerd en ook de indelingen van doelen en filters veranderd. Wat hier gepresenteerd wordt, is een snapshot van JUSTIA-content in april 2024.

¹⁶ Legal Intelligence is een zoekmachine voor juridische en fiscale content, waaronder jurisprudentie, Kamerstukken, rapporten, enzovoort.

Tabel 4.1 De FINEC-interventievariabelen

Variabele	Toelichting
Juridische/beleidscontext	
<i>Ernst van het feit</i>	Voor elke interventie werd – waar relevant – de ernst van het feit aangegeven waarvoor de interventie wordt gebruikt. Deze groep omvat zodoende vijf variabelen, namelijk een overtreding, een misdrijf waarvoor geen voorlopige hechtenis opgelegd kan worden, een misdrijf waarvoor wel voorlopige hechtenis opgelegd kan worden, een misdrijf waarvoor een gevangenisstraf van meer dan 6 jaar opgelegd kan worden opgelegd en een misdrijf waarvoor een gevangenisstraf van meer dan 12 jaar opgelegd kan worden. Elk variabele kan met ‘ja’ of ‘nee’ worden ingevuld.
<i>Rechtsvorm</i>	Deze variabele geeft aan of de betreffende interventie kan worden gebruikt ten aanzien van een natuurlijk persoon, een rechtspersoon of beide.
<i>Doelen</i>	Interventies kunnen zijn gericht op het behalen van verschillende doelen. Voor elk interventies zijn één of meerdere doelen in JUSTIA geïdentificeerd. Deze doelen worden geoperationaliseerd met de volgende variabelen: stoppen en verstoren, schadeherstel overheid en ontneming, schadeherstel gemeenschap, schadeherstel slachtoffer, vergelden: bestraffen pleger, voorkomen recidive door opwerpen barrières, voorkomen recidive door afschikken, voorkomen recidive door gedragsbeïnvloeding, generale preventie: normstellen, generale preventie: beschermen, generale preventie: activeren sector, en agenderen beleid. Elk variabele kan met ja of nee ingevuld worden. In enkele gevallen hebben we ten opzichte van het overzicht in JUSTIA doelen aangevuld.
<i>Rechters</i>	Als een zaak voor de rechter wordt gebracht, kunnen verschillende rechters uiteenlopende sancties en/of maatregelen opleggen. Voor de strafrechtelijke interventies wordt aangegeven door welke rechter de interventie kan worden opgelegd.
<i>Partners</i>	Naast strafrechtelijke interventies is er ook een groot aantal interventies uit andere rechtsgebieden en niet-juridische interventies dat kan worden ingezet voor FINEC. Deze komen onder andere uit het bestuursrecht, het civiel recht, het fiscaal recht en het tuchtrecht. Er wordt aan gegeven door welke partner, publiek of privaat, een interventie wordt uitgevoerd.
<i>Interventies geschikt om te combineren</i>	Gekeken is of een interventie juridisch gezien in combinatie met andere interventies kan worden gebruikt. Er is een beslisboom opgesteld aan de hand waarvan dit is bepaald. Bij de beslissing om te bepalen of een interventie gecombineerd kan worden met andere interventies, is gekeken naar de aanwezigheid van een punitief karakter. Door deze maatstaf aan te leggen, kon vooraf worden bepaald dat alle civielrechtelijke, tuchtrechtelijke en niet-juridische interventies kunnen worden gecombineerd. Voor strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke interventies was van doorslaggevend belang het punitieve karakter van zowel de interventie als de interventie(s) waarmee deze gecombineerd zou worden.
Praktisch-organisatorische context	
<i>Route naar interventie: betrokken organisaties</i>	Om de context voorafgaand aan de inzet van een interventie te begrijpen, rapporteren we welke organisaties bij deze fase betrokken zijn. Dit kan zijn organisaties betrokken bij het opsporen van FINEC en of het melden daarvan bij andere organisaties. .
<i>Escalatieladder</i>	Een belangrijk kenmerk van een interventie is de positie die het inneemt op de escalatieladder. ¹⁷ Voor het categoriseren van de interventies in JUSTIA gebruiken we de volgende vijf treden van de escalatieladder (Van de Bunt, Van Erp, & Van Wingerde, 2007): 1. <i>Capacity building</i> (overtuigen, instrueren, adviseren), 2. <i>Social control</i> (maatschappelijk toezicht, <i>shaming</i>), 3. <i>Administrative action</i> (waarschuwen), 4. <i>Deterrence</i> (bijvoorbeeld, boete, dwangsom of taakstraf), 5. <i>Incapacitation</i>

¹⁷ Zie hoofdstuk 1, paragraaf 4 voor uitleg over de escalatieladder in de context van responsive regulation.

	(bijvoorbeeld, intrekken vergunning, stilleggen onderneming, opsluiten). Elke interventie wordt geplaatst op één van deze niveaus.
<i>Minimale/maximale duur</i>	Waar relevant en waar de informatie beschikbaar was, hebben we de minimale en maximale duur van elke interventie opgenomen. Dit staat vermeld in uren, dagen, maanden of jaren, afhankelijk van de interventie.
<i>Enkelvoudig/modulair</i>	Interventies kunnen op verschillende manieren worden uitgevoerd, afhankelijk van de omstandigheden. Soms worden zij telkens op dezelfde wijze toegepast, in welk geval we spreken van een enkelvoudige interventie. Wanneer een interventie daarentegen flexibel wordt ingezet en aangepast aan de context, noemen we deze modulair. Een voorbeeld van een modulaire interventie is de <i>ontzetting van bepaalde rechten</i> , waaronder het <i>beroepsverbod</i> . Een voorbeeld van een enkelvoudige interventie is <i>beslag ten behoeve van onttrekking aan het verkeer</i> . Deze classificatie is relevant voor onder andere het evalueren van interventies.
Criminogene context	
<i>Delicttype (fraude, witwassen, milieucriminaliteit)</i>	Terwijl alle geselecteerde interventies relevant zijn voor FINEC, zijn ze niet allemaal relevant voor elk van de drie verschillende vormen van criminaliteit die we in dit project verstaan onder FINEC, te weten: fraude, witwassen en milieucriminaliteit. Bijvoorbeeld, de interventie <i>Toepassen van de snelle afdoening milieu door waterschap</i> is alleen relevant voor milieucriminaliteit en <i>Publicatieplicht van boete door Bureau Financieel Toezicht</i> is alleen relevant voor witwassen. In deze variabele wordt aangegeven voor welke vorm van FINEC een interventie kan worden ingezet.
<i>Kenmerken rechtspersoon</i>	Voor deze variabele identificeren we het aggregatieniveau binnen een rechtspersoon waarop de interventie zich richt. Hierbij hanteren we drie niveaus, namelijk: het micro-, meso- en macroniveau. Bij het microniveau heeft een interventie alleen betrekking op een individuele rechtspersoon. Bij het mesoniveau is het bereik van een interventie breder, bijvoorbeeld binnen een hele sector of een bepaalde regio. Bij het macroniveau is het bereik van een interventie heel breed, namelijk op de samenleving als geheel.
<i>Kenmerken natuurlijke persoon</i>	Als de interventie gericht is op natuurlijke personen moet die persoon in sommige gevallen een bepaalde rol of positie vervullen. Hierbij kan worden gedacht aan een bepaalde rol, een bestuurslid, of een bepaald beroep, zoals accountant. Als dit het geval is, wordt dat onder deze variabele vermeld.
<i>Bereik feitelijk aantal personen en bereik maatschappij</i>	Met deze variabelen categoriseren we de interventies voor zowel rechtspersonen als natuurlijke personen, als voor smal bereik, breed bereik, of beide. Met deze categorisering geven we een indicatie van de impact van een interventie. Sommige interventies worden slechts door een beperkt aantal personen ervaren of hebben een beperkt bereik binnen de maatschappij. Aan de andere kant kunnen interventies een groot aantal personen bereiken of kan de interventie door een groot deel van de maatschappij worden opgemerkt. Bij het categoriseren van interventies als smal of breed wordt geen gebruik gemaakt van specifieke aantallen. <i>Smal</i> betreft interventies die, buiten de directe daders-slachtoffers, weinig verandering teweegbrengen. <i>Breed</i> betreft interventies die wél een bredere impact beogen.
<i>Gevolgen van opleggen interventie voor slachtoffer</i>	Bij de beslissing om een interventie toe te passen, kan de interventie gevolgen hebben voor, dan wel een bepaalde impact hebben op het slachtoffer. Op deze variabele kunnen interventies beoordeeld worden met een 'ja' of een 'nee'. Zo zal de interventie <i>Herstel van de veroorzaakte schade</i> impact hebben op het slachtoffer: beoogd wordt immers dat de schade wordt hersteld en daarmee vermindert het slachtofferschap.

2.3 Scoringsproces

Tijdens het scoringsproces zijn de geselecteerde interventies verdeeld over drie beoordelaars. In de voorbereiding op het scoringsproces hebben de drie beoordelaars eerst onafhankelijk van elkaar dezelfde twintig interventies uit het scoringsinstrument ingevuld op basis van de

definities hierboven beschreven. Een brede variatie van interventies maakte onderdeel uit van deze betrouwbaarheidscheck. Vervolgens zijn de drie versies naast elkaar gelegd om na te gaan of de beoordelaars de variabelen op dezelfde manier interpreteerden. Vervolgens hebben de beoordelaars in een kalibratie gesprek de beoordelingen naast elkaar gelegd om de interpretatieverschillen te begrijpen en de beoordelingscriteria verder te verfijnen.

3. Resultaten: empirische beschrijving van het FINEC-instrumentarium

De resultaten van het scoringsproces en daarmee de presentatie van de empirische beschrijving van het FINEC-interventie-instrumentarium volgt hieronder. De variabelen die in het scoringsinstrument zijn opgenomen, lenen zich veelal voor een visuele weergave, maar voor sommige variabelen is een frequentietabel geschikter. Voor elke hierboven beschreven variabele zijn de analyses gepresenteerd.

3.1 Juridische/beleidscontext

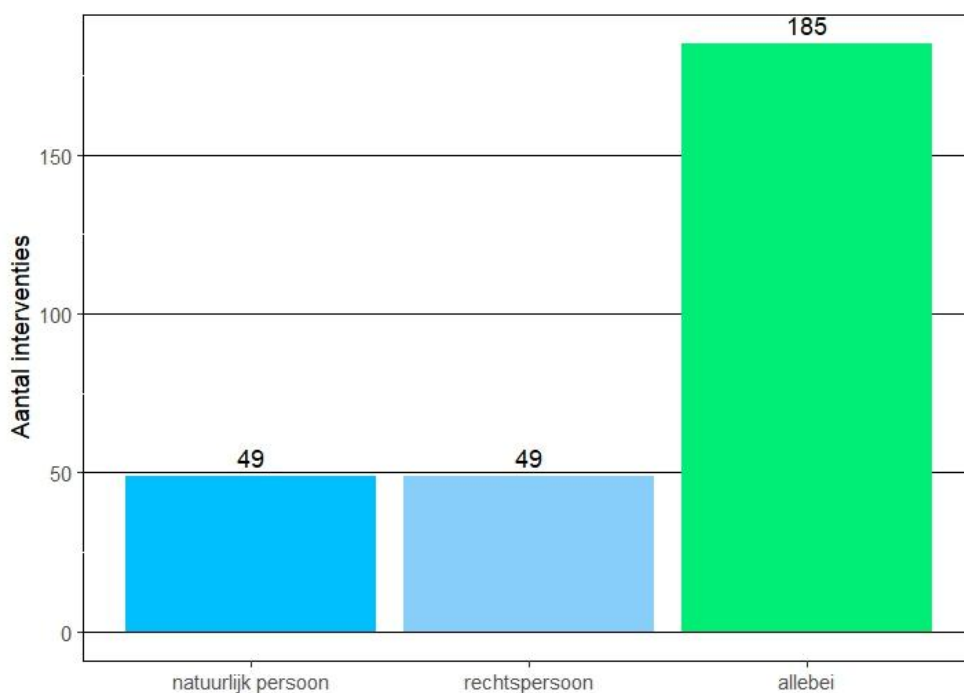
In Tabel 4.2 worden de resultaten voor de variabele ‘ernst van het feit’ gepresenteerd. We zien dat 254 interventies ingezet kunnen worden voor overtredingen en alle feiten. Er zijn 16 interventies die alleen kunnen worden opgelegd voor minder ernstige feiten/overtredingen. De overige 13 interventies kunnen niet opgelegd worden voor een overtreding waarvan 6 ook niet voor feiten waarbij geen voorlopige hechtenis is toegestaan.

Tabel 4.2 *Voor welke feiten kan een interventie worden opgelegd?*

Aantal interventies	Overtreding	Misdrijf (geen VH feit)	Misdrijf (VH feit)	Misdrijf (>6jaar)	Misdrijf (>12jaar)
254	√	√	√	√	√
15	√	√	√	-	-
1	√	-	-	-	-
7	-	√	√	√	√
6	-	-	√	√	√

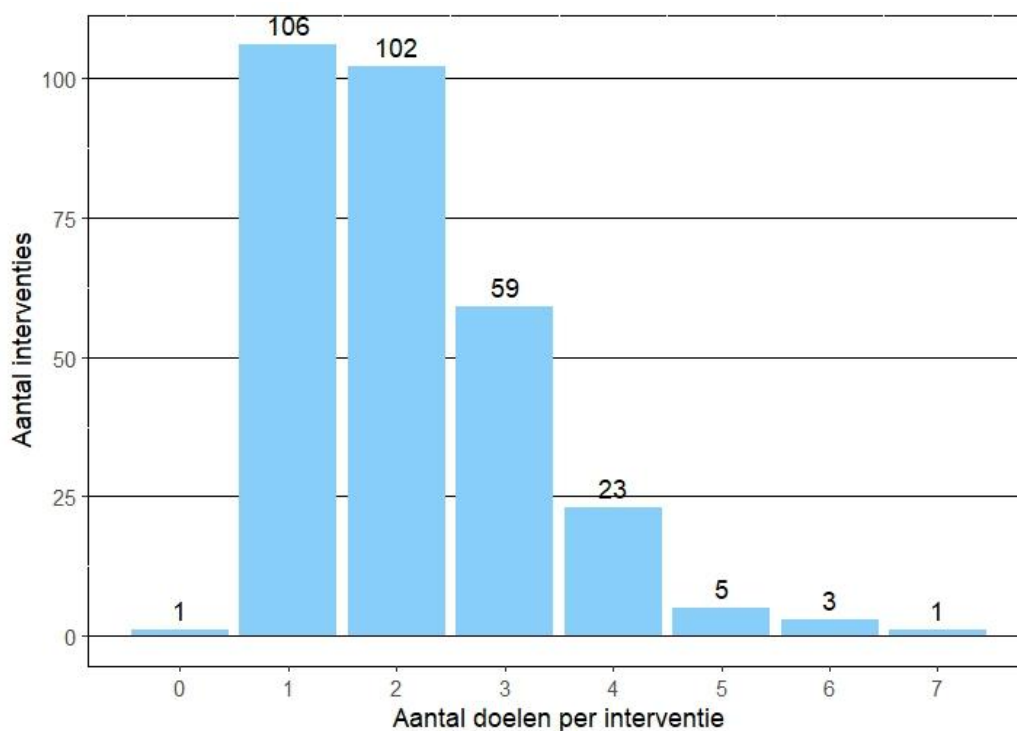
Noot: VH = voorlopige hechtenis

In Figuur 4.1 zien we dat veruit de meeste interventies kunnen worden opgelegd aan zowel natuurlijke personen als rechtspersonen.



Figuur 4.1 *Aantal interventies per type rechtsvorm*

In Figuur 4.2 wordt in beeld gebracht wat het totaal aantal doelen is dat per interventie wordt beoogd, zoals weer gegeven in JUSTIA. We zien dat ruim een derde van de interventies één of twee doelen bereiken, een zesde deel bereikt drie doelen en de rest meer dan drie doelen.



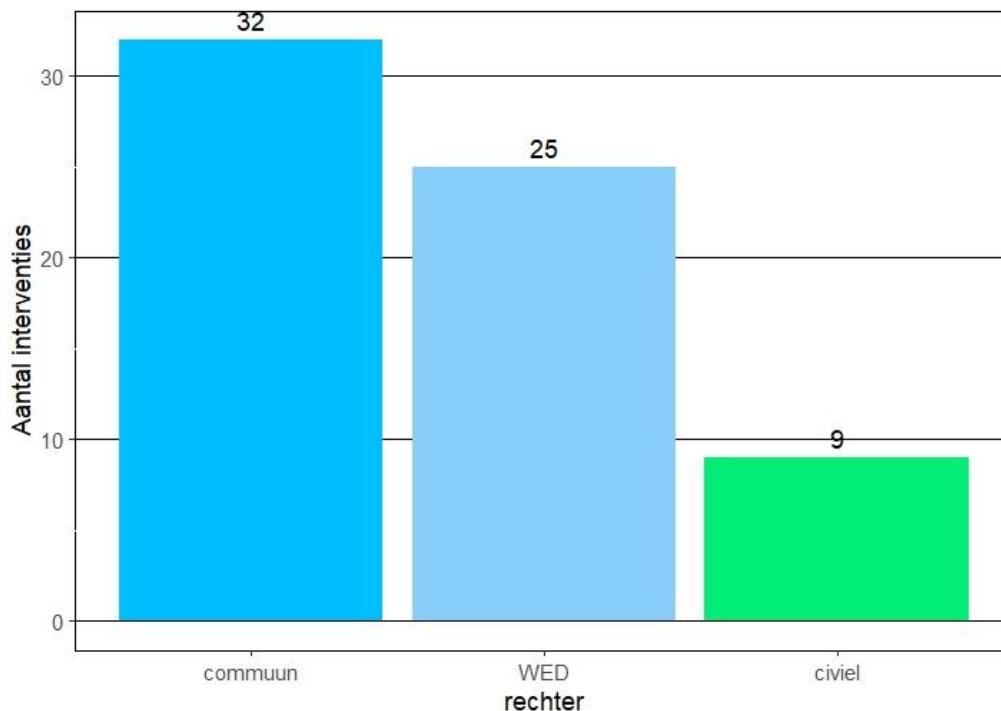
Figuur 4.2 *Aantal beoogde doelen per interventie*

Tabel 4.3 geeft het aantal interventies per doel weer. Het doel dat met de meeste interventies wordt nagestreefd, is het ‘stoppen en verstoren’ van FINEC activiteiten. Bijna de helft van de interventies is op deze doel gericht. Daarna komt ‘het voorkomen van recidive door het opwerpen van barrières’, met ruim 31%. Het doel waar het minste aantal interventies op is gericht, is ‘het agenderen van beleid’, met een score van ruim 5%.

Tabel 4.3 *Aantal interventies per type doel*

Doel	Aantal interventies (n=283)	Percentage
Stoppen en verstoren	130	45,9
Voorkomen recidive door opwerpen barrières	88	31,1
Voorkomen recidive door afschrikken	61	21,6
Voorkomen recidive door gedragsbeïnvloeding	56	19,8
Schadeherstel overheid en ontneming	55	19,4
Generale preventief: normstellen	43	15,2
Vergelden bestraffen pleger	38	13,4
Generale preventief: beschermen	38	13,4
Schadeherstel gemeenschap	30	10,6
Schadeherstel slachtoffer	22	7,8
Generale preventief: activeren sector	19	6,7
Agenderen beleid	15	5,3

In Figuur 4.3 wordt het aantal soorten interventies weergegeven dat in drie verschillende typen rechtszaken door rechters kan worden opgelegd. Interventies in het bestuursrecht, alsmede niet-juridische interventies, worden hier buiten beschouwing gelaten, omdat deze zonder tussenkomst van de rechter rechtstreeks door bestuursorganen kunnen worden opgelegd. Ten aanzien van de strafrechter wordt onderscheid gemaakt tussen rechtszaken in de sfeer van het commune strafrecht en rechtszaken in de sfeer van de Wet op de economische delicten (WED), aangezien de WED zich in het bijzonder op FINEC richt. Op basis van de interventies die in JUSTIA staan, kunnen meer dan 30 FINEC-interventies worden opgelegd door de strafrechter in commune strafzaken, kunnen 25 interventies door de strafrechter op grond van de WED worden opgelegd en kunnen minder dan 10 interventies door de civiele rechter worden opgelegd.



Figuur 4.3 Aantal interventies per type rechtszaak

In totaal kunnen zijn 60 verschillende partners van het OM opgenomen in JUSTIA. De partners waarvan de meeste interventies in JUSTIA te vinden zijn, zijn: de Belastingdienst (n=14), de Arbeidsinspectie (n=13) en de omgevingsdienst (n=12). In Figuur 4.4 is een Wordcloud van alle verschillende partners weergegeven, waarbij partners met meer interventies visueel een prominenter plek innemen.



Figuur 4.4 De partners van FINEC-interventies

In Tabel 4.4 kunnen we zien dat veruit de meeste interventies vanuit juridisch perspectief geschikt zijn om te combineren. Het blijkt dat 227 interventies zonder restricties gecombineerd kunnen worden met alle andere typen interventies. Voor 32 interventies kunnen deze alleen worden gecombineerd met een strafrechtelijk, bestuursrechtelijke of civielrechtelijke interventie indien de te combineren interventie niet-punitief van aard is. Zesentwintig interventies kunnen niet gecombineerd worden met een strafrechtelijke interventie. Bij 25 interventies is een combinatie met een bestuursrechtelijke of fiscaalrechtelijke interventie alleen mogelijk als die niet-punitief is. Wat deze tabel laat zien, is dat er in de uitvoering weinig juridische restricties zijn om interventies te combineren: wettelijk gezien kunnen de meeste interventies gecombineerd worden.

Tabel 4.4 *Hoe interventies vanuit een juridisch perspectief gecombineerd kunnen worden*

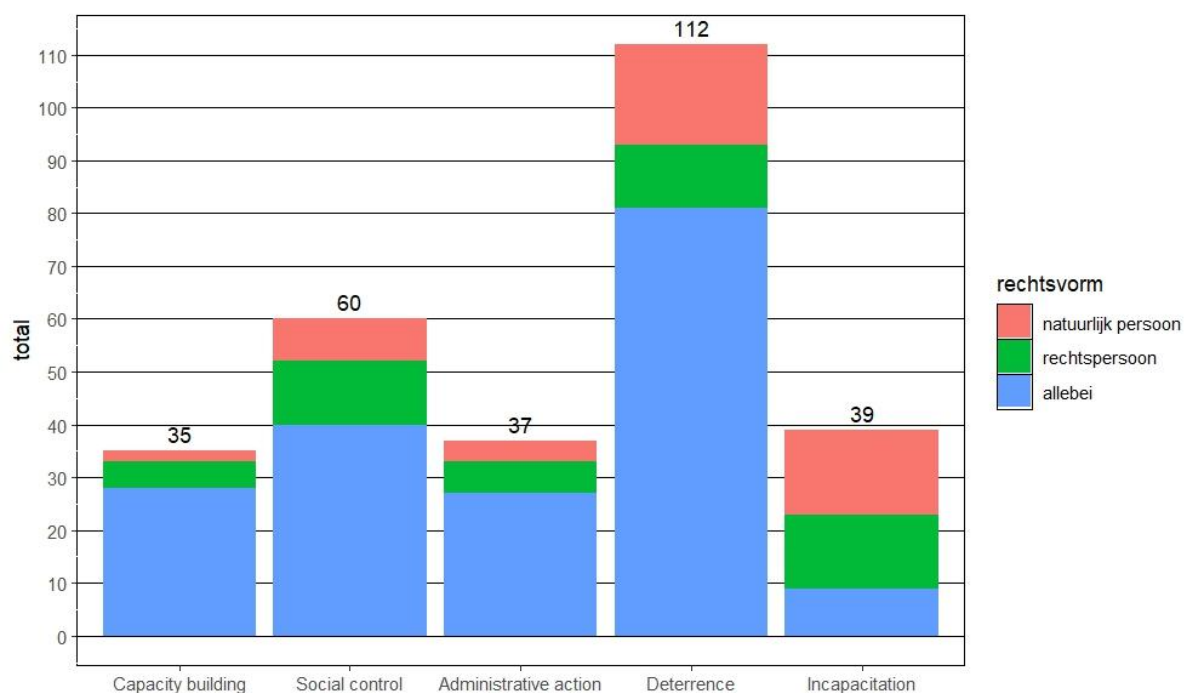
Strafrecht	Bestuursrecht	Civielrecht	Fiscaalrecht	Tuchtrecht	Niet-juridisch	N
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	228
Ja, tenzij	Ja, tenzij	Ja	Ja, tenzij	Ja	Ja	32
Nee	Ja, tenzij	Ja	Ja, tenzij	Ja	Ja	25
Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	1

3.2 Praktisch-organisatorische context

De praktisch-organisatorische context variabelen zijn ingevuld op basis van de inzichten van de onderzoekers. Om tot deze inzichten te komen werd waar mogelijk de interventie beschrijving in JUSTIA gebruikt en waar nodig informatie via o.a. overheidswebsites opgehaald. Kijken we naar het traject dat voorafgaat aan het opleggen of inzetten van een interventie, dan is het OM betrokken bij 162 interventies, de politie bij 116 interventies en vier andere bijzondere opsporingsdiensten (FIOD, NVA-IOD, ILT-IOD, Arbeidsinspectie) bij 109 interventies (zie Bijlage 6, Tabel B4). Deze organisaties spelen een hoofdrol in de activiteiten die leiden tot de meeste FINEC-interventies. Er is voorts een groot aantal organisaties dat is betrokken bij het traject dat voorafgaat aan het opleggen of inzetten van interventies, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst (n=14), Autoriteit Financiële Markten (AFM) (n=10), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (n=6) en Kamer van Koophandel (KvK) (n=1). Dit kan duiden op een mate van specialisatie in de route voorafgaand aan de interventies. Met andere woorden: het FINEC-veld kent veelheid aan betrokken partners bij het handhaven, opsporen en melden van FINEC.

In Figuur 4.5 zien we het aantal interventies op de verschillende treden van de escalatieladder.¹⁸ We hebben de aantallen opgesplitst per rechtsvorm waar de interventie op is gericht (natuurlijk persoon, rechtspersoon of allebei). De trede van de escalatieladder waarop de meeste interventies geplaatst kunnen worden, is *deterrence* met 110 interventies, gevolgd door *social control* met 61 interventies. Wat opvalt, is dat de hoogste trede, *incapacitation*, het meest divers is qua rechtsvorm van de verdachte/betrokkene, wat aangeeft dat interventies op dit niveau meer toegespitst zijn op specifieke daders dan interventies op lagere niveaus.

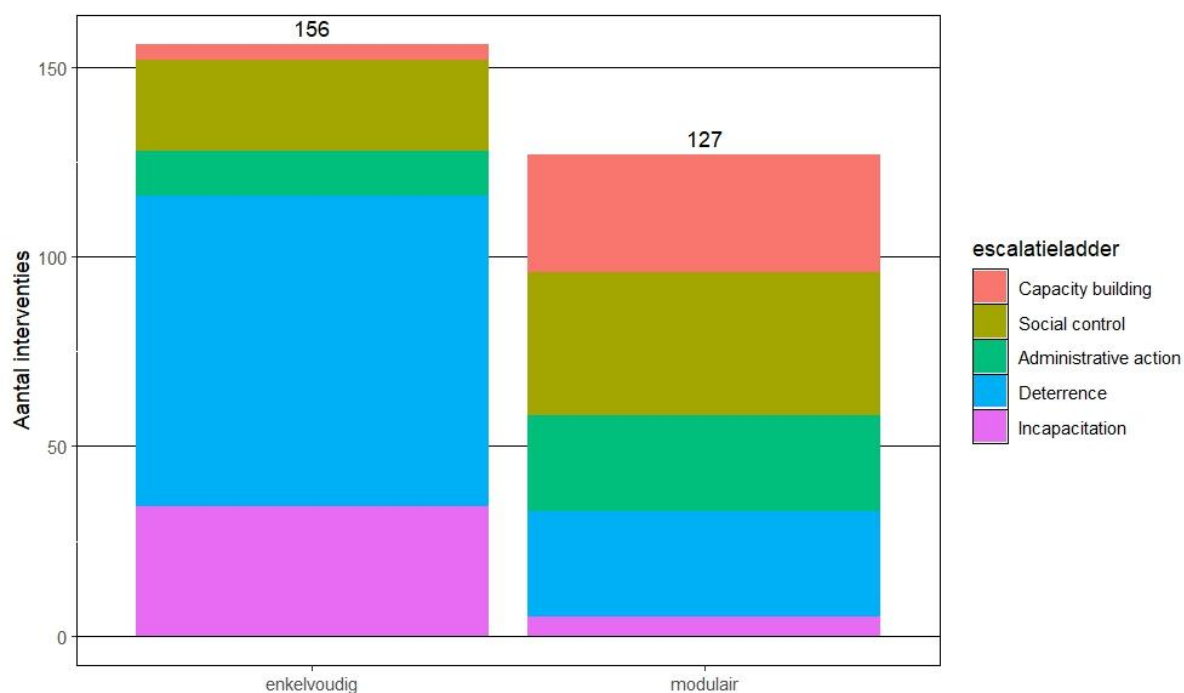
¹⁸ Zie hoofdstuk 1, paragraaf 4 en hoofdstuk 2, paragraaf 6 voor uitleg over de escalatieladder.



Figuur 4.5 Aantal interventies op de escalatieladder uitgesplitst per rechtsvorm

De duur van verschillende interventies wisselt sterk. De minimale en maximale duur van een interventie bleek voor de meeste interventies een lastige of voor sommige interventies een irrelevante variabele om te scoren, aangezien hiervoor van slechts 67 interventies informatie beschikbaar was. Voorbeelden van de geïdentificeerde minimale en maximale duur zijn de *taakstraf* met een duur tussen 2 en 240 uur; een *interventie door vermogensbeheer* die permanent is doordat een vermogensbeheer de relatie met een klant beëindigd; een *faillissementsgijzeling door curator* die maximaal 30 dagen duurt. Veel interventies hebben een variabele duur, die afhankelijk is van de specifieke feiten en omstandigheden, en voor een deel van de interventies staat -de duur niet vast. Een goed voorbeeld hiervan is het *opschorten van handel in financiële instrumenten door Autoriteit Financiële Markten*; dit is veelal een tijdelijke maatregel, die kan worden opgeheven als hiervoor geen noodzaak meer bestaat.

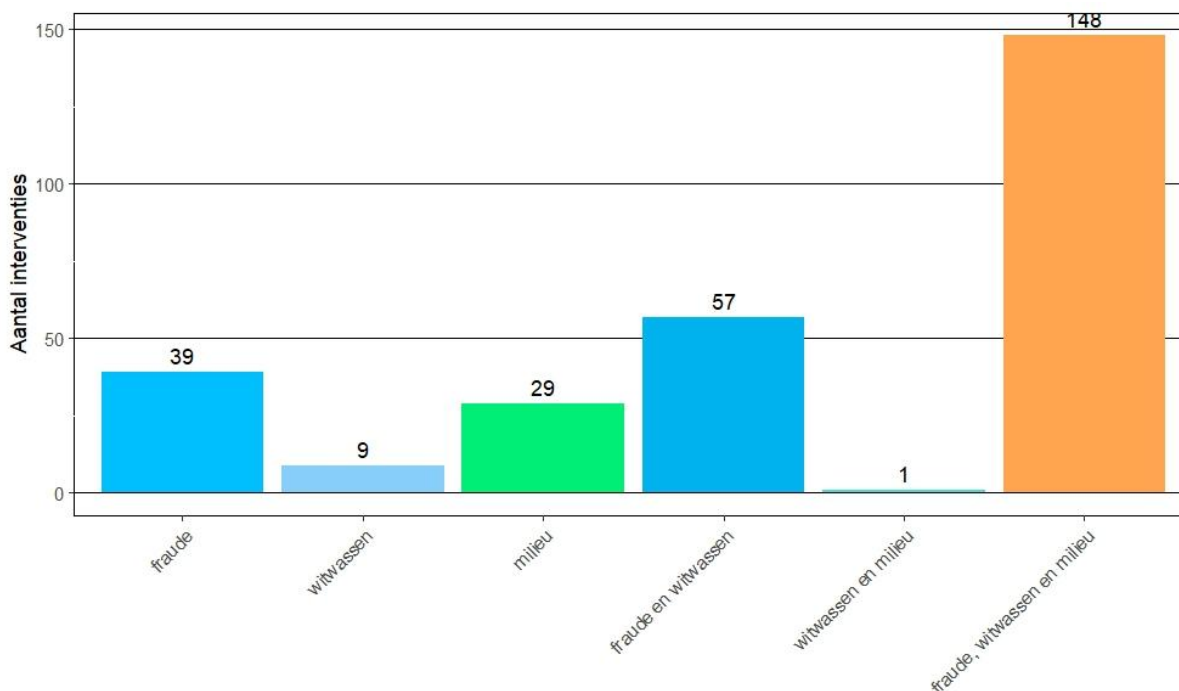
In Figuur 4.6 zien we een overzicht van de interventies die enkelvoudig en modulair zijn. Deze zijn opgesplitst per trede van de escalatieladder. De meeste interventies zijn enkelvoudig (n=156), maar er is een substantiële deel dat modulair is (n=127), wat wil zeggen dat de interventie flexibel is in hoe het geïmplementeerd kan worden en er zodoende anders uit kan zien afhankelijk van de context of de dader. Enkelvoudige interventies zijn minder vaak gevonden op de eerste drie treden van de escalatieladder. Modulaire interventies daarentegen zijn minder vaak op de hoogste twee treden van de escalatieladder aangetroffen. Een mogelijke verklaring is dat de meer ingrijpende en punitieve interventies op de hoogste twee treden van de escalatieladder een wettelijke basis behoeven en dus op zichzelf – enkelvoudig – wettelijk zijn geregeld. De lagere treden van de escalatieladder zijn daarentegen in essentie eerder modulair van aard, omdat ze gericht zijn op *capacity building* en *social control*. Om dit te bereiken, spelen contextuele factoren een rol in de manier waarop een interventie wordt uitgevoerd en zal die afhankelijk van de context aangepast worden.



Figuur 4.6 Enkelvoudige en modulaire interventies opgesplitst bij escalatieladder

3.3 Criminogene context

De criminogene context variabelen zijn wederom ingevuld op basis van de inzichten van de onderzoekers. Om tot deze inzichten te komen werd voor elke interventie de beschrijving in JUSTIA gebruikt en waar nodig informatie van o.a. overheidswebsites opgehaald. Figuur 4.7 geeft het aantal interventies aan dat per delict type (fraude, witwassen, milieucriminaliteit) opgelegd of ingezet kan worden. We zien dat de meeste interventies voor alle drie de FINEC-vormen kunnen worden gebruikt. Daarnaast is er een redelijk groot aantal dat voor zowel fraude als witwassen gebruikt kan worden, maar niet voor milieucriminaliteit. Hierbij kunnen we bijvoorbeeld denken aan interventies die opgelegd worden door de AFM. Daarentegen zijn interventies opgelegd door bijvoorbeeld omgevingsdiensten enkel gericht op milieucriminaliteit. De combinatie fraude en milieu komt niet voor.



Figuur 4.7 Aantal interventies per FINEC-vorm

De meeste interventies die zich op een rechtspersoon richten, doen dat op microniveau, met andere woorden, het niveau van de overtredende onderneming, (n=192). Een voorbeeld hiervan is *ontzetting ondernemingsrechten of –voordelen*. In totaal zijn 16 interventies gericht op macroniveau, 13 op mesoniveau, en nog eens 13 op zowel het micro- als mesoniveau. Een voorbeeld van een interventie op mesoniveau is *anderbeslag*.¹⁹ Deze interventie wordt gecategoriseerd als mesoniveau omdat er een derde partij bij betrokken is. Een voorbeeld van een interventie op macroniveau is *het informeren van een wetgever over criminaliteitsfenomeen zodat zij actie kan ondernemen*. Deze interventie is als macro gecodeerd omdat het invloed beoogt uit te oefenen op het beleids- en wetgevingniveau en niet op individuen of organisaties. Als we kijken naar interventies die gericht zijn op natuurlijke personen, dan kan het merendeel tegen elke natuurlijke persoon worden ingezet (n=199). Van de overige interventies zijn er 27 gericht op mensen met een bepaald beroep, een bepaalde positie binnen een organisatie, zoals bestuurder of leidinggevende, of een bepaald type ondernemer. Verder zijn er interventies die alleen opgelegd kunnen worden op bestuurders (n=3), leidinggevers (n=3), of ondernemers (n=2).

Kijken we naar het bereik van interventies in termen van hoeveel mensen ze bereiken of beïnvloeden, dan blijkt dat de overgrote meerderheid (n=211) een smal bereik heeft (voorbeeld: *rechterlijk pardon*), terwijl een aantal (n=36) een smal of breed bereik heeft, afhankelijk van de situatie (voorbeeld: *ontzetting ondernemingsrechten of –voordelen*), en een aantal (n=35) een breed bereik heeft (voorbeeld: *storting geldbedrag in fonds*). Een vergelijkbaar beeld is te zien voor het bereik van interventies in de bredere samenleving. Een ruime meerderheid van de interventies (n=205) heeft een beperkt bereik (voorbeeld: *afpakken van criminele erfenis*),

¹⁹ *Anderbeslag* is het leggen van conservatoir beslag op voorwerpen die aan een ander toebehoren dan aan degene aan wie de geldboete, de ontnemingsmaatregel of de schadevergoedingsmaatregel is opgelegd (JUSTIA, n.d.).

een aantal (n=26) een beperkt tot breed bereik, afhankelijk van de situatie (voorbeeld: *interventies gericht op stopzetten overtreding door gemeente*), en een niet onbelangrijk aantal (n=51) heeft een breed bereik binnen de samenleving (voorbeeld: *het delen van informatie (bijvoorbeeld via een persbericht) door omgevingsdienst*).

In totaal zijn er 52 interventies waarbij de interventie zelf een gevolg hebben voor het geïdentificeerde slachtoffer (n=52). Bijvoorbeeld *openbaarmaking rechterlijke uitspraak en storting geldbedrag in fonds* worden verondersteld gevolgen te hebben voor de slachtoffer(s).

4. Conclusie

Dit hoofdstuk geeft een empirische beschrijving van 283 interventies voor de aanpak van FINEC op geaggregeerd niveau. Op systematische wijze zijn gegevens verzameld over de juridische, praktische en criminogene context waarin deze interventies worden toegepast. Gegevens over de juridische context werden rechtstreeks uit JUSTIA gehaald door gebruik te maken van de ordeningskaders en categorieën ingebouwd in de webapplicatie. De informatie over de praktische en criminogene context van de interventies werd door de onderzoekers veelal uit de beschrijvingen in JUSTIA afgeleid en waar mogelijk aangevuld met onlinebronnen. Dit leidt tot de volgende conclusies.

4.1 Juridische/beleidscontext: brede toepasbaarheid, veel combinatiemogelijkheden

De analyse laat zien dat het merendeel van de interventies breed inzetbaar is voor uiteenlopende feiten, van lichte overtredingen tot ernstige misdrijven (waarvoor straffen van meer dan 12 jaar kunnen worden opgelegd). Slechts een klein deel van de interventies is exclusief voor lichte feiten bedoeld (n=16). Ook blijkt dat het merendeel van de interventies toepasbaar is op zowel natuurlijke personen als rechtspersonen, wat begrijpelijk is gezien de aard van FINEC. Van de 283 interventies zijn er 54 niet-juridisch. Dit onderstreept dat er een ruimte hoeveelheid alternatieve interventies beschikbaar zijn voor de aanpak van FINEC. We kunnen concluderen dat het scala aan interventies om FINEC te bestrijden breed is.

Wat betreft de beoogde doelen van de interventies blijkt dat 'stoppen en verstoren' (130 interventies, 46%) en 'voorkomen van recidive door barrières op te werpen' (88 interventies, 31%) doelen zijn waarvoor relatief veel opties ter beschikking zijn. Voor andere doelen, zoals schadeherstel of beleidsbeïnvloeding, zijn minder interventies beschikbaar. Dit duidt op een voornamelijk preventieve en beheersgericht interventieaanbod.

De betrokkenheid van partners van het OM, zoals de politie en bijzondere opsporingsdiensten (FIOD, NVWA-IOD, ILT-IOD) wijst op een sterk netwerk van ketenpartners in de uitvoering. De interventies vragen om maatwerk, gezien de grote variatie aan betrokken partijen voorafgaand aan oplegging en tijdens de executie. In totaal zijn 91 organisaties geïdentificeerd die een rol kunnen spelen in de uitvoering, waarbij CJIB, OM en Reclassering het meest frequent betrokken zijn. Uit de voorgaande analyse blijkt dat het overgrote deel van de interventies (n=227) wettelijk gezien geschikt is om gecombineerd te worden met interventies uit andere rechtsgebieden. Vooral niet-punitieve interventies, zoals civielrechtelijke of niet-juridische maatregelen, kunnen breed worden gecombineerd. Punitieve maatregelen, zijnde strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of fiscaalrechtelijk vereisen meer

voorzichtigheid bij oplegging vanwege het *ne bis in idem* beginsel en het *una via* beginsel, die dubbele bestraffing voor hetzelfde feit verbieden.

4.2 Praktisch-organisatorische context: complexe uitvoeringsstructuur, diversiteit langs de escalatieladder

Het OM werkt samen met een groot hoeveelheid partners op het FINEC-terrein. De betrokkenheid van organisaties zoals de politie en bijzondere opsporingsdiensten (FIOD, NVWA-IOD, ILT-IOD), maar ook spelers als gemeentes, omgevingsdiensten en de Douane, wijst op een breed netwerk van ketenpartners in de uitvoering. De interventies vragen om maatwerk, gezien de grote variatie aan betrokken partijen voorafgaand aan oplegging en tijdens de executie van interventies.

De escalatieladder, gebaseerd op het model van *responsive regulation*, laat zien dat het zwaartepunt voor het FINEC-interventie-aanbod ligt bij *deterrence* (n=110) en *social control* (n=62). Dat er veel interventies binnen deze twee treden vallen, suggereert dat er voldoende flexibiliteit en aanbod is om een graduele en proportionele inzet van interventies mogelijk te maken. Het is echter de vraag of interventies in de praktijk ook zo worden toegepast. Op basis van de verzamelde informatie kan die vraag niet beantwoord worden. Opvallend is dat de zwaardere maatregelen (*incapacitation*) vaker enkelvoudig zijn en specifiek zijn toegesneden op bepaalde rechtsvormen. Tot slot is er een soort van evenwicht tussen enkelvoudige (n=156) en modulaire (n=126) interventies, waarbij modulair interventies vooral toepasbaar zijn op de lagere treden van de escalatieladder, en enkelvoudige interventies meer voorkomen bij hogere treden van de escalatieladder.

4.3 Criminogene context: brede toepasbaarheid, beperkte focus op slachtofferschap

De interventies zijn in grote mate inzetbaar voor alle drie de typen FINEC-delicten: fraude, witwassen en milieucriminaliteit. Er is een dominante focus op het microniveau, vooral op rechtspersonen (n=192), met slechts een beperkt aantal interventies gericht op het meso- en macroniveau. Voor natuurlijke personen geldt dat het merendeel generiek toepasbaar is, met een kleiner aantal gericht op specifieke beroepsgroepen of functies. De reikwijdte van het merendeel van de interventies (n=211) is smal in reikwijdte; slechts een klein deel heeft een breed bereik. Bij 52 interventies heeft de interventie gevolgen voor het slachtoffer.

4.4 Overige conclusies

Het doel van de bovenstaande analyse is niet alleen het inventariseren van het bestaande interventieaanbod in de aanpak van FINEC-gerelateerde criminaliteit, maar ook het blootleggen van patronen in gebruik, reikwijdte, combinatiepotentieel en lacunes. De analyse laat zien dat het interventieaanbod voor FINEC rijk en divers is, met een breed scala aan juridisch en organisatorisch ingebedde maatregelen die elkaar kunnen aanvullen. Het is een veld dat complex is vanwege het grote aantal organisaties dat betrokken kan zijn; zowel voorafgaand aan het opleggen, ten tijde van het opleggen, als bij de executie van de interventie. Dat het veld complex is kan voor flexibiliteit zorgen, bijvoorbeeld door het grote aantal betrokkene partners of beoogde doelen. Hierdoor biedt complexiteit ook kansen. Dit is ook terug te zien in het aantal interventies dat zich in de onderste twee treden van de escalatieladder bevindt. Het brede aanbod aan opties voor *capacity building* en *social control*, gecombineerd met het feit dat er weinig belemmeringen zijn voor het combineren van interventies, wijst op

een instrumentarium dat veel mogelijkheden biedt om af te stemmen op de behoeften van specifieke contexten en casussen.

De empirische beschrijving laat niet alleen zien welke informatie beschikbaar is, maar ook welke ontbreekt. Er zijn weinig juridische belemmeringen gevonden voor het combineren van verschillende typen interventies. Toekomstige onderzoek zou kunnen vaststellen welke interventies daadwerkelijk potentie hebben om gecombineerd te worden. Om dit inzichtelijk te maken, zouden praktijkvoorbeelden verzameld en toegevoegd kunnen worden aan JUSTIA. Een ander kenmerk dat we in de analyse hebben gescoord, is de positie van een interventie op de escalatieladder. Ook deze positionering zou opgenomen kunnen worden in JUSTIA, wellicht zelfs als een ordeningskader. Een andere suggestie voor uitbreiding is om, naast de plaats op de escalatieladder, suggesties te doen voor interventies die één trede hoger of lager liggen. Op die manier kan de interventie beter worden geplaatst en begrepen binnen het kader van *responsive regulation*.

De beschrijving op een geaggregeerd niveau geeft een beeld van het brede veld van FINEC-interventies. Het heeft echter weinig kwalitatieve en contextuele details gegeven, zoals hoe vaak bepaalde interventies (uit de verschillende treden van de escalatieladder) worden toegepast, hoe vaak en welke interventies worden gecombineerd, hoe in praktische zin de samenwerking tussen de verschillende betrokkenen partijen loopt, et cetera. Om deze informatie te vergaren voor alle FINEC-interventies die wij hebben beschreven, is verder (grootschalig) onderzoek nodig. Om mogelijke patronen en thema's te identificeren, is een kleiner aantal interventies geselecteerd ten behoeve van verdiepingsonderzoek. Het volgende deel van het onderzoek richt zich op acht specifieke FINEC-interventies.

Fase 2 Verdieping

Hoofdstuk 5

Selectie interventies voor verdieping

1. Introductie

In de eerste fase van dit onderzoek is het brede terrein van FINEC-interventies verkend. De huidige wetenschappelijke literatuur over het effect van interventies voor de aanpak van FINEC is verzameld en beschreven. Op basis van parlementaire stukken en beleidsdocumenten zijn de praktische en juridische voorwaarden en de omstandigheden in kaart gebracht waaronder (combinaties van) strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies worden toegepast. Vervolgens is een geaggregeerde empirische beschrijving van het FINEC-instrumentarium gepresenteerd. Deze analyses geven een beeld van de huidige kennis over de beschikbaarheid van het instrumentarium voor de aanpak van FINEC en de empirische onderbouwing van de effectiviteit. De volgende fase van het onderzoek betreft een verdiepende analyse van een aantal specifieke FINEC-interventies. Het doel van deze fase is kennis en inzicht te verkrijgen in de vermeende werkzaamheid van deze interventies en de ervaring van de zogeheten professionals met deze interventies in de praktijk. In deze fase we kijken naar de theoretische onderbouwing van de werkzaamheid van interventies (planevaluatie) en of en hoe dat vertaald wordt in de praktijk (procesevaluatie).

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe, en op basis van welke criteria, de selectie heeft plaatsgevonden van de interventies die nader bestudeerd zijn in deze verdiepingsslag. De resultaten van de plan- en procesevaluatie van deze geselecteerde interventies worden gepresenteerd in de hoofdstukken 6 en 7.

2. Selectie

De interventies die in de verdiepende fase van het onderzoek onderworpen worden aan een plan- en een procesevaluatie zijn op basis van een aantal criteria geselecteerd. Ten eerste is voor een combinatie van **strafrechtelijke, niet-strafrechtelijke en niet-punitieve interventies** gekozen, zodat kan worden gekeken naar de potentie van alternatieve interventies buiten de strafrechtsketen naast het bestaande strafrechtelijke interventiearsenaal. Met ‘niet-punitieve interventies’ worden interventies bedoeld met een niet-vergeldend karakter (omdat ze, bijvoorbeeld op preventie of schadeherstel richten). Ten tweede is ervoor gekozen de focus te richten op interventies die vooralsnog **weinig worden gebruikt**. Dit criterium komt voort uit de wens om onderbenutte en of minder bekende interventies mee te nemen. Ten derde is besloten dat de geselecteerde interventies tezamen *alle* treden van de **escalatieladder**, zoals besproken in eerdere hoofdstukken, representeren. Ten vierde moesten met de geselecteerde interventies tezamen de aanpak van **alle drie de vormen van FINEC**, fraude, witwassen en milieucriminaliteit, betreffen. Tot slot zijn interventies geïncludeerd die het potentieel hebben

tegemoet te komen aan het doel **uitstraling naar de maatschappij**, aangezien dit een algemene ambitie is bij het treffen van interventies tegen FINEC (De Crom e.a., 2022).

Het zogenoemde uitstralen naar de maatschappij van een interventie kan op verschillende manieren bereikt worden. De aanpak van FINEC kan bijvoorbeeld directe impact hebben op de omgeving waarin een interventie is uitgevoerd. Uitstraling naar de maatschappij kan ook gerealiseerd worden door informatie over de aanpak in concrete zaken van FINEC naar buiten te brengen. Hiervoor hoeft niet altijd gedacht te worden aan reguliere nieuwskanalen; de communicatie kan zich ook richten op specifieke doelgroepen waarin zich potentiële daders bevinden, zoals via vakbladen. In dat geval wordt ‘de maatschappij’ beperkt tot een specifiek werkveld of tot een groep mensen die een specifieke functie uitoefent. Als we ervan uitgaan dat deze potentiële daders rationele afwegingen maken, kan de uitstraling naar de maatschappij een afschrikkend en generaal preventief effect hebben. In het geval van niet-rationele daders kan het stimuleren van maatschappelijk toezicht en sociale controle daarentegen een andere uitkomst opleveren. Een ander doel dat mogelijk bereikt wordt met uitstraling naar de maatschappij is dat het kan bijdragen aan het vertrouwen in de maatschappij in het functioneren van het juridische systeem (Grimmelikhuijsen & Klijn, 2015).

Op basis van het empirisch-beschrijvende deel van het onderzoek hebben de onderzoekers een lijst samengesteld met interventies die mogelijk geschikt zouden zijn voor de verdiepende fase. Deze lijst, waarop de interventies gegroepeerd waren per trede van de escalatieladder, werd samen met de criteria voorgelegd aan een viertal experts. Er hebben afzonderlijke gesprekken plaatsgevonden met drie medewerkers van het OM en één gesprek met een medewerker van de ILT. De centrale vraag in deze gesprekken was of deze interventies kansrijk zouden kunnen zijn voor een effectieve en efficiënte aanpak van FINEC. De respondenten reflecteerden op de geschiktheid van onze suggesties in het licht van de selectiecriteria, en kwamen met enkele alternatieve suggesties. Ook de leden van de begeleidingscommissie zijn geraadpleegd. Uiteindelijk hebben we op basis hiervan acht interventies geselecteerd.

3. De geselecteerde interventies

De acht geselecteerde interventies staan weergegeven in Tabel 5.1. Alle vijf de treden van de escalatieladder zijn vertegenwoordigd in deze selectie: de niveaus 4 is vertegenwoordigd met drie interventies, niveau 3 is vertegenwoordigd met twee interventies en de niveaus 1, 2 en 5 met één interventie. Met uitzondering van de afroomboete en de SAM-procedure, zijn alle geselecteerde interventies punitief noch strafrechtelijk. Het selecteren van interventies met een uitstraling naar de maatschappij bleek lastig; vier van de acht interventies voldoen duidelijk aan dit criterium. Alle drie de vormen van FINEC (fraude, witwassen en milieucriminaliteit) zijn vertegenwoordigd in de selectie. In het navolgende lichten we, per geselecteerde interventie, de keuze toe.

Campagnes voeren om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten, is overduidelijk een interventie waarmee uitstraling naar de maatschappij wordt beoogd. Op voorhand was bekend uit de literatuur (bijvoorbeeld, Kruisbergen, 2005) dat de effectiviteit van deze interventie niet vanzelfsprekend was en dat er de mogelijkheid was van

tegenovergestelde effecten. Dit roept vragen op over de ervaringen met campagnes in de praktijk. Het *bestuurlijk signaal* en de *bestuurlijke rapportage* worden vaak door elkaar gehaald in de praktijk, maar hebben duidelijk andere doelen en worden ingezet door verschillende organisaties. Waar het bestuurlijke signaal betrekking heeft op het aankaarten van een systematisch probleem, betreft de bestuurlijke rapportage het gebruik van het bestuursrecht naar aanleiding van een strafrechtelijk onderzoek. Het feit dat beide interventies vragen om samenwerking tussen organisaties vanuit zowel de strafrechtelijke als de niet-strafrechtelijke keten, maakten deze interventies interessant voor het verdiepende onderzoek. De *SAM-procedure* (SAM: Snelle Afdoening Milieu) had de interesse gewekt van de onderzoekers tijdens het empirisch-beschrijvende onderzoek van interventies in JUSTIA. De literatuur liet tegenstrijdige effecten zien voor boetes, vooral bij de aanpak van milieucriminaliteit. Hoe dat uitpakt voor de SAM-procedure, wat in essentie leidt tot een boete, wilden we graag nader onderzoeken. Ook de snelheid van de SAM-procedure, alsmede de mogelijkheid om de strafrechtketen te ontlasten, maakte deze interventie relevant voor nader onderzoek. Een *website uit de lucht halen of houden door een opsporingsdienst* werd relevant bevonden omdat het aan beide typen uitstraling naar de maatschappij tegemoetkomt en het heeft de potentie om direct en voortvarend criminaliteit aan te pakken en slachtofferschap te voorkomen. Het *normoverdragende gesprek* en de *waarschuwingbrief* zijn interventies uit de kern van de escalatieladder. De belangstelling voor praktijkervaringen met deze interventies is gewekt, vooral met betrekking tot de vraag waarom in de praktijk juist voor deze specifieke interventies wordt gekozen in plaats van voor lichtere of zwaardere alternatieven. De *afroomboete* kwam zowel uit de gesprekken met de experts als uit de verkenning van het FINEC-instrumentarium in hoofdstuk 4 naar voren als interessante interventie. Inzet van de afroomboete kan ervoor zorgen dat misdaad niet loont en dat bovendien de strafrechtelijke keten wordt verlicht. Als laatste zijn *tuchtrechtelijke interventies* geselecteerd. Tuchtrechters hebben meerdere interventies in hun arsenaal. Nadere bestudering hiervan werd om meerdere redenen interessant geacht. Want hoe frequent wordt het tuchtrecht toegepast en wat is er bekend over de effectiviteit en efficiëntie? De reeds bestaande en potentiële mogelijkheden voor samenwerking met partners uit de strafrechtketen was ook een reden om deze groep interventies te selecteren.

Als we kijken naar de informatie over deze interventies volgens JUSTIA dan blijkt dat vrijwel alle klassieke strafdoelen geadresseerd worden, namelijk, stoppen en verstoren, schadeherstel overheid en ontneming, vergelden: bestraffen pleger, voorkomen recidive door opwerpen barrières, voorkomen recidive door afschikken, voorkomen recidive door gedragsbeïnvloeding, generale preventie: normstellen, generale preventie: beschermen, generale preventie: activeren sector, en agenderen beleid. Uitzonderingen zijn van schadeherstel voor de gemeenschap en het slachtoffer. We zien ook dat alle interventies, op één na, buiten het strafrecht vallen. Er is een grote verscheidenheid aan partners betrokken bij deze interventies, zowel bij de oplegging als bij de uitvoering.

Tabel 5.1 Geselecteerde interventies: Selectiecriteria

Niveau Escalatie- ladder	Interventie naam	Niet-punitief	Niet- strafrechtelijk	Uitstraling naar maatschappij via breed bereik van de interventie in de maatschappij	Uitstraling naar maatschappij via publicatie	Fraude	Witwassen	Milieu
1	Campagnes voeren om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten	X	X	X	X	X	X	X
2	Bestuurlijke signaal	X	X	X		X	X	X
3	Website uit de lucht halen of houden door opsporingsdienst	X	X	X	X	X	X	X
3	Normoverdragend gesprek of waarschuwingsbrief door omgevingsdienst	X	X					X
4	SAM-procedure door waterschap of omgevingsdienst		X					X
4	Bestuurlijke rapportage	X	X			X	X	X
4	Afroomboete					X	X	X
5	Tuchtrechtelijke interventies via de Tuchtcommissie Banken, Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, Accountantskamer, en Nederlandse Orde van Administratie- en Belastingdeskundigen	X	X		X	X	X	

Hoofdstuk 6

Planevaluatie

1. Inleiding en methoden

Voor de acht geselecteerde interventies is een planevaluatie uitgevoerd. Per interventie wordt eerst, voor zover aanwezig, het juridische kader beschreven. Voor elke interventie is een literatuurstudie verricht. Op basis daarvan worden de theoretische onderbouwing en de potentiële effectiviteit beschreven. Net als in het eerdere literatuurhoofdstuk is zowel grijze literatuur meegenomen als wetenschappelijke literatuur. De grijze literatuur was vooral een bron van informatie over de doelen en veronderstelde toepassing van de interventies in Nederland. De wetenschappelijke literatuur gaf informatie naar de werking uit studies uitgevoerd in binnen- en/of buitenland. Anders dan in het eerdere literatuurhoofdstuk is nu niet alleen gekeken naar toepassingen van de geselecteerde interventies op het terrein van FINEC, maar is ook evaluatieonderzoek meegenomen dat van toepassing is op deze interventies op andere terreinen.

Na het in beeld brengen van de aard en omvang van het probleem waarop de interventie zich richt, volgt de vraag wat het veranderingsmodel is van de interventie en welke (wetenschappelijke) theorie dit model ondersteunt. De impacttheorie van een interventie beschrijft de beoogde causale werking, welke vervolgens getoetst kan worden aan kennis uit de wetenschappelijke literatuur. Volgens Pawson behelst dit *'[t]he mechanism explains what it is about the system that makes things happen'*. Het is dus belangrijk om de causale mechanismen en theorieën achter de interventies grondig en duidelijk te beschrijven en evalueren, zodat later gevonden effecten, het uitblijven van gemeten effecten of mogelijke neveneffecten verklaard kunnen worden. Voor elk van de geselecteerde interventies wordt het beoogde causale mechanisme in beeld gebracht en vervolgens geëvalueerd. Onderzocht wordt of de interventie logisch in elkaar zit en of de vermeende causale verbanden ondersteund worden door kennis uit de literatuur of praktijk.

In het navolgende wordt voor elk van de acht geselecteerde interventies achtereenvolgens besproken: de achtergrond en ratio van de interventie, het geldende juridisch kader, de beoogde doelen, de mogelijkheden voor toepassingen gecombineerd met andere interventies en ten slotte de resultaten van het literatuuronderzoek naar de toepassing en effecten van deze interventies voor de aanpak van FINEC en in eventuele andere contexten.

2. Resultaten

2.1 Campagne voeren om risicobewustheid en meldingsbereidheid te vergroten

2.1.1 Achtergrond en ratio van de interventie

Het voeren van campagnes om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten, is erop gericht om allerhande criminaliteitsfenomenen en -risico's onder de aandacht te brengen van burgers en (maatschappelijke) organisaties. Op deze manier proberen verschillende publieke actoren, zoals het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het OM, onder meer gewenst gedrag te stimuleren en te voorkomen dat burgers en (maatschappelijke) organisaties slachtoffer worden van criminele gedragingen. Gelet op de verschillende vormen die deze campagnevoering kan aannemen, zijn de thematiek, vorm en duur sterk contextafhankelijk. Vanwege het open karakter van deze interventie kan deze worden ingezet voor de preventie en bestrijding van allerhande verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit (JUSTIA, n.d.).

2.1.2 Wettelijke grondslag

Er is geen duidelijk, strak omlijnd juridisch kader ten aanzien van de inzet van campagnes om risicobewustzijn en meldingsbewustzijn te vergroten. Een directe wettelijke grondslag hiervoor ontbreekt.

2.1.3 Doelbinding bij de toepassing van de interventie

Deze interventie kan verschillende doelen dienen. Hierbij kan gedacht worden aan: bewustwording creëren (onder een specifieke doelgroep), burgers activeren en betrekken, meldings- of aangiftebereidheid verhogen en slachtofferschap voorkomen (JUSTIA, n.d.). Ter illustratie: met de campagne 'Vreemd of Verdacht' (Rijksoverheid, 2025) wil het Ministerie van Justitie en Veiligheid burgers actiever betrekken bij de strijd tegen ondermijning in hun eigen buurt. En met de campagne 'Laat je niet interneppen' (Veiliginternetten.nl, n.d.) wil het Ministerie van Justitie en Veiligheid burgers en (maatschappelijke) organisaties bewuster maken van de gevaren van cybercrime en online oplichting. Concluderend kan worden gesteld dat de verschillende doelen die door deze interventie worden beoogd met name gelegen zijn in generale preventie en het agenderen van beleid.

2.1.4 Combinaties met andere interventies

Deze interventie kan zowel worden ingezet als zelfstandige of als ondersteunende interventie. Deze procedure kan voorts worden gecombineerd met interventies uit andere rechtsgebieden, ook indien deze interventies een punitief karakter hebben.

2.1.5 Literatuurstudie en causale mechanismen

Literatuur over de effectiviteit van mediacampagnes als middel om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten, is te vinden in diverse vakgebieden. Zo is er bijvoorbeeld veel

onderzoek gedaan naar de werking van deze interventie op het terrein van volksgezondheid. Een meta-analyse naar de effectiviteit van massamediacampagnes ter stimulering van fysieke activiteit door volwassenen (Abioye, Hajifathalian & Danaei, 2013) laat zien dat een campagne kan leiden tot gedragsverandering wanneer deze zich richt op het bevorderen van een sociale norm. Dit effect is echter niet dusdanig dat verwacht mag worden dat een significante afname van het ongewenste gedrag zal plaatsvinden. Er zijn echter ook genoeg studies naar mediacampagnes binnen de criminaliteits- en veiligheidsvelden. We hebben een aantal belangrijke publicaties geselecteerd om de theoretische basis en de aanbevelingen van de auteurs met betrekking tot de implementatie van mediacampagnes uit te lichten. We focussen op campagnes gericht op crimineel- en antisociaalgedrag.

In een relatief oude maar relevante studie evalueren Sacco en Silverman (1981) een misdaadpreventiecampagne ter voorkoming van delicten zoals vandalisme en diefstal, die via massamedia werd gelanceerd. De campagne vond plaats in een Canadese provincie en richtte zich zowel op slachtoffers als op daders. Door middel van pre- en posttest-enquêtes, afgenomen bij een aselecte steekproef burgers, werden zowel gedrag als percepties gerapporteerd. Ook werden gegevens over officiële misdaadcijfers verzameld. Hoewel een groot deel van de burgers aan de campagne werd blootgesteld, concludeerden de auteurs dat er geen significant effect was op het belang dat burgers hechten aan misdaadpreventie. Evenmin waren er significante veranderingen in gedrag (intenties daartoe of feitelijk gedrag) of in rapportage van criminaliteit. De auteurs wijzen er echter op dat het lastig is om het effect van een dergelijke campagne te meten aan de hand van misdaadstatistieken. De auteurs geven verklaringen voor het feit dat het onderzoek de effectiviteit van massamediacampagnes niet lijkt aan te tonen. Het onderwerp van de campagne was niet relevant voor het grote publiek, dat zich weinig zorgen maakte over criminaliteit. Als gevolg hiervan vonden de campagneboodschappen weinig aansluiting bij de waarden en beleving van het publiek. Bovendien was het ontwerp van de campagne volgens de auteurs niet goed: er werden meerdere oproepen gedaan, maar er werd geen duidelijk verband gelegd met het beoogde doel.

Een meta-analyse van studies naar het effect van massamediacampagnes gericht op het terugdringen van het rijden onder invloed gaf uiteenlopende resultaten (Yadav & Kobayashi, 2015). De auteurs concluderen dat mediacampagnes op zichzelf waarschijnlijk geen gedragsverandering teweegbrengen. Dit was echter lastig om te onderzoeken, omdat campagnes vaak worden uitgevoerd in combinatie met andere vormen van handhaving. Dit wordt ook besproken door Elder e.a. (2004) in een eerdere review naar het effect van campagnes tegen het rijden onder invloed. Zij vonden een effect van dit soort campagnes alleen als deze met andere interventies werden gecombineerd.

Allara e.a. (2015) vonden ook wisselende resultaten in een meta-analyse van studies die het effect onderzochten van mediacampagnes om illegaal drugsgebruik te verminderen. Sommige studies toonden zelfs iatrogene effecten aan, oftewel een toename van drugsgebruik. De auteurs concluderen dat de heterogeniteit van de gevonden resultaten wijst op de noodzaak van voorzichtigheid bij de implementatie van dergelijke campagnes en een grondiger begrip van de theoretische basis van gedragsverandering.

Kruisbergen (2005) onderzocht de theoretische basis van *deterrence*-campagnes die gebruikmaken van afschrikkingstactieken om het bewustzijn over risico's van criminaliteit te vergroten. Meer specifiek richtte deze studie zich op drugsmokkel naar Nederland via

Schiphol. Kruisbergen wijst erop dat het voor dit type interventies lastig is om de effectiviteit te bepalen. Hij stelt dat beleidsmakers er (ten onrechte) van uitgaan dat ongewenst gedrag voortkomt uit een gebrek aan kennis en dat dit met voorlichtingscampagnes effectief kan worden aangepakt. Na bestudering van meta-analyses over de werking van afschrikkingstactieken concludeert Kruisbergen dat de effectiviteit gebrekkig is en dat afschrikking zelfs een negatief effect kan hebben. Hij verwijst naar het beroemde Scared Straight-programma in de VS (Petrosino e.a., 2013). Hoewel het doel van dit programma was om delinquente jongeren door middel van een bezoek aan de gevangenis van het criminele pad te krijgen, bleek dat jongeren die in het programma hadden geparticipeerd een grotere kans hadden op recidive dan jongeren in een controleconditie. Kruisbergen concludeert dat afschrikkingstactieken alleen kunnen werken bij een duidelijk geïdentificeerde doelgroep, namelijk door hen ervan te overtuigen dat ze de risico's van crimineel gedrag hebben onderschat en de beloningen hebben overschat, en door hen aantrekkelijke of op zijn minst realistische alternatieven te bieden. De potentie van campagnes om gedragsverandering teweeg te brengen, mag volgens Kruisbergen niet worden overdreven of overschat.

In een meer recent overzichtsartikel benadrukken Kruisbergen en de Jonge (2023) de aanhoudende problemen met interventies, zoals mediacampagnes, bij de aanpak van ondermijning. Ze onderstrepen het belang van een goed begrip van de doelgroep en de achterliggende oorzaken van het gedrag waar de campagne zich op richt. McGuire e.a. (2021) voerden een *scoping review* uit van effectstudies naar publieke bewustheidscampagnes voor de politie en de bredere justitiële keten. Ook zij vonden wisselende resultaten voor de effectiviteit; en als er al effecten waren, dan waren die zwak. Een belangrijke conclusie was dat de boodschappen in campagnes consistent moeten zijn met het gedrag van de politie in het contact met het publiek. Deze bevindingen zijn interessant in het licht van de hierboven beschreven conclusie over sociale normen en hoe campagnes daaraan kunnen bijdragen. McGuire e.a. concluderen dat hoewel publiekscampagnes het bewustzijn van een probleem kunnen vergroten, niet verwacht mag worden dat alleen een campagne tot gedragsverandering zal leiden.

De (beperkte hoeveelheid) literatuur over de effectiviteit van massamediacampagnes laat zien dat het effect afhangt van het design van de studie en van de mate waarin de inhoud aansluit bij gedragsveranderingstheorieën. Een terugkerende conclusie in de studies is dat campagnes die louter informatie overbrengen of een beroep doen op angst, zelden tot structurele gedragsverandering leiden. Mechanismen die wel bijdragen aan effectiviteit zijn (onder meer) het creëren of versterken van sociale normen, het versterken van waargenomen urgentie en het aanreiken van haalbare en geloofwaardige handelingsalternatieven. Tegelijkertijd blijkt dat campagnes vaak onvoldoende zijn afgestemd op de doelgroep, zowel inhoudelijk als qua relevantie, wat het effect sterk ondermijnt.

De meeste studies laten zien dat massamediacampagnes slechts beperkte of wisselende effecten hebben, vooral wanneer ze geïsoleerd worden ingezet. Campagnes zijn effectiever wanneer ze ingebed zijn in bredere handavings- of maatschappelijke interventies. Daarnaast blijkt uit de literatuur dat een gebrekkig begrip van de doelgroep en de determinanten van het beoogde gedrag kan leiden tot geen of zelfs contraproductieve effecten. Vooral *deterrence*-campagnes hebben dit risico wanneer zij geen realistisch alternatief bieden of als de boodschap niet geloofwaardig overkomt.

2.2 Bestuurlijk signaal

2.2.1 Achtergrond en ratio van de interventie

Het bestuurlijk signaal heeft als doel om een bepaald fenomeen bloot te leggen, waarbij sprake is van legale maatschappelijke processen, zoals beleid of regelgeving, die worden gebruikt om criminele activiteiten te plegen of te faciliteren. Door middel van het bestuurlijk signaal kan aandacht worden gevraagd aan autoriteiten, zoals een minister of staatssecretaris, voor structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale processen (RIEC, n.d.; JUSTIA, n.d.).

2.2.2 Wettelijke grondslag

Er bestaat geen wettelijk kader voor het opstellen van een bestuurlijk signaal. Wel dient er een vaste procedure te worden gevolgd die is opgesteld door het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) (LIEC, 2024), bestaande uit een verplicht format en verplichte werkwijze.

Een bestuurlijk signaal kan worden opgesteld door een publieke partner die betrokken is bij de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, indien het geconstateerde knelpunt voldoet aan de volgende drie criteria (LIEC, 2024):

1. Er is sprake van **gebruik of misbruik van legale processen voor criminele doeleinden**;
2. Er is sprake van een **structureel knelpunt**;
3. Het signaal is **bestemd voor het landelijk niveau**.

2.2.3 Doelbinding bij de toepassing van de interventie

Een bestuurlijk signaal heeft als doel beleid te agenderen, door inzicht te geven in de geconstateerde knelpunten of kwetsbaarheden in de praktijk, zodat deze door middel van aangepast beleid of nieuwe wetgeving kunnen worden weggenomen (LIEC, 2024).

2.2.4 Combinaties met andere interventies

Aangezien het bestuurlijk signaal niet casusgericht, maar systeem- of fenomeengericht is, kan deze worden gecombineerd met andere interventies, ongeacht of deze van punitieve aard zijn.

2.2.5 Verhouding bestuurlijk signaal en bestuurlijke rapportage

Het bestuurlijk signaal dient niet te worden verward met de bestuurlijke rapportage. De bestuurlijke rapportage heeft als doel om informatie te verstrekken aan bestuursorganen op basis waarvan zij een eventuele bestuurlijke maatregel kunnen onderbouwen om criminaliteit te bestrijden of overlast gevende situaties te beëindigen. Deze interventie is dus casusgericht en kan in tegenstelling tot het bestuurlijk signaal ook Wpg- of Wjsg-informatie²⁰ bevatten (JUSTIA, n.d.).

²⁰ Wpg: Wet politiegegevens. Wjsg: Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

2.2.6 Literatuurstudie en causale mechanismen

Er zijn geen studies gevonden waarin onderzoek naar de effectiviteit van bestuurlijke signalen is onderzocht. Volgens JUSTIA heeft de interventie *bestuurlijk signaal opmaken* als een van de weinige interventies als doel ‘agenderen beleid’. Er zijn wel enkele publicaties gevonden over interventies die het agenderen van beleid beogen (Engels: *policy agenda setting*), die mogelijk informatie kunnen geven over de werkzaamheid van bestuurlijke signalen.

Birkland (2007, p.63) definieert agenderen van beleid als ‘*the process by which problems and alternative solutions gain or lose public and elite attention*’. Hij benadrukt dat een voorwaarde voor succesvolle agendasetting het vermogen is om een overtuigend verhaal te vertellen, welke een verklaring biedt voor een bepaalde uitkomst of probleem. Kingdon (1984) beschrijft zogenoemde *policy windows* die zich, vaak op een vaak onvoorspelbare en opportunistische manier, openen. Wanneer dit gebeurt, moeten stakeholders een verklaring voor het probleem en (een) haalbare oplossing(en) hebben. Een succesvol pleidooi voor specifieke issues of oplossingen vereist daarom, naast tijd en expertise, een zekere mate van ‘*being in the right place at the right time*’. Brugha en Varvazovszky (2000) laten in hun review het belang zien van het opbouwen van (in)formele netwerken en het vormen van strategische allianties. Hiermee wordt de kans op succes vergroot zodra een *policy window* zich opent.

2.3 SAM-procedure

2.3.1 Achtergrond en ratio van de interventie

De SAM-procedure (Snelle Afdoening Milieu) is een hybride procedure, waarbij het bewijs wordt aangeleverd door de omgevingsdiensten (bestuursrecht) en de interventie wordt opgelegd door het OM (strafrecht). De procedure beoogt tot snelle afdoening van eenvoudige overtredingen van milieuwetgeving te komen (JUSTIA, n.d.). Het is dus enkel van toepassing binnen het kader van milieucriminaliteit.

2.3.2 Wettelijke grondslag

De SAM-procedure, is een alternatieve procedure voor een bestuurlijke strafbeschikking fysieke leefomgeving bij eenvoudige overtredingen van milieuwetgeving, zoals de Omgevingswet en de Wet Milieubeheer (JUSTIA, n.d.; zie bijv. Omgevingsdienst Midden-Holland, 2024, p. 41). Er moet in dat geval sprake zijn van (1) een bekende verdachte, (2) die afstand heeft gedaan van eventueel inbeslaggenomen voorwerpen, (3) het moet gaan om een (zeer) recente zaak (max. 60 dagen), en (4) het proces-verbaal (SAM-PV) mag maximaal 20 pagina's omvatten (Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid fysieke leefomgevingsfeiten, 2025; Openbaar Ministerie, 2023).

Het SAM-PV inclusief bijlagen, waaruit het bewijs direct moet kunnen worden afgeleid, wordt opgemaakt door het openbaar lichaam en legt dit voor aan de officier van justitie. Vervolgens beoordeelt het OM of een schikkingsvoorstel kan worden gedaan. Het schikkingsvoorstel wordt vervolgens voorgelegd aan de overtreder. Bij acceptatie van het voorstel ontvangt de overtreder een strafbeschikking in de zin van artikel 257a Sv. Indien de

overtreder het voorstel afwijst, wordt een uitgebreid proces-verbaal opgemaakt en aan het OM voorgelegd (bijv. Omgevingsdienst Midden-Holland, 2024, p. 41; JUSTIA, n.d.).

2.3.3 Doelbinding bij de toepassing van de interventie

De interventie heeft als doel vergelding en preventie mogelijk te maken.

2.3.4 Combinaties met andere interventies

De SAM-procedure wordt altijd in combinatie met een strafbeschikking toegepast. Het betreft dus een ondersteunende interventie. Een strafbeschikking kan voorts bestaan uit een straf (geldboete en/of taakstraf) en/of een maatregel (bijvoorbeeld ontneming of schadevergoedingsmaatregel, zie artikel 257a Sv).

De SAM-procedure kan voorts worden gecombineerd met interventies uit andere rechtsgebieden, mits deze interventie geen punitief karakter heeft (vgl. art. 68 Sr, art. 243 Sv en 5:44 Awb).

2.3.5 Literatuurstudie en causale mechanismen

Over de effectiviteit van de SAM-procedure is geen literatuur gevonden. Wel is literatuur bestudeerd over aanverwante thema's. De SAM-procedure richt zich op milieucriminaliteit en bevindt zich op het snijvlak van de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak. We focussen eerst op studies die de mogelijke werkzame mechanismen van deze twee manieren van bestraffen bespreken. Uit bestudering van de literatuur kwamen enkele studies naar voren over het effect van boetes voor milieucriminaliteit. Daarna bespreken we een evaluatie die zich richt op een snelle procedure voor andere vormen van criminaliteit.

In onze literatuurstudie concluderen we dat het effect van boetes voor milieucriminaliteit wisselend is. Er is geen eenduidig verschil tussen de effecten van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke boetes. Zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke boetes laten geen of een beperkt effect zien (Algemene Rekenkamer, 2021; Almer & Goeschl, 2010; Earnhart & Segerson, 2012; Ghilagaber, 2017; Shimshack & Ward, 2007).

In een ander artikel (Faure & Svatikova, 2012), dat niet in het literatuuronderzoek is opgenomen omdat het niet aan de selectiecriteria voldeed, wordt gesteld dat strafrechtelijke en bestuursrechtelijke vormen van handhaving complementair zouden moeten worden ingezet. De onderzoekers maakte daarbij een externe en interne rechtsvergelijking tussen Nederland en Duitsland, waar een combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties wordt toegepast voor milieuovertredingen, alsook een vergelijking met België en het Verenigd Koninkrijk, waar voornamelijk strafrechtelijke sancties worden toegepast. De auteurs concluderen dat bestuursrechtelijke boetes efficiënter kunnen zijn en kunnen worden toegepast voor een breder scala aan milieuovertredingen. Bovendien is de kans op een bestuursrechtelijke sanctie groter in vergelijking met de (enkele) strafrechtelijke sancties, wat kan leiden tot een meer effectieve afschrikwekkende werking..

Linqvist e.a. (2024) vergeleken de hoogte van de daadwerkelijk opgelegde boetes met de hoogte van wat zij optimale boetes noemen, gebaseerd op de rationele-keuzetheorie. Een optimale boete is hoger dan de financiële winst van de overtreding. Ze concluderen dat de daadwerkelijke boetes significant lager waren dan de optimale boetes, en concluderen dat deze

aanpak volgens de rationele-keuzetheorie waarschijnlijk niet tot afschrikking zal leiden. Ze benadrukken de noodzaak van een systematische schatting van zowel de milieuschade als de economische winst als gevolg van milieuovertredingen.

Tal e.a. (2009) vergeleken de effectiviteit van strafrechtelijke handhaving in de strijd tegen milieuovertredingen met die van bestuursrechtelijke handhaving. Zij erkennen echter wel dat deze vergelijking lastig is, omdat de inzetbaarheid van de sancties van veel contextuele factoren afhankelijk is. Desalniettemin concluderen zij dat in vergelijkbare zaken strafrechtelijke sancties tot meer naleving leiden dan bestuursrechtelijke sancties. Zij concluderen dat de vrees voor een strafrechtelijke sancties, en een daarmee samenhangend stigma, een groter afschrikkend effect heeft dan een bestuursrechtelijke sanctie. De consequenties van een bestuursrechtelijke sanctie zijn dan ook minder duidelijk en hebben daardoor minder impact.

Voor de theoretische onderbouwing van het gebruik van boetes om milieudelicten en regelovertradingen aan te pakken, verwijzen veel studies naar het rationele-keuzemodel voor criminaliteit. De verwachting is dat als de kosten van een overtrading (een boete) hoger zijn dan het voordeel (financiële winst of besparing als gevolg van de overtrading), er sprake is van een afschrikkend effect. Hier moeten echter verschillende kanttekeningen worden geplaatst. Een factor van belang is de kans op detectie en bestraffing. Deze kans moet hoog genoeg zijn om afschrikkend te werken (Faure & Svatikova, 2012). Een andere bepalende factor is de financiële status van de overtredders; dat geldt met name wanneer het rechtspersonen betreft (Earnhart & Segerson, 2012). Linqvist e.a. (2024) stellen dat een boete van een bepaalde hoogte effectief kan zijn voor een natuurlijke persoon, maar niet noodzakelijk voor een rechtspersoon. Het effect van indirecte kosten, zoals reputatieschade en stigma ten gevolge van strafrechtelijke sancties, is echter onduidelijk. Almer en Goeschl (2009) concluderen dat het voor de rechter verschijnen een belangrijke afschrikkende werking kan hebben. Linqvist e.a. (2024) stellen dat dit ook relevant kan zijn voor een rechtspersoon, maar wijzen erop dat dit lastig te meten is.

De nadruk binnen de SAM-procedure op een snelle afdoening geeft aanleiding om breder te kijken naar literatuur over andere vraagstukken waarbij eveneens versnelde procedures zijn toegepast. De ZSM-aanpak (Zorgvuldig, Snel en op Maat) werd in 2011 ingevoerd met als doel een snelle afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit, zoals winkeldiefstal, vernieling en zakkenrollerij, om efficiënter en effectiever op te treden (Reclassering, n.d.; Strafrechtken.nl, n.d.). De onderliggende mechanismen zijn als volgt: door snel te handelen worden daders direct geconfronteerd met de consequenties van hun gedrag, wat zou moeten leiden tot een hogere pakkansbeleving en daarmee een kleinere kans op recidive. Daarnaast maakt nauwere samenwerking tussen ketenpartners het mogelijk om interventies beter af te stemmen op de situatie van de dader, wat eveneens recidive kan verminderen. Ten slotte creëren kortere doorlooptijden ruimte voor de behandeling van meer zaken (Universiteit Utrecht, 2016). Een tussentijdse evaluatie uit 2016 door onderzoekers van Universiteit Utrecht concludeerde dat de ZSM- aanpak heeft geleid tot snellere en meer op maat gerichte afhandeling van zaken, maar dat er vragen blijven over de waarborging van zorgvuldigheid en rechtstatelijke normen. Deze bevindingen zijn veelbelovend, maar het is van belang stil te staan bij mogelijke verschillen tussen de ZSM- aanpak en de SAM-procedure. Ten eerste beoogt de ZSM- aanpak dat alle ketenpartners fysiek samenwerken op één locatie, wat niet noodzakelijk het geval is bij de SAM-procedure. Daarnaast is de reikwijdte van mogelijke interventies en betrokken partners

bij ZSM groter dan bij SAM. Ook verschilt de aard van het slachtofferschap: veelvoorkomende criminaliteit staat tegenover milieucriminaliteit, die doorgaans plaatsvindt binnen een legale bedrijfscontext. Ondanks deze verschillen zouden de werkzame mechanismen in principe vergelijkbaar moeten zijn, namelijk het bieden van snel maatwerk om de efficiëntie te vergroten.

2.4 Website uit de lucht halen of houden

2.4.1 Achtergrond en ratio van de interventie

Het uit de lucht halen van websites heeft tot doel onrechtmatige of strafbare informatie van het internet te halen. Daarbij kan deze interventie ook worden ingezet om bijvoorbeeld software, waarmee onlinefraude kan worden gepleegd, van het internet te verwijderen. Met de inzet van deze interventie wordt beoogd strafbare gegevens op het internet ontoegankelijk en onbruikbaar te maken, waardoor deze niet of niet langer meer kunnen worden gebruikt om strafbare gedragingen mee te verrichten (JUSTIA, n.d.). Deze interventie is daarmee voornamelijk van toepassing op strafbare feiten die gericht zijn op of verband houden met fraude en witwassen.

2.4.2 Wettelijke grondslag

De procedure rondom het uit de lucht halen van websites wordt gekenmerkt door een gelaagde structuur. Deze gelaagde structuur bestaat in de kern uit twee onderdelen: de *Notice and Take Down*-procedure en de bevoegdheid van de officier van justitie om te vorderen dat een website in zijn geheel wordt verwijderd ingevolge artikel 125p Sv (Buisman & Galic, 2025; JUSTIA, n.d.). Door middel van de *Notice and Take Down*-procedure kan een *hosting provider* worden verzocht om – op vrijwillige basis – een website in zijn geheel uit de lucht te halen, vanwege de schadelijke inhoud of het strafbare oogmerk van deze website. Een verzoek hiertoe kan door eenieder worden ingediend: een burger, een overheidsinstantie of een inspectie- of opsporingsdienst. Daarbij heeft een dergelijk verzoek geen dwingend karakter. De *hosting provider* of aanbieder van deze (telecommunicatie)dienst mag zelf bepalen of en, zo ja, op welke wijze hij gevolg geeft aan deze melding. In de Gedragscode *Notice and Take Down* (Notice and Take Down Code, 2018) staat beschreven wanneer welke maatregelen genomen kunnen worden en wie voor welk onderdeel verantwoordelijkheid draagt.

Indien aan een dergelijke melding geen gehoor wordt gegeven of wanneer er een dringende noodzaak is, bijvoorbeeld vanwege de schadelijkheid of het grote bereik van de betreffende website, kan de officier van justitie vorderen dat de website in zijn geheel wordt verwijderd. De wettelijke grondslag voor deze bevoegdheid is artikel 125p Sv. Hierin is bepaald dat voor het uitvaardigen van een dergelijke vordering wel sprake moet zijn van een strafbaar feit waarvoor, ingevolge artikel 67, eerste lid Sv, voorlopige hechtenis is toegestaan. Tevens dient, op basis van artikel 125p Sv, het schriftelijke bevel tot verwijdering van de gehele website te vermelden welk strafbaar feit het betreft, de feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat het ontoegankelijk maken van de gegevens noodzakelijk is om het strafbare feit te beëindigen of nieuwe strafbare feiten te voorkomen en welke gegevens ontoegankelijk moeten

worden gemaakt. Dit schriftelijke bevel kan enkel worden verleend nadat de rechter-commissaris hiervoor een schriftelijke machtiging heeft afgegeven (Buisman & Galic, 2025).

2.4.3 Doelbinding bij de toepassing van de interventie

De interventie heeft als doel om strafbare feiten te beëindigen en nieuwe strafbare feiten te voorkomen.

2.4.4 Combinaties met andere interventies

Het uit de lucht halen van websites kan zowel worden ingezet als zelfstandige of als ondersteunende interventie. Deze procedure kan voorts worden gecombineerd met interventies uit andere rechtsgebieden, ook indien deze interventies een punitief karakter hebben.

2.4.5 Literatuurstudie en causale mechanismen

Het doel van het interveniëren door het uit de lucht halen van een website is in de eerste plaats het verstoren en stoppen van crimineel gedrag. Opsporingsdiensten spelen hierin een primaire rol. Andere doelen zijn volgens JUSTIA normstelling en bescherming. Met het oog op de doelen verstoren en stoppen van crimineel gedrag lichten we de *situational crime prevention*-theorie toe.

Situational crime prevention komt voort uit het rationale-keuzeperspectief. In plaats van de focus op *wie* het delict pleegt, wordt er gefocust op de situatie waarin criminaliteit plaatsvindt. Alleen als de situatie bevorderlijk is voor het plegen van een misdaad zal een rationele actor daartoe overgaan. Met de komst van het internet is de situatie uitgebreid naar de onlinewereld. Het doel van *situational crime prevention* is de situatie zo onaantrekkelijk mogelijk maken voor het plegen van criminaliteit. Cornish en Clarke (2003) schetsen 25 *situational crime prevention*-technieken, die vallen onder de meer algemene thema's: inspanning verhogen, risico's verlagen, beloningen verlagen, provocatie verminderen en excuses wegnemen. We richten ons op het thema dat wij het meest relevant achten voor deze interventie: inspanning verhogen.

We konden geen literatuur vinden die specifiek ging over het offline halen van websites. Ho e.a. (2022) voerden echter een systematische literatuurstudie uit naar studies waarin *situational crime prevention*-technieken werden ingezet tegen cybercriminaliteit. Onder het thema 'de inspanning verhogen' identificeerden de auteurs verschillende studies waarin het effect van IP-gebaseerde beperkingen, authenticatiesystemen en firewalls werd onderzocht. De auteurs benadrukken de beperkingen van de literatuur, zoals de focus op algemene cyberveiligheid in plaats van op specifieke vormen van cybercriminaliteit (één van de eisen van Clarke, 2009), evenals een algemeen gebrek aan *evidence-based* interventies. Johnson (2024) beschrijft de toename van onlinefraude en benadrukt de noodzaak van meer onderzoek op dit gebied.

Concluderend kan het uit de lucht halen of houden van websites gezien worden als een manier om toegang tot slachtoffers te bemoeilijken. Gezien de technische aard van deze interventie zal de eventuele effectiviteit moeten blijken uit praktijkervaringen in plaats van theoretische onderbouwingen.

2.5 Normoverdragend gesprek of waarschuwingsbrief door omgevingsdienst

2.5.1 Achtergrond en ratio van de interventie

Met een normoverdragend gesprek of waarschuwingsbrief door de omgevingsdienst wordt beoogd te informeren en aan te spreken op een geconstateerde overtreding. Tevens wordt beoogd de overtreder te bewegen om de overtreding te corrigeren en toekomstige overtredingen te voorkomen (JUSTIA, n.d.).

2.5.2 Wettelijke grondslag

Volgens de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) kan een bestuurlijk gesprek of waarschuwing worden ingezet voor overtredingen die geen aanzienlijk en/of onomkeerbaar gevolg hebben voor de fysieke leefomgeving.

Een bestuurlijke waarschuwing van de omgevingsdienst wordt in beginsel niet aangemerkt als besluit in de zin van de Awb, waardoor voor de overtreder geen rechtsmiddelen open staan tegen de waarschuwing. Immers, de bestuurlijke waarschuwing is in deze gevallen gestoeld op beleidsregels in plaats van een wettelijk voorschrift, waardoor deze waarschuwing niet kwalificeert als een besluit (CBb 10 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:374; IPLO, n.d.).

2.5.3 Doelbinding bij de toepassing van de interventie

Het normoverdragend gesprek of de waarschuwingsbrief van de omgevingsdienst dient verschillende doelen. Allereerst beogen deze interventies de overtreding te doen stoppen. Daarnaast wordt ook nieuwe overtredingen voorkomen door middel van afschrikking en gedragsbeïnvloeding.

2.5.4 Combinaties met andere interventies

Het normoverdragend gesprek of de waarschuwingsbrief door de omgevingsdienst is een eerste stap in het handhavingstraject. Na een waarschuwing vindt hercontrole plaats door de omgevingsdienst, om te controleren of de overtreder is gestopt en voldoende corrigerende maatregelen heeft genomen. Is dat niet het geval, dan kan worden overgegaan tot andere vormen van bestuurlijke handhaving (IPLO, n.d.).

2.5.5 Literatuurstudie en causale mechanismen

Voor onze systematische literatuurstudie identificeerden we studies naar het effect van algemene handhavingsactiviteiten, waaronder officiële waarschuwingen en inspecties door bedrijven ter bestrijding van milieucriminaliteit. We concludeerden dat deze vormen van handhaving over het algemeen een effectief middel zijn om milieucriminaliteit aan te pakken. Dit ondersteunt de vermeende werkzaamheid van de interventie *normoverdragend gesprek of waarschuwingsbrief van de omgevingsdienst*. In het navolgende schetsen we de mogelijke causale mechanismen onderliggende dit vermeende effect.

Short en Toffel (2007) concluderen dat een coöperatieve aanpak, waarbij inspecties en zelfregulering gecombineerd worden met immuniteit tegen vervolging voor zelfgerapporteerde overtredingen, resulteert in minder overtredingen van de milieuregelgeving. In een later onderzoek (Toffel & Short, 2011) wordt erop gewezen dat het voor een effectief gebruik van zelfrapportage nodig is om degenen die zich niet aan de regels houden, te identificeren en hierop te handhaven. Ook moet een eventueel onterecht handhavend optreden tegen degenen die zich wel aan de regels houden, kunnen worden afgewend.

Het idee achter deze coöperatieve strategie is *responsive regulation* (Braithwaite, 2011). In een essay uit 2011 reflecteert Braithwaite op de kernelementen van *responsive regulation*, de basis van de escalatieladder. Hij legt onder andere de nadruk op *capacity building* door middel van ondersteuning en educatie, gestructureerde dialoog en aandacht voor de context. Het *normoverdragende gesprek of de waarschuwingsbrief* kan als onderdeel van dit proces worden beschouwd. Braithwaite benadrukt dat, ongeacht de ernst van het probleem (overtreding of delict), de dialoog altijd de eerste reactie moet zijn en altijd vooraf moet gaan aan een afschrikkingstrategie en een eventuele opsluiten.

2.6 Bestuurlijke rapportage

2.6.1 Achtergrond en ratio van de interventie

De bestuurlijke rapportage heeft als doel informatie te verstrekken aan bestuursorganen, waarmee zij een eventuele bestuurlijke maatregel kunnen onderbouwen om criminaliteit te bestrijden of overlastgevende situaties te beëindigen. Deze informatie kan aanwezig zijn binnen de eigen organisatie of worden verstrekt door partners van de organisatie, zoals de politie en het OM (Gorissen, 2015, p. 12-13). De bestuurlijke rapportage kan betrekking hebben op verschillende feiten uit het financieel-economisch strafrecht.

2.6.2 Wettelijke grondslag

Wanneer de politieorganisatie de gegevensverstrekker is biedt de Wet politiegegevens (Wpg) de grondslag voor de informatiedeling via de bestuurlijke rapportage. Op basis van artikel 16 lid 1 sub b onder 2 Wpg kan de politieorganisatie politiegegevens verstrekken aan burgermeesters, voor zover zij deze gegevens behoeven in het kader van de handhaving van de openbare orde. Het gaat hierbij om incidentele informatieverstrekking vanuit de politie. Indien de informatieverstrekking structureel plaatsvindt, kunnen op basis van artikel 18 lid 1 Wpg jo, artt. 4:1, 4:2 en 4:3 Besluit politiegegevens (Bpg) politiegegevens worden gedeeld met aangewezen bestuursorganen, zoals de NVWA en de Autoriteit Consument & Markt (ACM).

Daarnaast kan er – in overleg – voor worden gekozen om het OM gegevens te laten verstrekken op grond van artikel 39f Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), ten behoeve van onder meer het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de openbare orde en veiligheid en het nemen van een bestuursrechtelijk beslissing.

2.6.3 Doelbinding bij de toepassing van de interventie

De bestuurlijke rapportage heeft als doel een te nemen bestuurlijke maatregel te onderbouwen. De interventie zelf heeft als doel beleid te agenderen en kan daarnaast bijdragen aan het stoppen en verstoren, vergelden van strafbare feiten en generale en speciale preventie.

2.6.4 Combinaties met andere interventies

De bestuurlijke rapportage zal steeds als eerste stap fungeren in het handhaven van strafbare feiten. Op basis van de bestuurlijke rapportage zal steeds een bestuurlijke maatregel worden genomen. Mocht er geen punitieve sanctie door het bestuursorgaan worden opgelegd, dan kan ook tot strafrechtelijke handhaving van het strafbare feit worden overgegaan.

2.6.5 Verhouding bestuurlijke rapportage en bestuurlijk signaal

De bestuurlijke rapportage dient niet te worden verward met het bestuurlijk signaal. Het bestuurlijk signaal heeft als doel om een bepaald fenomeen bloot te leggen, waarbij sprake is van legale processen die worden gebruikt om criminele activiteiten te plegen of te faciliteren (zie hiervoor onder paragraaf 2.2). Het bestuurlijk signaal is dus systeem- of fenomeengericht en bevat in zoverre dus ook geen Wpg- of Wjsg-informatie.

2.6.6 Literatuurstudie en causale mechanismen

Er zijn weinig studies gepubliceerd waarin de bestuurlijke rapportage wordt geëvalueerd. Interventies uit andere landen zijn dusdanig verschillend van die in Nederland dat het lastig is om conclusies over de effectiviteit toe te passen op interventies in Nederland. We hebben een klein aantal publicaties gevonden dat we wel relevant achten.

Meerdinkveldboom en Terpstra (2010) onderzochten het effect van signalering en advisering door de politie aan externen, zoals gemeenten. Een belangrijke vorm van deze signalering en advisering is de bestuurlijke rapportage. Er was echter geen duidelijk beeld van wat een bestuurlijke rapportage precies inhoudt. De vorm van signalering en advisering werd beschreven als afhankelijk van het individu en richtte zich vooral op bewustwording en niet op concrete acties.

De meest relevante publicatie is een onderzoek in opdracht van Politie en Wetenschap (Gorissen, 2015) naar het effect van de bestuurlijke rapportage. Gorissen onderzocht rapportages opgemaakt door de politie in samenwerking met gemeentes om zodoende via een bestuurlijke aanpak de georganiseerde criminaliteit en overlast te bestrijden. De aanleiding voor het onderzoek was een toename van de toepassing van deze aanpak. Het doel van het onderzoek was het in beeld brengen van mogelijkheden ter verbetering van de communicatie tussen de politie en de lokale overheid en het verbeteren van de effectiviteit van bestuurlijke rapportages.

Op basis van expertinterviews identificeert de auteur verschillende kenmerken van succesvolle samenwerking tussen de politie en gemeenten. Duidelijke protocollen en sterke netwerken tussen de actoren die vertrouwen wekken en leiden tot ingesleten routines, waren van belang voor succes. Gebrek aan duidelijkheid over wie verantwoordelijk is, een gebrek aan expertise over een probleem en aarzeling met betrekking tot juridische aspecten werden geïdentificeerd als knelpunten. Alle communicatie betrof een verzoek aan de gemeente om

bestuurlijke maatregelen te nemen. Er was echter grote diversiteit wat betreft de vorm van communicatie. Volgens Gorissen waren succesvolle rapportages duidelijk, gedetailleerd (waar nodig), juridisch goed onderbouwde en hadden een realistische doelstelling. Wat betreft de ontvanger wordt geconcludeerd dat deze over de vaardigheden en kennis moet beschikken om de rapportage te begrijpen en er actie op te kunnen ondernemen. Er wordt aanbevolen de politie gestandaardiseerde rapportages te laten ontwikkelen en te zorgen dat informatie volledig is en tijdig wordt gedeeld. Zowel de politie als de gemeenten moeten de nodige kennis hebben van de mogelijke bestuurlijke routes die gebruikt kunnen worden. Wanneer binnen de gemeente kennis ontbreekt wat betreft de specifieke vorm van criminaliteit, dan kan dat een adequate opvolging van een rapportage in de weg staan.

De laatste studie (Bruin e.a., 2022) die we hebben geïdentificeerd, betreft het gebruik van bestuurlijke rapportages bij de aanpak van een zeer specifieke vorm van criminaliteit: de handel in drugs. De politie kan de burgemeester verzoeken om, op basis van artikel 13b van de Opiumwet, panden te sluiten die verband houden met drugsgelateerde activiteiten. Hoewel dit een zeer specifieke vorm van criminaliteit betreft (dat wellicht buiten de scope van dit huidige onderzoek valt), trekken de auteurs conclusies die ook voor de bestrijding van andere vormen van criminaliteit van belang zijn. Ten eerste is het van belang snel te handelen. Net als Gorissen (2015) stellen zij dat beide partijen inzicht moeten hebben in de juridische mogelijkheden van de burgemeester en moeten zij weten welke informatie nodig is om een juridisch verantwoorde beslissing te nemen. Uniformiteit wat betreft het format wordt wederom genoemd als aanbeveling. Met name verbetering van de communicatie en samenwerking tussen de partners wordt gezien als een manier om de kans op succes te vergroten.

Deze korte literatuurstudie laat zien dat er beperkte kennis is over het gebruik en de effectiviteit van bestuurlijke rapportages in Nederland. De weinige onderzoeken die er zijn, benadrukken voor een succesvolle toepassing het belang van duidelijke communicatie, degelijke juridische onderbouwing, tijdigheid en samenwerking tussen politie en gemeenten. De bevindingen benadrukken de noodzaak voor verdere standaardisering en professionalisering van bestuurlijke rapportages. De literatuur bespreekt niet de onderliggende causale mechanismen van de kenmerken van succesvolle bestuurlijke rapportages. Dat snel handelen en goede samenwerking van belang zijn, lijkt in lijn te zijn met de *intertemporal model of crime* door Davis (1988) waarbij een kortere detectietijd leidt tot lagere criminaliteitscijfers. Het is van belang te benadrukken dat deze studies betrekking hebben op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

2.7 Afroomboete

2.7.1 Achtergrond en ratio van de interventie

Hoewel de geldboete primair gericht is op de vergelding van strafbaar gedrag, staat dit er niet aan in de weg dat de geldboete mede wordt aangewend om de illegale opbrengsten die met het strafbare feit zijn verkregen af te romen (Buisman e.a., 2017, p. 16). Op deze wijze kan op eenvoudige wijze wederrechtelijk verkregen voordeel worden ontnomen, hoewel de geldboete

niet mag worden ingezet als een oneigenlijke omzeiling van de ontnemingsprocedure (HR 15 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2428, NJ 2010/358).

Deze interventie is in het bijzonder interessant voor handhaving van strafbare feiten die door de rechtspersoon zijn gepleegd, nu de geldboete voor deze groep de enige geschikte hoofdstraf is die kan worden opgelegd.

2.7.2 Wettelijke grondslag

De afroomboete kan worden opgelegd indien is voldaan aan de vereisten voor het opleggen van een geldboete (artikel 9 lid 1 jo 23 jo 24 Sr en artikel 6 lid 1 WED).²¹ Onder artikel 23 lid 7 Sr is een flexibel geldboeteplafond mogelijk ten aanzien van strafbare rechtspersonen. Dat betekent dat indien de voor het feit bepaalde categorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete kan worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de daarnaast geldende categorie. Indien het feit een geldboete van de zesde categorie betreft, kan de boete worden opgelegd tot maximaal 10% van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaand aan de uitspraak (zie hierover nader *Kamerstukken II*, 33 685, nr. 3). Artikel 6 WED kent een soortgelijke regeling. In het eerste lid, laatste volzin, is bepaald dat indien de waarde van de goederen waarmee of met betrekking tot welke het economisch delict is begaan, of die geheel of gedeeltelijk door middel van het economisch delict zijn verkregen, 25% hoger is dan de geldboete die voor het strafbare feit kan worden opgelegd, een geldboete kan worden opgelegd van de daarnaast geldende categorie. Onder ‘goederen’ worden ook vermogensbestanddelen verstaan (HR 6 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ3301).

Een geldboete mag niet louter worden ingezet om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen. Dat kan immers worden gezien als een oneigenlijke omzeiling van de ontnemingsprocedure, die meer rechtswaarborgen geeft aan de veroordeelde persoon (HR 15 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2428 en HR 16 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:594). Dat betekent ook dat moet worden gemotiveerd waarom, op welke wijze en tot welke hoogte de verdachte wederrechtelijk voordeel heeft verkregen (HR 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5217). Met het oog op een eventuele ontnemingsmaatregel zal evenwel moeten worden aangegeven welk deel van de geldboete ziet op de afroaming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

2.7.3 Doelbinding bij de toepassing van de interventie

De interventie heeft als doel herstel. Nu de afroomboete verband houdt met de geldboete is deze interventie ook gericht op vergelding en preventie.

2.7.4 Combinaties met andere interventies

De afroomboete kan ingevolge artikel 9 Sr worden gecombineerd met andere hoofdstraffen, zoals de gevangenisstraf, hechtenis en de taakstraf, en – indien de wet dat toelaat – met bijkomende straffen. Tevens kan de geldboete worden gecombineerd met andere straffen en

²¹ Opgemerkt wordt dat in JUSTIA de afroomboete is beperkt tot artikel 6 WED. Er zijn echter ook mogelijkheden onder het commune strafrecht om de afroomboete – zoals in het geval van witwassen – toe te passen. Zie bijvoorbeeld HR 16 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:594.

maatregelen. De afroomboete kan ook worden gecombineerd met interventies uit andere rechtsgebieden, mits deze interventies geen punitief karakter hebben.

Voor de geldboete onder artikel 6 WED, geldt dat de wetgever heeft getracht een gesloten stelsel van sancties en maatregelen te creëren, waarbij enkel de in de WED genoemde strafmodaliteiten opgelegd kunnen worden, tenzij bij de wet anders is bepaald (zie artikel 5 WED). De afroomboete kan derhalve worden gecombineerd met interventies uit andere rechtsgebieden, mits (1) de wet expliciet bepaalt dat de interventie kan worden opgelegd en (2) de interventie geen punitief karakter heeft, zodat een schending van het *ne bis in idem*-beginsel wordt voorkomen. De Hoge Raad heeft voorts bepaald dat de wetgever met artikel 5 WED niet de *Titels I tot en met VIIA* van het Wetboek van Strafrecht (Sr) heeft bedoeld (HR 13 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB3188). De afroomboete kan dus ook worden gecombineerd met andere strafrechtelijke interventies als de gevangenisstraf, hechtenis of een taakstraf (artikel 9 lid 3 Sr). Daarnaast kan de afroomboete, op grond van artikel 6 lid 3 WED, worden gecombineerd met bijkomende straffen en maatregelen, welke zijn vermeld in artikel 7 resp. artikel 8 van de WED.

2.7.5 Literatuurstudie en causale mechanismen

Er is geen specifiek (effect)onderzoek gevonden naar de zogeheten afroomboete. Over de effectiviteit in het algemeen van boetes ter bestrijding van FINEC concludeerden we in ons literatuuronderzoek dat het bewijs zwak is. Desondanks besloten we om de afroomboete te bespreken in dit deel van het onderzoek.

De afroomboete heeft een variabele hoogte en sluit aan op het motto ‘misdaad mag niet lonen’. Lund en Sarin (2021) concludeerden dat boetes alleen effectief zijn voor kleine bedrijven, waarvoor de boete naar verhouding groter is dan voor grotere bedrijven die de kosten makkelijker kunnen dragen. Volgens het rationele-keuzemodel wordt een preventief effect bereikt als de kosten van criminaliteit hoger zijn dan de baten. Het feit dat de hoogte van een boete afgestemd kan worden op de onrechtmatig verkregen voordelen, suggereert dat de afroomboete, volgens het rationele-keuzemodel, een effectief instrument kan zijn.

Mein en Van der Vorm (2018) stellen dat een effectief gebruik van bestuursrechtelijke boetes een sterke juridische rechtvaardiging en proportionaliteit vraagt. Ernstige overtredingen dienen altijd strafrechtelijk te worden afgehandeld, en een bestuursrechtelijke sanctie is alleen passend voor minder ernstige en veelvoorkomende overtredingen. Dit is in wezen een pleidooi voor het juiste gebruik van de escalatieladder. Afroomboetes vallen onder het strafrecht en bevinden zich op trede 4 van de escalatieladder, terwijl bestuurlijke boetes zich op trede 3 bevinden. Hoffman (2021) schetst dat de keuze tussen strafrechtelijke en bestuurlijke sancties voor fiscale fraude niet altijd duidelijk is. Om een algemeen preventief en afschrikkend effect te bereiken, zijn transparantie en publieke bewustwording vereist. Een combinatie van interventies kan het preventieve effect versterken, denk bijvoorbeeld aan de oplegging van een beroepsverbod. Ze waarschuwt echter voor inconsistentie als gevolg van onduidelijkheid over de keuze tussen bestuurlijke en strafrechtelijke sancties voor fiscale fraude. Met name met betrekking tot de afroomboete wijst Hoffman op het punitieve aspect van deze sanctie bovenop herstel, zoals dat bij ontneming het geval is.

Uit de empirische beschrijving van de interventies uit JUSTIA leerden we dat de afroomboete geassocieerd wordt met vier doelen: schadeherstel overheid en ontnemingen, bestraffen pleger, afschrikken en normstellen. Het doel ‘afschrikken’ volgt uit het rationele-keuzemodel, waarbij een voldoende hoge pakkans en strafzwaarte (in dit geval de hoogte van de boete) geacht wordt potentiële daders af te schrikken (Becker, 1968). Het doel ‘schadeherstel overheid en ontnemingen’ is een unieke doelstelling binnen de geselecteerde interventies voor verdiepende analyse. Andere interventies uit JUSTIA die ook aan schadeherstel bijdragen, zoals *storting geldbedrag in fonds, herstel van de veroorzaakte schade of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel*, hebben een minder bestraffend karakter. Wat betreft de afroomboete waarschuwt Hoffman (2021) echter voor een mogelijk conflict tussen deze twee doelen, evenals het mogelijk ontbreken van een wettelijke grondslag, waardoor procedurele beschermingsmaatregelen worden omzeild. Deze kanttekeningen bij de afroomboete worden meegenomen naar de volgende fase van het onderzoek.

2.8 Tuchtrechtelijke interventies

2.8.1 Achtergrond en ratio van de interventie

Het tuchtrecht heeft als doel een goede wijze van beroepsuitoefening te bevorderen (van Osch, 2022). Met andere woorden, het tuchtrecht stelt, bevordert en bewaakt de binnen een beroepsgroep geldende norm. Het draagt bij aan het zelfreinigend vermogen van de groep en vrijwaart de groep van eventuele ongewenste uitwassen (Soeharno, 2022).

2.8.2 Wettelijke grondslag

Het tuchtrecht heeft een hybride karakter, bestaande uit onderdelen van het straf-, civiel- en administratief recht, en heeft een eigen plaats, grondslag, sanctiestelsel en specifieke kenmerken (Jongbloed & Ernes, 2014; Lacleé & Huls, 2004). Het tuchtrecht ziet op de handhaving van de beroeps- en gedragsregels van bepaalde beroepsgroepen, zoals advocaten, accountants, notarissen, medici en bankiers, en verschilt dus ook per beroepsgroep (Van Osch, 2022). Het gaat te ver om alle tuchtregels per beroepsgroep in dit rapport nader uit te werken, daarom wordt volstaan met een meer algemene uiteenzetting van het juridisch kader.

Het tuchtrecht komt in beeld wanneer een klacht wordt ingediend bij het tuchtcollege door een betrokkene of een derde. Vaak is dit een cliënt of patiënt, maar het kan ook een toezichthouder, beroepsorganisatie, het OM of de minister zijn (zoals bij de zeevarenden). Deze klachten kunnen zien op verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit, al zullen bepaalde beroepsgroepen zich beperken tot specifieke vormen van financieel-economische criminaliteit (een bankier zal zich bijvoorbeeld minder bezighouden met de naleving van milieunormen). Indien uit onderzoek blijkt dat de beroepsbeoefenaar zich niet aan de beroeps- of gedragsregels heeft gehouden, dan kan een maatregel worden opgelegd (Van Osch, 2022). Daarbij kan gedacht worden aan de volgende interventies – die in bijna alle stelsels kunnen worden opgelegd (Van Osch, 2022):

- Gegrondverklaring klacht zonder oplegging van een maatregel;
- Een waarschuwing;

- Een berisping;
- Een geldboete;
- Een schadevergoeding;
- Een gedeeltelijke ontzegging beroepsbeoefening;
- De schorsing in de uitoefening van het beroep voor een bepaalde duur;
- De ontzetting uit het ambt.

Een overzicht van de regelgeving per relevante beroepsgroep kan worden geraadpleegd in Tabel 6.1.

Tabel 6.1 Overzicht regelgeving tuchtrecht per beroepsgroep

Beroepsgroep	Regelgeving
Administratie- en belastingkundigen	NOAB Reglement Tuchtrechtspraak
Belastingadviseurs	Reglement Tuchtzaken
Accountants	Wet tuchtrechtspraak accountants
Advocaten	Advocatenwet, § 4
Bankiers	Het Tuchtreglement bancaire sector (1 maart 2024)
Diergeneeskundigen	Wet Dieren, Hoofdstuk 8 § 5
Gerechtsdeurwaarders	Gerechtsdeurwaarderswet, Hoofdstuk IV Reglement omtrent de werkwijze van de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders
Gezondheidszorg	Wet op beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG), Hoofdstuk VII
Notarissen	Wet op het notarisambt, Titel IX
Scheepvaart	Wet zeevarenden, Hoofdstuk 5A
Sport	<i>Algemeen</i> ISR Tuchtreglement Algemeen Tuchtrecht 2020 ISR Tuchtreglement Algemeen Tuchtrecht 2015 (zonder aanklager) <i>Seksuele intimidatie</i> ISR Tuchtreglement Seksuele Intimidatie 2019 <i>Matchfixing</i> Tuchtreglement Matchfixing ISR 2016 <i>Doping</i> ISR nationaal Dopingsreglement – jan 2024 ISR nationaal Dopingsreglement – jan 2024 (zonder aanklager) Tuchtreglement Dopingzaken ISR 2015

2.8.3 Doelbinding bij de toepassing van de interventie

Het tuchtrecht kan worden ingezet om verschillende doelen na te streven. Het specifieke doel zal steeds – mede – afhankelijk zijn van de op te leggen maatregel. De volgende doelen kunnen worden onderscheiden: stoppen en verstoren, herstel, generale en speciale preventie en vergelden.

2.8.4 Combinaties met andere interventies

De tuchtrechtelijke procedure kan, zoals gezegd, uitmonden in het opleggen van een maatregel. Gelet op het hybride karakter van de tuchtprocedure, kan deze een civielrechtelijk (waarschuwing, berisping, schadevergoeding, gedeeltelijke ontzetting beroepsuitoefening, schorsing in de uitoefening van het beroep voor een bepaalde duur) of een meer strafrechtelijk karakter hebben (geldboete en ontzetting uit het ambt) (Mooibroek, 2022). Vooralsnog heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat deze tuchtrechtelijke maatregelen niet worden gezien als een ‘criminal charge’ in de zin van artikel 6 EVRM (zie o.a. EHRM 24 november 1998, nr. 38644/97 [*Brown t. Verenigd Koninkrijk*], EHRM 9 januari 2013, nr. 21722/11, [*Oleksandr Volkov t. Oekraïne*], EHRM 19 februari 2013, nr. 47195/06 [*Müller-Hartburg t. Oostenrijk*] en EHRM 9 februari 2021, nr. 15227/19 [*Xho-xhaj/Albanië*]). Dat betekent dat deze procedure dus kan worden gecombineerd met strafrechtelijke interventies en bestuursrechtelijke interventies van punitieve aard. Daarnaast kan het tuchtrecht worden gecombineerd met bestuursrechtelijke interventies van niet-punitieve aard en civielrechtelijke interventies.

2.8.5 Literatuurstudie en causale mechanismen

Herregodts (2020) heeft een overzicht van empirisch-juridisch onderzoek naar tuchtrecht uitgevoerd tussen 1994 en 2019. Ze maakt een onderscheid tussen onderzoek naar de procedures, onderzoek vanuit het perspectief van de klager en onderzoek vanuit het perspectief van de leden van de beroepsgroep die onder een bepaald tuchtcollege vallen. Zij stelt dat het meeste empirische onderzoek wettelijk geregeld tuchtrecht betreft (waaronder banken niet vallen), en dat de gezondheidszorg het meest frequent is onderzocht.

Er zijn grote verschillen in het aantal klachten dat wordt ingediend bij de verschillende tuchtcolleges. Dit kan slechts ten dele worden verklaard door het verschil in grootte van de beroepsgroepen. Een andere verklaring is de functie van de beroepsgroep en de relatie met potentiële klagers. Het kan een potentiële conflictsetting, een emotionele setting of een meer professionele setting betreffen. Gemiddeld wordt rond de 40% van de klachten gegrond verklaard. Voor de Accountantskamer ligt dat percentage iets hoger, namelijk tussen 43% en 57% (in de periode 2012-2017). Het onderwerp van de tuchtklachten, op de gezondheidszorg na, worden niet standaard bijgehouden. Door de tuchtcolleges worden de lichtste maatregelen, waarschuwingen en berisping, het met meest frequent opgelegd, in overeenstemming met de escalatieladder.

Uitspraken van tuchtcolleges worden, al dan niet geanonimiseerd, vaak gepubliceerd. Het publiceren van uitspraken kan een normstellend of generaal preventief effect hebben. Volgens het onderzoek met het scoringsinstrument worden deze doelen bij geen enkele vorm van tuchtrecht genoemd. Per beroepsgroep zijn de doelen van het tuchtrecht soms net wat anders, maar over het algemeen wordt genoemd stoppen en verstoren, barrières opwerpen, afschrikken, gedragsbeïnvloeding en beschermen. Naar een eventueel generaal preventief effect is weinig onderzoek gedaan. In een door Herregodts aangehaald onderzoek (Faure, Nelen & Philipsen, 2009) wordt beschreven dat waarschuwingen en berispingen wel degelijk een impact hebben op beroepsoefenaars. Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat deze effecten niet altijd in verhouding staan tot de ernst van de feiten waarover geklaagd wordt. Er wordt ook opgemerkt dat ernstige zaken in geringe mate bij de tuchtrechter belanden. Wellicht weten

potentiële klagers, waaronder institutionele klagers, de weg naar de tuchtrechter niet goed te vinden.

Voorgaande generieke conclusies op basis van empirisch onderzoek naar tuchtrecht geven ons nuttige achtergrondinformatie en inzicht in mogelijke werkingsmechanismen van tuchtrecht in de bestrijding van FINEC. In het navolgende worden enkele specifieke tuchtcolleges besproken vanwege het mogelijke potentieel wat betreft de aanpak van FINEC.

Tuchtrecht banken

Sinds 1 april 2015 is het tuchtrecht voor bankmedewerkers verankerd in de Wet op het financieel toezicht. Het werd gezien als een noodzakelijke reactie op het maatschappelijk vertrouwen in de bankensector dat met de financiële crisis van 2008 werd geschaad. In 2024 hebben Herregodts e.a. een evaluatie uitgevoerd van het tuchtrecht voor bankmedewerkers. Wat betreft het gebruik van het tuchtrecht voor banken bij het bestrijden van FINEC bleek het volgende. De doelen waaraan volgens het tuchtrecht banken moeten voldoen, zijn stimuleren van integriteit van de bankensector en de medewerkers en het herstel van vertrouwen onder consumenten. Het aanpakken van FINEC wordt niet expliciet genoemd, maar kan wel indirect als een doel worden afgeleid. Het bevorderen van integriteit en het creëren van ethische normen binnen de sector staat immers haaks op het plegen van FINEC-delicten. Het is de vraag of en op welke manier de causale mechanismen inzake het bankentuchtrecht kunnen bijdragen aan het bestrijden van FINEC. Het is goed mogelijk dat de bankmedewerker zich aan de regels houdt, vooral vanwege de sociale normen die uitgaan van het tuchtrecht, en in mindere mate vanuit een rationele overweging met betrekking tot de *financiële* kosten en baten (een boete is echter een van de maatregelen dat de tuchtcommissie kan opleggen). Het relevante causale mechanisme dat aan deze vorm van tuchtrecht ten grondslag ligt, komt dus meer uit de sociale leerhoek van de criminologische theorieën dan uit de rationele-keuzetheorieën. Herregodts e.a. (2024) stellen dat ‘het tuchtrecht [heeft] zowel een lerende als een corrigerende functie’ heeft (p.88).

Hierbij moet wel opgemerkt worden dat een van de bevindingen van Herregodts e.a. (2024) was dat een goede uitwerking van het normenkader ontbreekt. Daarnaast was minder dan 30% van de gevraagde bankmedewerkers bekend met de uitspraken van de Tuchtcommissie. Bijna alle klachten die de Tuchtcommissie sinds 2015 heeft behandeld, waren afkomstig uit de sector zelf (Herregodts e.a., 2024). Hierdoor kan de indruk ontstaan dat ‘de slager zijn eigen vlees keurt’, hetgeen het beoogde doel, namelijk het herstellen van vertrouwen in de sector, kan tegenwerken. Toch kan verondersteld worden dat er een preventief effect van uitgaat. Zoals Tyler (2009) beschrijft, kan zelfregulering, mede door een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid, tot een hoger niveau van naleving leiden dan externe regulering.

Dat de meeste klachten uit de sector zelf komen, wijst echter op een lacune. Verreweg de meeste klachten betreffen onjuist gedrag en hebben geen betrekking op beleid of financiële producten. Het lijkt erop dat het met het bankentuchtrecht niet lukt om FINEC te bestrijden wanneer het gaat om problemen die verder reiken dan het gedrag van natuurlijke personen werkzaam bij een bank. Herregodts e.a. (2024) concluderen echter dat het voor het bestrijden van ongewenst gedrag van individuele medewerkers nodig is dat er meer uniformiteit in het meldingsbeleid komt. Een andere aanbeveling is om een waarschuwing als mogelijke

maatregel op te nemen, oftewel een interventie op het derde trede van de escalatieladder; iets wat op dit moment ontbreekt.

Tuchtrecht belastingadviseurs (NOB)

De enige relevante publicatie met betrekking tot het tuchtrecht voor belastingadviseurs die voor dit onderzoek is gevonden, is een masterscriptie van Dohmen uit 2016. Dohmen analyseerde 173 openbaar gemaakte tuchtrechtelijke uitspraken van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) en het Register Belastingadviseurs (RB). De NOB kent een vorm van wettelijk tuchtrecht en het RB een vorm van verenigingstuchtrecht. De resultaten komen overeen met die van Herregodts e.a. (2024), namelijk dat gegrond verklaarde klachten (ongeveer 40%) meestal resulteren in een waarschuwing of berisping en dat klachten bijna uitsluitend door klanten zijn ingediend.

Dohmen (2016) stelt dat het tuchtrecht niet is bedoeld om daders te bestraffen, terwijl dit in JUSTIA wel als een van de doelen wordt genoemd. In JUSTIA wordt ook het doel gedragsbeïnvloeding benoemd, dat overeenkomt met het door Dohmen beschreven stimuleren van goed gedrag. Geen van beide noemt normstelling als doel, terwijl dat gezien de openbaarheid van de klachten bij de NOB wel het geval kan zijn.

Accountantskamer

Ook voor het accountantstuchtrecht was het lastig specifieke literatuur te vinden. Reimers (2007) schrijft over verandering in het tuchtrecht en geeft daarbij achtergrondinformatie over de werking van accountantstuchtrecht. Hieruit blijkt dat eenieder een klacht kan indienen bij de Accountantskamer in het algemeen belang. Interventies, conform de escalatieladder, lopen van een waarschuwing, een berisping, een tijdelijke doorhaling van de inschrijving in een accountancyregister tot één jaar of een doorhaling in een accountancyregister. Er kan ook een geldboete opgelegd worden (van €2 tot €4.500) in combinatie met een van de andere interventies. Brink-Van der Meer (2020²²) beargumenteert dat een tuchtrechtelijke beoordeling vergaande consequenties heeft voor een accountant en dat zowel het effect van speciale als generale preventie niet onderschat moet worden. Het primaire doel van het tuchtrecht is om geldende normen en gedragsregels te bewaken (Brink-van der Meer, 2020). Met het oog op de bestrijding van FINEC is het van belang daarbij op te merken dat de controlerende accountant een verplichting heeft om een melding te doen bij een opsporingsambtenaar wanneer hij tijdens het verrichten van een wettelijke controle de beschikking krijgt over gegevens of inlichtingen die het redelijk vermoeden rechtvaardigen dat sprake is van fraude van materieel belang (art. 26 Wet op de accountancyorganisaties). Veronachtzaming daarvan is onderhevig aan het tuchtrecht.

3. Conclusie

Uit de planevaluatie van de acht geselecteerde interventies komt een aantal overkoepelende thema's naar voren die relevant zijn voor het begrijpen van de potentiële effectiviteit. Deze

²² <https://denhollander.info/artikel/17154>

thema's vloeien voort uit de geïdentificeerde veranderingsmodellen en het empirische bewijs voor de interventies gevonden in de literatuur. De analyse laat zien dat de theoretische onderbouwing en empirische evidentie sterk variëren, zowel qua kwaliteit als qua toepassingscontext. Hoewel de interventies verschillen in juridische grondslag, doelstellingen en toepassingsbereik, komen enkele rode draden naar voren die relevant zijn voor de verdere evaluatie en beleidsontwikkeling. Zoals we eerder in hoofdstuk 2 hebben gevonden, blijft robuust effectonderzoek schaars. Waar studies beschikbaar zijn, tonen deze vaak wisselende of beperkte effecten. Dit geldt voornamelijk voor campagnes, snelle afdoeningsprocedures, en boetes. De effectiviteit blijkt sterk afhankelijk van contextuele factoren zoals doelgroep, implementatiekwaliteit en combinatie met andere maatregelen. Campagnes die uitsluitend informatie overbrengen of angst oproepen, blijken zelden tot duurzame gedragsverandering te leiden. Daarentegen tonen studies aan dat interventies die inspelen op sociale normen en handelingsalternatieven bieden, meer kans van slagen hebben. Dit onderstreept het belang van een gedegen theoretische basis bij ontwerp en uitvoering.

De literatuur wijst op twee dominante theoretische kaders: het rationele-keuzemodel en sociale leertheorieën. Bij interventies zoals boetes, afroomboetes en snelle procedures wordt verondersteld dat afschrikking werkt via een kosten-batenafweging: een hogere pakkans en strafzwaarte zouden crimineel gedrag ontmoedigen. Empirisch bewijs voor deze mechanismen is echter gemengd. Boetes blijken vaak te laag om een substantieel preventief effect te hebben, zeker bij rechtspersonen. Bovendien speelt de kans op detectie een cruciale rol: zonder een reële pakkans verliest strafzwaarte haar betekenis. Daartegenover staan interventies zoals tuchtrecht en normoverdragende gesprekken, die eerder steunen op sociale normen en procedurele rechtvaardigheid. Deze mechanismen lijken vooral effectief in professionele contexten, waar reputatie en interne cultuur bepalend zijn voor naleving.

Een terugkerende bevinding is dat interventies zelden op zichzelf voldoende zijn om structurele gedragsverandering of effectieve handhaving te realiseren. Studies tonen aan dat campagnes pas impact hebben wanneer zij worden ingebed in bredere handhavingsstrategieën. Ook bij bestuurlijke rapportages en ZSM-achtige procedures blijkt samenwerking tussen ketenpartners en snelle opvolging cruciaal. Dit sluit aan bij theorieën zoals *responsive regulation*, waarin escalatie pas plaatsvindt na dialoog en ondersteuning. Het causale mechanisme hierachter is dat tijdige interventie en maatwerk niet alleen efficiëntie vergroten, maar ook recidive kunnen beperken door directe confrontatie met consequenties. De literatuur wijst op het belang van een integrale aanpak, met samenhang tussen maatregelen, welke afgestemd zijn op de context en doelgroep, met duidelijke randvoorwaarden voor samenwerking en uitvoering.

De inzichten uit deze planevaluatie vormen een belangrijk vertrekpunt voor de volgende onderzoeksfase: de procesevaluatie op basis van gesprekken met professionals. Zij kunnen verhelderen in hoeverre deze theoretische inzichten overeenkomen met de praktijk, welke combinaties van interventies worden toegepast, en waar in de uitvoering knelpunten bestaan.

Hoofdstuk 7

Procesevaluatie

1. Inleiding

Door middel van de procesevaluatie wordt gekeken naar de realisatie van de interventies in de praktijk. De mogelijke kansen, knelpunten en *good* en *bad practices* die daarbij naar voren komen, worden beschreven. In principe heeft de procesevaluatie geen betrekking op het uiteindelijke effect van de interventie. Indrukken van de werkzaamheid uit de praktijk, die tijdens de procesevaluatie naar voren kunnen komen, worden echter wel opgehaald en beschreven.

Om de informatie uit de praktijk op te halen, hebben interviews plaatsgevonden met professionals, oftewel medewerkers van handhavende organisaties, zoals de politie en bijzondere opsporingsdiensten. Officieren van justitie spelen een belangrijke rol in de besluitvorming voorafgaand aan het opleggen van sancties; ook hun ervaringen zijn door middel van interviews opgehaald. Respondenten werden gevraagd naar hun ervaringen met de interventies, inclusief kansen, knelpunten en succesverhalen, en hun beeld van de effectiviteit en efficiëntie van de interventies.

Na een korte uitleg van de methoden worden in paragraaf 3 de uitkomsten van de analyses van de interviews beschreven. In de conclusieparagraaf wordt gereflecteerd op de overkoepelende thema's.

2. Methoden

2.1 Onderzoeksgroep

Voor de selectie van respondenten voor deze fase van het onderzoek is gebruikgemaakt van *purposive sampling*. We hebben verschillende methoden gebruikt om respondenten te werven met als doel mensen te spreken met directe ervaring met het uitvoeren van de geselecteerde interventies. Allereerst is een lijst met relevante organisaties voor elke geselecteerde interventie samengesteld. Vervolgens zijn potentiële respondenten geïdentificeerd binnen de netwerken van het onderzoeksteam. Waar deze contacten ontbraken, is leden uit het eigen netwerk om hulp gevraagd bij het identificeren van relevante professionals. In gevallen waarin dit niet tot respondenten leidde, is contact opgenomen met organisaties via de officiële weg; soms via algemene e-mailadressen van organisaties, maar waar mogelijk via specifieke e-mailadressen van beoogde professionals. Als laatste werd de sneeuwbal sampling-methode gebruikt, waarbij aan reeds geworven respondenten namen van potentiële respondenten is gevraagd. Het meest uitdagende onderdeel van het wervingsproces was het identificeren van relevante organisaties en personen. Doorgaans kregen we, zodra we mensen met relevante kennis hadden geïdentificeerd, een positieve reactie op ons verzoek om mee te werken aan een interview.

In totaal hebben we 25 professionals en experts geïnterviewd met betrekking tot de acht geselecteerde interventies. Zie Tabel 7.1 voor een overzicht van de respondenten. Sommige respondenten hadden kennis over en ervaring met meerdere interventies; dit is eveneens weergegeven in Tabel 7.1. De interventies tussen haakjes zijn niet uitgebreid aan bod gekomen tijdens het interview met de desbetreffende practitioner, maar zijn wel besproken. Het totaal aantal respondenten per interventie is als volgt:

- Campagnes n=6;
- Bestuurlijke signaal n=3;
- SAM-procedure n=4;
- Website uit de lucht halen/houden n=5;
- Normoverdragendgesprek of waarschuwingsbrief n=1;
- Bestuurlijke rapportage n=3;
- Afroomboete n=5;
- Tuchtrect n=5.

Doorgaans hadden de meeste respondenten kennis over een specifieke vorm van FINEC. Dat betekent dat voorzichtigheid is geboden wat betreft de generalisatie naar andere vormen. Op basis van het aantal interviews per type interventie kan niet gegarandeerd worden dat zogenoemde verzadiging is bereikt. Desalniettemin mag ervan uitgegaan worden dat voldoende informatie is opgehaald om per interventie het potentieel ervan te kunnen beschrijven. Daarnaast zullen eventuele overkoepelende thema's geïdentificeerd worden, net als thema's die voor meer interventies in JUSTIA van belang kunnen zijn. Het is ook mogelijk dat aspecten van interventies benoemd worden die in de toekomst aandacht behoeven, net als eventuele mogelijkheden voor toekomstig onderzoek.

Tabel 7.1 Overzicht respondenten organisaties en expertises.

ID	Organisatie	Expertise interventies
R1	NOAB	Interventie door Nederlandse Orde van Administratie- en Belastingdeskundigen
R2	ILT-IOD	Bestuurlijke signaal
R3	NOB	Interventie door Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
R4	Openbaar Ministerie	Bestuurlijk signaal Bestuurlijke rapportage
R5	Accountantskamer	Interventie door Accountantskamer
R6	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid	Campagnes om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten
R7	NWVA-IOD	Bestuurlijk signaal
R8	Tuchtcommissie Banken	Interventie door Tuchtcommissie Banken
R9	Openbaar Ministerie	Bestuurlijke rapportage (Afroomboete)
R10	Openbaar Ministerie	Bestuurlijke rapportage (Afroomboete)
R11	Stichting Internet Domeinregistratie Nederland	Website uit de lucht halen of houden door opsporingsdienst (Campagnes om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten)
R12	Stichting Internet Domeinregistratie Nederland	Website uit de lucht halen of houden door opsporingsdienst (Campagnes om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten)
R13	Omgevingsdienst	SAM-procedure door omgevingsdienst
R14	Omgevingsdienst	Normoverdragend gesprek of waarschuwingsbrief door omgevingsdienst
R15	Waterschap	SAM-procedure door waterschap
R16	Autoriteit Financiële Markten	Campagnes om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten
R17	Politie	Website uit de lucht halen of houden door opsporingsdienst
R18	Waterschap	SAM-procedure door waterschap
R19	Openbaar Ministerie	Afroomboete
R20	Waterschap	SAM-procedure door waterschap
R21	Politie	Website uit de lucht halen of houden door opsporingsdienst (Campagnes voeren om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten)
R22	Politie	Website uit de lucht halen of houden door opsporingsdienst (Campagnes voeren om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten)
R23	Belastingdienst	Afroomboete
R24	FIOD	Afroomboete
R25	FIOD	Interventie door Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

2.2 Dataverzameling

Voorafgaand aan het interview ontvingen de respondenten een informatie en *informed consent*-formulier, dat zij ondertekenden en terugstuurden naar de onderzoekers (zie Bijlage 7). De interviews waren semigestructureerd op basis van vooraf opgestelde topiclijsten. De topiclijst werd voor elke interventie aangepast, met behoud van de overkoepelende thema's behorende tot een procesevaluatie. Waar mogelijk vonden de interviews plaats op de werkplek van de respondenten. In ongeveer de helft van de gevallen werden de interviews op verzoek van respondenten online afgenomen. Op twee interviews na werden alle interviews opgenomen. De opnames zijn vervolgens getranscribeerd met behulp van een transcriptietool en de transcripties zijn gepseudonimiseerd. Van de niet-opgenomen interviews zijn uitgebreide verslagen gemaakt tijdens en gelijk na de interviews. Alle opnames en transcripties worden op een beveiligde *cloud*-locatie bij de VU bewaard, volgens de regels van het datamanagementplan van de faculteit Rechten van de VU. Opnames zijn vervolgens verwijderd. Daarnaast zijn ontsleutelingsgegevens in een andere omgeving bewaard dan de interviewtranscripties.

2.3 Data-analyse

De gepseudonimiseerde transcripties zijn geüpload naar Atlas.ti voor thematische inhoudsanalyse. Het doel hiervan was de data te reduceren tot analytisch relevante informatie met gebruik van zowel inductieve als deductieve codering. Elk transcript werd gecodeerd met behulp van een codeboek dat was opgesteld op basis van kennis opgedaan in de eerdere fasen van het onderzoek en de doelen van een procesevaluatie, zoals weergegeven in de topiclijsten (deductief coderen). Tegelijkertijd konden nieuwe relevante codes uit de data naar voren komen en gescoord worden (inductief coderen). Tijdens de analyse werd gekeken naar mogelijk overlappende codes om tot duidelijkere definities van de gebruikte codes te komen. Daarnaast werden codes die minder dan drie keer werden toegepast kritisch beoordeeld op relevantie, waarbij waar mogelijk codes werden gecombineerd om de relevantie te verbreden. Codes werden geclusterd in overkoepelende theoretische thema's. Deze thema's sluiten aan bij de doelen van een procesevaluatie, rekening houdend met onze onderzoeksvragen.

De projectleider was verantwoordelijk voor de codering en voerde waar nodig overleg met andere leden van het onderzoeksteam. Door de analyse systematisch aan te pakken, werd de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten geoptimaliseerd.

3. Resultaten

In dit hoofdstuk presenteren we de analyses op basis van onze interviews met de professionals. In elke paragraaf proberen we de onderzoeksvraag voor een specifieke interventie te beantwoorden. In de conclusieparagraaf brengen we de resultaten van de verschillende interventies samen en benadrukken we overkoepelende thema's die potentieel van toepassing kunnen zijn op een breder scala aan FINEC-interventies dan die we met deze verdiepende analyses onderzoeken.

3.1 Campagnes voeren om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten

De professionals met wie we spraken, hielden zich over het algemeen bezig met fraude; met name online fraude. Ze zijn direct betrokken bij de uitvoering van campagnes om diverse vormen van online fraude aan te pakken. Tijdens de interviews werden concrete campagnes besproken waarbij de professionals betrokken zijn. Er kwamen goede en minder goede ervaringen ter sprake. Daarnaast werd gereflecteerd op campagnes waar zij zelf niet direct bij betrokken zijn, en dus ook campagnes over andere vormen van criminaliteit dan (online) fraude.

3.1.1 Voorwaarden voor het opzetten van een effectieve campagne

Succesvolle campagnes voldoen over het algemeen aan een aantal randvoorwaarden. Zo benadrukken respondenten R6, R16 en R21 het belang van een duidelijk afgebakende doelgroep. Dit vereist diepgaand inzicht in de aard van de doelgroep: wie zijn de (potentiële) slachtoffers – of in sommige gevallen daders – waar bevinden zij zich, en via welke kanalen of informatievoorzieningen kunnen zij het best bereikt worden? Om deze vragen te kunnen beantwoorden, is samenwerking met relevante organisaties van cruciaal belang. Dergelijke partners beschikken doorgaans over directe toegang tot de doelgroep, specialistische kennis over het type criminaliteit en inzicht in de belangen die een rol spelen bij het oplossen van het probleem. Door met deze organisaties samen te werken, wordt de kans op impact van een campagne vergroot (R6, R16).

Een andere voorwaarde betreft de aanwezigheid van kennis over gedragsverandering. Respondenten geven aan dat communicatieprofessionals binnen organisaties niet altijd over deze expertise beschikken, en zich hier ook niet altijd van bewust zijn (R6, R16). Het betrekken van gedragswetenschappers of het ontwikkelen van dergelijke kennis binnen de organisatie wordt dan ook als advies meegegeven (R6).

Ten slotte is niet ieder onderwerp geschikt voor een campagneaanpak. Het onderwerp moet zich lenen voor publiekscommunicatie en gedragsinterventie (R6, R16). In sommige gevallen zijn alternatieve vormen van communicatie, zoals persberichten of media-aandacht, effectiever, mits zorgvuldig ingezet en met aandacht voor mogelijke neveneffecten (R16).

3.1.2 Kenmerken van succesvolle campagnes

Volgens de respondenten kenmerken effectieve campagnes zich door een duidelijke focus op het handelingsperspectief (R6, R16). Enkel waarschuwen of informeren, blijkt onvoldoende; de doelgroep moet concrete handelingsmogelijkheden aangereikt krijgen. Daarbij is het van belang dat deze informatie op het juiste moment wordt gepresenteerd, of dat de boodschap dusdanig beklijft dat deze op het relevante moment kan worden opgeroepen.

Ook het gebruik van het juiste platform speelt een belangrijke rol (R6, R16, R21). Campagnes moeten aansluiten bij de mediavoorkeuren van de doelgroep. Creativiteit in de presentatie van de boodschap – bijvoorbeeld door verrassende of indringende formats – draagt bij aan het vasthouden van aandacht en het verhogen van de impact (R16). Als deze kennis of vaardigheden niet in huis zijn, zijn er genoeg (private) partijen die dat wel hebben (R16).

3.1.3 Beperkingen van campagnes en valkuilen in de praktijk

Respondenten wijzen op diverse beperkingen van de inzet van campagnes. Grootschalige campagnes die zich primair richten op informeren of waarschuwen zonder duidelijke gedragsaanwijzingen, blijken vaak ineffectief wat betreft het veranderen van gedrag (R6). Eveneens wordt het nalaten van een pilotstudie gezien als een gemiste kans; zonder kleinschalige toetsing is het moeilijk in te schatten of een boodschap het gewenste effect zal hebben (R6). Een pilot kan bijvoorbeeld uitwijzen dat een campagne niet of zelfs averechts zal werken. Een voorbeeld is een campagne voor veilig internetgebruik door jongeren (R6). Een evaluatie achteraf (het effect werd dus wel geëvalueerd) liet zien dat door blootstelling aan de campagne de risicoperceptie van jongeren daalde, oftewel ze schatten zichzelf als minder kwetsbaar in dan anderen in hun omgeving (DVJ-Insights, 2024). Een pilot had op de mogelijkheid van dit ongewenste neveneffect kunnen wijzen.

Een gebrek aan kennis van gedragstheorieën vergroot het risico dat angst wordt versterkt of dat normatieve boodschappen verkeerd geïnterpreteerd worden (R6). De ervaring is dat campagnes slechts een beperkt bereik en effect hebben, en in de praktijk vaak gecombineerd moeten worden met andere interventies of handhavingsmaatregelen om een structurele verandering teweeg te brengen (R16). Niet alle onderwerpen zijn geschikt voor een campagne. En als het geschikt lijkt voor een beperkte en strak afgebakende doelgroep moet de vraag gesteld worden of een andere methode wellicht meer geschikt is (R16).

Over de inzet van meldpunten werd opgemerkt dat deze vaak ingezet worden om te laten zien dat iets gedaan wordt aan een probleem (R6). Het onderliggende probleem wordt echter niet aangepakt. Zo beschrijft respondent 6:

“Als je het meldt, heeft het probleem al plaatsgevonden en dat zie je bij gemeenten heel veel dat ze dan toch denken van, ja, we kunnen het zo agenderen, we laten zien dat we iets doen door een meldpunt in te schakelen en daar een campagne over te maken. Maar vaak is het veel effectiever om echt in preventieve sfeer dingen te doen of te organiseren.”

Een meldpunt is daarnaast niet geschikt om een probleem in kaart te brengen of een probleem goed te begrijpen, omdat het niet bekend is wie, wanneer en waarom er (niet) wordt gemeld. Er is weinig bekend over meldingsbereidheid en hoe deze bevorderd kan worden. Dit vraagt nader onderzoek.

3.1.4 Praktische aanbevelingen

Een belangrijke aanbeveling is het strategisch inzetten van middelen door samenwerking met partners die een gedeeld belang hebben, waaronder private partijen (R6, R16). Dit vergroot niet alleen de reikwijdte van de campagne, maar kan ook bijdragen aan de duurzaamheid ervan. Om een bepaalde boodschap of handelwijze in het onderbewuste van mensen te krijgen, vraagt om een lange adem. Het is de vraag of het niet effectiever is om de omgeving aan te passen, met als doel gedrag te veranderen om slachtoffer- of daderschap te voorkomen (R6). Een voorbeeld van een campagne dat focust op gedragsverandering in plaats van melden is de BOB campagne.

Campagnes vragen tijd en voorbereiding. In bepaalde gevallen moet echter snel gehandeld worden (R6, R16, R21). Een persbericht kan dan een effectief alternatief zijn om bewustwording van een probleem snel te realiseren (R16). Wel benadrukken respondenten dat ook hierbij ervaring en kennis vereist zijn om onbedoelde negatieve effecten te voorkomen.

Er wordt ook gepleit voor een balans tussen creativiteit en theoretische onderbouwing (R6). Innovatieve en creatieve ideeën vallen op, maar interventies dienen altijd gestoeld te zijn op wetenschappelijke inzichten over communicatie en gedragsverandering.

3.1.5 Overwegingen rondom effectiviteit

Tot slot geven respondenten (R6, R16, R21) aan dat het meten van de effectiviteit van een campagne uitermate lastig is. Het bereik van een campagne is relatief eenvoudig te meten en wordt vaak als uitkomstmaat voor effectiviteit gebruikt, terwijl bereik weinig zegt over een daadwerkelijke gedragsverandering. Er is brede consensus over het feit dat de meeste campagnes niet effectief zijn. In de enkele gevallen dat er wel een effectevaluatie werd uitgevoerd, bleek er zelfs sprake van een averechts effect. Dit benadrukt het belang van het vooraf definiëren van evaluatiecriteria en het systematisch monitoren van campagne-uitkomsten.

3.2 Bestuurlijk signaal

Tijdens de interviews werden de termen bestuurlijk signaal, bestuurlijke rapportage, signalering en signaalrapportage als synoniemen van elkaar gebruikt. In deze paragraaf focussen we op het bestuurlijke signaal. De professionals die we spraken, hielden zich vanuit verschillende organisaties bezig met het tegengaan van milieucriminaliteit. Deze organisaties verschillen wat betreft de manier waarop een bestuurlijk signaal wordt opgemaakt, het precieze doel, en de doelgroep. Desondanks bleken er tijdens de gesprekken overeenkomsten te bestaan wat betreft de kansen en knelpunten en de *good* en *bad practices*.

3.2.1 Het proces

Een bestuurlijk signaal kan in principe op elk moment opgesteld worden, zowel tijdens als na afronding van een opsporingsonderzoek. De aanleiding verschilt per organisatie: soms is het een individuele casus, terwijl het in andere gevallen een breder maatschappelijk fenomeen betreft. In de kern gaat het om situaties waarin een maatschappelijk probleem gerelateerd aan wet- of regelgeving gesignaleerd wordt, en een beweging in gang gezet moet worden richting mogelijke oplossingen. Deze interventie leent zich het beste voor duidelijk afgebakende problemen en waarvan de haalbaarheid aannemelijk is (R2, R4, R7). Bij complexere kwesties met veel betrokken partijen en uiteenlopende belangen is het behalen van effect lastiger, alhoewel dat niet per definitie hoeft te betekenen dat moet worden afgezien van deze interventie.

3.2.2 Voorwaarden en kenmerken van ‘succesvolle’ signalering

Voor effectief gebruik zijn enkele voorwaarden van belang. Een bestuurlijk signaal moet kort en bondig zijn, geformuleerd in toegankelijke taal (R2, R7). Het uitgangspunt daarbij is dat een probleem dat niet wordt begrepen, in de praktijk ook niet als bestaand wordt ervaren en dus

niet opgelost kan worden (R4). Ook timing speelt een cruciale rol: idealiter sluit het signaal zo nauw mogelijk aan bij een recent onderzoek (of bij een onderzoek dat nog loopt), om zodoende te profiteren van eventuele media-aandacht of reeds uitgezette persberichten (R2). De probleemomschrijving dient helder en concreet te zijn, terwijl aanbevelingen beperkt en specifiek geformuleerd moeten worden. In de woorden van respondent 7:

“Soms hadden we bijvoorbeeld wel tien aanbevelingen in een rapport. Ja, dat werkt niet, want daar wordt zo'n ministerie alleen maar door overstelpt met... ‘Oké, maar dit moeten we blijkbaar allemaal anders doen. We doen maar helemaal niks.’ Dus Pick Your Battles is ook wel een duidelijke les die we hebben geleerd.”

Dit vraagt om tijd, expertise en redactionele vaardigheid om to-the-point te kunnen zijn (R2, R7).

Succesvolle voorbeelden laten zien dat externe factoren, zoals politieke steun of samenwerking met organisaties met beslissingsbevoegdheid, een grote rol spelen (R2, R4, R7). Soms is succes afhankelijk van geluk of een toevallige timing (R2). Het kan helpen wanneer reeds in een vroeg stadium gesprekken worden gevoerd met de uiteindelijke ontvangers van het signaal (R4, R7). Het signaal zelf kan via factsheets, korte rapporten (niet langer dan twee pagina's) of presentaties (R2, R4, R7) worden gecommuniceerd. Door beleidsmakers vanaf het begin te betrekken en te laten meedenken over mogelijke oplossingsrichtingen, wordt het draagvlak vergroot (R7). Tegelijkertijd kan dit ook spanningen oproepen, zeker wanneer het gaat om lopende strafrechtelijke onderzoeken waarbij voorzichtigheid geboden is (R4, R7). Publiciteit en het delen van signalen met de Tweede Kamer worden verschillend toegepast: sommige organisaties doen dit standaard, andere zelden of nooit. Of dit effectief is, kan sterk van de context afhangen. Er is echter weinig consensus over hoe een effectief bestuurlijk signaal er uit ziet.

3.2.3 Uitdagingen en knelpunten

Uit de interviews komt naar voren dat enkele uitdagingen het proces compliceren. Zo kan een gebrek aan maatschappelijk draagvlak ertoe leiden dat de politieke wil ontbreekt om een probleem op te lossen (R4, R7).

“Maar wat er nou mee wordt gedaan, dat is gewoon de vraag. En dat heeft denk ik ook heel erg te maken met de politiek-bestuurlijke agenda op zo'n ministerie. Dat ze zeggen, dit staat gewoon voor ons niet op het lijstje de komende vier jaar. En dan gebeurt er dus niet zoveel mee.” (R4)

Daarnaast is er niet altijd consensus binnen organisaties over het juiste moment van publiceren, wat tot wrijving kan leiden (R4, R7). De gevoeligheid rondom lopende onderzoeken draagt bij aan deze spanningen. Daarnaast is het een blijvende uitdaging om bestuurlijke signalen onder de aandacht te krijgen en te houden in een omgeving met een overvloed aan informatie (R4).

Minder succesvolle voorbeelden laten zien dat zowel de lengte als de vorm van het bestuurlijk signaal cruciaal zijn (R2). Wanneer signalen te lang of te ingewikkeld zijn, worden

ze eenvoudigweg niet gelezen. Effectiviteit kan belemmerd worden door verschillende factoren: inhoudelijke ongeschiktheid van de vorm, politieke onwil, of omdat een bestuurlijk signaal niet het juiste middel is voor het beoogde doel (R2, R4, R7). Soms is het doel indirect – bijvoorbeeld bewustwording of het agenderen van beleid – en niet direct gericht op beleidsverandering.

3.2.4 Effectiviteit: mogelijkheden

Hoewel er weinig bekend is over de effectiviteit zijn er verschillende mogelijkheden om op systematische manier data te verzamelen en hier zicht op te krijgen. Het bijhouden van verzonden bestuurlijke signalen (en rapportages) in een centrale database zou kunnen bijdragen aan de traceerbaarheid van het instrument (R2, R4). Het regelmatig evalueren van aanbevelingen en het analyseren van opvolging kan patronen zichtbaar maken. Essentieel hierbij is dat het doel van het signaal vooraf helder wordt geformuleerd: wil men aandacht genereren, beleidsaanpassingen realiseren, wetswijzigingen zien of eenvoudig bewijs leveren voor het voldoen aan werkafspraken? Afhankelijk van het doel kan de vorm van een bestuurlijk signaal aangepast worden of kan een andere en geschiktere interventie gekozen worden (R2, R4, R7). Ten slotte vormt het activeren van politiek en beleid een structurele uitdaging (R2, R4, R7). Voor veel onderwerpen die niet prominent op de agenda staan, is het verkrijgen van deze aandacht een moeizaam en langdurig proces. Hierbij kan het helpen maatschappelijke organisaties in te schakelen of te zoeken naar mogelijkheden voor indirecte beïnvloeding.

3.3 SAM-procedure

Voor deze interventie hebben we met vier respondenten gesproken: drie werkzaam bij verschillende waterschappen en één bij een omgevingsdienst. De situatie die uit de interviews naar voren kwam, is enigszins ingewikkeld als gevolg van de invoering van de Omgevingswet in 2024, zoals besproken bij het juridisch kader in bovenstaande plananalyse. Door de invoering van de Omgevingswet zijn bepaalde bestuursrechtelijke interventies komen te vervallen en zijn de criteria voor het toepassen van de SAM-procedure gewijzigd. In het navolgende focussen we echter vooral op wat goed en minder goed werkt in de samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners.

3.3.1 Praktijkervaringen met de SAM-procedure: voor en na de komst van de Omgevingswet

De SAM-procedure is ontwikkeld om het strafrechtelijke systeem te verlichten en tegelijkertijd slagvaardiger om te kunnen gaan met milieudelicten. Binnen de bredere escalatieladder van toezicht- en handhavingsinstrumenten positioneert SAM zich als een middel dat snel en proportioneel kan worden ingezet bij relatief eenvoudige strafbare feiten (R13, R20). In de samenwerking tussen omgevingsdiensten (OD's), waterschappen, het OM en het FP beoogt SAM bij te dragen aan efficiënte en effectieve afhandeling van milieuzaken.

In de praktijk werd SAM vóór de invoering van de Omgevingswet in 2024 door omgevingsdiensten vaak ingezet bij milieudelicten die ernstig genoeg waren volgens de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) om tot strafrechtelijke vervolging over te gaan (R13). De respondent van een OD gaf aan dat ongeveer de helft van de zaken

uiteindelijk via een SAM-proces-verbaal (SAM-PV) werd afgehandeld. Voor waterschappen lag het gebruik lager, omdat zij beschikten over de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (BSBm), een alternatief dat nog sneller en eenvoudiger kon worden toegepast, zonder tussenkomst van het OM (R15). Elk waterschap beschikte over een eigen, toegespitste feitenlijst die het gebruik van de BSBm faciliteerde.

De invoering van de Omgevingswet bracht echter veranderingen met zich mee in de toepassingscriteria voor SAM. Alleen eenvoudige zaken met een bekende verdachte komen sindsdien in aanmerking voor deze procedure. Voor verschillende OD's betekende dit dat het gebruik van de landelijke SAM-procedure niet langer passend of haalbaar was (R13). Regionaal werd daarop gereageerd met de ontwikkeling van de zogenaamde VSM-procedure (Voorstel Strafbeschikking Maatwerkzaken); een alternatief dat sterk lijkt op de 'oude' SAM en dat momenteel wordt toegepast in OD's in Zuid-Holland.

Waterschappen bevinden zich in een andere positie. De BSBm is inmiddels vervallen en de vervangende BSB-Fysieke Leefomgeving is slechts beperkt inzetbaar. Hierdoor zijn waterschappen momenteel genoodzaakt de SAM-procedure in te zetten, ook al is dit instrument niet altijd geschikt voor hun type zaken (R15). Dit roept vragen op over de proportionaliteit van de maatregel in relatie tot de ernst van het delict. Het kan onder andere leiden tot onzekerheid bij verdachten, omdat het lang duurt voordat ze weten wat de hoogte is van de boete die ze krijgen. Dit kan vervolgens worden ervaren als een gebrek aan procedurele rechtvaardigheid en tot boosheid en verzet bij verdachten (R15):

“[De SAM-procedure] geeft de verdachte, vind ik, te weinig rechtszekerheid bij kleine overtredingen. Omdat de verdachte dus niet direct weet waar hij aan toe is. Omdat je weet de sanctie eigenlijk niet... merk je dat op het moment dat je die straf boven de markt laat hangen, dus dat je hem geen zekerheid geeft, dan merk je dat je vaker verbale agressie krijgt.”

3.3.2 Voordelen en nadelen van de SAM-procedure

Een belangrijk uitgangspunt van de SAM-procedure is het vroegtijdig betrekken van het OM. Dit zorgt ervoor dat het OM in een vroeg stadium op de hoogte is van de context van de zaak (R20). Opsporingsambtenaren leveren op dat moment de benodigde informatie aan, wat een snelle afhandeling mogelijk maakt. Deze werkwijze kan efficiëntie bevorderen, mits er een goede werkrelatie bestaat tussen de betrokken partijen (R13, R18, R20). Goede afstemming, communicatie en wederzijds begrip tussen OD's, waterschappen, OM en FP zijn cruciaal voor het slagen van de aanpak. In regio's waar vaste contactpersonen bij het FP beschikbaar zijn, blijkt de samenwerking soepeler te verlopen (R18, R20). Kleinere organisaties, zoals individuele waterschappen met weinig strafrechtelijke casuïstiek, hebben echter meer moeite om deze relaties op te bouwen en in stand te houden.

De toepassing van de SAM-procedure (of VSM) wordt door betrokkenen gewaardeerd vanwege het snelle schakelen, efficiënt gebruik van tijd en het verlichten van de druk op het strafrechtelijk systeem (R13, R18, R20). Tegelijkertijd bestaan er ook knelpunten. Volgens de respondenten is een SAM-dossier bewerklijker voor het OM dan een BSBm, waarbij het OM nauwelijks betrokken is. Toch is het minder bewerkelijk dan een volledig proces-verbaal (R18,

R20). In de praktijk van de waterschappen vallen veel casussen echter tussen wal en schip: te licht voor een strafrechtelijke route via SAM, maar te zwaar voor bestuursrechtelijke afdoening (R15). Deze zaken worden dus met een SAM-PV gedaan, terwijl dat volgens twee respondenten geen optimaal gebruik van ieders tijd is (R15, R18).

Een ander knelpunt betreft de mate van acceptatie van de procedure door de overtreder. Opsporingsambtenaren konden in de BSBm-situatie de boete direct aan de overtreder uitleggen, wat in de praktijk tot minder weerstand leidde (R15, R18). Bij de SAM-procedure is een verhoor noodzakelijk, en het risico op verzet door de verdachte lijkt hoger. Tegelijkertijd lijkt er sprake van de trend dat verdachten überhaupt vaker in verzet gaan. Dit pleit voor een vroegtijdige betrokkenheid van het OM, zodat zij voorbereid zijn en snel kunnen handelen indien nodig (R20).

3.3.3 Effectiviteit

Zoals we in de planevaluatie uiteen hebben gezet, is de effectiviteit van de SAM-procedure theoretisch goed onderbouwd. In theorie zal een snelle reactie de pakkansbeleving vergroten en gedragsverandering stimuleren (Faure & Svatikova, 2012; Universiteit Utrecht, 2016). In de praktijk is het effect van deze interventie echter lastig te meten (R13, R18). Een voorbeeld van een verdachte die akkoord gaat met een relatief hoge boete via de VSM roept vragen op over de proportionaliteit en de bewuste instemming van de verdachte (R13). Tijdens de interviews werd een manier geopperd om het effect van algemene handhavingsactiviteiten op recidive te onderzoeken. De respondent beschreef hoe zij keken of de top tien overtreders uit een bepaald jaar een X aantal jaren later hetzelfde waren. Het bleek dat slechts een paar nog op de lijst stonden, wat op een mogelijk positief effect wijst. Er kunnen echter meerdere redenen zijn voor het verdwijnen van overtreders van deze lijst.

Ten slotte wijzen de respondenten erop dat effectieve toepassing van strafrechtelijke instrumenten vraagt om ontwerpkeuzes die flexibel genoeg zijn voor de variëteit aan contexten waarin OD's en waterschappen opereren (R13, R15, R18, R20). De eerste stap daarin is het goed begrijpen van die contexten. Beleidsontwikkeling zonder voldoende kennis van de dagelijkse realiteit in het veld leidt tot de inzet van instrumenten die onvoldoende aansluiten bij de behoeften van gebruikers. Ook capaciteitsvraagstukken spelen hierbij een rol. Grote zaken vereisen veel menskracht en middelen, wat een structurele landelijke oplossing vraagt (R13, R20). Wanneer strafrechtelijke en bestuursrechtelijke partners elkaars werkwijze en expertise goed kennen, bestaat bij de respondenten de verwachting dat interventies als SAM of VSM daadwerkelijk kunnen bijdragen aan een proportionele, effectieve en werkbare handhaving van het milieurecht.

3.4 Website uit de lucht halen of houden

De interventie waarmee websites offline worden gehaald, al dan niet via een *notice-and-take-down*-procedure, wordt in de praktijk ingezet tegen uiteenlopende vormen van online criminaliteit. De problematiek varieert van fraude in de vorm van nepwebwinkels en op grotere

schaal (qua geld) van olie-*spoofing*²³ tot identiteitsfraude, met name gericht op bedrijven (R11, R12, R21, R22). Ook worden dergelijke procedures ingezet tegen online verkoop van medicijnen, illegaal gokken en in sommige gevallen van smaad en laster. In dat laatste geval is echter vaak meer juridische onderbouwing vereist om te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van onrechtmatig handelen. Voorbeelden zoals de bestrijding van illegale vuurwerkverkoop tonen aan hoe de interventie zich heeft moeten aanpassen aan verschuivende modi operandi; waar vuurwerkverkoop vroeger via websites verliep, is dit inmiddels grotendeels verplaatst naar platforms als Telegram (R17). De werkwijze kan net zo goed voor andere illegale producten gebruikt worden, zoals illegale bestrijdingsmiddelen. Desondanks biedt de vroegere aanpak waardevolle lessen, bijvoorbeeld over de effectiviteit van samenwerking met hostingproviders om snel in te grijpen (R21, R22). Ook in grootschalige internationale opsporingsonderzoeken is de website-interventie een onderdeel van de bredere opsporingsaanpak (R17, R21, R22).

3.4.1 Samenwerking

Uit de interviews blijkt dat de samenwerking tussen politie en domeinbeheerder SIDN wordt beschouwd als een *best practice* (R11, R12). Door een heldere taakverdeling én het benutten van elkaars expertise – waarbij SIDN zich niet bezighoudt met opsporing, maar wel sneller kan optreden dankzij overeenkomsten met andere partijen – kan sneller worden ingegrepen. Deze snelheid is cruciaal om het aantal slachtoffers te beperken. De effectiviteit van de interventie hangt in belangrijke mate af van deze snelheid, maar ook van het creatief denken. Een voorbeeld is het direct met providers schakelen, die vervolgens content offline halen in plaats van de keuze voor een strafrechtelijke route. Dit illustreert het belang van het slim inzetten van zowel publieke als private actoren, wat overigens niet per se vraagt om een groot aantal betrokkenen, maar wel om deskundige professionals met de juiste netwerken. In de woorden van respondent 12: *“Het zijn partijen die gewoon meer kennis hebben over dat onderwerp dan wij.”*

3.4.2 Knelpunten

In de uitvoering worden diverse knelpunten ervaren. Zo is er vaak sprake van een zogenoemd waterbedeffect: wanneer een website wordt gesloten, verplaatst de activiteit zich eenvoudig naar andere digitale kanalen zoals sociale media (R11, R12, R21, R22). Dit vraagt om wendbaarheid en het vermogen om snel te schakelen, met name door te leren van andere organisaties. Dit betekent niet dat deze acties geen nut hebben. In de woorden van respondent 21:

“Het is een probleem verplaatsen [...]. Ik duw het hier weg en het groeit daar terug. Maar het is een tijdelijke, en dit is wat ik denk het belangrijkste, het is een tijdelijke, plaatselijke verstoring. En als je dat efficiënt, effectief inregelt, is dat heel vervelend als crimineel. Want je infrastructuur, die zo betrouwbaar mogelijk moet zijn, die verdwijnt de hele tijd.”

²³ *Spoofing* is een vorm van online fraude. Met olie-*spoofing* worden klanten opgelicht door een nepverkoper van aardolie. Vaak zijn de klanten in Nederland gevestigd, maar de daders bevinden zich in het buitenland.

Het is voor slachtoffers vaak onduidelijk waar zij terechtkunnen voor hulp, hetgeen de meldingsbereidheid en mogelijkheden voor ondersteuning belemmert (R11). Internationaal opererende daders en slachtoffers vormen eveneens een puzzel; hoewel samenwerking over landsgrenzen heen mogelijk is, vereist dit toegang tot de juiste contacten en infrastructuren (R12, R21, R22). Een ander terugkerend punt in de gesprekken was de wens om interventies duurzamer in te richten: ad hoc acties bieden soms tijdelijke oplossingen, maar zonder structurele capaciteit en afspraken ontbreekt een solide basis voor langdurige effectiviteit (R17). Bovendien blijkt dat het delen van gegevens – noodzakelijk voor snelle opsporing en het stopzetten van criminele activiteiten – wordt bemoeilijkt door juridische kaders, zoals de Wet politiegegevens (Wpg) (R17, R21, R22). De complexiteit van afspraken met verschillende organisaties kan in de praktijk het snelle handelen belemmeren.

3.4.3 Kansen

Ondanks de beperkingen worden er kansen gezien voor verbetering en opschaling van het gebruik van de interventie. Een belangrijke mogelijkheid is het versterken van samenwerkingen met diverse partners: private partijen, bestuurlijke instanties en maatschappelijke actoren (R11, R12). Door deze relaties te cultiveren en wederzijds begrip te ontwikkelen, ontstaat een breder handelingsperspectief. Er kan bijvoorbeeld druk worden uitgeoefend op private partijen die reputatieschade als gevolg van de associatie met criminele activiteiten willen voorkomen (R11, R12, R21, R22). Tegelijkertijd wordt gepleit voor een bredere focus, zowel wat betreft de problematiek als de mogelijke interventies. Het gaat immers niet alleen om het offline halen van websites, maar ook om het belemmeren van daders via alternatieve middelen, zoals bestuurlijke maatregelen of sancties die onderaan de criminele keten effect sorteren (R17, R21, R22). Dit vraagt om strategisch denken over waar barrières kunnen worden opgeworpen en welke actoren daarin een rol kunnen spelen.

Een ander belangrijk aspect betreft het borgen van kennis en capaciteit. Het delen van ervaringen tussen teams, het geven van voorlichting (bijvoorbeeld op scholen, zij het met aandacht voor mogelijke averechts effecten), en bewustwordingscampagnes richting het publiek worden genoemd als manieren om zowel preventie als maatschappelijke weerbaarheid te vergroten (R21). Tegelijkertijd is het noodzakelijk om ontwikkelingen in digitale criminaliteit actief te blijven volgen en om te investeren in duurzame kennisinfrastructuren (R21, R22).

3.4.4 Effectiviteit

Tot slot is gevraagd hoe de effectiviteit van deze (en soortgelijke) interventie(s) kan en moet worden beoordeeld. Sommige respondenten benadrukken dat het meten van effectiviteit in termen van criminaliteitsdaling als gevolg van één interventie misleidend kan zijn (R21). Een te sterke focus daarop zou afleiden van het grotere doel: het zo snel mogelijk beperken van schade en het voorkomen van verdere slachtoffers. Gegeven de snelheid waarmee criminele modi operandi veranderen, is het essentieel om flexibel te blijven in plaats van te veel tijd te besteden aan het meten van effecten die moeilijk te isoleren zijn. Desondanks komt uit de interviews naar voren dat een ruwe effectinschatting wel degelijk mogelijk is, bijvoorbeeld door een kosten-batenanalyse te maken waarin het aantal offline gehaalde websites, de

betrokken fte's en de potentiële impact op slachtoffers worden meegenomen (R17, R21, R22). Succesvolle acties kunnen op die manier als *best practices* dienen, waarvan geleerd kan worden voor toekomstige interventies.

3.5 Normoverdragend gesprek of waarschuwingsbrief door omgevingsdienst

We spraken één expert over zijn ervaringen met een omgevingsdienst die zich onderscheidt door een vooruitstrevende en gedragsgerichte aanpak in de omgang met bedrijven die de milieuregels overtreden (R14). Deze dienst richt zich niet uitsluitend op handhaving door middel van traditionele middelen zoals boetes, maar verkent breder hoe gedragsverandering bij bedrijven tot stand kan worden gebracht. De centrale vraag daarbij is: hoe zorgen we ervoor dat bedrijven structureel de juiste keuzes maken, en hoe voorkomen we herhaling van overtredingen?

3.5.1 Proces en werkwijze

De omgevingsdienst hanteert verschillende strategieën om bedrijven 'aan boord' te krijgen. Het uiteindelijke doel is gedragsverandering, niet slechts het afdwingen van naleving. In sommige gevallen wordt gekozen voor een cultuuronderzoek, met als doel inzicht te krijgen in onderliggende gedrags- en organisatiefactoren die leiden tot herhaalde overtredingen. Als voorbeeld werd een bedrijf genoemd dat zich structureel niet aan de regels hield en weigerde mee te werken aan een cultuuronderzoek. In dit geval werd via mediaberichtgeving over verscherpt toezicht druk uitgeoefend, zodat het bedrijf alsnog werd aangespoord tot meedoen.

Een andere effectieve strategie blijkt het vroegtijdig betrekken van het hogere management of de directie. Op dat niveau verschuift het gesprek van technische details – waar de operationele medewerkers van de omgevingsdienst vaak beter van op de hoogte zijn – naar strategisch beleid. Gedragsverandering kan soms sneller gerealiseerd worden als deze 'van bovenaf' wordt ingezet, waarbij het management bewust invloed uitoefent op processen en gedrag binnen de organisatie.

3.5.2 Good practices

De geïnterviewde benadrukt dat er een bredere, meer integrale aanpak nodig is. In plaats van louter te reageren op overtredingen met repressieve maatregelen, wordt de vraag gesteld: hoe voorkomen we herhaling? In veel gevallen is een boete niet de meest effectieve route. Gedrag, context en samenwerking staan centraal. Door het proces slimmer in te richten en meer aandacht te besteden aan gedragsfactoren, kan effectiever gebruik worden gemaakt van schaarse capaciteit.

Samenwerking met externe partners blijkt vaak vruchtbaar, zeker bij complexe en grootschalige milieuproblemen. Denk bijvoorbeeld aan samenwerkingen met private partijen zoals banken en accountants, maar ook met andere publieke organisaties zoals de politie of de ILT. Volgens de respondent zijn dit soort samenwerkingen noodzakelijk, omdat alleen via gezamenlijke inzet duurzame gedragsverandering op grote schaal mogelijk is.

Binnen de omgevingsdienst zelf wordt ook ingezet op multidisciplinaire samenwerking. Casussen worden benaderd door teams die bestaan uit inspecteurs, gedragsexperts en

communicatieadviseurs. Een voorbeeld werd gegeven van hoe dit *out of the box* benadering vormgegeven kan worden.

“Ik had al een ideetje van, ik wilde eigenlijk een keer iets van een soort van vragenlijst ontwikkelen rond cultuur, die we dan bij bedrijven zouden kunnen uitzetten, om een soort beeld te krijgen van, hoe ervaren de mensen op de werkvloeren eigenlijk die cultuur daar. Weet je wel, heel vaak spreken wij met de directeur, die hebben een heel globaal beeld. [...] maar je wil eigenlijk weten hoe het echt ervaren wordt. Want dan kun je ook eigenlijk zeggen, hé, jullie hebben wel een soort veiligheidsbeleid, maar landt dit ook wel in je organisatie, weet je wel? Dat je durft bijvoorbeeld mensen elkaar aan te spreken, weet je wel, en durven ze tegen een supervisor te zeggen van, ik maak me zorgen over de veiligheid, we moeten nu de fabriek stilzetten, want anders gaat het verkeerd.”

Vanuit verschillende invalshoeken wordt gekeken naar welke interventie het meeste effect sorteert: wat ‘doet pijn’ en zet een bedrijf in beweging? Soms is dat media-aandacht, soms juist het intensieve persoonlijke gesprek met de directie. Belangrijk is daarbij het vermogen om te observeren en te interpreteren: hoe weet je of een bedrijf oprecht verbeteringen wil doorvoeren, of slechts een schijnvertoning opvoert? Dergelijke inschattingen vragen expertise en ervaring.

3.5.3 Knelpunten en uitdagingen

Hoewel de aanpak veelbelovend is, zijn er ook duidelijke knelpunten en uitdagingen. Maatwerk vraagt meer tijd en inzet dan bijvoorbeeld het uitdelen van een standaardboete. Op korte termijn is dit minder efficiënt, maar als de interventie daadwerkelijk leidt tot gedragsverandering, kan het op de lange termijn juist effectiever en dus ook efficiënter zijn. Toch blijft beperkte capaciteit een belangrijke belemmering; zeker in vergelijking met private partijen, die vaak meer mensen op dergelijke dossiers kunnen zetten. Daarom is samenwerking met deze partijen ook vanuit een capaciteitsoogpunt strategisch verstandig.

Een ander knelpunt is het benodigde kennisniveau binnen de organisatie. De effectiviteit van gedragsgerichte interventies hangt sterk af van de expertise van medewerkers. Tegelijkertijd is het van belang ruimte te bieden voor verschillende werkstijlen en een cultuur te creëren waarin escalatie niet wordt gezien als een persoonlijk falen van de inspecteur, maar als een noodzakelijk onderdeel van het proces.

Daarnaast zijn er externe factoren die naleving kunnen bemoeilijken. Bedrijven hebben het in de huidige economische context vaak lastig: marges staan onder druk en personeel is moeilijk te vinden. Dit vergroot de kans op overtredingen of uitstelgedrag. De uitdaging voor de omgevingsdienst is om hier slim op in te spelen: hoe richt je het systeem zodanig in dat goedwillende bedrijven eenvoudiger aan hun verplichtingen kunnen voldoen? Zo kan capaciteit worden vrijgemaakt voor de ‘hardnekkige gevallen’, waarin sprake is van onwil of structurele niet-naleving. Cruciaal hierbij is dat dergelijke bedrijven tijdig worden herkend.

Ten slotte benadrukt de respondent (R14) het belang van dialoog. Door met bedrijven in gesprek te gaan over veelvoorkomende knelpunten, kunnen zij niet alleen kennis vergaren, maar ook vaardigheden ontwikkelen om problemen zelfstandig en duurzaam op te lossen.

3.5.4 Effectiviteit en leerpunten

Het meten van effectiviteit blijft een uitdaging, zeker bij maatwerkinterventies laag op de escalatieladder. De context is voortdurend in beweging, zowel aan de kant van de regelgeving als binnen bedrijven zelf. Het is vooral nuttig om te analyseren op casusniveau: wat werkte in deze specifieke situatie, en wat kunnen we daarvan leren? Het actief delen van deze kennis, ook met kleinere omgevingsdiensten die niet over dezelfde capaciteit of expertise beschikken, is essentieel om soortgelijke aanpak breder toepasbaar te maken.

3.6 Bestuurlijk rapportage

Uit de interviews met betrokken professionals blijkt dat de inzet van bestuurlijke rapportages een gewaardeerde interventie is binnen de aanpak van financieel-economische criminaliteit, met name voor de bestrijding van milieucriminaliteit. Deze rapportages worden in de regel opgesteld door de politie, met inbreng van en afstemming met het OM, en zijn bedoeld voor het bevoegd gezag – doorgaans gemeenten, provincies of omgevingsdiensten (R9, R10). De rapportages volgen een gestandaardiseerd format, dat als helder en praktisch wordt ervaren. Dit vergemakkelijkt de communicatie en verhoogt de bruikbaarheid ervan in de bestuurlijke besluitvorming.

Het opstellen van een bestuurlijke rapportage vindt doorgaans plaats in een vroeg stadium van het strafrechtelijk onderzoek en is gericht op snelle actie, met name om gevaarlijke situaties te beheersen of te beëindigen (R4, R9, R10). De betrokken officieren van justitie vervullen hierin een belangrijke rol door de rapportages te toetsen op eventuele risico's voor het lopende strafrechtelijke traject. Daarnaast komt het ook voor dat een burgemeester zelf het initiatief neemt om een bestuurlijke maatregel aan te vragen, bijvoorbeeld om een acute situatie op te lossen (R10). Deze vorm van 'vraaggestuurde' inzet wordt door respondenten gewaardeerd, omdat daarmee de kans toeneemt dat er daadwerkelijk bestuurlijk wordt opgetreden.

3.6.1 Voordelen van en waardering voor de interventie

Respondenten geven aan dat bestuurlijke rapportages onder meer vaak worden ingezet in vuurwerkwaken, bijvoorbeeld om een pand met grote hoeveelheden illegaal opgeslagen vuurwerk te kunnen sluiten (R9). Ook in zaken betreffende stroperij kunnen de rapportages uitkomst bieden: wanneer strafrechtelijke interventies tijdrovend of juridisch complex zijn, kunnen bestuursrechtelijke maatregelen – zoals een last onder dwangsom of gebiedsverbod – sneller effect sorteren (R10). In die zin vervult de bestuurlijke rapportage een belangrijke rol in het creëren van handelingsperspectief buiten de strafrechtelijke route om.

De waarde van deze interventie ligt volgens geïnterviewden mede in het feit dat het de politie en partners dwingt om breder te kijken dan het eigen domein (R9, R10). Het bevordert een integrale benadering waarin bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten complementair worden ingezet. Bovendien draagt het bij aan een cultuur van samenwerking en kennisdeling binnen de handhavingsketen. Het snelle karakter van de rapportages wordt expliciet gewaardeerd: in tegenstelling tot strafrechtelijke procedures, die vaak maanden tot jaren duren, maakt een bestuurlijke maatregel het mogelijk om snel in te grijpen.

3.6.2 Problemen en aandachtspunten

Hoewel het instrument positief wordt beoordeeld, kwamen tijdens de interviews ook verschillende knelpunten aan het licht. Op microniveau vormt de informatie-uitwisseling tussen politie, OM, gemeenten en provincies een aandachtspunt (R9, R10). In sommige gevallen wordt relevante informatie slechts gedeeld met de formeel bevoegde instantie, terwijl het vanuit handhavingsoogpunt wenselijk zou zijn om ook andere partijen – zoals burgemeesters – te informeren. Bovendien ontbreekt regelmatig een structurele terugkoppeling over wat er met een rapportage gebeurt, waardoor bij opstellers soms het gevoel bestaat dat rapportages ‘in een la verdwijnen’ of te laat worden opgepakt om nog relevant te zijn. Deze vertraging kan zowel aan de kant van de politie liggen als aan de kant van het bevoegd gezag.

Op macroniveau is de versnippering in de handhaving – met name in het milieudomein – een structureel knelpunt (R9). Het ontbreekt dan ook aan een centrale registratie van het aantal bestuurlijke rapportages, waarin de aard van de casussen of de uitkomsten worden vastgelegd (R4). Hierdoor ontbreekt het aan overzicht, inzicht in effectiviteit, en mogelijkheden om van elkaar te leren. Respondent 9 beschrijft het op deze manier: *“op dit moment is iedereen een eilandje”*. De afhankelijkheid van individuele professionals met veel ervaring en historisch besef maakt het systeem kwetsbaar en op de lange termijn ineffectief.

Tegelijkertijd zien respondenten ook concrete kansen. Door bestuurlijke rapportages en andere signalen beter te documenteren en toegankelijk te maken, kunnen patronen worden herkend en regio-overstijgend worden aangepakt (R4, R9, R10). Een meer geïntegreerde benadering – waarbij relevante informatie structureel gedeeld wordt tussen alle bevoegde gezagen – zou de effectiviteit van handhaving aanzienlijk vergroten. Hiervoor is echter een cultuurverandering nodig, waarin communicatie en samenwerking tussen partners in de justitiële keten systematischer en transparanter wordt vormgegeven (R9, R10). Aandacht voor het bredere probleem en langetermijndenken is ook nodig. Respondent 10 beschrijft hoe de samenwerking rondom een stroperijcasus werkte:

“[We] hebben dan al een aantal maal daar een last onder dwangsom kunnen opleggen dat personen niet in een bepaald gebied mogen. En zodra ze in dat gebied zijn, hun jachtgebied, dat ze dan een dwangsom krijgen. En dat lijkt wel enig effect te hebben. Maar dat is niet zomaar een bestuurlijke maatregel of verstrekking. Daar gaat het overleg aan vooraf. Dat is gewoon een plan. Maar dat is wel een effectieve manier van informatiedeling en effect bereiken.”

3.7 Afroomboete

Over de effectiviteit en juridische houdbaarheid van de afroomboete komen uit de interviews met de professionals uiteenlopende percepties naar voren. Grofweg lijkt er sprake van twee varianten: (1) de zogenoemde ‘echte’ afroomboete binnen het strafrechtelijk kader en (2) fiscale maatregelen waarbij sprake is van financieel herstel via belastingaanslagen en boetes.

3.7.1 De afroomboete binnen het strafrecht

De eerste variant, binnen het strafrechtelijke domein, wordt gekenmerkt door een pragmatische inzet waarbij het afnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel wordt gecombineerd met het opleggen van een boete. Deze interventie wordt gezien als potentieel procesefficiënt: het kan zittingstijd besparen en leiden tot een snelle afdoening van zaken, met name wanneer verdachte en OM buiten de rechter om tot overeenstemming komen (R19). In bepaalde gevallen kan de rechter echter ook een afroomboete opleggen. Het wordt in veel mindere mate gebruikt voor milieucriminaliteit, omdat dan de financiële opbrengst voor het bedrijf lastig te kwantificeren is (R9, R10). Bij fiscale feiten is deze berekening wat eenvoudiger.

Een respondent gaf aan dat deze werkwijze juridisch en normatief niet onomstreden is (R19). Zij benadrukte dat deze gecombineerde sanctievorm – waarin straf en ontneming niet duidelijk gescheiden zijn – het overzicht bemoeilijkt, vooral wanneer recidive aan de orde is. Het buitenrechtelijke karakter roept ook vragen op over transparantie en legitimiteit: de afdoening vindt buiten het zicht van de publieke rechtszaal plaats, wat mogelijk niet strookt met het publieke belang. Verder werd genoemd dat in de praktijk soms gekozen wordt voor een OM-strafbeschikking zonder ontnemingscomponent, wat als juridisch correcter wordt beschouwd. Het wederrechtelijk verkregen voordeel blijft daarbij echter behouden voor de dader, wat niet wenselijk is. In de woorden van een respondent (R19): *“Het [de afroomboete] is meer een noodzakelijk kwaad.”*

Tegelijkertijd werd het nut van de afroomboete als instrument voor rechtsherstel erkend (R23, R24). Wanneer het doel is crimineel verkregen winst af te pakken, kan deze interventie effectief bijdragen aan het doorbreken van het verdienmodel van financiële criminaliteit. Binnen opsporingsinstanties zoals de FIOD wordt het afpakken van criminele winsten als essentieel beschouwd.

Als oplossing voor de genoemde bezwaren werd voorgesteld om de OM-strafbeschikking zodanig aan te passen dat een robuuste ontnemingscomponent mogelijk wordt (R19). Dit zou zowel bij kleinere als bij grotere zaken toegepast kunnen worden en bijdragen aan ontlasting van de strafrechtketen.

3.7.2 Fiscale benadering: belastingaanslagen en boetes

De tweede manier waarop afroaming plaatsvindt, is via de Belastingdienst. In gevallen van belastingfraude kan vermogen worden terugggevorderd via belastingaanslagen en – waar nodig – kunnen aanvullende boetes worden opgelegd (R23, R24). Hoewel deze aanpak niet als ‘afroomboete’ door weet-/regelgeving wordt aangeduid, vertoont zij in de praktijk gelijkenissen, vooral wanneer de boete wordt afgestemd op de daadwerkelijke schade. De boete en de belastingaanslag staan formeel los van elkaar, in tegenstelling tot de gecombineerde aanpak binnen het strafrecht (R23).

Respondenten benadrukten dat er binnen de fiscale aanpak sprake is van aanzienlijke flexibiliteit. In situaties waar de reguliere aanslag (beperkt tot vijf jaar terugwerkende kracht) onvoldoende compenseert, kan de boete strategisch worden ingezet om recht te doen aan de feitelijke schade (R23). Er vindt bovendien overleg plaats tussen de Belastingdienst, FIOD en OM om te bepalen of een zaak via het strafrecht moet worden afgehandeld. Dit voorkomt

overbelasting van het strafrecht en stimuleert een efficiënte aanpak via het meest geschikte kanaal.

3.7.3 Het bredere perspectief op afpakken en de afroomboete

Uit de interviews blijkt dat professionals binnen de strafrechtketen voortdurend zoeken naar werkbare routes om strafzaken af te ronden, zonder het systeem onevenredig te belasten (R19). De afroomboete is één van de opties in deze zoektocht. Als een zaak op financieel herstel gericht is, dan is van belang de afpakstrategie vanaf het begin in het proces te integreren. Daarbij kan afpakken niet alleen als middel tot rechtsherstel dienen, maar ook als onderdeel van waarheidsvinding.

Toch is het tegengaan van financieel-economische criminaliteit complex en vraagt het om aanvullende strategieën en samenwerkingsvormen (R24). Zo werd onder meer gewezen op de mogelijkheid om via het tuchtrecht beroepsgroepen zoals accountants aan te pakken, al wordt hier momenteel weinig gebruik van gemaakt (R24, zie verder onder Tuchtcolleges). Tegelijkertijd werd opgemerkt dat zonder voldoende capaciteit en maatschappelijke bereidheid zelfs de beste tools ineffectief zijn (R24).

Op het gebied van samenwerking tussen verschillende bestuursrechtelijke instanties, opsporingsinstanties en strafrechtelijke partners werden over het algemeen positieve geluiden gehoord (R19, R23, R24). De communicatie tussen partners verloopt goed en vraagt momenteel geen structurele aanpassingen. Wel werd gesuggereerd dat er mogelijk meer publieke communicatie nodig is over het functioneren van afpakmaatregelen – bijvoorbeeld via *naming* en *shaming* in de media – al wijzen wij naar de conclusies uit een eerdere deel van dit hoofdstuk (paragraaf 3.4) voor mogelijk averechts effecten daarvan.

3.7.4 Mogelijkheden en knelpunten in effectiviteit

Wat betreft de effectiviteit van de afroomboete heerst er verdeeldheid. Een respondent stelde dat het, vanuit het perspectief van rechtsherstel, niet uitmaakt op welke manier het geld wordt afgepakt: als daardoor misdaad niet loont, is het in principe effectief (R24). Tegelijkertijd wordt gewaarschuwd dat buitengerechtelijke afdoeningen of bestuurlijke boetes minder zichtbaar zijn voor het publiek, waardoor het beoogde afschrikkende effect – en dus de generale preventie – beperkt kan zijn (R19). Of wel of niet sprake is van een generaal preventief effect is echter niet bekend.

Een zorgvuldige balans tussen rechtvaardigheid en haalbaarheid is van essentieel belang: een boete die zodanig hoog is dat deze niet kan worden betaald, ondermijnt een mogelijk effect (R23, R24). Anderzijds leidt een interventie die onvoldoende financieel effect sorteert ook niet tot daadwerkelijke normhandhaving. Respondenten betreurden het dat er zo weinig empirische kennis beschikbaar is over de effectiviteit van afroommaatregelen en boetes in het algemeen (R23, R24). Het is wegens capaciteitsgebrek niet alleen lastig om follow-up informatie te verzamelen, ook moet helder zijn wat het doel van een maatregel is voordat het effect gemeten kan worden.

Tot slot werd gewezen op het onderscheid tussen efficiëntie en effectiviteit (R24). De afroomboete wordt als efficiënt ervaren door een respondent, omdat het een versnellend

onderdeel kan zijn van het strafproces. Of dit echter ook leidt tot effectieve normhandhaving, blijft onderwerp van discussie.

3.8 Tuchtrechtelijke interventies

Voor deze interventie hebben wij gesproken met vier tuchtrechters van verschillende tuchtcolleges (NOB [R3], NOAB [R1], Accountantskamer [R5], Tuchtcommissie Banken [R8]) en met één respondent van de FIOD (R25), die zijn visie vanuit de civielrechtelijke keten heeft gegeven.

3.8.1 Startpunt van klachten en aard van zaken

Bij de meeste tuchtcolleges – NOB, NOAB en de Accountantskamer – begint een tuchtprocedure doorgaans met een klacht van een klant. Dit is echter geen vereiste; andere partijen, zoals toezichthouders of het OM, kunnen ook klachten indienen. In de praktijk gebeurt dit zelden. Bij het Tuchtrecht Banken is de situatie anders: hier komen klachten vrijwel uitsluitend van de openbaar aanklager of via de werkgever, nooit van klanten. Dit verschil weerspiegelt de aard van de relatie tussen professional en cliënt: bij belastingadviseurs en accountants is er vaak sprake van een langdurige vertrouwensrelatie, terwijl bankiers in een meer hiërarchische en institutionele context opereren.

De aard van de klachten verschilt eveneens. Bij NOB en NOAB gaat het vaak om principiële kwesties of persoonlijke conflicten, waarbij de klager een gevoel van onrecht ervaart. Strafrechtelijke elementen zoals fraude of witwassen komen voor zover bekend zelden voor. Bij het Tuchtrecht Banken zijn de klachten meestal gebaseerd op duidelijke, individuele misstappen, zoals het stelen van klantgegevens of ongeoorloofde transacties.

3.8.2 Doel en effect van tuchtrecht

Alle respondenten benadrukken dat het tuchtrecht primair gericht is op normbevestiging binnen de beroepsgroep, niet op bestraffing. Zelfs lichte maatregelen zoals waarschuwingen of berispingen worden als pijnlijk ervaren en hebben een preventieve werking: *“ik denk dat we heel snel onderschatten wat voor enorm effect het heeft”* (R5). Vanuit de strafrechtketen wordt tuchtrecht gezien als een nuttig instrument om een signaal af te geven, vooral wanneer de bewijslast voor strafrechtelijke vervolging niet haalbaar is (R8, R25).

Toch verschilt de effectiviteit per college. Binnen de NOB en NOAB wordt het tuchtrecht weinig toegepast, mede doordat klanten zelden klagen. De langdurige relatie tussen klant en adviseur speelt hierin een rol. De respondent van de FIOD merkt op dat toezicht zich vooral richt op belastingplichtigen en niet op intermediairs, waardoor het potentieel van tuchtrecht onderbenut blijft. Het effect van het Tuchtrecht Banken op grote spelers is beperkt; het systeem is vooral effectief bij kleinere overtreders. Dit komt omdat de tuchtraad geen opsporingsbevoegdheden heeft, maar ook omdat het aanwijzen van individuele verantwoordelijkheid voor specifieke acties hoger op in de keten lastig is. Respondent 8 benadrukt dat de Tuchtcommissie voor Banken opgezet werd om het vertrouwen van het publiek na de bankencrisis terug te winnen. Al zet hij grote vraagtekens bij de effectiviteit daarvan:

“Het doel was om met dat tuchtrecht en die eed enzovoort, om daar het vertrouwen [terug te winnen]: de bankiers gaan zich nou netjes gedragen want het zwaard van Damocles hangt boven u. Heel beperkt is dat, denk ik.”

3.8.3 Maatregelen en publiciteit

De maatregelen die door de colleges opgelegd kunnen worden, zijn vergelijkbaar: waarschuwing, berisping, en in zeldzame gevallen ontzegging van het beroep of lidmaatschap. Door het Tuchtrecht Banken en de Accountantskamer kunnen ook boetes worden opgelegd en het Tuchtrecht Banken kan educatie verplichten. De impact van deze maatregelen is gericht op het individu: iemand kan zijn baan verliezen of reputatieschade oplopen. Daarnaast, zoals eerder opgemerkt, heeft het tuchtrecht een sterk normbevestigende rol. Publicatie van uitspraken draagt bij aan de preventieve werking binnen een sector, maar de bekendheid onder het grotere publiek is gering. Alle tuchtcolleges publiceren uitspraken in een vakblad of op een website. In uitzonderlijke gevallen, als het gedrag ernstig genoeg was, gebeurt dat met naam en toenaam.

3.8.4 Knelpunten in de praktijk

Een belangrijk knelpunt is de beperkte inzet van het tuchtrecht door externe partijen, zoals het OM, de Belastingdienst of toezichthouders (R25). Dit komt deels door onbekendheid met de mogelijkheden, maar ook door juridische beperkingen, zoals het vereiste van belanghebbendheid en het beperkte tijdsbestek, dat per beroepsgroep is vastgesteld. De respondent van de FIOD wijst op een cultuur binnen de opsporingsdiensten waar de focus sterk gericht is op het strafrecht, waardoor alternatieve routes zoals tuchtrecht onderbenut blijven.

Een ander knelpunt is de beperkte effectiviteit als het gaat om het aanpakken van structurele problemen (R8). Tuchtrecht richt zich op individuen, waardoor bredere cultuurproblemen binnen organisaties buiten beeld blijven (R5). Dit geldt met name voor de financiële sector, waar het lastig is om verantwoordelijkheid op hoger niveau aan te tonen. Tijdens de interviews wordt gesteld dat dit verbeterd zou kunnen worden wanneer tuchtcolleges en opsporingsdiensten meer samenwerken en kennis delen (R8). Andere respondenten waren echter van mening dat deze organisaties juist uit elkaars vaarwater moeten blijven.

3.8.5 Kansen voor versterking

Er liggen kansen wat betreft het vergroten van de bekendheid van het tuchtrecht bij het grotere publiek en bij instanties zoals de Belastingdienst. Ook een verbeterde samenwerking tussen tuchtcolleges en toezichthouders kan bijdragen aan een krachtiger optreden tegen financieel-economische criminaliteit. De respondent van de Accountantskamer ziet mogelijkheden in het delen van kennis en ervaringen met partijen als de FIOD, het OM en de AFM. Een vergelijking met België, waar sinds januari 2025 tuchtrecht voor banken is ondergebracht bij de toezichthouder, levert een interessante suggestie op. Dit zou ook in Nederland overwogen kunnen worden om de effectiviteit te vergroten, maar het is verstandig eerst af te wachten hoe het in België uitpakt (R8).

4. Conclusie

Het doel van de procesevaluatie was een beeld te krijgen van de uitvoering van de geselecteerde interventies en informatie te verzamelen over mogelijke kansen, knelpunten, en *good* en *bad practices*. Eventuele overeenkomsten en verschillen tussen de praktijkervaringen van de respondenten met betrekking tot de verschillende interventies zijn beschreven. Gekeken wordt of hieruit meer algemene lessen te trekken zijn voor de aanpak van FINEC in bredere zin.

4.1 Gezamenlijke kenmerken: normstelling, samenwerking en maatwerk

Een opvallende overeenkomst tussen vrijwel alle interventies is de normoverdragende functie. Of het nu gaat om campagnes, tuchtrecht, bestuurlijke rapportages of afroomboetes: de interventies zijn zelden uitsluitend repressief van aard. Er wordt nadrukkelijk gedragsverandering, bewustwording of het bevestigen van maatschappelijke normen beoogd. Voorbeelden hiervan zijn campagnes die handelingsperspectieven bieden, tuchtrechtelijke interventies die reputatieschade inzetten ten behoeve van generale preventie, of normoverdragende gesprekken met bedrijven, gericht op structurele gedragsverandering.

Een cruciale factor voor effectiviteit is samenwerking. Interventies die in de ogen van de respondenten effectief zijn, worden gekenmerkt door nauwe afstemming tussen publieke en private partijen, zoals bij het offline halen van websites (samenwerking tussen politie en SIDN) en bij bestuurlijke rapportages (samenwerking tussen politie, OM en gemeenten). Ook bij de SAM-procedure en de VSM-procedure bleek dat goede relaties tussen het OM, de waterschappen en de omgevingsdiensten essentieel zijn voor een soepele uitvoering. Tegelijkertijd werd genoemd dat samenwerking vaak bemoeilijkt wordt door versnippering, capaciteitsverschillen, juridische beperkingen of onbekendheid. Dit bleek bijvoorbeeld voor de tuchtrechtelijke interventies. Hier liggen kansen voor een meer frequente en efficiënte toepassing. Hiervoor is het nodig succesverhalen en overige ervaringen te delen.

Een derde gezamenlijk kenmerk van de interventies is maatwerk. Interventies moeten goed aansluiten bij de context, de doelgroep en de ernst van het probleem. Dit kwam duidelijk naar voren bij de normoverdragende gesprekken, waar de aanpak per bedrijf verschilt, maar ook bij de campagnes, waar doelgroepsegmentatie en timing cruciaal zijn. De effectiviteit van interventies hangt volgens de respondenten af van de mate waarin interventies flexibel en afgestemd op de praktijk ingezet kunnen worden.

4.2 Unieke kenmerken en tegenstellingen

Naast veel overeenkomsten wat betreft de doelstellingen van interventies, zijn er ook duidelijke verschillen en soms zelfs tegenstellingen wat betreft de inhoud. Deze worden hieronder nader toegelicht. Door interventies onderling te vergelijken, worden kenmerken uit praktijkervaringen zichtbaar.

Campagnes vs. bestuurlijke signalen

Campagnes richten zich op brede publieksgroepen en beogen gedragsverandering van het brede publiek, terwijl bestuurlijke signalen juist gericht zijn op de specifieke groep beleidsmakers en vaak een agenderende functie hebben. Waar het bij campagnes lastig is om de effectiviteit te meten door de diffuse aard van de interventie, is bij bestuurlijke signalen het probleem dat eventuele opvolging niet waarneembaar is.

Tuchtrechtelijke interventies vs. afroomboete

Beide interventies richten zich op individuen, maar verschillen sterk qua aard. Tuchtrecht is normbevestigend en gericht op specifieke beroepsgroepen, terwijl de afroomboete financieel herstel beoogt en juridisch complex is. Tuchtrechtelijke interventies worden als transparant en preventief ervaren, terwijl de afroomboete juist vragen oproept over legitimiteit en zichtbaarheid.

SAM-procedure vs. normoverdragend gesprek

Beide interventies zijn gericht op gedragsverandering en betreffen het milieugebied, maar verschillen qua toon en timing. De SAM-procedure is juridisch en formeel, met nadruk op snelle afdoening. Het normoverdragend gesprek is informeler en gericht op gedragsverandering. De eerste beoogt een effect op korte termijn terwijl de tweede in potentie effectief is op de lange termijn. Als we ze plaatsen op de escalatieladder zien we in welke situatie deze interventies kunnen bijdragen aan een effectieve aanpak. De SAM-procedure bevindt zich op trede 4 (afschrikking) terwijl een normoverdragend gesprek bevindt zich op niveau 3 (waarschuwing).

Website offline halen vs. Meldpunten/campagnes

De eerste aanpak is een directe, technische interventie met duidelijke impact (website verdwijnt), terwijl meldpunten vaak symbolisch zijn en doorgaans weinig bijdragen aan de oplossing van een probleem. Beide interventies worden ingezet om schade te beperken en bewustwording te vergroten, maar verschillen sterk qua vermeende effectiviteit en zichtbaarheid. Respondenten zijn over het algemeen niet onder de indruk van de effectiviteit van meldpunten, terwijl het offline halen van websites – zij het met kanttekeningen – positief wordt beoordeeld.

4.3 Knelpunten en structurele uitdagingen

Een terugkerend knelpunt in de uitvoeringspraktijk is het gebrek aan systematische effectevaluaties. Tijdens de interviews kwam naar voren dat men bij de uitvoering van bijna alle interventies kampt met onzekerheid over de daadwerkelijke impact. Het bereik van een

interventie is volgens respondenten vaak waarneembaar, maar gedragsverandering of effecten op interne normen zijn nagenoeg niet vast te stellen. Dit geldt voor verschillende interventies, zoals de campagnes, de tuchtrechtelijke interventies, de bestuurlijke signalen en de afroomboetes. Zonder zichtbare (en daardoor meetbare) doelen en evaluatiecriteria is het lastig om te leren van ervaringen of om interventies te verbeteren.

Een tweede structureel probleem is de aanwezige capaciteit en kennis bij verschillende organisaties binnen de FINEC-veld. Veel interventies vragen om specifieke expertise (bijvoorbeeld gedragswetenschappelijke kennis, juridische kennis, communicatie met het publiek of met beleidsmakers), die niet altijd aanwezig is of die afhankelijk is van individuen en daardoor niet verankerd is binnen de organisatie. Bovendien is er sprake van versnippering: verschillende organisaties werken vaak langs elkaar heen, met beperkte kennisdeling en zonder centrale coördinatie.

Een derde mogelijk knelpunt in de uitvoering betreft juridische en culturele barrières. Interventies zoals tuchtrechtelijke interventies of bestuurlijke rapportages worden beperkt door wetgeving (bijvoorbeeld belanghebbendheid, privacy) of door een cultuur die sterk gericht is op het strafrecht. Hierdoor blijven alternatieve routes onderbenut, ondanks het potentieel dat respondenten zien. Respondenten noemen onwetendheid onder collega's, naast een gebrek aan nieuwsgierigheid, als redenen voor het niet inzetten van mogelijk effectieve interventies. Daarnaast was de politieke (on)wil om bepaalde problematiek met betrekking tot FINEC aan te pakken ook een terugkerend thema.

Hoofdstuk 8

Conclusie en discussie

1. Inleiding

FINEC is een containerbegrip dat een grote diversiteit aan vormen van criminaliteit omvat. Dat geldt ook voor de in dit onderzoek bestudeerde FINEC-vormen fraude, witwassen en milieucriminaliteit. FINEC zorgt voor grote maatschappelijke schade. De aanpak van FINEC is bovendien verdeeld over een groot aantal publieke, semipublieke en private actoren die opereren binnen strafrechtelijke, privaatrechtelijke, bestuursrechtelijke, fiscaalrechtelijke en tuchtrechtelijke kaders. Deze verdeling heeft als positieve keerzijde dat een grote diversiteit aan interventies bij de bestrijding van FINEC kan worden toegepast. Deze interventies kunnen worden ingezet door verschillende actoren in verschillende combinaties in het kader van een integrale aanpak. Om het zicht op en het inzicht in het gebruik van de beschikbare FINEC-interventies te vergroten, hebben enkele centrale spelers bij de aanpak van FINEC de beschikbare interventies samengebracht in de webapplicatie JUSTIA. In JUSTIA vinden gebruikers ruim 300 interventiemogelijkheden, ervaringen met de toepassing ervan en verwachtingen over mogelijke effecten. Met dit overzicht bood JUSTIA een goed startpunt voor dit onderzoek naar het gebruik van en de ervaringen met interventies in de aanpak van FINEC.

Deze studie moet bijdragen aan een *evidence-based* gebruik van de interventies bij de aanpak van FINEC. Daartoe beoogt het onderzoek ten eerste inzicht te verschaffen in de wijze waarop en de omstandigheden waaronder interventies uit het strafrecht in de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen bij zowel natuurlijke personen als rechtspersonen het beste kunnen worden ingezet, al dan niet in combinatie met bestuursrechtelijke, civielrechtelijke fiscale, tuchtrechtelijke en niet-juridische interventies. Ten tweede wordt beoogd inzicht te verschaffen in de juridische en praktische voorwaarden en omstandigheden waaronder deze interventies in de beleving van betrokken ketenpartners effectief en efficiënt kunnen worden gebruikt. Ten derde worden aan de hand van dit onderzoek ervaringen, *good practices*, *bad practices* en obstakels ten aanzien van het gebruik van interventies in de aanpak van FINEC geïdentificeerd. Deze doelstelling is vertaald naar de volgende drieledige vraagstelling:

- A. Op welke manieren, onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden worden (combinaties van) interventies gebruikt in de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen (samen: financieel-economische criminaliteit) bij zowel natuurlijke personen als rechtspersonen?
- B. Wat zijn daarbij de ervaringen van betrokkenen uit de hoek van beleidsvoering en handhaving? En;
- C. Hoe kan het gebruik van interventies in hun ogen verbeterd worden?

De drieledige vraagstelling is uitgewerkt naar zes meer specifieke onderzoeksvragen. In dit laatste hoofdstuk wordt eerst antwoord gegeven op deze onderzoeksvragen. Daarna

formuleren we enkele overkoepelende conclusies als beantwoording van de vraagstelling. Ten slotte worden aanbevelingen gedaan voor het versterken van het gebruik en de toepassing van FINEC-interventies en voor toekomstig onderzoek.

2. Wetenschappelijke kennis over effecten van FINEC-interventies

De eerste onderzoeksvraag is: Wat zegt bestaand effectonderzoek, voor zover beschikbaar, over de effectiviteit van de interventies? Deze vraag is beantwoord met een afzonderlijk onderdeel van het onderzoek: de analyse van bestaande wetenschappelijke literatuur. De systematische review van wetenschappelijke literatuur laat zien dat het beschikbare empirische bewijs over de effectiviteit van interventies tegen financieel-economische criminaliteit beperkt is. Er zijn niet veel studies uitgevoerd naar de effecten van FINEC-interventies, beschikbare studies voldoen niet altijd aan methodologische criteria en uitkomsten van de schaarse methodologisch hoogwaardige studies zijn niet eensluidend. Het meeste wetenschappelijke bewijs van effect is gevonden voor drie soorten interventies: inspecties bij bedrijven, de dreiging van handhaving en het versterken van informele sociale controle. Deze maatregelen blijken in meerdere studies een positief effect te hebben op naleving en gedragsverandering.

Daarnaast blijkt uit de meta-evaluatie van interventies door Simpson e.a. (2014) – gericht op organisatiecriminaliteit, een deelgebied binnen FINEC – dat combinaties van interventies effectiever zijn dan enkelvoudige maatregelen. Wanneer verschillende strategieën gezamenlijk worden ingezet, neemt het criminaliteitsreducerende effect significant toe. Deze bevinding benadrukt het belang van een geïntegreerde aanpak, waarbij verschillende actoren en instrumenten samenwerken. Deze bevinding sluit goed aan bij de verwachtingen van effectiviteit van de bij de procesevaluatie geïnterviewde uitvoerders van interventies.

De belangrijkste conclusie blijft echter dat er sprake is van een aanzienlijke lacune in het effectonderzoek. Veel interventies zijn nooit systematisch geëvalueerd op hun effectiviteit, zoals ook vaak werd benoemd tijdens onze gesprekken met uitvoerders. Er is een gebrek aan systematische reviews en meta-evaluaties, waardoor het moeilijk is om algemene conclusies te trekken over wat werkt in de bestrijding van FINEC. Deze kennislacune vormt een belangrijke beperking van de *evidence-base* van de interventies die op het terrein van FINEC worden ingezet.

3. Ervaringen en mogelijkheden van FINEC-interventies

De tweede onderzoeksvraag is: Op welke wijze, onder welke juridische en praktische voorwaarden en in welke omstandigheden worden (combinaties van) strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies gebruikt in de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen bij natuurlijke personen en rechtspersonen? Hieronder bespreken we de gevonden voorwaarden, omstandigheden en andere aspecten van het gebruik van interventies.

Zowel het brede overzicht van de FINEC-interventies in JUSTIA als de acht interventies laten zien dat interventies in de aanpak van FINEC juridisch gezien breed toepasbaar zijn: in reactie op zowel lichte tot zware strafbare feiten en zowel op natuurlijke personen als op rechtspersonen. Voor natuurlijke personen geldt dat het merendeel van de interventies generiek toepasbaar is, met een kleiner aantal gericht op specifieke beroepsgroepen of functies. Veel interventies zijn inzetbaar voor de aanpak van alle drie de typen FINEC: fraude, witwassen en

milieucriminaliteit. Ze zijn vaak stevig verankerd in het strafrecht, maar ook civielrechtelijke en bestuursrechtelijke routes behoren tot de mogelijkheden. Deze juridische veelzijdigheid gaat gepaard met een aanzienlijke mate van flexibiliteit: het OM kan bijvoorbeeld bij 34 interventies zelfstandig optreden, zonder tussenkomst van een rechter. Wel zijn er wettelijke voorwaarden aan het gebruik van bepaalde interventies. Juridische voorwaarden komen voort uit het punitieve dan wel preventieve karakter van de interventie, de mogelijkheid tot het inzetten van strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, alsook internationale of Unierechtelijke verplichtingen. Daarnaast zijn er ook nog andere juridische criteria die worden meegewogen bij de inzet van (combinaties van) interventies. Het betreft hier rechtsgebied-gerelateerde criteria, die zien op de voor- en nadelen van de inzet van een bepaald rechtsgebied, delict-gerelateerde criteria, die zien op de voor de handhaving relevante kenmerken van het delict, en criteria die zijn gelinkt aan de dader, het slachtoffer en de maatschappij. De juridische voorwaarden zijn uiteraard niet van toepassing op de onderzochte niet-juridische interventies.

Naast deze juridische voorwaarden en criteria voor de inzet van interventies, komen uit de beleidsanalyse, de empirische analyse van interventies in JUSTIA en de verdiepende interventiestudies enkele praktische aspecten naar voren. Dat betreft de afstemming tussen en samenwerking van actoren die de interventies toepassen, het combineren van interventies en de selectie van interventies in het licht van de escalatieladder.

De beleidsdocumentenanalyse, de empirische analyse van interventies in JUSTIA en de verdiepende interventiestudies laten een groot aantal actoren zien dat FINEC-interventies kan uitvoeren. Het CJIB, OM en Reclassering zijn de meest voorkomende actoren bij de uitvoering van FINEC-interventies. Gezien de grote variatie aan partijen dat betrokken is bij de oplegging en uitvoering van interventies, is vaak maatwerk en afstemming nodig. Ook de verdiepende analyses laten bij verschillende interventies een breed netwerk van ketenpartners zien.

De FINEC-interventies beschreven in JUSTIA kunnen veelal modulair worden ingezet, wat betekent dat ze, al dan niet in combinatie met andere interventies, kunnen worden aangepast aan de omstandigheden. Bijna 90% van de interventies is juridisch gezien geschikt om gecombineerd te worden met interventies uit andere rechtsgebieden. Vooral niet-punitieve maatregelen, zoals civielrechtelijke of bestuurlijke interventies, lenen zich goed voor combinatie met andere maatregelen. Punitieve interventies vereisen doorgaans meer voorzichtigheid bij het combineren, afhankelijk van de aard van de andere betrokken maatregelen, omdat in die gevallen extra rechtswaARBorgen in acht moeten worden genomen.

De inzet van interventies wordt in overeenstemming met bestaand handhavingsbeleid afgestemd op de ernst van het delict, de aard van de doelgroep – natuurlijke personen of rechtspersonen – en de specifieke context waarin het delict zich voordoet. Daarbij wordt vaak impliciet aangesloten bij de escalatieloga van het model van *responsive regulation*. Binnen dit model ligt de nadruk op een graduele opbouw van maatregelen, waarbij veel interventies passen bij de treden op de ladder die gericht zijn op *deterrence* (afschrikking) en *social control* (maatschappelijk toezicht, *shaming*). Dit zorgt ervoor dat er voldoende flexibiliteit en aanbod is om een graduele en proportionele inzet van interventies mogelijk te maken. De vraag of interventies in de praktijk ook volgens deze logica worden toegepast, kan op basis van dit onderzoek echter niet beantwoord worden. In de praktijk ligt de nadruk vooral op bestuursrechtelijke en strafrechtelijke interventies, terwijl andere rechtsgebieden zoals het fiscaalrecht, tuchtrecht en het civiele recht, ook mogelijkheden bieden. Modulaire interventies – die uit meerdere componenten bestaan en in verschillende combinaties worden toegepast – komen vooral voor op de lagere treden van de escalatieladder, terwijl enkelvoudige interventies

meer voorkomen bij hogere treden en vaker specifiek zijn toegesneden op bepaalde rechtsvormen.

Wat betreft praktische voorwaarden is ook gekeken naar de duur (in tijd) van FINEC-interventies in JUSTIA. De duur van de uitvoering was ook een punt van aandacht bij de evaluaties van de acht geselecteerde interventies. De duur hangt sterk samen met de aard van de interventie: sommigen zijn *by design* kortstondig, zoals een boete, andere duren per definitie enige tijd. De schorsing in de uitoefening van het beroep is bijvoorbeeld altijd voor langere duur. Er is een verschil wat betreft het opleggen en het uitvoeren van een interventie. Dit kwam duidelijk naar voren bij de interventies gericht op het uit de lucht halen en houden van een website. Het uit de lucht *halen* is een korte klap, maar de uitdaging zit vooral bij het uit de lucht *houden* van de website. Kosten van interventies kwamen in de procesevaluaties terug in de vorm van beschikbare capaciteit. Een terugkerend punt in de interviews was de wens om interventies duurzamer in te richten: ad hoc acties bieden soms tijdelijke oplossingen, maar zonder structurele capaciteit en afspraken ontbreekt een solide basis voor langdurige effectiviteit. Op dit knelpunt wordt bij de volgende onderzoeksvragen ingegaan.

4. Effectiviteit en efficiëntie van FINEC-interventies

De derde onderzoeksvraag is: Op welke wijze, onder welke juridische en praktische voorwaarden en in welke omstandigheden kunnen de interventies in de beleving van betrokken actoren het meest effectief en efficiënt gebruikt worden? Aangezien naar de beleving van actoren wordt gevraagd, wordt deze vraag hoofdzakelijk beantwoord aan de hand van de in het kader van de procesevaluaties gehouden interviews. Hieronder wordt eerst ingegaan op bevindingen over effectiviteit en vervolgens over efficiëntie.

De betekenis van effectiviteit hangt af van de doelen die worden beoogd met de inzet van interventies. Uit de analyse van 254 interventies kwamen de doelen ‘stoppen en verstoren’ en ‘voorkomen van recidive door barrières op te werpen’ het meest frequent naar voren, namelijk bij respectievelijk 46% en 31% van de interventies. Voor het bereiken van andere doelen, zoals ‘schadeherstel’ of ‘beleidsbeïnvloeding’, zijn minder interventies beschikbaar.

De empirische beschrijving van het FINEC-instrumentarium op geaggregeerd niveau omvat geen onderzoek naar effecten van interventies. Wel zijn variabelen gescord die iets zeggen over potentiële effectiviteit, zoals de breedte van het potentiële bereik van de interventies. De reikwijdte van situaties waarin een interventies kan worden ingezet is voor het merendeel van de interventies beperkt; slechts een klein deel heeft een breed bereik. Bij ongeveer een vijfde van de interventies is zicht op mogelijke impact op slachtoffers van de FINEC-interventie.

Volgens de uitvoerders die ten behoeve van de procesevaluaties zijn geïnterviewd, zijn interventies het meest effectief wanneer ze een normoverdragende functie vervullen, zoals het geval is bij campagnes of tuchtrechtelijke maatregelen. Deze interventies dragen bij aan bewustwording, gedragsverandering en het bevestigen van maatschappelijke normen. Een belangrijke voorwaarde is wel dat betrokken actoren beschikken over gedragswetenschappelijke kennis en inzicht hebben in achterliggende oorzaken en contexten van de te bestrijden FINEC. Daarnaast blijkt de effectiviteit aanzienlijk toe te nemen wanneer interventies in samenhang worden ingezet. Combinaties van maatregelen, afgestemd op elkaar en op de specifieke situatie, zorgen voor een krachtiger en duurzamer effect. Hoewel in de

procesevaluaties geen specifieke combinaties van interventies naar voren zijn gekomen, kwam tijdens interviews regelmatig naar voren dat effectief optreden vraagt om een veelzijdige aanpak. Cruciaal hierbij is dat de interventies aansluiten bij de context waarin ze worden toegepast. Maatwerk wordt essentieel geacht om recht te doen aan de aard van het delict, de doelgroep en de omstandigheden.

Efficiëntie wordt volgens respondenten vooral bevorderd door een goede samenwerking tussen ketenpartners. Een duidelijke taakverdeling en voldoende capaciteit binnen en tussen organisaties zijn hierbij onmisbaar. Zonder deze randvoorwaarden kunnen interventies hun potentieel niet volledig benutten. Kennis van de vaardigheden, activiteiten en behoeften van (mogelijke) partners dragen ook bij aan een efficiënte toepassing.

Tot slot zijn er enkele belangrijke voorwaarden gebleken voor zowel effectiviteit als efficiëntie. Heldere doelstellingen, meetbare evaluatiecriteria en voldoende inhoudelijke expertise vormen de basis voor een succesvolle inzet van interventies. Dit zijn wellicht open deuren, maar de respondenten benadrukken dat aan deze basisvoorwaarden vaak niet is voldaan. Suggesties ter verbetering komen aan bod bij de beantwoording van de volgende twee onderzoeksvragen. Daarnaast speelt ook de juridische ruimte een rol, evenals de mate waarin niet-strafrechtelijke routes en niet-juridische interventies cultureel worden geaccepteerd binnen het handhavingsdomein. Deze factoren bepalen in belangrijke mate of interventies daadwerkelijk kunnen bijdragen aan een effectieve en efficiënte aanpak van financieel-economische criminaliteit.

5. Versterking van FINEC-interventies

De vierde onderzoeksvraag bestaat uit twee delen: Op welke wijze kunnen in de beleving van de actoren de effectiviteit en de efficiëntie van het gebruik van de interventies worden versterkt? Op welke wijze kan de rol van de actoren zelf worden versterkt? Ook deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de in het kader van de procesevaluaties gehouden interviews.

Om de effectiviteit van interventies in de aanpak van financieel-economische criminaliteit te versterken, is het volgens respondenten vooral van belang om te streven naar een meer integrale of hybride aanpak. Dit houdt in dat verschillende maatregelen in samenhang worden ingezet, afgestemd op zowel de doelgroep als de specifieke context waarin het delict zich voordoet. Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties kunnen bijvoorbeeld de voorwaarden creëren waaronder communicatieve en educatieve interventies er bij bedrijven in een sector ervoor zorgen dat kennis en attitudes veranderen die nodig zijn voor een duurzame verbetering van de naleving van bepaalde wettelijke voorschriften ten aanzien van bijvoorbeeld milieuzorg of financiële rapportage. Zoals hierboven aangegeven, leent het domein van FINEC-interventies zich hier goed voor. Dat domein kenmerkt zich namelijk door een grote verscheidenheid aan interventies, die over het algemeen breed inzetbaar zijn en vaak te combineren zijn, waarbij verschillende actoren betrokken kunnen zijn en kunnen samenwerken.

Daarnaast is het essentieel om systematisch de effecten van interventies te evalueren, zodat inzicht ontstaat in wat werkt, onder welke omstandigheden, en waarom. In bijna alle interviews kwam naar voren dat uitvoerders kampen met onzekerheid over de daadwerkelijke impact van interventies. Het bereik van een interventie is volgens respondenten vaak meetbaar,

maar gedragsverandering of effecten op interne normen blijven onderbelicht. Hierdoor blijft onduidelijk wat de daadwerkelijke impact van veel interventies is. Door het gebrek aan evaluatie is het ook moeilijk om van de ervaringen met toepassing van interventies te leren en om suggesties voor verbetering te formuleren.

Wat betreft de efficiëntie van interventies, kan deze volgens de respondenten aanzienlijk worden verbeterd door te investeren in capaciteitsversterking en het bevorderen van kennisdeling tussen de bij de aanpak van FINEC betrokken organisaties. Veel interventies vragen om specifieke expertise (bijvoorbeeld gedragswetenschappelijke en juridische kennis), die niet altijd aanwezig is of die afhankelijk is van specifieke individuen binnen een organisatie en daarmee niet altijd duurzaam is. Een betere coördinatie tussen deze partijen is eveneens cruciaal om versnippering te voorkomen en om interventies doelgericht en effectief te kunnen uitvoeren. Toekennen van een regierol kan helpen deze coördinatie te versterken. Ter vergelijking: op het terrein van de aanpak van georganiseerde criminaliteit is een regierol toegekend aan de zogenaamde Regionale Inlichtingen en Expertise Centra (RIEC's). Aangezien het OM het knooppunt is als het gaat om de inzet van alle strafrechtelijke interventies, het OM zelf ook privaatrechtelijke interventies kan inzetten en het OM in structurele overleggen zit met toezichthouders die bestuursrechtelijke interventies kunnen inzetten, lijkt een regierol bij inzet van FINEC-interventies voor het FP voor de hand te liggen. Een vraag die daarbij naar voren komt is of zo'n regierol bij de inzet van FINEC-interventies past bij de in hoofdstuk 1 beschreven beleidswijziging bij het OM met betrekking tot een terugtrekking op kerntaken.

De rol van uitvoerders binnen het FINEC-veld kan verder worden versterkt door hen nog meer ruimte te geven voor maatwerk, zodat zij interventies nog beter kunnen afstemmen op de specifieke kenmerken van de context, de doelgroep en de aard van het te bestrijden criminaliteitsfenomeen. Bij sommige interventies, zoals normoverdragende gesprekken en campagnes, wordt al goed nagedacht over doelgroep en timing, terwijl andere interventies meer zijn ontworpen voor een generieke toepassing. Toch kan ook bij de besluitvorming over de inzet van deze interventies nadrukkelijker worden nagedacht over de specifieke context en doelgroep.

Er zijn weinig belemmeringen gevonden voor het combineren van verschillende typen interventies. Toekomstige onderzoek is echter nodig om uit te zoeken welke interventies daadwerkelijk potentie hebben om gecombineerd te worden. Om dit inzichtelijk te maken, zouden praktijkvoorbeelden van toegepaste combinaties verzameld en toegevoegd kunnen worden aan JUSTIA.

Verder is het van belang om de samenwerking tussen publieke en private partijen te intensiveren, aangezien gezamenlijke inzet volgens de respondenten vaak leidt tot meer slagkracht. Hieronder zal bij de beantwoording van de vijfde onderzoeksvraag met betrekking tot *good practices* worden betoogd dat samenwerking een cruciale succesfactor is. Tegelijk laten de procesevaluaties zien dat samenwerking vaak bemoeilijkt wordt door versnippering, capaciteitsverschillen, juridische beperkingen of onbekendheid met interventies, hetgeen ook eerdere evaluaties van publiek-private samenwerking bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit liet zien (Meertse.a., 2022). Hier liggen kansen voor verbetering, bijvoorbeeld door het delen van succesverhalen van goede samenwerking bij de uitvoering van bepaalde interventies.

Tot slot is het noodzakelijk om te investeren in training en ondersteuning, met name op het gebied van gedragswetenschappelijke en juridische kennis, zodat actoren goed toegerust zijn op het doelgericht inzetten en evalueren van interventies.

6. Praktijkervaringen met FINEC-interventies

De vijfde onderzoeksvraag is: Welke ervaringen, *good practices*, *bad practices* en obstakels er zijn wat betreft het gebruik van interventies in de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen? In de praktijk van de aanpak van financieel-economische criminaliteit zijn verschillende goede voorbeelden te noemen. Zo worden normoverdragende gesprekken met bedrijven als een effectief middel beschreven om gedragsverandering en naleving te stimuleren. Voor alle interventies geldt dat samenwerking een cruciale succesfactor is. Interventies die effectief zijn, worden gekenmerkt door nauwe afstemming tussen betrokken partijen. Bij verschillende van de bestudeerde interventies blijkt dat goede relaties tussen publieke en private actoren essentieel zijn voor een goede uitvoering van de interventie. Daarnaast blijken interventies die flexibel en contextspecifiek kunnen worden ingezet beter aan te sluiten bij de behoeften van de praktijk en daardoor effectiever te zijn.

Tegelijkertijd zijn er ook minder succesvolle ervaringen met interventies. Meldpunten zonder duidelijke opvolging blijken volgens kenners weinig bij te dragen aan probleemoplossing en kunnen zelfs leiden tot frustratie bij melders. Campagnes kunnen zelfs averechts werken. Bijvoorbeeld doordat de risicoperceptie onder de doelgroep daalt door blootstelling aan de campagne, of omdat de campagne impliciet de boodschap overdraagt dat de ongewenste gedragingen in feite de sociale norm zijn onder de doelgroep. Ook afroomboetes roepen vragen op, met name over hun legitimiteit en zichtbaarheid, wat de effectiviteit mogelijk ondermijnt.

Naast deze voorbeelden zijn er structurele obstakels die de effectiviteit en efficiëntie van interventies belemmeren. Veel organisaties kampen met capaciteitsproblemen en er is sprake van versnippering in de uitvoering. Tot slot vormen juridische en culturele barrières een belemmering voor het inzetten van alternatieve, niet-strafrechtelijke interventies, ondanks hun potentieel.

Ten slotte kan ook hier weer gewezen worden op het gebrek aan systematische evaluatie en meetbaarheid van effecten. Hoewel hiertoe methodologisch hoogwaardige effectstudies moeten worden uitgevoerd, hebben plan- en procesevaluaties ook een duidelijke waarde bij het aan het licht brengen van knelpunten en kansen bij de inzet van interventies tegen FINEC. Het ontbreken van proces- en effectevaluaties is geen praktisch obstakel bij de uitvoering van interventies, maar dit kan bij uitvoerders wel existentiële vragen oproepen over het nut van hun werk en afbreuk doen aan de ervaren legitimiteit van de inzet van interventies en de mogelijke negatieve gevolgen voor de doelwitten van de interventies. Bovendien is het zonder duidelijke doelen en evaluatiecriteria lastig om te leren van ervaringen of om interventies te verbeteren.

7. Toepassing van interventies buiten het FINEC-domein

De zesde onderzoeksvraag is: Welke (combinaties van) interventies zijn relevant en/of potentieel effectief op andere domeinen dan waar ze nu gebruikt worden; in het bijzonder voor de aanpak van georganiseerde (drugs-)criminaliteit? Aangezien de gehanteerde onderzoeksmethoden zich richten op het gebruik van interventies op het domein van FINEC, volgt de beantwoording van deze onderzoeksvraag niet direct uit de verzamelde data. De geïnterviewde respondenten bleken er ook geen duidelijke visie op te hebben, vermoedelijk omdat ze alleen vooral het FINEC-domein werkzaam zijn. Wel kan aan de hand van de in hoofdstuk 1 besproken kenmerken van FINEC en op basis van literatuur over georganiseerde criminaliteit beredeneerd worden of de bestudeerde interventies potentieel effectief zijn op andere domeinen.

Zoals in hoofdstuk 4 is aangetoond door middel van de empirische beschrijving van de FINEC-interventies met behulp van het scoringsinstrument, is er een breed scala aan instrumenten dat kan worden ingezet om FINEC aan te pakken. Ongetwijfeld zal een ruim aantal van deze interventies ook tegen andere vormen van criminaliteit kunnen worden ingezet. Welke daarvan effectief zouden zijn, is lastig te zeggen. Desalniettemin kunnen de hierboven gerapporteerde bevindingen ook van toepassing zijn voor de inzet van de interventies voor de aanpak van andere vormen van criminaliteit, zoals georganiseerde criminaliteit. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1, wordt FINEC vaak gerekend tot het domein van de witteboordencriminaliteit. Georganiseerde fraude en andere vormen van FINEC worden echter ook gerekend tot de georganiseerde criminaliteit. In het bijzonder wanneer wettige beroepsbeoefenaars, zoals notarissen en bankiers, betrokken raken bij het witwassen van opbrengsten van de handel in drugs, overlappen witteboordencriminaliteit en georganiseerde criminaliteit elkaar (Huisman & Kleemans, 2017). Milieucriminaliteit is in Nederland vooral getypeerd als een vorm van organisatiecriminaliteit, maar in andere landen houdt ook de georganiseerde criminaliteit zich ermee bezig (Bisschop & Huisman, 2017). Hetzelfde geldt voor fraude met voedsel (Rizzuti, 2022). Daar waar georganiseerde criminaliteit de vorm van financieel-economische criminaliteit aanneemt, in het bijzonder wanneer wettige bedrijfsmatige structuren worden gehanteerd, mogen we aannemen dat de in dit rapport beschreven FINEC-interventies ook bruikbaar zijn. En andersom, mede vanwege de overlap met georganiseerde criminaliteit als het gaat om bijvoorbeeld witwassen of georganiseerde fraude, kan het FINEC-veld leren van opsporingsdiensten die deze vorm van criminaliteit aanpakken.

Een van de interventies die door middel van de plan- en procesevaluatie is onderzocht, lijkt in het bijzonder relevant: campagnes om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten. De aard van deze interventie maakt dat deze flexibel kan worden ingezet in verschillende situaties. Zo kunnen campagnes worden gericht op zowel potentiële slachtoffers als potentiële daders in de georganiseerde criminaliteit. De conclusies die we hebben getrokken over de potentiële effectiviteit van dit type interventie, maar vooral de uitdagingen bij het uitvoeren van een succesvolle campagne om dit potentieel te benutten, kunnen daarbij in aanmerking worden genomen. Het uit de lucht halen of houden van websites is een type interventie dat momenteel wordt gebruikt voor verschillende vormen van criminaliteit, zoals seksueel misbruik van kinderen en handel in verboden goederen op het Darkweb.

Als we onze conclusies nog breder bekijken, kunnen bevindingen zoals die ten aanzien van kennisdeling tussen organisaties, het benutten van gemeenschappelijke doelen en expertise

van private partners en het ervoor zorgen dat versnippering in de uitvoering niet de overhand krijgt, bruikbaar zijn voor al diegenen die werken aan de preventie van de georganiseerde criminaliteit of op andere domeinen. In zoverre biedt deze evaluatie van FINEC-interventies niet zozeer nieuwe inzichten, als wel een bevestiging van eerder gesignaleerde *good practices* die bijvoorbeeld door dienstverlenende organisaties zoals het CCV al breed in het veld van criminaliteitspreventie worden gedeeld.

8. Conclusie

Dit onderzoek heeft laten zien dat wat in de praktijk als een beperking van de aanpak van FINEC wordt gezien – versnippering over een grote verscheidenheid aan actoren en rechtsdomeinen – in de praktijk een (potentiële) kracht blijkt. Zowel wetenschappelijke kennis als praktijkervaringen onderschrijven de noodzaak van een geïntegreerde en meerzijdige inzet van interventies. Niet één interventie bereikt het doel; een combinatie van interventies geeft daarop meer kans. Het FINEC-veld biedt bij uitstek de mogelijkheid tot het combineren en modulair inzetten van interventies. Zoals JUSTIA laat zien, is er een zeer divers en breed toepasbaar palet aan interventies beschikbaar, waarbij verschillende publieke én private partijen een rol kunnen spelen. Deze veelzijdigheid maakt de inzet en uitvoering van FINEC-interventies ook complex. Er moet rekening worden gehouden met juridische voorwaarden voor de (al dan niet gecombineerde) inzet van interventies, in het bijzonder bij de inzet van punitieve interventies. Daarnaast vraagt een geïntegreerde en veelzijdige inzet ook veel afstemming tussen betrokken actoren. De mogelijkheid tot maatwerk wordt beschouwd als voorwaarde voor effectiviteit en efficiëntie; het veelzijdige instrumentarium biedt hier in ruime mate mogelijkheden voor. Helderheid over te bereiken doelen en het formuleren van criteria voor doelbereiking zijn noodzakelijk voor het kunnen bepalen van effectiviteit en efficiëntie. In verschillende bewoordingen blijkt gedragsverandering (recidivepreventie/normconform gedrag) zowel het doel als het meest werkzame mechanisme van veel FINEC-interventies. Dit compliceert een evaluatie van het effect. Respondenten benadrukken echter het belang van het systematisch evalueren van ervaringen met en de effecten van interventies, zodat inzicht ontstaat in wat werkt, onder welke omstandigheden, en waarom. Dit is van belang voor het draagvlak en de motivatie onder uitvoerders, maar is ook relevant voor het opdoen van ervaring met en het verbeteren van interventies. Het ontbreken van een *evidence-base* door een gebrek aan methodologisch verantwoorde effectevaluaties van FINEC-interventies is dus niet alleen een conclusie van de review van wetenschappelijke literatuur, maar is ook een door uitvoerders in de praktijk gevoelde beperking van de toepassing van interventies tegen FINEC.

9. Kritische reflectie op methodologische keuzes

Dit rapport brengt uiteenlopende perspectieven en methoden samen. Het uitvoeren van een dergelijk onderzoek vereist het maken van expliciete methodologische keuzes. Bij elke keuze blijven alternatieve benaderingen denkbaar, die mogelijk tot andere inzichten hadden geleid. In deze paragraaf bieden wij een kritische reflectie op de keuzes die wij hebben gemaakt en bespreken wij hun implicaties.

In de systematische literatuurreview is de Maryland Scientific Methods Scale als selectie- en kwaliteitscriterium toegepast. Deze keuze versterkt de interne validiteit, maakt studies onderling vergelijkbaar en ondersteunt een transparante rangschikking van evidentie naar methodologische strengheid. Tegelijkertijd kent deze benadering beperkingen. De Maryland Scale is primair ontworpen om effectiviteit onder gecontroleerde condities te beoordelen en waardeert context- en mechanisme-informatie slechts beperkt. Studies die lager scoren op deze schaal, zoals kwalitatieve casestudies of implementatieonderzoek, kunnen juist rijke inzichten bieden in de omstandigheden en mechanismen waaronder interventies wel of niet werken. Klassieke effectstudies besteden hier doorgaans nauwelijks aandacht aan. Voor een volledig beeld van wat werkt, voor wie, en waarom, is een complementaire benadering wenselijk, bijvoorbeeld via *realist evaluation* of door verschillende fases van evaluatieonderzoek te synthetiseren, bijvoorbeeld, door effectmetingen te contextualiseren met procesevaluatie.

Voor de analyse van parlementaire stukken en beleidsdocumenten is gezocht op termen afkomstig van BOD-websites, terwijl zoektermen van onder andere de OM-website niet zijn meegenomen. Deze strategie leverde een substantieel aantal documenten op, waaruit een aselechte steekproef is getrokken. Hoewel deze aanpak systematisch en reproduceerbaar is, brengt zij ook beperkingen met zich mee. Het uitsluiten van OM-terminologie kan leiden tot bronselectiebias, waardoor bepaalde perspectieven onderbelicht blijven. Bovendien kan een aselechte steekproef uit heterogene data ertoe leiden dat documenten met hoge informatiewaarde niet optimaal benut worden. Een bredere zoekstrategie, inclusief juridische trefwoorden en synoniemen, gecombineerd met doelgerichte of gestratificeerde steekproeven, zou de relevantie en representativiteit kunnen vergroten. Ook technieken zoals sneeuwballen en sequentiële sampling tot theoretische saturatie zouden de diepgang van de analyse mogelijk versterken.

In hoofdstuk 4 is een cijfermatig, geaggregeerd beeld geschetst van het FINEC-instrumentarium uit de webapplicatie JUSTIA. Deze keuze biedt overzicht en maakt patronen zichtbaar, maar gaat ten koste van nuance. Door uitsluitend aggregatie te gebruiken, blijven contextuele details, variatie in uitvoering en mechanismen onderbelicht. Een aanvulling met kwalitatieve elementen, zoals geïllustreerde casusbeschrijvingen of typologieën van interventies, zou een rijker beeld opleveren. Het combineren van kwantitatieve patronen met kwalitatieve verklaringen, bijvoorbeeld via expertinterviews, kan bovendien bijdragen aan een beter begrip van implementatie en effectiviteit. Daarnaast bleek dat sommige vooraf vastgestelde variabelen in het gebruikte scoringsinstrument niet voor alle interventies relevant waren of moeilijk konden worden ingevuld. Een meer kwalitatieve benadering zou hierin flexibeler zijn en beter kunnen inspelen op contextuele verschillen.

Voor de verdiepingsanalyse in hoofdstuk 6 (planevaluatie) en 7 (procesevaluatie) zijn interventies geselecteerd, waardoor andere interventies per definitie zijn uitgesloten. Het bleek lastig om extern advies te krijgen over welke interventies het meest kansrijk waren, mede doordat een gedeelde definitie van ‘kansrijk’ lastig te vinden was. Het niet kunnen selecteren van combinaties van interventies heeft geresulteerd in een gebrek aan zicht op hoe interventies te combineren zijn, wat een andere methodologische insteek vraagt. Voor het analyseren van combinaties van interventies zijn meer contextgevoelige benaderingen nodig. Methoden als participatief actieonderzoek (zie bijvoorbeeld, Campbell e.a., 2021) of *realist evaluation*

(Pawson & Tilley, 1997) bieden wellicht opties voor toekomstig onderzoek. Ook *causal process tracing* (Beach & Pedersen, 2019) kan helpen om causale paden en interacties tussen maatregelen bloot te leggen.

De gekozen methoden compenseren verschillende vormen van validiteit. De interne validiteit is relatief sterk door het gebruik van de Maryland Scale, maar ecologische en externe validiteit verminderen wanneer context en mechanismen onderbelicht blijven. Documentanalyse met een beperkte selectie aan bronnen verhoogt het risico op selectiebias, wat de generaliseerbaarheid van conclusies beïnvloedt. Een geaggregeerd beeld van de interventies in JUSTIA vergroot het overzicht, maar reduceert nuance.

10. Aanbevelingen voor toepassing van FINEC-interventies

Op basis van onze bevindingen doen we een aantal aanbevelingen richting de praktijk en richting actoren binnen de justitiële keten die zich bezighouden met de preventie en aanpak van FINEC. Een belangrijk leerpunt uit het onderzoek is dat er weinig aandacht voor deescalatieladder, zowel in de effectstudie literatuur als de praktijk. In de praktijk blijkt echter dat er voldoende interventies zijn op de verschillende treden van de escalatieladder. Het model van *responsive regulation* is weliswaar ruim drie decennia oud maar nog niet gedateerd en wordt, ondanks uitdagingen bij de toepassing ervan, nog steeds gesteund door uitkomsten van effectstudies en meta-evaluaties die het belang van op de situatie toegesneden combinaties van interventies bevestigen. Cruciaal hierbij is een soepele samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners. Dit vereist niet alleen een goede afstemming, maar ook wederzijds begrip voor en kennis van elkaars werkvelden, zodat er effectief geschakeld kan worden tijdens het handhavingproces.

Daarnaast komt ook uit de interviews met uitvoerders naar voren dat effectieve communicatie tussen organisaties essentieel is voor een succesvolle integrale aanpak van FINEC. Het werken in silo's belemmert de effectiviteit van interventies. Organisaties moeten weten wat andere partijen te bieden hebben, welke kennis beschikbaar is en hoe die benut kan worden. De geïnterviewde uitvoerders noemden bijvoorbeeld het belang van een proactieve communicatie tussen de opsporingsinstanties en medewerkers van het OM voor een efficiënte samenwerking en het voorkomen van belemmeringen later in het proces, bijvoorbeeld wanneer de SAM-procedure of de bestuurlijke rapportage wordt toegepast. Waar samenwerking nog moeizaam verloopt, is het van belang actief te investeren in de relatie. Naast kennis van elkaar maken korte lijnen en wederzijds begrip samenwerking niet alleen efficiënter, maar ook effectiever.

Een ander aandachtspunt is het opbouwen, toegankelijk maken en benutten van kennis. Hoewel er veel kennis aanwezig is binnen het veld, is deze niet altijd bekend of toegankelijk op de plekken waar ze nodig is. We hebben voorbeelden gehoord van succesvolle vormen van aanpak waarbij de betrokken partijen actief waren in het delen van hun ervaringen met collega's. Dit is helaas niet overal het geval. Het delen van kennis, zowel over successen als over problemen en obstakels, hangt nauw samen met de eerdergenoemde noodzaak van communicatie: als organisaties weten wie over welke expertise beschikt, kunnen ze daar gericht gebruik van maken. Zoals door de uitvoerders werd genoemd, hangt de communicatie vaak af van de individuen die bepaalde functies bezetten. Dat bepaalt of en in hoeverre ervaringen

worden vastgelegd en uitgewisseld. Het systematisch inbedden van het delen van kennis en expertise kwam meermaals aan bod tijdens de procesevaluaties. Gebeurt dit niet, dan blijven waardevolle inzichten onbenut. Uiteraard kan JUSTIA bij het voorgaande een belangrijke rol spelen. JUSTIA lijkt wat betreft typen geïnccludeerde interventies tamelijk compleet, maar informatie over *good practices* en knelpunten, werkzame mechanismen en in het bijzonder effecten is bij veel van de opgenomen interventies (nog) beperkt. Ook zou het goed zijn om bij toekomstige versies van deze applicatie meer aandacht te besteden aan mogelijke combinaties met andere interventies en modulaire strategieën van de opgenomen interventies. Net als de informatie over te combineren interventies, zou ook de positionering van een interventie op de escalatieladder kunnen worden opgenomen in JUSTIA, wellicht zelfs als een ordeningskader. Een andere suggestie voor uitbreiding is om, naast de plaats op de escalatieladder, suggesties te doen voor interventies die één trede hoger of lager liggen. Op die manier kan de interventie beter worden geplaatst en begrepen binnen het kader van *responsive regulation*.

Tot slot volgt een aantal meer concrete aanbevelingen die vooral voortkomen uit de procesevaluaties waarin we met professionals hebben gesproken. De analyse daarvan wijst op meerdere kansen voor versterking van het gebruik van het FINEC-instrumentarium:

- Versterk kennisdeling en evaluatie: Door systematisch data te verzamelen over toepassing en uitkomsten van interventies, en deze bijvoorbeeld via JUSTIA te delen, kunnen patronen worden herkend en *best practices* gedeeld.
- Investeer in gedragkennis en communicatie: Veel interventies zouden effectiever kunnen zijn met betere kennis van gedragsverandering, doelgroepsegmentatie en communicatie. Dit geldt voor campagnes, maar ook voor normoverdragende gesprekken en bestuurlijke signalen.
- Stimuleer samenwerking en integratie: Interventies zijn effectiever wanneer ze worden ingebed in een bredere strategie, met betrokkenheid van meerdere partijen. Denk aan het combineren van tuchtrecht met strafrecht, of het inzetten van bestuurlijke rapportages naast opsporing.
- Maak ruimte voor maatwerk: Interventies moeten flexibel zijn en afgestemd op de context. Dit vraagt om vertrouwen in professionals, ruimte om te experimenteren en een cultuur waarin leren centraal staat. Systematisch kennisdelen binnen en tussen organisaties is een manier om dit te bevorderen.
- Verhoog zichtbaarheid en legitimiteit: Interventies zoals de afroomboete of tuchtrecht kunnen effectiever zijn als ze transparanter worden toegepast en beter worden uitgelegd aan het publiek. Dit versterkt het normatieve en preventieve effect.

11. Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Uit de systematische review bleek dat het aantal empirische studies naar het effect beperkt is. Deze studies laten voorzichtige positieve resultaten zien, maar zijn redelijk gedateerd en zijn voornamelijk uitgevoerd in de VS. Het is de vraag in hoeverre deze resultaten van toepassing zijn op de (huidige) Nederlandse situatie. Een andere beperking van de gevonden empirische effectstudies is dat deze voornamelijk gericht zijn op de effectiviteit van specifieke losstaande interventies. Studies naar de werking van interventies die in samenhang worden ingezet, zijn er niet. Dit laatste is problematisch aangezien onderzoek laat zien dat met name combinaties van interventies die in samenhang worden toegepast of achtereenvolgens in de context van de

escalatieladder en met ruimte voor maatwerk, effectief kunnen zijn. Uit bijna alle interviews ten behoeve van de procesevaluatie bleek in de praktijk een grote behoefte aan kennis over de effecten en de impact van verschillende vormen van interveniëren. Uitvoerders stelden dat zij daarover onzeker zijn. Door dit gebrek aan feedback is het lastig om te leren van ervaringen en om de aanpak verder te verbeteren. De behoefte aan effectonderzoek is dan ook groot.

De opzet en uitvoering van een effectstudie is echter niet eenvoudig. Bij een effectstudie wordt vaak gedacht aan een *randomised control trial* (RCT). Doordat het met behulp van dit design mogelijk is eventuele causale relaties aan te tonen, is de interne validiteit van dit design hoog. Een complicatie voor de uitvoering van een RCT is het feit dat interventies voor de aanpak van FINEC bij voorkeur in combinatie worden opgelegd en wat betreft de vorm en precieze inhoud worden aangepast aan de specifieke situatie. Het RCT-design kan alleen toegepast worden in onderzoek naar een duidelijk afgebakende interventie die op uniforme wijze wordt toegepast. Dit design staat echter ver af van de realiteit waarin criminaliteitspreventie plaatsvindt. Een mogelijk alternatief is een vignettenstudie. In een vignettenstudie wordt respondenten gevraagd wat ze zouden doen of kiezen bij een voorgestelde, hypothetische situatie. Het feit dat niet werkelijk gedrag maar intentie tot gedrag wordt gemeten, doet afbreuk aan de externe validiteit. Dit kan ten dele gecompenseerd worden door realistische casussen en een steekproef van echte respondenten uit het veld. Een andere mogelijkheid is een zogeheten veldexperiment. Deze kunnen bijvoorbeeld mogelijk zijn wanneer een nieuwe interventie in beleidsplannen wordt opgenomen. In plaats van het simpelweg uitrollen van de nieuwe interventie, kan ervoor worden gekozen dit voor bepaalde gevallen niet te doen en vervolgens te kijken hoe de interventie in de praktijk voor de betrokken organisatie uitpakt in vergelijking met de oude benadering.

Ook een quasi-experimenteel ontwerp kan een alternatief zijn voor de RCT. In dat geval wordt een vergelijkingsgroep gezocht, die wordt vergeleken met de groep die de interventie ontvangt. Statistisch controleren voor mogelijk versturende factoren versterkt conclusies over een mogelijk effect als er een verschil wordt gevonden tussen de groepen op de uitkomstmaten. Een andere optie is het tijdreeksdesign, met pre- en posttestmetingen van de uitkomstma(a)t(en). Bij dit design, dat mogelijk het eenvoudigst is om in de praktijk toe te passen, wordt de interventiegroep in de loop van de tijd gevolgd om eventuele veranderingen in de uitkomstma(a)t(en) vast te stellen. De conclusies van een dergelijk design moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, vanwege het niet kunnen uitsluiten van alternatieve verklaringen voor de gevonden effecten; oftewel de beperkte interne validiteit.

Ondanks de beperkingen van de verschillende designs zijn er veel mogelijkheden voor het doen van empirisch onderzoek naar het effect van de aanpak van FINEC. Een eerste belangrijke stap zal zijn om op gestandaardiseerde wijze informatie over de toepassing van (combinaties van) interventies in concrete zaken vast te leggen. Daarbij is het belangrijk om zorgvuldig na te denken over het precieze doel dat beoogd wordt en om over de zogenoemde uitkomstmaten data te verzamelen. Wanneer op uniforme wijze op grote schaal data worden verzameld, kunnen analyses van deze data inzicht geven in de werking van interventies voor de aanpak van FINEC.

Uit de analyses van de interventies die zijn bestudeerd in het verdiepende deel van het onderzoek vloeien verschillende kansen voort voor onderzoek naar het effect. Het voeren van campagnes om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten, lijkt een voor de hand liggende interventie om te toetsen op het effect. In de literatuurstudie werden enkele voorbeelden van effectstudies beschreven. Vaak wordt echter het bereik van deze campagnes gemeten. Het meten van een gedragsverandering is moeilijk maar niet onmogelijk.

Het meten van het effect van boetes, zoals de afroomboete, is goed mogelijk. Dat blijkt ook blijkt uit het aantal studies dat in onze systematische literatuurstudie is geïdentificeerd. Het zal echter een uitdaging zijn om in een dergelijke studie de knelpunten mee te nemen die met betrekking tot de afroomboete uit de procesevaluatie naar voren kwamen. Andere interventies die eveneens kunnen resulteren in een boete, zoals de SAM-procedure, lijken in theorie geschikter voor effectonderzoek. In de praktijk zouden echter diverse obstakels overwonnen moeten worden om dit mogelijk te maken – waaronder, niet in de laatste plaats, de toegang tot langlopende en consistente data met betrekking tot milieuovertredingen. De invoering van de Omgevingswet begin 2024 bemoeilijkt dat effectonderzoek eveneens. Veranderingen in regelgeving bemoeilijken immers de vergelijkbaarheid van gegevens over de tijd. Tegelijkertijd biedt deze wetswijziging misschien ook kansen, bijvoorbeeld voor een voor-/na-analyse van de uitkomstmaten. Wellicht bieden ook de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer voor de verbetering van de kwaliteit van de registratie van data bij de handhaving van milieuwetgeving mogelijkheden voor onderzoek naar effecten van interventies bij milieucriminaliteit (Algemene Rekenkamer, 2021).

De effecten van interventies die gericht zijn op het versterken van normen – zoals normoverdragende gesprekken en, in zekere mate, tuchtrecht – zijn lastiger te evalueren. Voor dit type interventies kunnen alternatieve onderzoeksmethoden gebruikt worden om te onderzoeken hoe de doelgroep deze maatregelen ervaart. Een combinatie van kwalitatieve interviews en (op grotere schaal) afgenomen vragenlijsten kan hierbij waardevol zijn. Hoewel dergelijke benaderingen methodologisch gezien geen effectstudies zijn, bieden ze wel waardevolle inzichten in de heersende normen binnen een specifieke doelgroep en kunnen ze aanwijzingen geven over mogelijkheden voor verbetering.

Summary

Introduction and objectives

Financial and economic crime (FINEC) is a widespread and multifaceted phenomenon, combating which involves a wide variety of approaches and actors. The term FINEC is used to refer to a range of criminal activities, which generally include the equally broad categories of fraud, environmental crime and money laundering. FINEC causes great harm to individuals, businesses, the government and the environment. FINEC occurs in every sector and affects citizens, institutions and society as a whole. While crime figures have fallen in recent years, the number of cases of FINEC is increasing.

Despite the significant social and financial damage caused, criminal law enforcement options are restricted due to scarce resources and limited capacity among organisations within the criminal justice system responsible for investigating, prosecuting and adjudicating criminal offences. Choices must always be made regarding the use of criminal law in the fight against FINEC. This requires knowledge about the effectiveness, or efficiency, of interventions.

In the field of FINEC, a hybrid or integrated approach is increasingly being proposed, whereby criminal law is applied in conjunction with other interventions, such as regulatory interventions, security, surveillance and control, disciplinary law, private law and administrative law sanctions, and non-legal interventions, such as care or assistance. This means that FINEC's approach has a wide range of different types of interventions at its disposal, which can be used to pursue various objectives, including retribution (settling the offender's debt to society, i.e. a punitive response), general prevention (detering potential offenders and reinforcing social norms), special prevention (preventing recidivism), and reparation (restoring the unlawful situation). In doing so, the optimal method of enforcement must always be sought, with the aim of achieving a meaningful resolution for the offender, the victim and society.

In order to gain insight into the range of interventions available in the fight against FINEC, the Public Prosecutor's Office (FP), the Centre for Crime Prevention and Safety (CCV), the Intelligence and Investigation Service of the Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority (NWVA) and the Special Investigation Services Platform have developed a web application: JUSTIA. JUSTIA provides a description of the various intervention options and insights from scientific research on their effectiveness. The overview provided enables users to gain a clearer picture of the desired effect and which partner currently has the best resources at their disposal to achieve it. It can also contribute to solutions for problems relating to capacity and lead times.

Across the entire broad field of judicial policy, the Dutch government aims to ensure that interventions to combat crime are evidence-based. This means that interventions should be based on scientific insights into the causes of criminal behaviour and on the results of scientific research into the effectiveness of those interventions. A scientific basis serves to justify the use of scarce enforcement capacity towards citizens and society. Given that the capacity of enforcement agencies and the judiciary is limited and the means to intervene are scarce, efficiency cannot be viewed separately from effectiveness. Moreover, practice shows that the effects can be unexpected and even contrary to the intended goals, and that there may be undesirable side effects.

In order to demonstrate a causal link between the implementation of an intervention and the resulting outcomes using empirical research, an experimental research design is required. In practice, however, enforcers considering an experimental study encounter ethical, methodological, and practical challenges. A plan evaluation, in the form of reasoned plausibility and insight into the underlying theoretical mechanisms, is a workable and pragmatic alternative. In addition, a process evaluation provides insight into the practical feasibility of an intervention, which is an essential condition for achieving the intended goal and thus ensuring effectiveness.

This study focuses specifically on evaluating interventions to combat the three main forms of FINEC: fraud, money laundering, and environmental crime. The aim of the study is threefold. Firstly, we seek to gain insight into how and under what circumstances criminal law interventions can be used most effectively in tackling fraud, environmental crime and money laundering, both in relation to natural persons and legal entities. Where possible, we take into account possible combinations with administrative, civil, fiscal, disciplinary, and non-legal interventions, always with an eye to the nature and problems of the specific case. Secondly, the aim is to provide insight into the legal and practical conditions and circumstances under which these interventions can be used effectively and efficiently in the perception of the chain partners involved. Thirdly, we identify experiences, good practices, bad practices, and obstacles in the use of interventions in tackling FINEC.

The above objectives will be addressed by means of the following research questions:

2. What does existing effect evaluation research, where available, say about the effectiveness of the interventions?
3. In what manner, under what legal and practical conditions, and in what circumstances are (combinations of) criminal and non-criminal interventions used in the approach to fraud, environmental crime, and money laundering by natural persons and legal entities?
4. In what manner, under what legal and practical conditions, and in what circumstances can interventions be used most effectively and efficiently in the perception of the actors involved?
5. In the opinion of the actors, how can the effectiveness and efficiency of the use of interventions be enhanced? How can the role of the actors themselves be strengthened?
6. What are the experiences, good practices, bad practices and obstacles with regard to the use of interventions in tackling fraud, environmental crime and money laundering?
7. Which interventions (or combinations thereof) are relevant and/or potentially effective in areas other than those in which they are currently used, particularly in tackling organised crime (including drug-related crime)?

The study consists of two phases. The first phase of the study provides a broad exploration of available interventions for addressing FINEC and of the knowledge about their application and effects. The second phase consists of an in-depth study of eight selected specific interventions. It examines the presumed mechanism behind the interventions and their application and experiences in practice.

Phase 1: Exploration

In order to obtain a general overview of the interventions to tackle FINEC, a comprehensive study was first conducted. The aim was to gain insight into the current knowledge about the approach to FINEC and the instruments available for this purpose. To this end, a literature review and a systematic analysis of parliamentary papers and policy documents were carried out. In addition, an empirical description at an aggregate level of a large number of FINEC interventions was produced. The JUSTIA web application, which is not itself the subject of evaluation in this study, is a very important source of data and information for this part of the study.

Literature review

The first step in the exploratory study is a systematic literature review of national and international evaluations of the effect of interventions in the field of fraud, environmental crime or money laundering. The focus was on empirical studies published between 2007 and 2024 for which primary data had been collected. Literature was searched for via the electronic database WorldCat using Dutch and English search terms. The snowball method was also used to find relevant publications. The literature lists of publications found and review studies were searched. To ensure that no studies were missed, the AI tool “Research Rabbit” was also used. The search resulted in 1,131 publications. Based on the title and abstract, 66 publications were initially considered relevant. After detailed examination, 38 studies were found to meet the inclusion criteria.

The majority of the studies concerned interventions to tackle environmental crime (n=25). The remaining 13 focused on interventions to tackle fraud, two of which could also be applied to tackle the laundering of criminal assets. The vast majority of studies were conducted in the United States. The sample sizes in the studies ranged from 13, for a study involving in-depth interviews with imprisoned fraudsters, to hundreds of thousands. The three largest studies covered all criminal investigation activities by the US tax authorities during a specific period, all environmental cases in a number of German states, and all waste crime in a number of Italian regions.

Taking the results of the 38 studies together, the most consistent and convincing evidence appears to be for the effectiveness of increasing enforcement through inspections (environmental crime), increasing the threat of enforcement (fraud and environmental crime), and ensuring informal social control (fraud and environmental crime). It should be noted that this systematic literature review is based on a relatively small number of studies, some of which are rather dated. In addition, virtually all studies focus on the effectiveness of a single intervention. The effect of different interventions in combination has, to our knowledge, not been studied, and comparisons between two types of intervention are rarely made. Another limitation is that most of these studies were conducted in the USA. This makes it difficult to determine their relevance to the Dutch context. This systematic literature review also showed that, to date, no empirical effect studies have been conducted on the effectiveness of many interventions. The conclusion is, therefore, that the empirical evidence for the effectiveness of interventions to tackle FINEC is very limited.

Policy analysis

A policy analysis was conducted to examine the practical and legal conditions and circumstances under which criminal and non-criminal interventions (or combinations thereof) are used to combat FINEC. This provides insight into how interventions can be used to combat FINEC in the most effective way. This is necessary if the limited resources available are to be used effectively and efficiently, important procedural rights and human rights are to be guaranteed, and there is to be meaningful redress for the perpetrator, victim and society. In doing so, consideration must be given to whether the seriousness and nature of the offence, the effectiveness of the intervention and the interests of the perpetrator, the victim and society are taken into account in the choice of a particular intervention. This has been investigated on the basis of parliamentary documents and policy documents.

Parliamentary documents and policy documents were searched for using (combinations of) search terms via the open access website <https://open.overheid.nl>. After selection based on relevance, 474 policy documents remained. Due to the large number of policy documents found, a random weighted sample of 70 documents was taken. Using Atlast.ti, the documents were openly coded and systematically analysed. Based on the analysis, an initial picture was obtained of the policy choices underlying the use of the various interventions in the field of FINEC. On this basis, a number of practical and legal conditions for deployment were identified. Furthermore, a number of circumstances were identified for the deployment of (combinations of) interventions from different areas of law.

Based on the results, we concluded that at least the following practical conditions play a role: the availability of policy instruments, cooperation with chain partners and/or gatekeepers, the presence of an escalation ladder, existing bottlenecks or obstacles, recourse options, and the promotion of compensation for damages. Legal conditions that play a role in the use of interventions in the field of FINEC determine in which cases a particular (type of) intervention is considered. Legal conditions that emerge from the systematic analysis include the punitive or preventive nature of the intervention, the possibility of using criminal investigation powers and coercive measures, and international or EU legal obligations. Finally, a number of other circumstances also play a role in the choice of (a combination of) interventions. The systematic analysis reveals, among other things: the efficiency and effectiveness of the intervention, the nature and seriousness of the offence, the blame attached to the perpetrator, the person of the perpetrator, special and general prevention, the impact on society, and the extent of the damage.

Empirical description of FINEC-instrumentarium

In order to provide an overview of interventions, both criminal and non-criminal, that can be used to combat FINEC, an empirical description has been made of the interventions included in the JUSTIA web application. Based on this, clusters of interventions and any gaps in the range of interventions can be identified. In addition to the legal and policy context, we provide an overview of the practical and organisational context in which these interventions are applied. We also provide information about the implications for perpetrators and victims and about any broader social implications of the application.

In April 2024, 303 interventions were recorded in JUSTIA. As some interventions were not considered relevant to FINEC in terms of sanctions, rehabilitation, or the prevention of recidivism, they were excluded from consideration. In order to arrive at an empirical description of the remaining 283 FINEC interventions, a scoring instrument was developed. The scoring instrument contains (groups of) variables relating to the legal and policy context, the practical-organisational context, and the criminogenic context in which the intervention is employed.

Using the scoring instrument, information was systematically collected on all 283 interventions. Data on the legal and policy context was extracted directly from JUSTIA using the classification frameworks and categories built into the web application. The information on the practical-organisational and criminogenic context of the interventions was mostly derived by the researchers from the descriptions in JUSTIA and supplemented with online sources where possible. Reducing the rich data in JUSTIA to figures in this way does not do justice to this wealth of information, but nevertheless offers a number of interesting insights.

Most interventions are broadly applicable, both for minor offences and serious crimes, and can often be used for both natural persons and legal entities. Approximately one-fifth of the interventions are non-legal, which indicates a diverse range of alternative measures. The range of interventions focuses primarily on prevention and control; objectives such as damage repair or policy influence are less common. The majority of interventions can be combined legally.

The Public Prosecution Service works with a broad network of partners, including the police, special investigation services, municipalities, and border control. There are interventions for all steps of the so-called escalation ladder. This offers opportunities for proportional deployment. The interventions are largely applicable to all three types of FINEC offences: fraud, money laundering, and environmental crime. Most interventions are aimed at legal entities. For natural persons, the majority of interventions are applicable to all types of perpetrators; a smaller number are aimed at specific professional groups or functions. The scope of most interventions is limited, meaning that the intervention brings about little change outside of the perpetrators or victims. Only a small proportion of interventions aim to have a broad social impact.

The aggregated description of the interventions for tackling FINEC shows that the range of interventions is rich and diverse, with a wide range of legally and organisationally embedded measures that can complement each other. It is a complex field due to the large number of organisations that may be involved, both prior to the imposition of the intervention, at the time of its imposition, and during its execution. The complexity of the field can provide flexibility, for example due to the large number of partners involved or intended objectives. Complexity can offer opportunities. This is also reflected in the number of interventions at the bottom two steps of the escalation ladder. The wide range of options for capacity building and social control, combined with the fact that there are relatively few obstacles to combining interventions, points to a set of instruments that offers many possibilities for tailoring to the needs of specific contexts and cases.

Phase 2: In-depth analysis

Eight interventions were selected for the second, more in-depth phase of the study. Each of these eight interventions was individually subjected to a plan evaluation. A process evaluation was then carried out for each of these eight interventions.

Selection of interventions for in-depth analysis

The interventions that were subject to a plan and process evaluation in the in-depth phase of the study were selected on the basis of a number of criteria. First, a combination of **criminal**, **non-criminal** and **non-punitive** interventions was chosen so that the potential of alternative interventions outside the criminal justice system could be examined alongside the existing arsenal of criminal interventions. Second, focus was on interventions that are **currently underused**. Third, it was decided that the selected interventions should together represent all steps of the **escalation ladder**. Fourth, the selected interventions had to collectively address **all three forms of FINEC**: fraud, money laundering and environmental crime. Finally, interventions that have the potential to meet the objective of **raising awareness in society** were included, as this is a general ambition when taking action against FINEC.

Based on the empirical description of the FINEC instrumentarium, a list was compiled of interventions that might be suitable for the in-depth phase. This list, in which the interventions were grouped according to each step of the escalation ladder, was presented together with the criteria to four experts: three employees of the Public Prosecution Service and one employee of the ILT. The central question in these discussions was whether these interventions could be promising for an effective and efficient approach to FINEC. The respondents reflected on the suitability of our suggestions in light of the selection criteria and came up with some alternative suggestions. The members of the supervisory committee were also consulted. Ultimately, the following eight interventions were selected on this basis:

9. Campaigns to increase risk awareness and willingness to report on regulation and law breaking
10. Administrative signal
11. Taking and keeping websites offline by investigative organisations
12. Norm-enhancing conversations and warning letters by environmental agencies
13. Rapid environmental settlement (SAM) procedure by water and environmental agencies
14. Administrative report
15. Asset recovery fine
16. Disciplinary interventions via the Banking Disciplinary Committee, Dutch Association of Tax Advisers, Accountants Chamber, and Dutch Association of Administrative and Tax Experts

Plan evaluation

For each intervention, the legal framework, where available, was first described. Subsequently, a literature review was conducted for each individual intervention. Both grey literature and academic literature were collected for this purpose. The grey literature provided information on the objectives and assumed application of the interventions. The academic literature provided information on the assumed effectiveness. Unlike the previous literature chapter, the

study not only examined applications of the selected interventions in the field of FINEC, but also included research on the application of these interventions in other areas. After identifying the nature and scope of the problem each of the eight interventions addresses, the intervention's model for change and the (scientific) theory supporting this model were identified. For each of the selected interventions, the intended causal mechanism was described and subsequently evaluated. The study examined whether the intervention is logically structured and whether the alleged causal relationships are supported by knowledge from the literature or practice.

The plan evaluation of the eight selected interventions revealed several overarching themes relevant to determining their potential effectiveness. These themes emerged from the identified models for change and the empirical evidence for the interventions as described in the literature. The analysis shows that the theoretical underpinnings and empirical evidence for the eight interventions vary considerably, both in terms of quality and context in which they are employed. As previously noted, effect research is scarce. Where studies are available, they often show variable or limited effects. This is particularly true for campaigns, rapid settlement procedures, and fines. Effectiveness appears to depend heavily on contextual factors such as the target group, implementation quality, and combination with other measures. Campaigns that merely convey information or incite fear rarely lead to lasting behaviour change. In contrast, studies show that interventions that address social norms and offer alternative courses of action are more likely to be successful. This underscores the importance of a sound theoretical basis for design and implementation.

The academic literature offers two dominant theoretical frameworks: the rational choice model and social learning theories. Interventions such as fines, asset recovery fines, and rapid settlement procedures are assumed to deter crime through a cost-benefit analysis: a higher probability of detection and a higher penalty are thought to discourage criminal behaviour. However, empirical evidence for these mechanisms is mixed. Fines often prove too low to have a substantial deterrent effect, especially for legal entities. Moreover, the probability of detection plays a crucial role: without a realistic probability of detection, the severity of the penalty becomes meaningless. In contrast, interventions such as disciplinary law and norm-enhancing conversations rely primarily on social norms and procedural justice. These mechanisms appear particularly effective in a professional context where reputation and internal culture determine compliance.

A recurring finding is that interventions alone are rarely sufficient to achieve structural behavioral change or effective enforcement. Studies show that campaigns only have an impact when embedded in broader enforcement strategies. Collaboration between chain partners and rapid follow-up also prove crucial for administrative reporting and ZSM²⁴-like procedures. This aligns with theories such as responsive regulation, which state that escalation should only occur after dialogue and support. The causal mechanism behind this is that timely intervention and tailored solutions not only increase efficiency but can also reduce recidivism through direct confrontation with consequences of rule/law-breaking. The literature emphasizes the importance of an integrated approach, with coherence between measures, tailored to the context and target group, and with clear preconditions for collaboration and implementation.

Process evaluation

The process evaluation examined the practical application of the eight interventions. Information on potential opportunities, bottlenecks, and good and bad practices from the field

²⁴ Dutch: Zorgvuldig, Snel en op Maat, English: Careful, rapid and tailor-made

was collected. In principle, a process evaluation does not address the final effect of the intervention. However, impressions of the effectiveness from practice that sometimes emerged during the process evaluation were recorded. To gather this practical information, interviews were conducted with professionals and employees of enforcement agencies, such as the police and special investigative services. Public prosecutors play a key role in the decision-making process prior to imposing sanctions; their experiences were also gathered through interviews. The 25 respondents were asked about their experiences with the interventions, including opportunities, bottlenecks, and success stories, as well as their perception of the effectiveness and efficiency of the interventions. Most respondents were familiar with one specific form of FINEC.

Respondents cited a norm-enhancing role for virtually all interventions. Whether campaigns, disciplinary measures, administrative reports, or asset recovery fines, the interventions are rarely solely repressive in nature. They explicitly aim to change behaviour, raise awareness, or reinforce societal norms. Examples include campaigns that offer perspectives for action, disciplinary interventions that leverage reputational damage for general prevention, or norm-enhancing conversations with companies aimed at structural behavioural change.

Collaboration is crucial for achieving effectiveness. Interventions that respondents consider effective are characterized by close coordination between public and private parties, such as in the case of taking websites offline (collaboration between the police and SIDN) and in administrative reporting (collaboration between the police, the Public Prosecution Service, and municipalities). In the rapid environmental settlement procedures, good relationships between the Public Prosecution Service, the water boards, and the environmental services also emerged as essential for smooth implementation. At the same time, respondents mentioned that collaboration is often hampered by fragmentation, capacity issues, legal restrictions, or unfamiliarity. This was evident, for example, with disciplinary interventions. There are opportunities here for more frequent and efficient implementation. Sharing success stories and other experiences is essential for this.

A third frequently mentioned characteristic of effective interventions is customization. Interventions must be well-suited to the context, the target group, and the severity of the problem. This was clearly evident in the norm-enforcing conversations, where the approach varies from company to company, but also in the campaigns, where target group segmentation and timing are crucial. According to the respondents, the effectiveness of interventions depends on the extent to which they can be implemented flexibly and tailored to practical situations.

A recurring bottleneck was the lack of systematic impact evaluations. During the interviews, it emerged that the implementation of almost all interventions faces uncertainty regarding their actual impact. According to the respondents, the reach of an intervention is often observable, but behavioural change or effects on internal standards are virtually impossible to determine. A second structural problem is the capacity and knowledge of various organizations within the FINEC field. Many interventions require specific expertise that is not always available or that is dependent on individuals and therefore insufficiently embedded within the organization. Moreover, there is fragmentation: organizations often work independently, with limited knowledge sharing and no central coordination. A third potential bottleneck in implementation concerns legal and cultural barriers. The application of interventions such as disciplinary measures or administrative reporting is limited by legislation or a culture strongly focused on criminal law. As a result, alternative routes remain

underutilized, despite the potential respondents see. Respondents cite unawareness among colleagues, in addition to a lack of curiosity, as reasons for not implementing potentially effective interventions. Furthermore, the political (un)willingness to address certain issues related to FINEC was a recurring theme.

Conclusion

This research has shown that what is seen in practice as a limitation of the FINEC approach – fragmentation across a wide variety of actors and legal domains – actually proves to be a (potential) strength. Both academic studies and practical experience underscore the need for an integrated and multifaceted deployment of interventions. No single intervention achieves the goal; a combination of interventions offers a greater chance of success. The FINEC field offers an excellent opportunity for combining and deploying interventions in a modular manner. As the description of the interventions from JUSTIA demonstrates, a very diverse and widely applicable range of interventions is available, in which various public and private parties can play a role. This versatility also makes the deployment and implementation of FINEC interventions complex. Legal conditions for the (combined or individual) deployment of interventions must be taken into account, particularly when deploying punitive interventions. Moreover, an integrated and multifaceted deployment requires considerable coordination between the actors involved. The possibility of customization is considered a prerequisite for effectiveness and efficiency. The versatile selection of interventions available offers ample opportunities for this. Clarity about the objectives to be achieved and the formulation of criteria for achieving them are essential for determining effectiveness and efficiency. In various terms, behavioural change (for the purpose of preventing recidivism and discouraging norm-compliant behaviour) appears to be both the goal and the most effective mechanism of many FINEC interventions. This complicates the evaluation of their effect. However, respondents emphasize the importance of systematically evaluating experiences with and the effects of interventions, so that insight can be gained into what works, under what circumstances, and why. This is important for building support and motivation among practitioners, but is also relevant for gaining experience with and improving interventions. The lack of an evidence base due to a lack of methodologically sound effect evaluations of FINEC interventions is therefore not only a conclusion of the review of scientific literature but also a limitation perceived by practitioners in the use of interventions against FINEC.

Recommendations for practice

Based on our findings, several recommendations are made for practitioners and for actors within the judicial system involved in preventing and addressing FINEC.

A key lesson learned from the research is that relatively little attention is paid to the escalation ladder, both in academic research and in practice. In practice, however, it appears that sufficient interventions exist at the various steps of the escalation ladder to effectively escalate or decrease the level of intervention during the enforcement process. Smooth cooperation between administrative and criminal law partners is crucial. This requires not only good coordination but also mutual understanding and knowledge of each other's areas of expertise.

Furthermore, our research reveals that effective communication between organizations is essential for a successful, integrated approach to FINEC. Working in silos hinders the

effectiveness of interventions. Organizations need to know what other parties have to offer, what knowledge is available, and how it can be utilized. Where collaboration is still difficult, it is important to actively invest in the relationship. Besides mutual knowledge, short lines of communication and mutual understanding make collaboration not only more efficient but also more effective.

Another focus is on building, accessing, and utilizing knowledge. While a great deal of knowledge exists within the field, it is not always known or accessible where it is needed. Sharing knowledge, both about successes and about problems and obstacles, is closely linked to the aforementioned need for communication: if organizations know who possesses what expertise, they can make targeted use of it. JUSTIA can play a facilitating role in this. JUSTIA appears comprehensive in terms of the types of interventions included, but information on good practices and bottlenecks, the assumed effective mechanisms, and especially the perceived effect is (still) limited for many of the included interventions. It would also be beneficial to pay more attention to possible combinations with other interventions in future versions of this application. As with information about the combining of interventions, the positioning of an intervention on the escalation ladder could also be included in JUSTIA, perhaps even as a selection criteria. Another suggestion for expansion is to suggest interventions one step higher or lower, in addition to the position on the escalation ladder. This way, the intervention can be better placed and understood within the framework of responsive regulation.

Recommendations for future research

The systematic review revealed that the number of empirical studies on causal effect is limited. These studies show cautiously positive results, but are quite dated and primarily conducted in the USA. It is questionable to what extent these results apply to the current Dutch situation. Another limitation of the empirical impact studies found is that they primarily focus on the effectiveness of specific, standalone interventions. Studies on the effectiveness of interventions used in conjunction are lacking. Almost all interviews conducted for the process evaluation revealed a significant need for knowledge about the effects and impact of various forms of intervention in practice. The need for effect evaluation research is therefore substantial.

However, designing and conducting an effect study is not straightforward. An effect study is often associated with a randomized control trial (RCT). The RCT design can only be applied to research on a clearly defined intervention that is applied uniformly. However, this design is far removed from the reality in which crime prevention takes place. A possible alternative is a vignette study or a quasi-experimental design. A field experiment may be feasible when a new intervention is incorporated into policy plans. Instead of simply rolling out the new intervention, it could be employed only in certain cases and then researchers can observe how the intervention works in practice compared to the old approach.

A first important step in gathering scientific knowledge will be to standardize information on the application of (combinations of) interventions in specific cases. It is important to carefully consider the precise objective and to collect data on the so-called outcome measures. When data is collected uniformly and on a large scale, analysis of this data can provide insight into the effectiveness of interventions in addressing FINEC.

Referentielijst

- Aarten, P. G. M., Poort, R., & van der Laan, P. H. (2009). Erkenningscommissies voor justitiële gedragsinterventies. De stand van zaken in een aantal Europese landen en Canada en relevante ontwikkelingen voor Nederland. *Proces*, 88(4), 199-208.
- Abioye, A. I., Hajifathalian, K., & Danaei, G. (2013). Do mass media campaigns improve physical activity? a systematic review and meta-analysis. *Archives of Public Health*, 71, 1-10.
- Algemene Rekenkamer. (2021). *Handhaven in het duister*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2025). *Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) Rapport bij het Jaarverslag 2024*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Allara, E., Ferri, M., Bo, A., Gasparrini, A., & Faggiano, F. (2015). Are mass-media campaigns effective in preventing drug use? A Cochrane systematic review and meta-analysis. *BMJ open*, 5(9), e007449.
- Alm, J., Jackson, B.R. & McKee, M. (2009). Getting the word out: Enforcement information dissemination and compliance behavior. *Journal of Public Economics*, 93(3-4), 392-402.
- Almer, C. & Goeschl, T. (2010). Environmental crime and punishment: empirical evidence from the German penal code. *Land Economics*, 86(4), 707-726.
- Andersson Elffers Felix (2013). *Ongewenste uitstroom in de strafrechtketen. Oorzaken en oplossingen*. Utrecht.
- Arimura, T. H., Hibiki, A. & Katayama, H. (2008). Is a voluntary approach an effective environmental policy instrument? A case for environmental management systems. *Journal of Environmental Economics and Management*, 55(3), 281-295.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press, USA.
- Baar, A. van & Huisman, W. (2023). Bedrijven vangen in een net van regulering: Effectieve regulering van mensenrechtenschendingen en milieuschade in theorie en praktijk. *Tijdschrift voor Criminologie*, 65(1-2), 227-251.
- Barrett, K. L., Lynch, M. J., Long, M. A. & Stretesky, P. B. (2018). Monetary penalties and noncompliance with environmental laws: A mediation analysis. *American Journal of Criminal Justice*, 43(3), 530-550.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.

- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Beckers, J. J. H. (2017). *Tussen ideal en werkelijkheid: Een empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland*. [Proefschrift] Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Benson, M. L., Simpson, S. S., Rorie, M., & Kennedy, J. P. (2024). *White-collar crime. An opportunity perspective*. New York: Routledge.
- Bergh, F. van den, & Wiegman, L. (2023). De AFM maakt werkwijze en software voor interventieselectie open source beschikbaar. *Tijdschrift voor Toezicht*, 14(3-4), 120-128. <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052023014003007>
- Birkland, T.A. (2007). Agenda setting in public policy. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.) *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press. p. 63-78.
- Bisschop, L. & Huisman, W. (2017). Waste crime from three criminological perspectives. Implications for crime control and harm prevention, in: A.C.M. Spapens, R. White, D. Van Uhm & W. Huisman (Eds.), *Green Crimes and Dirty Money*. Farnham: Ashgate, 148-176.
- Blais, E. & Bacher, J. (2007). Situational deterrence and claim padding: Results from a randomized field experiment. *Journal of Experimental Criminology*, 3(4), 337-352.
- Blomberg, A.B. & F.C.M.A. Michiels (1997). *Handhaven met effect*, 's-Gravenhage: VUGA.
- Brady, J., Evans, M. F. & Wehrly, E. W. (2019). Reputational Penalties for Environmental Violations: A Pure and Scientific Replication Study. *International Review of Law and Economics*, 57, 60-72.
- Braithwaite, J. (2011). The essence of responsive regulation. *UBCL Rev.*, 44, 475.
- Brugha, R. & Varvazovszky, Z. (2000). Stakeholder analysis: A review. *Health Policy and Planning*, 15(3), 239-246.
- Bruijn, L. M., Mennes, R., de Muijnck, J., & Vols, M. (2022). *Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspannen: Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken*. (Politiekunde; Nr. 120). Sdu Uitgevers. https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2022/bestuurlijke-rapportage-bij-sluitingen-vandrugspannen-383?utm_source=publicatie-alert&utm_medium=email&utm_campaign=publicatie-alert

- Buisman, S. (2021a). Kwalitatieve en transparante fraudebestrijding: Een verkennend onderzoek naar handhavingscriteria voor fraudedelicten. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 6, 359-368.
- Buisman, S. (2021b). Naar een normatief kader voor hybride rechtspleging in Nederland en de Europese Unie. *Nederlands Juristenblad*, 4, 296-303.
- Buisman, S. & Galic, M. (2025, mei 16). Opsporing en vervolging van onlinefraude onder het huidige en nieuwe wetboek van strafvordering. Geraadpleegd van <https://app.1848.nl/document/tkapi/550521>
- Buisman, S., Kooijmans, T., Haenen, I., Ouwerkerk, J., & Spapens, A. (2017). *Inbeslagneming en confiscatie van crimineel vermogen: een rechtsvergelijkend onderzoek naar de samenwerking inzake beslag en confiscatie in Duitsland, Engeland, Ierland en Italië*. Boom Juridisch.
- CBS (2022, maart 1). *2,5 miljoen Nederlanders in 2021 slachtoffer van online criminaliteit*. CBS.nl. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/09/2-5-miljoen-nederlanders-in-2021-slachtoffer-van-online-criminaliteit>
- CCV (2011). *Effecten van toezicht en handhaving meten*, Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Clarke, R. V. (2009). Situational crime prevention: Theoretical background and current practice. In M. D. Krohn, A. J. Lizotte, & G. P. Hall (Eds.) *Handbook on crime and deviance*. Springer. 259-276.
- College van procureurs-generaal (2023). *Prioriteiten College van procureurs-generaal 2023–2026. Focus, organiseren en verantwoorden*. Openbaar Ministerie.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (2003). Opportunities, precipitators and criminal decisions: A reply to Wortley's critique of situational crime prevention. *Crime Prevention Studies*, 16, 41-96.
- Croall, H. (2016). What is known and what should be known about white collar crime victimization? In S. R. van Slyke, M. L. Benson, & F. T. Cullen (Eds.) *The Oxford handbook of white collar crime*. Oxford University Press. pp.59-77.
- Davis, M. L. (1988). Time and punishment: An intertemporal model of crime. *Journal of Political Economy*, 96(2), 383-390.
- De Crom, A., Meekel, T.P.M. & Van Onna, J.H.R. (2022). Intervenieren met effect? *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 3, 147-156.
- Decorte, T. (Ed. (2016). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Den Haag: Acco.

- Dellaportas, S. (2014). The effect of a custodial sentence and professional disqualification on reintegration. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(8), 671-682.
<https://doi.org/10.1016/j.cpa.2014.03.005>
- Delmas, M. A. & Montes-Sancho, M. J. (2010). Voluntary agreements to improve environmental quality: Symbolic and substantive cooperation. *Strategic Management Journal*, 3(6), 575-601.
- Dijk, J. Van, W. Huisman en P. Nieuwbeerta (2014). *Actuele Criminologie*, 8e ed., Den Haag: Sdu.
- Dohmen, R. E. (2016). 'Conform de eer en waardigheid van het beroep van belastingadviseur': een beschouwing van de aard en omvang van het tuchtrecht voor belastingadviseurs. Ongepubliceerd masterscriptie.
- Dubin, J. A. (2007). Criminal investigation enforcement activities and taxpayer noncompliance. *Public Finance Review*, 35(4), 500-529.
- DVJ-Insights (2024). *Campagne effectonderzoek. Social engineering: veilig internetten*. Geraadpleegd:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/16/campagne-effectonderzoek-social-engineering-veilig-internetten-najaar-2023>
- Earnhart, D. & Harrington, D. R. (2014). Effect of audits on the extent of compliance with wastewater discharge limits. *Journal of Environmental Economics and Management*, 68(2), 243-261.
- Earnhart, D. & Segerson, K. (2012). The influence of financial status on the effectiveness of environmental enforcement. *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 670-684.
- Earnhart, D. (2009). The influence of facility characteristics and permit conditions on the effectiveness of environmental regulatory deterrence. *Journal of Regulatory Economics*, 36(3), 247-273.
- Edelhertz, H. (1970). *The Nature, Impact and Prosecution of White-Collar Crime*, Report No. ICR 70-1. Washington, DC: U.S. Department of Justice.
- Elder, R. W., Shults, R. A., Sleet, D. A., Nichols, J. L., Thompson, R. S., Rajab, W., & Task Force on Community Preventive Services. (2004). Effectiveness of mass media campaigns for reducing drinking and driving and alcohol-involved crashes: a systematic review. *American Journal of Preventive Medicine*, 27(1), 57-65.
- Erp, J. van (2009). *Naming en shaming in het markttoezicht. Een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties op de financiële markt*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

- Farrington, D. P. (2003). Methodological quality standards for evaluation research. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 587(1), 49-68. <https://doi.org/10.1177/0002716202250789>
- Faure, M. G., & Svatikova, K. (2012). Criminal or administrative law to protect the environment? Evidence from Western Europe. *Journal of Environmental Law*, 24(2), 253–286. <https://doi.org/10.1093/jel/eqs005>
- Fellner, G., Sausgruber, R. & Traxler, C. (2013). Testing enforcement strategies in the field: Threat, moral appeal and social information. *Journal of the European Economic Association*, 11(3), 634-660.
- Ferwerda, H. & Rijnink, R. (2020). *Panden met een luchtje*. Bureau Beke.
- Friedrichs, D. O. (2010). *Trusted criminals. White collar crime in contemporary society*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Fraudehulpdesk (2021). Fraudehulpdesk: meer dan 41 miljoen aan fraude gemeld in 2020. Geraadpleegd 18 september 2025 <https://www.fraudehulpdesk.nl/wp-content/uploads/2021/04/persbericht-jaarcijfers-januari-2021.pdf>
- Gemmel, M. & Ratto, M. (2012). Behavioural responses to taxpayer audits: Evidence from random taxpayer inquiries. *National Tax Journal*, 65(1), 33-57.
- Germani, A. R., Pergolizzi, A. & Reganati, F. (2015). Illegal trafficking and unsustainable waste management in Italy: Evidence at the regional level. *Journal of Security and Sustainability Issues*, 4(4), 369-389.
- Ghilagaber, G. (2017). Environmental Recidivism in Sweden: Distributional Shape and Effects of Sanctions on Duration of Compliance. *Quality & Quantity* 52, 869–82.
- Gorissen, I. (2015). *De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast*. Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Gorsira, M., Denkers, A., & Huisman, W. (2018). Both sides of the coin: Motives for corruption among public officials and business employees. *Journal of Business Ethics*, 151(1), 179-194. DOI: 10.1007/s10551-016-3219-2
- Gorrée, M., & Welp, P. (2022). Zicht op de effecten van toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1. DOI: 10.5553/TvT/187987052022013001001
- Greife, M. J. & Maume, M. O. (2020). Do companies pay the price for environmental crimes? Consequences of criminal penalties on corporate offenders. *Crime, Law and Social Change*, 73(3), 337-356.
- Grimmelikhuijsen, S., & Klijn, A. (2015). The effects of judicial transparency on public trust: Evidence from a field experiment. *Public Administration*, 93(4), 995-1011.

- Hanna, R. N. & Oliva, P. (2010). The impact of inspections on plant-level air emissions. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 10(1), 1-29.
- Harte, J. M. (2019). *Zo werkt het*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Herregodts, R. (2020). Tuchtrect. In C. Bijleveld, B. Marseille, M. Malsch, & A. Akkermans (Eds.). *Nederlandse encyclopedie empirical legal studies*. Den Haag: Boom uitgevers.
- Herregodts, R., Winter, H., Krol, E. & Cazemier, J. (2024). *Evaulatie Tuchtrect Bankmedewerkers*. Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen.
- Ho, H., Ko, R., & Mazerolle, L. (2022). Situational crime prevention (SCP) techniques to prevent and control cybercrimes: a focused systematic review. *Computers & Security*, 115. <https://doi.org/10.1016/j.cose.2022.102611>
- Hofman, C. (2021). *Het systeem van sanctionering van fiscale fraude*. Doctorale proefschrift.
- Huisman, W., Weerman, F. M. & de Keijser, J. W. (2006). 'Evidence based', wat is dat eigenlijk? *Delikt en Delinkwent*, 36(7), 789-795.
- Huisman, W., & van Erp, J. (2013). Opportunities for environmental crime: A test of situational crime prevention theory. *British Journal of Criminology*, 53(6), 1178-1200.
- Huisman, W. (2016). Een 'punitive turn' bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit? *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 2016(4), 191- 193.
- Huisman, W. & Kleemans, E. (2017). Organisatiecriminaliteit, georganiseerde criminaliteit en ondermijning. In R. Staring, R. van Swaaningen, & K. Van Wingerde (Eds.) *Over de muren van stilzwijgen*. Den Haag, Boom.
- Huisman, W. (2023), Het Functioneel Parket en de aanpak van fraude en milieucriminaliteit. In E. R. Muller, J. Crijns & R. Robroek, (Eds.), *Handboek Openbaar Ministerie*, Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer, 277-304.
- Hullu, J. de & Kempen, P.H.P.H.M.C. van (2024). *Materieel strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.
- Hunter, B. (2023). Pinpointing Persistent Polluters: Environmental Offending and Recidivist Companies in England, *Deviant Behavior*, 44(9), 1287-1302. DOI: 10.1080/01639625.2023.2179902
- ILT (2020). *ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2020*. Inspectie Leefomgeving en Transport.
- IPLO (n.d.). Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Geraadpleegd van <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht/>

- Jansen, L. & Tanihatu W. (2022). De meerwaarde van kwalitatief onderzoek om effecten van interventies te bepalen. Een effectmeting in de praktijk van een toezichthouder. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1. DOI: 10.5553/TvT/187987052022013001005
- Johnson, S. D. (2024). Identifying and preventing future forms of crime using situational crime prevention. *Security Journal*, 37, 515-534. <https://doi.org/10.1057/s41284-024-00441-5>
- Jongbloed A. W. & Ernes, A.L.H. (2014). *Burgerlijk procesrecht praktisch belicht*. Deventer: Kluwer.
- Junger, M., Veldkamp, B., & Koning, L. (2022). *Fraudevictimisatie in Nederland*. Universiteit Twente.
- Kamerstukken II, 17 050, nr. 496 (2014, december 19). Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-17050-496.pdf>
- Kamerstukken II, 22 008, nr. 1-2 (1991, maart 5). Zicht op wetgeving [Kamerbrief]. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/19910305/brief_van_de_minister_van_justitie/document3/f=/vj0cf2vx8jzg.pdf
- Kamerstukken II, 29 279, nr. 334 (2016, juli 6) Rechtsstaat en Rechtsorde [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-334.pdf>
- Kamerstukken II, 33 173, nr. 2 (2012, februari 17). Prestaties in de strafrechtketen. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120217/rapport_algemene_rekenkamer/document3/f=/vixdomvjg3z1.pdf
- Kamerstukken II, 33 685, nr. 3. (2013, juli 15). Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing, vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33685-3.pdf>
- Kamerstukken II, 34 372, nr. 6 (2016, november 8). Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de verbetering en versterking van de opsporing en vervolging van computercriminaliteit (computercriminaliteit III) [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34372-6.pdf>

- Kamerstukken II, 35 387, nr. 2 (2021, februari 25). Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties [Kamerbrief]. Geraadpleegd van [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20210225/rapport_eindrapport_van_het/document3/f=/vlgmjcvley7.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20210225/rapport_eindrapport_van_het_document3/f=/vlgmjcvley7.pdf)
- Kamerstukken II, 36 463, nr. 3 (2023, november 13) Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. [Memorie van toelichting]. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20231113/memorie_van_toelichting_4/document3/f=/vm86o5c7ikr3.pdf
- Karpoff, J. M., Lee, D. S. & Martin, G. S. (2008). The cost to firms of cooking the books. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 43(3), 581-611.
- Keohane, N.O., Mansur, E.T. & Voynov, A. (2009). Averting Regulatory Enforcement: Evidence from new source review. *Journal of Economics & Management Strategy*, 18(1), 75-104.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agenda, alternatives, and public policies*. Harper Collins Publishers.
- Kleven, H. J., Knudsen, M. B., Kreiner, C. T. Pedersen, S. & Saez, E. (2011). Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark. *Econometrica*, 79(3), 651-692.
- Knoop, J. van der & Rollingswier R. (2015). *De bestrijding van witwassen*. Den Haag: WODC.
- Koning, B. de (2023, 29 september). *Drugsbestrijding kost veel geld, maar niemand weet hoeveel*. Follow the Money.
- Kruisbergen, E. (2005). Voorlichting: doen of laten? Theorie van afschrikwekkende voorlichtingscampagnes toegepast op de casus van bolletjesslikkers. Beleidswetenschap. *Kwartaaltijdschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, 19(3), 38-51.
- Kruisbergen, E., & De Jonge, M. (2023). Voorkomen is beter dan genezen..., toch. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 22(3).
- Kuin, M., N., Raaijmakers, B., & van den Berg (2023), *Evaluatie Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit*. Amsterdam: Regioplan.
- Lac  , Z. D. & Huls, N. J. H. (2004). De rechterlijke betrokkenheid bij tuchtrecht moet transparanter, *Trema*, 6, 231-237.
- Langpap, C. & Shimshack, J. P. (2010). Private citizen suits and public enforcement: Substitutes or complements? *Journal of Environmental Economics and Management*, 59(3), 235-249.

- LIEC (2024). Landelijk Loket Bestuurlijke Signalen. Informatiebrochure. Geraadpleegd van <https://www.riec.nl/documenten/2024/12/18/informatiebrochure-landelijk-loket-bestuurlijke-signalen>
- Lindqvist, R., Lombardini, C., Suvantola, L., & Ollikainen, M. (2024). The deterrence effect of criminal sanctions against environmental crime in Finland: an application of the rational choice model of crime. *European Journal of Law and Economics*, 58(2), 175-200. <https://doi.org/10.1007/s10657-024-09818-8>
- Lund, D. S. & Sarin, N. (2021). Corporate crime and punishment: an empirical study. *Texas Law Review*, 100, 285.
- Mascini, P., & Van Wijk, E. (2008). 'Vis ruikt nou eenmaal zo': Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50(2), 114-129.
- McGuire, J., Evans, E., & Kane, E. (2021). *Evidence-based policing and community crime prevention*. New York, NY: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-76363-3_11
- Meerdinkveldboom, M. & Terpstra, J. B. (2010). *Signalering en advisering. Door de politie bij georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Korps landelijke politiediensten
- Meerts, C. A., Buisman, S. S., Huisman, W. de Groodt, M., & de Jong, S. A. T. (2023). *Zelfonderzoek en zelfmelden van fraude en corruptie door bedrijven*. Den Haag: WODC.
- Meerts, C.A., W. Huisman & E.R. Kleemans (2022) *Living apart together. Publiek-private relaties in de bestrijding van interne financieel- economische criminaliteit*, Politie & Wetenschap.
- Mein, A., & van der Vorm, B. (2018). Het Nader rapport bestuurlijke boetestelsels: een stap terug in duidelijkheid? *Justitiële verkenningen*, 2018(4), 37-48. <https://doi.org/10.5553/JV/016758502018044004004>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014, september 16). *Veiligheidsagenda 2015-2018*. Geraadpleegd <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-d41c768f-4601-49ad-851d-4821176b0733/pdf>
- Mooibroek, M. F. (2022). Tuchtrectelijke procedures en het EVRM. In R. Herregodts & M. Batting (Eds.) *Handboek Tuchtrect*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Murphy, K. & Harris, N. (2007). Shaming, shame and recidivism: A test of reintegrative shaming theory in the white-collar crime context. *The British Journal of Criminology*, 47(6), 900-917. <https://doi.org/10.1093/bjc/azm037>
- Neve, R. (Ed.) (2021). *Dreigingsbeeld milieucriminaliteit*. Openbare ministerie.

- Notice and Take Down Code (2018, december 13). *Gedragscode notice-and-take-down*. Geraadpleegd van https://noticeandtakedowncode.nl/wp-content/uploads/2018/12/ECP_01054-Gedragscode-notice-and-takedown-pdf-2.pdf
- Omgevingsdienst Midden-Holland (2024). *Productenboek 2025*. Geraadpleegd van https://www.odmh.nl/publish/pages/1570/10b_productenboek_2025.pdf
- Openbaar Ministerie (n.d.a). Fraude. Geraadpleegd 18 september 2025 <https://www.om.nl/onderwerpen/fraude>
- Openbaar Ministerie (n.d.b). Witwassen. Geraadpleegd 18 september 2025 <https://www.om.nl/onderwerpen/fraude/witwassen>
- Openbaar Ministerie (n.d.c). Milieucriminaliteit. Geraadpleegd 18 september 2025 <https://www.om.nl/onderwerpen/milieucriminaliteit>
- Openbaar Ministerie (2023, december 14). Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid fysieke leefomgevingsfeiten (art. 257ba, tweede lid sv). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-34329.pdf>
- Openbaar Ministerie (2025, februari 17). *Het Openbaar Ministerie gaat strafbeschikking meer benutten*. Geraadpleegd 18 september 2025 <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/02/17/het-openbaar-ministerie-gaat-strafbeschikking-meer-benutten>
- Ooyen-Houben, M. M. J. van & Leeuw, F. L. (2010). *Evaluatie van justitiële (beleids) interventies*. Den Haag: WODC.
- Osch, M. F. J. N. (2022). Tuchtprocesrecht. In R. Herregodts & M. Batting (Eds.), *Handboek Tuchtrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 382.
- Paternoster, R. (2016). Deterring corporate crime: evidence and outlook. *Criminology & Public Policy*, 15(2). DOI:10.1111/1745-9133.12200
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based Policy: A realist perspective*. Sage publications.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Sage publications.
- Petrosino, A., Turpin-Petrosino, C., Hollis-Peel, M. E., & Lavenberg, J. G. (2013). Scared straight and other juvenile awareness programs for preventing juvenile delinquency: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 9(1), 1-55. <https://doi.org/10.4073/csr.2013.5>
- Pfarrer, M. D., Smith, K. G., Bartol, K. M., Khanin, D. M., & Zhang, X. (2008). Coming forward: The effects of social and regulatory forces on the voluntary restatement of earnings subsequent to wrongdoing. *Organization Science*, 19(3), 386-403. <https://doi.org/10.1287/orsc.1070.0323>

- Van der Plas, B., Van Onna, J., & Van Bijlert, J. (2025, mei 1). Alternatieve interventies ‘shoppen’ op nieuwe website. Geraadpleegd van <https://ccv-secondant.nl/platform/article/alternatieve-interventies-shoppen-op-nieuwe-website>
- Politie (2025, September 15). Geregistreerde misdrijven en aangiften; soort misdrijf, gemeente 2025. Geraadpleegd van <https://data.politie.nl/#/Politie/nl/dataset/47013NED/table?ts=1760015944575>
- Pomeranz, D. (2015). No taxation without information: Deterrence and self-enforcement in the value added tax. *American Economic Review*, 105(8), 2539-2569.
- Pusch N. & Holtfreter K. (2020). Individual and Organizational Predictors of White-Collar Crime: A Meta-Analysis. *Journal of White Collar and Corporate Crime* 2(1): 5-23.
- PwC (2021) *Economic Crime Survey The Netherlands*, Amsterdam: PwC.
- Rakké, J., & Huisman, W. (2020). Motieven voor naleving van de wettelijke anti-witwas meldplicht. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 6(1).
- Rapporteurs Parlementaire Verkenning Prestaties in de Strafrechtketen (2023). *Prestaties in de Strafrechtketen*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Reclassering (n.d.). ZSM. Geraadpleegd van <https://www.reclassering.nl/over-de-reclassering/hoe-wij-werken/zsm/>
- Reimers, H. (2007). De nieuwe tucht-en klachtprocedures voor accountants. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 81(4), 121-129.
- Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid fysieke leefomgevingsfeiten, art. 257ba, tweede lid Sv (2025). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0049103/2025-01-01>
- RIEC (n.d.) Bestuurlijke signalen. Geraadpleegd van <https://www.riec.nl/maatregelen-en-documenten/loket-bestuurlijke-signalen>
- Rijksoverheid (2025). Actieplan 2025. Integrale aanpak online fraude. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/overig/20250704/actieplan_2025/document
- Rijksoverheid (2025, januari 7). Vreemd of verdacht? Ontdek hoe je misdaad uit de buurt houdt. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/01/07/vreemd-of-verdacht-ontdek-hoe-je-misdaad-uit-de-buurt-houdt>
- Rizzuti, A. (2022). Organised food crime: An analysis of the involvements of organised crime groups in the food sector in England and Italy. *Crime Law Soc Change* 78, 463–482. <https://doi.org/10.1007/s10611-021-09975-w>
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2019). *Evaluation: A systematic approach*. Sage publications.

- Sacco, V. F., & Silverman, R. A. (1981). Selling crime prevention: the evaluation of mass media campaign. *Canadian Journal of Criminology*, 23(2), 191-202.
- Sherman, L. W., Gottfredson, D. C., MacKenzie, D. L., Eck, J. E., Reuter, P., & Bushway, S. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising: A report to the United States Congress*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Shimshack, J. P. & Ward, M. B. (2008). Enforcement and over-compliance. *Journal of Environmental Economics and Management*, 55(1), 90-105.
- Short, J.L. & Toffel M.W. (2007). Coerced confessions: self-policing in the shadow of the regulator. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 24(1), 45-71.
- Simpson, S. S., & Rorie, M. (2011). Motivating compliance: economic and material motives for compliance. In C. Parker & V. Lehmann Nielsen (Eds.) *Explaining compliance: Business responses to regulation*, Edward Elgar Publishing, 59-77.
- Simpson, S. S., Gibbs, C., Rorie, M., Slocum, L. A., Cohen, M. A. & Vandenbergh, M. (2013). An empirical assessment of corporate environmental crime-control strategies. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 103(1), 231-278.
- Simpson, S. S., Rorie, M., Alper, M., Schell-Busey, N., Laufer, W. S., & Smith, N. C. (2014). Corporate crime deterrence: A systematic review. *Campbell systematic reviews*, 10(1), 1-105.
- Simpson, S.S. & Gibbs, C. (2007). Company characteristics, compliance, and recidivism: an analysis of secondary data. In S.S. Simpson, J. Garner & C. Gibbs (Eds.) *Why Do Corporations Obey Environmental Law? Assessing Punitive and Cooperative Strategies of Corporate Crime Control*. U.S. Department of Justice.
- Simpson, S.S. (2007). Compliance and managerial decision-making: an analysis of vignette data. In S.S. Simpson, J. Garner & C. Gibbs (Eds.) *Why Do Corporations Obey Environmental Law? Assessing Punitive and Cooperative Strategies of Corporate Crime Control*. U.S. Department of Justice.
- Smith, N.C., Simpson, S.S. & Huang, C. (2007). Why Managers Fail To Do The Right Thing: An empirical study of unethical and illegal conduct. *Business Ethics Quarterly*, 17(4), 633-667.
- Soeharno, J. E. (2022). Slotbeschouwing: onbekend maakt onbemind. Terug naar het doel van het tuchtrecht. In R. Herregodts & M. Batting (Eds.), *Handboek Tuchtrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Strafrechtketen (n.d.). *ZSM-aanpak*. Geraadpleegd van
<https://www.strafrechtketen.nl/samenwerken-in-de-strafrechtketen/samenwerkingsverbanden/zsm-aanpak>

- Stretesky, P. B., Long, M. A., & Lynch, M. J. (2013). Does environmental enforcement slow the treadmill of production? The relationship between large monetary penalties, ecological disorganization and toxic releases within offending corporations. *Journal of Crime and Justice*, 36(2), 233-247. <https://doi.org/10.1080/0735648X.2012.752254>
- Struiksma, N., de Ridder, J., & Winter, H. B. (2007). *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving*. Den Haag: WODC.
- Tal, A., Aharon, Y., & Yuhas-Peled, H. (2010). The relative advantages of criminal versus administrative environmental enforcement actions in Israel. *Journal of Environmental Monitoring*, 12(4), 813-821. <https://doi.org/10.1039/B919960H>
- Toffel, M. W., & Short, J. L. (2011). Coming clean and cleaning up: Does voluntary self-reporting indicate effective self-policing? *The Journal of Law and Economics*, 54(3), 609-649. <https://doi.org/10.1086/658494>
- Universiteit Utrecht (2016). *Snel, betekenisvol en zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*. Den Haag: WODC.
- Van de Bunt, H., Van Erp, J., & Van Wingerde, K. (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? *Tijdschrift voor Criminologie*, 49(4), 386-399.
- Van der Geest, V. R., Bijleveld, C. C., & Blokland, A. A. (2011). The effects of employment on longitudinal trajectories of offending: A follow-up of high-risk youth from 18 to 32 years of age. *Criminology*, 49(4), 1195-1234.
- Van der Geest, V. R., Hill, J. M. & Van Onna, J. (2023). *Daders van milieucriminaliteit in beeld. Profielen, ontwikkelingspaden en recidive van natuurlijke personen*. Boom Criminologie.
- Van der Heijden, J. (2020). Responsive regulation in practice: A review of the international academic literature. *State of the Art in Regulatory Governance Research Paper–2020.06*.
- Van Onna, J. (2018). *Blurred lines: A study of white-collar crime involvement*. [Proefschrift]. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Van Onna, J. H., Van Der Geest, V. R., Huisman, W., & Denkers, A. J. (2014). Criminal trajectories of white-collar offenders. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 51(6), 759-784.

- Van Wingerde, K. (2016). Deterring corporate environmental crime: lessons from the waste industry in the Netherlands. In A. Spapens, R. White, & W. Huisman (Eds.), *Environmental Crime in Transnational Context*, London: Routledge, 193-207.
- Van Wingerde, K., & Hofman, C. (2022). *Wachters aan het woord. Dilemma's van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen in hun rol als poortwachter*. Sdu Uitgevers.
- Veiliginternetten (n.d.). Laat je niet interneppen. Geraadpleegd van <https://veiliginternetten.nl/laat-je-niet-interneppen/>
- Wiering, E., Blokland, A., Kluin, M., Huisman, W., & Peeters, M. (2019). Regelovertreding als voorspeller van incidenten in de chemische industrie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(2), 3-24. DOI: 10.5553/TvV/187279482019018002001
- Winter, J. (2024). *Rapport verkenning werkdruk rechtspraak en Openbaar Ministerie. Werken aan echte oplossingen*. Phyleon.
- Yadav, R. P., & Kobayashi, M. (2015). A systematic review: effectiveness of mass media campaigns for reducing alcohol-impaired driving and alcohol-related crashes. *BMC Public Health*, 15(857), 1-17. DOI:10.1186/s12889-015-2088-4

Bijlagen

Bijlage 1

FIOD

Terminologie FIOD - witwassen

- Criminele geldstromen
- Valse facturen
- Witwassen
- Crimineel geld
- Criminele verdiensten
- Anti money laundering centre
- Ongebruikelijke geldtransacties
- Onderwereld vs. bovenwereld
- Witwasnetwerk
- Witwasonderzoek preventie
- Fiscale criminaliteit

Terminologie FIOD – fraude

- financiële fraude
- belastingfraude
- fraude ontduiken van belastingfraude
- onterecht beroep doen op
- ondermijning
- fraude faillissementsfraude
- misbruik van voorkennis
- accijnsfraude
- fiscale criminaliteit

Geen hits op milieucriminaliteit m.b.t. terminologie.

ISZW-DO

Terminologie ISZW-DO – fraude

- Schijnconstructies
- Illegale tewerkstelling
- Arbeidsuitbuiting
- Ernstige benadeling
- Fraude met persoonsgebonden budgetten
- Georganiseerde uitkerings- en subsidiefraude
- Zorgfraude
- NOW-fraude
- ARBO-fraude

Geen hits op witwassen en milieucriminaliteit m.b.t. terminologie.

NVWA-IOD

Terminologie NVWA-IOD – fraude

- Moedwillig regels overtreden en verdoezelen
- Oneerlijke concurrentie
- Ondermijnende gevolgen
- Fraudesignalen
- Verhullende handelingen
- Vervalsen

- valselijk opmaken
- Nalaten verplichte handelingen
- Vleesfraude
- Herkomstfraude
- Fraude met pinda's
- Welzijnsschendingen
- Vervalsen
- sjoemelsoftware

Terminologie NVWA-IOD – witwassen

- Illegale winst

Terminologie NVWA-IOD – milieucriminaliteit

- Uitstoot schadelijke stoffen
- Overbemesting (mestfraude)
- Illegale handel in en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen
- Afvalcriminaliteit
- Gesjoemel met bodem- en grondstromen
- Wildlife crime
- Illegaal verkrijgen van (wilde) fauna en flora
- Illegaal verhandelen van (wilde) fauna en flora)
- Schade biodiversiteit
- milieuschade

ILT-IOD

Terminologie ILT-IOD – fraude

- integriteitsvraagstukken bij woningcorporaties
- grootschalige fraude
- biodiesel fraude
- malafide praktijken
- crimineel gedrag transportsector

Terminologie ILT-IOD – witwassen

- Internationale financiële constructies en handelsstromen
- Criminele winst

Terminologie ILT-IOD – milieucriminaliteit

- Ernstige bodemvervuiling
- Illegale handel in gevaarlijke stoffen
- Illegale grensoverschrijdende afvalstromen
- Milieu risico's

Elke zoekterm is afgesloten met de woorden interventie, preventie en afdoening.

Bijlage 2

Begrotingen (n=15)

Jaarverslagen/jaarrapportages (n=132)

Kamerbrieven (n=54)

Kamerstukken Eerste (n=1) en Tweede Kamer (n=6)

Kamervragen (n=63)

Memorie van toelichting (n=30)

Onderzoeksrapporten (n=95)

Overig (n=78)

Bijlage 3

Tabel B1 Lijst van beleidsdocumenten en parlementaire stukken in steekproef

Titel	Jaar	Type document
Versterkte Handhavingsstrategie Mest - 2018	2018	Jaarverslag/Jaarrapportage
Beleidsprogramma Infrastructuur en Waterstaat 2022	2022	Jaarverslag/Jaarrapportage
Halfjaarbericht politie - 2019	2019	Jaarverslag/Jaarrapportage
17e Halfjaarsrapportage - ministerie van financiën - 2016	2016	Jaarverslag/Jaarrapportage
Jaaroverzicht Financial Intelligence Unit-Nederland 2020	2020	Jaarverslag/Jaarrapportage
Voortgangsrapportage Jaarplan 2021 Belastingdienst	2021	Jaarverslag/Jaarrapportage
Jaarverslag en slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020	2020	Jaarverslag/Jaarrapportage
Infrastructuur en Waterstaat - Rijksjaarverslag 2022	2022	Jaarverslag/Jaarrapportage
Jaaroverzicht 2021 FIU Nederland	2021	Jaarverslag/Jaarrapportage
Jaarplan 2022 van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	2022	Jaarverslag/Jaarrapportage
Jaarverslag ILT 2014	2015	Jaarverslag/Jaarrapportage
Jaarverantwoording politie 2017	2017	Jaarverslag/Jaarrapportage
Jaarplan Sociale Verzekeringsbank 2021	2021	Jaarverslag/Jaarrapportage
Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie en Veiligheid 2020	2020	Jaarverslag/Jaarrapportage
Jaarverslag SVB 2019	2019	Jaarverslag/Jaarrapportage
OM Jaarbericht 2019	2019	Jaarverslag/Jaarrapportage
OM Jaarbericht 2022	2022	Jaarverslag/Jaarrapportage
Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie en Veiligheid 2021	2021	Jaarverslag/Jaarrapportage
18e Halfjaarsrapportage - 2016	2016	Jaarverslag/Jaarrapportage
Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2021	2021	Jaarverslag/Jaarrapportage
FIOD Jaarverslag 2023	2023	Jaarverslag/Jaarrapportage
Kamerbrief over aanpak internetoplichting - 2019	2019	Kamerbrief
Kamerbrief over beleidsprioriteiten Bijzondere Opsporingsdienst - 2019	2019	Kamerbrief
Nader rapport bestuurlijke boetestelsels - 2018	2018	Kamerbrief
Kamerbrief met reactie op het proefschrift Fraude ontrafeld - 2015	2015	Kamerbrief
Kamerbrief voortgang aanpak fraude inburgering - 2019	2019	Kamerbrief
Wet- en regelgeving financiële markten - 2022	2022	Kamerbrief
Voorjaarsnota 2024 - ministerie van financiën	2024	Kamerbrief
Kamerbrief over integrale aanpak Online Fraude - 2023	2023	Kamerbrief
Veiligheidsagenda 2015 - 2018	2015	Kamerstuk (Tweede Kamer)
Antwoorden op Kamervragen over de begroting 2023 van het ministerie van LNV en het Diergezondheidsfonds	2023	Kamervragen
Beantwoording Kamervragen over het zonder opleiding, met een strafblad en onder valse titel verlenen van zorg - 2021	2021	Kamervragen
Beantwoording Kamervragen begroting 2022	2022	Kamervragen
Beantwoording Kamervragen over berichtgeving witwassen - 6 december 2019	2019	Kamervragen
Beantwoording Kamervragen over dwangsom asfaltfabriek Eindhoven, geld naar milieucontrole en varend ontgassen - 2021	2021	Kamervragen
Beantwoording Kamervragen over witwasdossiers - 7 december 2015	2015	Kamervragen
Beantwoording antwoorden op Kamervragen bij begroting 2022 VWS	2022	Kamervragen

Antwoorden op vragen uit SO over Publicatie Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021	2021	Kamervragen
Handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen in Nederland - 2022	2022	Kamervragen
Memorie van Toelichting Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies - 25 april 2021	2021	Memorie van Toelichting
Memorie van toelichting - wijziging WvSr en WvSv aanpakking ondermijnende criminaliteit - 2023 - 2024	2023	Memorie van Toelichting
Memorie van antwoord wetsvoorstel UBO-register - 16 februari 2022	2022	Memorie van Toelichting
Rapportage onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW - 2016	2016	Onderzoeksrapporten
Monitor Jeugdcriminaliteit 2020	2020	Onderzoeksrapporten
Pilot Serious Crime Taskforce. Eindevaluatie - 2021	2021	Onderzoeksrapporten
Gezond en veilig werken - 2020	2020	Onderzoeksrapporten
Panden met een luchtje -2020	2020	Onderzoeksrapporten
Programmaplan rechtmatige zorg - aanpak van fouten en fraude 2015 - 2018	2015	Onderzoeksrapporten
Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021	2022	Onderzoeksrapporten
Verwevenheid zorg & criminaliteit 2020	2020	Onderzoeksrapporten
Onderzoek van de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel - 2023	2023	Onderzoeksrapporten
National Risk Assessment Terrorismefinanciering 2023	2023	Onderzoeksrapporten
Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid	2022	Onderzoeksrapporten
Evaluatie Bureau Financieel Toezicht 2018 - 2022	2024	Onderzoeksrapporten
Criminaliteit en rechtshandhaving 2020	2020	Onderzoeksrapporten
De toekomst van de trustsector. Vijf beleidsscenario's	2022	Onderzoeksrapporten
Eindrapport Evaluatie Fraudehelpdesk 2024	2024	Onderzoeksrapporten
Meerjarenplan 2020-2024 Actualisering 2021 Inspectie Leefomgeving en Transport	2021	Overig
ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2023	2023	Overig
Advies sectoroverstijgende prestatie NZA - 2024	2024	Overig
Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat - 2022	2022	Overig
Strategisch handhavingskader zorg - 2015	2015	Overig
Documenten bij Woo-verzoek over openbaar maken informatie over FIOD - 2023	2023	Overig
Evaluatie Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen - 2023	2023	Overig
Begroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2023	2023	Overig
Fraudebestrijding in de zorg - 2022	2022	Overig
Vertaling van de samenvatting en de belangrijkste aanbevelingen van het evaluatierapport over Nederland van de Financial Action Task Force - 2022	2022	Overig
Werkplan IGJ 2019 - Gezond vertrouwen	2019	Overig
IGJ Werkplan 2021	2021	Overig
Documenten bij Woo-besluit over mestfraude periode april 2020 - juni 2022	2019	Overig

Bijlage 4

Tabel B2 Codeboek beleidsdocumenten analyse

<i>Hoofdcode</i>	<i>Subcode</i>	<i>Operationalisering</i>
<i>Dadergerelateerde criteria</i>	Beoogd speciaal preventief effect	Belang dat wordt voorkomen dat de dader het feit nogmaals zal plegen. Het vereist dat wordt beoordeeld welke handhavings- en afdoeningsmodaliteiten voorkomen dat de overtreder nogmaals de fout in gaat.
	De mogelijkheden tot verhaal	Bij dit criterium staat de financiële draagkracht van de overtreder centraal. Bezit deze geen vermogen, dan ligt civielrechtelijke schadevergoeding of een sanctie die het financiële vermogen van de overtreder raakt minder voor de hand. Het strafrecht kan in die gevallen ook voorzien in andersoortige sancties, zoals de taakstraf of de vrijheidsbenemende straf.
	Persoon van de overtreder	Welk handhavingsinstrument moet worden ingezet met het oog op de achtergrond van de vermeende dader (leeftijd, ISD-maatregel, begeleiding nodig bij voorwaardelijke veroordeling, status persoon, de functie van een persoon).
	Recidive	Herhaling van overtredingen kan aanleiding geven voor een ander - vaak zwaarder - handhavingsinstrument te kiezen. Dat houdt ook verband met de aard en zwaarte van de voorgenomen sanctie: de rechtsgebieden beschikken immers niet over hetzelfde sanctiearsenaal (aard) en ook de uitwerking van de gevolgen van de sancties is verschillend (zwaarte).
	Verwijtbaarheid overtrederovertreder	De mate waarin de overtreder al dan niet opzettelijk heeft gehandeld of nalatig is geweest. Indien de gedragingen van de overtreder gericht zijn geweest op het bewust niet-naleven van de regelgeving, waarbij sprake is van opportunistisch, calculerend en/of bewust risiconemend gedrag, is dat een belangrijke indicatie voor strafrechtelijke interventie. Nalatigheid is daarentegen een indicatie dat de overtreding ook kan worden afgedaan via civielrechtelijke of bestuursrechtelijke afdoening.
<i>Delictgerelateerde criteria</i>	Aanwezigheid georganiseerd verband	Wordt gezien als indicator voor strafrechtelijke handhaving.
	Aard en ernst van de overtreding	Heeft in de eerste plaats betrekking op het type gedrag. Hierbij kan worden gedacht aan gedragingen die algemene normen overschrijden, een inbreuk maken op publieke rechtsgoederen (algemene veiligheid personen of goederen) of private rechtsgoederen (eigendom), een inbreuk op de rechtsbelangen van een grote of zeer beperkte groep personen, plaatsvinden in de openbare ruimte, plaatsvinden in private betrekkingen of de mate van complexiteit van het feitencomplex.
	Complexiteit van de overtreding	Enige overlap met het criterium 'samenhang met andere strafbare feiten' aangezien de complexiteit van een zaak groter zal zijn indien er meerdere normovertredingen zijn.

<i>Delicttype</i>	Feitelijke pakkans	Het type overtreding, de doelgroep waartoe de overtreder behoort en de aanwezigheid van gespecialiseerde handhavers met voldoende kennis van de doelgroep staat hier centraal.
	Medeweten of medewerking door ambtenaren	In deze gevallen zou de integriteit van de overheid zijn aangetast en dit kan een reden zijn om een zwaarder handhavingsinstrument in te zetten.
	Samenhang andere (strafbare) feiten	De samenhang met andere strafbare feiten. Het is van belang om bij de keuze voor een handhavingssysteem te kijken naar het gehele feitencomplex en alle - vermoedelijk door de verdachte begane - normovertredingen mee te wegen.
	Fraude Milieucriminaliteit Witwassen	
<i>Maatschappijgerelateerde criteria</i>	Beoogd algemeen preventief effect	Hierbij staat centraal de mate waarin wordt voorkomen dat andere personen tevens de norm zullen overtreden. Het vereist dat wordt beoordeeld van welke handavings- en afdoeningsmodaliteit bij het specifieke feit het grootste afschrikwekkend effect uitgaat. Dat kan in sommige gevallen (mede) worden bepaald door de zwaarte van de straf. Echter, afschrikwekkende werking kan ook samenhangen met indirecte gevolgen van een procedure, zoals reputatieschade, baanverlies of verantwoording tegenover aandeelhouders. Bovendien worden met strafrechtelijk en bestuursrechtelijke handhaving van normen duidelijke grenzen voor de burger gesteld en wordt in meer of mindere mate gecommuniceerd dat normen door de overheid worden gehandhaafd.
	Impact op de maatschappij	Allereerst kan worden beoordeeld of er inbreuk wordt gemaakt op een rechtsgoed, zoals de integriteit van het financiële verkeer of de volksgezondheid. In die gevallen zou strafrechtelijke handhaving gewenst kunnen zijn. Ook de mate waarin burgers, bedrijven en de staat worden geschaad in hun belangen kan worden meegewogen.
<i>Rechtsgebiedgerelateerde criteria</i>	Aard en zwaarte voorgenomen sanctie	De aard van de voorgenomen sanctie zegt iets over de straf of maatregel die wordt beoogd. Binnen diverse rechtssystemen zijn er meerdere sancties die kunnen worden opgelegd. De zwaarte van de sanctie is afhankelijk van de mate waarin er een inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de betrokken burger. Daarbij dienen eveneens de secundaire gevolgen van de sanctiesanctie in acht te worden genomen (VOG, reputatieschade). De zwaarte van de sanctie is dan ook medebepalend voor de keuze van het rechtsgebied wat wordt ingezet. Zware sancties vergen immers strenge rechtswaarborgen.

Slachtoffergerelateerde criteria

Doelmatigheid of efficiëntie handhaving	of	Het gaat om de verhouding tussen de inzet van de (financiële) middelen enerzijds en de te verwachten effecten anderzijds. Een wijze waarop dit kan geschieden is de toepassing van een zogenoemde 'kosten-batenanalyse'.
Doeltreffendheid of effectiviteit handhaving	of	Op welke wijze en in welke mate het instrumentarium kan bijdragen aan het realiseren van de doelstelling. Bij de keuze voor een bepaald rechtsgebied staat een beoogd effect centraal. Er wordt dan onder andere gekeken naar de snelheid waarmee kan worden ingegrepen en de wijze waarop de beschikbare middelen kunnen worden ingezet.
Effect op systeem	op het	De effect van een gedraging op de keten, het systeem of het gezag van een handhavingsautoriteit kan aanleiding geven voor het inzetten van strafrechtelijke handhavingsinstrumenten.
Expertise handhavende autoriteiten		Indien het gaat om weinig voorkomende overtredingen waarbij specifieke kennis en kunde vereist is om de overtreding te kunnen handhaven kan ervoor worden gekozen om de handhaving te laten verlopen via een specifieke (bestuurlijke) handhavingsautoriteit.
Internationaalrechtelijke en Unierechtelijke verplichtingen	en	Vanuit internationaal of EU verplichtingen om een bepaald handhavingsinstrument te kiezen.
Inzet opsporingsbevoegdheden en strafvorderlijke dwangmiddelen	en	Mogelijkheid tot inzetten van strafvorderlijke handhavingsmogelijkheden. Hangt samen met ernst en aard van overtreding, de samenhang met andere strafbare feiten en complexiteit van feit--> Bij een ernstig feit of complex feit zal de overheid meer strafrechtelijke mogelijkheden hebben of wensen.
Thematische aanpak		Indien deze wijze van handhaving bijdraagt aan het realiseren van beoogde effecten.
Aantal slachtoffers		Het aantal slachtoffers ten gevolge van de normovertreding
Schade- of benadelingsbedrag	of	Het schadebedrag of benadelingsbedrag geeft inzicht in de financiële gevolgen van het strafbare feit voor het slachtoffer. Vaak wordt voor de keuze tussen strafrechtelijk of bestuursrechtelijk handhaven een objectieve grens gesteld door middel van bepaalde bedragscategorieën.

Bijlage 5

Tabel B3 Overzicht resultaten systematische analyse

<i>Algemeen</i>	Totaal	Fraude	Witwassen	Milieu
Aantal citaten	1397	313	125	42
Aantal coderingen	5969	1031	392	835
<i>Coderingen per categorie</i>				
<i>Dadergerelateerde criteria</i>	112	66	23	42
Beoogd special preventief effect	25	14	3	9
De mogelijkheden tot verhaal	21	14	6	14
Persoon van de overtreder	25	16	3	10
Recidive	16	7	5	1
Verondersteld motief van de dader	8	3	4	4
Verwijtbaarheid overtreder	29	19	3	7
<i>Delictgerelateerde criteria</i>	234	124	59	126
Aanwezigheid van een georganiseerd verband	49	27	17	30
Aard en ernst van de overtreding	81	41	25	41
Complexiteit van de overtreding	61	33	17	33
Feitelijke pakkans	27	17	9	10
Grensoverschrijdend karakter	36	18	10	22
Medeweten of medewerken door ambtenaren	6	6	0	3
Samenhang met andere (strafbare) feiten	27	12	2	20
<i>Maatschappijgerelateerde criteria</i>	109	68	26	59
Beoogd generaal preventief effect	60	33	13	37
Impact op de maatschappij	52	39	13	23
<i>Partijen en instrumenten</i>	430	177	65	124
Beschikbare beleidsinstrumenten	204	62	28	45
Escalatieladder	45	14	10	11
Ketenpartners/poortwachters	53	29	1	28
Knelpunten	23	11	0	13
Samenwerking	173	86	30	59
<i>Rechtsgebied</i>	650	299	114	252
Bestuursrechtelijk	408	174	67	149
Civielrechtelijk	128	78	4	46
Fiscaal	9	4	2	7
Strafrechtelijk	328	170	78	147
Tuchtrecht	18	10	0	12
<i>Rechtsgebiedgerelateerde criteria</i>	520	253	102	213
Aard en zwaarte van de voorgenomen sanctie	26	12	14	21

Doelmatigheid of efficiëntie handhaving	88	38	18	37
Doeltreffendheid of effectiviteit handhaving	106	57	17	54
Effect op het systeem	32	22	7	14
Expertise handhavende autoriteiten	62	25	15	31
Internationaalrechtelijke en Unierechtelijke verplichtingen	34	13	12	15
Inzet opsporingsbevoegdheden en strafvorderlijke bevoegdheden	26	6	8	12
Preventief dan wel punitief karakter maatregel	119	76	16	52
Strafrecht als optimum remedium	29	22	4	8
Strafrecht als ultimum remedium	1	0	0	1
Thematische aanpak	83	31	15	22
<i>Slachtoffergerelateerde criteria</i>	<i>55</i>	<i>44</i>	<i>3</i>	<i>19</i>
Aantal slachtoffers	9	9	0	2
Bevorderen nadeelcompensatie	5	5	0	1
Omvang fraude	45	34	3	17

Bijlage 6

Tabel B4 Organisaties betrokken bij het traject dat voorafgaat aan het opleggen of inzetten van een interventie

Betrokkene organisatie	Aantal interventies
OM	162
Politie	116
BOD(s)	109
Belastingdienst	13
Reclassering	12
AFM	10
Omgevingsdienst	10
Waterschappen	10
DNB	8
Douane	6
SVB	6
UWV	6
Rechter	5
BFT	4
Bureau toezicht Wwft	4
Gedeputeerde Staten (college B&W)	4
Algemeen waterschapsbestuur	3
Curator	3
RC	3
RDW	3
Tuchtcommissie(s)	3
Iedere belanghebbende	2
Minister(ies)	2
RVO	2
Andere advocaten	1
Andere betrokkene partijen	1
Bank	1
Bestuursorgaan	1

Branche organisaties	1
CIGB	1
Examenkamer	1
Gemeente	1
Handhavingspartners	1
Jeugdbescherming	1
Justis	1
Kantonrechter	1
KvK	1
LBB	1
Mediation bureau	1
NCTV	1
NJI	1
notaris	1
Nza	1
Provincie	1
Raad van Accreditatie (RvA)	1
RPS	1
SBB	1
Schuldeisers	1
(Vak)bonden	1
Zorginstellingen	1

Informatie over uw deelname aan onderzoek naar interventies in de aanpak van financieel-economische criminaliteit

Achtergrond

De aanleiding voor het onderzoek is dat er in de opsporingspraktijk geen goed overzicht bestaat van het instrumentarium voor de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen (financieel-economische criminaliteit: FINEC). In het bijzonder wordt slechts een beperkt aantal instrumenten uit het commune strafrecht actief gebruikt. Het ontbreekt daarbij aan kennis over de wijze waarop (grote hoeveelheid) beschikbare interventies het beste en meest efficiënt kunnen worden ingezet. Vanuit het Openbaar Ministerie is er voorts de wens om ook goed te kijken naar potentie van niet-punitieve sancties.

Het onderzoek bestaat uit verschillende fases. Een literatuuronderzoek en een juridisch dogmatisch onderzoek zijn uitgevoerd naar respectievelijk de werking van FINEC-interventies en de voorwaarden voor de toepassing van bepaalde interventies. Een brede empirische beschrijving van ongeveer 300 FINEC interventies is gemaakt. Om de volgende drie onderzoeksvragen te beantwoorden voeren we interviews met experts/practitioners uit:

- Op welke wijze, onder welke juridische en praktische voorwaarden en in welke omstandigheden kunnen de interventies in de beleving van betrokken actoren het meest effectief en efficiënt worden ingezet?
- Op welke wijze kunnen in de beleving van de actoren de effectiviteit en de efficiëntie van het gebruik van de interventies worden versterkt? Op welke wijze kan de rol van de actoren zelf worden versterkt?
- Welke ervaringen, good practices, bad practices en obstakels zijn er wat betreft het gebruik van interventies in de aanpak van fraude, milieucriminaliteit en witwassen?

Het interview

Het interview zal ongeveer een uur duren en zal bij voorkeur worden opgenomen, zodat de onderzoeker zich aandachtig kan richten op het interview. De onderzoeker zal vragen stellen aan de hand van een topiclijst. U kunt te allen tijde ervoor kiezen om vragen niet te beantwoorden of het interview te beëindigen.

Heeft u vragen? Neem contact op met Jessica Hill, 020 5987426, j.m.hill@vu.nl. Wilt u weten wat de resultaten zijn van het onderzoek? Laat het weten aan de onderzoeker en we nemen contact met u op zodra het onderzoek openbaar is.

Toestemmingsformulier

U bent uitgenodigd om deel te nemen aan een onderzoek naar interventies in de aanpak van FINEC. De onderzoekers zijn benieuwd naar uw professionele ervaringen en expertise in het uitvoeren van *[interventie naam]*. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoeksteam van de Vrije Universiteit, Amsterdam.

Ik verklaar het volgende:

- Ik neem vrijwillig deel aan dit interview. Ik hoef niet overal antwoord op te geven.
- Ik begrijp dat de onderzoekers zijn gebonden aan vertrouwelijkheid met betrekking tot alles wat ik tijdens het interview vertel. Alleen de onderzoekers hebben toegang tot mijn gegevens.
- Ik stem ermee in dat dit gesprek wordt opgenomen. De opname van dit interview wordt zo snel mogelijk geanonimiseerd en opgeslagen op een beveiligde computer van de VU.
- De onderzoekers houden zich aan de wetten over data- en privacybescherming. Mijn gegevens worden maximaal 10 jaar bewaard, zodat kan worden gecontroleerd of de onderzoekers betrouwbaar onderzoek doen.
- Mijn onherkenbaar gemaakte gegevens mogen worden gebruikt voor wetenschappelijk onderzoek door het onderzoeksteam. Bij het beschrijven van de resultaten wordt mijn naam of de naam van mijn organisatie niet gebruikt.
- Ik weet dat ik mij binnen drie maanden kan bedenken en mijn toestemming voor deelname kan intrekken. Na intrekking van mijn toestemming zullen mijn gegevens niet verder worden verwerkt.
- De onderzoeker heeft mijn rechten uitgelegd en ik heb de gelegenheid gehad om vragen te stellen over dit onderzoek.

☐ Ja, ik ga akkoord

Naam _____

Datum _____

Handtekening _____