Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Prof. dr. mr. M. Otte
Voorzitter van het College van procureurs-generaal
Postbus 20305
2500 EH DEN HAAG

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

www.wodc.nl

Ons kenmerk
3384

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 16 december 2025
Onderwerp Aanbiednota bij onderzoek "Eenheid in veelzijdigheid bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit"

Fraude, milieucriminaliteit en witwassen (samen: financieel-economische criminaliteit; FINEC) veroorzaken grote schade aan maatschappij, economie en milieu. Het belang van zowel het voorkomen als het bestrijden van dergelijke vormen van criminaliteit bij zowel natuurlijke personen als rechtspersonen is evident. De wijze waarop dat effectief en efficiënt kan gebeuren, is echter niet eenvoudig. Soms is een strafrechtelijke interventie effectief, soms een alternatieve afdoening buiten het strafrecht om, soms juist een combinatie van beide. Alternatieve interventies buiten het strafrecht om zijn soms sneller, efficiënter of effectiever. Bovendien kan de strafrechtketen hiermee worden ontlast en de doorlooptijden versneld. Het kan echter wenselijk zijn om juist niet buiten het strafrecht om te gaan, bijvoorbeeld vanwege de aard van een strafbaar feit en de maatschappelijke impact die het heeft.

Over het daadwerkelijk gebruik van (combinaties van) interventies, en de overwegingen die daarbij een rol spelen, is nog weinig empirische kennis beschikbaar. Om daar zicht op te krijgen, hebben het Functioneel Parket, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, de Inlichtingen en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten een webapplicatie ontwikkeld: JUSTIA. JUSTIA biedt een beschrijving van de verschillende interventiemogelijkheden voor FINEC en inzichten uit wetenschappelijk onderzoek over de werkzaamheid ervan. Met het geboden overzicht kunnen de gebruikers een scherper beeld krijgen van het gewenste effect van een interventie en welke partner daartoe op dat moment over de beste middelen beschikt.

De Vrije Universiteit Amsterdam heeft in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar interventies voor de aanpak van FINEC. Het onderzoek richt zich op

wat de wetenschappelijke literatuur zegt over de inzet en effectiviteit van interventies voor de aanpak van FINEC. Ook is inzicht gegeven in de juridische en praktische voorwaarden en de omstandigheden waaronder deze interventies in de beleving van betrokken actoren effectief en efficiënt kunnen worden gebruikt. Daarbij zijn tevens ervaringen, *good* en *bad practices* en obstakels ten aanzien van het gebruik van interventies geïdentificeerd.

Het onderzoek heeft zowel een verkennende fase waarin op basis van literatuur en beleidsdocumentatie in bredere zin een beeld is gegeven van interventies voor FINEC, als een verdiepende fase waarin acht interventies uit JUSTIA zijn onderworpen aan een planevaluatie en een procesevaluatie. Deze acht interventies zijn:

- campagnes voeren om risicobewustzijn en meldingsbereidheid te vergroten;
- bestuurlijk signaal;
- website uit de lucht halen of houden door een opsporingsdienst;
- normoverdragend gesprek of waarschuwingsbrief door een omgevingsdienst;
- SAM-procedure (Snelle Afdoening Milieu) door een waterschap of een omgevingsdienst;
- bestuurlijke rapportage;
- afroomboete;
- tuchtrechtelijke interventies.

In deze nota beperkt het WODC zich tot de hoofdpunten uit het onderzoek. Voor de volledige weergave van de conclusies verwijzen we naar het rapport.

Belangrijkste uitkomsten

Literatuurstudie

Afgaande op de wetenschappelijke literatuur over het effect van FINEC-interventies lijken vooral 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) effectief te zijn. Hierbij merken de onderzoekers op dat deze 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 moeilijk te bepalen.

De literatuurstudie laat ook zien dat naar de effectiviteit van veel interventies tot op heden geen empirisch onderzoek is verricht. De conclusie van de onderzoekers is dan ook dat de empirische onderbouwing van de vermeende effectiviteit van interventies voor de aanpak van FINEC zeer beperkt is.

Beleidsanalyse

Op basis van een analyse van parlementaire stukken en beleidsdocumenten blijken er meerdere praktische en juridische voorwaarden en omstandigheden te zijn waaronder (combinaties van) strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies voor de aanpak van FINEC worden gebruikt. Bij de praktische voorwaarden kan worden gedacht aan de beschikbaarheid van beleidsinstrumenten, samenwerking met ketenpartners, de aanwezigheid van een escalatieladder van coöperatieve

naar punitieve handhaving, verhaalmogelijkheden, 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. Voorbeelden hiervan zijn het punitieve dan wel preventieve karakter van een interventie, de mogelijkheid tot het inzetten van strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, en internationale of Unierechtelijke verplichtingen. Tot slot spelen ook specifieke omstandigheden een rol bij de keuze voor (een combinatie van) interventies, zoals de doelmatigheid en doeltreffendheid van een interventie, de aard en ernst van de overtreding, de persoon van de dader, de impact op de maatschappij, en de omvang van de schade.

Empirische beschrijving FINEC-instrumentarium
Ten tijde van het onderzoek waren er zo'n 300 interventies opgenomen in JUSTIA.[1] 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; een doel als schadeherstel wordt minder bediend. De reikwijdte van het merendeel van de interventies is beperkt, in de zin dat de interventie weinig verandering teweegbrengt buiten de daders of slachtoffers. Slechts een klein deel van de interventies beoogt een brede maatschappelijke impact.

Er zijn interventies voor alle treden van de escalatieladder; van overtuigen, instrueren en adviseren, naar maatschappelijk toezicht, naar waarschuwen, naar afschrikking door bijvoorbeeld een boete, dwangsom of taakstraf, naar uitschakeling door onder meer intrekken vergunning, stilleggen onderneming of opsluiten. Dit biedt mogelijkheden voor proportionele inzet. De interventies zijn in grote mate inzetbaar voor alle drie de typen FINEC-delicten.

JUSTIA 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 betrokken partners of beoogde doelen. Zodoende biedt complexiteit ook kansen, aldus de onderzoekers.

Planevaluatie
De analyse laat zien dat de theoretische onderbouwing en empirische evidentie van de acht geselecteerde interventies sterk variëren, zowel wat betreft de kwaliteit als de context waarbinnen de interventie wordt toegepast. Effectstudies zijn schaars en de studies die er zijn, tonen 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 te leiden tot

[1] Deze empirische beschrijving is gebaseerd op het FINEC-instrumentarium dat de onderzoekers in april 2024 aantroffen in JUSTIA.

duurzame gedragsverandering. Interventies die inspelen op sociale normen en die handelingsalternatieven bieden, hebben meer kans van slagen.

Bij interventies zoals boetes en snelle procedures wordt verondersteld dat afschrikking werkt via een kosten-batenafweging: een hogere pakkans en strafzwaarte zouden crimineel gedrag ontmoedigen. Empirisch bewijs hiervoor 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.

Interventies zijn zelden op zichzelf voldoende om structurele gedragsverandering of effectieve handhaving te realiseren. Campagnes hebben pas impact wanneer die worden ingebed in bredere handhavingsstrategieën. Ook bij bestuurlijke rapportages blijkt samenwerking tussen ketenpartners en snelle opvolging cruciaal. Dit sluit aan bij wetenschappelijke theorieën, 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 onderzoekers verwijzen in dit verband naar de literatuur, die 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
Respondenten in het onderzoek noemen enkele kenmerken van effectieve interventies. In de eerste plaats is dat de normoverdragende functie van interventies. 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. Een tweede kenmerk van effectiviteit is samenwerking. Interventies die in de ogen van de respondenten effectief zijn, worden gekenmerkt door nauwe afstemming tussen publieke en private partijen. Tegelijkertijd is genoemd dat samenwerking vaak wordt bemoeilijkt door versnippering, capaciteitsverschillen, juridische beperkingen of onbekendheid. Een derde veelgenoemd kenmerk van effectieve interventies is maatwerk. Interventies moeten goed aansluiten bij de context, de doelgroep en de ernst van het probleem. De effectiviteit van interventies hangt volgens respondenten af van de mate waarin die flexibel en afgestemd op de praktijk ingezet kunnen worden.

Een knelpunt dat uit de procesevaluatie vaker naar voren komt, is het gebrek aan systematische effectevaluaties. Bij de uitvoering van bijna alle interventies kampen betrokkenen met onzekerheid over de daadwerkelijke impact. Het bereik van een interventie is volgens respondenten vaak wel waarneembaar, maar gedragsverandering of effecten op interne normen van overtreders zijn nagenoeg niet vast te stellen. Een tweede 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 die daardoor onvoldoende verankerd is binnen de organisatie. Bovendien is er sprake van versnippering: organisaties werken vaak langs elkaar heen, met beperkte kennisdeling en zonder een centrale coördinatie. Een derde knelpunt betreft juridische en culturele barrières. De toepassing van sommige interventies wordt 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 is een terugkerend thema de politieke prioriteit die in meerdere, of mindere, mate wordt gegeven aan het aanpakken van bepaalde problematiek met betrekking tot FINEC.

Conclusie
De overkoepelende conclusies van de onderzoekers is dat zowel wetenschappelijke studies als praktijkervaringen de noodzaak onderschrijven 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 om interventies in te zetten in verschillende en wisselende combinaties, toegesneden op de situatie. JUSTIA laat zien dat er een zeer divers en breed toepasbaar palet aan interventies beschikbaar is, waarbij verschillende publieke en 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. Daarnaast vraagt een geïntegreerde en veelzijdige inzet ook veel afstemming tussen betrokken actoren.

Mogelijke benutting uitkomsten onderzoek
FINEC leidt tot grote maatschappelijke en financiële schade. Het aanpakken ervan vergt echter capaciteit en die is altijd begrensd. Het is daarom van belang om inzicht te hebben in de toepassingsmogelijkheden en vooral ook in de effectiviteit van interventies. Die *evidence-base* is echter erg smal door een gebrek aan methodologisch verantwoorde effectevaluaties van FINEC-interventies, zo laat ook dit onderzoek weer zien. In die zin kan dit onderzoek een opstap zijn om op meer structurele basis effectevaluaties te doen van FINEC-interventies. Dat is een wetenschappelijke benutting van het onderzoek.

Daarnaast doen de onderzoekers enkele aanbevelingen voor de praktijk. Ten eerste vragen ze maar aandacht voor de escalatieladder, om aldus effectief te kunnen opschalen en afschalen tijdens het handhavingsproces. Cruciaal hierbij is een soepele samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners. Daarmee is een tweede aanbeveling voor de praktijk om te investeren in de communicatie en in de relatie tussen organisaties. Men moet weten wat andere partijen te bieden hebben, welke kennis beschikbaar is en hoe die benut kan worden. Korte lijnen en wederzijds begrip maken een samenwerking efficiënter en effectiever. Een derde aanbeveling betreft 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. JUSTIA kan hierbij een faciliterende rol spelen. JUSTIA lijkt wat betreft typen geïncludeerde interventies

zeer compleet, maar het kan worden aangevuld met informatie over *good practices* en knelpunten, de veronderstelde werkzame mechanismen en in het bijzonder het vermeende effect. Ook kan meer aandacht worden besteed aan mogelijke combinaties met andere interventies of aan de positionering van een interventie op de escalatieladder.

Belang voor de maatschappij
Het onderzoek biedt aanknopingspunten voor een versterking van de beleidsvoering en de handhaving omtrent de aanpak van FINEC. Kennis over het gebruik van interventies is allereerst van belang voor beleidsvoering om ernstige en complexe vormen van FINEC effectief en duurzaam aan te kunnen pakken. Een beter zicht op het gebruik, de voorwaarden en de omstandigheden van het instrumentarium biedt aanknopingspunten voor gerichte beleidsontwikkeling. Op zijn beurt geeft een gerichte beleidsontwikkeling handvatten voor een verbetering van de handhaving. Dat alles draagt bij aan een versterking van de aanpak van FINEC. Gezien de maatschappelijke en financiële schade van FINEC heeft dat een duidelijke meerwaarde voor de bredere samenleving.

Methoden
Het onderzoek is uitgevoerd langs de volgende lijnen:

- *Systematische literatuurstudie:* het analyseren van (inter-)nationale wetenschappelijke evaluaties van het empirisch effect van interventies, om in kaart te brengen wat hierover reeds bekend is.
- *Beleidsanalyse:* systematische analyse van parlementaire stukken en beleidsdocumenten om inzicht te geven onder welke praktische en juridische voorwaarden en onder welke omstandigheden (combinaties van) strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies bij de aanpak van FINEC worden gebruikt. Dit biedt inzicht in de wijze waarop interventies kunnen worden ingezet om FINEC optimaal te bestrijden.
- *Empirische beschrijving FINEC-instrumentarium:* een systematische analyse van zo'n 300 strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies die zijn opgenomen in JUSTIA. Dit overkoepelend beeld van het FINEC-instrumentarium in JUSTIA heeft het mogelijk gemaakt om clusters van typen interventies en eventuele lacunes in het interventieaanbod te identificeren. Ook is het toepassingsbereik van de beschikbare interventies in kaart gebracht.
- *Planevaluatie:* een planevaluatie van acht geselecteerde JUSTIA-interventies, waarbij per interventie is gekeken naar de achtergrond en ratio, het geldende juridisch kader, de beoogde doelen, de mogelijkheden voor (gecombineerde) toepassingen en tot slot de resultaten van het literatuuronderzoek naar de toepassing en effecten van de interventie voor de aanpak van FINEC en in eventuele andere contexten.
- *Procesevaluatie:* in kaart brengen van de toepassing en de realisatie van de interventies in de praktijk, alsook de mogelijke kansen, knelpunten en *good* en *bad practices* die daarbij naar voren komen.

Het aantrekkelijke van de onderzoeksopzet is de combinatie van verbreding en verdieping. In de eerste fase van dit onderzoek is het brede terrein van FINEC-interventies verkend middels de literatuurstudie en de beleidsanalyse. 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. In de verdiepende fase van het onderzoek zijn acht interventies in een planevaluatie en een procesevaluatie uitgebreid geanalyseerd op de toepassing in de praktijk.

Vervolgonderzoek zou zich specifiek kunnen richten op het effect van interventies. Uit de systematische literatuurstudie bleek dat het aantal empirische studies naar het effect beperkt is. De studies die er zijn, laten voorzichtige positieve resultaten zien. Ze zijn echter redelijk gedateerd en voornamelijk uitgevoerd in de VS. Daarnaast zijn de gevonden empirische effectstudies hoofdzakelijk gericht 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, en met ruimte voor maatwerk, effectief kunnen zijn. Vrijwel alle respondenten met wie de onderzoekers gesproken hebben, geven aan behoefte te hebben aan dergelijk effectonderzoek; zeker ook specifiek in de Nederlandse context.

Openbaarmaking
Het WODC publiceert de onderzoeksrapporten uiterlijk zes weken nadat zij door de directeur WODC zijn geaccepteerd. Vanwege het Kerstreces zal het WODC in dit geval het rapport op dinsdag 10 februari 2026 publiceren. Indien later blijkt dat een ander moment van openbaarmaking voor u wenselijk is vanwege zwaarwegende overwegingen, dan kunt u daartoe een gemotiveerd verzoek indienen bij het WODC.

Onderzoekers en begeleidingscommissie
Het onderzoek is uitgevoerd door de volgende onderzoekers van de Vrije Universiteit Amsterdam:
- dr. Jessica Hill;
- mr. dr. Sanne Buisman;
- prof. dr. Wim Huisman;
- prof. dr. Joke Harte;
- Dian Boelsz, MSc;
- mr. Jan Henric van Vliet
- mr. Anne van Leeuwen
- Nerissa Naarden, MSc
- Saïd Yagkoubi.

Voor het onderzoek heeft het WODC een begeleidingscommissie gevormd. Deze bestond uit:
- prof. dr. Karin van Wingerde (Erasmus Universiteit Rotterdam), voorzitter;
- dr. Roland Moerland (Maastricht University);
- prof. dr. Ben Vollaard (Tilburg University);
- dr. Joost van Onna (Openbaar Ministerie);
- drs. Theo van Mullekom (WODC).

Vervolg
Bestaat er behoefte aan verdere toelichting op het rapport, de conclusies of de mogelijkheden voor benutting, dan kan contact worden opgenomen met de projectbegeleider van het WODC. Deze is te bereiken via: informatiedesk@wodc.nl.

Directie

Datum
16 december 2025

Ons kenmerk
3384

Met vriendelijke groet,
Prof. dr. I. Giesen
Directeur WODC