

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 ordeningsrechtelijke 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, 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. 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. Tuchtrectelijke 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 rationale-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 handhavingsproces. 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 geïncorporeerde 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.