

Nulmeting wetswijziging bestrijding financieel-economische criminaliteit

APE-projectnr. 1578

Mei, 2018



Nulmeting wetswijziging bestrijding financieel-economische criminaliteit

Peter Wilms (APE)
Stefan van der Veen (APE)
Suzanne Kluft (APE)
Wim Huisman (VU)

Den Haag, mei, 2018

 Rapport 1578

© 2018 WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrecht voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting	8	
Summary	21	
1	Inleiding	33
1.1	Aanleiding	33
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	34
1.3	Doelstelling nulmeting	35
1.4	Onderzoeksdesign	36
1.5	Uitvoerbaarheid, resultaat en effectiviteit	39
1.5.1	Uitvoerbaarheid	39
1.5.2	Resultaten en effectiviteit	39
1.6	Scope van de nulmeting	40
1.7	Veranderingen in de context	41
1.7.1	Veranderingen in de capaciteit	41
1.7.2	Veranderingen in het punitieve klimaat	41
1.8	Onderzoeksmethoden en analyse technieken	42
1.9	Leeswijzer	45
2	Achtergrond en beoogde werking van de wet	46
2.1	Inleiding	46
2.2	Beleidstheorie wetswijziging op hoofdlijnen	46
2.2.1	Motivering voor en doel van de wet	46
2.2.2	De wetswijzigingen: drie clusters	49
2.3	Procedurale verruiming	49
2.3.1	Snellere beklagprocedure tegen inbeslagneming	49
2.3.2	Beperking kostenafrek	51
2.4	Strafmaatverzwaringen	53
2.4.1	Invoering flexibel boeteplafond	53
2.4.2	Actualisatie en verzwaring strafmaat ambtelijke corruptie	56
2.4.3	Strafverzwaring niet-ambtelijke corruptie	57
2.4.4	Strafmaatverzwaring witwassen	58
2.4.5	Verzwaring van het gewoonte maken van het overtreden van WED strafbepalingen	59
2.5	Verruiming strafbaarstelling	61
2.5.1	Strafbaarstelling misbruik van gemeenschapsgeld	61
2.5.2	Witwassen in uitoefening van beroep of bedrijf	63
2.5.3	Verruiming strafbaarstelling niet-ambtelijke corruptie	64
2.6	Conclusies	66

3	Indicatoren	71
3.1	Recapitulatie	71
3.2	Indicatoren procedurele verruimingen	72
3.2.1	Snellere beklagprocedure bij inbeslagneming	72
3.2.2	Beperking kosten aftrek bij ontnemingen	73
3.3	Indicatoren strafmaatverzwaring	73
3.3.1	Flexibel boeteplafond	73
3.3.2	Ambtelijke corruptie, niet-ambtelijke corruptie, witwassen en de WED	74
3.4	Indicatoren verruiming van de strafbaarstelling	75
3.4.1	Misbruik van gemeenschapsgeld	75
3.4.2	Verruiming niet-ambtelijke corruptie	76
3.4.3	Witwassen in uitoefening van beroep	76
4	Beschikbare gegevens	77
4.1	Procedurele verruimingen	79
4.1.1	Snellere beklagprocedure bij inbeslagneming	79
4.1.2	Beperking kostenafrek bij ontneming	82
4.2	Strafmaatverzwaringen	84
4.2.1	Flexibel boeteplafond rechtspersonen	84
4.2.2	Ambtelijke corruptie, niet-ambtelijke corruptie, witwassen en de WED	87
4.3	Verruiming strafbaarstelling	93
4.3.1	Misbruik van gemeenschapsgeld	93
4.4	Conclusie beschikbaarheid gegevens	94
5	Implicaties voor de evaluatie 2020	97
	Literatuurlijst	104
	Bijlage 1 Respondenten	107
	Bijlage 2 Begeleidingscommissie	108

Samenvatting

Aanleiding

In de afgelopen decennia is de aandacht voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit sterk toegenomen. Deze vorm van criminaliteit wordt geacht buitengewoon lucratief te zijn waardoor de aantrekkingskracht van financieel-economische criminaliteit groot is. De aantrekkingskracht is gelegen in de combinatie van hoge winsten, een geringe pakkans en verhoudingsgewijs lage straffen, waarmee dit type delicten wordt bedreigd.¹ Om hier verandering in te brengen heeft de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie in 2013 een wetsvoorstel aanhangig gemaakt, waarin de mogelijkheden om financieel-economische criminaliteit op te sporen, te vervolgen en adequaat te bestraffen worden versterkt.²

Het wetsvoorstel beoogt de mogelijkheden ter bestrijding van verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit verbeteren. Een tweede doelstelling is een aanscherping van de strafpositie van financieel-economische criminaliteit te realiseren door de mogelijkheid zwaardere straffen op te leggen voor (bepaalde vormen van) financieel-economische criminaliteit.

Na de parlementaire behandeling en goedkeuring van het wetsvoorstel trad de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit³ op 1 januari 2015 in werking, een enkel onderdeel (beslag en verschoningsrecht) per 1 maart 2015.⁴ Hierna, tenzij anders bedoeld, de wet.

Met de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit zijn in concreto tien onderdelen gewijzigd in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.⁵ Deze tien onderdelen kunnen worden geclusterd in een drietal categorieën:

¹ Tweede Kamer 2012-13, 33685 nr. 3.

² Tweede Kamer 2012-13, 33685 nr. 3.

³ Voluit getiteld: Wet van 19 november 2014 tot 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) (Staatsblad 2014, 445 dd. 27-11-2014 en 513 dd. 17-12-2014).

⁴ Staatsblad 2014 nrs. 445 en 513.

⁵ Buiten beschouwing zijn gebleven de niet voor de nulmeting relevant geachte wijzigingen in de Uitleveringswet, Wet inkomstenbelasting en de Aanbestedingswet.

- Procedurele verruimingen (bv. een versnelde procedure om te oordelen over de inbeslagneming van stukken die onder het verschoningsrecht van advocaten en notarissen zouden kunnen vallen);
- Verzwaring van geldende strafmaat (bv. de mogelijkheid om langere gevangenisstraffen en hogere geldboetes op te leggen bij het begaan van financieel-economische delicten);
- Verruiming en uitbreiding van een aantal financieel-economische strafbaarstellingen (bv. voor niet-ambtelijke corruptie en witwassen in de uitoefening van beroep of bedrijf).

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, voorafgaand aan de invoering van de wet, is een motie van het Kamerlid Berndsen (D66) aangenomen die voorziet in de evaluatie van de wet.⁶ De toekomstige evaluatie zou zich moeten richten op de *uitvoerbaarheid*, *resultaten* en *effectiviteit* van de wetswijzigingen die de wet per 2015 regelt.

Ten behoeve van deze toekomstige evaluatie heeft het WODC opdracht gegeven aan APE Public Economics bv om een nulmeting uit te voeren die de situatie vóór de inwerkingtreding van de wetswijziging weergeeft, zodanig dat het in 2020 mogelijk is een adequate evaluatie uit te voeren.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling die ten grondslag ligt aan de nulmeting is drieledig:

1. Wat was de situatie in de praktijk van 2014 op die onderdelen van opsporen, vervolgen en bestraffen van financieel-economische criminaliteit die door de wet werden gewijzigd?
2. Op welke wijze worden de wetswijzigingen geacht bij te dragen aan het opsporen, vervolgen en bestraffen van financieel-economische criminaliteit?
3. Welke noodzakelijke gegevens ontbreken om in 2020 de wet te evalueren op uitvoerbaarheid, resultaat en effectiviteit en moeten voor deze evaluatie worden bijgehouden?

⁶ Motie van het lid Berndsen-Jansen, voorgesteld tijdens het Wetgevingsoverleg van 16 juni 2014:

“De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat de regering de mogelijkheden voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit verruimt; overwegende dat de effectiviteit, uitvoerbaarheid en behaalde resultaten op onderdelen vooralsnog niet gegeven is; verzoekt de regering, de verruimde mogelijkheden voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit na drie jaar te evalueren op effectiviteit, uitvoerbaarheid en behaalde resultaten en de Kamer over de uitkomsten te informeren, en gaat over tot de orde van de dag.”

De probleemstelling is nader uitgewerkt in de volgende acht onderzoeksvragen.

Theorie

1. Wat is de beleidstheorie van elk van de onderdelen waar de wet betrekking op heeft? Hoe wordt elk onderdeel dat de wet wijzigt verondersteld in de praktijk bij te dragen aan de doelstelling van de wet? Welke mogelijke andere effecten gaan er uit van de wet?
2. Welke mogelijk andere factoren zijn in de praktijk van invloed op het beoogde effect?
3. Welke nadelen, risico's en mogelijke knelpunten van de doorgevoerde wijzigingen werden genoemd voor of bij de invoering van de wet? Wat zegt dit over de verwachte uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit van de wet?
4. Welke indicatoren kunnen geformuleerd worden voor elk van de onderdelen waar de wet onder andere betrekking op heeft, die iets zeggen over de stand van zaken van de bestrijding van financieel economische criminaliteit in termen van uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit?

Praktijk

5. Welke gegevens zijn beschikbaar om een beeld te vormen van de situatie in 2014?
6. Hoe was, aan de hand van de verzamelde gegevens, in 2014 de stand van zaken ten aanzien van het bestrijden van financieel-economische criminaliteit?
7. Welke gegevens zijn niet beschikbaar, maar wel noodzakelijk om in 2020 een adequaat oordeel te geven over de bijdrage van de wet aan de uitvoerbaarheid, de resultaten en de effectiviteit van de wet?
8. Op welke wijze en door wie zouden deze ontbrekende gegevens geregistreerd moeten worden ten behoeve van de toekomstige evaluatie?

Doelstelling nulmeting

De nulmeting moet ten dienste staan aan de evaluatie van de wet in 2020. De evaluatie in 2020 moet zich richten op de uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit van die onderdelen die de wet wijzigt in de strafrechtsketen bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit.

In de eerste plaats zal de nulmeting inzichtelijk moeten maken hoe de onderdelen die de wet wijzigt verondersteld worden bij te dragen aan de verbetering van de strafrechtsketen ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit. De veronderstellingen dienen geoperationaliseerd te worden in indicatoren. Doel van de nulmeting is dus niet in de eerste plaats het nut van of de noodzaak tot de wetswijziging te toetsen.

In de tweede plaats is de nulmeting datagericht. De nulmeting moet de indicatoren van een waarde voorzien, zodanig dat de stand van zaken ten aanzien van het opsporen, vervolgen en bestraffen van financieel-economische criminaliteit vóórafgaand aan de invoering van de wet inzichtelijk wordt gemaakt. De nulmeting maakt ook inzichtelijk voor welke indicatoren geen gegevens beschikbaar zijn en op welke wijze en door wie deze ontbrekende gegevens geregistreerd zouden moeten worden ten behoeve van de toekomstige evaluatie.

Onderzoeksaanpak

De verschillende onderzoeksvragen zijn met een combinatie van onderzoeksmethoden en technieken beantwoord, zowel kwantitatief als kwalitatief. De inzet van *mixed methods* verhoogt de betrouwbaarheid van de uitkomsten. We maken gebruik van literatuuronderzoek, interviews en gegevensverzameling en -analyse.

Literatuurstudie

Het doel van de literatuurstudie is tweeledig. In de eerste plaats is het doel van de literatuurstudie de beleidstheorie te reconstrueren waarbij ook aandacht is voor context, mogelijke andere factoren en mogelijke nadelen, risico's en knelpunten (onderzoeksvraag 1 tot en met 3). In de tweede plaats heeft de literatuurstudie tot doel in de literatuur op basis van de beleidstheorie aanknopingspunten te vinden voor het formuleren van indicatoren (onderzoeksvraag 4).

Interviews

In het gesprekken met vertegenwoordigers van het ministerie van J&V en met andere actoren in het veld, die betrokken zijn bij de opsporing, vervolging en bestrafing (politie, FIOD, Rijksrecherche, FIU, Rechterlijke macht, advocatuur, OM, DNB, BFT) is de beleidstheorie verdiept en getoetst. De keuze van de gesprekspartners is gebaseerd op de mate waarin zij betrokken zijn bij het opsporen, vervolgen, dan wel bestraffen van de financieel-economische feiten waar de wetwijziging op ingrijpt. In de gesprekken is het veronderstelde probleem waarvoor de wetwijziging een oplossing beoogd te bieden besproken met de actoren in het veld. Daarnaast zijn deze gesprekken gebruikt om de beschikbaarheid van gegevens te inventariseren en relevante indicatoren te toetsen op hun zeggingskracht, betrouwbaarheid en validiteit. Het doel van de interviews is niet om een representatief beeld te schetsen van de gehele problematiek, maar om op basis van achtergrondgesprekken inzicht te krijgen in de veronderstelde effectiviteit van de wetwijziging. In totaal zijn voor dit onderzoek 23 interviews afgenomen. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners.

Gegevensverzameling

Ten behoeve van de beantwoording van onderzoeksvraag 5 en 6 (Welke gegevens zijn beschikbaar en hoe was, aan de hand van de verzamelde gegevens, in 2014 de stand van zaken met betrekking tot het bestrijden van financieel-economische criminaliteit?) zijn beschikbare gegevens verzameld en gepresenteerd.

Belangrijkste bevindingen

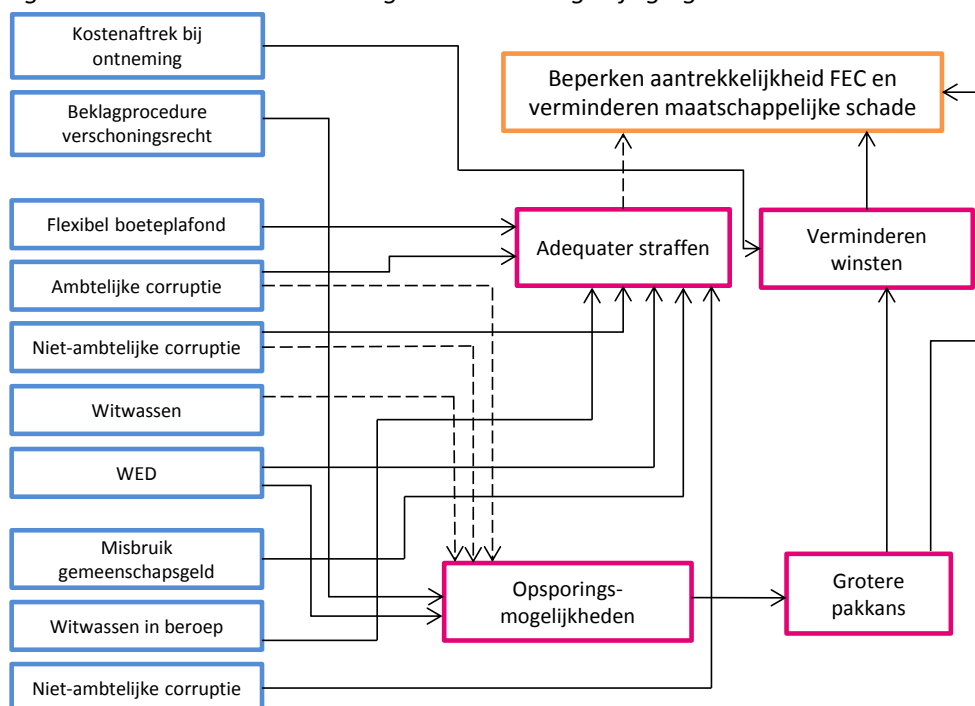
In hoofdstuk twee van dit rapport staan onderzoeksvragen 1, 2 en 3 centraal. In hoofdstuk drie gaat het om onderzoeksvraag 4 en in hoofdstuk vier om onderzoeksvragen 5 en 6. In hoofdstuk vijf gaan we in op onderzoeksvragen 7 en 8. Hieronder bespreken we per hoofdstuk de belangrijkste bevindingen.

Hoofdstuk 2: Achtergrond en beoogde werking van de wet

In dit hoofdstuk hebben we de beleidstheorie beschreven. Het ging daarbij om een reconstructie van de achterliggende motivering voor de wetswijziging en vooronderstellingen over de werking van de wet (onderzoeksvraag 1). Daarbij is ook aan bod gekomen de discussie over de (veronderstelde werking van de) wijzigingen die de wet doorvoert. De discussie gaat over andere factoren die van invloed zijn (onderzoeksvraag 2) en nadelen, risico's en mogelijke knelpunten (onderzoeksvraag 3). Meer in het algemeen gaat de discussie over de mate waarin de (veronderstelde) werking van de wet logisch en consistent is.

Hoofddoel van het kabinet is het verminderen van de maatschappelijke schade als gevolg van financieel-economische criminaliteit door de grote aantrekkingskracht die uitgaat van deze vorm van criminaliteit te beperken. Uit de probleemanalyse die gepresenteerd is in de memorie van toelichting volgt dat de hoge winsten die behaald worden met financieel-economische criminaliteit moeten worden aangepakt, de pakkans moet worden vergroot en de straffen adequater moeten worden, teneinde de aantrekkingskracht te beperken. Ook wil het kabinet het mogelijk maken financieel-economische criminaliteit zwaarder te bestraffen. Het zwaarder bestraffen is in deze zin niet instrumenteel bedoeld, maar doel op zichzelf. Om deze doelen te bereiken zijn tien wijzigingen doorgevoerd. Onderstaande figuur is een schematische weergave van de samenhang tussen de wijzigingen en de doelen van de wet. In de figuur is de onderlinge relatie weergegeven tussen de hoofddoelstelling (oranje), de drie specifieke doelstellingen (roze) en de relatie tussen de doelstellingen en de aanpassingen (blauw).

Figuur 0-1 Schematische weergave samenhang wijzigingen en doelen



Adequater straffen

De meeste van de wijzigingen (acht van de tien) hebben tot doel de mogelijkheid financieel-economische criminaliteit adequater, ofwel zwaarder, te bestraffen. Vaak is het zwaarder bestraffen voor de wetgever het doel op zichzelf. De wetgever geeft daarnaast aan dat een zwaardere maximumstrafbedreiging een afschrikkend effect kan hebben. Een hogere maximumstrafbedreiging kan zo bijdragen aan preventie van financieel-economische criminaliteit. De wetgever doelt op deze doelstelling bij de invoering van het flexibele boeteplafond voor rechtspersonen.

Uit bestudering van de vakliteratuur en de gevoerde interviews blijkt dat de noodzaak tot het verhogen van de maximumstrafbedreigingen voor financieel-economische criminaliteit veelal niet wordt gezien. De tot 2015 geldende strafmaxima werden als adequaat ervaren. Dit wordt onderbouwd door te stellen dat de geldende strafmaxima zelden werden opgelegd en dat vaak dankzij de bepaling van meerdaadse samenloop, vrijwel altijd tot een adequate straf gekomen kon worden.

Dit geldt niet voor de tot 2015 geldende strafmaxima ten aanzien van de hoogte van de boete voor rechtspersonen, blijkt uit de interviews met het OM. Voor het beboeten van rechtspersonen oordeelde het OM te weinig middelen te hebben gehad vóór de wetwijziging, met name vergeleken bij de middelen die andere

landen op dit terrein tot hun beschikking hebben. De verhoging van het boeteplafond ondersteunt het OM dan ook ten zeerste.

De wetgever beoogt een zekere signaalwerking uit te laten gaan van de strafmaatverzwaringen richting de rechterlijke macht. De geïnterviewde rechters hebben verschillende ideeën over het veronderstelde effect van de verhogingen op de strafoplegging. Enerzijds wordt gesteld dat bij de straftoemeting strafmaxima een criterium zijn (ook als onderdeel van de in de rechtspraak ontwikkelde ‘oriëntatiepunten’⁷). Anderzijds spelen er bij de straftoemeting tal van andere afwegingen en werden de tot 2015 geldende strafmaxima niet als te beperkt ervaren. De geïnterviewde rechters kunnen niet beamen dat de hogere strafmaxima daadwerkelijk structureel hogere straffen tot gevolg zullen hebben.

In de laatste plaats veronderstelt de wetgever dat hogere maximumstrafbedreigingen een afschrikwekkende werking hebben op potentiële daders en zo bijdragen aan preventie van financieel-economische criminaliteit. Deze veronderstelling wordt geproblematiseerd. Vanuit de rechterlijke macht komt de stelling dat criminelen voor het plegen van een strafbaar feit niet eerst uitzoeken hoe hoog de maximale straf is die daar op staat. Deze stelling wordt ook ondersteund door onderzoek.⁸ De afschrikkende werking van de strafmaatverzwaringen zal dan ook beperkt zijn. De geïnterviewde respondenten zien een groter afschrikwekkend effect uitgaan van het vervolgen en bestraffen van daders die bekend zijn in de eigen beroepsgroep, dan wel van zaken die een nationale impact hebben. Dergelijke spraakmakende voorbeeldzaken zouden een betere afschrikkende werking hebben dan een strafmaatverzwaring. Uit systematisch onderzoek naar de afschrikkende werking van straffen op criminaliteit blijkt dat de afschrikwekkende werking niet evident is.⁹ Er zijn veel factoren van invloed op de mate van criminaliteit en het is vooralsnog niet mogelijk de invloed van andere factoren uit te sluiten en met zekerheid van een causaal verband te spreken tussen wetgeving en/of bestraffing en de omvang van criminaliteit.

⁷ Voor vaak voorkomende delicten zijn oriëntatiepunten ontwikkeld waarop de rechter zich kan oriënteren bij het bepalen van de op te leggen straf, teneinde de rechtseenheid te bevorderen.

⁸ O.a. Wingerde van, C.G. (2012). *De Afschrikking voorbij: Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche* (proefschrift). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

⁹ Ibid.

Verminderen winsten

Twee wijzigingen hebben tot doel de winstgevendheid van financieel-economische criminaliteit aan te pakken. Door (1) de kosten die in aanmerking komen voor aftrek bij ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel te beperken en (2) door het mogelijk te maken hogere boetes op te leggen aan rechtspersonen. Daarnaast is de veronderstelling dat als de pakkans groter wordt, de winstgevendheid van financieel-economische criminaliteit ook minder wordt. Immers, het pakken van daders is voordeliger voor het afnemen van winsten. Bovendien kan er door betere en ruimere mogelijkheden tot opsporing en onderzoek adequater onderzoek worden gedaan naar het crimineel verkregen vermogen. Dit draagt zo bij aan het verminderen van de winstgevendheid.

Mogelijkheid tot opsporing verbeteren en de pakkans vergroten

De wetgever stelt dat de pakkans in de financieel-economische criminaliteit laag was. Dit wordt door de interviewrespondenten breed erkend. De pakkans wordt daarbij als het meest belangrijke afschrikwekkende middel gezien en dus als essentieel onderdeel in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit.

De wetgever heeft met twee van de wijzigingen expliciet het doel de opsporingspraktijk van financieel-economische criminaliteit te verbeteren door (1) de doorlooptijden inzake inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden te bekorten en (2) door strafbaarstelling van het gewoonte maken van WED-delicten als strafverzwarende omstandigheid in te voeren de mogelijkheden tot opsporing te verruimen. Uit analyse van de vakliteratuur en de gevoerde interviews blijkt dat een dergelijk mechanisme ook op kan treden als gevolg van de strafmaatverzwaringen voor ambtelijke corruptie, niet-ambtelijke corruptie en witwassen.

De verruiming van de bevoegdheden tot opsporing wordt door de verzwaring in strafbedreiging bewerkstelligd. Het geeft meer bevoegdheden tot het toepassen van de voorlopige hechtenis en geeft grotere bevoegdheid tot verlenging van verjaringstermijnen dan thans mogelijk is. Deze aanpak door de wetgever wordt, blijkens de gevoerde interviews, breed verwelkomd. Dit geldt ook voor het terugdringen van de doorlooptijden inzake inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden. De gesprekspartners die zich bezig houden met opsporing van financieel-economische criminaliteit nuanceren de verwachtingen ten aanzien van de verbetering in opsporingsonderzoek en de pakkans wel. Zij stellen dat een belangrijke factor voor de pakkans de onderzoekscapaciteit is. De verwachting is dat daardoor niet substantieel meer zaken van financieel-economische criminaliteit opgespoord zullen worden.

Hoofdstuk 3: Indicatoren

In hoofdstuk twee van dit rapport is de samenhang tussen de doelen en de wijzigingen en de veronderstelde werking van de wet in kaart gebracht. Dit was de eerste doelstelling van deze nulmeting. De tweede doelstelling van de nulmeting is het meten van de praktijk voor inwerkingtreding van de wet, teneinde de wet in 2020 te kunnen evalueren. Daartoe worden in hoofdstuk drie indicatoren geformuleerd die afgeleid zijn van de veronderstelde werking van de wet en de doelstellingen. De indicatoren beschrijven de praktijk waar per 2015 wijzigingen in zijn aangebracht teneinde de drie specifieke doelstellingen te realiseren. In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 4 centraal: *Welke indicatoren kunnen geformuleerd worden voor elk van de onderdelen waar de wet onder andere betrekking op heeft, die iets zeggen over de stand van zaken van de bestrijding van financieel economische criminaliteit?*

In dit hoofdstuk zijn per wijziging indicatoren geformuleerd. In enkele gevallen hebben de indicatoren specifiek betrekking op de wijziging die de wet heeft aangebracht. Bijvoorbeeld de doorlooptijd van de beklagprocedure bij inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden of op de kosten die in mindering worden gebracht op het wederrechtelijk verkregen voordeel. Veelal hebben indicatoren meer in algemene zin betrekking op het aantal zaken van financieel-economische criminaliteit dat in een jaar door de verschillende actoren in de strafrechtketen (opsporingsdiensten, OM en rechtspraak) is behandeld en de opgelegde straffen voor financieel-economische criminaliteit.

Hoofdstuk 4: Beschikbare gegevens

In hoofdstuk vier presenteren wij het beschikbare cijfermateriaal en geven wij aan welke data niet beschikbaar is om de indicatoren van een waarde te voorzien. We gaan daarmee in op onderzoeksvragen 5 en 6: (5) *Welke gegevens zijn beschikbaar om een beeld te vormen van de situatie in 2014* en (6) *wat is dit beeld?*

In onderstaand overzicht is per wijziging de beschikbaarheid van de benodigde gegevens weergegeven:

Tabel 0-1 Beschikbaarheid gewenste gegevens

Wijziging	Gegevens beschikbaar	Opmerking
Beklagprocedure bij inbeslagneming	-/+	Het is niet mogelijk zaken die in eerste aanleg zijn behandeld in een raadkamerprocedure vanwege inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden te identificeren. Dit is wel mogelijk voor zaken die door de Hoge Raad zijn behandeld. Van deze zaken is de gemiddelde doorlooptijd achterhaald. De doorlooptijd van het totale opsporingsonderzoek van dergelijke zaken hebben we niet kunnen achterhalen
Beperking kostenaftrek	-	Kosten die in mindering worden gebracht worden niet geadmistriseerd. In dit hoofdstuk hebben we wel gegevens gepresenteerd over de hoogte van opgelegde ontnemingsbedragen.
Flexibel boeteplafond	-/+	Op de cijfers over zaken in opsporing bij de politie en de strafeis van het OM na, zijn de indicatoren van een waarde voorzien.
Ambtelijke corruptie, niet-ambtelijke corruptie, witwassen, WED	-/+	Het is niet mogelijk gebleken cijfers over de inzet van dwangmiddelen, over opsporingsonderzoek door de politie of over de strafeis van het OM te betrekken in dit onderzoek. Ook over transactiebedragen beschikken we niet. De geformuleerde indicatoren met betrekking tot het aantal zaken behandeld door het OM, het aantal zaken waar de rechter een beslissing over heeft genomen, afdoening door het OM met een transactie of strafbeschikking, afdoening door het OM waarbij zij overgaat tot vervolging bij de rechter en de hoogte van de door de rechter opgelegde straf zijn wel van een waarde voorzien.
Misbruik gemeenschapsgeld	-	Op basis van de gegevens die de Raad voor de Rechtspraak en het CBS beschikbaar hebben is het niet mogelijk om misbruik van gemeenschapsgeld als zaakscategorie in het bestuursrecht te identificeren. Het is daarom niet mogelijk de indicatoren van een waarde te voorzien.

Zoals uit dit overzicht blijkt zijn niet alle gewenste gegevens voorhanden. In aanvulling op de in het bovenstaande overzicht gegeven toelichting:

- In de eerste plaats bleek het niet mogelijk opsporingscijfers van de politie in deze studie te betrekken. Gebleken is dat de opsporingscijfers van de politie

niet aansluiten resp. niet aangesloten kunnen worden op de cijfers van het OM, omdat de politiecijfers gebaseerd zijn op een maatschappelijke classificatie en de OM cijfers op wetsartikelen. Daarom zijn ook geen geschikte cijfers beschikbaar over de inzet van dwangmiddelen in opsporingsonderzoek door de politie. Dit geldt ook voor cijfers over de inzet van dwangmiddelen door de FIOD en Rijksrecherche.

- In de tweede plaats is gebleken dat de door het OM ter terechtzitting gevorderde strafeis niet wordt geregistreerd in de registratiebestanden van de in deze studie gesproken actoren. Het is daarom niet mogelijk gebleken de strafeis te betrekken in de gegevensverzameling.

Hoofdstuk 5: Implicaties voor de evaluatie 2020

In hoofdstuk vijf staan onderzoeksvraag 7 en 8 centraal: (7) *Welke gegevens zijn niet beschikbaar, maar wel noodzakelijk om in 2020 een adequaat oordeel te geven over de bijdrage van de wet?* En (8) *op welke wijze en door wie zouden deze ontbrekende gegevens geregistreerd moeten worden?*

De mate waarin met enige zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan over het effect van de wetwijziging is mede afhankelijk van de volledigheid en betrouwbaarheid van de nulmeting. Op basis van deze nulmeting moeten we vaststellen dat het aantal gegevens/indicatoren dat bruikbaar is voor de evaluatie - dat wil zeggen beschikbaar is, voldoende zeggingskracht heeft en valide en actueel is, op onderdelen (aanzienlijke) lacunes vertoont. Geschikte indicatoren zijn de doorlooptijden van de beklagprocedure bij de Hoge Raad, de zaaks aantallen bij het OM en de rechtspraak en de strafhoogte. Een aantal wezenlijke indicatoren kan thans niet gemeten worden vanwege een gebrek aan goede gegevens en consistente verslaglegging bij verschillende actoren in het veld (bijv. doorlooptijden bij de rechtbanken, opsporingscijfers van de politie en de strafeis door het OM ter terechtzitting). Deze bevinding is overigens niet nieuw. De Algemene Rekenkamer stelde indertijd al vast dat er verbeteringen noodzakelijk zijn in de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie(systemen) in de strafrechtketen.¹⁰

Een investering in de indicatoren kan de zeggingskracht van de evaluatie vergroten. Een betrekkelijk geringe inspanning met een hoog rendement is gelegen in de indicator die de doorlooptijd van de beklagprocedure voor inbeslagneming weerspiegelt. In navolging van de Hoge Raad zou bij de gerechten het verschoningsrecht als een apart zaaktype kunnen worden ingevoerd waardoor

¹⁰ Algemene Rekenkamer, Prestaties in de strafrechtketen, Den Haag 2012. Algemene Rekenkamer, Vervolg op onderzoek "Prestaties in de strafrechtketen", brief aan Tweede Kamer d.d. 28 februari 2013.

in de gerechtelijke systemen de doorlooptijd van verschoningsrechtzaken zichtbaar wordt. Bij andere indicatoren is de meerwaarde minder eenduidig.

De bevindingen op basis van deze nulmeting brengen ons tot de volgende uitgangspunten voor de evaluatie:

1. Bij de evaluatie in 2020 dienen in essentie twee vragen te worden beantwoord:
 - a. *wat* is de bijdrage van de wijziging van de wet aan de uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit van het beleid gericht op de bestrijding van de financieel-economische criminaliteit?
 - b. *hoe* hebben de wijzigingen bijgedragen aan de effectiviteit (incl. uitvoerbaarheid en resultaten) van het beleid?

Deze vragen worden beantwoord met behulp van een toets van de beleidstheorie (feitelijke werking van de wijzigingen in 2020 versus de verwachtingen in 2014) en met behulp van een vergelijking van de waarde van indicatoren voor en na de wetswijziging.

2. Een evaluatie op basis van de situatie voor én na de beleidsinterventie is gelet op de kenmerken van het onderwerp van evaluatie het hoogst haalbare en het meest perspectiefrijk, mits de evaluatie berust op een mix van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden.
3. *Kwantitatief*
 - a. Gelet op de fluctuaties in de waarde van de indicatoren bij de nulmeting, de relatief lange doorlooptijd van financieel-economische zaken, de vertraagde beschikbaarheid van zaken en de relatief geringe omvang van zaken stellen wij voor ook bij de evaluatie 2020 de indicatoren niet te baseren op één peiljaar, c.q. het meest recente jaar, maar de waarnemingen te baseren over een reeks van jaren. Dit zou kunnen betekenen dat de evaluatie niet in 2020 kan worden opgeleverd.
 - b. De set kwantitatieve indicatoren vertoont op een aantal onderdelen (substantiële) lacunes. Investerings in kwantitatieve indicatoren dienen weloverwogen, selectief en met zuinigheid plaats te vinden. Het relatief bescheiden aantal zaken in combinatie met de omvangrijke contextuele veranderingen - in capaciteit binnen de strafrechtketen en veranderende wet- en regelgeving - resulteert naar verwachting in een beperkte impact van de wettelijke wijzigingen en stelt grenzen aan de zeggingskracht van aanvullende, verbeterde en meer verfijnde indicatoren. Zelfs in de ideale (hypothetische) situatie dat we de beschikking zouden hebben over consistente, betrouwbare en actuele meetwaardes voor een brede set indicatoren die de gehele keten dekt is behoefte aan de inzet van andere, meer kwalitatieve methoden.

- c. Vooruitlopend op de evaluatie 2020 zou reeds gestart kunnen worden met onderzoek naar de mogelijkheid van indicatoren op het terrein van de doorlooptijd van gerechten, de inzet van dwangmiddelen die mogelijk zijn geworden als gevolg van de wettelijke verruiming, de registratie van strafeisen door het OM en de registratie van kostenaf trek bij opgelegde ontnemingsbedragen.

4. Kwalitatief

- a. Naast empirische gegevens over het verloop van de indicatoren moet kwalitatieve informatie worden verzameld. Daarbij kan gedacht worden aan:
 - i. dossieronderzoek/rechtspraakonderzoek bij de vier grote rechtbanken/ hoven (bijv. over ontnemingsbedragen);
 - ii. een survey onder vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie resp. rechterlijke macht;
 - iii. verdiepende interviews met verschillende partijen in de strafrechtketen (ministerie van Justitie en Veiligheid, advocatuur, rechterlijke macht, OM, opsporing etc.);
 - iv. deskresearch. Daarbij gaat het o.a. om de veranderingen in de relevante context na 2014. Uit de nulmeting is naar voren gekomen dat ook in de komende jaren rekening moet worden gehouden met veranderingen die losstaan van de wetswijziging uit 2015, maar die wel doorwerken in het doelbereik van die wet (bijv. strafbaarstelling 'eenvoudig' witwassen in 2017, wijzigingen die op stapel staan in het verschoningsrecht etc.).
- b. De kwalitatieve methodes zijn zowel gericht op de 'wat'-vraag (effect van de beleidsinterventie c.q. wetswijziging, in aanvulling op de kwantitatieve indicatoren) als op de 'hoe'-vraag (toetsing beleidstheorie). Is de beleidstheorie plausibel of werkten de mechanismen anders (afschrikwekkende werking straffen in relatie tot bijv. reputatieschade, invloed kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit, prioriteitstelling aan financieel economische criminaliteit, zijn de opsporingsrichtlijnen aangepast door de PG's naar aanleiding van de wet, invloed van de wet op beslissing om te vervolgen of te transigeren etc.)?

Summary

Background

In past decades financial economic crime has increasingly become an important issue. This type of crime is perceived as being extremely lucrative, and with that, very attractive. The attraction lies in a combination of high profits, a small chance of being caught and relatively low penalties that might result from engaging in this type of activity.¹¹ In order to change this alleged attractiveness, the serving minister for Justice and Security drafted a bill that would strengthen the means available for investigating, prosecuting and punishing financial economic crime.¹² The bill aims to improve the means for fighting financial economic crime on one hand, and to facilitate higher penalties regarding (certain types of) financial economic crime on the other.

After the bill had passed through parliament the *Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit*¹³, or Law for the expansion of means in combatting financial economic crime (hereafter: the law), came into effect on January 1st of 2015.

The law effectively makes ten alterations to the statutes of criminal law.¹⁴ These ten alterations can be clustered around three categories:

- Procedural alterations (such as time limits for procedures regarding legal professional privilege);
- An increase in (maximum) penalties (such as higher maximum prison sentences or fines);
- Expansion of criminalisation to include new offences or specify new categories (for example money laundering through, or during the execution of, a profession or a company).

¹¹ Tweede Kamer 2012-13, 33685 nr. 3.

¹² Tweede Kamer 2012-13, 33685 nr. 3.

¹³ Full title: Wet van 19 november 2014 tot 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) (Staatsblad 2014, 445 dd. 27-11-2014 en 513 dd. 17-12-2014).

¹⁴ Not included in this study are the possibly relevant changes to the Uitleveringswet, Wet inkomstenbelasting en de Aanbestedingswet.

During the parliamentary discussion of the bill, member of parliament Berndsen (of D66) submitted a motion securing the evaluation of the law. It was intended this evaluation would focus on the feasibility, results and effectiveness of the changes the law makes.

In order to adequately evaluate the law in 2020, the WODC has contracted APE Public Economics bv to conduct a baseline measurement of the situation before the law came into effect.

Research questions

The problem at the root of this study can be defined along the following three themes:

1. What was the situation in 2014 with regards to the subcategories of investigation, prosecution and penalisation of financial economic crime that are altered by the law coming into effect?
2. In what way are the alterations to existing laws expected to contribute to the investigation, prosecution and penalisation of financial economic crime?
3. What necessary data is currently unavailable for the evaluation of the law in 2020 on the different aspects of feasibility, results and effectiveness, and should thus be registered to this effect?

The aforementioned themes have led to the following research questions.

Theory

1. What is the theory behind each of the alterations the law encompasses? How is each alteration expected to contribute practically to the objective of the law? What other effects might the law have?
2. What other factors influence the objectives or intended effect of the law in practice?
3. What disadvantages, risks, and possible bottle necks resulting from the alterations were mentioned before or with the coming into effect of the law? What consequences does this have for the expected feasibility, results and effectiveness of the law?
4. What indicators can be formulated for each of the alterations to criminal law, that can provide an indication on the state of affairs regarding combatting financial economic crime in terms of feasibility, results and effectiveness?

Practice

5. What data is available to the creation of an image of the situation in 2014?

6. What was the state of affairs regarding combatting financial economic crime in 2014?
7. What data is not currently available, but is necessary in order to adequately evaluate the law in terms of feasibility, results and effectiveness?
8. In what way and by whom should this missing data be registered to benefit the future evaluation?

Objective of the baseline measurement

Measuring the baseline, the situation before the law of 2015, serves the adequate evaluation of the law in 2020. The evaluation in 2020 is likewise to focus on the feasibility, results and effectiveness of those aspects altered in the system of criminal justice regarding financial economic crime.

Firstly, this baseline measurement aims to clarify how the different alterations are expected to contribute to the improvement of the system of criminal justice in place to combat financial economic crime. These suppositions are then to be operationalised in a set of indicators. Aim of this baseline measurement is thus not primarily to test the utility or necessity of the law.

Secondly, the baseline measurement is focused on data. The objective is to provide values matching the formulated indicators, to the extent that a clear image of the state of affairs regarding the combat of financial economic crime before the law emerges, simultaneously illuminating missing data.

Research method

The research questions are answered with a mixed-method approach, using both qualitative and quantitative methods. Adopting a mixed-methods approach increases the reliability of results. We use a combination of desk research, interviews and data collection and analysis.

Desk research

On one hand, the purpose of the desk research is to reconstruct the theory behind the policy (or in this case law), simultaneously taking into account context, other factors and disadvantages, risks and possible bottle necks (to answer research question 1 to 3). On the other hand its objective is to find starting points in the formulation of indicators (research question 4).

Interviews

In interviews with representatives of the ministry of Justice and Security and with actors from the criminal justice system (police, FIOD, Rijksrecherche, FIU, judiciary, legal professionals, public prosecution offices, DNB, BFT) the policy theory was deepened and tested. In these talks the perceived problem to which the law is thought to pose a solution were discussed. In addition the interviews were utilised for taking inventory of the available data and testing relevant indicators on their explanatory strength, reliability and validity. The interviews were not held with the idea of gathering experiences representative of the entire justice system regarding financial economic crime, but rather to gain insight in the supposed effectiveness of the different alterations made by the law. In total 23 interviews were held.

Data collection

In order to answer research questions 5 and 6 the available data was collected and presented. The main source for data was the Fact Factory, the department of the public prosecution office that registers and analyses data.

Primary findings

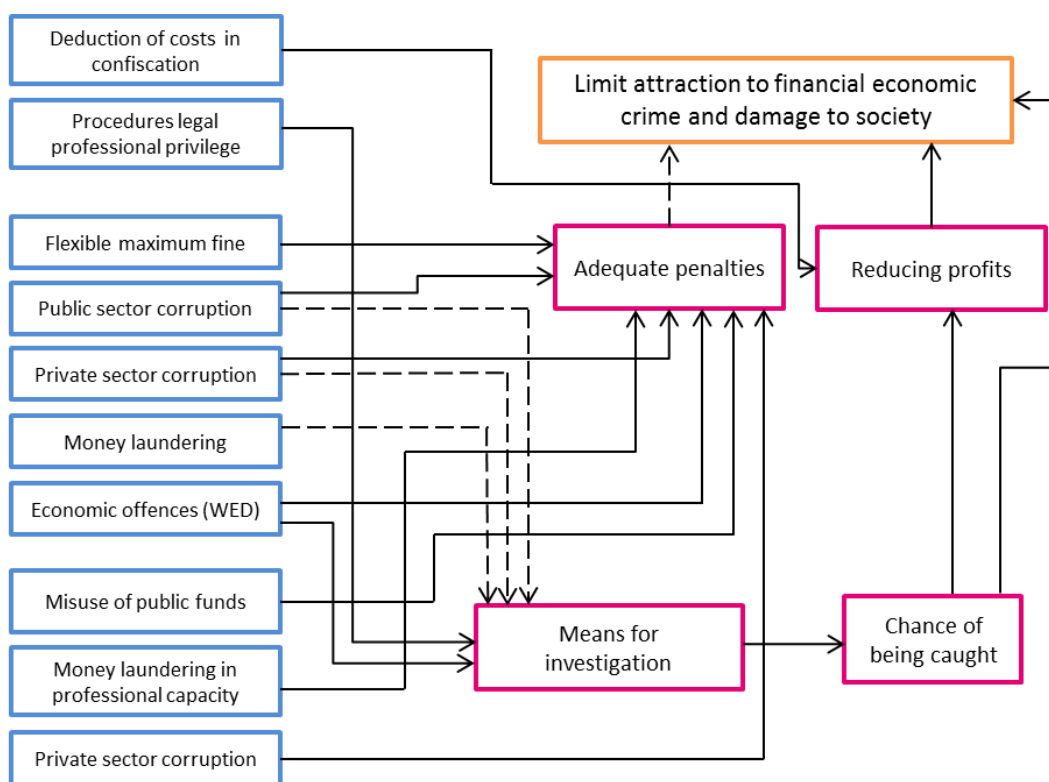
Chapter 2 of the report is dedicated to research questions 1, 2 and 3. Chapter 3 focuses on research question 4 and chapter 4 on questions 5 and 6. The last chapter, 5, regards questions 7 and 8.

Chapter 2: Background and intended effects of the law

Chapter 2 contains the reconstruction of the policy theory behind the law, including the motivation and suppositions on the workings of the law (research question 1), as well as the discussion on the validity of these suppositions. The discussion in turn includes contextual factors of importance and disadvantages, risks and possible bottle necks (research question 3). More generally, the discussion regards the extent to which the supposed workings of the law are logical and consistent.

The cabinet's main goal is to decrease the damage caused by financial economic crime to society as a whole, by limiting the attractiveness of this type of criminal activity. The explanatory memorandum states that the large profits, low chance of being caught and relatively low penalties for this type of crime need to be addressed. Apart from limiting the pull of financial economic crime, the possibility of higher penalties for financial and economic crime is also a goal in itself. To achieve these goals ten alterations to criminal law have been made. Figure 0-1 provides an overview of these alterations and to which goals they relate. The figure shows how the primary objective (orange), the aforementioned specific objectives (pink) and the ten alterations (blue) relate to each other.

Figure 0-1 Alterations and their relation to the main objective of the law



Adequate penalties

The majority of the changes the law makes, are to ensure the possibility of higher penalties and are thus meant to provide adequate or more fitting punishment. Often more severe penalties are the goal in itself. The policy theory behind increasing penalties also supposes that it can have a deterring effect. In this way increasing penalties could contribute to the prevention of financial economic crime. The legislator explicitly mentions this as an objective in the creation of a flexible maximum fine for legal entities.

Desk research and the interviews indicate that the need for higher maximum penalties is not generally subscribed to. The maximum penalties that were in place before 2015 were already perceived as adequate. This is predominantly substantiated by referring to the fact that the maximum penalty for financial economic crimes was hardly ever imposed. Furthermore, because of the possibility of taking into consideration all offences committed and their maximum penalty separately in sentencing, it was nearly always possible to exceed the maximum penalty for the primary offence already.

According to the prosecution office the exception in this regard are fines for legal entities. The prosecution office deemed the means at its disposal for fining legal entities as insufficient, especially when compared to the extent of fines and possibilities in other countries. It therefore greatly supported changing this maximum to a flexible limit depending on a corporation's revenues.

The legislator aims to send a signal to the judiciary in writing the law, to encourage them to increase the penalties they impose at sentencing. Interviews have shown judges to have different views on this matter. Some are of the opinion that the maximum penalty for an offence is a criteria in determining the severity of the penalty. Others emphasize that a great many other factors are at play in making this decision and that the maximum penalties up to 2015 were in no way limiting. The judges could not confirm that increasing the maximum penalties will indeed lead to a structural increase in the severity of sentences.

Lastly, the legislator supposed a deterring effect would result from increasing maximum penalties, which would contribute to preventing financial and economic crime. This supposition is not supported by desk research or in the interviews. The judiciary simply states that criminals do not look up the maximum height of the penalty they face before committing a crime. Research supports the idea that higher penalties do not necessarily have a deterring effect.¹⁵ The deterring effect of this type of alteration will therefore likely be very limited. The respondents expect greater effects from prosecuting and sentencing perpetrators that are well known in their own field of business, or pursuing large cases with national impact. Research has not been able to indicate clearly the deterring effect of penalties on crime levels.¹⁶ Many factors influence the amount of crime and is not possible as yet to effectively exclude all other factors to prove a causal relationship between legislation or penalisation and crime levels.

Reducing profits

Two alterations serve to reduce the profitability of financial economic crime. The first by limiting the costs eligible for reduction in the confiscation of unlawfully acquired funds; the second by making it possible to sentence legal entities to higher fines. Additionally, it is reasoned that by increasing the chance of being caught, the profitability of financial and economic crime is simultaneously decreased. Catching perpetrators is, naturally, a prerequisite for confiscating unlawfully acquired profit.

¹⁵ Wingerde van, C.G. (2012). *De Afschrikking voorbij: Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche* (proefschrift). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

¹⁶ Ibid.

Furthermore, better and more extensive means for investigating and research on criminal revenues which result from the law also contribute to limiting profitability.

Improving means for detection and increasing the chance of being caught

The legislator concludes that the chances of being caught in financial economic crime were low. Simultaneously, the chance of being caught is seen as the most important means of deterrence and therefore as essential to the combat of this type of crime.

Two of the alterations are explicitly aimed at improving the means for investigating financial economic crime. The first by introducing time limits for procedures regarding legal professional privilege and the second by officially categorising making a habit of committing offences under the Law on Economic Offences (WED), which is to be threatened by a higher penalty. The latter increases the means available in investigating such offences. Analysis of the academic literature and the interviews show that the increased maximum penalty for corruption (by civil servants and in the private sector) and money laundering can lead to a similar expansion of the means that investigative teams have to their disposal.

This greater jurisdiction results directly from the higher maximum penalties the law introduces. These provide the jurisdiction to take suspects into custody and prolong the statute of limitations for these types of offences. This approach is greeted with enthusiasm in the interviews conducted. The shortening of procedures regarding legal professional privilege is received in a similar manner. Respondents working in investigation do nuance their expectations regarding the improvement of detecting financial economic crime and the chance of being caught. They state that the available manpower is a very important factor in the chances of catching perpetrators. Their expectations regarding an increase in the amount of cases of financial economic crime that are successfully investigated therefore remain limited.

Chapter 3: Indicators

In chapter 2 of this report the coherence between the objectives and the alterations and their supposed workings has been set out, fulfilling the first objective of the baseline measurement. The second objective is to provide an image of the situation before the law came into effect, for the purpose of evaluating the law in 2020. To that effect indicators are formulated in chapter 3 that have been deduced from the supposed workings of the law and its objectives. The indicators describe the situation and practice that the law has altered per 2015, with the intention of realising the aforementioned three main objectives. This chapter revolves around research question 4: *What indicators can be formulated for each of*

the alterations to criminal law, that can provide an indication on the state of affairs regarding combatting financial and economic crime in terms of feasibility, results and effectiveness?

Indicators have been formulated for each alteration the law makes. In certain cases the indicators relate specifically to the alterations of the law, for example, the duration of procedures regarding legal professional privilege or the costs deducted from unlawfully obtained funds in their confiscation. Most indicators, however, represent financial economic crime more generally, for instance in terms of the number of cases relating to financial economic crime handled by the different actors in the criminal justice system or the sentences pronounced for this type of crime.

Chapter 4: Available data

In chapter 4 we present the available data and for which indicators it is not possible to find the relevant data. In that the chapter answers research questions 5 and 6: *What data is available for the creation of an image of the situation in 2014?* and *What was the state of affairs regarding combatting financial economic crime in 2014?*

The following table presents the availability of data for each of the alterations made by the law:

Table 0-1 Availability of data per alteration

Alteration	Availability data	Remarks
Duration regarding legal professional privilege	-/+	It is not possible to identify the cases regarding legal professional privilege and the release of privileged information that have passed through council chambers. It has been possible to identify the cases regarding privileged information that have come before the High Council (Hoge Raad) in cassation. For these cases the average duration has been determined. The average duration of the total investigation for this type of case has not been determined.
Limiting cost reduction in confiscating unlawfully acquired funds	-	Costs subtracted in the confiscation of unlawfully acquired funds are not administrated. We do present data on the average amount of confiscated funds.
Flexible maximum fine for legal persons	-/+	Apart from cases under investigation by the police and the sentence demanded by the prosecution office, data is available for the set indicators.
Public sector corruption, private sector corruption, money laundering and offences under the Law on Economic Offences (WED)	-/+	It has proven impossible to incorporate data on the use of coercive measures, investigations by the police and the sentence demanded by the prosecution office. Likewise, information on the average amount of the transactions conducted by the prosecution office is unavailable. The indicators regarding the number of cases handled by the prosecution office and the judiciary, the number of transactions and penalties conducted by the prosecution office, the cases handled by the prosecution that were brought to court and the sentence pronounced by the judiciary have been determined.
Misuse of public funds	-	Nor the CBS nor the Council for the Judiciary (Raad voor de Rechtspraak) have the data needed to identify cases regarding the misuse of public funds handled under administrative law. It is therefore not possible to present values for this indicator.

As the table demonstrates, not all sought after data is available. In conclusion, two main problems have been identified:

- Firstly, it has proven impossible to incorporate police data on investigations in this study. Police data cannot be linked to the data provided by the prosecu-

tion office, because both organisations use a different system of classification. The police use a more general, societal system and the prosecution uses a system based on sections of law. Therefore, we do not have the correct data on the use of coercive measures in police investigations, nor for FIOD or Rijks-recherche investigations.

- Secondly, it has become apparent that the sentence demanded by the prosecution office in its indictment is not registered in the prosecution offices' systems. It has therefore not been possible to collect data on this indicator.

Chapter 5: Implications for the 2020 evaluation

Chapter 5 revolves around research questions 7 and 8: *What data is not currently available, but is necessary in order to adequately evaluate the law in terms of feasibility, results and effectiveness?* and *In what way and by whom should this missing data be registered to benefit the future evaluation?*

The extent to which statements can be made on the effect of the law with a level of certainty, is in part dependent on the completeness and reliability of the baseline measurement conducted in this study. We have to conclude that the data and/or indicators that can be used in the evaluation – which are available, have explanatory power, are valid and recent – are limited in certain areas. Suitable indicators include the duration of procedures regarding legal professional privilege at the High Council, the number of cases handled by the prosecution office and the judiciary and the severity of penalties. Other indicators cannot be measured against due to a lack of data or (consistent) registration by different actors in the justice system (for example duration of cases at lower courts, data on police investigations and the sentence demanded by the prosecution office). It is not the first time this conclusion has been drawn. The Netherlands Court of Audit (Algemene Rekenkamer) has already concluded that improvements are necessary in terms of reliability and completeness to the current practice of registration in the justice system.¹⁷

Investing in the registration of data relating to the indicators could increase the validity of the evaluation. A relatively small effort, with high returns, would be to register cases regarding legal professional privilege as such, making it possible to determine the duration of these cases. The added value of administrating for other indicators is less clear-cut.

¹⁷ Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtketen*, Den Haag 2012. Algemene Rekenkamer, Vervolg op onderzoek “Prestaties in de strafrechtketen”, brief aan Tweede Kamer d.d. 28 februari 2013.

The findings of this study lead us to the following considerations for the evaluation of 2020:

1. With the evaluation in 2020 the following two questions should be answered:
 - a. *What* is the contribution of the law to the feasibility, results and effectiveness of policy aimed at fighting financial economic crime?
 - b. *How* have the alterations to criminal law contributed to the effectiveness (including feasibility and results) of this policy?

These questions can be answered by testing the policy theory (the practical effects of the law in 2020 versus the supposed workings of the law in 2014) and additionally by comparing the indicator values before and after the introduction of the law.

2. An evaluation based on the situation before and after the policy intervention is, when considering the characteristics of the subject under evaluation, the highest achievable and looks the most promising. This under the condition that a mixture of both quantitative and qualitative research methods is used.
3. *Quantitative research*
 - a. Seeing the fluctuation in values attributed to the indicators in measuring the baseline, the relatively long duration of cases of financial economic crime, the delay in the availability of relevant cases and the relatively small number of cases, we advise to base the findings on a number of consecutive years in the evaluation in 2020, rather than over one year, just as was done in this study. This might mean, however, that the evaluation cannot be finalised in 2020.
 - b. The set of quantitative indicators does show a number of gaps. Investments in quantitative indicators should be conducted with great thought, care and selectiveness. The relatively small amount of cases combined with elaborate contextual changes, in capacity available in the justice system and policy, will expectedly result in a limited impact of the alterations made by the law and limits the explanatory power of additional, improved and refined indicators. Even in an ideal (hypothetical) situation where consistent, reliable and recent values are available for a wide range of indicators that cover the entire justice system, there is still a need for other, more qualitative methods.
 - c. In preparation of the evaluation in 2020, research could be conducted into the possibility of registering indicators regarding the duration of cases regarding legal professional privilege, the use of coercive measures that have become available as a result of the law, the registration of the demanded sentence by the

prosecution office and the registration of cost deduction in the confiscation of unlawfully acquired funds.

4. *Qualitative research*

- a. In addition to empirical data relating to the indicators, qualitative information is also needed for the 2020 evaluation. Possibilities for qualitative research methods include:
 - i. Case studies at four large courts of justice or high courts (for example on the amounts of funds confiscated);
 - ii. A survey among representatives of the public prosecution office or the judiciary;
 - iii. In depth interviews with different actors in the justice system (Ministry of Justice and Safety, legal professionals, the judiciary, the public prosecution office, investigators etc.);
 - iv. Desk research in order to take into account the relevant contextual changes after 2014. This study has shown that the effect of unrelated changes to criminal law in the coming (or current) years will need to be considered in evaluating the effect of the law of 2015.

The qualitative methods focus both on answering the what-question (effect of the alterations) as well as the how (testing the policy theory). Is the policy theory plausible or did the supposed mechanisms result in different effects (the deterring mechanisms in relation to reputational damage, the influence of available capacity, prioritising the issue of financial economic crime and the influence of the law on the decision to prosecute or transpose cases etc.)?

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de afgelopen decennia is de aandacht voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit sterk toegenomen. Deze vorm van criminaliteit wordt geacht buitengewoon lucratief te zijn. De hypothese van de wetgever is dat fraude, omkoping en witwassen vanwege de combinatie van hoge winsten, geringe pakkans en relatief lage straffen een grote aantrekkingskracht uitoefenen op potentiële daders die niet alleen afkomstig zijn uit het criminele milieu, maar ook uit de reguliere economische sector.¹⁸ Om hierin verandering te brengen heeft de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie in 2013 een wetsvoorstel aanhangig gemaakt waarin de mogelijkheden om financieel-economische criminaliteit op te sporen, te vervolgen en adequaat te bestraffen worden versterkt.¹⁹

Het wetsvoorstel beoogt een aanscherping van de strafpositie van financieel-economische criminaliteit te realiseren door de mogelijkheid te creëren om zwaardere straffen op te leggen voor (bepaalde vormen van) financieel-economische criminaliteit. Een tweede doelstelling van het wetsvoorstel is verruiming van de mogelijkheden om financieel-economische criminaliteit te bestrijden.

Na de parlementaire behandeling en goedkeuring van het wetsvoorstel trad de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit²⁰ op 1 januari 2015 in werking, een enkel onderdeel (beslag en verschoningsrecht) per 1 maart 2015.²¹

¹⁸ Tweede Kamer 2012-13, 33685 nr. 3

¹⁹ Tweede Kamer 2012-13, 33685 nr. 3

²⁰ Volut getiteld: Wet van 19 november 2014 tot 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) (Staatsblad 2014, 445 dd. 27-11-2014 en 513 dd. 17-12-2014).

²¹ Staatsblad 2014 nrs. 445 en 513.

Met de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit (hierna: de wet) zijn in concreto tien onderdelen gewijzigd in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.²² Deze tien onderdelen kunnen worden geclusterd in een drietal categorieën :

- 1) procedurele verruiming (bv. een versnelde procedure om te oordelen over de inbeslagneming van stukken die onder het verschoningsrecht van advocaten en notarissen zouden kunnen vallen);
- 2) verzwaring van strafposities (bv. de mogelijkheid om langere gevangenisstraffen en hogere geldboetes op te leggen bij het begaan van financieel-economische delicten);
- 3) verruiming en uitbreiding van een aantal financieel-economische strafbaarstellingen (bv. voor niet-ambtelijke corruptie en witwassen in de uitoefening van beroep of bedrijf).

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, voorafgaand aan de invoering van de wet, is een motie van het Kamerlid Berndsen (D66) aangenomen die voorziet in de evaluatie van de wet in 2020. De toekomstige evaluatie zou zich moeten richten op de *uitvoerbaarheid*, *resultaten* en *effectiviteit* van de wetswijzigingen die de wet per 2015 regelt.

Ten behoeve van deze toekomstige evaluatie heeft het WODC opdracht gegeven aan APE Public Economics bv een nulmeting uit te voeren die de situatie van vóór de inwerkingtreding van de wetswijziging weergeeft, zodanig dat het in 2020 mogelijk is een adequate evaluatie uit te voeren.

Ter borging van de kwaliteit van het onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld, bestaande uit academische en beleidsexperts en experts werkzaam in de strafrechtketen rondom financieel-economische criminaliteit (zie bijlage 2).

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling die ten grondslag ligt aan de nulmeting is driedelig:

4. Wat was de situatie in de praktijk van 2014 op die onderdelen van opsporen, vervolgen en bestraffen van financieel-economische criminaliteit die door de wet werden gewijzigd?
5. Op welke wijze worden de wetswijzigingen geacht bij te dragen aan het opsporen, vervolgen en bestraffen van financieel-economische criminaliteit?

²² Buiten beschouwing zijn gebleven de niet voor de nulmeting relevant geachte wijzigingen in de Uitleveringswet, Wet inkomstenbelasting en de Aanbestedingswet.

6. Welke noodzakelijke gegevens ontbreken om in 2020 de wet te evalueren op uitvoerbaarheid, resultaat en effectiviteit en moeten voor deze evaluatie gaan worden bijgehouden?

De probleemstelling is nader uitgewerkt in de volgende acht onderzoeksvragen.

Theorie

1. Wat is de beleidstheorie van elk van de onderdelen waar de wet betrekking op heeft? Hoe wordt elk onderdeel dat de wet wijzigt verondersteld in de praktijk bij te dragen aan de doelstelling van de wet? Welke mogelijke andere effecten gaan uit van de wet?
2. Welke mogelijk andere factoren zijn in de praktijk van invloed op het beoogde effect?
3. Welke nadelen, risico's en mogelijke knelpunten van de doorgevoerde wijzigingen werden genoemd vóór of bij de invoering? Wat zegt dit over de verwachte uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit van de wet?
4. Welke indicatoren kunnen geformuleerd worden voor elk van de onderdelen waar de wet onder andere betrekking op heeft, die iets zeggen over de stand van zaken van de bestrijding van financieel economische criminaliteit in termen van uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit?

Praktijk

5. Welke gegevens zijn beschikbaar om een beeld te vormen van de situatie in 2014?
6. Hoe was, aan de hand van de verzamelde gegevens, in 2014 de stand van zaken ten aanzien van het bestrijden van financieel-economische criminaliteit?
7. Welke gegevens zijn niet beschikbaar, maar wel noodzakelijk om in 2020 een adequaat oordeel te geven over de bijdrage van de wet aan de uitvoerbaarheid, de resultaten en de effectiviteit van de wet?
8. Op welke wijze en door wie zouden deze ontbrekende gegevens geregistreerd moeten worden ten behoeve van de toekomstige evaluatie?

1.3 Doelstelling nulmeting

De nulmeting moet ten dienste staan aan de evaluatie van de wet in 2020. De evaluatie in 2020 moet zich richten op de uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit van die onderdelen die de wet wijzigt in de strafrechtsketen.

Ten eerste zal de nulmeting inzichtelijk moeten maken hoe de onderdelen die de wet wijzigt verondersteld worden bij te dragen aan de verbetering van de strafrechtsketen ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit. De

veronderstellingen dienen geoperationaliseerd te worden in indicatoren. Doel van de nulmeting is dus niet in de eerste plaats het nut van of de noodzaak tot de wetswijziging te toetsen.

In de tweede plaats is de nulmeting datagericht. De nulmeting moet de indicatoren van een waarde voorzien, zodanig dat de stand van zaken ten aanzien van het opsporen, vervolgen en bestraffen van financieel-economische criminaliteit vóórafgaand aan de invoering van de wet inzichtelijk wordt gemaakt. De 'foto' uit de periode voorafgaand aan de invoering van de wet wordt vergeleken met de situatie in 2020. Op deze manier kan in de toekomstige evaluatie de uitvoerbaarheid, resultaat en effectiviteit van de wet vastgesteld worden. De 'foto' van de situatie voorafgaand aan de invoering van de wet zal niet op alle onderdelen even scherp zijn. De nulmeting maakt inzichtelijk voor welke indicatoren geen gegevens beschikbaar zijn, op welke wijze en door wie deze ontbrekende gegevens geregistreerd zouden moeten worden ten behoeve van de toekomstige evaluatie.

1.4 Onderzoeksdesign

Uit de voorgaande paragraaf kunnen we concluderen dat idealiter in de evaluatie van 2020 twee vragen dienen te worden beantwoord:

1. Wat heeft de wijziging van de wet in 2015 bijgedragen aan de uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit van het beleid gericht op de bestrijding van de financieel-economische criminaliteit?
2. Hoe hebben de wijzigingen bijgedragen aan de effectiviteit (incl. uitvoerbaarheid en resultaten) van het beleid?

In de evaluatieliteratuur bestaat communis opinio dat beide vraagstellingen met elk een andere benadering elkaar versterken. De twee benaderingen sluiten elkaar niet uit, maar vullen elkaar aan.

Bij de 'wat' vraag gaat het om de *interne validiteit*. Daarbij staat de vraag centraal of een bepaalde beleidsinterventie de beoogde resultaten heeft veroorzaakt. Hoe zekerder dit kan worden vastgesteld, des te hoger de interne validiteit. Voor de beoordeling van deze interne validiteit van onderzoeken wordt doorgaans gebruikgemaakt van de Maryland Scientific Methods Scale (MSMS), een vijfpuntsschaal. Hoe hoger het niveau op deze schaal hoe groter de zekerheid dat de resultaten aan beleid kunnen worden toegeschreven en niet aan mogelijke andere, externe invloeden.

Zonder een nulmeting zou die zekerheid over de mate waarmee resultaten aan beleid kunnen worden toegeschreven nihil zijn (niveau 1). De meerwaarde van de

nulmeting ligt er in dat een hoger niveau van interne validiteit kan worden bereikt. Met de nulmeting komt niveau 2 binnen bereik en wordt de uitkomstvariabele ná invoering van de beleidsinterventie wél vergeleken met de situatie ervóór. Met behulp van de nulmeting kunnen we de situatie voorafgaand aan de wetwijziging vergelijken met de situatie een aantal jaren na invoering van de wet. Maar ook dan moet er rekening mee worden gehouden dat veranderingen in uitvoerbaarheid, resultaat en effectiviteit *ten tijde van* het beleid ook aan andere factoren zou kunnen worden toegeschreven dan aan de beleidsinterventie.

Bij de ‘hoe’ vraag staat de beleidstheorie centraal. Deze theorie richt zich op de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de wetwijziging, de werkzame mechanismen, de context waarbinnen deze werken en de resultaten van deze mechanismen. Met de reconstructie van de beleidstheorie (of de interventielogica) wordt de redenering achter het beleid expliciet gemaakt en wordt gepoogd de blackbox van de beleidsinterventies te openen: waarom zal de beleidsinterventie leiden tot de beoogde uitkomst? Zoals Klein Haarhuis en Oosterwaal het formuleren: “Is het omdat het altijd zo, en nooit anders, gedaan is? Of omdat er harde bewijzen voor zijn?”²³ De nulmeting brengt in beeld hoe het beleid zou moeten werken volgens de beleidsmakers. De evaluatie in 2020 test de beleidstheorie: hebben de werkzame mechanismen zich daadwerkelijk gemanifesteerd zoals verwacht, hebben zij het beoogde effect gehad, zijn andere factoren van invloed geweest op het geconstateerde effect etc.?

De totstandkoming van het effect kan onderzocht worden door een theorie op te stellen over de relatie tussen *oorzaak* (invoering van de wet) en *gevolg* (impact op plegen financieel-economische delicten).²⁴ De theorie over de relatie tussen oorzaak en gevolg moet opgevat worden als verschillende stappen die van een input leiden tot het beoogde en verwachte doel.²⁵

²³ Carolien Klein Haarhuis & Annemarije Oosterwaal, Handvatten voor evaluaties van effectiviteit, <https://www.kcwj.nl/sites/default/files/attachments/handvatten-voor-evaluaties-van-effectiviteit.pdf>.

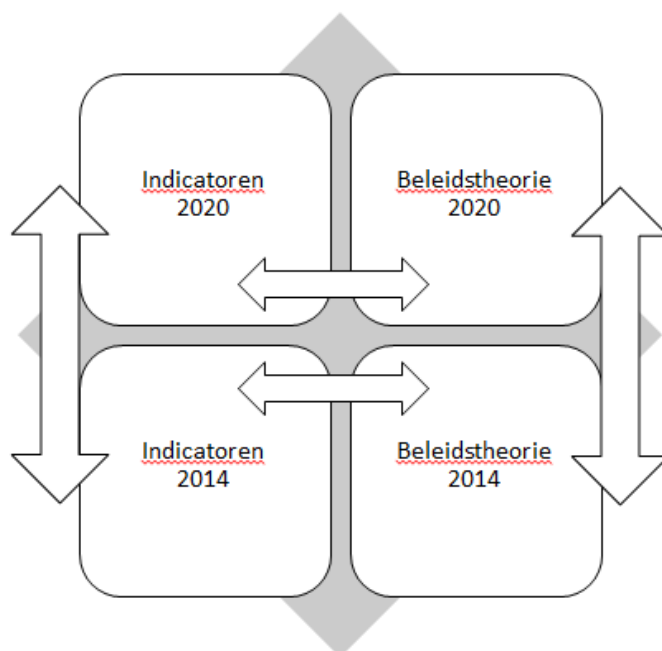
²⁴ Leeuw, F. L., & Donaldson, S. (2015). Theory in evaluation: Reducing confusion and encouraging debate; in: *Evaluation*, 21, 467-480. De auteurs maken onderscheid tussen 2 typologieën. Typologie 1 bestaat uit een aantal varianten van de beleidstheorie (programma theorie, implementatie theorie, Theory of Change), typologie 2 omvat wetenschappelijke theorieën die in staat zijn de gevolgen van het beleid te verklaren.

²⁵ Beach, D. & R.B. Pedersen (2013) *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Met de ontwikkelde theorie kan vervolgens plausibel gemaakt worden of het empirisch geconstateerde effect (verschil tussen nulmeting en effectmeting op vooraf geformuleerde indicatoren) veroorzaakt is door de invoering van de wet.²⁶

Bovenstaand kan als volgt schematisch weergegeven worden:

Tabel 1-1 Schematische weergave onderzoeksoopzet nulmeting



De beleidstheorie en indicatoren moeten met elkaar in verbinding staan. De beleidstheorie geeft aan op welke werkzame mechanismen het beleid is gebaseerd en onder welke voorwaarden het beleid wordt geacht te werken. Om de beleidstheorie te toetsen dienen hier indicatoren aan verbonden te worden. De nulmeting brengt daartoe zowel de beleidstheorie als de indicatoren en de waarde op deze indicatoren in 2014 in kaart. Teneinde uitspraken te doen over de effectiviteit, resultaten en uitvoerbaarheid van de wet wordt in 2020 vergeleken:

- de feitelijke werking van het stelsel en de ervaringen van de actoren enerzijds en de verwachtingen ten aanzien van de verruiming in 2015 anderzijds: toetsing van de beleidstheorie;

²⁶ Een dergelijke onderzoeksoopzet is een afgeleide van verschillende methoden: *process-tracing* (bv. D. Beach en R.B. Pedersen (2013) *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press), *realistic evaluation* (bv. R. Pawson en N. Tilley (2004) *Realistic evaluation*. London: Sage) en *contribution analysis* Zie bijv.. John Mayne (2008) *Contribution Analysis: An approach to exploring cause and effect*, ILAC Brief 16).

- de waarde van de indicatoren op de verschillende relevante schakels in de keten in 2020 resp. 2014.

1.5 Uitvoerbaarheid, resultaat en effectiviteit

1.5.1 Uitvoerbaarheid

De evaluatie in 2020 moet onder andere de mate van uitvoerbaarheid van de wet vaststellen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is niet expliciet omschreven wat onder het begrip uitvoerbaarheid moet worden verstaan. In onze visie kent uitvoerbaarheid een voorwaardelijke (organisatorische) en een juridisch inhoudelijke component. Voorwaardelijk voor de uitvoering is bijvoorbeeld de kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit in de strafrechtsketen. Als opsporing leidt tot meer vervolgingen, moet er bij het OM capaciteit zijn om hiertoe over te gaan. Ook expertise is voorwaardelijk voor de uitvoerbaarheid. Als het hieraan ontbreekt, zal de wet minder effect hebben. Juridisch inhoudelijke uitvoerbaarheid omvat bijvoorbeeld de juridische begrijpelijkheid van de wijzigingen (eenvoudiger en beter bruikbare delictsomschrijvingen die een bijdrage aan de verhoging van de pakkans moeten leveren). In evaluatie termen wordt de mate van uitvoerbaarheid gemeten op het niveau van de *activiteiten*.

De nulmeting moet met name in kaart brengen op welke onderdelen eventuele knelpunten in de uitvoerbaarheid kunnen worden geconstateerd in de periode voor 2014 en in hoeverre de verruiming wordt geacht deze knelpunten te verminderen resp. op te lossen.

1.5.2 Resultaten en effectiviteit

In de tweede plaats moet de evaluatie in 2020 een oordeel geven over de behaalde resultaten van de wet. Voor de nulmeting betekent dit dat a) de verwachte resultaten geformuleerd moeten worden en b) de stand van zaken met betrekking tot de resultaten van de strafrechtsketen per 2014 gegeven moet worden. In evaluatie-termen staan resultaten gelijk aan *output*. De output zijn de directe resultaten van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Deze hebben betrekking op elk van de activiteiten in de strafrechtsketen: het aantal opsporingen per delictscategorie, vervolgingen en veroordelingen voor financieel-economische criminaliteit. Ten behoeve van de evaluatie zal de nulmeting de stand van zaken met betrekking tot het bestrijden van financieel-economische criminaliteit voorafgaand aan de invoering van de wet, in kaart brengen.

In de laatste plaats moet in 2020 de effectiviteit van de wet geëvalueerd worden. De effectiviteit legt een relatie tussen de maatregelen en het beoogde doel. Daarbij gaat het om de veranderingen in pakkans, winstgevendheid en

strafzwaarte bij financieel-economische criminaliteit. In evaluatietermen wordt de effectiviteit van een interventie bepaald door mate waarin de beleidsdoelen gerealiseerd zijn.

1.6 Scope van de nulmeting

Financieel-economische criminaliteit is een veel omvattende criminaliteitsvorm. In veel gevallen gaat het om het misbruik van het financiële systeem voor oneigenlijke doelen. Voorbeelden zijn witwassen, corruptie, financiering van terrorisme, en/of schending van vertrouwen, zoals handel met voorwetenschap, verduistering, oplichting en valsheid in geschrifte. Daarbij hoeft niet altijd sprake te zijn van een strafbaar feit. Er zijn gedragingen die financieel-economisch van aard zijn, maar bestuursrechtelijk en/of civielrechtelijk afgedaan worden. De scope van dit onderzoek beperkt zich tot de strafbare gedragingen waar de wet betrekking op heeft: misbruik van gemeenschapsgeld, ambtelijke en niet-ambtelijke corruptie, witwassen en WED overtredingen. Daarbij moet opgemerkt worden dat financieel-economische criminaliteit ten minste, maar niet uitsluitend deze gedragingen omvat.

Financieel-economische criminaliteit is daarbij ook een dynamisch begrip. Door de jaren heen dienen zich nieuwe verschijningsvormen aan (cybercrime, vastgoedfraude, milieucriminaliteit). Adequate bestrijding van financieel-economische criminaliteit vraagt om samenwerking tussen een groot aantal verschillende partijen die zich bezig houden met het opsporen, vervolgen en bestrijden van financieel-economische criminaliteit.

Er is sprake van een rijk geschakeerd landschap. In Nederland houdt een groot aantal diensten en autoriteiten zich bezig met de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Dit betreft onder andere de Financial Intelligence Unit (FIU)-Nederland voor de melding en beoordeling van ongebruikelijke transacties, de politie en bijzondere opsporingsdiensten (o.a. FIOD), Inspectie SZW/SIOD, Inspectie Leefbaarheid en Transport, de Belastingdienst voor fiscale overtredingen en het Openbaar Ministerie (functioneel parket, landelijk parket, arrondissementsparket) voor de strafrechtelijke vervolging van dergelijke overtredingen en misdrijven.²⁷ Daarnaast zijn bij de handhaving van normoverschrijdend gedrag bij financieel economische criminaliteit instanties als AFM en DNB betrokken.

De verschillende partijen zijn betrokken in het onderzoek. Met een groot aantal van hen zijn interviews afgenomen (zie ook paragraaf 1.8).

²⁷ De aanpak van financieel-economische criminaliteit door De Nederlandse Bank. DNB factsheet.

1.7 Veranderingen in de context

Het is verleidelijk op basis van een (kwantitatieve) vergelijking met de nulmeting in de evaluatie van 2020 uitspraken te doen over de effectiviteit en het doelbereik van de wet. We zouden met een dergelijke aanpak echter miskennen dat ook veranderingen in de context positief of negatief kunnen bijdragen aan de doelstellingen die in de wet worden benoemd. Het is daarom relevant deze veranderingen in beeld te brengen teneinde een betrouwbaar beeld te kunnen krijgen van de bijdrage van de beleidsinterventie.

1.7.1 Veranderingen in de capaciteit

Naar aanleiding van het Versterkingsprogramma financieel-economische criminaliteit is een intensivering van de opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit in gang gezet. Onder meer de politiecapaciteit en de capaciteit bij de FIOD en OM zijn uitgebreid. Vanaf 2013 is jaarlijks € 20 miljoen extra financiering beschikbaar gesteld, onder andere ten behoeve van het 'afpakken' van criminele winsten. Deze veranderingen zijn mede van invloed op de bestrijding van financieel-economische criminaliteit en kunnen aldus bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de wet.

1.7.2 Veranderingen in het punitieve klimaat

Voor de beoordeling van de effectiviteit van de wetswijziging is het relevant dat we ons realiseren dat de interventie niet op zichzelf staat en dat de uitvoeringspraktijk gericht op een aantal doelstellingen uit de wet (bijv. hogere straffen) reeds eerder in gang is gezet. Huisman ziet de verruiming als een illustratie van het fenomeen van de 'punitieve turn' die eerder kon worden waargenomen bij de reguliere vormen van criminaliteit en die nu met vertraging de financieel-economische criminaliteit lijkt te hebben bereikt.²⁸ Aanwijzingen hiervoor zijn de vonnissen in de Klimopzaak waarbij bestuurders en ondernemers tot zware gevangenisstraffen voor fraude werden veroordeeld, de opgaande lijn in de hoogte van de transactiebedragen die ondernemingen wegens financieel-economische criminaliteit hebben moeten betalen²⁹ en de herinvoering van de individuele aansprakelijkheid van bestuurders naast het bestraffen van de onderneming.

²⁸ Huisman, W. (2016). Een punitieve turn bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit?, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 4, 191-193.

²⁹ Huisman verwijst naar de transactiebedragen die opliepen van € 8 miljoen voor Ahold (boekhoudfraude) in 2004, naar € 70 miljoen euro in 2013 voor de Rabobank (LIBOR-fraude) en vervolgens doorstegen naar € 240 miljoen in 2014 voor SBM (omkoping van ambtenaren in het buitenland) om een voorlopig hoogtepunt te bereiken in 2017 met de transactie van € 400 miljoen door VimpelCom wegens omkoping bij het verkrijgen van gsm-licenties in Oezbekistan.

Beckers wijst er op dat de veranderingen in het punitieve klimaat niet alleen doorwerken in het strafrecht, maar ook de aandacht voor de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke aanpak doen toenemen. De bestuurlijke handhaving is de laatste jaren verder versterkt en het punitief bestuursrecht en het strafrecht groeien steeds meer naar elkaar toe waarbij het onderscheid tussen beide handhavingssystemen aan het vervagen is.³⁰ Het Openbaar Ministerie hanteert de laatste jaren niet langer het klassieke principe van het strafrecht als ‘ultimum remedium’, maar herdefinieert het strafrecht als ‘optimum remedium’ waarbij het strafrecht wordt ingezet waar het grootste effect kan worden bereikt in samenhang met andere handhavingsmiddelen.³¹ Van Wingerde en Van de Bunt wijzen erop dat de opkomst van de bestuurlijke handhaving niet in de plaats komt van de strafrechtelijke aanpak, maar als een verbreding van die aanpak moet worden gezien, waarbij verschillende interventies aanvullend kunnen werken.³²

1.8 Onderzoeksmethoden en analyse technieken

De verschillende onderzoeksvragen worden met een combinatie van onderzoeksmethoden en technieken beantwoord, zowel kwantitatief als kwalitatief. De inzet van ‘mixed methods’ verhoogt de betrouwbaarheid van de uitkomsten. We maken gebruik van literatuuronderzoek, interviews en analyse van registratiebestanden.

Literatuurstudie

Het doel van de literatuurstudie is tweeledig. In de eerste plaats is het doel van de literatuurstudie de beleidstheorie te reconstrueren waarbij ook aandacht is voor context, mogelijke andere factoren en mogelijke nadelen, risico’s en knelpunten (onderzoeksvraag 1 tot en met 3). Daartoe worden alle documenten bestudeerd die aan de behandeling van de wet ten grondslag liggen (o.a. de kamerstukken beginnend met kenmerk 33 685, inclusief het Nader Rapport Wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijden financieel-economische criminaliteit³³ en de

³⁰ Beckers, J.J.H. (2017). Tussen ideaal en werkelijkheid. Een empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. Zie ook: B.F. Keulen en H.E. Bröring (2017). Sancties in het strafrecht en het bestuursrecht, Paris.

³¹ Huisman, W. & B.C.M. Waaijer (2017). De notaris als doelwit in het vizier, Schiet het Openbaar Ministerie altijd raak? WPNR 7164, 707- 713.

³² Wingerde van, C.G & H.G. van de Bunt (2017). Geëiste en opgelegde straffen bij de strafrechtelijke afhandeling van georganiseerde criminaliteit, Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, p.90.

³³ Raad van State, Nader Rapport Wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijden financieel-economische criminaliteit, 402046, 25 juni 2013,

adviezen die over het wetsvoorstel zijn uitgebracht van de Raad van State, Raad van Korpschefs, Platform BOD, College van PG's, Nederlandse Vereniging van Rechtspraak (NVvR), Raad voor de rechtspraak (Rvdr), Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)).

Tevens zijn wetenschappelijke beschouwingen over de wet bestudeerd. Hiernaar is gezocht in rechtswetenschappelijke tijdschriften³⁴ en met *google scholar* in het algemeen. Daarbij is zowel gezocht op de titel van de wet als specifiek naar de individuele wetswijzigingen. In de bij dit rapport gevoegde literatuurlijst is een overzicht van alle gebruikte literatuur terug te vinden.

In de tweede plaats heeft de literatuurstudie tot doel in de literatuur op basis van de beleidstheorie aanknopingspunten te vinden voor het formuleren van indicatoren (onderzoeksvraag 4). We proberen een beeld te krijgen van mogelijke operationalisaties die in de wetenschap worden gebruikt om de uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit van het bestrijden van financieel-economische criminaliteit te meten.

Interviews

In het gesprekken met vertegenwoordigers van het ministerie van J&V en met andere actoren in het veld, die betrokken zijn bij de opsporing, vervolging en bestrafing is de beleidstheorie verdiept en getoetst. De keuze van de gesprekspartners is gebaseerd op de mate waarin zij betrokken zijn bij het opsporen, vervolgen, dan wel bestraffen van de financieel-economische feiten waar de wetswijziging op ingrijpt.

In de gesprekken is het veronderstelde probleem waarvoor de wetswijziging een oplossing biedt besproken met de actoren in het veld. Hen is gevraagd in welke mate zij de probleemanalyse herkennen en in welke mate de oplossing in de vorm van de wetswijziging hen al dan niet in staat stelt het probleem adequaat aan te pakken. Daarnaast zijn deze gesprekken gebruikt om de beschikbaarheid van gegevens te inventariseren en relevante indicatoren te toetsen op hun zeggingskracht, betrouwbaarheid en validiteit.

Het doel van de interviews is niet om een representatief beeld op te halen, maar om op basis van achtergrond gesprekken inzicht te krijgen in de veronderstelde

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/15/nader-rapport-inzake-verruiming-mogelijkheden-bestrijding-financieel-economische-criminaliteit>.

³⁴ In de volgende tijdschriften is gezocht naar relevante publicaties tussen 1 januari 2013 en 1 januari 2017:

- Tijdschrift Bijzonder Strafrecht en Handhaving;
- Tijdschrift voor Sanctierecht en Onderneming;
- Tijdschrift voor Criminologie;
- Tijdschrift voor onderneming en strafrecht in praktijk;
- Delikt en Delinkwent.

effectiviteit van de wetswijziging. In totaal zijn voor dit onderzoek 23 interviews afgenomen. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners.

Gegevensverzameling

Ten behoeve van de beantwoording van onderzoeksvraag 6 (Hoe was, aan de hand van de verzamelde gegevens, in 2014 de stand van zaken ten aanzien van het bestrijden van financieel-economische criminaliteit?) zijn beschikbare gegevens verzameld en op basis van deze gegevens relevante indicatoren van een waarde voorzien.

De gegevensverzameling richt zich op de partijen die in de opsporing, vervolging en bestrafing gericht zijn op die financieel-economische feiten die door de wetswijziging zijn aangepast. In concreto zijn dit de politie, FIOD en Rijksrecherche voor de opsporing, het OM voor de vervolging en de rechtspraak voor de strafrechtelijke afdoening. Ten behoeve van de gegevensverzameling zijn gesprekken gevoerd met een aantal beoogde data-leveranciers: de Raad voor de Rechtspraak, het OM, CBS, de FIOD, de Rijksrecherche en de politie. In deze gesprekken zijn de beschikbaarheid en geschiktheid van opsporings-, vervolgings- en afdoeningscijfers voor de nulmeting aan de orde gekomen. Op basis van deze gesprekken zijn de indicatoren nader uitgewerkt en gespecificeerd, zodanig dat de beoogd data-leveranciers de benodigde cijfers konden samenstellen.

Uit deze gespreksronde bleek dat de *Fact Factory*³⁵ van het OM de benodigde registratiegegevens kon leveren.³⁶ De Fact Factory registreert zowel de zaken die het OM in behandeling heeft als de afdoening daarvan door de rechter. De registratiesystemen van de Raad voor de rechtspraak zijn grotendeels gebaseerd op de registratiecijfers van het OM. Daarnaast worden zaken die de Rijksrecherche en de FIOD in opsporing nemen ook geregistreerd bij het OM, c.q. zaken worden door het OM en de Rijksrecherche, respectievelijk de FIOD samen in opsporing genomen.

Zaken die de politie in opsporing heeft worden pas bij het OM geregistreerd, indien de politie deze overdraagt aan het OM. Daarom zijn aanvullend op de cijfers van het OM opsporingscijfers opgevraagd bij de politie. Gebleken is dat de opsporingscijfers van de politie niet aansluiten resp. niet aangesloten kunnen worden op de cijfers van het OM, omdat de politiecijfers gebaseerd zijn op een

³⁵ De Fact Factory beheert de registratiesystemen van het OM.

³⁶ In dit onderzoek zijn de OM gegevens niet op hun juistheid en betrouwbaarheid getoetst. Van Wingerde en van de Bunt (2017) wijzen erop dat gegevens uit verschillende databronnen (RvdR, OM, OBJD, rechtspraak.nl) soms lacunes en inconsistenties bevatten en soms moeilijk met elkaar te vergelijken zijn.

maatschappelijke classificatie en de OM cijfers op wetsartikelen. Dat betekent dat de cijfers van de politie voor de nulmeting buiten beschouwing zijn gelaten.

Ten slotte hebben wij cijfers ontvangen van de Hoge Raad over de doorlooptijden van zaken omtrent het verschoningsrecht die de Hoge Raad behandelt.

1.9 Leeswijzer

In hoofdstuk twee van dit rapport staan onderzoeksvragen 1, 2 en 3 centraal:

1. Wat is de beleidstheorie van elk van de onderdelen waar de wet betrekking op heeft? Hoe wordt elk onderdeel dat de wet wijzigt verondersteld in de praktijk bij te dragen aan de doelstelling van de wet? Welke mogelijke andere effecten gaan uit van de wet?
2. Welke mogelijk andere factoren zijn in de praktijk van invloed op het beoogde effect?
3. Welke nadelen, risico's en mogelijke knelpunten van de doorgevoerde wijzigingen werden genoemd vóór of bij de invoering? Wat zegt dit over de verwachte uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit van de wet?

In hoofdstuk drie gaat het om onderzoeksvraag 4:

4. Welke indicatoren kunnen geformuleerd worden voor elk van de onderdelen waar de wet onder andere betrekking op heeft, die iets zeggen over de stand van zaken van de bestrijding van financieel economische criminaliteit in termen van uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit?

In hoofdstuk vier op onderzoeksvragen 5 en 6:

5. Welke gegevens zijn beschikbaar om een beeld te vormen van de situatie in 2014?
6. Hoe was, aan de hand van de verzamelde gegevens, in 2014 de stand van zaken ten aanzien van het bestrijden van financieel-economische criminaliteit?

In hoofdstuk vijf gaan we in op onderzoeksvragen 7 en 8:

7. Welke gegevens zijn niet beschikbaar, maar wel noodzakelijk om in 2020 een adequaat oordeel te geven over de bijdrage van de wet aan de uitvoerbaarheid, de resultaten en de effectiviteit van de wet?
8. Op welke wijze en door wie zouden deze ontbrekende gegevens geregistreerd moeten worden ten behoeve van de toekomstige evaluatie?

2 Achtergrond en beoogde werking van de wet

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we allereerst antwoord op onderzoeksvraag 1: *Wat is de beleidstheorie van elk van de onderdelen waar de wet betrekking op heeft?* Een bekende definitie van een beleidstheorie is “het geheel aan veronderstellingen van een actor dat aan een beleid ten grondslag ligt”³⁷. Een beleidstheorie beschrijft de motivering voor het beleid, de ingezette middelen en instrumenten, de doelen van het beleid en de verwachte werking van het beleid in de praktijk.

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidstheorie. Hierbij gaat het om de reconstructie van de achterliggende motivering voor de wetwijziging en vooronderstelling over de werking van het beleid. Meestal is beleid gebaseerd op een bepaalde probleemanalyse. Deze analyse vormt vaak de motivering om het beleid in te voeren. Beleidsmakers hebben bepaalde vooronderstellingen over gedragsreacties van de subjecten van beleid en ideeën over uitvoeringsvormen voor de beleidsmaatregelen.

In dit hoofdstuk komt ook aan bod de discussie over de (veronderstelde werking van de) wijzigingen die de wet doorvoert. De discussie gaat over andere factoren die van invloed zijn (onderzoeksvraag 2) en nadelen, risico’s en mogelijke knelpunten (onderzoeksvraag 3). Meer in het algemeen gaat de discussie over de mate waarin de (veronderstelde) werking van de wet logisch en consistent is. We putten uit academische literatuur en de gevoerde interviews (zie bijlage 1 voor de lijst met respondenten).

2.2 Beleidstheorie wetwijziging op hoofdlijnen

2.2.1 Motivering voor en doel van de wet

Aanleiding voor het invoeren van de wet is de hypothese dat de aantrekkingskracht van financieel-economische criminaliteit groot is. Met de wet

³⁷ Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.

wordt beoogd de aantrekkingskracht die uitgaat van financieel-economische criminaliteit te beperken en daarmee de maatschappelijke schade van dit type criminaliteit te verminderen.³⁸ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel worden drie oorzaken van de grote aantrekkingskracht aangewezen. Deze is gelegen in (de combinatie van) hoge winsten, een geringe pakkans en verhoudingsgewijs lage straffen waarmee dit type delicten wordt bedreigd.³⁹ Hierover wordt in de memorie van toelichting gesteld (Ibid.):

- Financieel-economische criminaliteit kan uiterst lucratief zijn. Onder andere fraude, omkoping en witwassen oefenen daarom aantrekkingskracht uit op daders uit zowel het criminele milieu als ook uit reguliere economische sectoren.
- In de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet heeft het kabinet de bestrijding van financieel-economische criminaliteit in de praktijk reeds geïntensiveerd. De pakkans is echter nog te gering en ontmoedigt potentiële plegers van financieel-economische criminaliteit onvoldoende.
- Ook de straffen voor het plegen van financieel-economische criminaliteit ontmoedigen onvoldoende. In de memorie van toelichting staat dat “met een intensivering van de opsporing en vervolging [...] niet alle prikkels tot het plegen van deze delicten weggenomen [worden]. Zo werkt het vooruitzicht van lage straffen calculerend gedrag in de hand. Daders van financieel-economische delicten kunnen vaak eenvoudig lucratieve strafbare feiten plegen en laten zich in dat verband niet ontmoedigen door het vooruitzicht van een boete of (voorwaardelijke) vrijheidsstraf van korte duur.”⁴⁰

Het kabinet wil dat de situatie van de winstgevendheid van, geringe pakkans bij en lage straffen voor financieel-economische criminaliteit, tot het verleden gaat behoren. Daarom zijn wijzigingen doorgevoerd die een verruiming beogen van de mogelijkheden voor opsporing, vervolging en adequate bestraffing van dit soort feiten (zie paragraaf 2.2.2 en verder voor een toelichting bij de doorgevoerde wijzigingen). Het adequater bestraffen wordt in deze zin niet als doel op zichzelf bedoeld, maar als middel om een doel te bereiken. De doelstelling van de wetgever sluit aan bij de zogeheten *relatieve strafrechttheorie* (Van Dijk et al. 2016). Volgens deze theorie is straf geen doel op zichzelf, maar slechts een middel om andere doelen te bereiken, in het bijzonder het voorkomen van strafbare feiten in de toekomst. Bijvoorbeeld door generale en speciale preventie door afschrikking.

³⁸ Kamerstukken II, 33 685, nr. 3, 2013.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid., pp. 1-2.

Daarnaast beoogt de wet zwaardere bestraffing van financieel-economische criminaliteit mogelijk te maken. Verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit werden dusdanig 'laakbaar' geacht dat hier een zwaardere strafbedreiging voor dient te gelden (*Kamerstukken II, 33 685, nr. 3, 2013*). Dit doel sluit aan bij een andere traditie in de strafrecht theorie: de *absolute straftheorie* (Van Dijk et al. 2016). Volgens deze theorie ligt de zin en rechtvaardiging van de straf uitsluitend in de vergelding. Onderliggend principe is het *ius tallionis*; 'oog om oog, tand om tand'. Een misdaad heeft een inbreuk gemaakt op de rechtsorde. De dader wordt gestraft, omdat hij iets heeft misdaan. Zijn misstap moet door leedtoevoeging teniet worden gedaan, opdat de rechtsorde wordt hersteld en/of gerechtigdheid plaatsvindt.

Een strafrechtelijke sanctie is hier doel en middel tegelijk: met de oplegging is de balans hersteld en is het doel bereikt. De straf blijft in deze visie geheel vrij van doelmatigheidsoverwegingen. Zij is uitsluitend bedoeld als leedtoevoeging ter vereffening van de verwijtbare schending van de rechtsorde. Of een straf nog verdere effecten bereikt is vanuit deze theorie niet relevant. Hoewel deze rechtvaardiging volgens de strafrechtstheorie alleen geldt voor straffen en niet voor strafrechtelijke maatregelen, laat onderzoek zien dat maatregelen wel als punitief kunnen worden beleefd. In de rechtvaardiging van maatregelen kunnen soms ook elementen van de absolute theorie worden herkend. Bijvoorbeeld omtrent de ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen: 'misdad mag niet lonen' is dan het uitgangspunt.

Uit interviews met bij het wetsontwerp betrokken medewerkers van het ministerie van Justitie blijkt daarnaast dat aanleiding voor de wet zowel praktisch als politiek was en dat internationale overwegingen ook hebben meegespeeld:

- Op verschillende niveaus werd een probleem ervaren met het opsporen en bestraffen van financieel-economische criminaliteit, ook vanuit de *praktijk*. Het instrumentarium werd onvoldoende geacht om financieel-economische criminaliteit adequaat te bestrijden.
- Vanuit de *politiek* was er de roep om een signaal af te geven dat financieel-economische criminaliteit net zo verwerpelijk is als andere ernstige vormen van criminaliteit. Met het verhogen van de maximum strafbedreiging werd duidelijk gemaakt dat ernstige normovertredingen in het strafrecht horen. De politieke stroming tijdens de crisis van 2008 en de jaren daarna leidde eveneens tot een strengere houding tegenover normovertredingen op financieel-economisch terrein (o.a. op misbruik gemeenschapsgeld en corruptie).
- *Internationale* ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan deze wet gaven eveneens aanleiding om de bestrijding van financieel-economische criminaliteit van betere instrumenten te voorzien. Op een aantal gebieden waren de maximumstrafbedreigingen in Nederland 'mild' vergeleken met

andere Europese landen. Met name rapporten van FATF, OECD en het Greco-rapport van de Raad van Europa wezen hierop.

2.2.2 De wetswijzigingen: drie clusters

De wet wijzigt tien onderdelen in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.⁴¹ Deze onderdelen kunnen worden geclusterd in een drietal categorieën :

- 1) procedurele verruimingen;
- 2) verzwaring van de geldende strafmaat;
- 3) verruiming van de strafbaarstelling.

De specifieke wijzigingen die de wet doorvoert beschrijven wij in de volgende paragrafen. Doel van de wetgever is dat deze wijzigingen in samenhang de hoge winstgevendheid, geringe pakkans en verhoudingsgewijs lage straffen waarmee het plegen van financieel-economische delicten worden bedreigd, aanpakken. Per wijziging wordt eerst op hoofdlijnen aangegeven wat de wet heeft gewijzigd met welk doel. Daarna wordt dieper ingegaan op de motivatie voor de specifieke wijziging en de doelstelling teneinde een bijdrage te leveren aan de doelstelling van de wetgever. Daarbij wordt ook een reflectie gegeven op basis van bestudering van de vakliteratuur en gevoerde interviews. In paragraaf 2.6 wordt de samenhang tussen de verschillende wijzigingen behandeld.

2.3 Procedurele verruimingen

De wet voorziet in twee procedurele verruimingen. In de eerste plaats gaat het om het aanpassen van de beklagprocedure omtrent inbeslagneming van gegevens en stukken van verschoningsgerechtigden. In de tweede plaats gaat het om een beperking van de kostenaftekregeling bij ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Opmerking verdient dat beide wijzigingen betrekking hebben op strafzaken in het algemeen, niet uitsluitend op financieel-economische criminaliteit.

2.3.1 Snellere beklagprocedure tegen inbeslagneming

In onderzoek naar financieel-economische criminaliteit komt niet zelden de situatie voor dat de officier van justitie of de rechter-commissaris in het kader van een opsporingsonderzoek stukken in beslag wil nemen die mogelijk vallen onder het verschoningsrecht van personen die zich op een functioneel beroepsgeheim kunnen beroepen. De wetgever ziet de procedure omtrent het in beslag nemen van stukken van verschoningsgerechtigden als knelpunt, omdat de

⁴¹ Buiten beschouwing zijn gebleven de niet voor de nulmeting relevant geachte wijzigingen in de Uitleveringswet, Wet inkomstenbelasting en de Aanbestedingswet.

procedure een lange doorlooptijd kent: “indien de rechter-commissaris oordeelt dat stukken van de advocaat of notaris in beslag mogen worden genomen, [worden] deze meestal niet ter beschikking van de officier van justitie [...] gesteld, maar worden [deze] verzegeld. Er wordt gewacht of de geheimhouder tegen de beslissing van de rechter-commissaris een klaagschrift indient bij de rechtbank – conform artikel 552a Sv –, en zo ja, totdat op dit klaagschrift is beslist. [...] Omdat tegen de beschikking van de raadkamer in beklagzaken tevens cassatieberoep kan worden ingesteld bij de Hoge Raad, betekent dit in de huidige praktijk dat het vaak lang duurt – soms meer dan een jaar – alvorens er sprake is van een definitieve beslissing over kennisneming.”⁴²

Per 2015 zijn de termijnen ingeperkt voor het indienen van een klaagschrift tegen een beslissing van de rechter-commissaris (veertien dagen), voor de beslistermijn van het gerecht (dertig dagen) en voor de uitspraak bij cassatieberoep (negentig dagen). Deze termijnen zijn opgenomen in het Wetboek van Strafvordering (artikel 98, 552a en 552d).

Motief

Uit de adviezen met betrekking tot het wetsvoorstel bleek volgens de toenmalig minister dat het probleem van de lange doorlooptijden breed werd herkend en dat dit zich voornamelijk doet voelen in opsporingsonderzoek naar financieel-economische criminaliteit⁴³. De wet tracht dit probleem aan te pakken door termijnen in te voeren.

Doelstelling

Door invoering van de termijnen zou de officier van justitie sneller toegang hebben tot in beslag genomen gegevens van verschoningsgerechtigden, dan wel sneller afwijzing van het verzoek tot kennisneming ontvangen. De procedure omtrent de wijze waarop het verschoningsrecht wordt getoetst is niet aangepast. Door versnelling van de procedure zou opsporingsonderzoek bij financieel-economische criminaliteit geen/minder vertraging oplopen waardoor ook meer zaken van financieel-economische criminaliteit onderzocht kunnen worden. Het verbeteren van de opsporingspraktijk draagt, zo is de veronderstelling, zo ook bij aan het vergroten van de pakkans.

⁴² *Kamerstukken II, 33 685, nr. 3, 2013, p. 10.*

⁴³ Nader Rapport Wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijden financieel-economische criminaliteit, 402046, 2013, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/15/nader-rapport-inzake-verruiming-mogelijkheden-bestrijding-financieel-economische-criminaliteit>.

Reflectie

De wetgever veronderstelt dat opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit (sterk) wordt beïnvloed door de procedures omtrent het verschoningsrecht en de doorlooptijden van de beklagprocedure. De beslissing over beschikbaarstelling van inbeslaggenomen gegevens van verschoningsgerechtigden aan de officier van justitie neemt in de praktijk veel tijd – soms tot meer dan een jaar – in beslag. Hierdoor kon onder andere de opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit grote vertraging oplopen.

Respondenten van zowel de FIOD als het OM geven inderdaad aan dat het verschoningsrecht voor grote vertragingen zorgt, wat een knelpunt is in het opsporingsonderzoek. Dit manifesteert zich onder andere in het beslag op de capaciteit bij de opsporingsdiensten (waarbij het OM bij financieel-economische criminaliteit ook een grote rol heeft in het opsporingsonderzoek). Vertraging als gevolg van lange doorlooptijden in het geval van inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden zorgt er voor dat het onderzoek stil wordt gelegd en dat de opsporingsdiensten een nieuw onderzoek starten, waarna onderzoekers zich niet meer volledig kunnen richten op één onderzoek of als de stukken vrijgegeven worden de capaciteit al belegd is.

Hoewel het knelpunt van de lange doorlooptijden herkend wordt, wordt ook de vraag gesteld of de gestelde termijnen in de praktijk hanteerbaar zijn. Borgers en Kooijmans (2013) wijzen op het feit dat kwesties omtrent verschoningsrecht over het algemeen complexe vraagstukken opleveren. Dit geldt volgens hen voor de rechter-commissaris die niet beschikt over duidelijke procedurele richtlijnen of beoordelingscriteria waarop hij zich dient te baseren in zijn beslissing tot inbeslagneming of kennisneming van stukken. Het geldt ook voor rechters die moeten beoordelen of stukken vrijgegeven dienen te worden ter kennisneming. De auteurs pleiten voor goede organisatorische maatregelen en ondersteuning en inhoudelijke richtlijnen. Zonder deze is het volgens hen de vraag of de gestelde termijnen hanteerbaar zijn.

Verschillende van de interviewrespondenten geven daarnaast aan dat het probleem van de lange doorlooptijden door de wetwijziging weliswaar aangepakt is, maar dat de regeling niet waterdicht is en termijnoverschrijdingen zeker nog zullen voorkomen.

2.3.2 Beperking kostenaf trek

Een tweede aanpassing beoogt de kosten die in aanmerking komen voor aftrek van het wederrechtelijk verkregen voordeel te beperken. Het doel van het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel is de dader terug te

brengen in de (financiële) positie die hij had voordat hij de strafbare feiten beging. In de tot 2015 geldende rechtspraak was het mogelijk kosten die gemaakt zijn ten behoeve van het plegen van criminele activiteit(en) in mindering te brengen van crimineel verkregen voordeel. Ook de kosten die op zichzelf strafbaar handelen betreffen of de aanschaf van voorwerpen die in aanmerking komen voor onttrekking aan het verkeer of verbeurdverklaring – zoals lampen voor een hennepplantage – kunnen in aanmerking komen voor aftrek.

In het Wetboek van Strafrecht is als gevolg van de wetwijziging, aan artikel 36e een lid toegevoegd dat bepaalt dat kosten kunnen worden afgetrokken wanneer deze *redelijkerwijs* voor aftrek in aanmerking komen.

Motief

De toenmalig minister vond het onwenselijk dat kosten, bewust gemaakt voor het plegen van financieel-economische criminaliteit, in aanmerking komen voor kostenaftrek bij ontneming van wederrechtelijk vermogen.

Doelstelling

Beoogd resultaat van de wijziging is dat minder kosten worden afgetrokken bij de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit zal resulteren in hogere ontnemingsbedragen, wat bijdraagt aan het verminderen van criminele winsten als gevolg van financieel-economische criminaliteit.

Reflectie

Uit de memorie van toelichting en uit de interviews met bij het wetsontwerp betrokken medewerkers van JenV bleek dat de aanpassing van de aftrek van kosten bij ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel, politiek ingegeven is: het is onwenselijk dat kosten, bewust gemaakt voor het plegen van financieel-economische criminaliteit, in aanmerking komen voor kostenaftrek. De Tweede Kamer had gevraagd om dit aan te passen. In de vakliteratuur is opgemerkt dat de uiteindelijke wettekst geenszins noopt tot aanpassing van de reeds bestaande praktijk. De wettekst laat in de praktijk ruimte de tot 2015 geldende praktijk in stand te houden. De interviewrespondenten waren zich hiervan bewust. Zij verwachtten ‘mondjesmaat’ aanpassingen naar aanleiding van de wijziging in de kostenaftrek bij ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel.

In de vakliteratuur wordt gewezen op het punitieve karakter dat ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel zou kunnen ontwikkelen door toepassing van het redelijkheidscriterium. De ontnemingsmaatregel heeft als doel de verdachte terug te brengen naar de staat waarin hij of zij verkeerde vóór het plegen van het delict. Als eventueel gemaakte kosten in (direct) verband hiermee niet worden afgetrokken bij de ontneming, is de verdachte slechter af dan voor het plegen van

het delict.⁴⁴ De ontnemingsmaatregel kan daardoor een punitieve werking krijgen terwijl het een reparatoir instrument beoogt te zijn.⁴⁵

2.4 Strafmaatverzwaren

Vier wijzigingen verzwaren de maximumstrafbedreiging voor specifieke vormen van financieel-economische criminaliteit, zoals hiervoor gedefinieerd (p.28).

2.4.1 Invoering flexibel boeteplafond

In het Wetboek van Strafrecht is met de wetwijziging een bepaling toegevoegd aan artikel 23 (lid 7) die het mogelijk maakt rechtspersonen een hogere geldboete op te leggen. Voor rechtspersonen is een strafrechtelijke geldboete de enige mogelijke hoofdstraf. Tot 2015 was de hoogst mogelijke geldboete voor rechtspersonen een geldboete van de zesde boetecategorie. Per 2015 kan, indien voor een feit een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd en die boetehoogte geen passende bestraffing is, voor rechtspersonen een geldboete worden opgelegd tot tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaand aan de uitspraak of oplegging van de strafbeschikking.

Motief

Reden voor de invoering van een flexibel boeteplafond voor rechtspersonen ziet de wetgever in het feit dat de tot 2015 geldende boetemaxima onvoldoende afschrikkend waren: “Financieel-economische misdrijven worden vaak gepleegd door ondernemingen die beschikken over een, in verhouding tot privépersonen, groot vermogen. De draagkracht van rechtspersonen is daarom van belang bij beantwoording van de vraag of een geldboete voldoende afschrikkende werking bezit.”⁴⁶ Een tweede reden ziet de wetgever in het feit dat met de tot 2015 geldende boetemaxima onvoldoende recht deden aan de winstgevendheid van financieel-economische criminaliteit: “Het profijt [...] moet dus in verband worden gebracht met de strafdreiging.”⁴⁷ Ten slotte diende de verhoging ook tot het oplossen van de inconsistentie in de strafmaat in internationaal perspectief en in vergelijking tussen het strafrecht en het bestuursrecht. Zowel in omliggende landen als in het Nederlands bestuursrecht bestond de mogelijkheid al om hogere boetes op te leggen aan rechtspersonen.

⁴⁴ Rosing, M. E. (2014). Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel economische criminaliteit: werk aan de winkel! *Tijdschrift Onderneming & Strafrecht in de Praktijk* 7(8), 9-14.

⁴⁵ Borgers, M. J. en T. Kooijmans (2013). Het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit. *Delikt en Delinkwent* 8, 589-604.

⁴⁶ *Kamerstukken II*, 33 685, nr. 3, 2013, p 10.

⁴⁷ *Ibid.*

Doelstelling

Met de invoering van een flexibel boeteplafond voor rechtspersonen wordt beoogd potentiële daders te ontmoedigen.⁴⁸ Door een hogere maximumstrafbedreiging beoogt de wetgever dat er een preventieve werking uitgaat van deze straffen. Door een hogere maximumstrafbedreiging beoogt de wetgever bovendien beter uitdrukking te geven aan de winstgevendheid van financieel-economische criminaliteit.

Reflectie

Het voornaamste punt dat uit bestudering van de vakliteratuur naar voren komt is dat er in de praktijk geen noodzaak gevoeld wordt voor het mogelijk maken van het opleggen van hogere boetes voor rechtspersonen. In vakliteratuur wordt gesteld dat er al voor 2015 voldoende mogelijkheden waren voor het opleggen van adequate boetes. In het merendeel van de gevallen is het zo dat het delict door rechtspersonen meermaals, ofwel bedrijfsmatig, gepleegd wordt. Er kan dan een (maximale) boete opgelegd worden voor iedere keer dat het delict is gepleegd, zonder dat hier een plafond aan verbonden is.⁴⁹ Ook wordt beargumenteerd dat de voormalige boetemaxima in de praktijk niet werden geëist of opgelegd. Zelfs in gevallen waarbij cumulatie van boetes voor meerdere delicten mogelijk was, werd niet altijd het maximale boetebedrag geldend voor één delict opgelegd.⁵⁰ Uit de praktijk zou dus ook niet blijken dat er onvoldoende recht gedaan kon worden aan de draagkracht van de dader en de winstgevendheid van financieel-economische criminaliteit.

Geïnterviewde officieren van justitie betoogden dat zij, ook in vergelijking met het buitenland, erg weinig mogelijkheden hadden om in voorkomende gevallen tot een adequaat boetebedrag te komen. Hier refereerde de minister ook aan in de memorie van toelichting ter onderbouwing van de invoering van een flexibel boeteplafond voor rechtspersonen.

Naast het feit dat het nu minder tijdsintensief is hoge boetes te eisen, heeft het OM nu ook de mogelijkheid hogere geldboetes op te leggen in geval het OM overgaat tot een transactie of strafbeschikking. Zij hebben dan ook de verwachting dat boetes voor rechtspersonen zowel bij strafbeschikkingen en transacties, als opgelegd door de rechter omhoog zullen gaan.

⁴⁸ *Kamerstukken II, 33 685, nr. 3, 2013, pp. 9-10.*

⁴⁹ Doorenbos, D. R. (2014). Beboeting van rechtspersonen. *Strafblad 2*, 97-105.

⁵⁰ Rosing, M. E. (2012). Witteboorden criminelen harder aanpakken? Over nut en noodzaak van het conceptwetsvoorstel 'Verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit'. *Strafblad 4*, 317-320.

In de tweede plaats wordt de veronderstelde preventieve werking van een hoger boetemaximum in twijfel getrokken. Uit onderzoek blijkt dat bedrijven minder snel worden afgeschrikt door een boete dan door reputatieschade⁵¹ en dat de mogelijkheid tot het intrekken, ofwel niet verlengen, van een vergunning veelal wordt gezien als een effectievere vorm van preventie.⁵² Verschillende van de interviewrespondenten hebben ook twijfels geuit over de veronderstelde preventieve werking van een hoger boetemaximum. Zij stellen dat reputatieschade en pakkans een groter preventief effect hebben.

De praktische uitvoerbaarheid van een flexibel boetep plafond is eveneens in twijfel getrokken. Een boete gebaseerd op de jaaromzet van het voorgaande jaar kan er in praktische zin toe leiden dat de maximale strafoplegging voor hetzelfde feit, gepleegd door dezelfde dader, van jaar tot jaar sterk kan verschillen.⁵³ Daarnaast kan de keuze om de omzet van het voorgaande jaar te gebruiken in de bepaling van het boetep plafond, rechtspersonen stimuleren door te procederen. Dan wel indien de omzet in het voorgaande jaar relatief hoog uitviel, als in het geval de omzet laag uitviel in het jaar dat de rechtszaak is aangespannen, om zo een boete te minimaliseren.⁵⁴

Indien de moederonderneming een beleidsbepalende rol heeft gespeeld in het beleid van een dochteronderneming, kan na de wetswijziging de jaaromzet van de moeder worden opgeteld bij die van de dochter in het bepalen van de jaaromzet. Hierover kan vervolgens de maximale boete van 10 procent worden opgelegd. De vakliteratuur laat zich kritisch uit over het betrekken van de vermogenspositie van één rechtspersoon bij de strafrechtelijke vervolging van een andere rechtspersoon, zonder dat de eerstgenoemde verder een rol speelt in de procedure. Als de moederonderneming medeverantwoordelijk wordt gehouden voor een strafbaar feit, zou zij in beginsel als zelfstandig rechtssubject – als rechtspersoon - vervolgd moeten worden. Zij – de moederonderneming – heeft net als de dochteronderneming de presumptie van onschuld in te roepen (zie art. 6, lid 2 EVRM), welke geschonden wordt als een dochteronderneming veroordeeld wordt tot een boete waarin hun beider jaaromzet wordt meegenomen.⁵⁵

⁵¹ Karpoff, J.M., D. Scott Lee en G.S. Martin (2008). The cost to firms of cooking the books. *Journal of financial and quantitative analysis* 43(3), 581-612; Yeager, P.C. (2016). The elusive deterrence of corporate crime. *Criminology & Public Policy* 15(2), 439-451.

⁵² Borgers en Kooijmans (2013).

⁵³ Doorenbos (2014).

⁵⁴ Verhaert, J. (2015). Inwerkingtreding van de Wet Verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit: opgelet! *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving* 3, 89-97.

⁵⁵ Borgers en Kooijmans (2013).

2.4.2 Actualisatie en verzwaring strafmaat ambtelijke corruptie

Tot 2015 werd er in het strafrecht onderscheid gemaakt tussen ‘ambtelijk handelen dat *niet* in strijd is met de ambtsplicht als gevolg van omkoping’ (artikel 362 Sr, oud) en ‘ambtsstrijdig handelen als gevolg van omkoping’ (artikel 363 Sr). Omgekocht niet-ambtsstrijdig handelen werd bestraft met ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vijfde categorie. Omgekocht ambtsstrijdig handelen werd bestraft met maximaal vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Per 2015 is het onderscheid tussen niet-ambtsstrijdig en ambtsstrijdig handelen als gevolg van omkoping losgelaten. Artikel 362 uit het Wetboek van Strafrecht is per 2015 komen te vervallen en artikel 363 is zodanig aangepast dat het per 2015 elke vorm van handelen door een ambtenaar als gevolg van geldelijke beïnvloeding strafbaar stelt. Reden hiervoor was dat: “In de rechtspraak [...] inmiddels het onderscheid tussen handelen in strijd met de ambtsplicht en handelen dat niet strijdig is met de ambtsplicht steeds meer [wordt] gerelativeerd. Naar het oordeel van de rechter is er in bredere zin al vrij snel sprake van handelen in strijd met de ambtsplicht.”⁵⁶ In die zin is de wijziging een actualisatie van de wet.

Tegelijkertijd met deze actualisatie heeft de wetgever de maximumstrafbedreiging voor ambtelijke corruptie verzwared. Per 2015 geldt dat omgekocht ambtelijk handelen bestraft wordt met ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie.

Motief

Uit een analyse die de wetgever heeft gemaakt blijkt dat voor ambtelijke corruptie het in de meeste gevallen niet komt tot oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. De wetgever hoopt dat er een zekere signaalwerking uitgaat van de strafverhoging waarmee er een “adequate strafrechtelijke reactie” wordt gegeven.⁵⁷

Doelstelling

Beoogd wordt dat deze vorm van criminaliteit adequater bestraft wordt. Het zwaarder bestraffen van ambtelijke corruptie wordt in deze zin niet instrumenteel gezien, in de zin dat het bijdraagt aan het verminderen van de aantrekkelijkheid van het plegen van financieel-economische criminaliteit. Het zwaarder bestraffen

⁵⁶ *Kamerstukken II, 33 685, nr. 3, 2013, p. 6.*

⁵⁷ *Ibid.*

van deze vorm van criminaliteit is het doel op zichzelf (zie voor de betekenis van dit onderscheid p.36).

Reflectie

Naast het 'adequater' bestraffen van ambtelijke corruptie blijkt uit de vakliteratuur dat de wet de strafbaarstelling doet versimpelen en daarmee duidelijkheid schept. Voorheen waren er meerdere categorieën of typen corruptie waaronder een gedraging kon vallen, met de nieuwe wet is dit aantal teruggebracht.⁵⁸ Respondenten van het OM benoemen eveneens dit voordeel. In die zin kan de wijziging bijdragen aan de opsporing van ambtelijke corruptie en het verbeteren van de pakkans voor het plegen van dergelijke delicten.

Uit bestudering van de vakliteratuur en de interviews komt naar voren dat in de praktijk wordt getwijfeld aan de veronderstelde signaalwerking van de strafmaatverzwaringen. Geïnterviewde rechters kunnen niet beamen dat de hogere strafmaxima ook daadwerkelijk structureel hogere straffen tot gevolg zullen hebben. Bovendien is veelvuldig naar voren gebracht dat de maximale straf voor de bovengenoemde delicten zelden tot nooit wordt opgelegd. Daarom wordt getwijfeld aan de noodzaak van een verhoging van de geldende strafmaxima.⁵⁹

2.4.3 Strafverzwaring niet-ambtelijke corruptie

De wetgever heeft ook de maximumstrafbedreiging voor niet-ambtelijk corruptie verzaamd. Voor niet-ambtelijke corruptie gold tot 2015 een strafmaximum van 2 jaar gevangenisstraf. Per 2015 geldt een strafmaximum van vier jaar gevangenisstraf en geldboete van de vijfde categorie.

Motief

De verzwaring wordt onderbouwd door te verwijzen naar de gelijktijdige wijziging en uitbreiding van de delictsomschrijving van niet-ambtelijke corruptie (zie paragraaf 2.5.3). Door de uitbreiding van de delictsomschrijving is ook het te beschermen rechtsbelang gewijzigd doordat het toepassingsbereik is verruimd, stelt de wetgever.⁶⁰ Door de verruiming van het toepassingsbereik gaat niet langer alleen om "de interne relatie tussen werkgever en werknemer [...], maar

⁵⁸ Roomen, van, T. R. en E. Sikkema (2012). De strafbaarstelling van publieke en private corruptie: wat mag wel en wat mag niet? *Delikt en Delinkwent* 9, 792-804.

⁵⁹ Kooijmans, T. en M. J. Borgers (2012). Doorpakken bij het afpakken? Over de aftrek van kosten, de flexibilisering van het boete plafond en de verhoging van de strafmaxima van de witwasdelicten, ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit. *Delikt en Delinkwent* 8, 683-701; Verhaert (2015).

⁶⁰ Nader rapport wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding financieel economische criminaliteit, 402046, 2013, p. 4.

ook om het belang dat de consument, de economische sector en de samenleving hebben bij een integere private sector.”⁶¹ Hierdoor is het passend de maximumstraf te verzwaren waarmee het “nieuwe misdrijf” wordt bedreigd.⁶² Ter onderbouwing van de hoogte van de maximumstraf is aansluiting gezocht bij de strafmaxima voor vergelijkbare delicten als verduistering in dienstbetrekking, oplichting of ambtelijke corruptie (ibid.).

Doelstelling

Met de verzwaring beoogt de wetgever de mogelijkheid te bieden niet-ambtelijke corruptie adequaat, in de zin van passend bij het ‘nieuwe misdrijf’, te bestraffen. “Adequater bestraffen” is in deze zin niet instrumenteel bedoeld, maar als doel op zichzelf.

Reflectie

Uit interviews bij het OM en opsporingsdienst blijkt dat met name het niet kunnen inzetten van voorlopige hechtenis een probleem vormde en dat de wijziging er in de praktijk ook voor zorgt dat extra opsporingsmogelijkheden (welke beschikbaar zijn gekomen door een hogere maximumstrafbedreiging) de opsporing en vervolging van corruptie makkelijker zullen maken. Dit was door de wetgever niet expliciet benoemd als doelstelling bij deze wijziging. Het is mogelijk dat de wijziging bijdraagt aan de opsporing van niet-ambtelijke corruptie en het verbeteren van de pakkans voor het plegen van dergelijke delicten.

2.4.4 Strafmaatverzwaring witwassen

Het Wetboek van Strafrecht maakt onderscheid tussen (a) opzettelijk witwassen, (b) schuldwitwassen en (c) gewoontewitwassen. De maximumstrafmaat is voor deze drie delicten verzwared. De maximum gevangenisstraf voor schuldwitwassen is verhoogd van één naar twee jaren, de maximum gevangenisstraf voor opzettelijk witwassen is verhoogd van vier naar zes jaren en de maximumstraf voor gewoontewitwassen van zes naar acht jaren.

Motief

Reden voor het verzwaren van de maximumstrafbedreiging voor schuldwitwassen is dat volgens de wetgever deze vorm van witwassen in de praktijk veel dichtert tegen opzettelijk witwassen aan ligt dan in de tot 2015 geldende strafbedreiging tot uitdrukking kwam. De maximumstrafbedreigingen voor opzettelijk witwassen en gewoontewitwassen zijn verhoogd omdat de tot 2015 geldende maximum strafbedreigingen als niet passend werden gezien gegeven de winstgevendheid

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

van witwassen. Ter onderbouwing van de verhogingen verwijst de wetgever tevens naar de geldende strafmaxima voor witwassen in de on omringende landen, die hoger zijn.⁶³

Doelstelling

Het doel van de verschillende verzwaren is het mogelijk maken van het opleggen van adequate straffen voor witwassen. Adequater bestraffen is in deze zin wederom niet instrumenteel bedoeld.

Reflectie

Uit bestudering van de vakliteratuur komt naar voren dat in de praktijk weinig noodzaak voor verhoging van de geldende strafmaxima wordt gezien. Dit wordt tevens onderschreven door de geïnterviewde rechters. Het beeld dat het voor de wetswijziging ontbrak aan adequate middelen voor vervolging en bestraffing, wordt niet ondersteund door de praktijk. Temeer daar er bij witwassen vaak sprake is van meerdaadse samenloop waardoor hogere straffen opgelegd kunnen worden.⁶⁴ De geïnterviewde rechters hebben niet de verwachting dat de verhogingen van de maximum strafbedreigingen een groot effect zullen hebben.

In de interviews is ook genoemd dat witwassen veelal een bijkomend feit is bij een gronddelict. Bij de straftoemeting wordt in de praktijk doorgaans enkel uitgegaan van het gronddelict. Bij de straftoemeting werkt het witwassen dan niet strafverhogend. Dit is mogelijk van invloed op het beoogd effect van de strafmaatverzwaren.

Gelijk aan de strafmaatverzwaren bij ambtelijke en niet-ambtelijke corruptie kan het argument gemaakt worden dat de verhoging van de maximumstrafbedreiging voor witwassen een effect heeft op de opsporing van witwassen, omdat er meer opsporingsmiddelen ter beschikking komen. Hierdoor kan de pakkans voor het plegen van dergelijke delicten toenemen.

2.4.5 Verzwaring van het gewoonte maken van het overtreden van WED strafbepalingen

Het gewoonte maken van het plegen van bepaalde economische delicten is per 2015 aangemerkt als strafverzwarende omstandigheid. Aan artikel 6 is in het eerste lid aanhef en onder 3 van de Wet op de economische delicten (WED) toegevoegd dat op het gewoonte maken van het plegen van economische

⁶³ *Kamerstukken II, 33 685, nr. 3, 2013*; Nader rapport wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit, 402046, 2013.

⁶⁴ O.a. Kooijmans en Borgers (2012).

delicten een straf staat van ten hoogste vier jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie. Voorheen was het gewoonte plegen van economische delicten geen strafverzwarende omstandigheid en stond er op het begaan van een economisch misdrijf een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, taakstraf of geldboete van de vierde categorie.

Motief

Een eerste reden voor deze wijziging is volgens de wetgever dat hierdoor de strafwaardigheid van het gewoonte plegen van economische delicten, de omvang van de wetsovertreding en de kwalijke gevolgen daarvan beter tot uitdrukking komen.⁶⁵ Met andere woorden: een gewoonte maken van het plegen van economische delicten dient zwaarder gestraft te worden dan het eenmalig plegen van dergelijke misdrijven.

Een tweede reden voor het aanmerken van het veelvuldig plegen van economische misdrijven als strafverzwarende omstandigheid is het feit dat hierdoor de mogelijkheden tot opsporing en vervolging verruimd worden. In de eerste plaats bevordert de strafverzwaring de opsporing van dergelijke misdrijven, omdat er door de hogere maximumstraf meer dwangmiddelen ingezet kunnen worden. In de tweede plaats wordt hierdoor ook de verjaringstermijn voor vervolging verlengd van zes naar twaalf jaar te rekenen vanaf het moment van begaan van het feit. Vanwege de complexiteit van onderzoek en vervolging van dergelijke feiten werd een verlenging van de verjaringstermijn gewenst door het OM. Voor 2015 kon het voor verdachten lonen alle mogelijke rechtsmiddelen te benutten om aan te sturen op verjaring van het recht tot vervolging. Met de strafverzwaring voor het gewoonte maken van het plegen van economische delicten wordt de verjaringstermijn verlengd waardoor het gevaar van te vroege verjaring wordt afgewend.⁶⁶

Doelstelling

Doelstelling van het aanmerken van het gewoonte maken van het plegen van economische delicten als strafverzwarende omstandigheid, is enerzijds dit zwaarder te bestraffen. Anderzijds is het doel de opsporing en vervolging te verbeteren doordat er door de hogere maximumstrafbedreiging meer dwangmiddelen ingezet kunnen worden en de verjaringstermijn wordt verlengd.

⁶⁵ *Kamerstukken II, 33 685, nr. 3, 2013.*

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 8-9.

Reflectie

Over het aanmerken van het gewoonte maken van het plegen van economische delicten wordt in de vakliteratuur kritisch opgemerkt dat de wet geen duidelijkheid verschaft over wanneer er sprake is van 'gewoonte'.

Ook is opgemerkt dat met betrekking tot economische delicten er al snel sprake is van een meervoud aan delicten, omdat gereguleerde praktijken veelal door bedrijven, op een geautomatiseerde manier, worden uitgevoerd.⁶⁷ Met verdenking van veelvuldige overtreding van de WED is het door de wetwijziging mogelijk een groot aantal opsporingsmethoden in te zetten, waaronder het afluisteren van gesprekken. Alle (rechts)personen die met economische regulering van doen hebben zijn hier vatbaar voor. Rosing voorziet dat de wijziging veel verandering teweeg zal brengen in de opsporing van lichte economische misdrijven in het bijzonder, omdat officieren van justitie graag gebruik zouden maken van de (nieuwe) mogelijkheden die tot hun beschikking staan.⁶⁸

De interviewrespondenten onderschrijven deze aanname niet. Zij zien vooral een positieve bijdrage van de wijziging aan de aanpak van niet-melders onder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), waarvan de bestraffing is ondergebracht in de WED. Beroepen als advocaten, notarissen en administratiekantoren, maar ook handelaren van luxegoederen hebben de plicht verdachte transacties te melden. Indien zij dit stelselmatig niet doen, kunnen zij nu harder aangepakt worden, stellen respondenten van het BFT, de FIOD en het OM. Bovendien kan opsporingsonderzoek effectiever uitgevoerd worden omdat door de hogere strafbedreiging opsporingsbevoegdheden ingezet kunnen worden die bij een lagere strafbedreiging niet ingezet kunnen worden.

2.5 Verruiming strafbaarstelling

In de laatste plaats heeft de wet wijzigingen aangebracht in de strafbaarstelling van misbruik van gemeenschapsgeld, witwassen in de uitoefening van beroep en het plegen van niet-ambtelijk corruptie⁶⁹.

2.5.1 Strafbaarstelling misbruik van gemeenschapsgeld

Misbruik van nationaal gemeenschapsgeld (overheidssubsidies) kon tot 2015 niet strafrechtelijk vervolgd worden. Langs bestuursrechtelijke weg kon de overheid wel optreden tegen dit type misbruik. Ook kon strafrechtelijk opgetreden worden

⁶⁷ Verhaert (2015).

⁶⁸ Rosing (2012).

⁶⁹ Deze vorm van corruptie wordt met de inwerkingtreding van de wet bovendien met een hogere straf bedreigd dan voorheen (zie paragraaf 2.4.3).

als misbruik gepaard ging met andere strafbare delicten zoals valsheid in geschriften. Met de wet wordt misbruik van gemeenschapsgeld opgenomen in het Wetboek van Strafrecht, waardoor er sinds 2015 ook strafrechtelijk tegen opgetreden kan worden, ook als er geen bijkomende strafbare feiten zijn gepleegd. Hiertoe is artikel 323a van het Wetboek van Strafrecht – dat het misbruik van Europese gemeenschapsgelden strafbaar stelt – verruimd, waardoor in brede zin misbruik van gemeenschapsgeld strafbaar is gesteld.

Motief

Reden voor het mogelijk maken om strafrechtelijk op te treden tegen deze vorm van misbruik is in de eerste plaats dat deze vorm van misbruik door de wetgever als bijzonder laakbaar handelen wordt gezien – “zeker in tijden waarin de overheid zich genoodzaakt ziet tot bezuinigingen.”⁷⁰ Hiertegen strafrechtelijk optreden moet daarom mogelijk zijn.

Een tweede reden ziet de wetgever in het feit dat het niet altijd zo is dat misbruik gepaard gaat met andere strafbare delicten: “vaak is de initieel verstrekte informatie juist en zijn verplichte gegevens naar behoren verstrekt” – zodat geen sprake is van bijvoorbeeld valsheid in geschrifte.⁷¹ Middelen kunnen echter alsnog niet besteed worden aan het doel waarvoor zij zijn gegeven. In deze gevallen kan niet strafrechtelijk worden opgetreden tegen misbruik van gemeenschapsgeld.

Doelstelling

Met de strafbaarstelling wordt – in brede zin - beoogd misbruik van subsidies adequater te bestraffen. Waar voorheen misbruik slechts langs bestuurlijke weg aangepakt kon worden kan dat nu ook strafrechtelijk, ook als er geen bijkomende strafbare feiten zijn gepleegd. Het strafrechtelijk vervolgen van misbruik van gemeenschapsgeld wordt in deze zin niet instrumenteel gezien, als bijdragend aan het verminderen van de aantrekkelijkheid van het plegen van financieel-economische criminaliteit. Het strafrechtelijk vervolgen van deze vorm van criminaliteit is het doel op zichzelf. Misbruik van gemeenschapsgeld is ‘bijzonder laakbaar handelen’ en dient daarom strafrechtelijk vervolgd te kunnen worden, ook als er geen bijkomende strafbare feiten zijn gepleegd.

Reflectie

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat per 2015 niet alle gevallen van subsidiemisbruik strafrechtelijk vervolgd moeten worden: “Het ligt voor de hand dat in geval van misbruik [van gemeenschapsgelden] telkens wordt gekozen

⁷⁰ *Kamerstukken II, 33 685, nr. 3, 2013, p. 4.*

⁷¹ *Ibid.*

voor het meest geëigende handhavingsmiddel, gelet op de aard en ernst van de zaak. Hieromtrent worden afspraken gemaakt tussen toezichthouders, inspectiediensten en het OM. Deze afspraken kunnen bijvoorbeeld inhouden dat bij misbruik van gelden onder een bepaald benadelingsbedrag in beginsel de voorkeur wordt gegeven aan oplegging van een administratieve boete omdat hiermee sneller en effectiever kan worden opgetreden [...]. Daarentegen ligt de keuze voor strafrechtelijke handhaving voor de hand in gevallen van ernstige en omvangrijke subsidiefraude.”⁷² Voorwaarde voor het behalen van de doelstelling is adequate implementatie van de aanpassing.

Uit bestudering van de vakliteratuur blijkt dat er vrijwel altijd een mogelijkheid voor strafrechtelijke vervolging bestond vóór de wetswijziging en dat onderbouwing met situaties waar daarvan geen sprake is ontbreekt.⁷³ De noodzaak tot het mogelijk maken van strafrechtelijke vervolging van misbruik van gemeenschapsgeld wordt niet gezien.

2.5.2 Witwassen in uitoefening van beroep of bedrijf

Per 2015 wordt strafbaar gesteld hij die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf een witwasgedraging begaat. Dit geldt als gekwalificeerde vorm van witwassen waarvoor even zwaar gestraft kan worden als gewoontewitwassen. Voorheen was witwassen in de uitoefening van een beroep of bedrijf geen gekwalificeerde vorm van witwassen en konden daders in voorkomende gevallen bestraft worden voor opzettelijk witwassen, schuldwitwassen, of gewoontewitwassen. Nu kunnen daders even zwaar gestraft worden als daders van gewoontewitwassen, ook als er geen sprake is van het gewoonte maken van witwassen. Namelijk met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of een geldboete van de vijfde categorie.

Motief

Uit een analyse van het ministerie van J en V blijkt dat er in de ons omringende landen voor witwassen in de uitoefening van beroep of bedrijf zwaardere straffen worden voorzien dan voor opzettelijk witwassen. In navolging van deze landen was de toenmalige minister van mening dat wanneer misbruik wordt gemaakt van het beroep of bedrijf om witwasgedragingen te begaan, dit zwaarder bestraft dient te kunnen worden dan het opzettelijk witwassen. Reden hiervoor is ook dat het handelen van witwassers die gebruikmaken van hun beroep “de goede naam van de beroepsgroep waartoe zij behoren” aantasten.⁷⁴ Bovendien verloochenen

⁷² *Kamerstukken II, 33 685, nr. 3, 2013, p. 4.*

⁷³ Rosing (2012); Verhaert (2015).

⁷⁴ *Ibid.*, p. 8.

zij “de rol van poortwachter die de overheid hen op grond van hun beroep of ambt heeft toebedeeld”.⁷⁵

Doelstelling

De wetgever heeft het mogelijk maken van adequate straffen voor deze gedraging niet instrumenteel bedoeld, maar als doel op zichzelf.

Reflectie

Wederom komt uit bestudering van de vakliteratuur naar voren dat in de praktijk geen noodzaak voor verhoging van de geldende strafmaxima wordt gezien (o.a. Rosing, 2012). De strafmogelijkheden worden als adequaat gezien en strafmaxima werden daarbij zelden opgelegd. In de interviews is wel door een rechter genoemd dat het gebruik maken van beroep of bedrijf bij financieel-economische delicten door rechters al als een strafverzwarende omstandigheid werd gezien. In die zin zou deze wetwijziging dus vooral de bestaande praktijk wettelijk vastleggen. Echter stelt deze rechter ook dat acht jaar niet snel zal worden opgelegd en dat de verhoging van de maximum straf waarschijnlijk niet veel zal veranderen aan de praktijk. Dit wordt onderschreven door de andere geïnterviewde rechters.

2.5.3 Verruiming strafbaarstelling niet-ambtelijke corruptie

Naast het verzwaren van de geldende strafmaxima, is de delictomschrijving van niet-ambtelijke corruptie in het Wetboek van Strafrecht aangepast (artikel 328ter). Hierdoor is het toepassingsbereik verruimd. Vóór de inwerkingtreding van de wet was corruptie in de private sector strafbaar wanneer een werknemer voor zijn werkgever (in ruime zin) *verzweeg* gelden of voordelen aan te nemen om op een bepaalde manier te handelen of iets na te laten tijdens de uitoefening van zijn werk. Het verzwijgen van het voordeel tegenover de werkgever stond centraal bij de bepaling of er sprake was van niet-ambtelijke corruptie. Per 2015 is het meer algemenere ‘in strijd met de plicht handelen of nalaten, tegen vergoeding’ strafbaar gesteld.

Motief

De wijze waarop niet-ambtelijke corruptie in Nederland tot 2015 strafbaar werd gesteld was niet in lijn met internationale verplichtingen omtrent de strafbaarstelling van niet-ambtelijke corruptie. Deze verplichtingen houden in dat de strafbaarstelling van het handelen in strijd met een plicht centraal behoort te staan, niet het verzwijgen ervan. Dit was reden voor de wetgever om de

⁷⁵ Ibid.

strafbaarstelling van niet-ambtelijke corruptie te verruimen.⁷⁶ De tweede reden was dat zodoende uitdrukking werd gegeven aan het feit dat niet alleen de werkgever schade berokkend wordt, maar ook de consument, de economische sector en de samenleving als geheel.

Doelstelling

Met het in lijn brengen van de strafbaarstelling van niet-ambtelijke corruptie is de delictsomschrijving uitgebreid waardoor het toepassingsbereik is verruimd. Hiermee zijn er meer “misstanden die kunnen worden bestreden met de voorgestelde delictsomschrijving” dan voorheen.⁷⁷ Doelstelling van de verruiming is het realiseren van passende mogelijkheden tot strafrechtelijk optreden tegen gedragingen die voorheen niet vielen onder de delictsomschrijving van niet-ambtelijke corruptie.

Reflectie

Uit bestudering van de vakliteratuur en de interviews komt naar voren dat de wijziging een aantal praktische knelpunten oplost, maar ook enkele nieuwe in het leven roept. Vos stelt dat met de wijziging het knelpunt van de ongelijktijdigheidsproblematiek wordt opgelost.⁷⁸ Volgens de oude wet was namelijk alleen omkoping tijdens het dienstverband of terwijl de werknemer optrad als lasthebber strafbaar gesteld. Indien een werknemer voor aanvang of na afloop hiervan uitbetaald werd, dan wel een gift of dienst ontving, was dit niet strafbaar. In de nieuwe wet is de werknemer ook dan strafbaar.

Een knelpunt dat wordt geïntroduceerd met de wijziging is dat met de wijziging geen invulling gegeven wordt aan het ‘in strijd met zijn plicht’ handelen en wanneer hier sprake van is.⁷⁹ Om te bepalen of hiervan sprake is zal dus gekeken moeten worden naar de gedragsregels, dan wel in wetgeving, beroepsregels of voorschriften van een vakvereniging, van de relevante sector of branche. Dit kan resulteren in verschillende strafbare gedragingen in verschillende sectoren. Dit zou in de praktijk problemen op kunnen leveren met het beginsel dat het voor een ieder op voorhand duidelijk dient te zijn wat er onder de reikwijdte van strafbaarstelling valt (het *lex certa* beginsel).⁸⁰ Een respondent uit de advocatuur

⁷⁶ *Kamerstukken II, 33 685*, nr. 3, 2013.

⁷⁷ Nader rapport wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit, 402046, 2013, pp. 4.

⁷⁸ Vos, G. G. (2015). Nieuwe wetgeving niet-ambtelijke omkoping: een stap voorwaarts? *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 6, 256-270.

⁷⁹ Rosing (2012).

⁸⁰ Verhaert (2015).

uit eveneens zorgen over een dergelijke ‘open norm’ in deze context. Dit zou zijn inziens voorkomen moeten worden.

2.6 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de beleidstheorie van elk van de onderdelen waar de wet betrekking op heeft? Hoe wordt elk onderdeel dat de wet wijzigt verondersteld in de praktijk bij te dragen aan de doelstelling van de wet? Welke mogelijke andere effecten gaan uit van de wet?
2. Welke mogelijk andere factoren zijn in de praktijk van invloed op het beoogde effect?
3. Welke nadelen, risico's en mogelijke knelpunten van de wijzigingen heeft de wetgever voorzien vóór of bij de invoering? Wat zegt dit over de verwachte uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit van de wet?

In dit hoofdstuk hebben we de beleidstheorie beschreven. Het ging daarbij om een reconstructie van de achterliggende motivering voor de wetswijziging en vooronderstellingen over de werking (onderzoeksvraag 1). Daarbij is ook aan bod gekomen de discussie over de (veronderstelde werking van de) wijzigingen die de wet doorvoert. De discussie ging over andere factoren die van invloed zijn (onderzoeksvraag 2) en nadelen, risico's en mogelijke knelpunten (onderzoeksvraag 3). Meer in het algemeen ging de discussie over de mate waarin de (veronderstelde) werking van de wet logisch en consistent is.

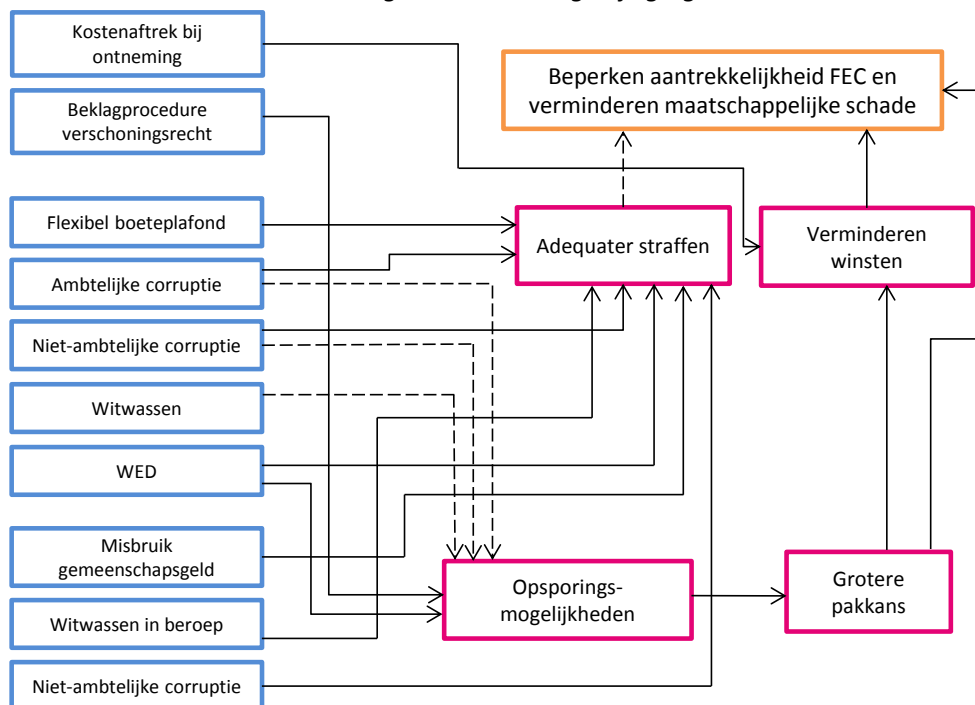
Hieronder volgt een samenvatting van het bovenstaande.

In totaal zijn tien verschillende wetswijzigingen doorgevoerd. Hoofddoel van het kabinet was het verminderen van de maatschappelijke schade als gevolg van financieel-economische criminaliteit door de grote aantrekkingskracht die uitgaat van deze vorm van criminaliteit te beperken. Uit de probleemanalyse die gepresenteerd is in de memorie van toelichting volgt dat de hoge winsten die behaald werden met financieel-economische criminaliteit moesten worden aangepakt, de pakkans moest worden vergroot en de straffen adequater moesten worden, teneinde de aantrekkingskracht te beperken. Ook wilde het kabinet het mogelijk maken financieel-economische criminaliteit zwaarder te bestraffen. Het zwaarder bestraffen is in deze zin niet instrumenteel bedoeld, maar het doel op zichzelf. Om deze doelen te bereiken zijn tien wijzigingen doorgevoerd.

Hierboven zijn de doorgevoerde wijzigingen en de doelstellingen toegelicht. Onderstaande figuur is een schematische weergave van de samenhang tussen de wijzigingen en de doelen van de wet. In de figuur is de onderlinge relatie weergegeven tussen de hoofddoelstelling (oranje), de drie specifieke

doelstellingen (roze) en de relatie tussen de doelstellingen en de aanpassingen (blauw).

Tabel 2-1 Schematische weergave samenhang wijzigingen en doelen



Adequater straffen

De meeste van de wijzigingen (acht van de tien) hebben tot doel de mogelijkheid financieel-economische criminaliteit adequater, ofwel zwaarder, te bestraffen. Vaak is het zwaarder bestraffen voor de wetgever het doel op zichzelf. De wetgever geeft daarnaast aan dat een zwaardere maximumstrafbedreiging een afschrikwekkend effect kan hebben. Een hogere maximumstrafbedreiging kan zo bijdragen aan preventie van financieel-economische criminaliteit. De wetgever benoemt dit specifiek als doelstelling bij de invoering van het flexibele boeteplafond voor rechtspersonen.

Uit bestudering van de vakliteratuur en de gevoerde interviews blijkt dat de noodzaak tot het verhogen van de maximumstrafbedreigingen voor financieel-economische criminaliteit veelal niet wordt gezien. De tot 2015 geldende strafmaxima werden als adequaat gezien. Dit wordt onderbouwd door te stellen dat de geldende strafmaxima zelden werden opgelegd en dat vaak dankzij de bepaling van meerdaadse samenloop, vrijwel altijd tot een adequate straf gekomen kon worden.

Dit geldt niet voor de tot 2015 geldende strafmaxima ten aanzien van de hoogte van de boete voor rechtspersonen, zo bleek uit de interviews met het OM. Voor het opleggen van boetes aan rechtspersonen is het OM van oordeel aan te weinig middelen te hebben gehad vóór de wetswijziging, met name vergeleken bij de middelen die andere landen tot hun beschikking hebben. De verhoging van het boeteplafond ondersteunt het OM dan ook ten zeerste.

De wetgever beoogt een zekere signaalwerking uit te laten gaan van de strafmaatverzwaringen richting de rechterlijke macht. De geïnterviewde rechters hebben verschillende ideeën over het veronderstelde effect van de verhogingen op de strafoplegging. Enerzijds wordt gesteld dat bij de straftoemeting strafmaxima een criterium zijn (ook als onderdeel van de in de rechtspraak ontwikkelde 'oriëntatiepunten'⁸¹). Anderzijds spelen er tal van andere afwegingen en werden de tot 2015 geldende strafmaxima niet als te beperkt ervaren. De geïnterviewde rechters kunnen niet beamen dat de hogere strafmaxima daadwerkelijk structureel hogere straffen tot gevolg zullen hebben.

In de laatste plaats veronderstelde de wetgever dat hogere maximumstrafbedreigingen een afschrikwekkende werking hebben op potentiële daders en zo kunnen bijdragen aan preventie van financieel-economische criminaliteit. Deze veronderstelling wordt geproblematiseerd. Vanuit de rechterlijke macht komt de stelling dat criminelen voor het plegen van een strafbaar feit niet eerst uitzoeken hoe hoog de maximale straf is die daar op staat. Deze stelling wordt ook ondersteund door onderzoek.⁸² De afschrikkende werking van de strafmaatverzwaringen zal dan ook beperkt zijn. De geïnterviewde respondenten zien een groter afschrikkend effect uitgaan van het vervolgen en bestraffen van daders die bekend zijn in de eigen beroepsgroep, dan wel van zaken die een nationale impact hebben. Dergelijke spraakmakende voorbeeldzaken zouden een betere afschrikkende werking hebben dan een strafmaatverzwaring. Uit systematisch onderzoek naar de afschrikkende werking van straffen op criminaliteit⁸³ blijkt dat de afschrikwekkende werking niet evident is. Er zijn veel factoren van invloed op de mate van criminaliteit en het is vooralsnog niet mogelijk de invloed van andere factoren uit te sluiten en met zekerheid van een verband te spreken tussen bestraffing of wetgeving en de omvang van criminaliteit.

⁸¹ Voor vaak voorkomende delicten zijn oriëntatiepunten ontwikkeld waarop de rechter zich kan oriënteren bij het bepalen van de op te leggen straf, teneinde de rechtseenheid te bevorderen.

⁸² Van Wingerde (2012).

⁸³ Ibid.

Verminderen winsten

Twee wijzigingen hebben tot doel de winstgevendheid van financieel-economische criminaliteit aan te pakken. Door (1) de kosten die in aanmerking komen voor aftrek bij de oplegging van de maatregel van wederrechtelijk verkregen voordeel te beperken en (2) door het mogelijk te maken hogere boetes op te leggen aan rechtspersonen. Daarnaast verdient opmerking dat als de pakkans groter wordt, de winstgevendheid van financieel-economische criminaliteit ook minder wordt. Immers, het pakken van daders is voordeliger voor het afnemen van winsten. Bovendien kan er door betere en ruimere mogelijkheden tot opsporing en onderzoek adequater onderzoek worden gedaan naar het crimineel verkregen vermogen. Dit draagt zo ook bij aan het verminderen van de winstgevendheid.

Mogelijkheid tot opsporing verbeteren en de pakkans vergroten

De wetgever stelde dat de pakkans in de financieel-economische criminaliteit laag was.⁸⁴ Dit wordt door de interviewrespondenten breed erkend. De pakkans wordt daarbij als het meest belangrijke afschrikwekkende middel gezien en dus als essentieel onderdeel in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit.

De wetgever heeft met twee van de wijzigingen expliciet het doel de opsporingspraktijk van financieel-economische criminaliteit te verbeteren door (1) de doorlooptijden inzake inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden te bekorten en (2) door verhoging van de maximumstrafbedreiging ter zake van het een gewoonte maken van het begaan van een aantal WED-delicten strafbaar te stellen waardoor de bevoegdheden tot opsporing worden verbeterd. Uit analyse van de vakliteratuur en de gevoerde interviews is gebleken dat een dergelijk mechanisme ook op kan treden als gevolg van de strafmaatverzwaringen voor ambtelijke corruptie, niet-ambtelijke corruptie en witwassen.

Dat de strafverzwaringen met zich brengen dat (1) opsporingsbevoegdheden ruimer kunnen worden ingezet, (2) de voorlopige hechtenis meer kan worden toegepast en (3) de termijnen voor verjaring worden verlengd wordt, blijktens de gevoerde interviews, breed verwelkomd. Dit geldt ook voor het terugdringen van de doorlooptijden inzake inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden. De gesprekspartners die zich bezig houden met opsporing van financieel-economische criminaliteit nuanceren de verwachtingen ten aanzien van de verbetering in opsporingsonderzoek en de pakkans wel. Zij stellen dat een belangrijke factor voor de pakkans de onderzoekscapaciteit is. De

⁸⁴ *Kamerstukken II, 33 685, nr. 3, 2013.*

verwachting is daardoor niet dat er substantieel meer zaken van financieel-economische criminaliteit opgespoord zullen worden door de mogelijkheid opsporingsmiddelen in te zetten.

3 Indicatoren

3.1 Recapitulatie

De Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit heeft, zoals in hoofdstuk 2 aangegeven een aantal specifieke doelstellingen:

- De mogelijkheden tot opsporing van verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit te verbeteren, waardoor de ‘pakkans’ toeneemt.
- De ‘winstgevendheid’ van verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit te verminderen.
- De maximumstrafbedreiging te verhogen en de bevoegdheid geven verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit zwaarder te bestraffen.

De specifieke doelstellingen zijn voorwaarden voor het realiseren van de hoofddoelstelling: het beperken van de aantrekkelijkheid van financieel-economische criminaliteit en het verminderen van maatschappelijke schade als gevolg van financieel-economische criminaliteit.

Daarnaast heeft de wetgever als doel gesteld het mogelijk te maken financieel-economische criminaliteit zwaarder te bestraffen, waarbij het zwaarder straffen vergelding tot doel heeft en vrij is van doelmatigheidsoverwegingen.

Om de doelstellingen te realiseren heeft de wet een aantal zaken in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit gewijzigd per 2015:

- Twee procedurele verruiming;
- Verzwaring van de geldende strafmaat (voor rechtspersonen, bij ambtelijke en niet-ambtelijke corruptie, witwassen en het een gewoonte maken overtredingen van de WED te begaan);
- Verruiming van de strafbaarstelling (bij misbruik van gemeenschapsgeld, witwassen in de uitoefening van beroep en niet-ambtelijke corruptie).

In hoofdstuk twee van dit rapport is de samenhang tussen de doelen en de wijzigingen en de veronderstelde werking van de wet in kaart gebracht. Dit was de eerste doelstelling van deze nulmeting. De tweede doelstelling van de nulmeting is het meten van de praktijk vóór de inwerkingtreding van de wet, ten einde de wet in 2020 te evalueren. Daartoe worden in dit hoofdstuk indicatoren geformuleerd die afgeleid zijn van de veronderstelde werking van de wet en de

doelstellingen. De indicatoren beschrijven de praktijk van de terreinen waar per 2015 wijzigingen in zijn aangebracht teneinde de drie specifieke doelstellingen te realiseren. In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 4 centraal:

4. Welke indicatoren kunnen geformuleerd worden voor elk van de onderdelen waar de wet onder andere betrekking op heeft, die iets zeggen over de stand van zaken van de bestrijding van financieel economische criminaliteit in termen van uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit?

In vervolg op dit hoofdstuk, in hoofdstuk 4, beschrijven we de voor 2015 geldende praktijk aan de hand van cijfermatig materiaal dat is verzameld naar aanleiding van de geformuleerde indicatoren. De indicatoren zijn de beoogde resultaten van de wijziging die in 2020 iets kunnen zeggen over de effectiviteit (doelbereik) van de afzonderlijke wetswijzigingen en de wetswijziging als geheel.

3.2 Indicatoren procedurele verruimingen

3.2.1 Snellere beklagprocedure bij inbeslagneming

De beklagprocedure tegen inbeslagneming van gegevens en stukken van verschoningsgerechtigden is versneld met als doelstelling de opsporingspraktijk te verbeteren door vertragingen te beperken. Het verbeteren van de opsporingspraktijk draagt ook bij aan het vergroten van de pakkans.

Op basis van deze doelstellingen zijn indicatoren relevant die de mate van realisatie van de versnelde procedure meten: de doorlooptijd van de behandeling van de beklagprocedure. Daarnaast is het relevant te kijken naar de doorlooptijd van het opsporingsonderzoek (teneinde verbetering van de opsporingspraktijk te meten) en het aantal zaken van financieel-economische criminaliteit dat onderzocht wordt (teneinde de grotere pakkans te meten). Meer specifiek gaat het om:

- Het aantal zaken dat in eerste aanleg is behandeld in een raadkamerprocedure vanwege de inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden.⁸⁵
- De doorlooptijd van de behandeling van bovengenoemde zaken. Doorlooptijd is gedefinieerd als tijd tussen datum indienen klaagschrift bij het gerecht en beslissing van de raadkamer.

⁸⁵ Dit omvat alle zaken omtrent het verschoningsrecht en niet alleen zaken die betrekking hebben op financieel-economische criminaliteit, aangezien de wetswijziging alle zaken van het verschoningsrecht raakt.

- Het aantal zaken dat in een raadkamerprocedure in cassatie door de Hoge Raad is behandeld vanwege de inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden.
- Van deze zaken, de doorlooptijd van de behandeling. Waarbij doorlooptijd is gedefinieerd als tijd tussen datum indienen klaagschrift bij de Hoge Raad en beslissing van de Hoge Raad.
- De gemiddelde doorlooptijd van opsporingsonderzoek van zaken waarin verschoningsrecht een rol speelt (inclusief eventuele raadkamerprocedure na bezwaar op de beslissing van de rechter-commissaris en raadkamerprocedure als cassatie is ingesteld).
- Het aantal zaken betreffende financieel-economische criminaliteit tijdens de opsporingsfase in behandeling bij de politie.

3.2.2 Beperking kosten aftrek bij ontnemingen

Artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht is gewijzigd met als doelstelling de winstgevendheid van financieel-economische criminaliteit te verminderen. Met de wijziging wordt beoogd kostenaftrek bij ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel te beperken. Op macroniveau wordt beoogd meer crimineel verkregen vermogen af te pakken en zo de winstgevendheid van financieel-economische criminaliteit te verminderen. De wijziging heeft betrekking op strafzaken in het algemeen, niet alleen op financieel-economische criminaliteit. Op basis van deze doelstelling zijn relevante indicatoren:

- De kosten die in mindering worden gebracht op het wederrechtelijk verkregen voordeel.

3.3 Indicatoren strafmaatverzwaring

De wet heeft voor een aantal specifieke vormen van financieel-economische criminaliteit de maximumstrafbedreiging verhoogd. Dit betreft straffen voor rechtspersonen en de straffen voor het begaan van ambtelijke en niet-ambtelijke corruptie, witwassen en het een gewoonte maken van een aantal strafbepalingen van de WED te overtreden.

3.3.1 Flexibel boeteplafond

Per 2015 is het mogelijk hogere boetes te eisen tegen en op te leggen aan rechtspersonen.⁸⁶ Het doel hiervan is tweeledig. Enerzijds draagt de verhoging bij aan de doelstelling om financieel-economische criminaliteit 'adequater' te bestraffen en zo het plegen ervan te ontmoedigen. Anderzijds dient de hogere maximumstrafbedreiging de winstgevendheid van financieel-economische

⁸⁶ De wijziging heeft betrekking op alle strafzaken tegen rechtspersonen en niet alleen zaken die betrekking hebben op financieel-economische criminaliteit.

criminaliteit te verminderen door hogere boetes en door potentiële daders te ontmoedigen.

De indicatoren richten zich – in navolging van de tweeledige doelstelling – enerzijds op de straffen voor rechtspersonen (teneinde de verandering in de strafhoogte te meten). Daarbij heeft het OM de mogelijkheid overtredingen of misdrijven buitengerechtelijk⁸⁷ af te doen via een strafbeschikking (art. 357a Sv e.v.) of transactie (art. 74 Sr). Deze indicator is relevant, omdat het denkbaar is dat door de hogere strafbedreiging de hoogte van de buitengerechtelijke afdoeningen ook zal toenemen. Daarnaast is het relevant om te kijken naar de strafeis van het OM. Met het verhogen van de strafbedreiging heeft het OM de mogelijkheid een hogere straf te eisen en de strafeis is veelal vertrekpunt voor het bepalen van de straf door de rechter.

De indicatoren richten zich in de tweede plaats op het aantal zaken tegen rechtspersonen in de opsporingsfase, het aantal zaken waarin vervolgd wordt en het aantal zaken waarin gestraft wordt (teneinde het ontmoedigingseffect te meten):

- Het aantal zaken in de opsporingsfase bij de politie.
- Het aantal zaken waar het OM is overgegaan tot vervolging.
- Het aantal zaken waar de rechter een beslissing over heeft genomen.
- Wanneer het OM een zaak afdoet met een transactie of strafbeschikking, de hoogte van de transactie en stafbeschikking.
- Wanneer het OM overgaat tot vervolging bij de rechter, de hoogte van de geëiste straf door het OM en
- De hoogte van de door de rechter opgelegde straf.

3.3.2 Ambtelijke corruptie, niet-ambtelijke corruptie, witwassen en de WED

De wet heeft voor een aantal specifieke vormen van financieel-economische criminaliteit de maximumstrafbedreiging verhoogd. Doelstelling van de verzwaring is primair het zwaarder straffen van financieel-economische criminaliteit op zichzelf. Secundair heeft dit een instrumentele werking: door een hogere maximumstrafbedreiging komen er meer opsporingsmogelijkheden ter beschikking waardoor de opsporing kan verbeteren en de pakkans kan toenemen.

Voor ambtelijke corruptie, niet-ambtelijke corruptie, witwassen en het maken van de gewoonte een groot aantal WED delicten te begaan is de maximumstrafbedreiging verhoogd. De indicatoren richten zich – in navolging van

⁸⁷ Hierbij valt op te merken dat in zaken van financieel-economische criminaliteit het ook bij buitengerechtelijke afdoening voorkomend is dat de zaak uiteindelijk aan een rechter wordt voorgelegd.

de tweeledige doelstelling – enerzijds op de inzet van dwangmiddelen in het opsporingsonderzoek (aantal en soort, teneinde de verruimde opsporingsmogelijkheden te meten) en het aantal zaken in de opsporingsfase, het aantal zaken waarin vervolgd wordt en het aantal zaken waarin gestraft wordt (teneinde verbetering van de opsporingspraktijk te meten):

- De inzet van dwangmiddelen in opsporingsonderzoek (aantal en soort).
- Het aantal zaken in opsporing bij de politie
- Het aantal zaken waar het OM is overgegaan tot vervolging.
- Het aantal zaken waar de rechter een beslissing over heeft genomen.

Anderzijds gaat het om de straffen (incl. transacties of strafbeschikkingen en strafeis) inzake ambtelijke corruptie, niet-ambtelijke corruptie, witwassen en het gewoonte maken van het overtreden van de WED (teneinde de verandering in de strafhoogte te meten):

- Wanneer het OM een zaak afdoet met een transactie of strafbeschikking, de hoogte van de transactie en strafbeschikking.
- Wanneer het OM overgaat tot vervolging bij de rechter, de hoogte van de geëiste straf door het OM.
- De hoogte van de door de rechter opgelegde straf.

3.4 Indicatoren verruiming van de strafbaarstelling

Voor drie specifieke vormen van financieel-economische criminaliteit is de strafbaarstelling aangepast en verruimd. Dit betreft de strafbaarstelling van misbruik van gemeenschapsgeld (voorheen niet strafbaar), witwassen in uitoefening van beroep of bedrijf (voorheen geen gekwalificeerde vorm van witwassen) en niet-ambtelijke corruptie (waarbij per 2015 het toepassingsbereik is vergroot).

3.4.1 Misbruik van gemeenschapsgeld

Doelstelling van de strafbaarstelling van gemeenschapsgeld is het ‘adequater’ straffen van misbruik van gemeenschapsgeld (via het strafrecht).

Op basis van de doelstelling zijn indicatoren relevant die ingaan op de strafhoogte (incl. transacties of strafbeschikkingen en strafeis):

- Wanneer het OM een zaak afdoet met een transactie of strafbeschikking, de hoogte van de transactie en strafbeschikking.
- Wanneer het OM overgaat tot vervolging bij de rechter, de hoogte van de geëiste straf door het OM.
- De hoogte van de door de rechter opgelegde straf.

Tot 2015 kon misbruik van niet-Europees gemeenschapsgeld als zodanig niet strafrechtelijk vervolgd worden. Voor de nulmeting is het daarom relevant om te kijken naar de vervolging van dit type gedragingen in het bestuursrecht:

- Het aantal zaken van misbruik van gemeenschapsgeld, dat voor de bestuursrechter is gebracht.
- De hoogte van de afdoening door de bestuursrechter van zaken van misbruik van gemeenschapsgeld.

3.4.2 Verruiming niet-ambtelijke corruptie

De wijziging in de strafbaarstelling van niet-ambtelijke corruptie vergroot het toepassingsgebied van de strafbaarstelling. Doelstelling van de verruiming is het realiseren van passende mogelijkheden tot strafrechtelijk optreden tegen gedragingen die voorheen niet vielen onder de delictsomschrijving van niet-ambtelijke corruptie. Indicatoren zijn relevant die ingaan op het aantal zaken in opsporing en vervolging en de strafhoogte (incl. transacties of strafbeschikkingen en strafeis).

Naast de verruiming van het toepassingsbereik is de maximumstrafbedreiging voor niet-ambtelijke corruptie verhoogd (zie paragraaf 3.3.2). Om het effect van deze wijziging te meten zijn in paragraaf 3.3.2 indicatoren geformuleerd. Deze indicatoren zien ook op het aantal zaken en de straffen voor niet-ambtelijke corruptie. Daarom is het niet nodig additionele indicatoren te formuleren.

3.4.3 Witwassen in uitoefening van beroep

Doelstelling van het aanwijzen van witwassen in de uitoefening van beroep of bedrijf als strafverzwarende grond, is het 'adequater bestraffen' van deze gedraging. Indicatoren die het effect meten van het aanmerken van witwassen bij de uitoefening van beroep als strafverzwarende omstandigheid zien op de strafeis en de opgelegde straf door de rechter.

Naast deze wijziging zijn maximumstrafbedreigingen voor verschillende vormen van witwassen verhoogd (zie paragraaf 3.3.2). In paragraaf 3.3.2 zijn indicatoren geformuleerd die het effect meten van de verzwaring van de maximumstrafbedreiging voor witwassen. Daarin worden ook betrokken de strafeis en de opgelegde straf door de rechter. Daarom is het niet nodig additionele indicatoren te formuleren.

4 Beschikbare gegevens

In dit hoofdstuk presenteren wij het beschikbare cijfermateriaal en geven wij aan welke data niet beschikbaar is om de indicatoren van een waarde te voorzien. We gaan daarmee in op onderzoeksvragen 5 en 6:

5. Welke gegevens zijn beschikbaar om een beeld te vormen van de situatie in 2014?
6. Hoe was, aan de hand van de verzamelde gegevens, in 2014 de stand van zaken met betrekking tot het bestrijden van financieel-economische criminaliteit?

Eerst gaan we in op de wijze van dataverzameling, hoe en op welke punten de scope van de dataverzameling is afgebakend en hoe de verschillende registratiegegevens die we in dit hoofdstuk presenteren gelezen moeten worden. Vervolgens presenteren we per wijziging de beschikbare registratiegegevens. We sluiten af met een overzicht van de indicatoren en voor welke we in staat zijn geweest registratiegegevens te presenteren, c.q. de indicator van een waarde te voorzien.

Dataverzameling

In het voorgaande hoofdstuk zijn op basis van veronderstelde effecten van de wijzigingen indicatoren geformuleerd ten behoeve van de effectevaluatie. Aan de hand van een *gross-lijst* met indicatoren zijn gesprekken gevoerd met beoogde data-leveranciers: de Raad voor de rechtspraak, het OM, CBS, de FIOD, de Rijksrecherche en de politie. In deze gesprekken zijn de beschikbaarheid en geschiktheid van opsporings-, vervolgings- en afdoeningscijfers voor de nulmeting aan de orde gekomen. Op basis van deze gesprekken zijn de indicatoren nader uitgewerkt en gespecificeerd, zodanig dat de beoogde data-leveranciers de benodigde cijfers konden samenstellen.

Uit deze gespreksronde bleek dat de *Fact Factory*⁸⁸ van het OM een groot deel van de gewenste registratiegegevens kon leveren. De Fact Factory registreert zowel de zaken die het OM in behandeling heeft als de afdoening daarvan door de rechter. De registratiesystemen van de Raad voor de rechtspraak zijn grotendeels

⁸⁸ De Fact Factory beheert de registratiesystemen van het OM.

gebaseerd op de registratiecijfers van het OM. Daarnaast worden zaken die de Rijksrecherche en de FIOD in opsporing nemen ook geregistreerd bij het OM, c.q. zaken worden door het OM en de Rijksrecherche, respectievelijk de FIOD samen in opsporing genomen.

Zaken die de politie in opsporing heeft worden pas bij het OM geregistreerd wanneer de politie deze overdraagt aan het OM. Daarom zijn aanvullend op de cijfers van het OM opsporingscijfers opgevraagd bij de politie. Gebleken is dat de opsporingscijfers van de politie niet aansluiten resp. niet aangesloten kunnen worden op de cijfers van het OM, omdat de politiecijfers gebaseerd zijn op een maatschappelijke classificatie en de OM cijfers op wetsartikelen. Dat betekent dat de cijfers van de politie niet kunnen worden gebruikt in dit onderzoek en daarom in deze nulmeting buiten beschouwing zijn gebleven.

Ten slotte hebben wij cijfers ontvangen van de Hoge Raad over de doorlooptijden van zaken omtrent het verschoningsrecht die de Hoge Raad behandelt.

Afbakening

De scope van de dataverzameling is op een aantal punten afgebakend:

- Een aantal indicatoren ziet niet op een specifieke vorm van financieel-economische criminaliteit zoals witwassen, maar op financieel-economische criminaliteit in het algemeen. In hoofdstuk 1 is al opgemerkt dat financieel-economische criminaliteit een veel omvattende criminaliteitsvorm is en bovendien een dynamisch begrip.

Ten behoeve van de data-verzameling is het noodzakelijk gebleken financieel-economische criminaliteit af te bakenen. Voor het OM was het zonder afbakening te tijdsintensief om de registratiegegevens te verzamelen.

Gekozen is financieel-economische criminaliteit – in dit onderzoek – af te bakenen tot die feiten die de wet heeft gewijzigd: misbruik gemeenschapsgeld, ambtelijke en niet-ambtelijke corruptie (Sr 362, 363 en 328ter), witwassen (Sr 420bis, 420quater en 420ter) en WED overtredingen (hierna te noemen: finec-feiten). Daarbij moet opgemerkt worden dat financieel-economische criminaliteit ten minste deze feiten omvat, maar dat deze definitie niet alle vormen van financieel-economische criminaliteit omvat.

- De aanpassing van artikel 6 van de Wet op de economische delicten (WED) – de uitbreiding van art. 6, eerste lid met het bepaalde onder ten derde (het maken van een gewoonte van de in dat lid genoemde strafbare feiten) – was voor de Fact Factory een te brede afbakening waardoor het te tijdsintensief zou zijn de benodigde gegevens te verzamelen. In overleg is daarom besloten slechts de in de WED genoemde overtredingen van voorschriften gesteld bij krachtens de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van

terrorisme (Wwft, de artikelen 2, 2a, eerste en tweede lid, 3, eerste lid, 4, eerste lid, 5, eerste, tweede en vierde lid, 8, 9, eerste lid, 16, 17, tweede lid, 23, eerste tot en met derde lid, 32, 33, 34, en 38, eerste, tweede en vierde lid) onderdeel te maken van dit onderzoek. Op basis van de interviews werd met name een knelpunt gesignaleerd bij het opsporen en vervolgen van Wwft overtredingen. De wetswijziging zou daarvoor een oplossing bieden.

- In de registratiebestanden van het OM kunnen aan een zaak maximaal vijf strafartikelen worden toebedeeld, opdat kan worden bepaald waar de zaak betrekking op heeft. Voor de cijfers die in dit hoofdstuk worden weergegeven betekent dit dat de zaken naast de boven gedefinieerde finec-feiten, ook betrekking gehad kunnen hebben op (maximaal) vier andere delicten.
- De cijfers van afdoeningen door de rechter die wij presenteren in dit hoofdstuk hebben betrekking op veroordelingen in eerste aanleg. Dat wil zeggen dat deze cijfers alleen uitspraken omvatten die door rechtbanken zijn gedaan en geen beslissingen van hoven of de Hoge Raad omvatten.
- De ter terechtzitting gevorderde straf wordt niet geregistreerd in de registratiebestanden van één van de in deze studie besproken actoren. Het is daarom niet mogelijk gebleken de strafeis te betrekken in de gegevensverzameling.
- Politiecijfers worden bij de presentatie van de dataverzameling achterwege gelaten. In hoofdstuk 1 is toegelicht dat de opsporingscijfers van de politie niet aansluiten resp. niet aangesloten kunnen worden op de cijfers van het OM, omdat de politiecijfers gebaseerd zijn op een maatschappelijke classificatie en de OM cijfers op wetsartikelen.

Voor een aantal van de door de wet gewijzigde delicten hebben we in hoofdstuk 3 betoogd dat de inzet van dwangmiddelen (aantal en soort) een relevante indicator is. Over de inzet van dwangmiddelen in opsporingsonderzoek door de politie zijn geen bruikbare gegevens beschikbaar. Naast de politie zetten ook andere opsporingsdiensten – waaronder de FIOD en Rijksrecherche – dwangmiddelen in tijdens opsporingsonderzoek. De Fact Factory heeft geen registratiegegevens over de inzet van dwangmiddelen. Deze indicator is daardoor niet van een waarde voorzien.

In de drie volgende paragrafen presenteren we per wijziging de beschikbare registratiegegevens.

4.1 Procedurele verruiming

4.1.1 Snellere beklagprocedure bij inbeslagneming

De beklagprocedure rond inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden is aangepast. Indicatoren met betrekking tot deze

wijziging gaan over het aantal raadkamerprocedures (wanneer bezwaar is gemaakt tegen de beslissingen van de rechtercommissaris) en de doorlooptijd daarvan, het aantal raadkamerprocedures bij de Hoge Raad (indien bezwaar is gemaakt tegen de beslissing van de rechter) en de doorlooptijd daarvan. Ten slotte behoort ook de doorlooptijd van opsporingsonderzoek bij zaken waarin verschoningsrecht aan de orde is tot de indicatoren evenals het aantal zaken financieel-economische criminaliteit tijdens de opsporingsfase bij de politie.

Bezwaar tegen beslissing rechtercommissaris

Het is niet mogelijk gebleken het aantal raadkamerprocedures (in eerste aanleg) en de doorlooptijd daarvan in beeld te brengen. De Raad voor de rechtspraak en de Fact Factory beschikken niet over cijfers die betrekking hebben op het aantal raadkamerprocedures dat doorlopen is vanwege beslag bij verschoningsgerechtigden. De raadkamerprocedure is een algemene procedure waarin aan rechters verschillende rechtsvragen voorgelegd kunnen worden. In de registratiesystemen wordt niet geregistreerd welke rechtsvraag is voorgelegd. Het is derhalve niet mogelijk om de zaken die behandeld worden vanwege beslag bij verschoningsgerechtigden te identificeren.

Bezwaar tegen beslissing in eerste aanleg

De Hoge Raad heeft vanaf 2015, naar aanleiding van de invoering van de beslistermijnen voor deze categorie, het verschoningsrecht als een apart zaaktype ingevoerd in zijn systemen en meet vanaf dat jaar dan ook de doorlooptijd van verschoningsrechtzaken.

Om de doorlooptijd van verschoningsrechtzaken bij de Hoge Raad tussen 2010 en 2014 te achterhalen, heeft de Hoge Raad een ruime zoekopdracht uitgevoerd naar deze categorie. Hiermee heeft de Hoge Raad 25 verschoningsrechtzaken kunnen achterhalen, waarvan de gemiddelde doorlooptijd in de onderstaande tabel is weergegeven.⁸⁹

Het betreft hier niet specifiek zaken waarin financieel-economische criminaliteit centraal staat, maar alle zaken waarin de Hoge Raad een uitspraak heeft gedaan op een klaagschrift tegen de beslissing van de rechter in eerste aanleg. De wijziging als gevolg van de wet ziet ook niet specifiek op zaken waarin financieel-economische criminaliteit centraal staat. De wijziging pleegt een aanpassing in de beklagprocedure omtrent de inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden, ongeacht het type zaak waarbij de stukken van verschoningsgerechtigden in beslag zijn genomen.

⁸⁹ Naast het gemiddelde is de mediane doorlooptijd een relevant gegeven. Wij beschikken echter niet over dit gegeven.

Tabel 4-1 *Gemiddelde doorlooptijd zaken verschoningsrecht Hoge Raad in dagen*

Gemiddelde doorlooptijd	2010	2011	2012	2013	2014
Ingekomen tot en met conclusie	392	378	177	269	142
Conclusie tot en met uitspraak	154	140	109	159	198
Totale doorlooptijd	546	518	285	428	340
Aantal zaken (N)	1	3	2	8	11

Bron: Hoge Raad, bewerking APE.

De doorlooptijd tot en met de conclusie geeft de tijd aan die het parket nodig heeft ten einde conclusie te nemen. In de gemiddelden voor deze periode wordt tevens een administratieve behandeling van het dossier meegeteld, die plaatsvindt voordat het parket werkelijk aan haar beoordeling begint. De doorlooptijd van de conclusie tot en met de uitspraak staat voor de tijd die de Hoge Raad nodig heeft om vervolgens tot een beslissing te komen. Meteen bij aanvang van deze periode wordt het dossier bij de Hoge Raad in behandeling genomen. De gemiddelde totale doorlooptijd van de zaken geeft het gemiddelde van de totale procedure weer: de totale doorlooptijd van raadkamerprocedures bij de Hoge Raad vanwege beslag bij verschoningsgerechtigden.

De totale doorlooptijd loopt over de jaren uiteen van anderhalf jaar tot ruim negen maanden. In 2013 en 2014 is het grootste aantal zaken behandeld, maar ligt de gemiddelde doorlooptijd lager dan in 2010 en 2011.

De lange doorlooptijd voor de beklagprocedures omtrent inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden die in de praktijk werd ondervonden voorafgaand aan de wetswijziging, wordt door deze cijfers, in ieder geval voor procedures bij de Hoge Raad, onderschreven.

Opsporingscijfers politie en doorlooptijden van opsporingsonderzoek

Zoals gezegd maken we geen gebruik gemaakt van opsporingscijfers van de politie. De indicator 'aantal zaken financieel-economische criminaliteit bij de politie tijdens de opsporingsfase' is dus niet van een waarde voorzien.

De doorlooptijd van opsporingsonderzoek door de politie is in de systemen van de politie te achterhalen. Echter is het niet mogelijk hierin het onderscheid te maken tussen zaken waar het verschoningsrecht wel en zaken waar het verschoningsrecht niet van toepassing is geweest. Daardoor is ook de indicator 'gemiddelde doorlooptijd van opsporingsonderzoek van zaken waarin verschoningsrecht een rol speelt' niet van een waarde voorzien.

4.1.2 Beperking kostenaftrek bij ontneming

De wetgeving omtrent kostenaftrek bij ontneming is aangepast. Indicatoren met betrekking tot deze wijziging zien op de kosten die in mindering worden gebracht van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Verwacht kan worden dat wanneer er minder kosten in mindering gebracht worden op wederrechtelijk verkregen voordeel, het totale ontnemingsbedrag op macro niveau toe zal nemen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat er allerlei andere factoren van invloed kunnen zijn – zoals reeds betaalde boetes in dezelfde of andere rechterlijke procedures – op dit veronderstelde verband.

Tabel 4-2 *Opgelegde ontnemingsbedragen 2010-2014 – Alle strafzaken*

	Gemiddelde (in €)	N	Std. Deviatie (in €)	Mediaan (in €)
2010	46.290	1.315	319.197	8.945
2011	51.747	1.312	475.268	8.791
2012	51.694	1.587	285.363	10.938
2013	73.897	1.389	718.687	13.595
2014	86.845	1.474	716.173	11.039

Bron: Fact Factory, bewerking APE.

Tabel 4-3 *Opgelegde ontnemingsbedragen 2010-2014 – Finec zaken*

	Gemiddelde (in €)	N	Std. Deviatie (in €)	Mediaan (in €)
2010	25.742	18	37.954	5.639
2011	48.047	13	57.284	30.737
2012	275.849	24	844.853	18.169
2013	173.346	26	295.564	90.000
2014	69.814	25	111.916	32.065

Bron: Fact Factory, bewerking APE.

In de bovenstaande tabellen zijn de gemiddelde hoogte van het opgelegde ontnemingsbedrag en het aantal keer dat een ontnemingsbedrag is opgelegd weergegeven, voor alle strafzaken (betreffende rechts- en natuurlijke personen) en specifiek voor financieel-economische zaken (betreffende rechts- en natuurlijke personen). Het betreft hier ontnemingen als bedoeld in artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht. Het betreft daarbij enkel het opgelegde bedrag, niet het daadwerkelijk geïncasseerde bedrag.

Door ook te kijken naar de ontnemingsbedragen die in het algemeen worden opgelegd, kan worden vastgesteld of er bij de evaluatie in 2020 voor financieel-economische criminaliteit een sterkere of minder sterke trend te zien is in de ontwikkeling van de hoogte van ontnemingsbedragen.

Bij deze gegevens moet opgemerkt worden dat de ontnemingsbedragen niet zelden worden opgelegd aan meerdere personen die bij het betreffende misdrijf betrokken waren. Ieder is daarbij hoofdelijk aansprakelijk voor het opgelegde bedrag. In de gepresenteerde gegevens wordt geen rekening gehouden met meerdere betrokkenen en wordt voor iedere veroordeelde het hele bedrag geteld. Als evenwel bij één persoon het gehele bedrag wordt geïnd, vervalt de effectuering bij de ander(en).

Het gemiddelde ontnemingsbedrag voor strafzaken in het algemeen is na 2010 toegenomen, waarbij in het aantal strafzaken waarin een ontneming is opgelegd geen verandering van gelijke omvang te zien is. De standaardafwijking is groot en met name in de laatste twee jaren groter geworden, wat samen met de stijging in het gemiddelde ontnemingsbedrag duidt op een aantal hoge ontnemingen in 2013 en 2014 (uitschieters).

In de finec-zaken is met name in de laatste drie jaren een toename te zien in het aantal keer dat een ontneming is opgelegd, ten opzichte van de jaren ervoor. Een stijging in het gemiddelde bedrag is bij de finec-zaken niet duidelijk waar te nemen. Het hoge gemiddelde bedrag in 2012 en 2013 samen met de zeer hoge standaard deviaties in die jaren geeft aan dat er in die jaren één of enkele uitschieters tussen de ontnemingsbedragen zaten.

Het bedrag aan kosten dat in mindering wordt gebracht op het wederrechtelijk verkregen voordeel dat wordt ontnomen, is op basis van de beschikbare gegevens niet te achterhalen. Deze gegevens worden niet geadministreerd. Inzicht in de ontwikkeling van de kostenaf trek kan alleen worden verkregen door gericht dossieronderzoek.

Ook gegevens over de daadwerkelijk ontnomen, ofwel geïncasseerde, bedragen zijn niet te achterhalen in het kader van deze nulmeting. De bovenstaande gegevens hebben alleen betrekking op opgelegde ontnemingsbedragen. De Fact Factory geeft aan dat de incasso van opgelegde ontnemingsbedragen taak is van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het CJIB houdt daarin wel parketnummers bij, waarmee het in beginsel mogelijk zou zijn te herleiden in welke zaak en daarmee voor welk wetsartikel de ontnemingsmaatregel is opgelegd. Echter zou het naar schatting van de Fact Factory weken, zo niet maanden duren, om deze gegevens op een grotere schaal te verzamelen. Daarnaast stelt zij ook dat in de praktijk is gebleken dat de incasso van grote bedragen jaren in beslag kan nemen waardoor er een grote discrepantie bestaat tussen het jaar waarin het ontnemingsbedrag is opgelegd en het jaar waarin het bedrag is geïncasseerd. Dit pleit voor een vergelijking tussen tijdsperiodes in plaats van tussen jaartallen.

4.2 Strafmaatverzwaringen

Voor het meten van het effect van de wijzigingen in de maximumstrafbedreiging voor rechtspersonen, het begaan van (niet-)ambtelijke corruptie, witwassen en ter zake van het een gewoonte maken van het overtreden van voorschriften strafbaar gesteld in art, 6 lid 1, aanhef onder 3 WED zijn indicatoren geformuleerd. Hieronder presenteren wij per wetswijziging de bij de Fact Factory van het OM beschikbare data voor deze indicatoren. Deze gegevens heeft eveneens betrekking op de wijziging in de strafbaarstelling van witwassen in uitoefening van beroep of bedrijf en het verruimen van de strafbaarstelling van ambtelijke corruptie.

4.2.1 Flexibel boeteplafond rechtspersonen

Indicatoren die ten behoeve van de invoering van een flexibel boeteplafond voor rechtspersonen zijn geformuleerd zien op de strafhoogte (incl. afdoening door OM en strafeis) en het aantal zaken in opsporing en het aantal zaken waarin vervolgd en bestraft is. Het OM registreert de ter terechtzitting gevorderde straf niet. Daarvoor is dossieronderzoek noodzakelijk. Deze indicatoren kunnen dus niet van een waarde voorzien worden. Zoals al is opgemerkt kunnen de indicatoren over het opsporingsonderzoek bij de politie ook niet van een waarde voorzien worden.

Zaaks aantallen

Hieronder de cijfers over het aantal zaken tegen rechtspersonen dat het OM in een jaar heeft behandeld en het aantal zaken waarin de rechter een uitspraak heeft gedaan. Met een zaak is hier bedoeld een zaak tegen een *verdachte*. Zijn er meerdere verdachten betrokken bij een feit, dan tellen deze elk als één zaak.

Behandeling door het OM omvat beslissingen omtrent (on)voorwaardelijk sepot (art. 167 Sv), transacties (art. 74 Sr), het opleggen van strafbeschikkingen (art. 257a Sv e.v.), en dagvaarden. In de tabellen hieronder zijn de verschillende afhandelingen samen genomen. Het jaar geeft het moment weer dat de behandeling door het OM is afgerond. Daarnaast bevindt zich voor afdoening door het OM ook een categorie 'overig' in het systeem. Hiervan wordt in de jaren 2010-2014 alleen voor de verschillende vormen van witwassen en éénmaal voor ambtelijke corruptie gebruik gemaakt.

In de tabellen hieronder presenteren we ook het aantal zaken tegen rechtspersonen dat in eerste aanleg is voorgekomen en waar de rechter een beslissing heeft genomen. Rechterlijke afdoening omvat de volgende categorieën: OM niet ontvankelijk verklaard, rechter niet bevoegd, ontslag van alle rechtsvervolging, strafoplegging, schuldigverklaring zonder oplegging van straf, ter terechtzitting gevoegd (de betrokkene werd van tenminste nog één ander delict

verdacht en deze zijn samen aan de rechter voorgelegd) en vrijspraak. Wederom zijn de verschillende afdoeningsvormen in de tabel hieronder samengenomen. Het gaat om het aantal zaken dat door de rechter is behandeld.

In de tabel worden het totaal aantal zaken tegen rechtspersonen en het aantal zaken tegen rechtspersonen voor financieel-economische criminaliteit gepresenteerd.

Tabel 4-4 Totaal aantal zaken betreffende rechtspersonen behandeld door OM en rechter in een jaar

		2010	2011	2012	2013	2014
Alle rechtspersonen	OM	4.962	4.511	3.690	3.843	3.758
	Rechter	1.327	1.294	868	411	507
Finec-feiten rechtspersonen	OM	44	26	32	22	94
	Rechter	3	10	13	17	15

Bron: Fact Factory, bewerking APE.

Tussen 2010 en 2014 heeft het OM tussen de 3.700 en 5.000 zaken tegen rechtspersonen behandeld. In dezelfde periode zijn tussen de 400 en ruim 1.300 zaken door de rechter behandeld. Van het totaal aantal zaken tegen rechtspersonen dat het OM heeft behandeld, betreft het slechts een klein gedeelte financieel-economische criminaliteit. Tussen 2010 en 2014 heeft het OM tussen de 20 en 100 finec-zaken behandeld. Het aantal finec-zaken dat door de rechterlijke macht is behandeld is vrij gering, met aantallen tussen de drie en de zeventien per jaar. Wel lijkt er na 2010 een stijging plaats te hebben gevonden, waarna het niveau vrij gelijk is gebleven.

Strafhoogte

Naast de zaaksaantallen kijken we naar de afdoening van zaken tegen rechtspersonen. In eerste plaats kijken we naar de afdoening van zaken tegen rechtspersonen door het OM, via een transactie of een strafbeschikking.

De bedragen van door het OM afgehandelde transacties zijn beschikbaar vanaf het jaar 2015, maar voor de jaren 2010 tot en met 2014 zijn deze niet geregistreerd bij de Fact Factory. Wel is uit de aangeleverde gegevens op te maken dat het OM in deze periode 25 keer een transactie aan rechtspersonen ter zake van finec-feiten heeft aangeboden. Daarnaast zijn er aan rechtspersonen in de jaren 2010-2014 geen strafbeschikkingen opgelegd voor finec-feiten. In het algemeen heeft het OM wel strafbeschikkingen aan rechtspersonen opgelegd. Deze aantallen en de gemiddelde hoogte van de strafbeschikkingen worden in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4-5 OM strafbeschikkingen opgelegd aan rechtspersonen 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal	0	767	2.053	2.040	1.818
Gemiddelde hoogte (in €)	0	1.055	1.189	1.125	1.410

Bron: Fact Factory, bewerking APE.

Tussen 2011 en 2014 heeft het OM tussen de ruim 700 en 2.000 strafbeschikkingen opgelegd aan rechtspersonen. De gemiddelde hoogte van de strafbeschikkingen die het OM oplegt aan rechtspersonen lijkt licht te stijgen in de periode 2011-2014: van ruim € 1.000 naar € 1.400.

In de tweede plaats kijken we naar de strafoplegging door de rechter. Onderstaand is de strafoplegging aan rechtspersonen door de rechter weergegeven. Voor strafbare feiten in het algemeen en voor finec-zaken in het bijzonder. Bij de strafoplegging door de rechter voor rechtspersonen gaat het om boetes.

De opgelegde straffen (ook geldboetes) betreffen samengestelde tenlasteleggingen. Dat wil zeggen dat de straf opgelegd kan zijn voor het plegen van meerdere, maar ook andere dan finec-feiten.

Tabel 4-6 Hoogte in eerste aanleg door de rechter opgelegde boete voor rechtspersonen 2010-2014

		Gemiddelde (in €)	N	Std. Deviatie (in €)	Mediaan (in €)
Alle boetes	2010	4.439	1063	32.848	1.000
	2011	4.075	1004	19.297	1.000
	2012	10.212	680	61.758	1.100
	2013	21.655	326	169.739	2.500
	2014	15.397	420	94.927	2.000
Boetes finec-zaken	2010	80.000	1	0	80.000
	2011	35.000	1	0	35.000
	2012	200.000	1	0	200.000
	2013	46.000	5	44.091	10.000
	2014	150.000	2	50.000	150.000

Bron: Fact Factory, bewerking APE

De bovenstaande tabel laat zien dat voor finec-feiten gemiddeld relatief hoge boetes worden opgelegd vergeleken met boetes die worden opgelegd aan rechtspersonen in het algemeen. In het algemeen is er een stijging te zien in de hoogte van de boetebedragen, welke gepaard gaat met een afname in het totaal aantal boetes dat wordt opgelegd aan rechtspersonen. Het aantal keer dat een

boete aan een rechtspersoon is opgelegd voor finec-feiten is beperkt. In de jaren 2010 tot 2011 werd telkens één boete opgelegd. In 2013 en 2014 werden respectievelijk vijf en twee boetes opgelegd aan rechtspersonen ter zake van finec-feiten.

In geen van de veroordelingen is een boete hoger dan 200.000 euro opgelegd, waarmee de rechter ruim onder het maximale boetebedrag van de zesde categorie gebleven is gebleven.

4.2.2 Ambtelijke corruptie, niet-ambtelijke corruptie, witwassen en de WED

Voor ambtelijke corruptie, niet-ambtelijke corruptie, witwassen en het gewoonte maken van het overtreden van bepaalde in de WED omschreven strafbare feiten (i.c. overtredingen de Wwft) is de maximumstrafbedreiging verhoogd. Indicatoren zien op de zaaksantallen en de strafhoogte.

Zaaksantallen

In de eerste plaats presenteren we het aantal zaken ambtelijke corruptie, niet-ambtelijke corruptie, witwassen en het gewoonte maken van het overtreden van bepaalde in de WED omschreven strafbare feiten (i.c. overtredingen de Wwft), dat het OM in een jaar heeft behandeld. Vervolgens presenteren we het aantal van dit type zaken waar de rechter een beslissing over heeft gegeven.

In onderstaande tabel is per ‘gedraging’ het aantal zaken dat door het OM is behandeld in een jaar weergegeven, evenals het aantal zaken waarin de rechter een uitspraak heeft gedaan. Dit zijn zowel zaken tegen natuurlijke- als rechtspersonen. Zoals gezegd is bij WED-overtredingen gekeken naar Wwft-overtredingen (zie paragraaf afbakening). Het jaartal heeft betrekking op het jaar waarin de handeling door het OM is afgerond, dan wel wanneer afronding door de rechterlijke macht heeft plaatsgevonden.

Tabel 4-7 Aantal zaken behandeld door het OM 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Ambtelijke corruptie	38	8	35	17	20
Niet-ambtelijke corruptie	9	8	9	7	23
Opzettelijk witwassen (Sr 420bis)	1.270	1.457	1.574	1.488	1.422
Schuldwitwassen (Sr 420quater)	56	122	115	65	98
Gewoontewitwassen (Sr 420ter)	327	346	452	373	421
WED	0	0	0	8	2

Bron: Fact Factory, bewerking APE.

De afhandeling door het OM van zaken betreffende de relevante feiten uit de wetwijziging fluctueert door de jaren heen, zonder daarbij in de meeste gevallen een duidelijke trend te laten zien. Wel is er een sterke toename te zien in het aantal zaken van niet-ambtelijke corruptie in 2014 ten opzichte van de jaren daarvoor. Behalve in de jaren 2013 en 2014 heeft het OM geen zaken met betrekking op de Wwft (strafbaar onder de WED) behandeld.

Onderstaand is het aantal zaken weergegeven dat door de rechter is behandeld in een bepaald jaar.

Tabel 4-8 Aantal finec-zaken behandeld door de rechter 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Ambtelijke corruptie	7	22	6	18	2
Niet-ambtelijke corruptie	2	0	12	4	1
Opzettelijk witwassen (Sr 420bis)	793	980	1043	1035	967
Schuldwitwassen (Sr 420quater)	23	38	55	50	30
Gewoontewitwassen (Sr 420ter)	220	233	274	306	336
WED	0	0	0	6	5

Bron: Fact Factory, bewerking APE.

Het aantal zaken betreffende ambtelijke en niet-ambtelijke corruptie waarin de rechter een beslissing heeft genomen verschilt sterk per jaar. Voor witwasdelicten zijn de aantallen van behandelde zaken per jaar stabiel, waarbij met name gewoontewitwassen van 2010 tot en met 2014 een structurele stijging laat zien.

Straffen

In de tweede plaats kijken we naar de straffen. In hoofdstuk 3 hebben we gesteld dat gekeken moet worden naar de afdoening door OM (transacties en

strafbeschikkingen), strafeis en strafoplegging door de rechter. Hieronder presenteren we de afdoening door het OM⁹⁰ en vervolgens door de rechter. Zoals gezegd was het niet mogelijk gegevens over de strafeis te achterhalen. De gepresenteerde gemiddelden hebben betrekking op zowel zaken tegen natuurlijke- als rechtspersonen. Dit geldt niet voor de opgelegde celstraffen en taakstraffen. Deze hebben enkel betrekking op natuurlijke personen. Aan rechtspersonen kunnen vanzelfsprekend geen gevangenisstraf en taakstraf worden opgelegd. De opgelegde straffen (ook geldboetes) betreffen samengestelde tenlasteleggingen. Dat wil zeggen dat de straf opgelegd kan zijn voor het plegen van meerdere strafbare feiten, waar de relevante feiten een onderdeel vormen.

De onderstaande tabel geeft het aantal transacties weer dat door het OM is afgedaan over de periode 2010-2014, met zowel natuurlijke- als rechtspersonen. De hoogte van transactiebedragen werd voor 2015 niet geregistreerd. De daarop volgende tabel geeft een overzicht van de strafbeschikkingen opgelegd door het OM in de afdoening van finec-feiten.

Tabel 4-9 Afdoening OM finec-feiten 2010-2014 – transacties (aantallen)

	N
Ambtelijke corruptie	7
Niet-ambtelijke corruptie	14
Opzettelijk witwassen (Sr 420bis)	475
Schuldwitwassen (Sr 420quater)	73
Gewoontewitwassen (Sr 420ter)	54
WED	0

Bron: Fact Factory, bewerking APE.

⁹⁰ De bedragen van door het OM afgehandelde transacties zijn beschikbaar vanaf het jaar 2015, maar voor de jaren 2010 tot en met 2014 zijn deze niet geregistreerd bij de Fact Factory. Wel is uit de aangeleverde gegevens op te maken hoeveel transacties het OM heeft gedaan voor finec-feiten.

Tabel 4-10 Afdoening OM finec-feiten 2010-2014 – strafbeschikkingen

	Delict	Gemiddeld 2010-2014 (in €)	N	Std. Deviatie (in €)	Mediaan (in €)
Boetes (euro)	Ambtelijke corruptie	0	0	0	0
	Niet-ambtelijke corruptie	0	0	0	0
	Opzettelijk witwassen (Sr 420bis)	349	28	189	250
	Schuldwitwassen (Sr 420quater)	250	3	122	250
	Gewoontewitwassen (Sr 420ter)	0	0	0	0
	WED	0	0	0	0
Taakstraf (uren)	Ambtelijke corruptie	0	0	0	0
	Niet-ambtelijke corruptie	0	0	0	0
	Opzettelijk witwassen (Sr 420bis)	37	6	23	30
	Schuldwitwassen (Sr 420quater)	30	1	0	30
	Gewoontewitwassen (Sr 420ter)	0	0	0	0
	WED	0	0	0	0

Bron: Fact Factory, bewerking APE.

Er zijn tussen 2010 en 2014 alleen strafbeschikkingen afgegeven door het OM voor de delicten opzettelijk- en schuldwitwassen. Voor de andere finec-feiten uit de wetswijziging zijn in deze periode geen strafbeschikkingen afgegeven door het OM. In totaal zijn er 31 boetes opgelegd, waarvan het grootste aandeel voor opzettelijk witwassen, 28 keer. Aanvullend legde het OM zeven keer een taakstraf op in zaken van witwassen.

Tabel 4-11 en tabel 4-12 geven respectievelijk de door de rechter opgelegde gevangenisstraffen en boetes voor finec-feiten weer.

Tabel 4-11 Afdoening rechter finec-feiten 2010-2014 – **gevangenisstraf**

Celstraf	Gemiddeld 2010-2014 (in dagen)	N	Std. Deviatie (in dagen)	Mediaan (in dagen)
Ambtelijke corruptie	477	43	762	180
Niet-ambtelijke corruptie	777	13	555	730
Opzettelijk witwassen (Sr 420bis)	397	2927	537	180
Schuldwitwassen (Sr 420quater)	236	69	274	126
Gewoontewitwassen (Sr 420ter)	576	993	611	360
WED	0	0	0	0

Bron: Fact Factory, bewerking APE.

Gemiddeld worden de hoogste gevangenisstraffen opgelegd voor niet-ambtelijke corruptie en gewoontewitwassen, met respectievelijk ruim twee en anderhalf jaar.

De opgelegde gevangenisstraffen blijven veelal onder de tot 2015 geldende maximumstraf voor het betreffende finec-feiten. Voor niet-ambtelijke corruptie geven de hoge standaard deviatie en de relatief hoge mediaan echter wel aan dat in deze zaken hogere straffen opgelegd werden. De maximum gevangenisstraf voor niet-ambtelijke corruptie was tot 2015 twee jaar en de mediaan van de opgelegde straffen ligt op twee jaar. Dit betekent dat in de helft van de 13 zaken, de opgelegde gevangenisstraf meer dan twee jaar betrof. Dit kan er op wijzen dat de betrokkene in kwestie in deze gevallen veroordeeld is voor meer dan alleen niet-ambtelijke corruptie, wat de stelling onderschrijft van sommige respondenten en de vakliteratuur dat er voor veel finec-feiten door meerdaadse samenloop al tot hogere straffen gekomen kon worden.

Voor de verschillende vormen van witwassen wordt gemiddeld ver onder de toen geldende strafmaxima gebleven. Kijkend naar de standaard deviatie zien we dat er in ieder geval voor schuldwitwassen waarschijnlijk straffen zijn opgelegd die hoger uitkomen dan het destijds daarvoor geldende maximum van één jaar, wat een veroordeling voor meerdere delicten aanduidt. Voor gewoontewitwassen is echter aan de mediaan te zien dat de helft van de gevangenisstraffen uitkwam op minder dan een jaar, terwijl het hiervoor geldende maximum zes jaar betrof. Voor opzettelijk witwassen is dit een half jaar bij een strafmaximum van vier jaar.

Hieronder presenteren we de door de rechter opgelegde boetes voor financieel-economische delicten.

Tabel 4-12 Afdoening rechter finec-feiten 2010-2014 – boetes

Boetes	Gemiddeld 2010-2014 (in €)	N	Std. Deviatie (in €)	Mediaan (in €)
Ambtelijke corruptie	0	0	0	0
Niet-ambtelijke corruptie	0	0	0	0
Opzettelijk witwassen (Sr 420bis)	13.441	239	30.811	1.500
Schuldwitwassen (Sr 420quater)	3.091	14	4.536	350
Gewoontewitwassen (Sr 420ter)	67.864	67	128.710	15.000
WED	30.744	9	42.968	17.000

Bron: Fact Factory, bewerking APE.

Gemiddeld werden de hoogste boetes opgelegd voor gewoontewitwassen. De bovenstaande cijfers omvatten ook de boetes opgelegd aan rechtspersonen, zoals weergegeven in tabel 4-6, met een maximum geldboete van de zesde categorie. Ook met deze meegerekend blijven alle gemiddelde boetebedragen ruim onder het maximum boetebedrag voor natuurlijke personen bij witwas-feiten, een geldboete van de vijfde categorie.

Tabel 4-8 en 4-12 tezamen laten zien dat voor bijna alle zaken die de rechter heeft afgehandeld met betrekking tot overtredingen van de Wwft (WED) een boete is opgelegd. Alle zaken betroffen natuurlijke personen, maar in geen van deze zaken is er een gevangenisstraf opgelegd. Het gemiddelde van de opgelegde boetes is bij een maximale geldboete van de vierde categorie voor WED overtredingen hoog te noemen. Voor deze boetes geldt wederom dat enkele hiervan voor meerdere of verschillende feiten opgelegd moeten zijn.

De onderstaande tabel geeft per delict het aantal zaken weer waarin een taakstraf is opgelegd door de rechter, met de gemiddelde duur van de taakstraf in uren. Voor opzettelijk en gewoonte witwassen is in een aantal zaken ook een leer-taakstraf opgelegd, voor de andere delicten alleen werk-taakstraffen.

Tabel 4-13 Afdoening finec-zaken door rechter 2010-2014 – taakstraf

		Gemiddeld 2010-2014 (in uren)	N	Std. Deviatie (in uren)	Mediaan (in uren)
Taakstraf (werk)	Ambtelijke corruptie (Sr 362)	159	5	22	175
	Ambtelijke corruptie (Sr 363)	182	29	50	120
	Niet-ambtelijke corruptie	147	6	69	130
	Opzettelijk witwassen (Sr 420bis)	127	1383	69	180
	Schuldwitwassen (Sr 420quater)	89	77	68	60
	Gewoontewitwassen (Sr 420ter)	171	350	61	180
	WED	0	0	0	0
Taakstraf (leer)	Ambtelijke corruptie	0	0	0	0
	Niet-ambtelijke corruptie	0	0	0	0
	Opzettelijk witwassen (Sr 420bis)	27	17	8	25
	Schuldwitwassen (Sr 420quater)	0	0	0	0
	Gewoontewitwassen (Sr 420ter)	20	1	0	20
	WED	0	0	0	0

Bron: Fact Factory, bewerking APE.

Het overgrote deel van de taakstraffen wordt opgelegd voor opzettelijk witwassen. Gemiddeld worden er echter hogere taakstraffen opgelegd voor corruptie en gewoontewitwassen.

4.3 Verruiming strafbaarstelling

4.3.1 Misbruik van gemeenschapsgeld

Omdat misbruik van gemeenschapsgeld, met uitzondering van Europees gemeenschapsgeld, pas vanaf 2015 in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen, zijn over dit delict bij het OM geen data beschikbaar. Op basis van de gegevens die de Raad voor de rechtspraak en het CBS beschikbaar hebben is het niet mogelijk om misbruik van gemeenschapsgeld als zaakscategorie in het bestuursrecht te identificeren. Het is daarom niet mogelijk de indicatoren van een waarde te voorzien.

Om het effect van deze wetwijziging aan te tonen zal in 2020 gekeken moeten worden naar het aantal zaken van misbruik van gemeenschapsgeld dat is afgedaan door het OM en de rechter, de hoogte van eventueel opgelegde straffen

door het OM en de rechter en de manier waarop strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening van het delict zich tot elkaar verhouden.

4.4 Conclusie beschikbaarheid gegevens

In dit hoofdstuk zijn de beschikbare gegevens gepresenteerd die verzameld zijn aan de hand van de in hoofdstuk 3 geïnterpreteerde indicatoren. In onderstaand overzicht is kort per wijziging de beschikbaarheid van de benodigde gegevens weergegeven:

Tabel 4-14 Beschikbaarheid gewenste gegevens

Wijziging	Gegevens beschikbaar	Opmerking
Beklagprocedure bij inbeslagneming	-/+	Het is niet mogelijk gebleken zaken die in eerste aanleg zijn behandeld in raadkamerprocedure vanwege inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden te identificeren. Dit is wel mogelijk voor zaken die door de Hoge Raad zijn behandeld. Van deze zaken is de gemiddelde doorlooptijd achterhaald. Doorlooptijd van het totale opsporingsonderzoek van dergelijke zaken hebben we niet kunnen achterhalen.
Beperking kostenaftrek	-	De kosten die worden afgetrokken van het ontnemingsbedrag van wederrechtelijk verkregen voordeel worden niet geadministreerd. In dit hoofdstuk hebben we wel gegevens gepresenteerd over het opgelegde ontnemingsbedragen. Bedragen over geïncasseerde ontnemingsbedragen worden niet apart bijgehouden maar zijn met de nodige inspanning te achterhalen.
Flexibel boeteplafond	-/+	Op de cijfers over zaken in opsporing bij de politie en de strafeis door OM na, zijn de indicatoren van een waarde voorzien.
Ambtelijke corruptie, niet-ambtelijke corruptie, witwassen, WED	-/+	Het is niet mogelijk gebleken cijfers over de inzet van dwangmiddelen, over opsporingsactiviteiten door de politie en over de strafeis door het OM te betrekken in dit onderzoek. Ook over transactiebedragen beschikken we niet. De geformuleerde indicatoren met betrekking tot het aantal zaken behandeld door het OM, het aantal zaken waar de rechter een beslissing over heeft genomen, afdoening door het OM met een transactie of strafbeschikking, afdoening door het OM waarbij zij overgaat tot vervolging bij de rechter en de hoogte van de door de rechter opgelegde straf zijn wel van een waarde voorzien.
Misbruik gemeenschapsgeld	-	Op basis van de gegevens die de Raad voor de rechtspraak en het CBS beschikbaar hebben is het niet mogelijk om misbruik van gemeenschapsgeld als zaakscategorie in het bestuursrecht te identificeren. Het is daarom niet mogelijk de indicatoren van een waarde te voorzien.

Zoals uit dit overzicht blijkt zijn niet alle gewenste gegevens voorhanden. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de vraag wat dit betekent voor de evaluatie in 2020.

5 Implicaties voor de evaluatie 2020

In dit hoofdstuk gaan we in op de laatste twee onderzoeksvragen:

7. Welke gegevens zijn niet beschikbaar, maar wel noodzakelijk om in 2020 een adequaat oordeel te geven over de bijdrage van de wet aan de uitvoerbaarheid, de resultaten en de effectiviteit van de wet?
8. Op welke wijze en door wie zouden deze ontbrekende gegevens geregistreerd moeten worden ten behoeve van de toekomstige evaluatie?

In de aangenomen motie van het Kamerlid Berndsen wordt de regering verzocht in 2020 een evaluatie van de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit uit te voeren. De gedachte achter de nulmeting is dat een vergelijking tussen de situatie vóór en na de invoering van de wet in 2015 de robuustheid van de evaluatie in 2020 vergroot. De mate waarin op basis van een vergelijking tussen de situatie vóór en na de wettelijke wijzigingen betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan over de effecten van de wijzigingen is afhankelijk van een aantal factoren:

1. *De kwaliteit van de nulmeting*

De mate waarin met enige zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan over het effect van de wetswijziging is mede afhankelijk van de volledigheid en betrouwbaarheid van de nulmeting. Is de “foto” die gemaakt wordt van de situatie vóór de invoering van de wetswijziging helder en compleet? Op basis van deze nulmeting moeten we vaststellen dat de gegevens/indicatoren die bruikbaar zijn voor de evaluatie, dat wil zeggen beschikbaar zijn, voldoende zeggingskracht hebben, valide en actueel zijn, op onderdelen (aanzienlijke) lacunes vertonen. Geschikte indicatoren zijn de doorlooptijden van de beklagprocedure bij de Hoge Raad, de zaaksaantallen bij het OM en de rechtspraak en de strafhoogte.

Een aantal wezenlijke indicatoren kan thans niet gemeten worden vanwege een gebrek aan goede gegevens en consistente verslaglegging bij verschillende actoren in het veld (bijv. doorlooptijden rechtspraak en opsporingscijfers van de politie). Deze bevinding is overigens niet nieuw. De Algemene Rekenkamer stelde al enige tijd geleden vast dat verbeteringen noodzakelijk zijn in de

betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie(systemen) in de strafrechtketen.⁹¹

Een praktische oplossing zou kunnen zijn dat we volstaan met de beschikbare, meer algemene en grofmazige indicatoren. In die benadering beperken we ons bijv. tot de ontwikkeling van het aantal zaken en de gemiddelde strafmaat. We moeten dan wel voor ogen houden dat daarmee de plausibiliteit van de relatie tussen oorzaak en gevolg in het gedrang komt en het zicht op het ‘werkelijke’ effect van de wetswijziging meer diffuus wordt.

Wanneer we deze weg niet willen inslaan en we een duidelijker zicht willen krijgen op het effect van de wetswijziging moet verder worden gezocht naar mogelijkheden om de bestaande indicatoren van een waarde te voorzien resp. op zoek te gaan naar meer verfijnde indicatoren die een sterkere, meer exclusieve relatie hebben met de beleidsinterventie.

In ieder geval leert de nulmeting dat de gemeten waarden van de geselecteerde indicatoren uit de nulmeting een grillig verloop laten zien in de jaren vóór de invoering van de wet. De waarde voor het jaar 2014 kan sterk afwijken van de waarden in de jaren daarvoor. In het onderzoek kwam naar voren dat de verklaring daarvoor moet worden gezocht in het betrekkelijke geringe en ongelijksoortig aantal zaken met een sterk uiteenlopend capaciteitsbeslag in de justitiële keten. Wanneer we de situatie vóór en na de wetswijziging baseren op een enkel peiljaar zullen de uitkomsten sterk afhankelijk zijn van de keuze van dat peiljaar. Voor een goede evaluatie ware dat niet aan te bevelen. Dat maakt een evaluatie vanuit dat gezichtspunt al gecompliceerd.

2. De mogelijkheden en beperkingen om de kwaliteit te verbeteren

Een investering in de indicatoren kan de zeggingskracht van de evaluatie vergroten. Een betrekkelijk geringe inspanning met een hoog rendement is gelegen in de indicator die de doorlooptijd van de beklagprocedure voor inbeslagneming weerspiegelt. In navolging van de Hoge Raad zou bij de gerechten zaken waar het verschoningsrecht een rol speelt als een apart zaaktype kunnen worden ingevoerd, waardoor in de gerechtelijke systemen de doorlooptijd van verschoningsrechtzaken zichtbaar wordt.

Bij andere indicatoren is de meerwaarde minder eenduidig. Dat geldt bijv. bij de kostenaftrek bij ontneming waar het redelijkheidsprincipe van toepassing is en dat niet dwingend wordt voorgeschreven. De wettekst noopt niet tot aanpassing

⁹¹ Algemene Rekenkamer, Prestaties in de strafrechtketen, Den Haag 2012; Algemene Rekenkamer, Vervolg op onderzoek “Prestaties in de strafrechtketen”, brief aan Tweede Kamer d.d. 28 februari 2013.

van de praktijk zoals die voor 2014 bestond. Een zichtbare toe- of afname in de kostenaftrek kan dan ook los staan van de wetswijziging.

Bij de afweging om te investeren in verbeterde indicatoren is het zinvol een aantal elementen te betrekken die in de nulmeting naar voren zijn gekomen. In de eerste plaats moeten we voor ogen houden dat bij de evaluatie in 2020 zal blijken dat slechts bij een beperkt aantal zaken de effecten in de volle omvang kunnen worden gemeten. De doorlooptijd van de zaken is lang en doorwerking van de wetswijziging zal zich naar verwachting pas met vertraging manifesteren. De wetswijzigingen hebben per 1 januari 2015 de praktijk veranderd en zijn van toepassing op feiten die op of na die datum zijn gepleegd. Tezamen met de lange doorlooptijden van dit type delicten zorgt dit ervoor dat het heel wat jaren kan duren voordat deze feiten zijn afgedaan.

In de tweede plaats moeten we ons ook realiseren dat de wet de bestaande praktijk op een aantal, weinig ingrijpende punten verandert. Dit stelt hoge eisen aan de verfijning en sensitiviteit van de indicatoren. Het rendement van een investering in kwantitatieve indicatoren mag dan ook niet worden overschat.

In de derde plaats heeft de nulmeting geleerd dat de focus op het aantal zaken en op de strafoplegging een te enge benadering is, omdat daarmee de relatie van de wetswijziging met de verandering in de kwaliteit van opsporingsonderzoek buiten beeld blijft. Bij de evaluatie zou dan ook moeten worden gekeken naar de relatie tussen de wetswijziging en de kwaliteit van het opsporingsonderzoek. Deze relatie is tweezijdig. In de eerste plaats heeft de wetswijziging het mogelijk gemaakt via verhoging van de strafmaxima dat in het opsporingsonderzoek meer en verregaandere methodes kunnen worden ingezet die de pakkans (zouden kunnen) vergroten. In de tweede plaats wordt het aantal zaken, de pakkans etc. begrensd door de gegeven (kwalitatieve en kwantitatieve) capaciteit van de desbetreffende (opsporingsdiensten) diensten (zie onder punt 3).

3. De zeggingskracht van een voor/na vergelijking

Bij de evaluatie in 2020 staat de vraag centraal of de beleidsinterventie in concreto het gewenste effect heeft gehad. Zijn de veranderingen in pakkans, strafmaat, doorlooptijd etc. te herleiden tot de maatregelen uit de wet? In hoofdstuk 1 hebben we vastgesteld dat zonder nulmeting elke uitspraak over de causale relatie tussen de maatregelen uit de wet en de resultaten een slag in de lucht is.

Met een nulmeting kan met meer zekerheid worden vastgesteld dat de veranderingen zijn toe te schrijven aan verruiming in de strafmaat, in de procedure of in de delictscategorie. Toevoeging van een nulmeting verhoogt het

niveau van de interne validiteit op de MSMS schaal van niveau 1 naar niveau 2. Hoe hoger het niveau op deze schaal hoe groter de zekerheid dat de resultaten aan beleid kunnen worden toegeschreven en niet aan mogelijk andere externe invloeden. Om een grotere zekerheid te verkrijgen over de causaliteit en een hoger niveau van interne validiteit te bereiken is het nodig te beschikken over een counterfactual/controlegroep, waarmee we uitkomen op niveau 3. Dat is in deze situatie niet mogelijk wat overigens ook niet uitzonderlijk is. We weten uit eerder onderzoek dat er op het beleidsterrein van het ministerie van JenV geen evaluatiestudies zijn gevonden op het niveau 3 of hoger⁹². Dat heeft vooral te maken met de complexiteit van het beleid en de lange ketens van gedragsreacties, kenmerken die ook van toepassing zijn bij de het beleid ten aanzien van de bestrijding financieel-economische criminaliteit. Zo zullen door de verhoging van de strafbedreiging de verjaringstermijnen worden verlengd en gelden voor de zaken gepleegd voor 2015 de oude strafmaxima. Dat kan tot een vertroebeling leiden bij de evaluatie in 2020, omdat er zowel zaken zijn waarvoor de oude, lagere strafmaxima gelden als zaken waarop de verhoogde strafmaxima van toepassing zijn.

Specifiek voor het onderwerp van deze evaluatie komt daar nog als (complicerend) kenmerk bij dat de verandering van het instrumentarium relatief bescheiden is. Een beperkt aandeel van zaken wordt strafrechtelijk afgedaan. Daarnaast zijn er vele (maatschappelijke) factoren van invloed op de doelen die met de wetwijziging worden beoogd. Zowel de literatuurstudie als de interviews wijzen op de bredere achtergrond van de meer punitieve houding in de samenleving en in het beleid waarvan de wettelijke wijzigingen een illustratie zijn. Voorts wordt door vertegenwoordigers van verschillende partijen (ministerie, politie, advocatuur, rechterlijke macht) onderstreept dat veranderingen in opsporings- en vervolgingscapaciteit (kwalitatief en kwantitatief) en sturing (prioriteitstelling) grotere invloed heeft op het aantal of type zaken dat wordt gestart dan de maatregelen uit de wetwijziging. Voorts vinden er constant technologische ontwikkelingen plaats op het gebied van financieel-economische criminaliteit (bv. witwassen, bitcoins, flitshandel), welke ook van invloed zijn op de pakkans. Tenslotte moet gewezen worden op andere beleidsmaatregelen die weliswaar zijn getroffen na de inwerkingtreding van de wetwijziging maar die wel van invloed kunnen zijn op de doelstellingen van deze wet.

De verscheidenheid aan contextuele (maatschappelijke, juridische, beheersmatige) veranderingen dient in de evaluatie 2020 nadrukkelijk beschreven te worden en beoordeeld te worden op hun bijdrage (in positieve of negatieve

⁹² C. Klein Haarhuis, M. van Ooyen-Houben, E. Kleemans en F. Leeuw, *Rechtshandhaving geëvalueerd. Een synthese van 31 beleidsevaluaties*, 2007.

zin) aan de resultaten, effectiviteit en uitvoerbaarheid van de onderhavige wetswijziging.

Uitgangspunten voor de evaluatie

Bovenstaande bevindingen brengen ons tot de volgende uitgangspunten voor de evaluatie:

1. Bij de evaluatie in 2020 dienen in essentie twee vragen te worden beantwoord:
 - a. *wat* is de bijdrage van de wijziging van de wet aan de uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit van het beleid gericht op de bestrijding van de financieel-economische criminaliteit?
 - b. *hoe* hebben de wijzigingen bijgedragen aan de effectiviteit (incl. uitvoerbaarheid en resultaten) van het beleid?

Deze vragen worden beantwoord met behulp van een toets van de beleidstheorie (feitelijke werking van de wijzigingen in 2020 versus de verwachtingen in 2014) en met behulp van een vergelijking van de waarde van indicatoren vóór en na de wetswijziging.

2. Een evaluatie op basis van de situatie vóór én na de beleidsinterventie is gelet op de kenmerken van het onderwerp van evaluatie het hoogst haalbare en het meest perspectiefrijk, mits de evaluatie berust op een mix van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden.
3. *Kwantitatief*
 - a. Gelet op de fluctuaties in de waarde van de indicatoren bij de nulmeting, de relatief lange doorlooptijd van financieel-economische zaken, de vertraagde beschikbaarheid van zaken en de relatief geringe omvang van zaken stellen we voor ook bij de evaluatie 2020 de indicatoren niet te baseren op één peiljaar, c.q. het meest recente jaar, maar de waarnemingen te baseren over een reeks van jaren. Dit zou kunnen betekenen dat de evaluatie niet in 2020 kan worden opgeleverd.
 - b. De set kwantitatieve indicatoren vertoont op een aantal onderdelen onmiskenbare lacunes. Investerings in kwantitatieve indicatoren dienen weloverwogen, selectief en met zuinigheid plaats te vinden. Het relatief bescheiden aantal zaken in combinatie met de omvangrijke contextuele veranderingen resulteert naar verwachting in een beperkte impact van de wettelijke wijzigingen en stelt grenzen aan de zeggingskracht van aanvullende, verbeterde en meer verfijnde indicatoren. Zelfs in de ideale (hypothetische) situatie dat we de beschikking zouden hebben over consistente, betrouwbare en actuele meetwaardes voor een brede set indicatoren die de gehele keten dekt is behoefte aan de inzet van andere, meer kwantitatieve methoden.
 - c. Vooruitlopend op de evaluatie 2020 zou reeds gestart kunnen worden met onderzoek naar de mogelijkheid van indicatoren op het terrein van

de doorlooptijd van gerechten, de inzet van dwangmiddelen die mogelijk zijn geworden als gevolg van de wettelijke verruiming, de registratie van strafeisen door het OM, de registratie van kostenafrek bij ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en de geïncasseerde ontnemingsbedragen.

4. Kwalitatief

- a. Naast empirische gegevens over het verloop van de indicatoren moet kwalitatieve informatie worden verzameld. Daarbij kan gedacht worden aan:
 - i. dossieronderzoek/rechtspraakonderzoek bij de vier grote rechtbanken/ hoven (bijv. over ontnemingsbedragen),
 - ii. een survey onder vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie resp. rechterlijke macht. Aandachtspunten zijn bv de gepercipieerde causale relatie tussen de maatregelen uit de wet en de de veranderingen in pakkans, strafmaat, doorlooptijd etc. en de veranderingen in de context die (in positieve of negatieve zin) van invloed kunnen zijn op het doelbereik van de wet (zie iv). Om de respondenten niet te zeer te sturen verdient het aanbeveling in de survey niet reeds de resultaten te presenteren van het empirische deel van de evaluatie.
 - iii. verdiepende interviews met verschillende partijen in de strafrechtketen (ministerie van Justitie en Veiligheid, advocatuur, rechterlijke macht, OM, opsporing etc.). In de verdiepende interviews wordt de beleidstheorie getoetst (zie b) en wordt het verloop van de kwantitatieve indicatoren geduid.
 - iv. deskresearch. Daarbij gaat het o.a. om de veranderingen in de relevante context na 2014. Uit de nulmeting is naar voren gekomen dat ook in de komende jaren rekening moet worden gehouden met veranderingen die losstaan van de wetswijziging uit 2015, maar die wel doorwerken in het doelbereik van die wet (bijv. strafbaarstelling 'eenvoudig' witwassen per 1 januari 2017, wijzigingen die op stapel staan in het verschoningsrecht etc.).
- b. De kwalitatieve methodes zijn zowel gericht op de 'wat' vraag (effect van de beleidsinterventie c.q. wetswijziging, in aanvulling op de kwantitatieve indicatoren) als op de 'hoe' vraag (toetsing beleidstheorie). Is de beleidstheorie plausibel of werkten de mechanismen anders (afschrikwekkende werking straffen in relatie tot bijv. reputatieschade, invloed kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit, prioriteitstelling aan financieel -economische criminaliteit, zijn de

opsporingsrichtlijnen aangepast door de PG's naar aanleiding van de wet, invloed van de wet op de beslissing om te vervolgen of te transigeren etc.)?

Literatuurlijst

- Beckers, J.J.H. (2017) *Tussen ideaal en werkelijkheid. Een empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Bröring, H.E., M. den Uijl, A. Tollenaar, N.J.M. Kwakman en B.F. Keulen (2012). *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*. Den Haag/ Groningen: WODC/Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen.
- Borgers, M. J. en T. Kooijmans (2013). Het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit. *Delikt en Delinkwent* 8, 589-604.
- Dijk, J. Van, W. Huisman en P. Nieuwbeerta (2016). *Actuele Criminologie*. 8e druk. Den Haag: Sdu.
- Doorenbos, D. R. (2014). Beboeting van rechtspersonen. *Strafblad* 2, 97-105.
- Groot, de, A. H. M. en E. C. S. Crouwel (2015). De verborgen wereld van de financieel-economische criminaliteit. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving* 3, 125-131.
- Handreiking beleidsdoorlichtingen (z.j.) Geraadpleegd van <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>
- Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Huisman, W. (2016). Een 'punitive turn' bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit? *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving* 4, 191-193.
- Kamerstukken I,33 685, nr. 3. (2013, 15 juli). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33685-3.html>
- Karpoff, J.M., D. Scott Lee and G.S. Martin (2008). The cost to firms of cooking the books. *Journal of financial and quantitative analysis* 43(3), 581-612.

- Kooijmans, T. en M. J. Borgers (2012). Doorpakken bij het afpakken? Over de aftrek van kosten, de flexibilisering van het boete plafond en de verhoging van de strafmaxima van de witwasdelicten, ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit. *Delikt en Delinkwent* 8, 683-701.
- Nader rapport wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit*, 402046. (2013, 25 juni). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/15/nader-rapport-inzake-verruiming-mogelijkheden-bestrijding-financieel-economische-criminaliteit>
- Roomen, van, T. R. en E. Sikkema (2012). De strafbaarstelling van publieke en private corruptie: wat mag wel en wat mag niet? *Delikt en Delinkwent* 9, 792-804.
- Rosing, M. E. (2012). Witteboorden criminelen harder aanpakken? Over nut en noodzaak van het conceptwetsvoorstel 'Verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit'. *Strafblad* 4, 317-320.
- Rosing, M. E. (2014). Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel economische criminaliteit: werk aan de winkel! *Tijdschrift Onderneming & Strafrecht in de Praktijk* 7(8), 9-14.
- Schell-Busey, N. Simpson, S.S., Rorie, M. & Alper, M. (2016). What works? A Systematic Review of Corporate Crime Deterrence. *Criminology & Public Policy* 15(2), 387-416.
- Staatsblad*, 445. (2014, 27 november). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-445.html>
- Staatsblad*, 513. (2014, 17 december) Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-513.html>
- Verhaert, J. (2015). Inwerkingtreding van de Wet Verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit: opgelet! *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving* 3, 89-97.
- Vos, G. G. (2015). Nieuwe wetgeving niet-ambtelijke omkoping: een stap voorwaarts? *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 6, 256-270.

Wingerde, van, C.G. (2012). *De Afschrikking voorbij: Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche* (proefschrift). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Wingerde, van, C.G en H.G. Van de Bunt (2017). Geëiste en opgelegde straffen bij de strafrechtelijke afhandeling van georganiseerde criminaliteit, Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit.

Yeager, P.C. (2016). The elusive deterrence of corporate crime. *Criminology & Public Policy* 15(2), 439-451.

Bijlage 1 Respondenten

Instantie	Respondenten
Ministerie JenV	F. Krips M. Rehorst P. Verrest P. van Voorst
UvA	R. Haentjens
Rechterlijke macht	F. Bauduin (voormalig) M. Franken P. Greve
OM	T. Bosch A. van Dis D. Goudriaan T. van der Heijden (Fact Factory)
FIOD	M. Oenema T. Scholing
Rijksrecherche	R. de Ridder C. Ruis
Landelijke Recherche	H. Vermeer
Nationale Politie	H. Bekkers R. de Vries E. Wuijts (BMI)
FIU	S. Corstanje
Advocatuur	G. de Bont (De Bont Advocaten) A. Feenstra (Hertoghs advocaten)
DNB	M. Aelen R. Jansen
BFT	D. Kolkman
Raad voor de Rechtspraak	B. Diephuis G. Paulides
CBS	C. van der Kleij L. Verschuren

Bijlage 2 Begeleidingscommissie

- Prof. dr. R.C.P. Haentjens (UvA, voorzitter)
- dr. F.W. Beijaard (WODC)
- mr. T.M. Bosch (OM)
- mr. F.J.E. Krips (ministerie JenV, DWJZ)
- mr. dr. M.E. Oenema (FIOD)
- Mr. M. Rehorst (ministerie JenV, DRC)
- dr. C.G. van Wingerde (EUR)
- mr. W.S. de Zanger (UU)