

BEZORGEN

Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

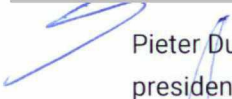
datum 14 oktober 2025
betreft rapport *Door de mazen van toezicht en handhaving; Rode draden uit 12,5 jaar onderzoek*

Geachte mevrouw Vos,

Hierbij bieden wij u aan het *Door de mazen van toezicht en handhaving; Rode draden uit 12,5 jaar onderzoek*. Dit rapport verschijnt vandaag.

Algemene Rekenkamer

5.1.2.e



Pieter Duisenberg,
president

5.1.2.e



Cornelis van der Werf,
secretaris

Door de mazen van toezicht en handhaving

2025

Rode draden
uit 12,5 jaar onderzoek



**Algemene
Rekenkamer**

Inhoud

Waarom deze publicatie? | 3

Grote maatschappelijke schade | 4

Vier rode draden in perspectief | 7

1. Geringe pakkans bij ernstige feiten | 10

2. Gebrekkige uitwisseling van informatie | 13

3. Onduidelijke keuzes in de praktijk | 16

4. Onvoldoende inzicht in effectiviteit | 19

Slotbeschouwing: hoe nu verder? | 22

Bijlage 1 De 54 publicaties die de basis vormen voor de rode draden | 24

Bijlage 2 Aanvullende literatuur | 27

Waarom deze publicatie?

Natuurlijk hopen we dat iedereen zich uit zichzelf houdt aan wetten en regels, maar we weten tegelijk dat dat lang niet altijd gebeurt. Of het nu gaat om belasting betalen, beperking van de uitstoot van schadelijke stoffen of het verzorgen van goed onderwijs. Burgers, bedrijven en (overheids-)organisaties zijn daar zelf voor verantwoordelijk, maar hun gedrag wordt mede bepaald door de vraag of er goed toezicht op de naleving van regels plaatsvindt. En hoe die regels bij overtredingen of zelfs misdrijven worden gehandhaafd.

De Algemene Rekenkamer bericht in haar onderzoeken al decennialang hoe toezicht op en handhaving van regels functioneert. Soms is dat het onderwerp van het onderzoek, soms komen ze als observaties in de kantlijn aan de orde bij ander onderzoek. Voor deze publicatie hebben we 54 rapporten uit de periode 2013-2025 die aan het thema toezicht en handhaving raken naast elkaar gelegd om patronen te ontdekken (zie ook Bijlage 1).

Op allerlei beleidsterreinen – variërend van het sociale domein, justitie en veiligheid tot aan onze leefomgeving – troffen we soortgelijke problemen aan. Ze komen voor bij rijksinspecties, markttoezichthouders en organisaties in de strafrechtketen.

Hier presenteren we deze patronen als vier ‘rode draden’ die zicht bieden op structurele mankementen die wij in toezicht en handhaving waarnemen. Daaraan gekoppeld schetsen we mogelijkheden voor verbeteringen – die voortkomen uit aanbevelingen die we deden in diezelfde 54 rapporten.

Figuur 1 De rode draden: aantal publicaties en periode

De rode draden

Dit onderzoek gaat over:



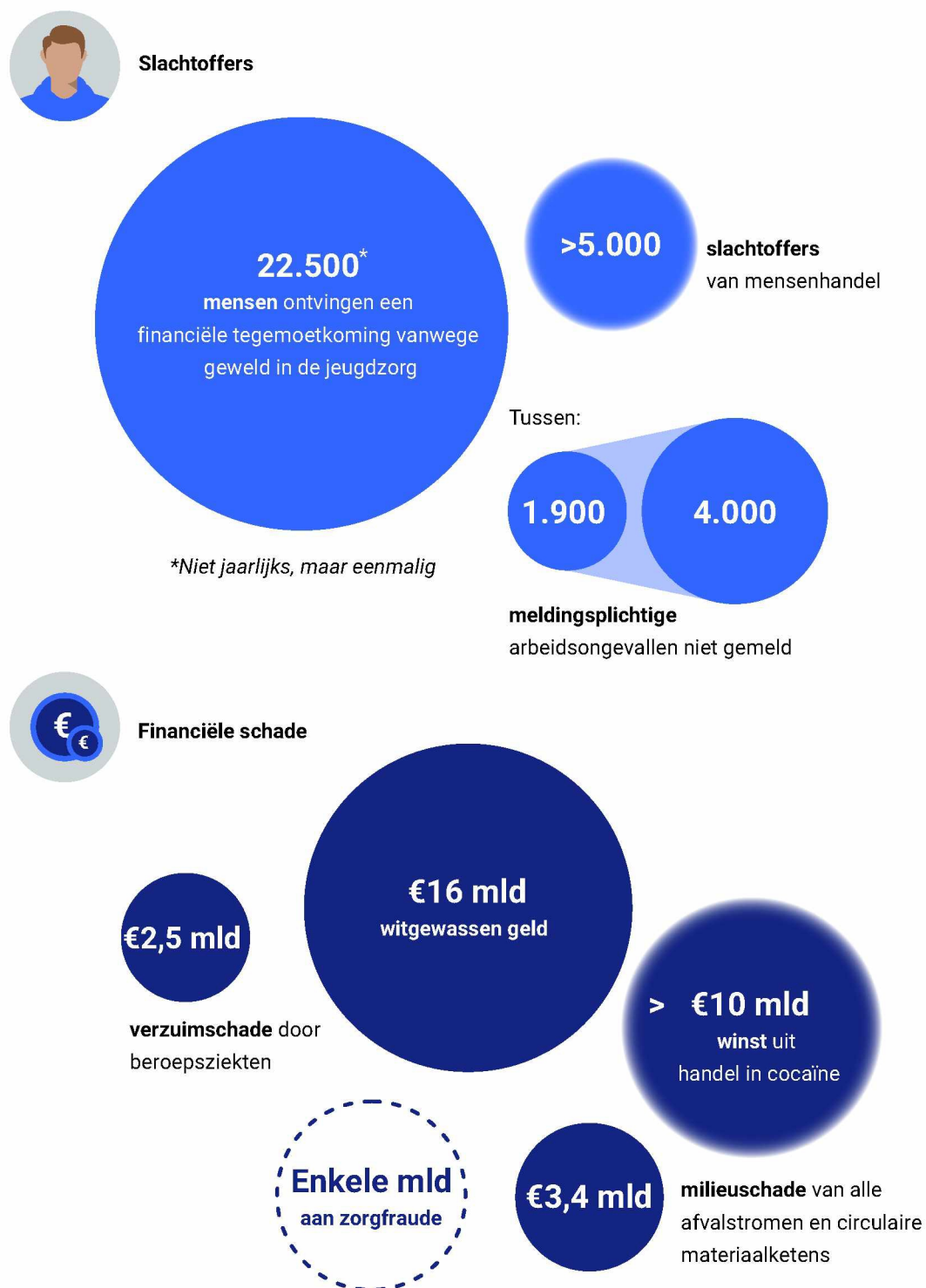
Met deze publicatie is niet alles gezegd over toezicht en handhaving. Bij de rode draden gaat het niet om systematisch onderzoek naar het functioneren van toezicht en handhaving in Nederland. Het duidelijkst zagen we de rode draden bij specifieke maatschappelijke opgaven als de bestrijding van witwassen, arbeidsuitbuiting, zorgfraude en milieuovertredingen. Wel hopen we dat deze gebundelde inzichten bijdragen aan betere naleving van wetten en regels.

Grote maatschappelijke schade

Het overtreden van wetten en regels levert aanzienlijke maatschappelijke schade op. Dat onderstreept de urgentie van goed werkend toezicht en effectieve handhaving. Hoe groot is die schade? Op allerlei terreinen die onderwerp waren in rekenkameronderzoek bestaan schattingen van de omvang (Figuur 2). De milieuschade als gevolg van onjuiste verwerking van afval bedraagt jaarlijks € 3,4 miljard (ILT, 2023). Ieder jaar verdwijnen enkele miljarden die bestemd zijn voor de gezondheidszorg in handen van fraudeurs (Fenger e.a., 2018). En in Nederland wordt voor € 16 miljard witgewassen (Unger e.a. 2018). Soms is de schade uit te drukken in aantallen mensen in plaats van in geld: meer dan 5.000 mensen zijn jaarlijks slachtoffer van mensenhandel (Van Dijk e.a., 2021), terwijl duizenden ernstige bedrijfsongevallen onterecht niet worden gemeld (Algemene Rekenkamer, 2023).

Figuur 2 Schattingen van maatschappelijke schade

Voorbeelden van jaarlijkse impact op mensen en financiën



Schade aan rechtsgevoel

En dan is er nog schade die lastiger in cijfers is uit te drukken: de afbreuk aan het rechtsgevoel bij burgers en bedrijven als overtredingen ongecorrigeerd en misdrijven onbestraft blijven. Mogelijk ontstaat die schade ook in het geval dat de dader nauwelijks wordt geraakt door correcties en straffen. Daardoor bestaat het risico dat ook anderen het met de naleving van wetten en regels minder nauw gaan nemen, wat de uiteindelijke schade groter maakt.

We zien dat de overheid zich inspant om dit soort schade terug te dringen door beleid te verbeteren, aan te dringen op preventie en door toezicht te houden op naleving en waar nodig te handhaven. Daarvoor zijn tal van organisaties in het leven geroepen zoals rijksinspecties, toezichthoudende zelfstandige bestuursorganen (zbo's, zoals de Autoriteit Financiële Markten en de Autoriteit Persoonsgegevens) en de strafrechtketen. Daar werken bij elkaar tienduizenden mensen en worden vele miljarden euro's aan publiek geld uitgegeven (zie tabel 1). We moeten daar overigens wel bij bedenken dat niet al die mensen zich bezighouden met toezicht en handhaving van bestaande regels. Een deel van hen houdt zich ook bezig met andere taken (zoals advisering, voorlichting of, in het geval van politie, met noodhulp).

Tabel 1 Fte en budget van diverse groepen organisaties, 2024
(op basis van jaarverslagen)

Organisaties	Fte	€ mln
Rijksinspecties	9.292	1.499
Toezi chthoudende zbo's	5.078	1.078
Openbaar Ministerie	6.340	966
Politie	64.888	8.114
Rechtspraak	11.891	1.496

Vier rode draden in perspectief

Dat regels niet worden nageleefd, kent zelden één enkele oorzaak of één schuldige. Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen creëren namelijk gelegenheid om regels, toezichthouders en handhavers te omzeilen, zoals globalisering van de handel en digitalisering van communicatie. Soms maakt wetgeving het zelfs lastig om regels na te leven. De Algemene Rekenkamer liet in recent onderzoek naar uitvoeringstoetsen zien dat wetten lang niet altijd goed uitvoerbaar zijn of dat zelfs niet wordt getoetst op uitvoerbaarheid (Algemene Rekenkamer, 2025). Wetgeving kan daarnaast regelovertreding vergemakkelijken. Dat fenomeen bespreken we in de slotbeschouwing.

In deze publicatie richten we ons op toezicht en handhaving om regelovertreding terug te dringen en te bestraffen. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid schreef dat discussies over ideaal toezicht vaak het karakter vertonen van een pendule (WRR, 2013). Er is óf te veel toezicht dat zich zou uiten in te veel regels en een te grote administratieve druk voor burgers en bedrijven. Óf er is te weinig toezicht dat te zien zou zijn aan allerlei incidenten waarbij regels worden overtreden.

Ons perspectief in deze publicatie is een ander: misschien is het allebei wel waar. De Algemene Rekenkamer is nagegaan wat ons in ons onderzoek opvalt in het functioneren van toezicht en handhaving in Nederland in de afgelopen jaren. De patronen die we laten zien, onderbouwen we met observaties op verschillende beleidsterreinen, waarbij we niet willen beweren dat de problemen overál voorkomen. Want er gaan beslist ook dingen goed. Zo oordeelden we in 2017 positief over het toezicht van De Nederlandsche Bank op kleine en middelgrote banken. Maar bij de rode draden die we schetsen gaat het om problemen die we vaker aantreffen, in verschillende gedaanten. En in onze ogen is op die terreinen verbetering nodig.

De afgelopen 12,5 jaar hebben we op diverse beleidsterreinen het volgende vaak gezien:

- 1. Geringe pakkans bij ernstige feiten;** het totale aantal overtredingen is naar schatting veel groter dan het aantal onderzochte zaken en genomen maatregelen.
- 2. Gebrekkige uitwisseling van informatie;** toezichthouders en handhavers beschikken vaak over onvoldoende goede informatie om hun taken naar behoren te vervullen.

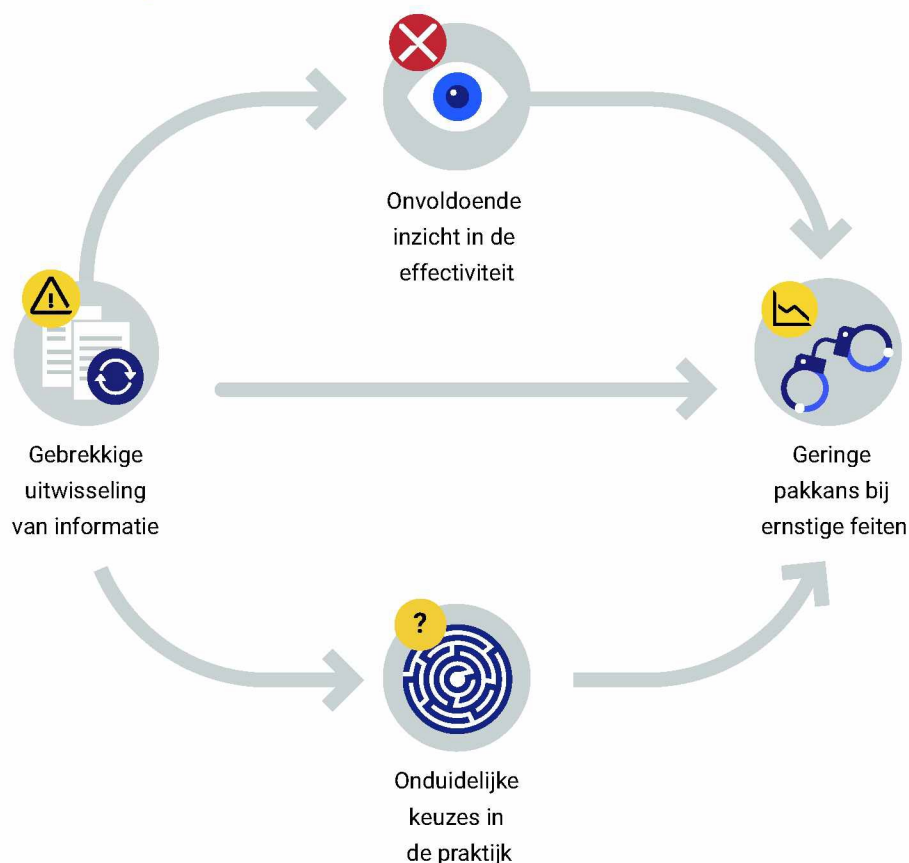
- 3. Onduidelijke keuzes in de praktijk;** het is lang niet altijd goed uit te leggen naar wie onderzoek gedaan wordt en tegen wie maatregelen worden getroffen.
- 4. Onvoldoende inzicht in de effectiviteit;** toezichthouders en handhavers weten vaak zelf niet in hoeverre hun werk bijdraagt aan de gestelde maatschappelijke doelen.

Het vaststellen van deze rode draden is geen exacte wetenschap. De 54 publicaties waar we ons op baseren raken telkens 1 van de 4 rode draden – en regelmatig ook meerdere in 1 onderzoek. De belangrijkste constatering is dat we iedere rode draad in rekenkameronderzoek naar zeer uiteenlopende beleidsterreinen herkennen.

Deze rode draden houden onderling verband: zo gaat de eerste rode draad die we toelichten (geringe pakkans bij ernstige feiten) over het resultaat van toezicht, terwijl de overige rode draden gelezen kunnen worden als oorzaken daarvan. Ook die overige rode draden liggen vaak weer in elkaars verlengde: de gebrekkige uitwisseling van informatie is een oorzaak van gering inzicht in effectiviteit en onduidelijke keuzes in toezicht en handhaving. Toch presenteren we ze hier als afzonderlijke rode draden om aangrijpingspunten te hebben voor verbeteringen.

Figuur 3 Vier rode draden in perspectief

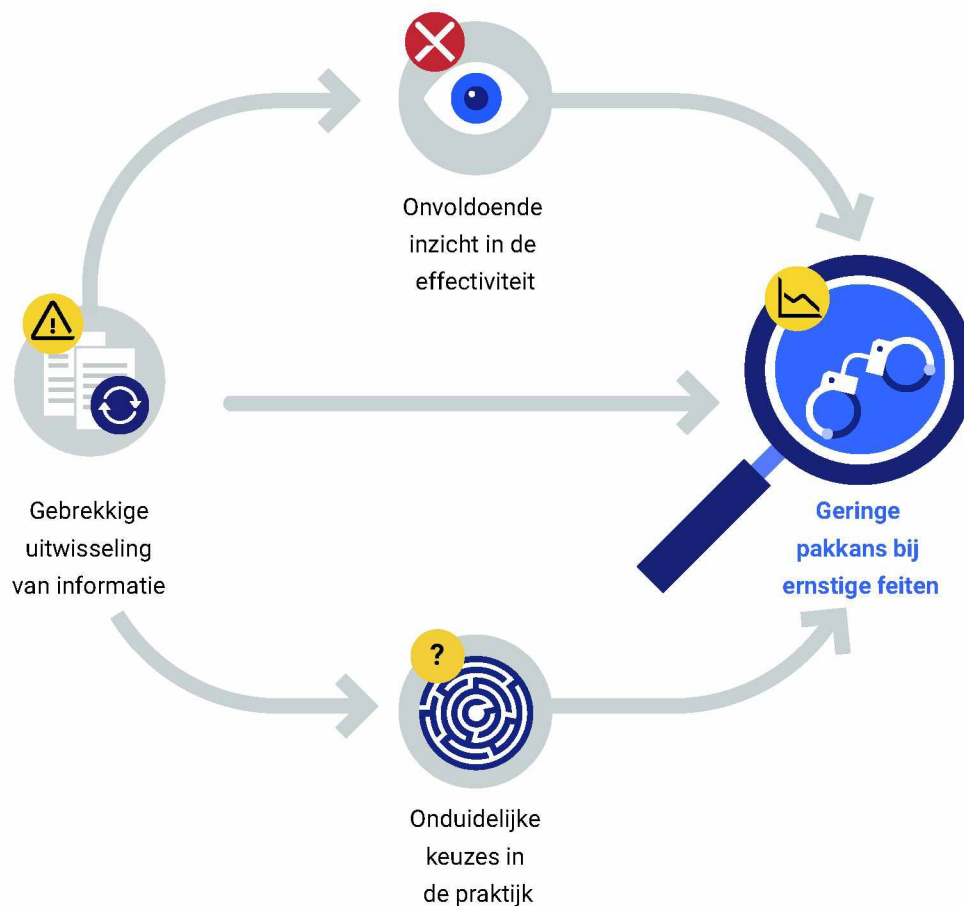
De samenhang tussen de vier rode draden



Ook toezichthouders en handhavers zelf doen waardevolle observaties rondom deze thema's; de markttoezichthouders (zoals AFM, DNB en ACM) wezen in hun visiedocument al op effectiviteit als een kernvoorwaarde voor goed toezicht (Markttoezichthoudersberaad, 2013). En in het Meerjarenperspectief 2025-2029 van de Inspectieraad (rijksinspecties) zien we nuttige accenten op bijvoorbeeld 'maatschappelijke opbrengsten' van toezicht en het belang van goede samenwerking met andere toezichthouders (Inspectieraad, 2024). Op zijn beurt ziet het Bestuurlijk Ketenberaad (strafrechtketen) de informatievoorziening als een belangrijke prioriteit (BKB, 2022). Tegelijk blijkt het lastig om die intenties in de praktijk vorm te geven.

In de volgende hoofdstukken lichten we de rode draden toe. Per hoofdstuk doen we suggesties om de gesignaleerde problemen aan te pakken.

1. Geringe pakkans bij ernstige feiten



Wat is het probleem?

Nogal wat overtreders komen weg met hun overtreding. Dat concluderen wij op diverse terreinen uit de discrepantie tussen schattingen van het totaal aantal overtredingen of misdrijven dat wordt gepleegd en het aantal overtredingen waartegen toezichthouders optreden of het strafrecht actie onderneemt. Dit komt het duidelijkst naar voren op terreinen als milieucriminaliteit, arbeidsuitbuiting, zorgfraude en witwassen. Pogingen om toezicht en handhaving te verbeteren komen daarbij maar moeizaam van de grond. Dat is extra zorgelijk, omdat het vaak gaat om ernstige feiten waarbij kwetsbare mensen het slachtoffer zijn.

Ook op andere terreinen – met ogenschijnlijk minder ernstige consequenties – komt het geregeld voor dat er weinig controle plaatsvindt op de naleving van regels. Zo bleek de Belastingdienst 400 fte tekort te komen om achter de schulden aan te zitten die het gevolg zijn van uitstel van belasting tijdens de coronapandemie. Personeelsgebrek zorgde er tevens voor dat de dienst niet kon nagaan of zzp'ers werkten als schijnzelfstandigen.

Voorbeeld: Zorgfraude



Jaarlijks wordt in Nederland naar schatting voor enkele miljarden gefraudeerd met geld dat bestemd is voor onze gezondheidszorg. Sommige betrokkenen – zoals het Openbaar Ministerie – komen zelfs met hogere schattingen. Slechts een fractie van dat geld wordt achterhaald. Ongeacht het aantal potentiële zorgfraudezaken behandelt het Openbaar Ministerie jaarlijks 12 tot 18 gevallen en zorgverzekeraars vorderen via civielrechtelijke procedures voor hoogstens enkele tientallen miljoenen euro's geld terug. Wij constateerden bovendien dat Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en toezichthouder Nederlandse Zorgautoriteit bij vermoedens van zorgfraude zelden ingrijpen.

Waardoor komt het?

De overheid loopt onherroepelijk achter de feiten aan. Er ontstaan telkens maatschappelijke risico's, waarvoor nieuwe regels moeten worden gemaakt. Denk aan cryptomunten, kunstmatige intelligentie en de snelle ontwikkeling van schadelijke, chemische stoffen. Vervolgens moet toezicht worden georganiseerd. Waarom dat toezicht en die handhaving weinig effectief is, komt ook aan de orde in de rode draden die op dit hoofdstuk volgen. Hier wijzen we alvast op twee relevante aspecten: capaciteit en samenwerking. Het is niet duidelijk hoeveel capaciteit toezichthouders en het strafrecht precies nodig hebben. Daar wordt ook weinig op gestuurd. Wel is duidelijk dat het Openbaar Ministerie en de rechtspraak het aantal potentiële strafzaken niet aankunnen. Tegelijkertijd is het ook niet de bedoeling om de strafrechtketen in onze open samenleving onbepaald te laten groeien. Een zeker risico op overtredingen nemen we namelijk voor lief. Bewindspersonen hebben de afgelopen jaren de 'geïntegreerde aanpak' aangedragen als oplossing voor effectieve handhaving: toezichthouders én partijen in het strafrecht wegen samen af wat de

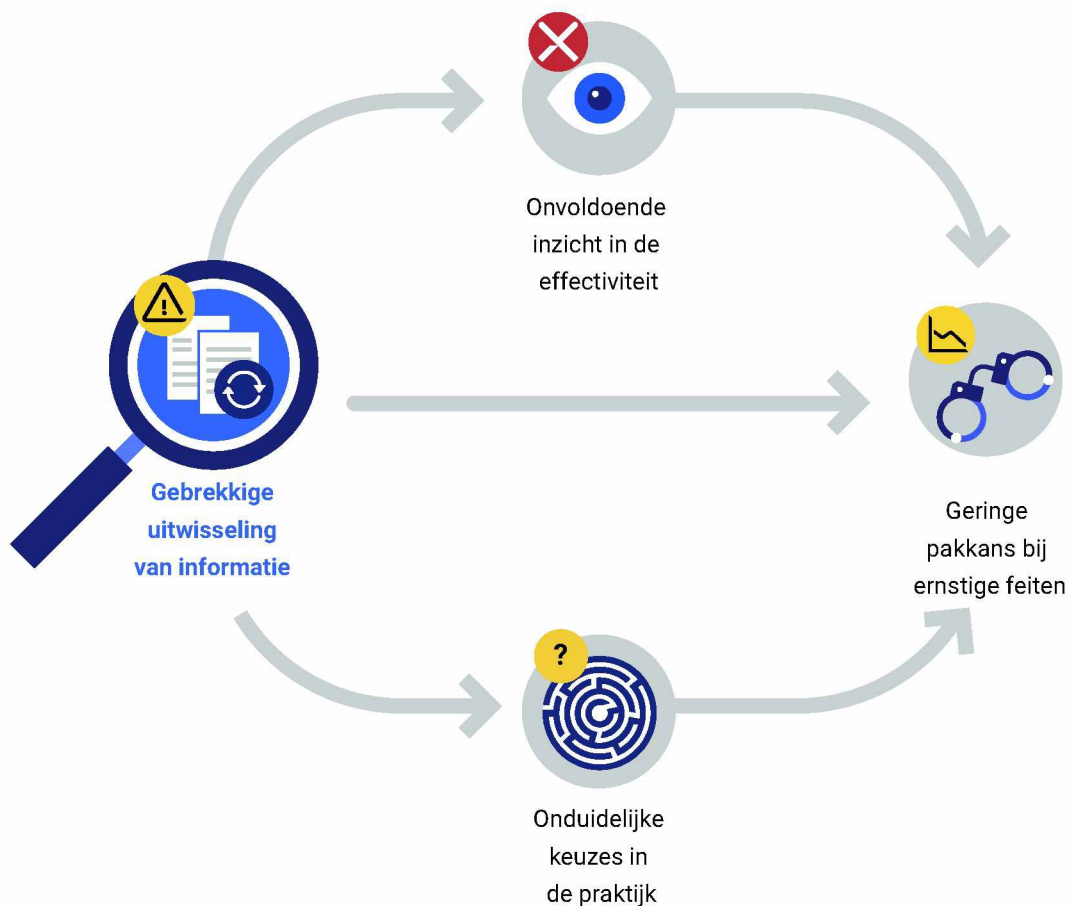
meest effectieve manier is om een overtreder aan te pakken. Maar 'geïntegreerde aanpak' vraagt om nauwe samenwerking en helder geformuleerde doelen. En juist in ons onderzoek stellen we vast dat het daar nu juist geregeld aan schort.

Wat te doen?

Los van de aanpak die in de volgende rode draden wordt beschreven, zien we twee aanknopingspunten om de pakkans bij ernstige feiten te vergroten:

- Krijg beter in beeld hoeveel capaciteit in toezicht en handhaving er nodig is om overtredingen terug te dringen, daar waar je risico's niet accepteert. En probeer die capaciteit te organiseren.
- Dwing als minister een betere samenwerking af tussen de diverse organisaties die samen verantwoordelijk gemaakt zijn om een maatschappelijk onrecht te bestrijden. Gebruik zo nodig wettelijke bevoegdheden, zoals het geven van een aanwijzing.

2. Gebrekkige uitwisseling van informatie



Wat is het probleem?

Toezichthouders en handhavers moeten kunnen beschikken over goede en betrouwbare informatie om hun taken uit te kunnen voeren. In dit informatietijdperk beschikken we over enorme hoeveelheden gegevens, vaak in digitale vorm. Informatie waar in potentie nuttig gebruik van gemaakt zou kunnen worden. In een groot deel van onze onderzoeken zien we echter dat het ontbreekt aan goede en betrouwbare informatie en uitwisseling daarvan. In de eerste plaats is de kwaliteit van de data die dergelijke organisaties verzamelen vaak niet goed genoeg. Dat maakt het moeilijker te bepalen waar ingrijpen vereist is. Bovendien verloopt uitwisseling van informatie tussen toezichthouders en handhavers geregeld stroef. Op elk terrein zijn veelal meerdere partijen verantwoordelijk, zij zien ieder slechts een stukje van de puzzel. Daarom is het van groot belang dat die partijen relevante informatie met elkaar uitwisselen. Alleen door deze informatie structureel bij elkaar

te brengen ontstaat goed inzicht en overzicht. Zonder dat inzicht en overzicht onder- vinden goedwillende burgers en bedrijven hinder van overheidstoezicht, terwijl kwaadwillenden juist te weinig last ondervinden. Vaak zien we wel pogingen om de informatie-uitwisseling te verbeteren, maar we zien ze ook geregeld stranden.

Voorbeeld: witwassen van crimineel geld



De Financial Intelligence Unit (FIU) analyseert banktransacties en is daarmee een cruciale schakel in de bestrijding van witwassen. De FIU heeft informatie die relevant is voor opsporing, maar deze wordt niet altijd gedeeld. Dat komt soms door de manier waarop informatie is gerubriceerd, soms door technische obstakels. Doordat opsporingsdiensten en OM niet beschikken over een volledig beeld, kunnen ze niet garanderen dat de meest risicovolle signalen van witwassen nader onderzocht worden. Ook zagen we dat opsporingsambtenaren afzonderlijk van elkaar dezelfde verdachte transacties kunnen onderzoeken zonder dat van elkaar te weten.

Waardoor komt het?

Om over bruikbare informatie te kunnen beschikken is een ICT-systeem nodig dat up-to-date is. Overheidsorganisaties kunnen dat lang niet altijd garanderen. Bij de Belastingdienst zijn bijvoorbeeld al jarenlang diverse verouderde ICT-systemen in gebruik. En de kwaliteit van de registraties schiet ook regelmatig tekort, zoals we zagen bij milieucriminaliteit. In sommige gevallen werden overtredingen en handhaving daarop daar wel, maar in andere gevallen weer niet geregistreerd. We zien daarnaast dat registraties niet altijd de juiste identificatiegegevens van de ondertoezichtgestelde bevatten, zoals bij bedrijfsvestigingen. Daardoor wordt bijvoorbeeld onduidelijk wie de overtreding heeft begaan.

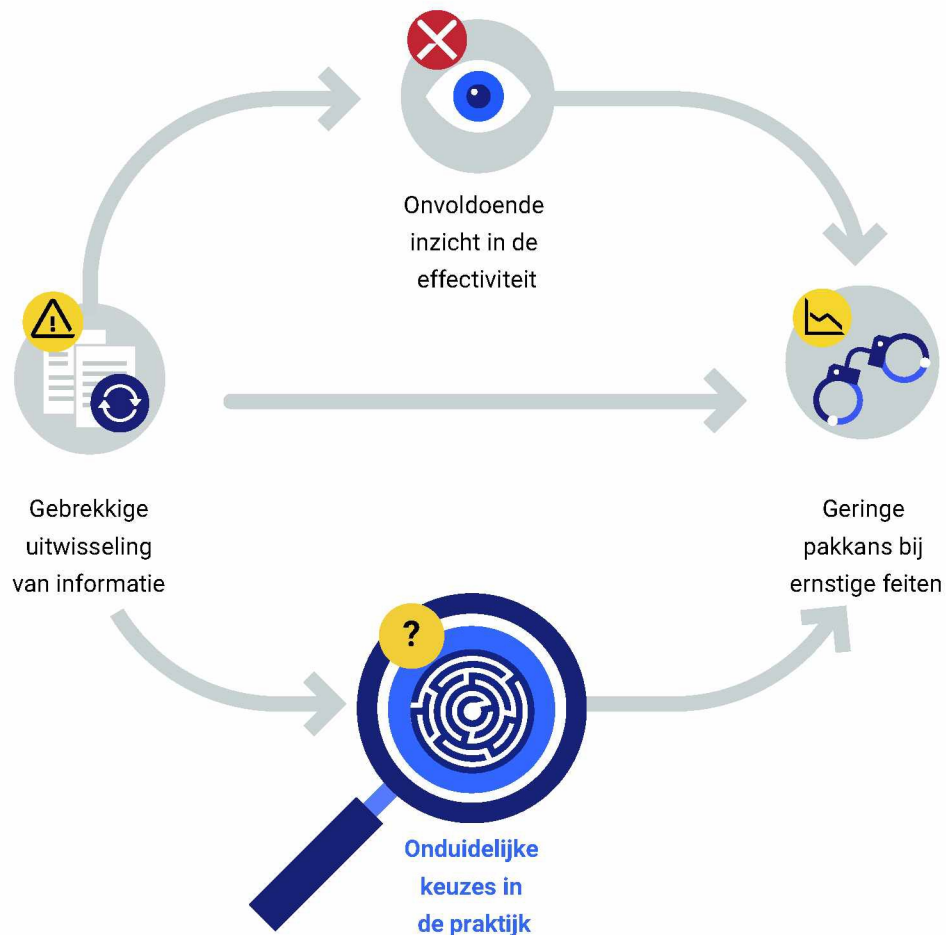
Een ander probleem dat we vaker zien is dat verschillende toezichthouders op hetzelfde terrein uiteenlopende definities en registratiemethoden hanteren. Dat maakt het lastig om informatie zinvol uit te wisselen en gezamenlijk een goed beeld te krijgen van de problematiek. Veel organisaties beroepen zich bovendien op privacybeperkingen die het delen van informatie zou blokkeren. Natuurlijk moet het delen van informatie rechtmatig gebeuren, en soms ontbreekt daarvoor een goede rechtsgrond. Maar in 2023 gaf de Algemene Rekenkamer ook aan dat AVG-regels bij

het uitwisselen van informatie soms strikter worden toegepast dan noodzakelijk. Dit om ieder (juridisch) risico te vermijden. In die gevallen wordt dan geen goede afweging meer gemaakt tussen het algemene belang en de mogelijke privacyschade voor individuen.

Wat te doen?

- Zet in op meer uniforme registratie van overtredingen bij verschillende toezicht-houders (zelfde begrippen en definities).
- Zorg voor eenduidige identificatie van de (rechts)persoon op wie toezicht is gehouden.
- Betrek daarbij het gezamenlijke belang van organisaties die bij toezicht en handhaving zijn betrokken (doorbreek de focus op de eigen organisatie).
- Zorg waar nodig en wenselijk voor wettelijke grondslagen voor het delen van informatie, maak op tijd de afweging tussen het belang van toezicht en dat van privacy, en leg de focus op mogelijkheden voor het delen van informatie in plaats van op beperkingen.

3. Onduidelijke keuzes in de praktijk



Wat is het probleem?

Het is duidelijk dat er nooit voldoende capaciteit zal zijn om alle signalen van onwenselijk gedrag van burgers en bedrijven te onderzoeken en waar nodig te sanctioneren. Mede daarom is op de meeste terreinen besloten dat toezichthouders vooral daar controleren waar de grootste risico's zijn en dat handhavers ingrijpen bij de ernstigste feiten. Soms worden die keuzes na een transparante afweging gemaakt, maar uit onze onderzoeken komt naar voren dat dat lang niet altijd gebeurt. Zo heeft de Belastingdienst door het ontbreken van concrete handhavingskaders moeite om te onderbouwen wanneer ze bij belastingovertredingen in het midden- en kleinbedrijf ingrijpt. Een ander voorbeeld zagen we bij de bestrijding van onregelmatigheden in de zorg, waar de sterkste signalen van fraude niet werden opgepakt.

En we zagen dat de Arbeidsinspectie nauwelijks strafrechtelijk ingreep bij vermoedens van arbeidsuitbuiting. Ook zien we soms regionale verschillen optreden in de mate van controle, die niet zijn te verklaren door risicoprofielen. Gehanteerde principes als 'risicogestuurd toezicht' en 'integrale aanpak' lijken logisch op papier, maar blijken lastig in de praktijk te brengen. Niet op alle terreinen hebben betrokken toezichthouders en handhavers duidelijke handhavingsstrategieën vastgesteld. En zijn ze er wel, dan wordt er niet altijd naar gehandeld. Dat laatste zagen we bijvoorbeeld bij de aanpak van milieucriminaliteit.

Voorbeeld: milieucriminaliteit



Vanuit het principe van 'risicogestuurd toezicht' is niet goed te begrijpen hoe vaak bedrijven die met milieubelastende stoffen werken in aanraking komen met toezicht en handhaving. Want bedrijven die vaak de regels overtreden worden niet altijd meer gecontroleerd – soms zelfs minder. Ook in de zwaarte van sancties lijkt recidive nauwelijks een rol te spelen: het maakt geen verschil of het de eerste of tiende overtreding van een bedrijf is.

Waardoor komt het?

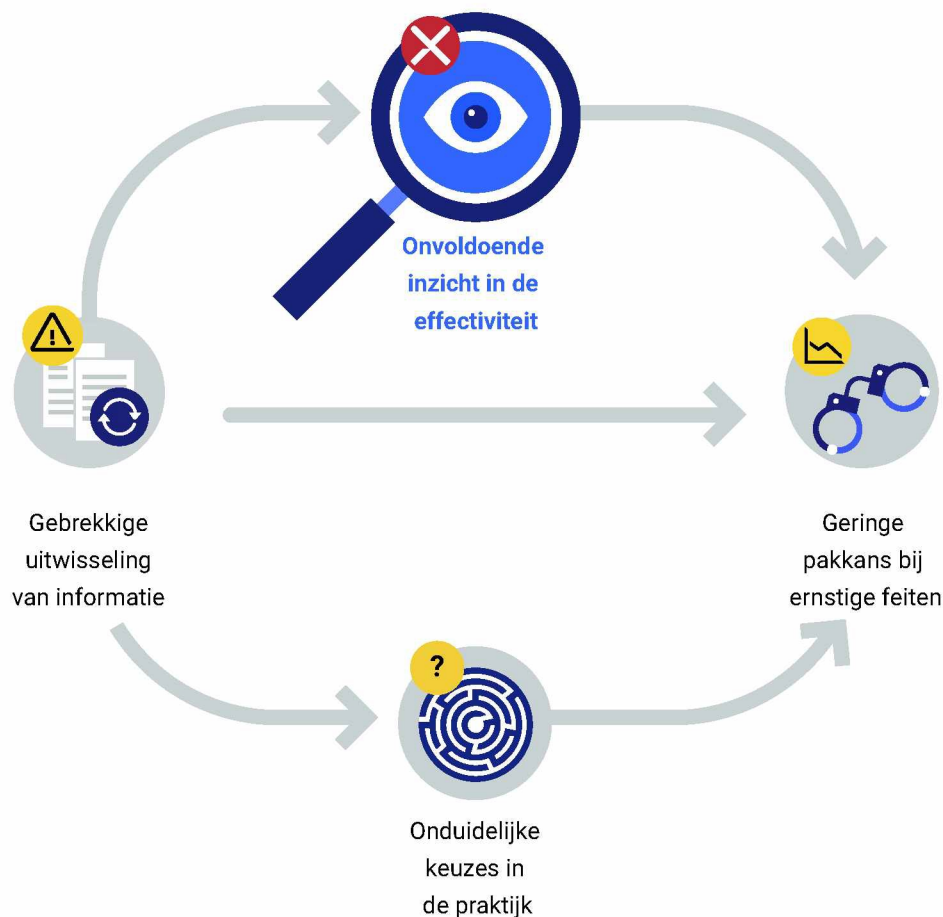
In het hoofdstuk 'Gebrekkige uitwisseling van informatie' (rode draad 2) schetsten we dat informatie over overtredingen die toezichthouders en handhavers verzamelen, lang niet altijd betrouwbaar is en gebrekkig wordt gedeeld. Die gebrekkige registratie en uitwisseling geldt niet alleen voor de overtreding zelf, maar ook voor de afweging om al dan niet in te grijpen. Dat zagen we bijvoorbeeld bij arbeidsuitbuiting en zorgfraude. Door de gebrekkige informatiepositie is het ook ingewikkelder om te bepalen waar zich de grootste risico's op overtredingen voordoen. Dat maakt het niet eenvoudig de juiste keuzes te maken – waar en wanneer te controleren, en waar en wanneer in te grijpen – en die uit te leggen. Kiezen en uitleggen is nog lastiger op het moment dat verschillende organisaties gezamenlijk verantwoordelijk zijn gemaakt voor toezicht en handhaving op één specifiek beleidsterrein. We zien daarbij geregeld dat samenwerkende toezichthouders en handhavers keuzes maken vanuit hun eigen perspectief (en binnen hun eigen strakke juridische kaders) en niet vanuit een gemeenschappelijk doel. Er bestaan bijvoorbeeld onder de naam RIEC (Regionaal Informatie- en Expertise Centrum) samenwerkende verbanden in de regio om ondermijning tegen te gaan.

Maar de deelnemers aan die verbanden, zoals gemeenten, politie, OM, FIOD en andere organisaties, bepalen ieder voor zich of een signaal gemeld wordt voor gezamenlijke informatie-uitwisseling en afgestemde aanpak. Dat gebeurt dan alleen als zo'n uitwisseling past binnen doelen of prioriteiten van de eigen organisatie.

Wat te doen?

- Ontwerp heldere handhavingsstrategieën waarin – zoals bij milieucriminaliteit – de nadruk wordt gelegd op grote risico's en de aanpak van veelplegers.
- Zorg voor een goede en toegankelijke registratie van de afwegingen die in de dagelijkse praktijk van toezicht en handhaving worden gemaakt om al dan niet op te treden.

4. Onvoldoende inzicht in effectiviteit



Wat is het probleem?

Medewerkers van inspecties, autoriteiten en professionals in het strafrecht doen meestal hun uiterste best het overtreden van regels terug te dringen. Dat constateren we in veel onderzoeken. Maar hoeveel zinnigs is er te zeggen over de effecten van al die activiteiten? Welke resultaten worden door het toezicht geboekt? Vermindert het aantal overtredingen als gevolg van inspecties? Hebben veroordelingen van misdrijven een afschrikwekkende werking? Vaak moeten we in onze rapporten concluderen dat inzicht daarin grotendeels ontbreekt. Bijvoorbeeld als het gaat om forensische zorg, uitkeringen, het afpakken van crimineel vermogen, cybersecurity of het tegengaan van zorgfraude, milieucriminaliteit, witwassen of arbeidsuitbuiting. Vaak ontbreekt het inzicht in effectiviteit al bij toezichthouders of handhavers zelf. En daar waar we wel positief waren over het toezicht, zoals bij dat van DNB op middelgrote en kleine banken, stelden we vast dat de verantwoordelijke minister

geen inzicht had in de effectiviteit van toezicht en handhaving dat onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvindt.

Voorbeeld: arbeidsuitbuiting



In ons onderzoek naar arbeidsuitbuiting (2021) kwamen we tot de conclusie dat de inspanningen van de Arbeidsinspectie niet leidden tot het oppakken van meer daders en het helpen van meer slachtoffers. Dat zegt al iets wezenlijks over de effectiviteit van toezicht en handhaving. Maar ook viel ons op dat de Arbeidsinspectie zelf niet beschikt over de informatie om inzicht te krijgen in het effect van de eigen aanpak. Hierdoor is de toezichthouder niet in staat om zelf te monitoren

en de aanpak bij te sturen om meer te bereiken. Ten slotte kan de Arbeidsinspectie dus ook niet goed verantwoording afleggen over hetgeen de organisatie bereikt.

Waarom komt het?

Gebrek aan inzicht in effectiviteit heeft vaak te maken met het ontbreken van betrouwbare informatie, zoals aan de orde kwam in vorige hoofdstukken. Het gaat dan om informatie over overtredingen én over de acties die zijn ondernomen en hun effect. En wat er wordt gedaan als de eventueel ondernomen acties geen succes hebben. Bij een derde deel van de geregistreerde overtredingen van milieuregels bleek in de bestanden bijvoorbeeld niet vermeld welke maatregel daarop was gevolgd. Het blijkt bovendien helemaal lastig om die informatie goed te registreren als verschillende partijen in beeld moeten krijgen wat hun gezamenlijke effectiviteit is bij het bestrijden van een misstand.

Om inzicht te krijgen in effectiviteit en geboekte resultaten is het daarnaast nodig om concrete (gezamenlijke) doelen te stellen. Pas dan wordt meetbaar wat de doeltreffendheid is van een aanpak. Die concrete, afrekenbare doelen ontbreken vaak. Maar zelfs als organisaties zich wel concrete en meetbare doelen stellen, zeggen die soms weinig over de effectiviteit van de aanpak. Te denken valt aan de afspraak bij zorgfraude dat het Openbaar Ministerie jaarlijks 12 tot 18 strafzaken behandelt. Dat is wellicht een probaat middel om intern capaciteit toe te delen, maar we kunnen dat alleen doeltreffend noemen als het strafrecht samen met toezicht-houders zorgfraude aantoonbaar terugdringt.

Wat te doen?

- Formuleer per maatschappelijke opgave concrete en meetbare doelstellingen voor zowel toezicht als handhaving over het terugbrengen van het aantal overtredingen en vergrijpen. Die doelstellingen moeten indicatoren vormen voor de effectiviteit van toezicht en handhaving.
- Zorg dat de bij de opgave betrokken organisaties informatie verzamelen over de acties om de doelstelling te bereiken en laat ze per thema gezamenlijk ten minste jaarlijks aan het parlement rapporteren over de bereikte resultaten.

Slotbeschouwing: hoe nu verder?

In deze publicatie constateren we dat nogal wat overtreders met hun gedrag weggelaten zijn. In vier rode draden laten we zien wat er beter kan. Daarbij hebben we vooral gekeken naar de organisaties in Nederland die zich bezighouden met toezicht en handhaving. Deze organisaties zelf ervaren hun werk echter vaak als 'dweilen met de kraan open'. En daar hebben ze een punt. De wetgever maakt het overtreders soms wel heel gemakkelijk. Bijvoorbeeld door bewuste deregulering om maatschappelijk initiatief te stimuleren, waarbij tegelijkertijd de deur wordt opengezet voor kwaadwillenden. Of door onduidelijke regels die het lastig maken om overtredingen vast te stellen. Ook kan het komen doordat toezicht versnipperd is geraakt tussen vele partijen. Dat maakt het voor overtreders te gemakkelijk controle te ontwijken en voor bestrijders te aantrekkelijk om naar elkaar te wijzen.

Dit zijn allemaal keuzes van kabinet en parlement. De organisaties die verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving zien die problemen vaak wel en melden die dan ook bij hun ministers die de wettelijke kaders samen met het parlement kunnen veranderen. Het is de vraag hoe serieus de minister dergelijke signalen neemt. Wij hebben daar twijfels over, omdat die structurele belemmering vaak niet wordt weggenomen. In 2023 constateerden we bijvoorbeeld dat de ILT al jaren aan de bel trok over gezondheids- en milieurisico's rondom secundaire bouwstoffen, maar dat de bewindspersoon niet ingreep. Onze twijfels betreffen ook het vaststellen van de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving: dat gebeurt regelmatig niet of niet afdoende, zodat wetten na implementatie niet goed uitvoerbaar blijken.

Toch laat dit alles onverlet dat toezichthouders en handhavers zélf vaak meer kunnen doen. Vooral dat laten we met deze publicatie zien. Concrete doelen stellen en goed monitoren helpt om beter vast te stellen welk effect hun werk heeft, want dat gebeurt nu te weinig. In enkele onderzoeken konden wij met gebruik van diverse onderzoeksmethodieken 'hard' vaststellen dat de aanpak niet of nauwelijks doeltreffend was: bij arbeidsuitbuiting en zorgfraude. Deze conclusies zijn overgenomen door de verantwoordelijke ministers.

Geregeld gaven we de afgelopen jaren ook concrete richtingen voor verbetering aan. Zo liet het onderzoek naar milieucriminaliteit zien – door de berekeningen van de Algemene Rekenkamer – welk type maatregel aantoonbaar wél effect had. Dat waren hercontroles en waarschuwingen. Of van dit inzicht gebruik wordt gemaakt is de vraag. In het geval van zorgfraude riepen we op tot actiever en doelgerichter samenwerken. Op kleine schaal gebeurt dat nu in ‘proeftuinen’. Toch is het vooral de kunst om die manier van werken te verheffen tot standaardaanpak.

Het is belangrijk dat burgers en bedrijven zich beter aan regels en wetten houden. Beter toezicht en effectievere handhaving beperken maatschappelijke schade en versterken het vertrouwen in de rechtsstaat. Daarvoor is een effectiever samenspel nodig tussen politiek, bestuur, publieke dienstverlening en toezichthouders, zoals ook toezichthouders en handhavers in hun eerdergenoemde eigen analyses suggereren. We hopen dat onze gebundelde inzichten bijdragen aan duurzame verbeteringen.

Bijlage 1 De 54 publicaties die de basis vormen voor de rode draden

2013-2015

- [Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van VWS \(Jeugdzorg Plus\)](#)
- [Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van VenJ \(Onvoldoende voortgang informatiebeveiliging\)](#)
- [Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie](#)
- [Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013](#)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie \(Verhouding inspanning - opbrengst afpakken crimineel geld niet meer navolgbaar\)](#)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Economische Zaken \(Onvolkomenheid: Toezicht naleving subsidievoorwaarden duurzame energie bij co-vergisters nog niet goed geregeld\)](#)
- [Staat van de rijksverantwoording 2013 \(Projecten Hervormingsagenda nog onvoldoende uitgewerkt\)](#)
- [Basisregistraties, vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance](#)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie \(Fraude en faillissementsfraude\)](#)

2016-2018

- [Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt](#)
- [Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst](#)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Financiën en Nationale schuld \(Ernstige onvolkomenheid: Nog onvoldoende duidelijk over afbouw IT-legacy Belastingdienst\)](#)
- [Vastgoed universiteiten](#)
- [Handhavingsbeleid Belastingdienst](#)
- [ICT politie 2016](#)
- [Producten op de Europese markt: CE-markering ontrafeld](#)
- [UWV, balanceren tussen ambities en middelen](#)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie \(Sturing op Politiecapaciteit\)](#)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid \(Beperkt zicht op effectiviteit aanpak schijnconstructies\)](#)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport \(Verantwoordelijkheden in keten trekkingsrecht pgb onduidelijk\)](#)

- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport](#) (Nieuwe werkwijze IGZ voor toezicht op goed bestuur)
- [Toezicht op banken in Nederland](#)
- [Focus op 'kansrijke' aangiften bij de politie](#)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Infrastructuur en Milieu](#) (Risicogericht toezicht ILT uit de startblokken)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Veiligheid en Justitie](#) (Voorraad aan strafzaken bij het Openbaar Ministerie)

2019-2021

- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Justitie en Veiligheid](#) (Afpakketen)
- [Aanpak mestvervuiling veehouderij](#)
- [Hilversum in beeld. Doelmatigheid bij de publieke omroep](#)
- [Bankenresolutie in Nederland. Voorbereiding op mogelijk falen van middelgrote en kleine banken door DNB](#)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Justitie en Veiligheid](#) (Aanpak georganiseerde criminaliteit door Regionale Informatie- en Expertisecentra)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat](#) (Toepassing Fraudebeleid RVO.nl)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat](#) (Onderzoek naar de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden)
- [Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen](#)
- [Bescherming drinkwater bij het boren naar aardwarmte](#)
- [Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen, deel 2](#)
- [Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting](#)

2022-2025

- [In de zorg, uit het zicht. Krijgen patiënten goede forensische zorg?](#)
- [Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid](#)
- [Een zorgelijk gebrek aan daadkracht. Onderzoek naar de effectiviteit van zorgfraudebestrijding](#)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat](#) (Toezicht op cybersecurity)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld](#) (Onderbouwing M&O-beleid Belastingdienst ontoreikend)
- [Strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen](#)

- [Bestrijden witwassen deel 3: stand van zaken 2021](#)
- [Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken](#)
- [Georganiseerde onmacht. Over de rol van de rijksoverheid bij de jeugdbescherming](#)
- [Focus op onveilige arbeidsomstandigheden](#)
- [Focus op coronabelastingsschulden](#)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid](#) (Toezicht op arbeidsomstandigheden)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat](#) (Gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Justitie en Veiligheid](#) (Terugdringing van drugssmokkel via logistieke knooppunten)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport](#) (Toezicht op uitvoering inning eigen bijdragen door CAK)
- [Focus op AI bij de rijksoverheid](#)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Justitie en Veiligheid](#) (Coördinatie prestaties in de strafrechtketen)
- [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Financiën](#) (M&O-Beleid Belastingdienst: kaders in opzet gereed, werking MKB niet zichtbaar)

Bijlage 2 Aanvullende literatuur

Schattingen over maatschappelijke schade

Algemene Rekenkamer (2023). *Focus op onveilige arbeidsomstandigheden*

CBS (2024). *Meeste verdiensten cocaïnehandel stromen naar het buitenland*

Van Dijk e.a. (2021) *Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019*. WODC

Fenger e.a. (2018). Vooronderzoek omvang van fraude met persoonsgebonden budgetten. EUR

Inspectie Leefomgeving en Transport (2023). *ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2023*

NOS.nl (2024) <https://nos.nl/artikel/2512812-tegemoetkoming-voor-22-500-mensen-die-in-jeugdzorg-geweld-meemaakten>

TNO (2023). *Arbobalans 2022*

Unger e.a. (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen*. WODC

Overig

Algemene Rekenkamer (2025). *Staat van de rijksverantwoording 2024. Doen wat je belooft*

Bestuurlijk Ketenberaad (2022). *Maatschappelijke opgave en prioriteiten strafrechtketen 2022-2027*

Inspectieraad (2024). *Nederland sterker met goed toezicht. Meerjarenperspectief Inspectieraad 2025-2029*

Markttoezichthoudersberaad (2013). *Criteria voor goed toezicht. Visie Markttoezichthoudersberaad*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezen op publieke belangen*

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
(070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is vastgesteld op 8 oktober 2025. Dit document is op 14 oktober 2025 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Den Haag, oktober 2025