

# Organisatiecriminaliteit; aard, achtergronden en aanpak

E.A.I.M. van den Berg, m.m.v. R. Aidala, E.M.Th. Beenackers

Onderzoeksnotities 2002/8

## Samenvatting

### Onderwerp en aanleiding

Voorliggend rapport handelt over de aard, achtergronden en aanpak van organisatiecriminaliteit. Organisatiecriminaliteit is het strafbaar gedrag dat plaatsvindt binnen de context van een wettige organisatie, waarbij de dader kenmerken of hulpbronnen van de organisatie benut zonder zelf het primaire slachtoffer ervan te zijn.

Sinds de commissie Van Traa in 1996 haar onderzoek verrichtte leeft het besef dat niet alleen georganiseerde criminaliteit maar ook organisatiecriminaliteit zeer schadelijke gevolgen kan hebben voor de economie en de sociaal maatschappelijke verhoudingen. Voor het voorkomen en bestrijden van organisatiecriminaliteit is inzicht in de aard en achtergronden van dit verschijnsel een noodzakelijke voorwaarde. Destijds constateerde de commissie dat de overheid niet de beschikking heeft over empirisch gefundeerde kennis van organisatiecriminaliteit. Die constatering vormt de aanleiding tot dit onderzoek.

In 1998 werd door het WODC een onderzoek gestart naar oorzaken van milieucriminaliteit. Dat onderzoek richt zich specifiek op de motieven van overheden die aan regelovertreding ten grondslag kunnen liggen. Om redenen van doelmatigheid heeft het WODC besloten de verdere uitvoering van dit milieuonderzoek onder te brengen bij dit bredere onderzoek naar organisatiecriminaliteit.

### Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt: Wat is de aard van organisatiecriminaliteit, welke oorzaken liggen eraan ten grondslag en op welke wijze is organisatiecriminaliteit het beste aan te pakken?

De probleemstelling is geconcretiseerd in de volgende drie onderzoeksvragen:

**1** Wat is - in de onderzochte gevallen - de aard van organisatiecriminaliteit?

- Hoe zijn de daders van organisatiecriminaliteit te typeren?
- Wat kenmerkt de delicten? Laten de delicten zich wellicht onderscheiden door bepaalde trends?
- Komt ons dader- en delictbeeld overeen met het dader- en delictbeeld van respondenten en met beelden hieromtrent zoals wij die aantreffen in de bestudeerde literatuur?

**2** Wat zijn - in de onderzochte gevallen - belangrijke oorzaken van organisatiecriminaliteit?

- Wat beweegt de daders: welke gedachten en gevoelens liggen ten grondslag aan het plegen van strafbare feiten?
- Hanteren de daders neutralisaties ten aanzien van de delicten die zij plegen? Zo ja: Welke neutralisaties hanteren zij?
- Welke criminogene gelegenheidsstructuren benutten de daders om organisatiecriminaliteit te plegen?
- Komen de gevonden oorzaken overeen met beelden hieromtrent zoals wij die aantreffen onder respondenten en in de bestudeerde literatuur?
- Zijn de oorzaken van regelovertreding door overheden gelijk aan oorzaken van regelovertreding door private organisaties?

### 3 Welke mogelijke implicaties hebben de onderzoeksresultaten voor de preventie en bestrijding van organisatiecriminaliteit?

- Welke vormen van aanpak zijn gegeven de aard en oorzaken van organisatiecriminaliteit het meest wenselijk?
- Is een *compliance*-strategie een passende handhavingsstrategie? Zal de kans op overtreding afnemen wanneer de overheid aan de hand van opgestelde regels ten behoeve van de verbetering van het interne bedrijfsproces afspraken maakt met de regelovertreder?

#### **Opzet, methoden en reikwijdte van het onderzoek**

Naast de aard van de probleemstelling was ons streven om de veelal impliciete kennis van organisatiecriminaliteit bij (bijzondere) opsporingsdiensten en inspecties optimaal te benutten een belangrijke leidraad bij de opzet van het onderzoek en de keuze van onderzoeksmethoden en onderzoeksbronnen. Wij kozen voor een intensieve en diepgaande kwalitatieve studie. Hieruit volgde onze keuze voor casestudies, literatuuronderzoek en interviews als methoden van onderzoek.

#### *Casestudies: inventarisatie, selectie, dossieronderzoek en interviews*

De belangrijkste onderzoeksactiviteit betrof het diepgaand analyseren van strafrechtelijk en privaatrechtelijk aangepakte gevallen van organisatiecriminaliteit. In totaal hebben wij 41 casussen uitvoerig bestudeerd. Hiertoe hebben wij strafrechtelijke zaken geïnventariseerd bij de arrondissementsparketten te Rotterdam, Amsterdam en Den Haag en bij de ECD, FIOD, AID en het Landelijk Bureau Fraude. Voor een inventarisatie van privaatrechtelijk aangepakte zaken deden wij een beroep op twee grote accountantskantoren (afdelingen *forensic services*). Voor het inventariseren van relevante strafrechtelijke onderzoeken gold het criterium dat de officier van justitie na 1 januari 1996 een beslissing heeft genomen om te vervolgen of te transigeren, waarbij het schikkingsbedrag minimaal 10.000 gulden bedraagt. Voor de privaatrechtelijk aangepakte zaken gold het criterium dat het dossier van onderzoek na 1 januari 1996 is gesloten en de forensische accountantskantoren niet langer bij de zaak betrokken zijn. In totaal inventariseerden wij 219 zaken die aan die criteria voldeden. Vervolgens maakten wij op basis van deze inventarisatie een selectie van te bestuderen zaken. Naast het criterium dat de zaken moesten voldoen aan onze definitie van organisatiecriminaliteit hanteerden wij hiertoe de criteria dat de zaken onderling zo veel mogelijk variatie moesten vertonen (voor wat betreft het soort daders, delicten en slachtoffers) en dat de zaken van zo recent mogelijke datum moesten zijn. Op basis van deze selectie en gedwongen door enkele praktische beperkingen hebben wij uiteindelijk 41 casussen diepgaand geanalyseerd. De start van elke casestudie was een gesprek met functionarissen waarvan wij inschatten dat zij inhoudelijk het meest van de zaak op de hoogte waren (in totaal 57 functionarissen). Als leidraad daarbij hanteerden wij een uitgebreide aandachtspuntenlijst. Daarna vond aan de hand van diezelfde lijst dossieronderzoek plaats. Voor elke casus bestudeerden wij de beschikbare achterliggende stukken zoals het proces verbaal, het requisitoir, de pleitnota, krantenartikelen et cetera.

#### *Interviews met advocaten*

De hiervoor beschreven interviews en dossieranalyses resulteerden in een kleurrijk maar eenzijdig beeld van organisatiecriminaliteit: zij geven een beeld van organisatiecriminaliteit zoals dat leeft binnen de opsporing. Om die eenzijdigheid te doorbreken interviewden wij 10 advocaten die elk over een forse dosis ervaring beschikken in het juridisch bijstaan van verdachten van organisatiecriminaliteit. Aan de hand van een gespreksprotocol verzochten wij hen een algemeen beeld te schetsen van de aard, oorzaken en beste aanpak van organisatiecriminaliteit.

#### *Literatuuronderzoek*

Naast de gesprekken met advocaten verruimden wij ons blikveld door het bestuderen van wetenschappelijke literatuur. Het literatuuronderzoek bood ons tevens een basis voor het ontwikkelen van een theoretisch kader.

#### *Reikwijdte en waarde*

De gekozen onderzoeksmethodiek - casestudies - kent beperkingen: statistische generalisaties naar een populatie van niet-onderzochte casussen op basis van de studie van de casussen zijn in dit rapport niet aan de orde. Analytische generalisaties zijn wel mogelijk. De gekozen onderzoeksmethodiek stelt ons in staat om op verantwoorde en betrouwbare wijze kwalitatieve uitspraken te doen. De belangrijkste waarde van het onderzoek is dan ook gelegen in het kwalitatief beschrijven en inzichtelijk maken van mechanismen die kunnen bijdragen aan het ontstaan en voortbestaan van organisatiecriminaliteit.

## **Bevindingen, conclusies en beleidsimplicaties**

### *Kenmerken van daders en delicten*

Daders van organisatiecriminaliteit (voor zover het natuurlijke personen betreft) 'zijn heel gewone mensen, met die uitzondering dat zij strafbare feiten plegen', aldus een advocaat. Het onderzoek geeft geen aanleiding om aan de juistheid van dit beeld te twijfelen. In de literatuur komt het stereotype beeld naar voren van de dader van organisatiecriminaliteit als de oudere, eervolle doch amorele zakenman die op intelligente en berekenende wijze delicten pleegt. Dat beeld herkennen wij slechts ten dele. Onze verdachten zijn hoofdzakelijk mannen van middelbare leeftijd in een leidinggevende positie. Zij geven geen blijk van een bovengemiddeld opleidingsniveau. Een amorele of calculerende opstelling typeert hen evenmin. In tegenstelling tot het gangbare beeld recidiveren zij wel. Onze daders specialiseren zich niet, althans niet in die zin dat zij bewust speciale delicten verkiezen. Zij plegen delicten die in het verlengde liggen van hun dagelijkse werkzaamheden.

Wij constateren dat het daderbeeld van justitie/opspoorders enerzijds en verdachten/advocaten anderzijds zich maar moeizaam met elkaar laten verenigen. De eersten beoordelen (vermeende) daders van organisatiecriminaliteit als criminelen, de laatsten als professionele zakenlieden die 'soms een scheve schaats rijden'. Wij zien dat die onenigheid de onderlinge communicatie kan frustreren en de mogelijkheid van de overheid om 'mee te praten en mee te denken' - van belang bij het toepassen van 'compliance'-regelingen - kan beperken.

Uit de literatuur en de interviews met overheidsfunctionarissen spreekt het beeld van organisatiecriminaliteit als complexe, geweldloze en slecht te signaleren delicten waarvan de schade diffuus maar aanzienlijk is. Wij stellen vast dat de onderzochte delicten doorgaans niet intrinsiek complex zijn. Wel vereisen zij enige vakkennis. De beperkte directe waarneembaarheid van sommige delicten ontkennen wij niet maar wij voegen daaraan toe dat die eigenschap niet voorkomt dat organisatiecriminaliteit in veel van de onderzochte gevallen door reguliere controle aan het licht is gekomen. Wat betreft het geweldsaspect merken wij op dat geweld of de dreiging daarmee geen structureel kenmerk is van de onderzochte gevallen, maar het komt voor dat de daders dat middel niet schuwen. Een andere bevinding is dat de schade van organisatiecriminaliteit niet altijd bekend, goed waarneembaar of over velen verdeeld is. De diffuse aard van de schade en het slachtofferschap draagt bij aan een moreel ambivalente houding: niet iedereen is de mening toegedaan dat organisatiecriminaliteit afkeurenswaardig gedrag betreft.

Het onderzoek signaleert geen trends maar biedt wel enig inzicht in de manier waarop trends in organisatiecriminaliteit kunnen ontstaan. Wij constateren dat de media en de overheid daarbij een belangrijke rol spelen.

Een laatste belangrijke conclusie betreft de manier waarop daders hun delicten plegen: vrijwel al onze daders plegen de delicten in gemeenschap. Daarbij merken wij op dat het niet zozeer de sociale omgeving is maar de economische omgeving die hen de gelegenheid tot regelovertreding biedt.

### *Oorzaken van organisatiecriminaliteit*

Tijdens de verzameling en analyse van de gegevens richtte het theoretisch perspectief onze aandacht op drie samenhangende dimensies die van belang zijn voor het verkrijgen van inzicht in oorzaken van organisatiecriminaliteit: drijfveren (motieven en emoties), neutralisaties en criminogene gelegenheidsstructuren.

De *motieven* die aan organisatiecriminaliteit ten grondslag liggen laten zich categoriseren naar het ontlopen van doelbedreiging tot het streven naar doelbereiking. In de onderzochte gevallen is het streven naar zoveel mogelijk winst zelden de directe oorzaak. In meerdere mate motiveert het behoud van de onderneming, het creëren van een goede marktpositie of het nastreven van een publieke beleidsdoelstelling tot het plegen van strafbare feiten. Soms laten onze daders zich ook motiveren door *gevoelens*: gevoelens van verzet of gevoelens van onaantastbaarheid. Dat

organisatiecriminaliteit (mede) een emotionele daad kan zijn is een bevinding die in tegenspraak is met het gangbare beeld van organisatiecriminaliteit als uitsluitend rationeel gemotiveerd gedrag. Onze bevinding dat de daders van organisatiecriminaliteit veelvuldig gebruik maken van *neutralisaties* onderscheidt hen vermoedelijk niet van verdachten van meer conventionele vormen van criminaliteit. Wel valt op dat de neutralisaties die onze daders hanteren onder meer refereren aan de diffuse schade van organisatiecriminaliteit, het diffuse slachtofferschap ervan, de vermeende niet criminele/normale aard van organisatiecriminaliteit en aan de collectieve verantwoordelijkheid ervoor. Op verschillende niveaus treffen wij *gelegenheidsstructuren* voor organisatiecriminaliteit aan: op het niveau van de verhandelde producten/verleende diensten, op het niveau van de organisatie, op het niveau van de wettige economische omgeving en op het niveau van de maatschappelijke omgeving. Zo bieden producten en diensten gelegenheid tot strafbaar handelen als zij mengbaar of subsidiabel zijn en wanneer vertrouwen of een hoge omloopsnelheid belangrijke kenmerken ervan zijn. Op het niveau van de organisatie zijn onder meer de omvang, de ouderdom, de structuur en de mate waarin een organisatie pathologische kenmerken vertoont van belang. De economische omgeving kan voorzien in een criminogene gelegenheidsstructuur door gelijkgestemde belangen of een (te) geringe kritische opstelling. Ook de maatschappelijke omgeving, in het bijzonder de overheid speelt een rol. De onderzochte gevallen brengen meerdere aspecten hiervan alsmede de consequenties ervan voor de aanpak van organisatiecriminaliteit aan het licht. Een belangrijke bevinding is ook dat regelovertreding door overheden andere oorzaken kent dan regelovertreding door private organisaties. Voor de onderzochte zaken geldt dat achterliggende drijfveren, neutralisaties en criminogene gelegenheidsstructuren verschillen. Oorzaken van regelovetredend gedrag, zoals criminogene structuren zijn in het geval van ovetredende overheden hoofdzakelijk intern van aard. Daarnaast valt op dat ovetredende overheden zich hoofdzakelijk door kostenbesparing laten motiveren en hun strafbaar gedrag overwegend neutraliseren door de verantwoordelijkheid daarvoor af te schuiven alsook door te ontkennen dat hun handelen schadelijke gevolgen heeft.

#### *Implicaties voor handhaving*

Onze studie van de aard en achtergronden van organisatiecriminaliteit resulteert in een typering van organisatiecriminaliteit aan de hand van acht, deels samenhangende kenmerken. Aan de hand van die kenmerken bespreken wij enkele mogelijke implicaties voor de aanpak.

Een eerste kenmerk is *massaliteit*. Organizecriminaliteit heeft een bijzondere aard maar is wanneer wij het totale verschijnsel bezien in essentie ook heel gewoon: het betreft veelvoorkomend gedrag. In combinatie met de beperkte handhavingscapaciteit impliceert dit dat de beste aanpak een handhaving is die prioriteiten stelt en selectief is.

Een tweede kenmerk is *collectiviteit*: doorgaans duidt organisatiecriminaliteit op collectief gedrag, kent het een collectief slachtofferschap en richt het schade aan aan collectieve goederen. Collectiviteit betekent onder meer dat velen weet hebben van het strafbaar handelen. Een implicatie hiervan is dat de beste aanpak een aanpak is die erkent dat direct betrokkenen en derde belanghebbenden een belangrijke rol kunnen spelen bij het voorkomen en bestrijden van organisatiecriminaliteit. Om die reden verdient het aanbeveling om de aandacht van de handhaving in belangrijke mate te richten op de economische en maatschappelijke omgeving van potentiële daders. Voor de overheid volgt hieruit ook een beroep op burgerschap: zij dient betrokkenen en belanghebbenden aan te spreken op hun informatiepositie en hen te bewegen tot het verstrekken van relevante informatie. Daarnaast en ter ondersteuning daarvan kan de overheid zorgdragen voor faciliteiten die de weerbaarheid, mondigheid en zichtbaarheid van (potentiële) slachtoffers doen toenemen.

*Veelkleurigheid* is een derde kenmerk van organisatiecriminaliteit. Het betreft een zeer omvangrijk en gevarieerd probleemveld. Dit impliceert dat een algemene aanpak niet haalbaar is. Een doelgroepgerichte aanpak waarbij uitdrukkelijk sprake is van tweerichtingverkeer lijkt meer mogelijkheden te bieden.

Ook ten aanzien van een vierde kenmerk - een *moreel ambivalente houding* - is de potentie tot het bevorderen van regelnaleving van derde belanghebbenden relevant. Zij kunnen een sociaal drukmiddel zijn om een ambivalente houding te heroverwegen en neutralisaties te ontcrachten. In die context wijzen wij op het vermogen tot zelfreiniging van branches, beroepsgroepen et cetera. De overheid kan dit vermogen onder meer bevorderen door normen te verduidelijken en te accentueren, en bovenal door het entameren van een ethisch debat tussen overheid, burgers en het bedrijfsleven over het doel van handhaving en de (on)toelaatbaarheid en strafwaardigheid van gebruikelijk handelsgedrag van organisaties; - een debat gericht op het veranderen van cognities en attitudes. In aanvulling daarop merken wij op dat onze moderne samenleving steeds meer een samenleving is van

internationaal werkende organisaties die flexibel inspelen op mondiale economische veranderingen. Dat internationaal en beweeglijk aspect leidt ertoe dat ook de aanpak van organisatiecriminaliteit vraagt om een internationale oriëntatie en morele heroriëntatie.

Dat de dader doorgaans een *rechtspersoon* is, is een kenmerk dat impliceert dat handhavingsmodaliteiten die zich richten op het beïnvloeden van collectief gedrag van organisaties in tegenstelling tot modaliteiten die zich richten op individueel gedrag van natuurlijke personen de voorkeur verdienen. Onder meer in dat licht is het instrument van (negatieve en positieve) publiciteit van groot belang. Publiciteit over regelovertreding - niet zozeer gericht op straffen maar op het accentueren van normen en het stimuleren van informele sociale controle - is voor het voorkomen en het bestrijden van organisatiecriminaliteit onmisbaar. Toch is enige voorzichtigheid hierbij geboden: publiciteit kan ons met waarborgen omklede rechtssysteem ondermijnen. In dat licht is een zorgvuldig en terughoudend publicatiebeleid aanbevelingswaardig. Vooral het moment waarop de overheid het instrument van publiciteit inzet is hierbij van belang. Wij pleiten voor een verlate vorm van publiciteit. Een zesde kenmerk is *dynamiek*: oorzaken van organisatiecriminaliteit zijn tijd-, plaats- en (rechts)persoongebonden, lopen uiteen van onkunde tot onwil en veranderen doorlopend. Hieruit volgt dat de beste aanpak van organisatiecriminaliteit geen statische aanpak is maar een flexibele en hybride aanpak. Het is een aanpak die zowel elementen van zelfregulering als van een meer repressieve strategie in zich draagt. Welke mix van beide elementen geëigend is, is afhankelijk van de mate waarin dwang noodzakelijk is. Wij pleiten - ook met het oog op zelfregulering - voor een meer dwingende overheidsbemoeienis: niet omdat overtreders hoofdzakelijk onwillig zijn om regels na te leven maar omdat handhavers soms te afwachtend zijn en daardoor hun potentie om regel naleving te bevorderen onvoldoende benutten. Een meer dwingende overheidsbemoeienis betekent vooral een handhaving die consequent is.

Een ander kenmerk betreft de verdachten: naast *private rechtspersonen* kunnen ook *publieke organisaties* verdachte zijn. Wij constateren dat publieke en private organisaties van elkaar verschillen in de oorzaken van hun milieuregelovertredend gedrag. De aanpak van overheden verdient daarom apart de aandacht. Die aanpak zal zich vooral dienen te richten op interne criminogene factoren en structuren: een aanpak 'in eigen huis' waarbij er aandacht is voor een op overheidsorganen toegesneden versie van 'corporate ethics'. Daarnaast zagen wij dat overtredende, bestuurlijke overheden zich in de bestudeerde milieucasussen slechts moeizaam door (andere) bestuurlijke handhavers laten reguleren. Strafrechtelijke handhaving en in het bijzonder het vervolgen van lagere overheden is dan onmisbaar.

Een laatste kenmerk betreft *gelegenheid*: op meerdere niveaus zijn er gelegenheidsstructuren voor organisatiecriminaliteit. Als implicatie voor de handhaving volgt hieruit dat de overheid zich zou moeten richten op het inperken van die structuren. Ook daarvoor geldt de aanbeveling om derden en direct betrokkenen bij handhaving te betrekken.

Samengevat pleiten wij voor een selectieve, flexibele, hybride, en vooral consequente en op doelgroepen afgestemde handhaving die zich bij voorkeur richt op het voorkomen en inperken van criminogene gelegenheidsstructuren. Wij pleiten voor een overheid die niet met zich laat sollen, maar ook inziet dat handhaving gedwongen selectief is en een beroep op anderen hoogst noodzakelijk is om regel naleving door organisaties te bevorderen.