

WODC
Onderzoeksnotities

Organisatie- criminaliteit

2002/8

Aard, achtergronden en aanpak

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



**Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum**

Voorwoord

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. Het is een zaak van velen en doet zich voor in vele gedaanten.

Organisatiecriminaliteit is geenszins een nieuw fenomeen. Zo lang als er organisaties bestaan, vertonen organisaties gedrag dat als organisatiecriminaliteit kan worden aangemerkt. Ondanks dat ontbreekt het in Nederland aan empirisch gefundeerde kennis van dit verschijnsel. Dat gegeven vormde voor het WODC de aanleiding om een onderzoek te verrichten naar de aard, achtergronden en aanpak van organisatiecriminaliteit. Voorliggend rapport doet hiervan verslag.

Dit rapport – dat nog het best te typeren is als ‘work in progress’ – pretendeert allerminst een alomvattend beeld te geven. Wel schetst het een portret van enkele gevallen van organisatiecriminaliteit zoals wij die aantreffen in de Nederlandse praktijk van strafrechtelijke opsporing en privaatrechtelijke controle. Dat portret confronteren wij met beelden van organisatiecriminaliteit die leven binnen de advocatuur, binnen het openbaar ministerie en opsporingsdiensten en met beelden hieromtrent die wij aantreffen in wetenschappelijke literatuur. De opbrengst en de waarde van het onderzoek is vooral gelegen in het systematisch verzamelen, centraliseren en ontsluiten van bestaande kennis en het kwalitatief beschrijven en daardoor inzichtelijk maken van mechanismen die in de onderzochte gevallen hebben geleid tot strafbaar gedrag. Wij spreken de hoop uit dat dit rapport inspireert en een bijdrage levert aan discussies en gedachtevorming over (de aanpak van) organisatiecriminaliteit.

Organisatiecriminaliteit is een zaak van velen. Ons onderzoek ernaar is dat evenzeer. Een woord van dank gaat uit naar alle respondenten en iedereen die ons met raad en daad heeft bijgestaan bij de uitvoering van het onderzoek en het totstandkomen van dit rapport.

In dit rapport geven wij er de voorkeur aan de mannelijke voornaamwoorden *hij*, *hem* of *zijn* te gebruiken op plaatsen waar vrouwelijke voornaamwoorden eveneens van toepassing kunnen zijn.

Samenvatting

Onderwerp en aanleiding

Voorliggend rapport handelt over de aard, achtergronden en aanpak van organisatiecriminaliteit. Organiseatiecriminaliteit 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 twifelen. 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 gang-

bare 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 geleghedenstructuren.

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 regelovertredend gedrag, zoals criminogene structuren zijn in het geval van overtredende overheden hoofdzakelijk intern van aard. Daarnaast valt op dat overtredende 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 overheidsbemoeyenis: niet omdat overtreders hoofdzakelijk onwillig zijn om regels na te leven maar omdat handhavers soms te afwachtend zijn en daardoor hun potentie om regelnaleving te bevorderen onvoldoende benutten. Een meer dwingende overheidsbemoeyenis 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 sullen, maar ook inziet dat handhaving gedwongen selectief is en een beroep op anderen hoogst noodzakelijk is om regelnaleving door organisaties te bevorderen.

1 Probleemstelling en verantwoording

1.1 Aanleiding

Sinds de Commissie Van Traa in 1996 haar onderzoek verrichtte naar georganiseerde criminaliteit en de methoden en organisatie van de opsporing leeft het besef dat niet alleen georganiseerde criminaliteit maar ook organisatiecriminaliteit zeer schadelijke gevolgen kan hebben voor onder meer de economie en de sociaal maatschappelijke verhoudingen. De overheid constateerde destijds dat zij niet de beschikking heeft over empirisch gefundeerde kennis van organisatiecriminaliteit, kennis die onontbeerlijk is voor de aanpak van dat probleem. Die constatering vormt de aanleiding tot dit onderzoek.

Empirisch gefundeerde kennis van organisatiecriminaliteit is schaars. Toch is de wetenschappelijke belangstelling voor het strafbaar handelen van 'witte boorden' niet van recente datum. Wij geven een historische schets.

De geboorte van een begrip

In 1939 introduceert de Amerikaanse socioloog Sutherland het begrip *white collar crime*. Hij verstaat daaronder: crimineel gedrag vertoond door personen met hoge sociale status, aan wie door de omgeving respect wordt betoond, in de meer of minder routinematige uitoefening van hun beroep (of nevenfuncties), waarmee de daders het op grond van beroep of functie verkregen vertrouwen beschamen (Sutherland in Zwanenburg, 1984). Sutherland was uiteraard niet de eerste die zich realiseerde dat machtige en bevoorrechte personen ook regels overtreden (zie Cullen en Benson, 1993, p. 326; Waring e.a., 1995, p. 210). Maar Sutherland gaf het verschijnsel een naam en waardeerde het als een theoretisch en sociaal maatschappelijk probleem. Na Sutherlands introductie van het begrip ebt de aandacht voor witteboordencriminaliteit grotendeels weg, zowel binnen de media als binnen de wetenschap. Aan het einde van de roerige jaren zestig ontstaat er een wat Katz noemt 'social movement against white-collar crime' (Katz (1980) in Hagan en Parker, 1985, p. 307). Vanaf dat moment krijgen de Noord-Amerikaanse media witteboordencriminaliteit in het vizier (Levi, 1987, p. 10). Het Europese vasteland volgt enkele jaren later.

Op het werk van onder andere Geis en Edelhertz na blijft het in wetenschappelijk opzicht wat langer stil. In feite duurt het tot halverwege de jaren zeventig voordat kritische criminologen van witteboordencriminaliteit een belangrijke kwestie maken (Van Duyne, 1988; Cullen en Benson, 1993, p. 330). Vijfendertig jaar nadat Sutherland voor het eerst sprak van *white collar crime* komt er een stroom aan wetenschappelijk publicaties hierover op gang, althans: voor zover het de Verenigde Staten betreft. Wetenschappelijk Nederland laat nog op zich wachten.

Aandacht voor de witte boord in Nederland

Vanaf het einde van de jaren zeventig lijkt de Nederlandse belangstelling voor witteboordencriminaliteit in een stroomversnelling te geraken (Berghuis e.a., 1984). Vanaf dat moment schenken de media en de overheid structureel aandacht aan verschillende vormen van witteboordencriminaliteit: fraude is een politiek speerpunt evenals – op een later moment – milieucriminaliteit. De aandacht van de overheid weerspiegelt zich in het instellen van de Commissie Van Bijsterveld en de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO), evenals in de oprichting van gespecialiseerde (fraude-)onderdelen binnen het opsporings- en vervolgingsapparaat om het verschijnsel – dat inmiddels wordt gewaardeerd als een ‘probleem’ – te onderzoeken en te beteugelen (Brants en Brants, 1984). Fraudeaffaires, smeergeldzaken en milieuschandalen worden breeduit in de media belicht, waaronder de Haarlemse Bouwfraude, de Papa Blanca-zaak, de zaak Veldkamp, de zaak tegen Slavenburgsbank, de ABP-affaire, het Seveso-gifschandaal in Italië, het Uniser-proces, en de zaak tegen het schoonmaakbedrijf Booy Clean (zie o.a. Hoefnagels, 1981; Van Duyne, 1983; Van de Bunt en Van Duyne, 1983; Brants en Brants, 1984).

Wetenschappelijke belangstelling: begripsbepaling

Vanaf het einde van de jaren zeventig geniet de ‘witte boord’ in Nederland niet alleen de aandacht van de media en politici, maar ook van criminologen (zie onder andere Hoefnagels, 1981; Brants-Langeraar 1981; Van Duyne, 1983; Berghuis e.a. 1984). De wetenschappelijke discussie die dan ontstaat spitst zich toe op twee kernvragen: welke gedragingen zijn te rekenen tot witteboordencriminaliteit – strafbaar gesteld gedrag of strafwaardig gedrag of deviant gedrag? – en wie draagt de vervuilde witte boord? Dit betekent dat terwijl het begrip witteboordencriminaliteit dan ruim veertig jaar oud is, het proces van percipiëring en definiëring van het verschijnsel witteboordencriminaliteit als criminologisch probleem nog in volle ontwikkeling is. Er is geenszins overeenstemming over de inhoud en de reikwijdte van het begrip. Een eensluidende wetenschappelijke definitie ontbreekt (Brants en Brants, 1984). De (binnen- en buitenlandse) pogingen om *white collar crime* nader te definiëren leiden tot een wildgroei van nieuwe begrippen en evenzoveel definities: ondernemings- of ondernemerscriminaliteit, economische criminaliteit, bedrijfsmatige criminaliteit, werknemerscriminaliteit en Angelsaksische varianten als *occupational crime*, *organizational crime*, *business crime*, *commercial crime*, *economic crime*, *crimes of capital*, *crimes of the powerful*, *elite deviance*, *crimes at the top*, *crime in the suites*, en *corporate crime*. De introductie van deze begrippen draagt slechts mondjesmaat bij aan een verduidelijking van het verschijnsel. In sommige gevallen gaan de begrippen ronduit voorbij aan de kern van witteboordencriminaliteit: *occupational crime* verplaatst de ‘witte boorddrager’ naar de periferie van het aandachtsveld en ‘ondernemerscriminaliteit’ gaat eraan voorbij dat de overheid en haar ambtenaren door het ‘schenden van het in hen gestelde vertrouwen’ (Sutherland, 1949) misdrijven kunnen plegen. Gegeven de problemen rond de afbakening en de definiëring is het welhaast vanzelfsprekend dat de bestudering van witteboordencriminaliteit in de jaren tachtig nog altijd in de kinderschoenen staat (Berghuis e.a., 1984). Voor zover

er in Nederland criminologisch onderzoek naar wordt verricht, richt de studie zich hoofdzakelijk op het maatschappijkritische vraagstuk waarom bepaalde gedragingen buiten de greep van het strafrecht blijven. De aanwas aan empirische kennis in Nederland van de aard, de omvang, de ernst en de aanpak van het probleem is dan ook gering.¹

Die situatie is nog steeds actueel. Wel hebben zich sinds het begin van de jaren negentig twee gebeurtenissen voorgedaan die een stimulans kunnen vormen voor empirisch onderzoek en kennisgroei. De eerste gebeurtenis vindt plaats in 1992: de oratie van Van de Bunt (Van de Bunt, 1992). Hij brengt witteboordencriminaliteit opnieuw onder de aandacht door het begrip 'organisatiecriminaliteit' in Nederland te introduceren. De tweede gebeurtenis is de parlementaire enquête Opsporingsmethoden in 1996. Door die enquête wordt men zich in brede kring bewust van het belang van deze vorm van criminaliteit (Huisman en Niemeijer, 1998). Steeds meer erkent men de mogelijkheid van het ontwrichtend effect van organisatiecriminaliteit op de reguliere economie en de schadelijke gevolgen ervan voor de sociale verhoudingen. Het besef dringt door dat empirische kennis van organisatiecriminaliteit onontbeerlijk is voor het voorkomen en het bestrijden van het probleem.

Onderzoek

Voor het ministerie van Justitie was dit een aanleiding om in 1997 de Vrije Universiteit van Amsterdam de opdracht te verlenen tot het verrichten van een literatuuronderzoek naar organisatiecriminaliteit. Op grond van dat onderzoek werd onder andere bepaald of nader wetenschappelijk onderzoek naar het verschijnsel nodig en mogelijk is. De conclusie van de onderzoekers is 'dat er met betrekking tot de aard, omvang, ernst en aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland sprake is van eilanden van kennis in een zee van onbekendheid'. Zij adviseren het zicht op organisatiecriminaliteit te vergroten door het optimaal benutten van bestaande impliciete kennis bij medewerkers van opsporingsdiensten en inspecties en door het verrichten van nader empirisch onderzoek (Huisman en Niemeijer, 1998). Het ministerie van Justitie (Directoraat Generaal Rechtshandhaving) en het College van Procureurs-generaal hebben dit advies ter harte genomen en hebben het WODC de opdracht verleend nader onderzoek te verrichten naar de aard en oorzaken van organisatiecriminaliteit.

In 1998 werd door het WODC een onderzoek gestart naar oorzaken van milieucriminaliteit. Dit richt zich specifiek op de motieven van overheden die aan regelovertreding ten grondslag kunnen liggen. Milieucriminaliteit is veelal een vorm van organisatiecriminaliteit. Om redenen van doelmatigheid

¹ Tot halverwege de jaren tachtig bestaat er geen Nederlandstalige publicatie die vanuit verschillende wetenschappelijke invalshoeken en disciplines een beeld geeft van het omvangrijke veld dat de term witteboordencriminaliteit bestrijkt (Berghuis e.a., 1984).

heeft het WODC besloten de verdere uitvoering van dit milieuonderzoek onder te brengen bij dit bredere onderzoek naar organisatiecriminaliteit.²

1.2 Doelstelling

Voor het voorkomen en bestrijden van organisatiecriminaliteit is kennis van de aard en achtergronden van dit verschijnsel een noodzakelijke voorwaarde. Een doelmatige en doeltreffende handhaving vraagt om maatwerk; oorzaken en oplossingen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Door het verkrijgen van inzicht in de aard en oorzaken van organisatiecriminaliteit en in de wijze waarop oorzaken weggenomen of geminimaliseerd kunnen worden beogen wij een basis te bieden aan degenen die zijn belast met het ontwikkelen en toepassen van passende handhavingsstrategieën die zijn gericht op de preventie en bestrijding van organisatiecriminaliteit. Gegeven de opdrachtgever van dit onderzoek willen wij in het bijzonder een handvat bieden aan strafrechtelijke handhavers.

Uit het reeds aangehaalde literatuuronderzoek naar organisatiecriminaliteit komt onder meer naar voren dat bestaande, veelal impliciete kennis over organisatiecriminaliteit bij (bijzondere) opsporingsdiensten en inspecties niet optimaal wordt benut. Omdat die kennis niet systematisch wordt verzameld en ontsloten gaat kennis verloren. Handhavers zijn daardoor niet in de gelegenheid om te leren van opgedane ervaringen en inzichten. Wij stellen ons tot doel om bij te dragen aan de ontwikkeling van dit leervermogen door de bestaande inzichten systematisch bijeen te brengen en in rapportvorm te beschrijven.

Daarnaast willen wij met dit onderzoek een bijdrage leveren aan accumulatie van wetenschappelijke kennis over organisatiecriminaliteit.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

1.3.1 *Probleemstelling*

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?³

Voordat wij de probleemstelling operationaliseren staan wij stil bij de invulling van het begrip organisatiecriminaliteit.

De definitie

Voor de uitvoering van het onderzoek is een antwoord op de vraag 'Wat is organisatiecriminaliteit?' van groot belang. De geschiedenis leert dat die vraag niet eenvoudig te beantwoorden is. Verwoede pogingen tot eenduidige

² In dit rapport verwijzen wij naar dit onderzoek als het deelonderzoek naar 'motieven van overtredende overheden'.

³ Wij benadrukken dat het onderzoek zich niet richt op de omvang van organisatiecriminaliteit.

definiëring leiden eerder tot 'stammenstrijd' dan tot een antwoord. Bovendien ligt het gevaar van apathie op de loer wanneer een eenduidige definitie weliswaar het licht ziet maar zo weinig inhoud heeft dat de praktische waarde ervan nihil is (Van den Berg, 1995a). De geschiedenis leert dat de grenzen van het verschijnsel zich niet *exact* laten definiëren, temeer omdat het verschijnsel zich in steeds nieuwe gedaanten kan manifesteren. In navolging van Waismann benadrukken wij de 'open texture' van het concept organisatiecriminaliteit: '...it is not possible to define a concept (...) with absolute precision, i.e. in such a way that every nook and cranny is blocked against entry of doubt' (Waismann (1945) in Zwanenburg, 1984). Dat belet ons niet om voor de duur van dit onderzoek een definitie te formuleren. Deze luidt als volgt:

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.

In hoofdstuk 2 lichten wij deze definitie verder toe, verantwoorden wij onze keuze voor deze definitie en beschrijven wij het proces dat ons tot onze begripsbepaling leidde.

1.3.2 Onderzoeksvragen

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

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

Subvragen zijn:

 - 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?

Subvragen zijn:

 - 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?

Subvragen zijn:

- 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?

In aanvulling op deze laatste vragen merken wij op dat het de uitdrukkelijke wens van de opdrachtgever is om aandacht te besteden aan de preventieve waarde van zogenoemde *compliance*-regelingen. Dat zijn regelingen die de borging van regelnaleving binnen organisaties moeten garanderen. In de praktijk betekent dit dat een handhaver en een overtredende organisatie afspraken maken over de manier waarop de organisatie het interne bedrijfsproces denkt te verbeteren (zie onder meer KPMG, 1999).

Compliance-regelingen zijn vooral van belang voor de preventie van strafbare feiten en richten zich op het bevorderen van *naleving* van wet- en regelgeving. Zij ruimen hierbij een belangrijke plaats in voor zelfverantwoordelijkheid en zelfregulering. Dat betekent overigens niet dat de handhavende overheid passief toekijkt: bij *compliance*-regelingen staat het meepraten en meedenken van handhavers centraal.

Compliance-regelingen onderscheiden zich principieel van repressieve maatregelen. Repressie richt zich immers op het voorkomen van wets- en regelovertrekking waarbij naleving niet door zelfregulering maar door overheidsoptreden wordt afgedwongen.

Het Openbaar Ministerie ziet *compliance*-regelingen als mogelijk instrument om recidive van organisatiecriminaliteit terug te dringen. Het veronderstelt dat door het maken van afspraken met de regelovertreder aan de hand van opgestelde regels ten behoeve van de verbetering van het interne bedrijfsproces, de kans op overtreding zal afnemen. Deze gedachte vormt mede de basis voor de Richtlijn hoge transacties die het College van Procureurs-generaal in 1999 heeft uitgevaardigd. Die richtlijn biedt officieren van justitie de mogelijkheid om aan een hoge transactie de voorwaarde te verbinden dat de overtredende onderneming een *compliance*-programma ontwikkelt en ten uitvoer brengt.⁴

1.4 Onderzoekopzet en onderzoeksmethoden

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen maakten wij gebruik van meerdere bronnen en methoden van onderzoek. Een belangrijke leidraad daarbij was ons streven om de veelal impliciete kennis over organisatiecriminaliteit bij (bijzondere) opsporingsdiensten en inspecties optimaal te benutten (zie onze doelstelling in paragraaf 1.2).

⁴ Als gevolg van politieke discussies naar aanleiding van schikkingen in enkele grote strafzaken (bouwfraudezaak, Schipholtunnelzaak) wordt de genoemde richtlijn op dit moment (2002) aangepast.

1.4.1 Casestudie

Organisatiecriminaliteit bestrijkt een zeer omvangrijk en grotendeels onontgonnen terrein (zie Huisman en Niemeijer, 1998). De tijdspanne van dit onderzoek is echter beperkt, evenals de onderzoekscapaciteit. Dat dwingt ons tot een inperking. Wij schatten in dat een brede, noodzakelijk oppervlakkige studie weinig meerwaarde heeft. De aard van de probleemstelling en onderzoeksvragen vraagt om een intensieve bestudering en een verdere inperking van het onderzoeksobject. Wij kiezen daarom voor een in omvang bescheiden maar diepgaande studie. De bestudering van gevallen (*casestudies*) is een onderzoeksmethode die hierop aansluit. Het voordeel van deze methode is ook dat de *casestudie* een traditie vormt binnen het wetenschappelijk onderzoek naar criminaliteit door 'witteboordendragers'. Dat kan de vergelijkbaarheid van de onderzoeksresultaten ten goede komen.

Inventarisatie

Bij de aanpak en afhandeling van organisatiecriminaliteit speelt niet alleen het strafrecht een rol. Ook het bestuursrecht en het privaatrecht kunnen een rol vervullen. Organiseatiecriminaliteit betreft dan ook een zeer omvangrijk en versnipperd onderzoeksterrein. Dat betekent dat wij niet alle potentiële bronnen bij het onderzoek kunnen betrekken. Een inperking is noodzakelijk. Bij het inventariseren van casussen beperkten wij ons hoofdzakelijk tot strafrechtelijke en enkele privaatrechtelijke bronnen. Daarvoor geldt een aantal redenen. De belangrijkste reden is gerelateerd aan de doelstelling van het onderzoek om – gegeven de ruime probleemstelling – vooral een handvat te willen bieden aan diegenen die zijn belast met de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Het is hoogst aannemelijk dat zij met andere vormen van organisatiecriminaliteit worden geconfronteerd dan hun bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke collega's. Organiseatiecriminaliteit betreft immers veelal de overtreding van bestuursrechtelijke voorschriften die in de WED strafbaar is gesteld (Huisman en Niemeijer, 1998, p. 29). Dat betekent dat organisatiecriminaliteit-zaken veelal eerst een bestuursrechtelijk traject doorlopen voordat zij het strafrecht bereiken.⁵ Het strafrecht is vaak het laatste vangnet. De bestuursrechtelijke aard van organisatiecriminaliteit leidt ertoe dat Justitie en (bijzondere) opsporingsdiensten niet alle vormen van organisatiecriminaliteit onder ogen krijgen maar slechts een selectie van zaken. Als het onderzoek deze handhavers een handvat wil reiken is het van belang die zaken te bestuderen waarmee zij worden geconfronteerd.⁶ Het bestuderen van bestuursrechtelijke zaken biedt dan geen soelaas; het biedt een minder compleet beeld in die zin dat het strafrechtelijk traject en de wisselwerking tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving buiten beschouwing blijven. Bovendien rechtvaardigt het omvangrijke aantal

⁵ Hiermee is overigens niet gezegd dat het bestuursrechtelijke traject stopt op het moment dat het strafrecht de zaak in behandeling neemt. Het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke traject kunnen ook *naast* elkaar worden doorlopen.

⁶ Onze vooronderstelling hierbij is dat de selectie van zaken waarmee het strafrecht wordt geconfronteerd de *juiste* selectie is, dat wil zeggen een selectie conform het overheidsbeleid inzake handhaving.

gevallen dat alleen via het bestuursrecht wordt aanpak een eigen, groot-schalig onderzoek.

De keuze voor privaatrechtelijke bronnen sluit hierop aan. Er zijn stemmen die zeggen dat veel gevallen van organisatiecriminaliteit niet bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk worden behandeld, maar via privaatrechtelijke handhaving door particulieren worden aangepakt en afgedaan. Gegeven het groeiend aantal accountantskantoren dat zich specialiseert in *forensic services* – ofwel: private dienstverleners die particuliere handhavers met raad en daad terzijde staan – lijkt hiervan in toenemende mate sprake te zijn. Dat kan betekenen dat organisatiecriminaliteit zich grotendeels en steeds vaker aan het zicht van de publieke overheid onttrekt. Maar het is vooral nog de vraag of deze kantoren met dezelfde vormen van organisatiecriminaliteit worden geconfronteerd als Justitie. Niet in de laatste plaats omdat dit soort privaatrechtelijke zaken verschoond blijven van bepaalde problemen die de onderlinge afstemming tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving met zich meebrengt, is het aannemelijk dat deze casussen anders van aard zijn en wellicht andere oorzaken kennen. Een analyse van de *caseload* van enkele accountantskantoren en de bestudering van enkele privaatrechtelijke zaken biedt een eerste verkenning van de aard van privaatrechtelijk aangepakte gevallen van organisatiecriminaliteit.

Voor het inventariseren van strafrechtelijke zaken⁷ deden wij een beroep op de arrondissementsparketten in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag, op de ECD, FIOD, AID en op het Landelijk Bureau Fraude (publieke bronnen). Voor een inventarisatie van privaatrechtelijk aangepakte zaken deden wij een beroep op de afdeling *forensic services* van twee grote accountantskantoren (private bronnen).

De inventarisatie vond plaats door middel van interviews. De brede begripsbepaling van Van de Bunt vormde daarbij een leidraad: 'Onder organisatiecriminaliteit dienen de misdrijven te worden begrepen die individueel of groepsgewijs door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie worden gepleegd binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken' (Van de Bunt, 1992). Op een punt verruimden wij de definitie: wij verzochten de respondenten ons ook te attenderen op *overtredingen*. In hoofdstuk 2 motiveren wij waarom wij de inventarisatie van zaken baseren op de brede definitie van Van de Bunt terwijl wij voor de verdere uitvoering van het onderzoek een engere definitie hanteren. Ook lichten wij toe waarom wij onze inventarisatie niet tot misdrijven hebben beperkt.

⁷ De inventarisatie van milieudelicten gepleegd door overheden (deelonderzoek 'motieven van overtredende overheden'; zie paragraaf 1.1) maakt hiervan geen deel uit. Voor de inventarisatie van die zaken deden wij een beroep op de landelijke milieucoördinator van het Openbaar Ministerie. Deze verstreekte ons een overzicht van 47 zaken ('Afdoeningsadviezen strafzaken tegen overheden', januari 1998). In overleg met de coördinator hebben wij daaruit 7 zaken geselecteerd. De selectiecriteria daarvoor waren dat de overtredende overheid bij herhaling strafbare milieufeiten pleegt (recidive) en dat het een recente zaak betreft (actualiteit).

Omdat wij streefden naar zo *hard*⁸ mogelijke onderzoekgegevens kozen wij in het geval van een strafrechtelijke onderzoek als criterium dat de officier van justitie een beslissing heeft genomen om te vervolgen of te transigeren. Aan transacties stelden wij een arbitraire minimumgrens: alleen die zaken waarin het schikkingsvoorstel f10.000,- of meer bedraagt namen wij op in de inventarisatie. Voor de privaatrechtelijk aangepakte zaken gold het criterium dat het dossier van onderzoek is gesloten en de forensische accountantskantoren niet langer bij de zaak betrokken zijn.

Ook was ons streven gericht op zo *recent* mogelijke onderzoekgegevens. Dat is de reden dat wij uitsluitend die casussen inventariseerden die na 1 januari 1996 zijn afgerond, wat wil zeggen: een daad van vervolging of een schikkingsvoorstel is een feit (strafrechtelijke casussen) of het dossier van forensisch onderzoek is afgerond (civiele casussen).

In totaal inventariseerden wij 219 casussen. Van elke casus stelden wij een beknopte beschrijving op waarin wij onder meer rapporteren over de vermeende strafbare feiten, de verdachten, de betrokken opsporinginstanties of forensisch onderzoekers en de mate waarin en wijze waarop de zaak is afgerond (voor zover bekend).

Selectie

Het totaal van 219 casussen⁹ maakte een verdere inperking van het onderzoeksobject gewenst. Wij maakten een selectie. De criteria daarbij waren: variatie, ouderdom, extern slachtofferschap, legaliteit en het 'wapen' van organisatiecriminaliteit. Wij lichten dit toe.¹⁰

Omdat er weinig bekend is over oorzaken van organisatiecriminaliteit gaven wij de voorkeur aan zo *veel mogelijk variatie*: de daders variëren (overheid/bedrijfsleven; kleine en grote organisaties), de delicten variëren (fraude, milieucriminaliteit, delicten betreffende arbeidsomstandigheden, misbruik van voorwetenschap et cetera) en de slachtoffers variëren (overheid, bedrijfsleven, consumenten en anderen).

In onze optiek is organisatiecriminaliteit een relatief cultureel gebeuren.¹¹

De factor tijd is dan van belang: wij vooronderstellen dat oorzaken van organisatiecriminaliteit door de tijd heen zouden kunnen veranderen. Het onderzoek is er echter op gericht een bijdrage te leveren aan de handhaving van nu. Om die reden selecteerden wij casussen van zo *recent mogelijke datum*.¹²

⁸ Het gaat hierbij niet om de hardheid van het bewijsmateriaal – dat bepaalt immers de rechter – maar om de hardheid van de onderzoeksgegevens.

⁹ Dit is exclusief de 47 zaken die wij in het kader van het deelonderzoek 'motieven van overtredende overheden' (zie paragraaf 1.1) inventariseerden.

¹⁰ Hoofdstuk 2 gaat dieper in op de laatste drie (inhoudelijke) selectiecriteria.

¹¹ In hoofdstuk 2 lichten wij dit toe.

¹² Zoals vermeld hanteerden wij bij de inventarisatie eveneens het criterium 'ouderdom', toen geoperationaliseerd als 'casussen die na 1 januari 1996 zijn afgerond'. Omdat de omvang van het aantal casussen dat wij zouden aantreffen op voorhand niet te voorzien was gaven wij op het moment van inventarisatie er de voorkeur aan om met een zo breed mogelijk vangnet casussen te inventariseren. Het (onvoorziene) grote aantal geïnventariseerde casussen maakte een verdere inperking noodzakelijk. Om die reden kozen wij 'ouderdom' eveneens als een van de criteria voor de selectie van zaken, nu geoperationaliseerd als 'van zo recent mogelijke datum'.

Wij selecteerden alleen die zaken waarbij de primaire lasten van het strafbaar handelen niet op de overtredende organisatie drukken maar op gemeenschappelijk bezit (milieu, volksgezondheid) of op (rechts)personen die niet tot de organisatie behoren. Bij de geselecteerde zaken bevinden *de primaire schade* en *het primaire slachtoffer* zich altijd buiten de overtredende organisatie.

Het vierde criterium is het doel waarvoor de organisatie is opgezet: alleen die casussen zijn geselecteerd waarbij het hoogstwaarschijnlijk¹³ is dat de overtredende organisatie in oorsprong met een *legaal oogmerk* is opgezet. Als laatste criterium – het ‘wapen’ – stelden wij dat de vermeende dader¹⁴ in alle gevallen kenmerken of hulpbronnen van de organisatie waarvan hij deel uit maakt benut of – in het geval van nalatig handelen – onderbenut. De organisatie is steeds *het vehikel* van regelovertreding.

Na selectie, en gedwongen door enkele praktische beperkingen,¹⁵ hebben wij uiteindelijk 41 casussen¹⁶ diepgaand geanalyseerd.

Beknopte beschrijving van casussen

Om de lezer een beeld te geven van de aard van de criminaliteitsvorm die is onderzocht geven wij in bijlage 2 een kwantitatief overzicht van de bestudeerde delictsvormen. In bijlage 3 hebben wij de geanalyseerde casussen in samengevatte en geanonimiseerde vorm weergegeven. Op deze plaats geven wij hiervan een korte schets.

In het leeuwendeel van de casussen zijn de vermeende delicten terug te voeren op *bedrog*: bedrog van de overheid, van handelspartners (leveranciers, afnemers, consumenten) en van concurrenten. De middelen die men daarbij hanteert zijn misbruik van vertrouwen, misbruik van een kennispositie, misbruik van overwicht, macht, of van invloed en misbruik van de vermeende complexiteit van de organisatie.

De casussen laten zich indelen naar primaire slachtoffers van organisatiecriminaliteit: consumenten, handelspartners of concurrenten, de overheid, derde belanghebbenden (volksgezondheid/milieu) en (ex-)werknemers.¹⁷

¹³ Niet in alle gevallen is dat met zekerheid vast te stellen.

¹⁴ Omdat de casussen niet in alle gevallen reeds straf- of privaatrechtelijk zijn afgedaan spreken wij in het vervolg van dit rapport van ‘verdachten’, ‘vermeende daders’ en ‘vermeende strafbare feiten’.

¹⁵ Wij doelen daarmee onder meer op de gevallen waarin het proces verbaal niet kon worden achterhaald, de officier van justitie ons bijvoorbeeld om redenen van de procesgang afraaide of niet toestond om het dossier in te zien, de gevallen waarin de Nederlandse Mededingingsautoriteit ons op basis van de Mededingingswet geen toegang kon verschaffen tot onderzoekdossiers, of gevallen waarin de officier het voornemen had om te vervolgen of te transigeren maar dat voornemen nog niet had geëffectueerd.

¹⁶ Dit is inclusief de 7 milieuzaken die wij selecteerden ten behoeve van het deelonderzoek naar motieven van overtredende overheden. De gegevens uit deze zaken hebben wij uitsluitend geanalyseerd om een vergelijking tussen private en publieke organisaties die milieudelicten begaan mogelijk te maken. Bij alle overige analyses hebben wij de gegevens van deze zaken buitengesloten.

¹⁷ In de literatuur delen auteurs varianten van organisatiecriminaliteit doorgaans in naar het soort slachtoffer, naar het soort delict of naar de aard van de wet. Onze werkdefinitie van organisatiecriminaliteit benadrukt de externe schade van organisatiecriminaliteit als onderscheidend element. Om die reden prefereren wij een indeling met de *primaire* slachtoffers als hoofdcategorie.

Een aantal casussen heeft betrekking op fraude in het particuliere geld- en goederenvervoer. Het betreft delicten waarvan consumenten, handelspartners of concurrenten het primaire slachtoffer zijn. De verkoop van ondeugdelijke waar, maar ook beleggingsfraude (bijvoorbeeld: commissionairs die winsten selectief toebedelen), faillissementsfraude en fraude met verzekeringen berokkent schade aan *consumenten* (6 casussen). Bij verzekeringsfraude gaat het om een vorm van criminaliteit waarbij de consument in de waan wordt gelaten dat hij verzekerd is. Onderzochte vormen van organisatiecriminaliteit waarvan vooral *handelspartners en concurrenten* het slachtoffer zijn (7 casussen) betreffen handel met voorkennis, wederrechtelijk adverteren, inkoopfraude (gedwongen winkelnering) en hypotheekfraude. Allerlei fraudevormen waarvan de *overheid* het primaire slachtoffer is zijn eveneens geanalyseerd (12 casussen). Daarbij kan men denken aan het aanwenden van subsidie voor doelen waarvoor de subsidie niet is verstrekt, of aan gevallen waarin verdachten te veel restitutievragen (en verkrijgen). Ook zijn er casussen waarin de verdachten te weinig heffingen, accijnzen of andere vormen van belasting betalen en een casus waarin de verdachte valuta wisselt zonder te beschikken over de vereiste vergunning. De overheid is ook het primaire slachtoffer in enkele gevallen van vermeende ambtelijke corruptie.

Daarnaast heeft een aantal casussen betrekking op *milieu en/of volksgezondheid* (6 casussen): afvalbedrijven die wederrechtelijk afvalstoffen opslaan, bewerken of exporteren, een private (niet afval) onderneming die door lekken of morsen het milieu schaadt, een ondernemer die chemicaliën onwettig opslaat of als drugsprecursoren importeert, of een onderneming die delicten tegen dieren begaat. In het kader van het deelonderzoek naar motieven van overtredende overheden bestudeerden wij tevens een aantal milieuzaken tegen overheden (7 casussen).

Tenslotte hebben enkele casussen betrekking op onveilige werksituaties en fraude met pensioenvoorzieningen. In die gevallen zijn (*ex-*)*werknemers* de primaire slachtoffers (3 casussen).¹⁸

Analyse van casussen

De start van elke casestudie was een inleidend gesprek. De gesprekken vonden plaats met een of meer functionarissen waarvan wij verwachtten dat zij inhoudelijk het meest op de hoogte waren van het straf- of privaatrechtelijke onderzoek: officieren van justitie, parketsecretarissen, private

¹⁸ Voor veel auteurs zijn arbeidsongevallen voorbeelden van organisatiecriminaliteit (zie bijvoorbeeld: Cullen e.a., 1982, pp. 96-97; Sourbon, 1992, p. 89; Huisman en Niemeijer, 1998, p. 27; Clinard en Yeager, 1980; Carson (1970, 1974, 1979, 1980) in Slapper en Tombs, 1999, p. 45 e.v.). Wanneer wij uitgaan van het 'externe slachtoffer' als onderscheidend criterium dan lijken arbeidsongevallen 'een vreemde eend in de bijt': het slachtoffer maakt immers deel uit van de organisatie. Toch hebben wij gemeend enkele van deze zaken bij het onderzoek te moeten betrekken. De reden daarvoor is dat het primaire slachtoffer niet zozeer de (interne) functionaris is wiens functie kan worden overgenomen door een andere functionaris, maar een privé-persoon. De organisatie treft weinig schade; een privé-persoon en zijn of haar sociale omgeving des te meer.

forensische onderzoekers en (bijzondere) opsporingsambtenaren.¹⁹ Om de betrouwbaarheid te vergroten en interpretatieverschillen te voorkomen waren bij elk gesprek telkens twee onderzoeksmedewerkers aanwezig. Als leidraad voor deze gesprekken gebruikten wij een uitgebreide aandachtspuntenlijst. Daarin komen aan de orde: het opsporingsonderzoek (waarom, wat en hoe), de verdachten en hun economische en maatschappelijke omgeving, hun activiteiten, werkwijze en de (financiële) gevolgen van hun strafbaar handelen, de oorzaken van regelovertreding (drijfveren, neutralisaties, gelegenheidsfactoren), de geschiedenis van de handhaving voorafgaande aan de te bestuderen zaak en de afdoening ervan. De gesprekken boden ons een voorlopig beeld van de casussen. Ook wezen zij de onderzoeker de weg in de – soms omvangrijke – dossiers en vormden zij aldus de opmaat tot het dossieronderzoek.

Het dossieronderzoek vond plaats aan de hand van de aandachtspuntenlijst die wij ook bij de interviews hanteerden. Voor elke casus bestudeerden wij de – voor zover beschikbare – achterliggende stukken zoals het proces verbaal, het journaal, het requisitoir van de officier, eventueel de pleitnota van de betrokken raadsman/-vrouw, krantenartikelen et cetera. In tegenstelling tot de gesprekken voerde telkens één onderzoeksmedewerker de dossierstudie uit. Ten behoeve van een eenduidige interpretatie legde deze onderzoeker de voorlopige resultaten tijdens de studie telkens voor aan een collega-onderzoeker, die in alle gevallen had deelgenomen aan de inleidende gesprekken.

Na de dossierstudie hebben wij in enkele gevallen de kans benut om ons beeld van de casus verder in te kleuren door het bijwonen van een zitting waarin de rechtbank of het hof de zaak behandelde.

1.4.2 *Literatuurstudie*

Het literatuuronderzoek richtte zich voornamelijk op de bestudering van wetenschappelijke literatuur over de inhoud van het begrip organisatiecriminaliteit, over de oorzaken van crimineel gedrag van (functionarissen binnen) organisaties, over de kenmerken van 'witte boord-' daders en hun delicten, en over de effectiviteit van handhavingsstrategieën.

De bestudering van de literatuur bood ons een basis voor het ontwikkelen van een theoretisch kader. Daarnaast had het als doel om verklaringen te vinden voor organisatiecriminaliteit en om bestaande beelden van daders en hun delicten te achterhalen.

1.4.3 *In gesprek met 10 advocaten*

De hiervoor beschreven gesprekken en dossierstudies resulteerden in een kleurrijk maar eenzijdig beeld van organisatiecriminaliteit: zij belichtten het verschijnsel vooral vanuit de positie van de opsporing. Om die eenzijdigheid

¹⁹ In totaal voerden wij gesprekken met 57 functionarissen: 20 officieren van justitie, 12 parketsecretarissen, 6 private forensische onderzoekers en 19 (bijzondere) opsporingsambtenaren.

te doorbreken voerden wij gesprekken met tien advocaten.²⁰ Wij selecteerden advocaten die over een forse dosis ervaring beschikken in het juridisch bijstaan van verdachten van mogelijke vormen van organisatiecriminaliteit (financieel-economische delicten, fraude, milieudelicten et cetera). De selectie kwam tot stand op basis van tips van leden van de begeleidingscommissie en via de zogenoemde *sneeuwbalmethode*: tips van advocaten met wie wij reeds een gesprek hadden gevoerd.²¹

Wij vroegen de advocaten een algemeen beeld te schetsen van de aard, de oorzaken en de beste aanpak van organisatiecriminaliteit. Aan de hand van een gespreksprotocol confronteerden wij hen met beelden van daders en delicten zoals dat uit de literatuur en de casestudies naar voren komt. De vraag daarbij was of zij die beelden herkennen.

1.5 Reikwijdte van het rapport: een bescheiden portret

Ondanks de ruime aard van de onderzoeksvragen, is het doel van dit onderzoek gematigd ambitieus. Wij streven niet naar een alomvattend beeld van organisatiecriminaliteit. Ons streven is wel om een portret te schetsen van enkele gevallen van organisatiecriminaliteit zoals wij die aantreffen in de Nederlandse praktijk van strafrechtelijke opsporing en privaatrechtelijke handhaving. Dat portret confronteren wij met beelden van organisatiecriminaliteit die leven binnen de advocatuur, binnen het Openbaar Ministerie en opsporingsdiensten en met beelden hieromtrent die wij aantreffen in de bestudeerde literatuur.

Afbakening

Het onderzoek kent een afbakening in omvang, tijd, plaats en in perspectief. De *omvang* van de casestudies beperkt zich tot 41 casussen. Dat wij genoeg nemen met 41 casussen is een pragmatische keuze. Het aantal casussen is van weinig belang. Het is immers een kenmerk van casestudies dat 'vrijwel nimmer voldoende cases onderzocht kunnen worden om, op de wijze waarop dit in extensief onderzoek gebeurt vanuit de steekproef via de inductieve statistiek betrouwbare conclusies over het bedoelde domein van cases te formuleren' (Swanborn, 1996, p. 66). Van het inductief statistisch generaliseren van de onderzoeksresultaten op basis van de studie van 41 gevallen kan dan ook geen sprake zijn. Dat zou overigens niet anders zijn als wij *alle* zaken

²⁰ In het onderzoeksplan stond in oorsprong dat wij gesprekken zouden voeren met verdachten of personen die in een vergelijkbare organisatie werkzaam zijn. Op een later moment hebben wij in overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoek (zie bijlage 1) hiervan af gezien en besloten om de spreekbuis van verdachten, namelijk advocaten, te interviewen. De reden daarvoor is de veronderstelling dat (ervaren) advocaten, kunnen beschikken over zeer veel kennis van daders/verdachten en de oorzaken van hun regelovertrekend gedrag, veel meer dan individuele daders/verdachten.

²¹ Zeven van de 10 advocaten waren als raadsman betrokken bij een of meer van de geanalyseerde casussen. Bij de selectie speelde dat echter geen rol. In deze fase van het onderzoek ging onze aandacht immers uit naar een algemeen beeld van organisatiecriminaliteit van advocaten (gegevens op het niveau van het verschijnsel). Wij waren niet geïnteresseerd in aanvullende gegevens van advocaten over specifieke verdachten (gegevens op zaakniveau).

betreffende organisatiecriminaliteit zouden bestuderen. Ook in dat geval is er sprake van een selectieve steekproef: alleen die zaken die aan het licht komen lenen zich voor onderzoek. Ook dan kunnen de conclusies niet worden gegeneraliseerd naar het totale verschijnsel organisatiecriminaliteit, althans voor zover wij streven naar een statistische of een van steekproef-naar-populatie-generalisatie. (Wij komen hierop terug.)

Om diezelfde reden richten wij onze aandacht niet op frequenties van voorkomen. Temeer omdat de omvang van organisatiecriminaliteit geenszins bekend is, zijn frequentietellingen op basis van de casestudies van geen belang (zie ook: Swanborn, 1996). Kwantitatieve uitspraken zijn hooguit aan de orde voor zover zij beperkt blijven tot vergelijkingen binnen de onderzoekspopulatie.

Generaliseerbaarheid betekent doorgaans dat daadwerkelijk aangetoond is, of plausibel gemaakt, dat de resultaten van onderzoek ook gelden voor niet-onderzochte eenheden. Daarop scoort de casestudie gewoonlijk laag (Swanborn, 1996, p. 76). Zoals eerder opgemerkt zal het aantal onderzochte casussen nimmer voldoende zijn om redelijk betrouwbare conclusies over een populatie van niet-onderzochte casussen toe te laten. Het van steekproef-naar-populatie-generaliseren is bij casestudies niet aan de orde. Bij een casestudie maakt de onderzoeker gebruik van een vorm van generaliseren die niet uitsluitend op empirische evidentie berust. Generalisatie berust in dat geval vooral op de interpretatie en argumentatie van de onderzoeker waarbij hij/zij zich baseert op een (theoretisch gefundeerd) model van relevant geachte variabelen. De onderzoeker generaliseert de onderzoeksresultaten niet van een steekproef naar een populatie maar van de casussen naar een theorie of model. Binnen de wetenschap geldt hiervoor de aanduiding 'theoretische' of 'analytische generalisering' (zie Firestone (1993) in Swanborn, 1996, p. 67). De aanname bij deze kwalitatieve vorm van generaliseren is dat de onderzoeker, gegeven de achtergrond- en contextuele kenmerken die de onderzochte casussen gemeen hebben, kan generaliseren naar een domein van op die kenmerken overeenkomstige casussen, ofwel: naar het domein van de probleemstelling. Die generalisering, die uitsluitend tentatief van aard is, is meer valide naarmate de onderzochte casussen meer lijken op dat domein. Generaliseren op basis van een casestudie, en in het bijzonder het generaliseren van de resultaten van dit onderzoek is dus mogelijk in die zin dat het een analytische generalisatie betreft.

Het onderzoek kent ook een afbakening in *tijd*. Voor de casestudies geven wij de voorkeur aan zo recent mogelijke casussen die in ieder geval na 1 januari 1996 zijn afgerond. Ook de literatuurstudie is in de tijd begrensd: het merendeel van de bestudeerde literatuur is van de periode vanaf het einde van de jaren 70 tot het begin van 2001. Voor de gesprekken met advocaten geldt eveneens een tijdgrens: de interviews vonden plaats in de zomer van het jaar 2000. Het is uiteraard mogelijk dat de geïnterviewden op dit moment hun beeld van organisatiecriminaliteit hebben aangevuld of bijgesteld.

Een derde afbakening is er een naar *plaats*: de bronnen van het onderzoek. Voor de inventarisatie van casussen deden wij een beroep op enkele private en strafrechtelijke bronnen. Relevant is de vraag wat binnen het probleem-

veld de plaats van die bronnen is. Door het benutten van voornamelijk deze bronnen passen wij immers een selectie van onderzoekgegevens toe, waarvan wij op voorhand – en ook achteraf – niet kunnen vaststellen wat de exacte gevolgen zullen zijn voor de resultaten van het onderzoek.

De vooronderstelling leeft dat veel gevallen van organisatiecriminaliteit nimmer in aanraking komen met het strafrecht. Het Openbaar Ministerie en bijzondere opsporingsdiensten zullen vooral die zaken onder ogen krijgen die in een eerder stadium bestuursrechtelijk of civielrechtelijk zijn aangepakt, maar zonder dat het gewenste resultaat is behaald. Wat hiervan het gevolg is voor de resultaten van het onderzoek is onduidelijk. Het kan bijvoorbeeld betekenen dat de in het onderzoek betrokken vermeende verdachten tot een categorie verdachten behoren die zich vooral door hun ‘stijfkoppigheid’ laten kenmerken. Ook kan het zijn dat wij ongewild veel zaken inventariseren die betrekking hebben op wetsartikelen die in juridisch opzicht allerminst eenduidig zijn. Daarnaast is het mogelijk dat allerlei zaken waarbij collusie²² tussen het bedrijfsleven en de overheid een oorzakelijke rol speelt niet binnen het vizier van het strafrecht komen, met als gevolg dat deze zaken ook buiten ons blikveld blijven.

Onze inventarisatie van zaken is een begrensde weergave van het veelkleurige palet van casussen dat onder de noemer organisatiecriminaliteit is te vangen, zonder dat dit toe te wijzen is aan de factor toeval. In de inventarisatie ontbreken bijvoorbeeld casussen die betrekking hebben op organisaties die discrimineren. Ook ontbreekt het aan zaken die spelen binnen de media of die betrekking hebben op telecommunicatie. Daarnaast hebben wij mondjesmaat zaken kunnen inventariseren waarin onderwijsorganisaties of ziekenhuizen als verdachten zijn aan te merken of zaken die zich voordoen binnen de sportwereld. Dat is niet toevallig. Het Openbaar Ministerie en (bijzondere) opsporingsdiensten hebben amper bemoeienis met dit soort zaken. Het is aannemelijk dat zulke zaken ‘binnenshuis’ blijven en via private kanalen worden aangepakt door bijvoorbeeld vakbonden, ondernemingsraden of tuchtcommissies. Dat het zicht op organisatiecriminaliteit beperkt is, is dus inherent aan het verschijnsel: sommige voorbeelden van organisatiecriminaliteit worden nooit publiekelijk bekend.²³

Voor een deel hebben wij getracht dit beperkte zicht te corrigeren door niet alleen het strafrecht maar ook het civielrecht, en meer concreet: de afdelingen ‘forensic services’ van accountantskantoren als onderzoeksbron te benutten. Maar ook daarvoor geldt dat veel zaken vermoedelijk nooit de private forensische dienstverleners bereiken. Het is aannemelijk dat grote organisaties in het geval van bijvoorbeeld externe fraude – waarbij de organisatie slachtoffer is van het handelen van een andere organisatie – niet aankloppen bij ‘forensic services’. Er zijn aanwijzingen dat zij ervoor kiezen om de zaak over te laten aan (interne) juristen die de geschillen via

²² Onder collusie verstaan wij: een heimelijke verstandhouding, met name om het opsporen van strafbare feiten te belemmeren (Van den Heuvel, 1993, p. 73). Collusie is een breder begrip dan corruptie, dat doorgaans synoniem is met omkoopbaar. Collusie kan leiden tot corruptie, maar daarvan hoeft niet altijd sprake te zijn.

²³ Dat betekent ook dat het zicht van de overheid gedwongen beperkt is voor wat betreft de risico's van sommige vormen van organisatiecriminaliteit.

bijvoorbeeld een kort geding tot een goed einde proberen te brengen. Onze inventarisatie van casussen wijst in die richting: bij de accountantskantoren troffen wij vooral interne fraudezaken aan waarbij het 'kwaad' van binnenuit kwam en waarvan de eigen organisatie het primaire slachtoffer is, ofwel, vormen van werknemerscriminaliteit die niet vallen onder de definitie van Van de Bunt en onze definitie van organisatiecriminaliteit.

Tot slot kent het onderzoek een afbakening naar *perspectief*: het gekozen theoretisch model. Dit model, dat uitgebreid aan de orde komt in hoofdstuk 2, is onze theoretische 'bril' waardoor wij de werkelijkheid bezien. Die 'bril' geeft een selectief beeld van organisatiecriminaliteit. Variabelen die niet binnen het model zijn geëxpliciteerd vallen buiten ons gezichtsveld. Het is mogelijk dat ook andere dan de in het model opgenomen variabelen relevant zijn voor het verklaren van het ontstaan van organisatiecriminaliteit. Voor de onderzochte casussen geldt overigens wel dat het gekozen model toereikend is gebleken voor het verklaren van strafbaar gedrag door organisaties.

Wat betekent die afbakening nu voor de uitspraken die wij in dit rapport doen?

Door het casusmateriaal aanschouwelijk te confronteren met het theoretisch model, de literatuur en met de uitspraken van respondenten kunnen wij in ieder geval verantwoorde en betrouwbare uitspraken doen. Zoals wij eerder opmerkten maakt de gekozen methodiek van de casestudie een statistische generaliseerbaarheid van conclusies naar een populatie van niet-onderzochte casussen niet mogelijk. Tentatieve analytische generalisaties behoren wel tot de mogelijkheid. Generalisatie berust dan op de interpretatie en argumentatie van de onderzoeker en het theoretisch model dat hij/zij hiertoe hanteert. Deze vorm van generaliseren biedt in vergelijking met statistisch of kwantitatief generaliseren meer ruimte voor verschillende subjectieve zienswijzen betreffende de houdbaarheid en het vertrouwen in de gehanteerde aannames. De mate waarin de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn is daardoor mede afhankelijk van de mate waarin de onderzoeker de onderzoeksresultaten overtuigend verwoordt en beargumenteert. Het is aan de lezer om dat te beoordelen.

Tot slot benadrukken wij dat de opbrengst en de waarde van het onderzoek vooral is gelegen in het systematisch verzamelen, centraliseren en ontsluiten van bestaande kennis en het kwalitatief beschrijven en daardoor inzichtelijk maken van mechanismen: de samenhang en de wisselwerking tussen variabelen die in de onderzochte gevallen hebben geleid tot strafbaar gedrag.

1.6 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 gaan wij dieper in op de definiëring van het begrip organisatiecriminaliteit. Wij beschrijven het proces dat ons tot onze begripsbepaling leidde en lichten onze definitie verder toe. Daarnaast ontwikkelen wij in dat hoofdstuk het theoretisch model aan de hand waarvan wij de oorzaken van regelovertreding door organisaties hebben achterhaald. Dit model, waarin drijfveren, neutralisaties en gelegenheidsstructuren voor regelovertreding

centraal staan, vormt ook de leidraad bij de verdere opbouw en inhoud van het rapport.

In hoofdstuk 3 beantwoorden wij de eerste onderzoeksvraag: wat is de aard van organisatiecriminaliteit? Wij confronteren bestaande denkbeelden hieromtrent met dat wat wij in de empirie aantreffen. Wij gaan onder meer in op de vraag of de daders van organisatiecriminaliteit voldoen aan het beeld van de eervolle, oudere zakenman die op intelligente en berekenende wijze delicten pleegt. Daarnaast gaan wij in op delictbeelden: zijn de delicten inderdaad zo complex en slechts met veel moeite te signaleren? En: is het inderdaad zo dat de daders nooit het middel van geweld hanteren om organisatiecriminaliteit te plegen?

Hoofdstuk 4, de kern van het rapport, beschrijft de belangrijkste oorzaken van organisatiecriminaliteit (*onderzoeksvraag 2*). Aan de orde zijn de drijfveren (motieven en emoties), de neutralisaties en de criminogene gelegenheidsstructuren die in de onderzochte gevallen gezamenlijk eraan hebben bijgedragen dat regelovertreding ontstaat. Met het oog op discussies over strafvervolgning van overheden is hier tevens de vraag aan de orde of verdachte overheden van andere (private) verdachten verschillen voor wat betreft de oorzaken van organisatiecriminaliteit.²⁴

De aanpak van organisatiecriminaliteit is het onderwerp van hoofdstuk 5. De leidraad voor dit hoofdstuk is de vraag: Welke mogelijke implicaties hebben de onderzoeksresultaten voor de aanpak van organisatiecriminaliteit (*onderzoeksvraag 3*)? In het eerste deel van dat hoofdstuk laten wij anderen (auteurs, respondenten) aan het woord over vormen van handhaving die – gegeven de aard van organisatiecriminaliteit – het meest wenselijk zijn. Die ideeën vormen de opmaat voor onze visie op de aanpak van organisatiecriminaliteit: een flexibele, hybride en consequente handhavingsstrategie die het vermogen van private partijen om naleving te bevorderen accentueert. Het tweede deel van hoofdstuk 5 gaat verder hierop in.

Tenslotte recapituleert hoofdstuk 6 de belangrijkste bevindingen. In deze slotbeschouwing werken wij de aanbevelingen verder uit en formuleren wij enkele discussiepunten.

²⁴ Het betreft hier het deelonderzoek naar motieven van overtredende overheden (zie paragraaf 1.1).

2 Begripsbepaling en theoretische noties

'... white-collar crime is a plastic phrase that means many things in many contexts' (Tonry en Reiss, 1993, p. vii).

Het object van onderzoek is organisatiecriminaliteit. Maar wat is dat? Voor dit onderzoek gaan wij uit van de volgende definitie:

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.

Voordat wij deze definitie verder toelichten en verantwoord en belichten wij enkele discussiepunten rondom de definiëring van het begrip. Ook beschrijven wij het proces dat ons tot onze begripsbepaling leidde (paragraaf 2.1). In paragraaf 2.2 is de aandacht gericht op mogelijke verklaringen van organisatiecriminaliteit. Op die plaats gaan wij in op het theoretisch model aan de hand waarvan wij organisatiecriminaliteit hebben bestudeerd om mogelijke oorzaken van organisatiecriminaliteit te achterhalen.

2.1 Wat is het?

2.1.1 Vier voorbeelden

Alvorens de definitie te behandelen geven wij in deze paragraaf vier casusbeschrijvingen. Telkens is daarbij de vraag aan de orde: 'Is dit organisatiecriminaliteit?'

Voorbeeld 1

Een succesvolle directeur van een beleggingsadvieskantoor met meerdere vestigingen wordt verdacht van 'megazwendel'. Via tussenpersonen haalt hij particulieren en bedrijven over om te beleggen. Als bewijs van inleg ontvangen de klanten waardecertificaten (spaarbrieven aan toonder). De vermogensbeheerder belooft zijn klanten torenhoge rentepercentages (20-30%). Lange tijd maakt hij zijn beloftes waar, maar als een van zijn kantoren failliet gaat verdwijnt hij met meenemen van het ingelegde geld (zo'n 100 miljoen gulden). De waardecertificaten blijken waardeloos. Talrijke particulieren en bedrijven zijn hiervan het slachtoffer.

Twee andere voorvallen:

Voorbeeld 2

Een vrachtvliegtuig komt in aanraking met een zwerm vogels en stort neer op een vliegbasis. De hulpverleners weten in eerste instantie niet dat het vliegtuig ook passagiers aan boord heeft. Pas na een half uur onderneemt men pogingen om

overlevenden uit het vliegtuig te halen. Dan zijn de meeste inzittenden al gestikt of verbrand. Menselijk falen en miscommunicatie lijken de belangrijkste oorzaken van de ramp.

Voorbeeld 3

Enkele artsen van een ziekenhuis hebben zich verenigd in een stichting. Via deze stichting bieden zij klanten diensten aan op het terrein van IVF en onderzoek. Het vermoeden is dat zij onrechtmatig subsidiegelden gebruiken. Ook is het vermoeden dat de klanten meer moeten betalen dan wanneer de artsen de tarieven gezondheidszorg zouden hanteren.

Zijn dit ook voorbeelden van organisatiecriminaliteit of moeten we meer denken aan casussen zoals deze:

Voorbeeld 4

Op het strand worden zakjes met gif aangetroffen. Dat gif wordt gebruikt voor het ontsmetten van graanladingen in schepen. Het is uitermate toxisch en explosief, vooral wanneer het met vocht in aanraking komt. De zakjes blijken afkomstig van een buitenlands schip. Het gif is in Spanje in het laadruim gebracht. Het was de bedoeling dat het gas uitgewerkt zou zijn wanneer het schip de haven van Rotterdam aandoet. Zogenaemde 'gasdokters' controleren de schepen daarop omdat er anders ontploffingen kunnen plaatsvinden in de haven. Maar in Rotterdam blijkt het nog niet uitgewerkt te zijn. Dat betekent dat het schip niet in die haven kan lossen met als gevolg: tijdverlies en dus geldverlies. De kapitein van het schip krijgt van de rederij de opdracht 'zorg dat je van de zakjes afkomt'. De kapitein kan de (financiële) druk die de reder hem oplegt niet weerstaan. Hij weet enkele bemanningsleden te overreden om tegen een geringe vergoeding zich in het ruim te wagen om de zakjes eruit te halen; – zonder beschermende kleding, met alle gevaren voor de gezondheid van dien. Zij gooien de zakjes (wederrechtelijk) over boord.

Sinds het ontstaan van het begrip 'white-collar' crime hebben vele wetenschappers een poging gedaan om het begrip en varianten daarop – waaronder 'organisatiecriminaliteit' – te definiëren.²⁵ De 'vader' van het begrip, Sutherland, definieert het als 'a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation' (Sutherland, 1949). Vele jaren later omschrijft Van de Bunt organisatiecriminaliteit als variant van witte-boordencriminaliteit²⁶ als 'misdrijven die individueel of groepsgewijs door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie worden gepleegd binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken' (Van de Bunt, 1992).

²⁵ Zie voor een overzicht daarvan: Johnstone, 1999.

²⁶ Van de Bunt maakt geen onderscheid tussen organisatiecriminaliteit en witteboordencriminaliteit: 'Organisatiecriminaliteit is witte-boordencriminaliteit' (PEO, eindrapport, 1996, p. 25). Hiermee is overigens niet gezegd dat het omgekeerde – witteboordencriminaliteit is organisatiecriminaliteit – eveneens van toepassing is.

Voor zover het een bekend begrip is, is het begrip 'organisatiecriminaliteit' in Nederland ingeburgerd in de vorm die Van de Bunt er aan geeft.²⁷ Toch zien wij²⁸ dat er in de praktijk weinig overeenstemming is over de inhoud en de reikwijdte van 'organisatiecriminaliteit'. Voor een deel is dat inherent aan het verschijnsel zelf. Zoals wij nog zullen beschrijven gaat organisatiecriminaliteit gepaard met morele ambivalentie: variaties in ernst en variaties in verwijtbaarheid brengen met zich mee dat men vormen van strafbaar gedrag heel verschillend waardeert (in paragraaf 3.3.2 gaan wij dieper hierop in). De conclusie dat er weinig overeenstemming is baseren wij op twee toetsen.

Overeenstemming getoetst

De inventarisatie van 219 casussen bood ons een eerste toets. Daarbij was het onze (toetsende) vooronderstelling dat de respondenten grotendeels zouden overeenstemmen in het soort casussen dat zij aanbrengen. Een tweede toets bestond uit het ondervragen van twee gremia: de leescommissie²⁹ en de begeleidingscommissie (zie bijlage 1) van dit onderzoek. Wij legden hen elk tien casussen voor. Ons verzoek aan hen was om aan de hand van de definitie van Van de Bunt aan te geven of zij een casus al dan niet als organisatiecriminaliteit kwalificeren en wat daarbij hun overwegingen zijn. Onze vooronderstelling was dat de genodigden zouden overeenstemmen in hun beoordeling van de casussen.

In navolging van Van de Bunt benadrukten wij dat het om strafbaar gedrag gaat en dat dit gedrag niet uitsluitend gericht hoeft te zijn op het realiseren van organisatorische doelen of het voldoen aan organisatorische verplichtingen. Het kan er ook mee in strijd zijn. Tevens benadrukten wij dat het niet gaat om strafbare feiten ten behoeve van het eigen gewin van individuele leden van de organisatie; in dat geval spreekt Van de Bunt van werknemerscriminaliteit. Op een punt verruimden wij de definitie: wij verzochten de respondenten ons ook te attenderen op overtredingen. Van de Bunt spreekt in zijn definitie alleen over misdrijven. Dit betekent dat wanneer men uitgaat van een juridische interpretatie van deze definitie, *overtredingen* niet aangemerkt kunnen worden als organisatiecriminaliteit. Dat is opmerkelijk omdat er in de praktijk weinig discussie bestaat over de vraag of milieucriminaliteit een vorm van organisatiecriminaliteit kan zijn. Bij milieucriminaliteit gaat het veelal juist om *overtredingen* (zie ook Huisman en Niemeijer, 1998, p. 12-13).

²⁷ Tijdens het onderzoek bleek overigens dat niet iedereen – handhavers, advocaten – bekend is met het begrip 'organisatiecriminaliteit', laat staan met de inhoud ervan. Binnen de centrale overheid is men er wel mee bekend. In navolging van Van de Bunt omschrijft de commissie Van Traa organisatiecriminaliteit als het participeren van leden van legale organisaties 'in het plegen van strafbare feiten zonder dat de organisatie als zodanig functioneert als criminele organisatie; de leden van een legale organisatie plegen misdrijven in het kader van de uitoefening van hun reguliere taken' (PEO, eindrapport, 1996, p. 25).

²⁸ In het vervolg van deze paragraaf lichten wij dit toe.

²⁹ De leescommissie van het onderzoek, bestaande uit vier medewerkers van het WODC, dient als WODC-interne kwaliteitstoets. De nadruk daarbij ligt op intercollegiale toetsing.

Een nauwkeurige lezing van de definitie van Van de Bunt doet vermoeden dat uitsluitend de strafbare feiten die ernstig van aard zijn onder organisatiecriminaliteit dienen te worden begrepen. De ernst van een bepaalde vorm van criminaliteit is echter geen vaststaand gegeven. Of organisatiecriminaliteit een (ernstig) probleem is, is een kwestie van waardering: een probleem is pas een probleem wanneer gebeurtenissen en gedragingen door de politiek, door maatschappelijke groeperingen of door anderen (inter)subjectief als probleem worden gewaardeerd. Daarmee is criminaliteit – en dus ook de mate waarin dit als ernstig wordt ervaren – een relatief cultureel gebeuren (Van den Berg, 1995a; zie ook Peters, 1994). Organizatiecriminaliteit is een sociaal geconstrueerd verschijnsel (zie ook: Brants en Brants, 1991). Door een groeiend besef dat bepaalde overtredingen (bijvoorbeeld fraude en milieu-overtredingen) zeer schadelijke gevolgen kunnen hebben voor bijvoorbeeld de maatschappelijke verhoudingen of de volksgezondheid, is er een tendens om bepaalde overtredingen niet langer als minder ernstig te kwalificeren. Deze ontwikkeling kan zijn weerslag hebben op het juridische: de strafwaardigheid van bepaalde gedragingen komt ter discussie te staan. Illustratief hiervoor is de eerder aangehaalde discussie die aan het einde van de jaren zeventig ontstond over de vraag welke gedragingen te rekenen zijn tot witteboordencriminaliteit (zie paragraaf 1.1). Naar aanleiding van een juridische discussie over strafwaardigheid kan het voorkomen dat de wetgever dat wat eerst een overtreding was op een later moment als misdrijf kwalificeert.

Het onderscheid tussen ernstige en minder ernstige strafbare feiten is naast het cultureel bepaalde en tijdelijke karakter ervan niet relevant voor het doen van onderzoek naar oorzaken van crimineel gedrag. Wij zien geen aanleiding om te veronderstellen dat de mechanismen die leiden tot het plegen van ernstige (misdrijven) en minder ernstige strafbare feiten (overtredingen) wezenlijk van elkaar verschillen.

Om deze redenen hanteerden wij in de fase van inventarisatie een brede opvatting van organisatiecriminaliteit: ook overtredingen kunnen worden gekwalificeerd als organisatiecriminaliteit.

Resultaat van toetsing

Het resultaat van de inventarisatie (de eerste toets) was dat respondenten zeer uiteenlopende casussen naar voren brachten. Er ontstond veel discussie over de vraag of een bepaalde zaak nu wel of juist niet tot organisatiecriminaliteit moest worden gerekend. Want: wat is een gerespecteerde organisatie? En: is de classificatie 'bonafide' wel terecht wanneer een organisatie misdaden pleegt? Ook uit de bijeenkomsten met de lees- en begeleidingscommissie (de tweede toets) blijkt het geringe onderscheidend vermogen van de definitie en de subjectieve aard van enkele begrippen ervan. Daarnaast constateerde men dat de strafbare feiten die door rechtspersonen worden gepleegd blijkbaar niet tot organisatiecriminaliteit moeten worden gerekend.

De definitie rept immers met geen woord over rechtspersonen als (potentiële) daders van organisatiecriminaliteit.³⁰

Uit de twee toetsen blijkt dat de definitie van Van de Bunt minder discriminerend vermogen bezit dan voor het doen van onderzoek gewenst is. De definitie biedt te weinig houvast om het probleemveld af te bakenen en heeft (indirect) niet bewerkstelligd dat er overeenstemming bestaat over de inhoud en de grenzen van het begrip. Het wreekt zich dat de definitie onvoldoende de wetenschapstheoretische spelregels³¹ in acht neemt. Een van de spelregels is dat een definitie 'zuinig' moet zijn: overtollige zinsdelen of begrippen kunnen achterwege blijven. Toegepast op de definitie betekent dit dat het zinsdeel 'individueel of groepsgewijs' kan worden verwijderd. Meer van belang is de regel dat definitiebegrippen waarde vrij en ondubbelzinnig van aard moeten zijn. De termen 'gerespecteerde' en 'bonafide' zijn dat niet. Wat voor de een een gerespecteerde organisatie is hoeft dat voor een ander niet te zijn.³² Wat overblijft is dat organisatiecriminaliteit misdrijven betreft die worden gepleegd door leden van een organisatie binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken. De 'gestripte' definitie heeft nog weinig om het lijf; hij is niet in staat om het brede probleemveld zinnig en ondubbelzinnig af te bakenen.

Voorafgaand aan het onderzoek hebben wij ons gerealiseerd dat de genoemde definitie niet voldoet aan de wetenschappelijke vereisten van zuinigheid, objectiviteit en precisie. Dat was voor ons geen reden om een andere uitgangspositie te kiezen. Dat een definitie niet aan die eisen voldoet hoeft niet onomstotelijk te leiden tot de constatering dat die definitie voor het doen van onderzoek nutteloos is. Een niet-eenduidige definitie kan een belangrijke aanzet vormen tot een brede discussie over een bepaald verschijnsel. Het resultaat van dat discours kan zijn dat betrokkenen in belangrijke mate overeenstemmen in hun opvatting over de inhoud en grenzen van het verschijnsel. De definitie heeft dan een *bindende* waarde. In dat geval kan een onderzoeker zijn/haar onderzoek verder inrichten op basis van die overeenstemming.

Voorafgaand aan dit onderzoek was niet bekend of en in welke mate de definitie bindende waarde had. Onze eerste opgave was dan ook om dat te toetsen. Uit de inventarisatie van casussen en de beschreven gesprekken

³⁰ In hun literatuuronderzoek naar organisatiecriminaliteit, waarbij zij uitgaan van de definitie van Van de Bunt, komen Huisman en Niemeijer tot de volgende werkdefinitie: 'Organisatiecriminaliteit betreft strafbare feiten die door een rechtspersoon worden gepleegd' (Huisman en Niemeijer, 1998, p. 45). Huisman en Niemeijer merken op dat 'door het "plegen door leden van een organisatie" in de omschrijving op te nemen' Van de Bunt aangeeft 'dat om een delict organisatiecriminaliteit te kunnen noemen, de organisatie als pleger moet worden beschouwd' (Huisman en Niemeijer, 1998, p. 15). De auteurs lichten niet toe waarop deze vooronderstelling is gebaseerd.

³¹ Zie onder andere Meerling, 1981.

³² Van de Bunt spreekt van 'gerespecteerde' en 'bonafide' organisaties om organisatiecriminaliteit af te grenzen van georganiseerde misdaad. De keuze voor deze begrippen is gezien de subjectieve aard ervan een ongelukkige. Zoals wij in paragraaf 2.1.2 zullen toelichten geven wij er de voorkeur aan om legaliteit als onderscheidend criterium te hanteren, namelijk het legale doel waarvoor de organisatie is opgericht (zie ook Huisman en Niemeijer, 1998, p. 14).

bleek weinig van overeenstemming. Daarmee boet de definitie aan waarde in, althans: voor zover het als leidraad voor verder onderzoek kan dienen. Uiteraard behoudt de definitie haar 'attenderingswaarde': de introductie van het begrip leidde ertoe dat regelovertredend gedrag van organisaties zich een plaats wist te verwerven op de politieke en wetenschappelijke agenda. Die waarde staat buiten kijf.

2.1.2 Werkdefinitie

In de situatie dat er geen eenduidige definitie voorhanden is en er geen overeenstemming bestaat over de reikwijdte van het begrip heeft de onderzoeker de opdracht om – minstens voor de duur van het onderzoek – een werkdefinitie op te stellen. Een werkdefinitie moet voorkomen dat het onderzoek 'uitwaaiert', moet ervoor zorgen dat het onderzoek herhaalbaar is en moet ertoe leiden dat het voor de lezer van het onderzoeksrapport klip en klaar is wat er is onderzocht.

Wij geven de voorkeur aan een delictgerichte benadering³³ en verstaan onder organisatiecriminaliteit: 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.

Onze aanvankelijke keuze voor de definitie van Van de Bunt³⁴, het verwerpen van die definitie na het moment van inventarisatie, en de keuze voor een andere definitie voor de verdere uitvoering van het onderzoek heeft geen beperkende consequenties voor bijvoorbeeld de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. De methodologische juistheid van deze werkwijze is afhankelijk van de vraag of er casussen *van andere soort* zouden zijn geïnventariseerd wanneer de inventarisatie aan de hand van onze definitie tot stand was gekomen. Gegeven het geringe discriminerend vermogen van de definitie van Van de Bunt, is dat geenszins aannemelijk. Het is niet aannemelijk dat wij aan de hand van onze definitie andersoortige casussen zouden hebben geïnventariseerd. Beide definities hebben immers betrekking op hetzelfde probleemveld. Het *soort* probleem varieert niet, maar de *omvang* van het veld wel: het probleemveld dat onze definitie van organisatiecriminaliteit omvat is enerzijds een verenging en anderzijds een verbreding van het probleemveld waarop de definitie van Van de Bunt van toepassing is. Onze definitie verengt het probleemveld door onder meer de aard van het slachtofferschap en de 'wapens' van de dader in ogenschouw te nemen bij het bepalen van de grenzen van het probleem. Het verbreedt het probleemveld

³³ Andere auteurs die een delictgerichte benadering (*offense-based-approach*) prefereren boven een dadergerichte benadering (*offender-based-approach*) zijn onder andere Stotland, 1977, p. 183; Hirschi en Gottfredson, 1987, p. 958 e.v.; Daly, 1989, p. 770; Croall, 1989, 1993, p. 359, 1998, pp. 281-282; Shapiro, 1990, p. 347; Ruggiero, 1996, pp. 6-8.

³⁴ Het betreft hier de brede interpretatie van de definitie van Van de Bunt: onder organisatiecriminaliteit kunnen ook worden begrepen de *overtredingen* die binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken worden gepleegd (zie de paragrafen 1.4.1 en 2.1.1).

omdat het de aandacht niet alleen richt op misdrijven maar ook op overtredingen. In onderstaande lichten wij onze definitie verder toe.

De delicten

Organisatiecriminaliteit is strafbaar gedrag. In navolging van Clinard en Yeager (1980) beperken wij het begrip 'criminaliteit' niet tot gedrag dat in *strafrechtelijke* zin strafbaar is (zie ook Passas, 1990, p. 158; Blankenship, 1993, p. xiv; Shover en Bryant, 1993, p. 161). Daders van organisatiecriminaliteit overtreden regels. Dat kunnen strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of civielrechtelijke regels zijn alsook regels die voortvloeien uit zelfregulering. Wanneer wij spreken van strafbaar gedrag doelen wij op al die vormen van regelovertreding waarvoor een straf, sanctie of maatregel is geformuleerd. Gedragingen waarvoor dat niet geldt, bijvoorbeeld gedragingen die strafwaardig of moreel verwerpelijk maar (nog) niet strafbaar zijn, laten wij buiten beschouwing (zie o.a. Langan, 1996, p. 230).

Of strafbaar gedrag organisatiecriminaliteit is, is binnen onze definitie niet afhankelijk van de ernst van het delict. De ernst van een bepaalde vorm van criminaliteit is immers geen vaststaand gegeven (zie paragraaf 2.1.1). Evenmin is het afhankelijk van de mate waarin het delict met opzet is gepleegd. Zoals wij hiervoor reeds beschreven kunnen zowel misdrijven als overtredingen onder organisatiecriminaliteit worden gerekend. Ook maken wij geen onderscheid tussen delicten die incidenteel of structureel van aard zijn of tussen delicten die veel of weinig schade tot gevolg hebben. Om te beoordelen of casussen voorbeelden zijn van organisatiecriminaliteit, zijn dit soort delictkenmerken van minder belang.

Van belang zijn wel de gevolgen van het strafbaar gedrag: niet de baten³⁵ maar de (primaire) lasten zijn van onderscheidend belang. Uiteraard kan een organisatie uiteindelijk ook schade ervaren – bijvoorbeeld omdat het een geldboete moet betalen – maar de primaire of directe last van organisatiecriminaliteit komt *in de geselecteerde gevallen* altijd op de schouders van (rechts)personen die in juridisch opzicht niet tot de organisatie behoren. Het 'externe slachtoffer'³⁶ is dan het onderscheidend criterium. Dat onderscheidt organisatiecriminaliteit van werknemerscriminaliteit. In het laatste geval is de organisatie zelf het slachtoffer van de eigen werknemers (intern slachtofferschap).

Hoe de (vermeende) dader te werk gaat is eveneens relevant. In de casussen die wij als organisatiecriminaliteit aanmerken maakt de dader steeds gebruik van kenmerken of hulpbronnen van de organisatie: vertrouwen, sociale verantwoordelijkheid, macht, invloed, aanzien, kennispositie, complexiteit,

³⁵ Een gangbaar onderscheidingscriterium is de 'profijtpraak': komen de baten ten goede aan de organisatie of aan individuele leden? Delicten die gepleegd worden ten behoeve van het eigen gewin van individuele leden van de organisatie rekent men doorgaans niet tot organisatiecriminaliteit maar tot werknemerscriminaliteit (Wheeler en Rothman, 1982; Coleman, 1987; Van de Bunt, 1992). Wij merken op dat individueel profijt zich maar moeizaam laat onderscheiden van het profijt voor een organisatie (Paternoster en Simpson, 1996, p. 554; Ross, 1998, p. 332). Het onderscheid vervaagt bijvoorbeeld als de individuele leden in de top van de organisatie werkzaam zijn.

³⁶ Zoals: het publiek, omwonenden, de consument, de overheid, andere marktdeelnemers, het milieu, actiegroepen et cetera.

instrumentarium (subsidies, vergunningen) et cetera. Steeds is de organisatie het 'wapen' of 'vehikel' van regelovertreding (zie ook Wheeler en Rothman, 1982, p. 1403; Calavita en Pontell, 1991, p. 99 e.v.; Weisburd e.a., 1991, p. 172; Johnstone, 1999, p. 123). In de gevallen dat de dader door nalatigheid regels heeft overtreden – er is bijvoorbeeld sprake van een arbeidsongeval – heeft de dader bepaalde kenmerken of hulpbronnen van de organisatie onderbenut; – bijvoorbeeld door onvoldoende borging van veiligheidszorg.

De daders

Organisatiecriminaliteit is geen karakteristiek van daders. Het is een vorm van gedrag dat plaatsvindt binnen een organisatorische context. Het gebruik van de begrippen *witteboordencriminaliteit*, *werknemerscriminaliteit* of *organisatiecriminaliteit* is verwarrend omdat zij doen vermoeden dat delicten vanwege de dader van een bepaalde orde zijn.

In de casussen die wij hebben bestudeerd zijn de (vermeende) daders natuurlijke personen en/of rechtspersonen: functionarissen en/of functionele eenheden in dienst van de organisatie waarbinnen organisatiecriminaliteit plaatsvindt. Het daderschap heeft geen invloed gehad op ons oordeel of strafbaar gedrag organisatiecriminaliteit is. Kenmerken van de dader, zoals zijn status, zijn omvang of zijn aard (natuurlijke persoon of een rechtspersoon) laten wij niet meewegen in ons oordeel of regelovertredend gedrag organisatiecriminaliteit is.

Kenmerken van daders zijn wel relevant voor het *verklaren* van gedrag. In dat geval gaat het om kenmerken die een (complexe) rol kunnen spelen in het creëren van mogelijkheden tot regelovertreding en het frustreren van handhaving, zoals bijvoorbeeld de morele gesteldheid van daders, hun intelligentie of hun machts- of vertrouwenspositie binnen een organisatie. Het gaat dan om *criminogene* kenmerken. Daarnaast benadrukken wij dat de dader niet 'sec' maar uitsluitend als functionaris *in de organisatorische context* waarbinnen regelovertreding plaatsvindt van belang is voor het verklaren van organisatiecriminaliteit.

Ter verklaring van organisatiecriminaliteit richten wij ons niet alleen op daders maar ook op rechtspersonen en regelgevers. Ondanks dat er binnen het criminologische onderzoek naar organisatiecriminaliteit een verschuiving in het object van onderzoek is waar te nemen van de dader naar de organisatie en van de organisatie naar de regelgever, gaan wij in dit rapport niet zover dat wij de aandacht voor de dader inruilen voor de aandacht voor de organisatie of de regelgever. Een organisatie kan alleen denken of zich gedragen doordat zijn functionarissen zich manifesteren. Wij voorzien problemen wanneer wij in onze zoektocht naar oorzaken van organisatiecriminaliteit uitsluitend de overtredende organisatie als onderzoekseenheid verkiezen. In de woorden van Herbert e.a.: 'It is one thing, for legal purposes, to hold an organization vicariously liable for its agents' actions. It is quite another, for explanatory purposes, to assume that an organization acts

independently of its agents' (Herbert e.a., 1998, p. 869).³⁷ Anderzijds voorzien wij ook problemen wanneer wij ons alleen richten op de individuele dader. Rampen als in Volendam en Enschede leren dat niet één dader de hoofdverantwoordelijke is maar dat 'fouten' binnen het netwerk van velen enorme gevolgen kunnen hebben. Het individuele daderschap is ontoereikend om allerlei vormen van organisatiecriminaliteit te verklaren (en juridisch toe te rekenen). Hieruit volgt dat voor het verklaren van organisatiecriminaliteit zowel de dader, de organisatie, de regelgever als hun interacties van belang zijn. Die gedachte heeft zijn weerslag op onze theoretische 'bril' waardoor wij de empirie bezien (paragraaf 2.2).

De context

Wij onderzochten uitsluitend casussen die zich afspeelden binnen een wettige organisatorische context: een onderneming, een bedrijf, een overheidsinstelling, een non-profit organisatie, een maatschap, een stichting et cetera. Wij spreken van een wettige organisatie als het – voor zover dat te achterhalen is – aannemelijk is dat de organisatie in oorsprong met een legaal doel is opgezet. Dat onderscheidt organisatiecriminaliteit van georganiseerde criminaliteit, maar we haasten ons om te benadrukken dat dit geen zwart-wit onderscheid is. Een zwart-wit onderscheid is niet realistisch en mist elke empirische en theoretische basis.³⁸ Voor zover deze vormen van criminaliteit wel van elkaar te onderscheiden zijn bestaat er een functionele afhankelijkheid en is er veeleer sprake van een vloeiende overgang of een 'continuüm'.³⁹ Overigens hoeft organisatiecriminaliteit niet uitsluitend gericht te zijn op het realiseren van (wettige) organisatorische doelen en/of het voldoen aan organisatorische verplichtingen. Het is aannemelijk dat organisatiecriminaliteit in sommige gevallen zelfs in strijd is met organisatorische doelen of verplichtingen, omdat niet alleen de baten maar ook de (secundaire) lasten van het plegen van strafbare feiten hun weerslag kunnen hebben op de organisatie.

³⁷ Ook Cressey (1976) voorziet hierdoor problemen evenals Hirschi en Gottfredson: 'Those suggesting that the unit of study can or should be the organization rather than the individual do not stay long with this idea when it comes to collecting or interpreting their data' (Hirschi en Gottfredson, 1987, p. 956). Tegengestelde geluiden zijn te vernemen van onder meer Moore, 1987, p. 397-398 en Slapper en Tombs, 1999, p. 111.

³⁸ Voor zover wij kunnen nagaan is er geen theorie die het onderscheid tussen organisatiecriminaliteit en georganiseerde criminaliteit rechtvaardigt (zie ook D.C. Smith, 1980, p. 359; Passas en Nelken, 1993, p. 238). Dit doet overigens niets af aan de mogelijkheid om deze vormen van criminaliteit analytisch van elkaar te onderscheiden.

³⁹ Casus 21 is een goed voorbeeld van functionele afhankelijkheid: een wettig oliebedrijf dat zich gaandeweg ook heeft toegelegd op het verhandelen van drugsprecursoren. Zie ook: McIntosh (1971) in Passas, 1990, p. 173; Chambliss, 1976; Smith, 1980, p. 358; Arlacchi, 1986; Szasz, 1986; Levi, 1987, p. 16; Haller, 1990, p. 228; Barlow, 1993, pp. 319-320; Passas en Nelken, 1993, p. 223 e.v.; Ruggiero, 1996, p. 17 en 1998, pp. 121-122; Croall, 1998, pp. 281-282; Johnstone, 1999, p. 120. Ook andere auteurs wijzen op de aannemelijkheid van een 'continuüm'. Zie bijvoorbeeld Albin (1979) in Hagan, 1983, p. 54; Smith, 1980, p. 358 e.v.; Savona, 1990, p. 103 e.v.; Passas en Nelken, 1993, p. 238; Thornburgh, 1995, p. 25; Johnstone, 1999, p. 117.

2.2 Het verklaren van gedrag: theoretische noties

'[Most] current theorizing about corporate crime is too broad to be testable ... Corporate illegality is as diverse as street crime and our conceptual imagery must account for this fact (Simpson (1986) in Shover en Bryant, 1993, p. 162).

Organisatiecriminaliteit kent vele gedaanten. Mede daardoor laat het verschijnsel zich niet eenvoudig verklaren. Veel theorieën zijn inmiddels ontwikkeld maar tot op de dag van vandaag zijn wetenschapbeoefenaren het niet met elkaar eens over de best 'passende' theorie.

Het leeuwendeel van de theorieën is terug te voeren op twee noties. De eerste is dat criminaliteit ontstaat wanneer iemand daartoe in de gelegenheid is of – juist het tegenovergestelde – wanneer iemand niet in de gelegenheid is om regels na te leven: de notie van *kunnen*. De tweede is dat criminaliteit ontstaat wanneer iemand daartoe gemotiveerd is of juist niet gemotiveerd is om regels na te leven: de notie van *willen*.⁴⁰ Enkele wetenschappers, en vooral zij die er naar streven om een algemene theorie te ontwikkelen die alle vormen van regelovertreding door organisaties kan verklaren, wijzen op een interveniërende notie die aan *kunnen* en *willen* ten grondslag ligt. Die notie kan vele vormen aannemen maar laat zich nog het best samenvatten onder de noemer *morele gesteldheid*: normen en waarden die terug te voeren zijn op de psychobiologische gesteldheid van de mens – zoals de innerlijke drang om plezier te krijgen en pijn te mijden – of die hun oorsprong vinden in sociale en economische verhoudingen. In het laatste geval kan men denken aan morele overwegingen die voortkomen uit welvaartsverschillen of aan normen en waarden die voortvloeien uit een Westers/kapitalistisch economisch bestel ('the culture of competition', Coleman, 1987).⁴¹

Elke theorie geeft een gereduceerd beeld van 'de werkelijkheid'. Wij kiezen niet voor één theorie. Door vanuit verschillende theoretische invalshoeken organisatiecriminaliteit te bezien, is meer begrip van het verschijnsel mogelijk, temeer omdat de theorieën elkaar amper tegenspreken of weerleggen. Wij benadrukken de heuristische waarde van verschillende theorieën en hanteren een verklaringsmodel waarin wij de noties van *kunnen*, *willen* en *morele gesteldheid* allen aan bod laten komen (zie afbeelding 1). Het uitgangspunt daarbij is een variant op een oud model: Cressey's 'fraud triangle' (Cressey,

⁴⁰ Theorieën die 'kunnen' benadrukken zijn bijvoorbeeld: 'opportunity' theorie, 'organization' theorie, en 'control' theorie. Theorieën die 'willen' benadrukken zijn bijvoorbeeld 'strain' of 'anomie' theorie, 'labeling' theorie, 'subcultural' theorie en de 'social learning' theorie.

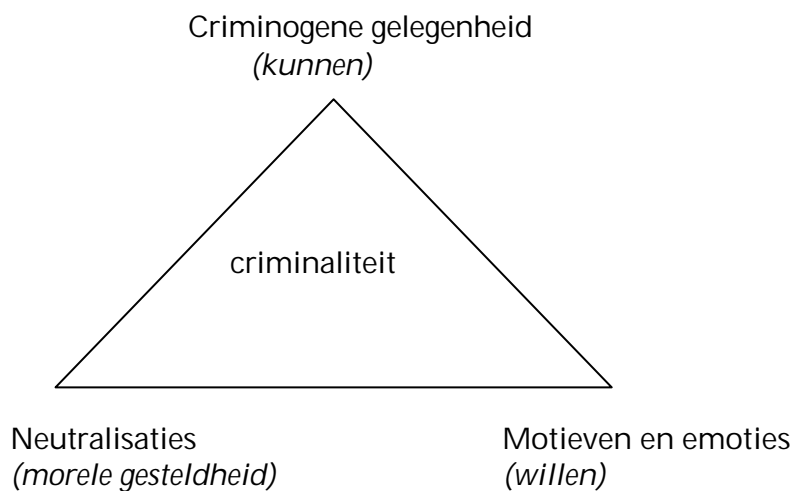
⁴¹ Voorbeelden van theorieën die wijzen op het belang van morele gesteldheid als een interveniërende notie zijn de 'rational choice' theorie (de berekenende dader) en de algemene theorieën van Sutherland ('differential association'), Braithwaite ('the theory of tipping points: differential shaming') en die van Gottfredson en Hischi ('pleasure/pain-principle').

1973).⁴² Ons model omvat een mix van criminologische theorieën: de rationele keuze theorie, de anomie- of straintheorie, de gelegenheidstheorie, de controletheorie, de neutralisatietheorie, de sociale leertheorie, de subculturele theorie en de organisatie theorie.⁴³ In de toelichting bij het model werken wij deze gedachte verder uit.

Met het model expliciteren wij onze theoretische 'bril' waardoor wij het verschijnsel organisatiecriminaliteit hebben beschouwd. Het ligt ten grondslag aan de instrumenten waarmee wij de onderzoeksgegevens hebben verzameld, het vormde een leidraad bij de analyse en heeft zijn weerslag op de structuur van dit rapport.⁴⁴

Het model ziet er als volgt uit:

Afbeelding 1



Onze verklaring voor organisatiecriminaliteit aan de hand van dit model luidt als volgt:

(een lid van) een organisatie overtreedt regels wanneer een probleem de dader daartoe aanzet (motieven en emoties), wanneer de dader zich bewust is van een mogelijkheid om door regelovertreding dat probleem te verhelpen en hij die mogelijkheid als aantrekkelijk beoordeelt (criminogene gelegenheidsstructuren) en wanneer

⁴² In het model van Cressey vormen de begrippen druk, gelegenheid en rationalisatie de drie hoekpunten. Terzijde merken wij op dat zijn model veel verwantschap vertoont met de 'fraud scale' van Albrecht e.a. (1984). Zij onderscheiden 'situational pressure', 'perceived opportunities' en 'personal integrity' als drie samenhangende oorzakelijke factoren (Albrecht e.a. (1984) in Wells, 1997, p. 24).

⁴³ Passas spreekt in dat geval van '... a "synthetic" or "integrative approach" [which] reflects the belief that no single theory can possibly exhaust the significance of, or the questions relevant to, a particular object' (Passas, 1990, p. 157).

⁴⁴ Wij benadrukken dat wij het model hebben ontwikkeld als leidraad bij het verzamelen en analyseren van de onderzoeksgegevens en niet als een toetsbaar model om onderliggende theorieën te weerleggen of te bevestigen.

de dader zijn strafbaar gedrag zodanig rationeel kan verantwoorden dat cognitieve dissonantie achterwege blijft (neutralisaties).

In het onderstaande lichten wij het verklaringsmodel nader toe.

Motieven en emoties

Voor het verklaren van strafbaar gedrag is het van belang de drijfveren van (vermeende) daders te achterhalen. Zowel motieven als emoties zijn drijfveren: het zijn gedachten en gevoelens die aanzetten tot gedrag, ook tot strafbaar gedrag. Motieven en emoties zijn nauw verwant en laten zich slechts moeizaam van elkaar onderscheiden. Een gebruikelijk onderscheid is dat emoties door externe stimuli ontstaan en motieven door interne stimuli (Atkinson e.a., 1983, p. 331). In het laatste geval doelt men niet zozeer op biologische motieven – motieven die gerelateerd zijn aan de fysiologische behoeften van een individu – maar op psychologische motieven. Dat zijn voornamelijk motieven die voortkomen uit de interactie van een individu met zijn sociaal maatschappelijke omgeving (Atkinson, e.a., 1983, p. 317). Wanneer men spreekt van motieven richt men zich meestal op doelgericht gedrag. Wanneer men het over emoties heeft gaat de aandacht doorgaans uit naar subjectieve, affectieve ervaringen die tot gedrag kunnen aanzetten of die het gevolg daarvan zijn.

Binnen de psychologie bestaat er weinig consensus over welke theorie het beste verklaart hoe motieven en emoties ontstaan. Voor dit onderzoek nemen wij als uitgangspunt dat gedachten en gevoelens – in combinatie met gelegenheid en neutralisaties – tot strafbaar gedrag aanzetten wanneer een persoon een probleem ervaart. Onder een 'probleem', dat zowel cognitief als emotioneel van aard kan zijn, verstaan wij elke discrepantie tussen de feitelijke en de gewenste situatie. In de criminologie is deze discrepantie, die aanleiding geeft tot een zekere spanning die zijn weerslag heeft op gedachten en gevoelens en daardoor aanzet tot strafbaar handelen, onderwerp van de anomie- of straintheorie van Merton (1957).⁴⁵

Wij vooronderstellen dat de oorzaken van organisatiecriminaliteit minder zijn terug te voeren op emoties dan op motieven, ofwel op gedachten die aanzetten tot gedrag. Organizecriminaliteit vindt immers plaats binnen een organisatorische context die erop gericht is om bepaalde economische of sociaal maatschappelijke doelen te verwezenlijken. Op basis van criminologische theorieën, in het bijzonder de rationele keuze theorie (Chambliss (1967) in Paternoster en Simpson, 1996, p. 550) is het aannemelijk dat binnen die context niet zozeer gevoelens (emoties) maar vooral gedachten (motieven) het strafbaar gedrag leiden. Maar vooralsnog is de stelling dat emoties niet van belang zijn voor het verklaren van organisatiecriminaliteit niet bevestigd noch weerlegt. Om die reden richten wij onze aandacht zowel op motieven als op emoties.

⁴⁵ Box (1983) was de eerste die Merton's theorie toepaste op 'corporate crime'. Daarna volgde onder andere Passas (1990). Andere wetenschappers die de anomie- of straintheorie belichten zijn onder meer Cloward and Ohlin (1960), Gross (1978), Vaughan (1983) en Waring e.a. (1995).

Criminogene gelegenheidsstructuren

Motieven en emoties kunnen aanzetten tot strafbaar of juist regelconform gedrag maar uitsluitend in die situatie waarin de potentiële dader ook de kans heeft om regels te overtreden, respectievelijk om regels na te leven. De dader/regelnalever moet niet alleen *willen* maar ook *kunnen*. Hij moet daartoe in de gelegenheid zijn. Binnen de criminologie is het vooral de 'opportunity' theorie die benadrukt dat 'gelegenheid' een voorwaarde is voor strafbaar gedrag.⁴⁶

In dit rapport verstaan wij onder 'criminogene gelegenheid' of 'criminogene kans' elke mogelijkheid of omstandigheid die regelovertrading mogelijk maakt. Wij richten ons op gelegenheidsstructuren die regelovertrading direct stimuleren en structuren die indirect daartoe leiden doordat zij niet bevorderen dat mensen regels naleven. In het laatste geval doelen wij op de indirecte mogelijkheid voor regelovertrading die ontstaat door nalatig handelen van zowel (overtredende) organisaties als van handhavers. Op basis van de 'organizational' theorie (Gross, 1978) vooronderstellen wij dat nalatigheid door (overtredende) organisaties kan bijdragen aan het ontstaan van organisatiecriminaliteit. Die theorie ziet vooral criminogene kansen *binnen* organisaties: kenmerken van organisaties, zoals bijvoorbeeld de organisatiestructuur, bevorderen dat functionarissen regels naleven of – in het geval van een 'pathologische' organisatie – overtreden. In tegenstelling tot veel andere theorieën heeft de 'organizational' theorie ook de potentie om voorbeelden van organisatiecriminaliteit te verklaren waarbij er sprake is van nalatig of niet-opzettelijk strafbaar handelen.

Wij vooronderstellen ook dat wanneer de overheid toezicht en controle achterwege laat, zij potentiële daders indirect de gelegenheid biedt om regels te overtreden. Die vooronderstelling baseren wij op de controletheorie. Deze theorie gaat ervan uit dat wanneer doelbereiking problematisch wordt controle kan voorkomen dat mensen strafbare feiten plegen. In die optiek is criminaliteit het resultaat van de afwezigheid van externe normen en waarden die betrekking hebben op het afkeuren van regelovertrekend gedrag.

Neutralisaties

Neutralisaties vertonen veel verwantschap met psychologische motieven – in beide gevallen staan cognities ofwel 'gedachten' centraal – maar ze zijn van een andere aard.⁴⁷

⁴⁶ Auteurs die het belang van 'opportunity' benadrukken zijn onder andere Coleman, 1987; Shapiro, 1990; Makkai en Braithwaite, 1991; Shover en Bryant, 1993; Reed en Yeager, 1996; Herbert e.a., 1998.

⁴⁷ Er zijn veel criminologische theorieën die strafbaar gedrag (min of meer) verklaren aan de hand van cognities:

- de rationele keuzebenadering (zie bijvoorbeeld Kagan en Scholz, 1984; Chambliss (1967) in Paternoster en Simpson, 1996, p. 550);
- de neutralisatietheorie (Sykes en Matza, 1957; Cressey, 1953, 1989; Benson, 1985);
- de labeling-theorie (Becker, 1963; Lemert, 1967; Waegel e.a. (1981) in Lasley, 1988, p. 348; Swigert en Farrell, 1980-81; Braithwaite, 1989);
- de subculturele theorie (Clinard (1946) en Lane (1953) beiden in Lasley, 1988, p. 348; Cressey, 1953; Cloward and Ohlin, 1960; Geis, 1967; Cohen, 1985), en de differentiële associatie theorie (Sutherland, 1949).

Motieven kunnen direct leiden tot strafbaar gedrag; neutralisaties kunnen dat niet. Neutralisaties faciliteren; zij vergemakkelijken regelovertreding. Het zijn gedachten die bijvoorbeeld de schadelijke gevolgen van het strafbaar handelen afzwakken en tenietdoen. Zij kunnen regelovertreding zodanig moreel rechtvaardigen dat de dader strafbare feiten kan plegen zonder dat hij (bijvoorbeeld) zijn zelfbeeld hoeft bij te stellen. Als iemand regelovertreding overweegt kan het idee 'ik ben een crimineel' bij hem opkomen. Dat idee kan in strijd zijn met bijvoorbeeld de gedachte 'ik ben een eervol zakenman'. De psychologie noemt de situatie waarin iemand over dit soort tegenstrijdige, onverenigbare gedachten beschikt 'cognitieve dissonantie' (Festinger (1957) in Atkinson e.a., 1983, p. 548-549). Cognitieve dissonantie leidt tot spanning. Het gevolg kan zijn dat een potentiële dader afziet van regelovertreding, of – voorafgaand of na de strafbare daad – zijn gedrag 'goedpraat', ofwel: neutraliseert.

Neutralisaties zijn weliswaar gedachten maar zij zetten niet direct aan tot strafbaar gedrag. Neutralisaties kunnen voorkomen dat de dader last krijgt van cognitieve dissonantie en daardoor afziet van (verdere) regelovertreding. Dat is de reden waarom wij het model van Cressey aanpassen en de term 'rationalisaties' – die in het oorspronkelijke model linksonder was geplaatst – vervangen door 'neutralisaties' (zie ook noot 29). Op basis van de 'neutralization' theorie veronderstellen wij dat allerlei denkbeelden het strafbaar handelen van daders vergemakkelijken en daardoor bijdragen aan het ontstaan van organisatiecriminaliteit.

Wij vooronderstellen dat neutralisaties evenals motieven direct voortkomen uit de interactie van een persoon met zijn sociale omgeving, in het geval van organisatiecriminaliteit in het bijzonder zijn economische omgeving. De subculturele theorie en de sociale leertheorie geven hiertoe aanleiding evenals de idee dat organisatiecriminaliteit binnen een organisatorische, veelal economische context plaatsvindt. Dat mensen heel verschillend organisatiecriminaliteit waarderen zal bevorderen dat (vermeende) daders de mogelijkheid benutten om aan de hand van neutralisaties hun delicten te rechtvaardigen. Wij vooronderstellen dat die moreel ambivalente houding zich weerspiegelt in de aard van de neutralisaties die verdachten hanteren.

3 Daders en delicten

3.1 Over beeldvorming en strafrecht

'Iedereen heeft uiteraard last van beroepsdeformatie, maar zoals die officieren ...' (een advocaat/respondent).

Beeldvorming is een krachtig mechanisme, maar soms ook een zwaktebod. Het kan de wereld ordenen en het kan gedrag sturen, maar het kan ook het zicht op de werkelijkheid vertroebelen en misvormen. Beeldvorming is een zwaktebod wanneer het gebaseerd is op vooroordelen en de gevormde beelden nog slechts zijdelings de werkelijkheid raken.

De beelden die justitie en het bedrijfsleven over en weer van elkaar scheppen zijn zeer voorspelbaar. De 'teksten' liggen al vast. Het zijn grotendeels vooringenomen beelden die zich amper met elkaar laten verenigen. Men wordt welhaast gedwongen om partij te kiezen, of zoals een advocaat het verwoordt: 'laat je merken dat je begrip hebt voor ondernemingen dan "kies je hun kant"; dan denkt men dat je geen begrip meer kan opbrengen voor justitie'.⁴⁸ De beelden over en weer missen een empirische basis. Ze lijken voornamelijk gebaseerd op vooroordelen of hooguit op een 'vluchtige flirt over de schutting'. Het is aannemelijk dat beeldvorming dan een belemmering vormt voor een heldere communicatie tussen justitie en het bedrijfsleven. Daarmee kan het een adequate handhaving frustreren.

Beelden van organisatiecriminaliteit – wie zijn de daders, wat kenmerkt de delicten, wat is de oorzaak – beïnvloeden niet alleen de discussie over de aanpak van organisatiecriminaliteit maar kunnen ook een rol spelen in het creëren van kansen voor regelovertreding. Beelden kunnen immers versluieren. Personen met een versluierd beeld zijn een gewillige prooi voor kwaadwillende lieden.

Door een confrontatie met de empirie proberen wij in voorliggend en in volgend hoofdstuk bestaande beelden van delicten, van daders en van de oorzaken van hun strafbaar gedrag enigszins te nuanceren. Wij doen dat om te 'prikkelen', om begrip te kweken en inzicht te bevorderen: wij willen justitie/opspoorders en het bedrijfsleven ertoe aanzetten om oog en oor te hebben voor de empirie maar vooral ook voor elkaars beelden van organisatiecriminaliteit. Ons inziens kan een breder blikveld van groot belang zijn voor de preventie en de bestrijding van organisatiecriminaliteit.

Wij laten zowel justitie/opspoorders als 'de andere kant' – in de gedaante van de advocatuur – aan het woord. Voor voorliggend hoofdstuk betekent dit dat

⁴⁸ In de woorden van Levi: '... anyone writing about "crime in the suites" walks a narrow ... tightrope between the Scylla of being attacked for accepting existing legal and enforcement agency definitions of crime and the Charybdis of being attacked for using "crime" as a term of propaganda to condemn alike both lawful and unlawful corporate behaviour to which the criminologist has taken exception' (Levi, 1987, p. xxiv).

wij dader- en delictbeelden uit de gesprekken met handhavers en uit de wetenschappelijke literatuur confronteren met het empirisch onderzoeksmateriaal (de casussen) en met het beeld ervan dat tien advocaten schetsen. In paragraaf 3.2 richten wij de aandacht op de (vermeende) daders: voldoen zij aan het beeld van de eervolle, oudere zakenman die op intelligente en berekenende wijze delicten pleegt? Of laat de empirie iets anders zien? Paragraaf 3.3 gaat onder andere in op enkele kenmerken van de delicten: herkennen wij het beeld van organisatiecriminaliteit als complexe, geweldloze delicten die slechts moeizaam zijn te signaleren en waarvan de schade diffuus maar aanzienlijk is? Hoe waardeert men deze delicten? En: laten de delicten zich wellicht onderscheiden door bepaalde trends? In de slotparagraaf vatten wij onze bevindingen samen (paragraaf 3.4).

3.2 Wie is de dader?

Een waarschuwing bij monde van enkele advocaten is hier op zijn plaats. Generaliserende uitspraken over verdachten doen geen recht aan het individu of aan het fenomeen. De werkelijkheid is genuanceerder en vooral ook grilliger. 'Het geven van daderkenmerken komt al snel overeen met stigmatisatie' (... 'en dat is het strafrecht niet vreemd', voegt de betreffende advocaat er besmuikt aan toe). Wij willen niet stigmatiseren. Door bestaande denkbeelden – soms: stigmata – van meerdere kanten te belichten willen wij vooral nuanceren en recht doen aan dat wat de dagelijkse praktijk ons biedt.

3.2.1 Verdachten in maatpakken: zakenman of crimineel?

'De streepjes op hun kleding lopen van boven naar beneden in plaats van van links naar rechts' (een advocaat/respondent).

Over het algemeen neemt men aan dat verdachten (natuurlijke personen) van organisatiecriminaliteit zich onderscheiden van de meer traditionele verdachten, - al was het alleen al door hun kledingkeuze. Sutherland vroeg immers aandacht voor de 'witte boord', en minister Hirsch Ballin attendeerde ons op de goedzittende 'Armani-pakken' van daders van milieudelicten. Voor een deel – en ongeacht de kledingkeuze – is dit onderscheid tussen verschillende typen verdachten ingegeven door onze (kapitalistische) ideologie. Het is moeilijk te verdragen dat die hard werkende handelsgeest die de economie laat bloeien en de welvaart doet stijgen maar soms een scheve schaats rijdt, zich in weinig onderscheid van de 'gewone' crimineel. En dus zorgt het Westerse handelsethos ervoor dat sjoemelende zakenmannen andere karakteristieken en deugden krijgen toebedeeld dan de meer traditionele of conventionele criminelen (zie ook Pearce en Tombs, 1990, p. 439).

Zoals enkele advocaten opmerken laten dit handelsethos en het ethos van de rechtelijke macht zich slecht met elkaar verenigen:

'De wereld van de rechtelijke macht en de ondernemingswereld zijn totaal verschillend'.

'De moraal en de codes binnen het bedrijfsleven zijn anders dan binnen de ambtenarij'.

Het gevolg hiervan kan zijn dat Justitie een heel ander beeld heeft van sjoemelende zakenlieden dan de ondernemers zelf. Wij treffen hiervan verscheidene voorbeelden aan. Justitie benadrukt het illegale karakter van hun handelsgedrag; dat is ook haar taak. Overtredende zakenmannen⁴⁹, evenals hun collega's, beoordelen zichzelf anders. Zij benadrukken de handelsmoraal en de mores van het vak.⁵⁰ Sutherland was een van de eersten die er op wees dat 'Businessmen ... even when they violate the law, they do not conceive of themselves as criminals' (Sutherland, 1949). Meier en Geis (1982) bevestigen dit beeld, evenals Coleman (1985), Benson (1985), Mokhiber (1988/1989, p. 21) en Johnstone (1999, p. 114).⁵¹ De advocaten die wij spraken zijn eenstemmig van mening dat hun klanten/verdachten van organisatiecriminaliteit 'geen criminelen' zijn en ook ons casusmateriaal benadrukt het niet-criminele (zelf)beeld van verdachten:⁵²

'Maar ik ben toch een zakenman!? En als zakenman neem je risico's. Als je geen risico's neemt kun je net zo goed duimen draaien. Dat levert ook niets op'.

Aldus – in de woorden van een advocaat – de mening van een verdachte ondernemer. Dit voorbeeld illustreert goed hoe justitie en zakenlieden het nemen van grote risico's volstrekt verschillend waarderen en wat dat tot gevolg kan hebben. Voor de verdachte is risicovol handelen 'op het scherpst van de snede' maar zakelijk gezien normaal en noodzakelijk. Voor justitie is het nemen van grote risico's (in dit geval) onverklaarbaar. Risicogedrag duidt dan al snel op onfrisse praktijken en dus is er een reden om strafrechtelijke stappen te ondernemen. Voor de verdachte en zijn advocaat is dat een voorbarig en allerm minst logisch gevolg. Hun onvrede weerklinkt in de woorden van de advocaat:

'Alles wat enigszins afwijkt van de formele norm, is voor ambtenaren al snel crimineel. Ze criminaliseren alles'.

Wat de gevolgen kunnen zijn van een confrontatie tussen verschillende beelden of visies laat zich zien in het vervolg van deze casus. Omdat de verdachte ondernemer een niet-crimineel beeld van zichzelf heeft en hierin

⁴⁹ Zoals wij in de volgende paragraaf beschrijven is het leeuwendeel van de (vermeende) daders van het mannelijk geslacht.

⁵⁰ Wij verwijzen hierbij naar paragraaf 4.2. In die paragraaf gaan wij dieper in op neutralisaties die tot doel hebben de ernst van het strafbaar feit te ontkennen of af te zwakken.

⁵¹ Dit hoeft overigens niet te betekenen dat 'traditionele' criminelen andere rationalisaties hanteren voor het neutraliseren van hun strafbaar gedrag dan daders van organisatie-criminaliteit. Ook 'traditionele' daders maken gebruik van 'ik-ben-geen-crimineel-neutralisaties'. Volgens Baumhart houden witte boorden criminelen er zelfs dezelfde neutralisaties op na als 'conventionele' criminelen (Baumhart (1961) geciteerd in Ruggiero, 1996, p. 6).

⁵² Dat verdachten blijken geven van een niet-crimineel zelfbeeld treffen wij onder meer aan in de casussen 6, 12, 15, 18, 21 en 24.

door zijn advocaat wordt bevestigd, is de schok groot wanneer opspoorders en justitie hem – in zijn optiek – wel als een crimineel behandelen:

'De verdachten – "grote kerels" – worden door het verhoor vaak "kleine kinderen". Zij worden niet langer aangesproken op hun gezag maar wel op hun moreel verwerpelijke of strafbare gedrag. Daardoor raken zij behoorlijk van hun stuk. Ineens is hun "rol" weg. Ook door voorvallen als een huiszoeking waarbij de privacy aanzienlijk wordt aangetast, kunnen verdachten behoorlijk ontdaan raken. Zij ervaren het vaak als een "shock". ... soms gaan opspoorders daarin te ver ... enige welvoegelijkheid zou hier op zijn plaats zijn' (een advocaat/respondent).

Wij willen niet bagatelliseren dat het voor de personen in kwestie vervelend is dat zij van 'grote kerels' tot 'kleine kinderen' verworden, maar dat is niet de les die dit citaat ons leert. De les is dat in dat geval de communicatie tussen Justitie en de verdachte spaak loopt. Dat beperkt de mogelijkheid van de overheid om 'mee te praten en 'mee te denken' en dus haar mogelijkheid om via *compliance*-regelingen organisatiecriminaliteit te voorkomen. Wanneer wij er van uitgaan dat organisatiecriminaliteit vooral probleemoplossend gedrag is, dan werkt het contraproductief wanneer verdachten niet worden aangesproken op de professionele rol die zij gewoon zijn te spelen.

3.2.2 *Mannen van middelbare leeftijd met een smetteloos blazoen (demografische kenmerken)*

Het verschil tussen traditionele daders en daders van organisatiecriminaliteit is niet alleen ideologisch van aard. Ook de praktijk bevestigt dat er een verschil is, althans voor zover het enkele demografische kenmerken van onze verdachten betreft (zie ook Steffensmeier, 1989, p. 345).

Sekse

Over het algemeen is regelovertreding meer een zaak van mannen dan van vrouwen. Ons onderzoeksmateriaal doet vermoeden dat dit voor organisatiecriminaliteit in nog sterkere mate geldt dan voor georganiseerde criminaliteit.⁵³ Van de in totaal 168 natuurlijke personen die in de onderzochte casussen als hoofdverdachte zijn aangemerkt, zijn 6 verdachten een vrouw (4%). De bestudeerde literatuur bevestigt dit beeld,⁵⁴ evenals de advocaten die wij spraken.

'Maar dat is ook niet verwonderlijk. Het is immers een kenmerk van het bedrijfsleven dat het vooral mannen zijn die daarbinnen werkzaam zijn' (een advocaat/respondent).

⁵³ Zie voor de 'onderbelichte rol van de vrouw in de georganiseerde criminaliteit': Kleemans e.a., 1998, p. 48 e.v..

⁵⁴ Zie onder andere Daly, 1989, p. 788. Hirschi en Gottfredson zijn overigens een andere mening toegedaan. Zij concluderen dat '... the male/female rates of white-collar crimes are converging' (Hirschi en Gottfredson, 1987, p. 961). De verklaring daarvoor is dat zij een brede opvatting hebben van 'white-collar crimes'. Ook allerlei vormen van 'non-corporal crime' en vormen van werknemerscriminaliteit, zoals de loketbeamte die ongevraagd in de kas graait, rekenen zij daartoe (zie ook Steffensmeier, 1989, p. 346 e.v.).

Steffensmeier geeft een andere verklaring. Hij suggereert dat 'men's sexism toward women in the "underworld" should also be seen in the "upperworld"'. Mannen kiezen mannen als 'partners in crime'. Zij hebben allerm minst vertrouwen in de andere sekse en denken dat vrouwen niet de capaciteit hebben die nodig is om crisissituaties het hoofd te bieden. Volgens dezelfde auteur zijn vrouwen 'subject to greater supervision in the workplace' (Steffensmeier (1983) geciteerd in Daly, 1989, p. 772). De masculiene ethiek van het bedrijfsleven zou er bovendien voor zorgen dat vrouwen niet zelf criminogene of criminele netwerken opzetten.

Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van de 168 hoofdverdachten is ruim 45 jaar. De jongste verdachte is 21, de oudste 83.⁵⁵ Dit gegeven bevestigt het beeld zoals dat in de literatuur wordt geschetst: de verdachten van organisatiecriminaliteit zijn gemiddeld van hogere leeftijd dan verdachten van andere criminaliteitsvormen (zie ook Coleman, 1985; Benson en Cullen, 1988).⁵⁶ Er gaan stemmen op dat het vooral heel jonge of juist heel oude ondernemingen zijn die zich schuldig maken aan organisatiecriminaliteit: jonge ondernemingen omdat zij zich nog moeten 'invechten', een marktpositie veroveren en hun kennis van wet- en regelgeving nog beperkt is, oudere ondernemingen omdat zij bijvoorbeeld van doen hebben met verouderd materieel. Ons onderzoeksmateriaal is in lijn met de stelling dat het vooral jonge organisaties betreft. De leeftijd van de betrokken 84 (private) rechtspersonen loopt uiteen van 1 tot 95, waarvan iets minder dan de helft van de rechtspersonen valt in de leeftijdscategorie 1 tot en met 10 jaar.⁵⁷ Of de leeftijd van een organisatie de gelegenheid tot strafbaar handelen beïnvloedt is een onderwerp dat wij in paragraaf 4.3.2 verder uitwerken.

Recidive

Uit de gesprekken met advocaten komt naar voren dat verdachten van organisatiecriminaliteit meestal zonder strafblad zijn. De verdachten onderscheiden zich daardoor van anderen. In een enkel geval hebben verdachten meer smetten op hun blazoën, maar volgens onze gesprekspartners betreft het dan rechtspersonen van fors formaat die reeds eerder voor talloze zeer kleine economische delicten zijn geverbaliseerd. Als voorbeeld noemt een advocaat de slager van een grootgrutterfiliaal die bij het verwerken van vlees heeft verzuimd om zijn handschoenen aan te trekken. Maar doorgaans zijn het geen recidivisten (zie ook Reed en Yeager, 1996, p. 367-368).⁵⁸

⁵⁵ Van 12 verdachten is de leeftijd niet bekend.

⁵⁶ Levi ontkent dit. Volgens deze auteur maken ook 'comparatively junior employees' deel uit van de populatie 'white-collar criminals' (Levi, 1987, p. xv).

⁵⁷ Negentien rechtspersonen vallen in de categorie 11 tot en met 20 jaar, 15 rechtspersonen in de categorie 21 tot en met 30 jaar. De overige 6 rechtspersonen zijn ouder dan 31 jaar. Van 10 private organisaties is de leeftijd onbekend.

⁵⁸ Een advocaat merkt op dat de verdachten opvallend vaak zijn bekeurd voor snelheids-overtredingen en voor het rijden onder invloed. Andere advocaten bevestigen dit niet. Enkele wijzen erop dat de verdachten zich vaak *laten* rijden; de kans is dan klein dat ze zich aan verkeersovertredingen bezondigen.

Ons onderzoeksmateriaal geeft een ietwat ander beeld: 20 van de 93 private en publieke rechtspersonen zijn eerder geverbaliseerd.⁵⁹ Van de natuurlijke personen is ongeveer een derde reeds eerder met justitie in aanraking gekomen.⁶⁰ Het laatste gegeven komt overeen met de resultaten van een empirische studie van Waring e.a. uit 1995 (Waring e.a., 1995, p. 212).

3.2.3 *De intelligente verdachte; daders van aanzien*

Wetenschappers, alsook menig vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie en van opsporingsdiensten laten er geen twijfel over bestaan: de daders van organisatiecriminaliteit zijn *intelligent* en *hoog opgeleid* (zie bijvoorbeeld Benson en Cullen, 1988, p. 210 en Johnstone, 1999, p. 115).

Over de (hoge) *status* van de daders zijn wetenschapbeoefenaren wat minder eenstemmig. Enkelen zijn van mening dat daders van organisatiecriminaliteit gerespecteerde personen zijn, die hoge posities bekleden, invloedrijk zijn en autoriteit uitstralen (zie onder andere Van de Bunt, 1992; Johnstone, 1999).

Andere auteurs bevestigen dit beeld in het geheel niet (Levi, 1987; Croall, 1989, 1993; Shapiro, 1990).⁶¹ Zij concluderen dan ook dat een bepaalde status of sociale klasse niet als vanzelf kan worden geassocieerd met bepaalde vormen van regelovertreding. Wij zijn het in zoverre met hen eens dat de status van de dader, en meer in het algemeen dat de kenmerken van daders niet bepalen om welke vorm van criminaliteit het in voorkomende gevallen gaat. De 'witte boord' maakt niet dat wij bepaald gedrag organisatiecriminaliteit noemen. Zoals wij in voorgaand hoofdstuk reeds opmerkten gaan wij uit van een 'offense-based-approach': vooral het delict en de context bepalen of wij al dan niet van doen hebben met een voorbeeld van organisatiecriminaliteit (paragraaf 2.1).

Zijn de advocaten die wij spraken ook zo overtuigd van het *intellect* van (een deel van) hun klanten? In tegenstelling tot enkele opspoorders en officieren van justitie wagen de advocaten zich niet aan normatieve uitspraken als 'de verdachten zijn *dom*' of 'ze zijn *slim*'. Het valt de advocaten niet op – en het casusmateriaal doet hetzelfde vermoeden – dat de verdachten een hoge (universitaire) opleiding hebben genoten, maar wel dat zij kennis van zaken hebben. Het zijn goede ondernemers die meestal een bepaalde vak- of

⁵⁹ Wij haasten ons om te vermelden dat dit gegeven 'boterzacht' is omdat wij van 46 van de 93 hoofdverdachte rechtspersonen uit het justitiedossier niet konden opmaken of zij eerder een strafbaar feit hebben begaan.

⁶⁰ Ook hiervoor geldt dat wij voor een groot aantal natuurlijke verdachten (95 van de 168) de justitiële antecedenten niet konden achterhalen (zie de vorige voetnoot).

⁶¹ Levi is van mening dat de populatie 'white-collar criminals ... include members of "the upperworld" and "the underworld"' (Levi, 1987, p. xv).

beroepsopleiding hebben doorlopen.⁶² Binnen hun vakgebied zijn het kundige zakenmannen die ook kundig genoeg zijn om de hulp van 'professionals' (bijvoorbeeld: accountants, juristen) in te roepen wanneer zich een probleem voordoet dat hen 'boven de pet' gaat.

Volgens de advocaten onderscheiden verdachten van organisatiecriminaliteit zich niet in hun *maatschappelijke positie*: het zijn 'normale mensen', 'gemiddelde mensen', 'mensen zoals u en ik', of 'ze vertegenwoordigen een dwarsdoorsnede van de samenleving'. Maar toch is het niet 'Jan met de pet', want, zo licht een advocaat toe, 'de klant moet uiteraard wel de rekening kunnen voldoen!'. Tekenend voor hun normale status is volgens enkele advocaten dat ze vaak lid zijn van serviceclubs zoals de 'Rotary' of de 'Lions', of bijvoorbeeld zitting hebben in een schoolbestuur.

De *functies* die de verdachten binnen een onderneming vervullen vormen voor de advocaten geen aanleiding om hen een hoge sociale status toe te dichten. In veel gevallen zijn de (natuurlijke) verdachten niet de topfunctionarissen binnen het bedrijf. Ook wij zien dat de verdachten doorgaans geen directeursfunctie vervullen maar eerder een functie op managementniveau. Onze onderzoekspopulatie laat zien dat ruim tweederde van de 168 hoofdverdachten een leidinggevende positie bekleedt.⁶³ Zij geven feitelijk leiding aan enkele of meer ondergeschikten. Hun managementfunctie verleent hen wel enige autoriteit – en sommige stralen die ook uit – maar niet verder dan tot de poort of de portier van de onderneming.

Volgens enkele advocaten houdt de functie van de verdachten ook direct verband met enkele meer *psychologische kenmerken*: als managers willen de verdachten alles zelf bepalen, hebben ze het graag voor het zeggen, zijn ze dominant en 'blaffen ze geregeld mensen af'.⁶⁴ Andere advocaten valt het niet op dat verdachten van organisatiecriminaliteit zich dominant opstellen. Zij benadrukken wel dat de verdachten soms het verloop van de strafzaak

⁶² Overigens merkt een advocaat op dat dit afhankelijk lijkt van de bedrijfstak waarbinnen men werkzaam is, soms in combinatie met de leeftijd van verdachten. Verdachten die werkzaam zijn op de afvalmarkt hebben volgens deze advocaat bijvoorbeeld geen of een lage opleiding genoten. De oudere verdachten uit beursgerelateerde strafzaken hebben een opleiding op mavo-niveau gevolgd terwijl hun jongere collega's een universitaire opleiding hebben doorlopen. Bij hypotheekfraudezaken hebben de verdachten doorgaans een beroepsopleiding afgerond (zoals makelaar of taxateur), maar die gaat niet verder dan dat wat voor het functioneren in het beroep noodzakelijk is. Ook in de bestudeerde literatuur zijn er aanwijzingen dat 'white-collar criminals' zich voor wat betreft hun demografische kenmerken laten onderscheiden naar verschillende soorten delicten (zie bijvoorbeeld Weisburd e.a., 1991, p. 47 e.v.).

⁶³ Zie over de (betrekkelijk lage) functie van 'white-collar crime' verdachten onder meer Daly, 1989, p. 769.

⁶⁴ Ook enkele auteurs spreken zich uit over de psychologische kenmerken van 'white-collar' en 'corporate criminals'. Onder andere Hirschi en Gottfredson wijzen er op dat 'white-collar criminals ... tend to be impulsive, active and risk-taking' (Hirschi en Gottfredson, 1987, p. 960). Langan merkt op dat de karakteristieken van de 'corporate criminal – charm, aggression, ambition, cunning, ruthlessness – are difficult to distinguish from those of the successful entrepreneur' (Langan, 1996, p. 231-232).

willen bepalen. In dat geval zijn de verdachten 'aan het verkeerde adres; er is er maar één die dat bepaalt en dat ben ik'.⁶⁵

3.2.4 *De berekenende en amorele dader; hij die er blijk van geeft weinig sociale verantwoordelijkheid te bezitten*

Toen wij de advocaten confronteerden met het stereotype beeld van de verdachten als berekenende en amorele daders die er blijk van geven weinig sociale verantwoordelijkheid te bezitten,⁶⁶ liepen de gemoederen hoog op:

'Geen sociale verantwoordelijkheid? Dat is een kreet van de kansel! Alle vormen van niet-naleving zijn immers a-sociaal. Dat onderscheidt de daders van organisatie-criminaliteit niet van andere daders' (een advocaat/respondent).

'Geen sociale verantwoordelijkheid? Klinkklare onzin: het gaat om ondernemingen die hun uiterste best doen om wetten na te leven' (een advocaat/respondent).

'Het gaat om (voorheen) *bonafide* bedrijven en dus heb je sociale verantwoordelijkheid en dus ben je sociaal en gedraag je je ook sociaal. Maar voor het Openbaar Ministerie doe je het nooit goed: tegen overtredende bedrijven die in de regel goed, dat wil zeggen bonafide zijn zeggen officieren: "je had beter moeten weten". Tegen obscure bedrijven zeggen ze: "je hoort niet thuis op deze markt; voor types zoals jij is hier geen plaats". Als onderneming kun je het dus nooit goed doen' (een advocaat/respondent).

'Het beeld van de criminele onderneming als calculerende onderneming – bewust en rationeel kiezen voor strafbaar handelen – is onzin. Er is veel "grijs". Het is bijna niet te doen om altijd "wit"/legaal te handelen. Je kunt niet altijd lief zijn. Dit beeld ... het beeld van de genadeloze bruto is wereldvreemd' (een advocaat/respondent).

Geen van de geïnterviewde advocaten bevestigt het stereotype van de berekenende en amorele verdachte wie het ontbreekt aan sociale verantwoordelijkheid. Zij hebben vooral kritiek op de moraliserende klank die dat beeld met zich meedraagt. 'Het is geen waardevrij beeld'.

Wij merken op dat dit beeld is gebaseerd op de idee dat de (a-morele en a-sociale) identiteit van een persoon alleen wordt gevormd door de omgeving waarbinnen hij werkzaam is. Maar zijn *werkomgeving* is niet de enige omgeving waaraan hij zijn identiteit ontleent: hij is (bijvoorbeeld) ook 'vader', of 'professional', of 'kerkganger'. De kinderkamer, de jaarclub of de kerk zijn

⁶⁵ Meerdere advocaten merken overigens op dat 'georganiseerde misdaadtypes' veel meer de neiging hebben om zelf te bepalen hoe de strafzaak zal worden aangepakt. 'Je moet dan doen wat de organisatie wenst', aldus een advocaat/respondent.

⁶⁶ Auteurs die de rationaliteit van verdachten benadrukken ter verklaring van regelover-treding zijn onder andere Merton (1957), Cornish en Clarke (1986) en Kagan en Scholz (1984). De laatsten benadrukken de beperktheid van het rationeel vermogen. Enkele auteurs die kunnen worden gerekend tot de 'social responsibility movement' (Pearce en Tombs, 1990, p. 425) zijn onder andere Geis (1978, p. 281) en Van de Bunt en Huisman (1998, p. 165).

andere 'omgevingen'. Tezamen vormen zij de sociaal maatschappelijke omgeving die evenzeer de identiteit van de verdachte bepaalt (zie ook Braithwaite, 1993, p. 20).⁶⁷ Bovendien is het genoemde beeld een statisch beeld: het houdt geen rekening met veranderingen of tegenstrijdigheden. Ook Pearce en Tombs wijzen op het gebrek aan dynamiek wanneer zij in hun kritiek op Hawkins (1990)⁶⁸ stellen dat 'a corporation may both be generally amorally calculative and at times either appear to be, or actually be, incompetent, disorganized, or even "irrational"' (Pearce en Tombs, 1991, p. 418).

Is organisatiecriminaliteit terug te voeren op amorele zelfzucht en een gebrek aan sociale verantwoordelijkheid? Dat is steeds de vraag die discussies over de achtergronden van organisatiecriminaliteit domineert.

Het primaire belang van ondernemers is winst maken: 'anders waren ze wel een Terres-des-hommes-project gaan doen!' (een advocaat/respondent).⁶⁹ Uiteraard zijn ondernemers allereerst verantwoordelijk voor de gezondheid van het bedrijf, maar zij sluiten niet de ogen voor de – soms tegenstrijdige – eisen en verwachtingen vanuit de sociale omgeving. Ook is het zo dat sociaal beleid of milieubeleid kan 'drukken' op de winst. Volgens de geïnterviewde advocaten maakt dat gegeven nog niet dat het voor ondernemers tegen-natuurlijk zou zijn om zich sociaal verantwoordelijk te gedragen. Ondernemers laten die verantwoordelijkheid ook zeker meewegen in hun keuzes, maar soms zijn die (ethische) keuzes bijzonder lastig. Een advocaat noemt het voorbeeld van een ondernemer die te maken krijgt met een niet-integere ambtenaar:

'De ambtenaar vertelt de ondernemer dat het uit te besteden project aan zijn neus voorbijgaat wanneer hij niet bereid is tot een "extra vergoeding". De ondernemer weet dat de beslissing om met de ambtenaar in zee te gaan een foute beslissing is. Maar aan de andere kant: dan gaat het project naar hen die wel betalen. Een lastig dilemma' (een advocaat/respondent).

Volgens enkele advocaten geven ondernemingen uiting aan hun sociale verantwoordelijkheid door bijvoorbeeld een sportclub te sponsoren of werknemers bonussen te verstrekken voor het behalen van bepaalde ethische of sociale doelen. Zulk gedrag ontlokt aan menigeen de reactie dat ondernemers dat alleen maar doen om via het 'oppoetsen' van hun imago nóg meer winst te behalen. Is het een teken van zelfzucht of getuigt het van een besef van sociale verantwoordelijkheid? En waar ligt de grens? Die vraag beantwoorden betekent vooral het accentueren van een norm. Om die reden beantwoorden wij haar niet. Wel gaan wij in hoofdstuk 4 dieper in op het

⁶⁷ Op basis van ons theoretisch model is 'identiteit' het gevolg van de interactie van een individu met zijn economische én sociaal maatschappelijke omgeving.

⁶⁸ Pearce en Tombs bekritisieren Hawkins als voorstander van een 'compliance'-aanpak als handhavingsstrategie.

⁶⁹ Of, een variant daarop: 'Belasting willen ze best betalen, maar niet te veel. Ze willen immers geld verdienen. Als ze geld willen weggeven waren ze wel in de liefdadigheid gegaan' (een advocaat/respondent).

onderwerp waar deze paragraaf reeds aan refereert: de oorzaken van organisatiecriminaliteit. Maar voordat wij dat doen bespreken wij in de volgende paragraaf (3.3) enkele kenmerken van delicten en de denkbeelden daarover zoals wij die in de literatuur en onder respondenten aantreffen.

3.3 Wat doet de dader? (Kenmerken van delicten)

Op een enkele uitzondering na⁷⁰ zijn wetenschappers ervan overtuigd dat niet alleen de daders maar ook het strafbaar handelen van verdachten van organisatiecriminaliteit zich laat onderscheiden van de meer criminele varianten: '... those offences typically committed by business people are inherently different from criminal offenses' (Slapper en Tombs, 1999, p. 6). Het idee dat verschillende typen daders verschillende delicten plegen geeft voeding aan het idee dat regelvertreders zich specialiseren in een bepaalde soort criminaliteit. Wij zien dat (vermeende) daders van organisatiecriminaliteit bepaalde delicten plegen maar wij zien niet dat zij zich specialiseren. Specialisatie zou er op duiden dat daders *bewust kiezen* voor een bepaalde vorm van regelvertreding. Wij vinden geen aanwijzingen daarvoor. In hoofdstuk 4 concluderen wij dat organisatiecriminaliteit voor een belangrijk deel voortkomt uit de criminogene omgeving van de dader. Welk delict de dader pleegt hangt grotendeels af van zijn directe economische omgeving en de organisatie waarbinnen hij werkzaam is. Dat daders van organisatiecriminaliteit bepaalde delicten plegen is het gevolg van de context waarbinnen de delicten ontstaan. Wij zien dan ook dat onze verdachten over het algemeen niet omgevingsvreemd strafbaar handelen. Het zijn 'schoenmakers die bij hun leest blijven'. Zij plegen delicten die illegale variaties zijn op de legale werkzaamheden die zij veelal dagelijks en routinematige verrichten. Het voert echter te ver om hieruit te concluderen dat daders van organisatiecriminaliteit zich specialiseren.

Op het eerste gezicht lijken de verdachten van organisatiecriminaliteit zich in hun strafbaar handelen amper te onderscheiden van andere, meer traditionele verdachten.⁷¹ De in het onderzoek betrokken verdachten maken zich onder meer schuldig aan (in gedragstermen):

- iets niet doen omdat je niet weet dat je iets moet doen;
- iets nalaten terwijl je wel weet dat je het moet doen (bijvoorbeeld: onderhoud);
- iets doen wat niet mag door het benutten van mogelijkheden die wettige organisaties al dan niet ongewild aanreiken (coderekeningen, omnibus account, mazen in wetgeving);
- ondeugdelijke waar verkopen;
- jezelf of anderen bevoorrechten waardoor een ander wordt benadeeld;

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld Hirschi en Gottfredson (1989).

⁷¹ De gekozen onderzoeksmethodologie geeft hiervoor een verklaring: onze eerste insteek was immers een strafrechtelijke. Het is mogelijk dat bestuursrechtelijk behandelde zaken een beeld geven van personen die zich in hun handelen wel onderscheiden van traditionele verdachten.

- liegen, bijvoorbeeld door knippen en plakken (informatie) of door mixen en mengen (afval);
- stelen van de EU, van de Nederlandse overheid (in het bijzonder: de fiscus), stelen van klanten of van andere handelsrelaties;
- het aannemen van te grote cadeaus/steekpenningen of zich bovenmatig laten fêteren.

Een verschil met andere vormen van criminaliteit is – uiteraard – de context: de delicten die door hun context kunnen worden gerekend tot organisatiecriminaliteit vinden plaats in het kader van *wettig handel drijven* of andere vormen van *wettig werk*. Daarin onderscheidt organisatiecriminaliteit zich (o.a.) bijvoorbeeld van georganiseerde criminaliteit.⁷²

Een andere verschil manifesteert zich in de manier waarop de delicten worden gepleegd: in de bestudeerde gevallen handelt de verdachte vrijwel nooit alleen. Evenzogoed als de verdachte voor wettig handeldrijven een beroep doet op een of meer handelspartners, doet hij dat ook wanneer hij zaken doet of wenst te doen die het daglicht niet kunnen velen. Uit een analyse van het casusmateriaal blijkt dat de meeste (private) verdachten in dat geval kunnen beschikken over een groot aantal handelscontacten die tezamen een uitgebreid handelsnetwerk vormen. De contacten zijn doorgaans van lange duur. Men onderhoudt al jaren zakelijke betrekkingen of men kent elkaar nog van een opleiding of van een vorige werkkring. Vooruitlopend op hoofdstuk 4 concluderen wij dat het niet zozeer de sociale omgeving is maar vooral de economische omgeving die de verdachten van organisatiecriminaliteit kansen biedt voor het plegen van strafbare feiten. Ook daarin onderscheidt organisatiecriminaliteit zich van georganiseerde criminaliteit.⁷³ In paragraaf 4.3.3 gaan wij dieper in op de faciliterende rol die de economische omgeving heeft voor daders en verdachten van organisatiecriminaliteit.

In het vervolg van deze paragraaf bespreken wij enkele andere kenmerken of verschijnselen die de bestudeerde literatuur aanmerkt als specifiek voor organisatiecriminalitedelicten: de delicten zijn complex (paragraaf 3.3.1), worden moreel ambivalent bejegend (3.3.2), zijn diffuus schadelijk (3.3.3) en gaan zelden gepaard met geweld (3.3.4). Ter afronding gaan wij in op de vraag of organisatiecriminaliteit zich wellicht laat kenmerken door bepaalde trends (3.3.5).

3.3.1 *Complexiteit*

Organisatiecriminaliteit is geen eenvoudige materie. Uit de bestudeerde literatuur komt het beeld naar voren van ingewikkelde, complexe en moeilijk te bevatten delicten (zie Hagan e.a., 1980, p. 805; Braithwaite, 1993, p. 14; Reed en Yeager, 1996, p. 366; Langan, 1996, p. 229 e.v.). Ter illustratie van de

⁷² Voor beide vormen van criminaliteit geldt overigens wel de *essentie* van handel, inclusief zaken als wederzijds vertrouwen, het sluiten van overeenkomsten, het aangaan van leningen, het maken van winst et cetera.

⁷³ Zie voor de rol die de sociale omgeving speelt bij georganiseerde criminaliteit Kleemans e.a., 1998, p. 42 e.v.

complexe aard van delicten die binnen de context van organisaties worden gepleegd wijzen de auteurs op de grote variatie van technieken die de daders gebruiken om de wet te ontduiken. Het zou gaan om *technisch ingewikkelde* delicten waar veel papierwerk mee gemoeid is. Ook wijzen zij op een *diffuse verantwoordelijkheid*: delicten zijn complex omdat het lastig is om te achterhalen welke persoon verantwoordelijk is voor het gepleegde delict. Velen zijn een beetje verantwoordelijk. Auteurs benadrukken dat dit kenmerk vooral samenhangt met de hiërarchische beheersstructuren van grote organisaties waarbinnen taken verregaand zijn gedelegeerd. Achterhalen wie verantwoordelijk is, is bovendien niet eenvoudig door de oorzaken van het strafbaar gedrag: niet altijd is organisatiecriminaliteit het resultaat van 'intentie' (mens rea). Soms lijkt het in eerste instantie op een ongeluk, of zijn de delicten terug te voeren op onoplettendheid, onkunde of nalatigheid. Een ander punt is dat diffuse verantwoordelijkheid voeding geeft aan het ontstaan van een 'daar is een ander verantwoordelijk voor'-neutralisatie en daardoor het overtreden van regels kan bevorderen. (In paragraaf 4.2 gaat wij dieper in op de criminogene werking van neutralisaties.)

Een derde aspect dat de moeilijkheidsgraad van de delicten verhoogt is dat de delicten *lastig te signaleren* zijn. Ze zijn 'relatively invisible' (Croall, 1993, p. 360). In de bestudeerde literatuur onderschrijven meerdere auteurs de stelling dat toeval een grote rol speelt bij het signaleren van organisatiecriminaliteit (zie bijvoorbeeld: Moore, 1987, p. 388 en Langan, 1996, p. 252). Voor een deel hangt de relatieve onzichtbaarheid van organisatiecriminaliteit samen met de private context waarbinnen de delicten plaatsvinden. De daders plegen delicten terwijl zij organisatorische taken vervullen binnen (veelal) niet-publieke ruimten. Organizecriminaliteit heeft weinig publiek en kent in verhouding tot veelvoorkomende of georganiseerde criminaliteit relatief weinig publiciteit. 'The essentially "private nature" of corporate crime ... contributes to its invisibility' (Langan, 1996, 243).

Komt dit beeld van organisatiecriminaliteit overeen met het beeld zoals dat spreekt uit het casusmateriaal?

Zoals mag blijken uit de hiervoor beschreven handelingen waaraan de in het onderzoek betrokken verdachten zich hebben bezondigd zijn de door hen gepleegde delicten vrij eenvoudig van aard. In enkele gevallen maken de verdachten gebruik van meer geavanceerde 'trucs'⁷⁴, maar wij haasten ons om te vermelden dat die trucs voor personen die enigszins zijn ingevoerd in de (financiële/technische) materie eenvoudig te doorgronden zijn. Op basis van het onderzoeksmateriaal moeten wij concluderen dat de complexe aard van de delicten – in de zin van *technisch ingewikkeld* – slechts schijn is. Voor

⁷⁴ Het gaat hierbij om de volgende financiële trucs: het gebruik van een kick-back systeem (casussen 6 en 23) en een cash-back systeem (casus 23), frontrunning en het gebruik van een omnibus account (casus 11), het gebruik van een coderekening (casus 13), het toepassen van een ABC-constructie (casussen 15 en 28) en dubbele financiering (casus 20). In de oliefraude-casussen 1 en 24 is sprake van technische trucs. In het eerste geval past de verdachte het pompmaterieel aan waardoor de klant relatief veel lucht krijgt geleverd. In het tweede geval zorgt een technische aanpassing ervoor dat een deel van de lading witte gasolie wit (hoog accijnstarief) blijft als de rest rood (laag tarief) wordt gekleurd.

'insiders' zijn het routinehandelingen. Ze vereisen wel specialistische kennis, maar zijn daardoor nog niet (technisch) complex. De delicten zijn doorgaans gebaseerd op vaardigheden die de verdachten tijdens hun vakopleiding hebben opgedaan, dan wel op vaardigheden die zij in hun werk dagelijks verrichten.

De geïnterviewde advocaten bevestigen dat het een misvatting is dat organisatiecriminaliteit-delicten complex zijn en moeilijk te bevatten. Een van hen merkt op dat dit soort zaken ingewikkeld *lijkt* omdat de wetgeving niet eenvoudig van karakter is. Maar met voldoende juridische kennis is het kluwen van wetgeving al snel ontwikkeld en is de complexe materie tot eenvoudiger zaken terug te brengen. Volgens een andere advocaat zijn gevallen van organisatiecriminaliteit vaak omvangrijk. Ook dat kan er voor zorgen dat de zaken ingewikkeld *lijken*. Dat komt niet zozeer door de hoeveelheid papierwerk (de kwantiteit) maar veeleer door de ongeordende structuur ervan (de kwaliteit). In dat geval is er eerder sprake van chaos dan van complexiteit.

Daarnaast geldt ook dat organisatiecriminaliteit complex lijkt omdat de bulk aan zaken waarmee Justitie en (bijzondere) opsporingsdiensten worden geconfronteerd *in verhouding* veel eenvoudiger van aard zijn. Vergelijken wij organisatiecriminaliteit met delicten als diefstal, inbraak, doodslag of verkeersdelicten dan is de conclusie gerechtvaardigd dat de bestudeerde delicten bovengemiddeld complex zijn.

Diffuse verantwoordelijkheid

Zoals wij hiervoor beschreven kan volgens enkele auteurs 'the diffusion of responsibility' bijdragen aan de complexe aard van delicten. Voorbeelden hiervan treffen wij onder meer aan in casus 2 en casus 25. In beide zaken leidt een rits van fouten door verschillende personen⁷⁵ tot een dodelijke afloop (zie ook paragraaf 4.3.2: *de pathologie van de organisatie*). De vraag wie daarvoor verantwoordelijk is, is dan niet eenvoudig te beantwoorden. Binnen het onderzoeksmateriaal zijn deze twee zaken echter een uitzondering. In alle andere gevallen is een diffuse verantwoordelijkheid geen complicerende factor. Voor een deel is dat eenvoudig te verklaren: artikel 51 WvSr. biedt uitkomst wanneer niet direct duidelijk is wie er verantwoordelijk is voor het strafbaar handelen. Via dat wetsartikel heeft het Openbaar Ministerie de mogelijkheid om de rechtspersoon te verbaliseren en te vervolgen.⁷⁶ In andere gevallen heeft een verregaande delegatie van taken het achterhalen van de verantwoordelijke dader niet gefrustreerd. 'The diffusion of responsibility' heeft de onderzochte zaken/delicten dus amper gecompliceerd.

Waarneembaarheid

Dat delicten moeilijk te zien of te signaleren zijn is een ander kenmerk dat, zoals wij eerder opmerkten volgens enkele auteurs kan bijdragen aan de

⁷⁵ Simpson e.a. spreken in dit verband van het delictkenmerk 'serial production' (Simpson e.a., 1993).

⁷⁶ Dat is niet in alle landen het geval. Wellicht verklaart dit waarom enkele buitenlandse auteurs de nadruk leggen op het delictkenmerk 'diffuse verantwoordelijkheid'.

complexe aard van delicten. Het onderzoeksmateriaal bevat enkele casussen waarvoor geldt dat de directe waarneembaarheid van delicten zeer beperkt is. Dat geldt bijvoorbeeld voor enkele milieuzaken (casussen 7, 35, 40): aan 'bottumsludge' of zwaar verontreinigde grond is niet te zien dat deze vervuild is of in strijd met de vergunningvoorwaarden is verwerkt. Dat de zichtbaarheid van het delict beperkt is geldt ook voor de verkoop van ondeugdelijke waar (casussen 3, 5, 29) en voor het ontduiken van de belastingwet door gebruik te maken van een buitenlandse rekening (casussen 6, 13). Voor veel andere casussen geldt echter dat de aard van de delicten weinig verbloemt. Bovendien doen de verdachten er vrijwel niets aan om hun delicten te verhullen. Verdachten ondernemen bijvoorbeeld geen enkele poging om hun administratie te schonen op sporen van strafbaar gedrag (casussen 14, 20). Of: ze nemen geen maatregelen om stankoverlast te voorkomen waardoor burgers klagen en opsporingsdiensten worden getipt (casussen 9, 29). Of: ze gebruiken jarenlang dezelfde trucs terwijl ze reeds eerder subject van opsporingsonderzoek zijn geweest en hun werkwijze al genoegzaam bekend is (casussen 1, 23, 24). Bovendien laat een menselijk tekort zich gelden: in een poging om anderen voor zich te winnen praat iemand bijvoorbeeld zijn mond voorbij. Casus 27 geeft hiervan een voorbeeld:

Twee medewerkers bezoeken een beurs. Zij bezoeken de stand van één van hun toeleveranciers. Die leverancier vertelt hen geëmotioneerd dat hij een collega van hen, een inkoper, talloze gunsten heeft bewezen maar dat die inkoper hem ondanks dat nu een grote order aan zijn neus voorbij laat gaan. Hij vertelt hen over de door hem betaalde diners, vakanties, seksclubbezoeken, over een kostbaar horloge en over de betaling van een nieuwe serre. ... Uiteindelijk vormt zijn openhartigheid de aanleiding tot nader opsporingsonderzoek (casus 27).

In veel gevallen van organisatiecriminaliteit is er dus amper sprake van afscherming (PEO, Bijlage VII, 1996, pp. 38-39). Ook uit de aanleidingen tot opsporingsonderzoek blijkt dat het signaleren ervan veel minder een kwestie van toeval is dan enkele auteurs en opspoorders ons willen doen geloven (zie bijlage 4). Wellicht ten overvloede merken wij op dat – ongeacht de zichtbaarheid – delicten (uiteraard) alleen kunnen worden gesignaleerd wanneer controleurs controleren of wanneer anderen waakzaam genoeg zijn om controleurs opmerkzaam te maken op strafbaar gedrag.

De complexe aard van organisatiecriminaliteit vloeit dus niet zozeer voort uit een kenmerk van het delict. Voor de gevallen die wij onderzochten geldt dat de delicten op zichzelf niet ingewikkeld zijn, relatief zichtbaar zijn en niet worden gecompliceerd door een diffuse verantwoordelijkheid. Complexiteit is geen intrinsiek kenmerk van organisatiecriminaliteit. Complexiteit is eerder een kenmerk van de handhavende overheid. Een belangrijke 'boosdoener' die bijdraagt aan het beeld van organisatiecriminaliteit als complexe materie, is de overheid zelf. Zoals meerdere advocaten aangeven vloeit de vermeende complexiteit van delicten niet zelden voort uit de handhaving en de opsporing: wet- en regelgeving dragen een chaotisch karakter, de handhavingsstructuur is ingewikkeld omdat velen verantwoordelijk zijn, handhavers en opsporingsambtenaren vinden zaken ingewikkeld omdat zij niet voldoende

materiedeskundig zijn, de opsporingsonderzoeken zijn ingewikkeld doordat er bijvoorbeeld vanwege een internationale component veel rechtshulpverzoeken moeten plaatsvinden et cetera.

3.3.2 *Morele ambivalentie*

'[T]here is only a blurred line between entrepreneuriality and flair on the one hand and sharp practices on the other' (Mars (1982) in Langan, 1996, p. 250).

Morele ambivalentie en organisatiecriminaliteit gaan hand in hand (zie ook Aubert (1977) in Croall, 1993, p. 360; ; Stotland, 1977, p. 179; Geis, 1978, p. 286; Benson, 1985, p. 604; Levi, 1987, p. 15; Hutter (1988) in Pearce en Tombs, 1990, p. 423; Langan, 1996, p. 243). Hoe mensen organisatiecriminaliteit waarderen of sociaal construeren loopt sterk uiteen. Aan de ene kant staan de personen die ervan overtuigd zijn dat delicten die 'in the course of his occupation' (Sutherland, 1949) worden gepleegd wel degelijk vormen van criminaliteit zijn. Volgens Herbert e.a. is deze mening vooral te vinden binnen 'legal doctrines associated with "strict liability"' (Herbert e.a., 1998, p. 871). Aan de andere kant van het continuüm overheerst de mening dat organisatiecriminaliteit, ondanks de naam, niets van doen heeft met criminaliteit. Men spreekt dan ook liever van 'onkunde', van 'ongeluk' of van 'gebruikelijke handelspraktijken'. Onderstaand citaat is een voorbeeld van deze denkwijze:

'De daden? Ach, zo zwaar is het allemaal niet. Door middel van een klein beetje valsheid in geschrifte – ook een klein beetje is strafbaar, natuurlijk – worden (grote) bedrijfsproblemen opgelost. De delicten worden meestal niet met een vooropgezet doel gepleegd. Eerder is er sprake van een glijdende schaal waarbij het in het begin niet duidelijk is of er delicten worden gepleegd. En veelal gaat het om het oprekken van regelgeving. Ja, soms rekt men te ver op' (een advocaat/respondent).

Ondanks dat organisatiecriminaliteit strafbaar is, kan men over de (on-)wenselijkheid ervan en de mate waarin het 'crimineel' of 'zakelijk gebruikelijk' is danig van mening verschillen. Voor een deel overlapt dit verschil de (vermeende) verschillen tussen het strafrecht en het ordeningsrecht (Slapper en Tombs, 1999, p. 6). Veel vormen van organisatiecriminaliteit zijn (niet intentionele) overtredingen van het ordeningsrecht. De delicten worden veelal opgevat als louter technische delicten (Croall, 1993, p. 360) die amper refereren aan morele overwegingen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld een delict als diefstal of als doodslag is organisatiecriminaliteit ondanks de schade die het kan berokkenen lang niet altijd intrinsiek zondig, of zoals Geis het verwoordt: 'Corporate offenses ... do not have biblical proscription – they lack ... the "brimstone smell"' (Geis, 1978, p. 286). Het ordeningsrecht kent dus wel een 'letter' maar de 'geest van de wet' is niet voor iedereen duidelijk. Over de inhoud en de reikwijdte van de 'geest' blijft vooralsnog discussie mogelijk (en advocaten grijpen dat ook aan ter verdediging van hun cliënten).

Ons onderzoeksmateriaal bevestigt een morele ambivalente houding ten aanzien van veel vormen van organisatiecriminaliteit. Ambivalentie doet zich

vooral voor bij *ongelukken* (casussen 2, 8, 25, 30). In die casussen gaat het steeds om een verschil van mening tussen het Openbaar Ministerie en de verdachten en hun raads mannen over de mate waarin personen (strafrechtelijk) kunnen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Is een ongeluk iemand toe te rekenen?

Ambivalentie treffen wij ook aan in casussen die betrekking hebben op *belastingontduiking*, zoals in de casussen 4, 6 en 13. De verdachten in die casussen waarderen het ontduiken van belasting als 'kattenkwaad, als 'een beetje stout', 'maar ach, iedereen doet het', 'dat hoort bij het leven'. 'Het is heel gewoon om geld zwart weg te zetten', aldus een advocaat die het motief van zijn klant verwoordt. Bovendien stellen wettige ondernemingen de verdachten in de gelegenheid om niet gefiscaliseerd geld veilig te stellen. Nederlandse banken bieden hun klanten de mogelijkheid om in het buitenland een rekening te openen:

'Die buitenlandse rekeningen zijn echt niet bedoeld voor (bijvoorbeeld) de vermogende Zwitser, maar wel voor de Nederlander die geen belasting wenst te betalen. Banken weten dat drommels goed en werken daar dus aan mee' (een advocaat/respondent).

De verdachten willen wel belasting betalen maar 'genoeg is genoeg'. Zij vinden dat zij al voldoende bijdragen aan de Nederlandse samenleving, aldus enkele advocaten.

Daar lijnrecht tegenover staat de mening van Justitie: belastingontduiking is een ernstig misdrijf waardoor aan de Nederlandse samenleving ernstige schade wordt berokkend; aldus verwoord door een officier van justitie (requisitoir casus 13). Zo doet belastingontduiking bijvoorbeeld afbreuk aan de financieringsmogelijkheden van de overheid. Enkele overheidsfunctionarissen attenderen ons er bovendien op dat fraude met belastingen 'ten opzichte van de laagste inkomens een vorm van niet te verdragen onrechtvaardigheid' scheidt'. Zij beoordelen de mening van de belastingontduiker – 'genoeg is genoeg' – als discriminatoir. Wanneer minder fortuinlijke personen frauderen kunnen zij er immers geen beroep op doen dat zij reeds grote bedragen naar de belastingdienst hebben overgeboekt.

Naast ongelukken en belastingontduiking ontkloken allerlei *handelsgebruiken* zeer uiteenlopende waarderingen (casussen 11, 12, 19, 33). Het aannemen of aanbieden van (financiële) geschenken kan bijvoorbeeld worden opgevat als het strafbaar aannemen of aanbieden van steekpenningen. Maar het is ook op te vatten als 'een pure vorm van public-relations, zeker wanneer je het vergelijkt met praktijken in het buitenland' (een advocaat/respondent). Een ander voorbeeld laat casus 11 zien. Die casus illustreert dat een officier van justitie het toedelen van orders achteraf ontoelaatbaar acht. Een advocaat denkt daar heel anders over:

'Veelal gaat het om handelingen die zeer vaak – al dan niet oogluikend – plaatsvinden. Binnen de bedrijfstak is het "gebruikelijk". Een voorbeeld van de beursvloer is het toedelen van orders achteraf. Dat mag niet, maar in de praktijk gebeurt dat vaak, bijvoorbeeld om effectenverliezen te compenseren of om een situatie van te weinig

orders te ondervangen. Op die manier kan de klant koning blijven' (een advocaat/respondent).

Zoals uit bovenstaande blijkt heeft de ambivalente houding ten opzichte van organisatiecriminaliteit steeds betrekking op twee aspecten: *ernst* en *verwijtbaarheid* (zie ook Benson, 1985, p. 603 en 1998, p. 262). Grofweg kunnen wij stellen dat het onderzoeksmateriaal de stelling onderbouwt dat opsporende overheden verschillen van verdachten en hun raadsmanen in hun oordeel over de ernst en de verwijtbaarheid van bepaalde delicten. Dat een ambivalente houding criminaliteit kan faciliteren, is een gedachte die wij in het volgende hoofdstuk (paragraaf 4.2) verder uitwerken. In de volgende paragraaf (3.3.3) beschrijven wij meer uitvoerig een delictkenmerk dat bijdraagt aan een moreel ambivalente houding: de diffuse schadelijkheid van organisatiecriminaliteit.

3.3.3 *Schade en slachtofferschap*

'There is an obvious sense to the claim that "we" are all victims' (Slapper en Tombs, 1999, pp. 80-81).

Variatie

Organisatiecriminaliteit kent vele slachtoffers en leidt tot vele soorten schade. Uit het onderzoek blijkt dat de *variatie* in schade en slachtofferschap groot is. De overheid vervult vaak de slachtofferrol. Maar ook de consument, collega's en andere marktdeelnemers, werknemers, het publiek en het milieu kunnen slachtoffer zijn. Soms vervullen meerdere soorten slachtoffers die rol gelijktijdig. Een voorbeeld hiervan is casus 1, waarin een oliehandelaar zowel de overheid, zijn klanten als ook andere marktdeelnemers tot slachtoffer van zijn handelen maakt: de overheid ontvangt te weinig belastinggeld, de consument krijgt minder en andere olie dan waarvoor hij heeft betaald en zijn collega's hebben te duchten van oneerlijke concurrentie.

Niet alleen het slachtoffer maar ook de schade varieert. De schade die organisatiecriminaliteit kan aanrichten laat zich onderverdelen naar fysieke schade en milieuschade, materiële-financiële schade, en maatschappelijke-economische schade. De eerste twee vormen spreken voor zich. Wel merken wij op dat het feitelijk vaststellen van de schade die is toegebracht aan menselijke of dierlijke gezondheid of aan het milieu veelal een hachelijke zaak is. Oorzaak en gevolg-relaties zijn niet in alle gevallen eenvoudig vast te stellen.⁷⁷

Een voorbeeld van maatschappelijke-economische schade treffen wij aan in casus 4:

⁷⁷ Een voorbeeld hiervan laat casus 41 zien. In die zaak is een perceel jaren achtereen benut als illegaal gronddepot. Jarenlang is er huisvuil en bedrijfsafval gestort. Bovendien is het terrein geëgaliseerd met verontreinigde grond. Nadat het terrein is gesaneerd plant de gemeente er 150 bomen. Meer dan de helft ervan sterft binnen korte tijd af. Ook worden enkele medewerkers onwel als zij daar graafwerkzaamheden verrichten. Het blijft onduidelijk wat de oorzaak daarvan is. Is het de stort? De verontreinigde grond? Heeft de bomenkweker een mindere kwaliteit bomen afgeleverd?

Enkele artsen maken zich schuldig aan het overtreden van de Wet tarieven gezondheidszorg. Zij brengen hogere tarieven in rekening dan is toegestaan. Ook brengen zij medische verrichtingen in rekening waarvoor nog geen tarief is vastgesteld. Zij sturen hun klanten te hoge rekeningen, waardoor de klanten geen beroep kunnen doen op hun verzekering om de kosten te vergoeden. Een ander gevolg is dat de verrichtingen van de artsen niet langer controleerbaar zijn en dat zij het streven van de overheid tot beheersing van de kosten van de gezondheidszorg doorkruisen. Zij doorkruisen de prioriteiten en het beleid van de overheid (casus 4).

De casussen 31 en 34 illustreren een andere variant van de maatschappelijke-economische schade waartoe organisatiecriminaliteit kan leiden. In die gevallen verstoren de verdachten de bestaande concurrentieverhoudingen. Bovendien tornen zij aan de onafhankelijkheid van huisartsen:

In beide zaken maken farmaceutische groothandelaren publieksreclame voor geneesmiddelen die alleen te verkrijgen zijn op voorschrift van een arts. Dat is niet toegestaan. Onder andere door middel van relatiegeschenken oefenen de groothandelaren druk uit op huisartsen om hun producten voor te schrijven. Zij beloven het grote publiek dat men verlost kan raken van bepaalde kwalen wanneer men een specifiek medicijn inneemt. Zij verwijzen het publiek hiervoor naar een huisarts. Het gevolg hiervan kan zijn dat patiënten druk uitoefenen op hun arts om een recept voor dat medicijn uit te schrijven. Het is aannemelijk dat niet alle artsen weerstand kunnen bieden aan de druk die patiënten en groothandelaren uitoefenen. Dat kan ten koste gaan van de onafhankelijke positie van artsen (casussen 31 en 34).

Een ander voorbeeld is de schade die kan ontstaan doordat organisaties waarin mensen veel vertrouwen hebben – zoals banken, handelsbeurzen, verzekeringsmaatschappijen en overheden – strafbaar handelen. Wanneer blijkt dat die organisaties sjoemelen leidt dat tot verstoorde interpersoonlijke en institutionele vertrouwensrelaties. Een volgende keer zullen slachtoffers, zoals bijvoorbeeld in casus 11 zich wel twee keer bedenken voordat zij hun vermogen toevertrouwen aan een beleggingsmaatschappij:

De slachtoffers zijn opgelicht door een commissionairkantoor. Het kantoor maakt zich onder andere schuldig aan toebedeling achteraf. Dat wil zeggen dat zij pas op het moment dat de koers bekend is de orders plaatsen. Bij een gunstige koers delen zij de resultaten aan zichzelf, aan bevoorrechte klanten of aan stromannen toe. Verliesgevende transacties delen zij toe aan andere klanten (de slachtoffers) (casus 11).

Organisatiecriminaliteit kan netwerken van vertrouwen aantasten. Wanneer het vertrouwen in (bijvoorbeeld) beurzen of banken afneemt, zal dat niet zonder gevolgen zijn voor de economie.⁷⁸

De bestudeerde literatuur maakt gewag van nog enkele andere (vermoedens van) varianten van maatschappelijke-economische schade: normloosheid, moreel verval, aantasting van maatschappelijke integriteit, cynisme, apathie, en politieke en sociale instabiliteit.⁷⁹

Waarneembaarheid

Zo groot als de variatie is, zo klein is de directe *waarneembaarheid* van het slachtoffer en de schade van organisatiecriminaliteit. Dat heeft een aantal oorzaken. De aard van de schade is er daar één van. In veel gevallen, en vooral bij delicten waarvan de overheid het primaire slachtoffer is zoals fiscale delicten (zie bijlage 2), is de schade niet zozeer fysiek of materieel als wel meer maatschappelijk-economisch van aard (zie ook Croall, 1993, p. 360). Zoals uit de hiervoor beschreven voorbeelden mag blijken is maatschappelijke-economische schade eerder immaterieel dan materieel van aard. Die immaterialiteit maakt het uitermate lastig om schade te zien en te meten. Wanneer de (materiële) schade wel te meten is, dan is dat veelal pas na verloop van enige tijd. Denk bijvoorbeeld aan de financiële schade die fraude kan aanrichten: wanneer slachtoffers vermoeden dat zij zijn benadeeld, dan 'is de vogel gevlogen' (PEO, Bijlage X, 1996, pp. 104-105). Een andere oorzaak is dat de schade vaak verdeeld is over velen. Velen zijn bijvoorbeeld slachtoffer van het met voorkennis verhandelen van effecten (casus 19), maar wie allemaal slachtoffer is is nauwelijks traceerbaar, ook omdat er zoveel soorten slachtoffer zijn. In veel gevallen van fraude ondervindt elk slachtoffer relatief weinig schade. De individuele schade zet amper aan tot gevoelens van slachtofferschap en tot het doen van aangifte, terwijl de totale schade – of vanuit het gezichtspunt van de dader: de totale winst – aanzienlijk kan zijn (zie ook Langan, 1996, p. 245; Croall, 1998, p. 281). Er is dus niet alleen sprake van diffuse schade maar ook van een diffuus slachtofferschap. De slachtoffers zijn veelal anoniem en slachtoffers zijn zich lang niet altijd bewust van hun slachtofferschap. Het grote tijd- en afstandverschil tussen het moment en de plaats van het delict en het moment en de plaats van het schadebesef voorkomt dat. Denk bijvoorbeeld aan milieuverontreinigingen (casussen 7, 9, 10) en aan allerlei vormen van financieel-economische criminaliteit (casussen 3, 5, 11, 15, 19, 23, 33). Omdat er zelden sprake is van een confrontatie tussen de dader en het slachtoffer ligt het voor de hand dat slachtoffers vaak niet weten dat zij die rol vervullen (Croall, 1998,

⁷⁸ Calavita en Pontell verwoorden het als volgt: 'The banking industry is a clear and simple example of the importance of the collective agreement to have faith, since its success, indeed its very survival, depends on our illusion that banks in fact can pay off their debts (our deposits). Any "whiff of smoke" to the contrary sets off a run on the bank' (Calavita en Pontell, 1990, p. 335). ... 'the slightest whiff of smoke can so easily spook the crowd' (Calavita en Pontell, 1991, p. 107).

⁷⁹ Zie onder andere Stotland, 1977, p. 182; Geis, 1978, p. 281 en 1993, p. 5; Barnett, 1981, p. 6; Grabosky e.a., 1987, p. 37; Passas, 1990, p. 172; Snider, 1991, p. 210; Langan, 1996, p. 233; Hansford, 1998, p. 44.

p. 287) en dat de daders niet weten wie hun slachtoffer is. Dat daders hun (individuele) slachtoffers niet kennen geeft hen de mogelijkheid om het schadelijke gevolg van hun handelen te ontkennen of te bagatelliseren. Het geeft voeding aan het gebruik van een er-is-geen-schade- of een er-zijn-geen-slachtoffers-neutralisatie (zie ook paragraaf 4.2 en Benson, 1985, p. 604). Het verschijnsel slachtoffer zal de (potentiële) dader van bepaalde vormen van organisatiecriminaliteit, in het bijzonder de dader van financieel-economische delicten, fiscale delicten en milieudelicten, amper weerhouden van het plegen van strafbare feiten.

Omvang en aantal

In de bestudeerde literatuur geven meerdere auteurs blijk van hun overtuiging dat de schade van 'crime in the suites' zeer omvangrijk is, omvangrijker dan de schade die 'crime in the streets' aanricht.⁸⁰ Zelden onderbouwen zij hun uitlatingen over de zeer schadelijke aard van organisatiecriminaliteit met empirische gegevens. Volgens enkele andere auteurs (zie bijvoorbeeld Braithwaite, 1993) dienen dit soort uitspraken vooral een ideologisch doel: men benadrukt de schade ter illustratie van de ernst van organisatiecriminaliteit zodat bijvoorbeeld overheden de aanpak van dat probleem prioriteit zullen verlenen.

Door een diffuse aard en een beperkte waarneembaarheid is de *omvang* van de schade evenals het *aantal* slachtoffers niet met zekerheid vast te stellen, zo blijkt althans uit de casussen die wij in het kader van het onderzoek analyseerden. Soms is de omvang van de materiële schade wel becijferd,⁸¹ maar immateriële schade en in het bijzonder maatschappelijk-economische schade laat zich – zoals uit het voorgaande mag blijken – niet eenvoudig berekenen. Om die reden geven wij dan ook geen indicatie van de omvang en de ernst van vormen van organisatiecriminaliteit.

3.3.4 *Dreiging met geweld*

Vormen van georganiseerde criminaliteit associeert men doorgaans met gewelddadig gedrag of minstens met de dreiging van geweld (zie bijvoorbeeld PEO, Bijlage VII, 1996, p. 67).⁸² Dit in tegenstelling tot organisatiecriminaliteit.

⁸⁰ Zie onder meer Stotland, 1977, p. 181; Coleman, 1987, p. 407; Snider, 1990, p. 376; Barlow, 1993, p. 319; Cullen en Benson, 1993, p. 337; Geis, 1993, p. 5; Pearce en Snider, 1995, p. 3; Reed en Yeager, 1996, p. 346; Langan, 1996, p. 233; Croall, 1998, p. 281; Slapper en Tombs, 1999, p. 54.

⁸¹ Meer specifiek betreft het hier een berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel verminderd met eventuele naheffingen van belastingen en accijnzen. In de onderzochte casussen loopt de 'schade' uiteen van enkele duizenden guldens tot een kleine zes miljoen met een gemiddelde van ruim één en een kwart miljoen gulden (N=17 casussen).

⁸² Onder andere Van Duyne nuanceert dit beeld. Volgens deze auteur is geweld niet *altijd* een kenmerk van georganiseerde criminaliteit (PEO, Eindrapport, 1996, p. 27). Ook Kleemans e.a. nuanceren de gewelddadige aard van georganiseerde criminaliteit (Kleemans e.a., 1998, p. 97 en p. 121).

Organisatiecriminaliteit heeft geen gewelddadig imago.⁸³ De verdachten zijn 'normale' (regelovertredende) ondernemers die problemen uitpraten in plaats van uitvechten. Enkele advocaten benadrukken met klem dat wanneer zakelijke problemen om een (onwettige) oplossing vragen vermeende daders van organisatiecriminaliteit zich *nooit* zullen verlagen tot het aanwenden van verbaal of fysiek geweld. Organisatiecriminaliteit gaat niet gepaard met geweld, evenmin als succesvol ondernemerschap daarmee samen gaat. Andere respondenten⁸⁴ zijn minder stellig maar ook zij zijn veelal van mening dat geweld en succesvol ondernemerschap niet samengaan (zie ook Haller, 1990, p. 223). Succesvol ondernemerschap associeert men veeleer met vertrouwen. Wat vertrouwen is voor daders van organisatiecriminaliteit – een uitermate belangrijk en wellicht het belangrijkste instrument om (on)wettig handel te drijven – is geweld of de dreiging met geweld voor daders van georganiseerde criminaliteit (zie ook Shapiro, 1990, p. 359).⁸⁵

Grotendeels bevestigt het onderzoek het geweldloze karakter van organisatiecriminaliteit, maar het is niet zo dat geweld en organisatiecriminaliteit *nooit* samengaan. De casussen 11, 18, 20, 21 en 29 illustreren dat verdachten van organisatiecriminaliteit soms toch gebruik maken van intimidatie of bedreiging als instrumenten om contractanten en een beursdirectie (casus 11), een gemeentemedewerker (casus 18), klanten en bestuursleden (casus 20) of een inspecteur van vee en vlees (casus 29) ertoe te bewegen om het gewenste gedrag te vertonen. De verdachten dreigen met economische of sociale uitstoting ('ik doe met jou geen zaken meer als ...') en met het toebrengen van fysiek letsel. Verbaal geweld is hen dus niet vreemd. In één geval is er sprake van een dreiging met wapens en daadwerkelijk fysiek geweld. Opmerkelijk is dat dit juist een drugsgerelateerde casus is (casus 21) waarbij diefstal van precursoren aanleiding geeft tot ontvoering en 'wapengekletter'. Meer in het algemeen duidt het onderzoek er op dat bij organisatiecriminaliteit het gebruik van geweld of de dreiging daarmee niet systematisch plaats heeft en in voorkomende gevallen toch vooral maar niet uitsluitend beperkt blijft tot handelsmarkten die een relatief crimineel imago hebben, zoals de autobranche, de oliehandel en de vleesmarkt (zie ook paragraaf 4.3.3 en Hagan, 1983, p. 53 en Sieber, 1998, p. 13 en p. 32).

Om nog een andere reden onderschrijven wij niet de stelling dat geweld en organisatiecriminaliteit nooit samengaan. Voor verdachten van organisatiecriminaliteit is (de dreiging met) geweld geen belangrijk instrument om (on-)wettig handel te drijven, maar soms is het wel het *gevolg* van hun handelen.

⁸³ Overigens merken wij hierbij op dat het imago van organisatiecriminaliteit in de loop der tijd kan veranderen. Die dynamiek blijkt bijvoorbeeld uit de definitie van witteboorden-criminaliteit van (destijds) hoogleraar criminologie en kinderrecht Hoefnagels uit 1981: 'onwettige gedragingen ... gepleegd door politieke en overheidsfunctionarissen en zakenmensen met hoge sociale status ... in de sfeer van hun functie of beroep ... tot politiek of financieel gewin ... door middel van bestuurlijke of economische 'dubbele' machtsuitoefening (twee of meer petten) of administratieve manipulaties in de ruimste zin of door *geweld*' (Hoefnagels, 1981, p. 5; door ons gecursiveerd).

⁸⁴ Het betreft hier zowel officieren van justitie, opsporingsambtenaren als advocaten.

⁸⁵ Hiermee is overigens niet gezegd dat vertrouwen geen grote rol speelt bij georganiseerde criminaliteit.

Het veroorzaken van lichamelijk letsel en dodelijke ongelukken kan immers worden opgevat als een vorm van geweld.⁸⁶

3.3.5 Trends

In gesprek met advocaten legden wij hen de vraag voor of delicten zijn te typeren naar en zich laten onderscheiden door bepaalde ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de ‘... increasing internationalization of business crime’ (Thornburgh, 1995, p. 28). De advocaten signaleren geen trends voor zover het de *kenmerken* van delicten betreft. Wel attenderen zij ons op de ontwikkeling van enkele *nieuwe criminogene markten* en op trendy fraudevormen zoals ICT-fraude of – meer specifiek – fraude met E-commerce. Enkele geïnterviewde raadslieden veronderstellen dat allerlei nieuwe vormen van betalingsverkeer uitermate fraudegevoelig zijn. Die gevoeligheid neemt naar hun mening toe omdat de handelsketen – het moment van aankoop tot en met het moment van betaling en aflevering – wordt verlengd. Als de klant direct betaalt (‘boter bij de vis’) zijn er weinig mogelijkheden om te frauderen. Indirect betalingsverkeer⁸⁷ kan de mogelijkheid tot fraude vergroten. Het onderzoek signaleert geen recente trends in organisatiecriminaliteit. Wel biedt het enig inzicht in de manier waarop trends kunnen ontstaan. Nieuwe markten kunnen trends teweegbrengen maar ook de *media* kunnen invloed hebben op het ontstaan van (vermeende) trends. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het ‘opkloppen’ van zaken, maar vooral ook door naamgeving en categorisering. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde ‘beursfraudezaak’. In hun berichtgeving brengen de media allerlei zaken onder de noemer beursfraude, terwijl het in veel gevallen om fiscale fraude gaat. Fiscale fraude is feitelijk een vorm van fraude die zich voornamelijk afspeelt buiten de beurs. De beurs wordt daarbij slechts als middel gebruikt: ‘Je waagt een gokje via de beurs’ (een advocaat/respondent). Doordat de media rijp en groen onder de noemer beursfraude behandelen wekken zij de suggestie dat *de* beurs corrupt is en beursfraude een trend is. Dat beeld is misleidend en mede daardoor onnodig schadelijk.⁸⁸

Naast nieuwe handelsmarkten en de media kan ook de handhavende *overheid* (vermeende) trends ontketenen, onder andere door prioriteitenstelling. Wanneer haar beleid en de opsporing meer aandacht schenken aan regel-overtreding door bijvoorbeeld taxicentrales en horecazaken, ligt het voor de hand dat het aantal *gesignaleerde* overtredingen van taxicentrales en horecazaken toeneemt. De overheid ontketent ook (werkelijk) trends door nieuwe wetgeving of een aanpassing van bestaande wetgeving, dan wel door voor-

⁸⁶ Dat ongelukken opgevat kunnen worden ‘as typical crimes of violence’ (Glasbeek en Rowland (1979) in Pearce en Tombs, 1992, p. 78) is een opvatting die meerdere auteurs onderschrijven. Zie onder andere Coleman, 1987, p. 408; Mokhiber, 1988/1989; Cullen en Benson, 1993, p. 337; Slapper en Tombs, 1999, p. 156.

⁸⁷ Denk bijvoorbeeld aan een ‘oude’ vorm van indirect betalingsverkeer: het internationale scheepvaart-betalingsverkeer waarin gebruik wordt gemaakt van een zogenoemde ‘bill of lading’.

⁸⁸ Ook corruptiezaken zijn een voorbeeld. Corruptie is door haar hoge ‘schandaalwaarde’ op dit moment een trendy onderwerp. Dat zegt echter niets over de toe- of afname van dat probleem.

nemens daaromtrent kenbaar te maken. Als voorbeeld noemen wij de Wet Investeringsregeling (WIR) uit 1988.

'Tot die tijd stond de overheid bedrijven toe om investeringen in aftrek op het bedrijf in rekening te brengen. Toen kwam het gerucht dat de overheid die regeling zou afschaffen. In de week nadat het gerucht zijn ronde deed gingen vele ondernemers nog investeringen plegen. Dat was het moment waarop administrateurs leerden antedateren' (een advocaat/respondent).

Het uitlekken van de mogelijke afschaffing van de WIR veroorzaakte een ware trend: vele duizenden verdachten maakten zich schuldig aan het vervalsen van facturen. Een ander voorbeeld van de manier waarop de overheid via wetgeving trends kan ontketenen illustreert casus 6:

In het begin van de jaren negentig stelde de overheid paal en perk aan het binnen de farmaceutische wereld zeer gangbare gebruik om apothekers/klanten door middel van bonussen en kortingen aan zich te binden. Vanaf dat moment bedacht de farmaceutische branche andere middelen om apothekers als klant aan zich te binden. Dat deden zij bijvoorbeeld via congressen annex snoepreisjes en golfcursussen in luxe oorden, maar ook verzonden de farmaceuten allerlei financiële constructies om de apothekers van bonussen te kunnen blijven voorzien zonder dat de waakzame overheid daarvan lucht kreeg (casus 6).

In het volgende hoofdstuk, dat handelt over de oorzaken van organisatiecriminaliteit, zullen wij meer aandacht schenken aan onder andere de overheid als een factor die criminaliteit indirect en uiteraard ongewild kan bevorderen (paragraaf 4.3.4).

3.4 Recapitulatie

Voldoen de (vermeende) daders aan het beeld van de eervolle, oudere zakenman die op intelligente en berekenende wijze delicten pleegt? Herkennen wij het beeld van organisatiecriminaliteit als complexe, geweldloze delicten die slechts moeizaam zijn te signaleren en waarvan de schade diffuus maar aanzienlijk is? Hoe waardeert men deze delicten en laten de delicten zich wellicht onderscheiden door bepaalde trends? Dat zijn de vragen waarop wij in dit hoofdstuk een antwoord formuleren.

Een belangrijke conclusie is dat het (niet-criminele) beeld dat verdachten van zichzelf hebben doorgaans niet overeen komt met het (criminele) beeld dat de handhavende overheid van hen heeft. Verdachten zien zichzelf als professionals terwijl de overheid hen aanspreekt op hun criminele rol. Wij zien dat dit de communicatie tussen Justitie/opspoorders enerzijds en verdachten/advocaten anderzijds geen goed doet. Dat beperkt de mogelijkheid van de overheid om 'mee te praten en 'mee te denken' en dus haar mogelijkheid om via *compliance*-regelingen organisatiecriminaliteit te voorkomen en te bestrijden.

Een tweede conclusie is dat er inderdaad een verschil is tussen de meer traditionele daders en onze verdachten van organisatiecriminaliteit. Organisatiecriminaliteit is een zaak van mannen. Dat is georganiseerde criminaliteit ook, maar in vergelijking daarmee behoort organisatiecriminaliteit in nog sterkere mate tot het exclusieve domein van mannen. Een ander verschil is dat de verdachten relatief oud zijn, gemiddeld 45 jaar. Op een punt verschillen zij niet: onze verdachten recidiveren ook. Dat is overigens niet in lijn met het beeld van daders van organisatiecriminaliteit zoals wij dat kennen vanuit de literatuur.

In wetenschappelijke publicaties lezen wij dat daders van organisatiecriminaliteit zich onderscheiden door hun hoge intelligentie, hun (hoge) opleiding en hun bovenmodale status. Dit beeld is evenmin van toepassing op de casussen die wij hebben bestudeerd. Doorgaans zijn het functionarissen met een leidinggevende positie die voor het vak dat zij beoefenen enige scholing hebben genoten. Zij voldoen niet aan het stereotype beeld van de berekenende en amorele dader. Samengevat concluderen wij dat het beeld van de daders van organisatiecriminaliteit als eervolle, oudere zakenmannen die op intelligente en berekenende wijze delicten plegen enige bijstelling behoeft.

Een derde conclusie is dat wij het beeld van de delicten als complexe, geweldloze delicten die slechts moeizaam zijn te signaleren en waarvan de schade diffuus maar aanzienlijk is niet in alle opzichten herkennen. Wij zien dat de complexe aard van de delicten – in de zin van technisch ingewikkeld en lastig toe te schrijven aan verantwoordelijke personen – slechts schijn is. Wel is er soms vakkennis nodig om de delicten te doorgronden en is de directe waarneembaarheid ervan soms beperkt. Dat laatste is het geval bij enkele milieudelicten, bij sommige belastingdelicten en bij economische delicten, in het bijzonder de delicten die betrekking hebben op de verkoop van ondeugdelijke waar. Andere delicten zijn voor controlerende materiedeskundige handhavers goed zichtbaar, temeer omdat de verdachten hun strafbaar handelen amper verbloemen.

In de gevallen die wij onderzochten is organisatiecriminaliteit niet intrinsiek complex; de handhaving veelal wel. Een complexe wetgeving en organisatie van de handhaving zijn belangrijke 'boosdoeners' die bijdragen aan de (vermeende) complexe aard van organisatiecriminaliteit

De empirie bevestigt overtuigend een moreel ambivalente houding ten aanzien van organisatiecriminaliteit. Opsporende overheden, verdachten en advocaten oordelen heel verschillend over ongelukken, over belastingfraude en over allerlei handelsgebruiken, zoals het aannemen van geschenken. Het discussiepunt daarbij is telkens de ernst van het delict en de mate waarin verdachten het delict te verwijten is.

Wij zien dat 'diffuse schadelijkheid' en 'diffuus slachtofferschap' belangrijke delictkenmerken zijn die voeding geven aan een moreel ambivalente houding. Onder andere een grote variatie in het soort schade en het soort slachtoffer is debet aan die diffuse aard evenals de mate waarin schade en slachtoffers waarneembaar zijn. Wij merken op dat het verschijnsel slachtoffer de (potentiële) dader van organisatiecriminaliteit amper zal weerhouden van het plegen van strafbare feiten. De diffuse aard van de schade die orga-

nisatiecriminaliteit berokkent brengt met zich mee dat de omvang ervan zich in veel gevallen niet met zekerheid laat vaststellen, temeer omdat de schade in een aantal gevallen maatschappelijk-economisch van aard is.

Grotendeels bevestigt het onderzoek het geweldloze karakter van organisatiecriminaliteit, maar het is niet zo dat geweld en organisatiecriminaliteit nooit samengaan. Wij zien dat het gebruik van geweld of de dreiging daarmee niet systematisch plaats heeft. In voorkomende gevallen blijft het vooral – maar niet uitsluitend – beperkt tot handelsmarkten die een relatief crimineel imago hebben, zoals de autobranche, de oliehandel en de vleesmarkt. Geweld is geen belangrijk instrument voor organisatiecriminaliteit, maar soms is het er wel het gevolg van.

Het onderzoek signaleert geen recente trends in organisatiecriminaliteit. Ook constateren wij dat de delicten zich niet laten onderscheiden door trendy kenmerken, zoals bijvoorbeeld 'internationalisering'. Wel is er op het terrein van organisatiecriminaliteit sprake van nieuwe criminogene markten en trendy fraudevormen: ICT-fraude, fraude met E-commerce en nieuwe vormen van betalingsverkeer.

Het onderzoek onderkent geen recente trends maar geeft wel inzicht in het ontstaan van (vermeende) trends. Wij constateren dat de media en de overheid in belangrijke mate hieraan kunnen bijdragen: de media kunnen door 'opkloppen' en ongenueanceerde berichtgeving doen voorkomen alsof bijvoorbeeld 'beursfraude' een nieuwe trend is; de overheid kan door prioriteitenstelling bewerkstelligen dat bepaalde delicten schrikbarend lijken toe te nemen. Ook zien wij dat de overheid werkelijk trends kan ontketenen door nieuwe wetgeving of een aanpassing van bestaande wetgeving.

De laatste belangrijke conclusie betreft de manier waarop verdachten van organisatiecriminaliteit de delicten plegen. In de gevallen die wij onderzochten plegen de verdachten vrijwel altijd de delicten in gemeenschap met anderen. Bij het overtreden van regels doen de individuele verdachten telkens een beroep op handelspartners die zij in veel gevallen al jaren kennen. Het is niet zozeer de sociale omgeving maar vooral de economische omgeving die hen kansen biedt voor het plegen van strafbare feiten. Ook daarin onderscheidt organisatiecriminaliteit zich van georganiseerde criminaliteit.

In het verlengde hiervan onderschrijven wij niet de stelling dat daders van organisatiecriminaliteit zich specialiseren. Wij zien dat de verdachten over het algemeen niet omgevingsvreemd strafbaar handelen. Specialisatie zou vermoeden dat zij bepaalde delicten verkiezen. Maar in de bestudeerde casussen plegen zij delicten die in het verlengde liggen van de legale werkzaamheden die zij dagelijks verrichten. Van een bewuste keuze lijkt amper sprake te zijn.

4 Oorzaken: gelegenheid, drijfveren en neutralisaties

Organisatiecriminaliteit is een vorm van probleemoplossend gedrag. Het ontstaat wanneer er een probleem is dat tot strafbaar gedrag motiveert en de gelegenheid zich voordoet om dat probleem op te lossen. Bovendien moet men op dat moment beschikken over rationalisaties om de ernst en verwijtbaarheid van dat gedrag te 'verzachten'. Die drie elementen – drijfveren, gelegenheid en neutralisaties – zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het samenspel tussen deze elementen veroorzaakt en verklaart organisatiecriminaliteit (zie het theoretisch model in paragraaf 2.2). Gelegenheid biedt de potentiële dader de kans om strafbare feiten te plegen, althans voor zover hij zich daarvan bewust is en de gelegenheid als een aantrekkelijke kans beoordeelt (Coleman, 1987, p. 409). Gelegenheid heeft betrekking op 'kunnen', drijfveren op 'willen'. Neutralisaties beïnvloeden zowel het 'kunnen' als het 'willen'.

In dit hoofdstuk belichten wij de drie elementen die in de onderzochte casussen *gezamenlijk* hebben geleid tot verschillende vormen van strafbaar gedrag: de drijfveren (paragraaf 4.1), de neutralisaties (paragraaf 4.2) en de gelegenheidsfactoren (paragraaf 4.3). Aan de hand van deze elementen geven wij inzicht in achtergronden van het regelovertrekend gedrag van onze onderzoekspopulatie.⁸⁹ Dat wij deze drie elementen afzonderlijk bespreken kan de indruk wekken dat zij van elkaar te scheiden zijn. Dat is geenszins het geval. Uitsluitend om analytische redenen maken wij dit onderscheid. Wij benadrukken – zoals hiervoor reeds gesteld – dat voor het ontstaan en voortduren van organisatiecriminaliteit alle drie de elementen van belang zijn.

Met het oog op discussies over strafvervolgning van overheden⁹⁰ is het van belang te weten of er verschillen zijn tussen verdachte overheden en andere verdachten voor wat betreft de oorzaken van regelovertrading. Dat is het onderwerp van paragraaf 4.4. Het hoofdstuk sluit af met een recapitulatie (paragraaf 4.5).

⁸⁹ Op basis van dit onderzoek kunnen wij uiteraard niet verklaren waarom organisaties kiezen voor regel*naleving*. Organisaties die kiezen voor regel*naleving* behoren immers niet tot onze onderzoekspopulatie.

⁹⁰ Wij doelen hiermee op de discussies rondom en naar aanleiding van het Pikmeer I en II arrest: het betreft de mate waarin lagere overheden (wel) en de staat (niet) vervolgbaar zijn (zie onder andere: Brants, 1996a, 1996b, 1998; Derksen, 1997; Witteveen, 1997; Doornbos, 1998; Hendriks en De Lange, 1998; Van der Neut en Wedzinga, 1998; Nijboer en De Koning, 1998; NRC-Handelsblad, 14 februari 2001, p. 2: *Ook de staat kan vervolgd*).

4.1 Drijfveren: motieven en emoties

Motieven en emoties zijn drijfveren: het zijn gedachten en gevoelens die aanzetten tot gedrag, in dit geval tot organisatiecriminaliteit. Wij vroegen onze respondenten wat volgens hen de drijfveer is achter regelovertreding door (functionarissen van) organisaties. De eerste reactie was doorgaans kort: geld! Maar de werkelijkheid is genuanceerder. 'Geld' speelt niet altijd de hoofdrol. In de onderzochte casussen laten de verdachten hun 'willen' beïnvloeden door een cognitief (paragraaf 4.1.1) of gevoelsmatig (4.1.2) probleem.

4.1.1 Motieven: gedachten

Onder een probleem verstaan wij elke ongewenste discrepantie tussen de feitelijke en de gewenste situatie. Op basis van de anomie- of straintheorie van Merton (1957) veronderstellen wij dat die discrepantie, doordat het aanleiding geeft tot een zekere spanning die zijn weerslag heeft op gedachten en gevoelens, aanzet tot (strafbaar) gedrag (zie paragraaf 2.2). In de geanalyseerde casussen varieert het motief daarachter van het ontlopen van doelbedreiging (de negatieve variant) tot het nastreven van doelbereiking (de positieve variant).

Het ontlopen van doelbedreiging

In de Angelsaksische literatuur maken auteurs veelal een onderscheid tussen twee extremen als zij regelovertredend gedrag proberen te verklaren: 'need' en 'greed' (Zie Stotland, 1977, pp. 184-191; Levi, 1987, p. 286; Moore, 1987, p. 397; Daly, 1989, p. 789; Braithwaite, 1989, p. 337; Epstein, 1995, pp. 1-2; Ruggiero, 1996, p. 7; Will e.a., 1998, p. 380 e.v.). In het eerste geval (*need*) ziet de verdachte zich ernstig bedreigd in het bereiken van een bepaald doel; noodzaak dwingt hem tot strafbaar handelen. Een dreigend faillissement is dan veelal het probleem dat de verdachte motiveert. In dat geval richt criminaliteit zich op het voorkomen van een faillissement. Een goed voorbeeld van deze klassieke verklaring is casus 21:

Een onderneming handelt in olie en chemicaliën. De chemicaliën kunnen worden gebruikt voor het zuiveren van vervuilde olie. De winstmarges in deze handel zijn klein. De oliemarkt kent zeer veel kleine maar ook enkele grotere oliehandelaren. Ondanks de vele inspanningen om de concurrentie het hoofd te bieden komt het bedrijf in de rode cijfers. Faillissement lijkt onafwendbaar tot het moment dat iemand op het idee komt om de handelscontacten met de chemicaliënbranche ten volle te benutten: via die contacten gaat de onderneming zich (ook) toeleggen op de handel in precursoren (casus 21).

Wanneer er sprake is van *greed* maken criminologen zelden gewag van een probleem als oorzaak van het illegaal handelen. Wel spreekt men in dit verband van de pathologie van het individu. Veelal verwacht men dan het verklaren van gedrag met het beoordelen en veroordelen van de verdachte. Men beoordeelt de verdachte bijvoorbeeld als een persoon met te weinig zelfcontrole of als iemand die directe bevrediging zoekt (Hirschi en Gottfredson, 1989, p. 360; zie ook paragraaf 4.3.2).

Wij zien dat achter 'greed' – net als achter 'need' – een serieus te nemen probleem schuilt dat de verdachte motiveert tot strafbaar handelen. Anders geformuleerd: ook in het geval van hebzucht kan er sprake zijn van noodzaak. Wij lichten dit toe aan de hand van een casus waarin van hebzucht zou kunnen worden gesproken.

Een samenwerkingsverband, bestaande uit een makelaar, een taxateur, een notaris en meerdere hypotheekbemiddelaars, weet meerdere hypothecaire financiers op te lichten. Niet één van de verdachten verkeert in een benarde financiële positie. Zij hebben allemaal goedlopende ondernemingen, óók wanneer wij het illegale deel van hun handel buiten beschouwing laten. Een financiële noodzaak om te frauderen lijkt dan ook geenszins aanwezig (casus 15).

Maar een sociale noodzaak is er wel: een tweede huis, een bolide of een zeewaardig jacht is in sommige kringen een noodzakelijke levensbehoefte. Wanneer die behoefte niet wordt bevredigd dreigt er economische of sociale uitstoting van het individu én van de organisatie waarbinnen dat individu functioneert. Dat anderen – uit andere kringen – dat bespottelijk vinden doet verder niet ter zake. De verdachte heeft in zijn of haar beleving een probleem – binnen de psychologische wetenschap ook wel aangeduid met het begrip relatieve deprivatie – en ziet zich genoodzaakt om daarvoor een oplossing te vinden. Criminaliteit is ook in dit geval een poging om doelbedreiging te ontlopen (andere casussen waarin van hebzucht sprake zou kunnen zijn maar achterliggende problemen regelovertreding evenzeer verklaren zijn de casussen 6, 13, 19, 27, 28 en 33).

Het nastreven van doelbereiking

Andere verdachten laten zich voornamelijk motiveren door de positieve variant: het nastreven van doelbereiking.

Bij het streven naar doelbereiking gaat het om geld, maar dat is niet het enige. Naast het vergaren van omzet en winst⁹¹ gaat het ook om het behouden of veroveren van een goede marktpositie (casussen 3, 5, 23, 34) of om het bereiken van een politiek of bestuurlijk doel. Een voorbeeld van het laatste is casus 17 waar het volledig herstel van een stadsdeel de hoogste prioriteit heeft.

De hoofdverdachte vereenzelvigd zich met het beleid tot stadsherstel en doet er alles aan om het beleidsvoornemen succesvol uit te voeren. Desnoods passeert hij vertragende procedures of past hij subsidieregels minder stringent toe zodat ondernemers eerder zullen toehappen om zich in dit stadsdeel te vestigen (casus 17).

⁹¹ Wij delen niet de mening van sommige auteurs die zeggen dat ondernemingen in principe 'inherent criminogeen' zijn omdat zij het kapitalistisch streven van winstmaximalisatie najagen (Gross, 1978; Box, 1983; Passas, 1990; Punch, 1996). Om te kunnen ondernemen zijn (wettige) organisaties normaliter niet afhankelijk van criminaliteit. In principe *zijn* organisaties niet crimineel maar ze kunnen wel criminogene mogelijkheden bieden (zie ook Herbert e.a., 1998, p. 873).

Het streven naar doelbereiking kan hand in hand gaan met vormen van kostenbesparing. Dat treffen wij vooral aan bij overtredende overheden. In die gevallen is steeds het probleem dat een milieuverantwoorde afvalverwerking of bodemsanering veel geld kost terwijl de financiële middelen daarvoor niet toereikend zijn (casussen 35, 37, 38, 40, 41). Opmerkelijk is dat in al die zaken 'tijd' maar ook 'tijdelijkheid' een hoofdrol spelen: de saneringsproblemen bestaan al jarenlang terwijl de verdachten veronderstellen dat de situatie/de afvaldepots van tijdelijke aard zijn. Zij vestigen er de hoop op dat hun probleem op den duur en bijna als vanzelf definitief zal worden opgelost, bijvoorbeeld omdat het te saneren terrein of het gronddepot onderdeel vormt van een groter gebied dat op de nominatie staat om te worden gesaneerd. 'Dan kan het depot mooi worden meegenomen' (casus 38). Maar vooralsnog laat sanering op zich wachten, duren de problemen voort en lijkt het doel onbereikbaar. Wanneer zich dan een gelegenheid voordoet om snel en goedkoop het afval te ruimen, denkt de verantwoordelijke ambtenaar 'het is nu of nooit' en geeft hij opdracht tot (illegaal) afvalverwijderen. Vormen van kostenbesparing zien wij ook bij ondernemingen die hun handelswaar uit het buitenland, met name het verre Oosten, betrekken (casussen 3, 5, 16). Het gaat dan vooral om speelgoed, huishoudelijke artikelen en textiel. Het verschil met de hiervoor beschreven kostenbesparende overheid komt neer op het verschil tussen 'van binnen uit' en 'van buiten af'. In de niet-overheidszaken laten de verdachten zich primair motiveren door een dreigend faillissement en externe factoren, namelijk door de kenmerken van de markt: veel of weinig concurrentie, kleine winstmarges en 'iedereen doet het' (zie ook paragraaf 4.3.3). De kostenbesparende ondernemer laat zich door de markt dwingen om zo goedkoop mogelijk te produceren. De kostenbesparende overheid laat zich in de onderzochte casussen vooral motiveren door intern beleid, een beleid dat geen geld over heeft voor 'milieu'.

4.1.2 *Emoties: gevoelens*

In enkele van de onderzochte casussen laten de verdachten zich niet zozeer motiveren door gedachten maar veeleer door gevoelens: *gevoelens van verzet of gevoelens van onaantastbaarheid*.⁹² In het laatste geval doen de verdachten een beroep op hogere plichten en belangen en hun (vermeende) onaantastbare status en om zich boven de wet te plaatsen. Een voorbeeld hiervan is de eerder besproken casus 4, waarin enkele artsen zich niets tot weinig aantrekken van waarschuwingen van het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG).

De artsen brengen onder andere hogere tarieven in rekening. Zij zeggen zelf dat hun handelen voortkomt uit altruïsme: zij willen de – veelal radeloze – patiënten niets onthouden en hen de nieuwste behandelingsmethoden aanbieden. De artsen benadrukken dat zij zich met de essentie van het leven bezighouden. Wet- en regelgeving moeten daarvoor wijken (casus 4).

⁹² Wij zijn het dan ook niet eens met Coleman die stelt dat 'all types of white-collar crimes are rational calculating crimes' (Coleman, 1987, p. 407).

Het zich op deze manier boven de wet plaatsen zien wij ook en vooral bij milieuzaken waarbij de overheid de overtreder is. Die houding wordt hoofdzakelijk ingegeven door een situatie waarin de overtredende overheid haar eigen vergunningverlener is, zoals bijvoorbeeld in casus 40.

Een provincie handelt in strijd met een voorschrift bij de vergunning van een baggerdepot. Dit provinciaal depot mag alleen verontreinigd slib accepteren als daarvoor een niet-reinigbaarheidsverklaring is afgegeven. Dat is niet het geval, maar ondanks dat en ondanks de eigenhandig opgestelde vergunningsvoorschriften accepteert het provinciale depot het verontreinigde slib. Concreet betekent dit dat daardoor – naast het uitsparen van enkele miljoenen aan reinigingskosten – nog-reinigbare (goede) grond vermengd is met niet-reinigbare grond. Op het moment dat justitie de provincie wijst op de strafbaarheid van haar handelen, verklaart de provincie dat zij niet van plan is om de gestorte grond alsnog te laten reinigen (casus 40).

Het laatste zien wij ook terug in andere casussen: overheden laten zich niet zonder slag of stoot de les voorschrijven door andere overheden of overheidsfunctionarissen (zie bijvoorbeeld ook casus 17, 26, 37 en 41). Sommige overheden plaatsen zich niet alleen boven de wet maar ook boven andere overheden (zie ook Wilson en Rachal, 1978, p. 321). Een hoogmoedige houding is hen niet vreemd. Tekenend voor zo'n houding is bijvoorbeeld het gedrag van de verantwoordelijke wethouder in casus 37.

In casus 37 gaat het om een gemeente die zonder (provinciale) vergunning een perceel grond als composteerinrichting exploiteert. Op aandringen van de provincie gaat de gemeente overstap, in die zin dat zij besluit de inrichting te sluiten. De gemeente maakt echter geen haast met de ontmanteling van de inrichting en de overtredings situatie blijft bestaan. Gevraagd naar de reden daarvan benadrukt de wethouder dat hij weliswaar heeft toegezegd om de inrichting versneld te ontmantelen, maar dat hij daarbij geen termijn heeft genoemd! Hij gaat er prat op dat hij de handhavers te slim af is (casus 37).

Verdachten die zich voornamelijk door *gevoelens van verzet* laten leiden kenmerken zich niet zozeer door een hoogmoedige houding. In dat geval overheerst veeleer een boze of een gefrustreerde houding. Zo gaat de verdachte in casus 24 pas strafbare feiten plegen op het moment dat de overheid hem geen vergunning geeft:

De economische situatie van dit bunkerbedrijf is niet rooskleurig. Om uit het slop te komen heeft de verdachte een vergunning aangevraagd zodat hij een volwaardig bunkerstation kan opzetten. Hij krijgt de vergunning niet. Vanaf dat moment gaat hij soemelen en keert hij zich tegen elke vorm van regulering (casus 24).

Boosheid of frustratie als emotionele drijfveer voor strafbaar handelen doen zich in ons onderzoeksmateriaal ook voor in een ontslagsituatie (zie casus 19) en in een situatie waarin een werknemer salarisverhoging wenst maar niet krijgt. In het laatste geval zet die onthouding de verdachte ertoe aan om toeleveranciers ter wille te zijn in het verwerven van orders, bijvoorbeeld door inzicht te verschaffen in offertes van derden. In ruil daarvoor laat hij

zich fêteren (casus 27). In de casus waarin ontslag is aangekondigd (casus 19) leidt frustratie ertoe dat de verdachte de interne regels voortaan aan zijn laars lapt en de kans benut die zijn functie hem – voor het laatst – biedt, namelijk: het met voorkennis verhandelen van aandelen.

In de literatuur wijzen auteurs ook op verveling en de behoefte aan spanning en machogedrag als emotionele factoren die bijdragen aan regelovertrekend gedrag (zie bijvoorbeeld Stotland, 1977, pp. 184-191 en Ditton (1972) in Croall, 1989, p. 171). In een enkele casus is inderdaad sprake van stoer gedrag. Werknemers gooien bijvoorbeeld 'voor de grap' zwaar materieel naar beneden of men verzuimt veiligheidsvoorzieningen te dragen omdat men denkt dat dit stoer is (casus 2). Dat gedrag leidt wel tot ongelukken maar niet tot een vorm van organisatiecriminaliteit, althans, niet in de door ons geanalyseerde casussen.

Kader 1 geeft samengevat weer wat wij in het voorgaande hebben besproken.

Kader 1: drijfveren

Probleem: discrepantie tussen feiten en wensen

leidt tot → gedachten:

- ontlopen van doelbedreiging
- nastreven van doelbereiking

en tot → gevoelens:

- gevoelens van onaantastbaarheid
- gevoelens van verzet (frustratie, boosheid)

→ bevorderen in de geanalyseerde casussen organisatiecriminaliteit

4.2 Tussen willen en kunnen: neutralisaties

Waar cognitieve factoren het strafbaar gedrag (mede) bepalen is de aandacht gericht op denkbeelden, houdingen, en gezamenlijk gedragen normen en waarden. Denkbeelden (e.d.) kunnen gedrag zowel direct als indirect sterk beïnvloeden. De directe invloed van denkbeelden, ofwel de invloed van *motieven* hebben wij in de voorgaande paragraaf toegelicht. Van indirecte invloed is sprake als denkbeelden de negatieve waardering van de schadelijke gevolgen van strafbaar gedrag kunnen afzwakken of teniet doen. Zulke denkbeelden noemen wij *neutralisaties*. Zij wapenen de potentiële dader tegen cognitieve dissonantie en voorkomen dat hij zijn zelfbeeld ('ik ben een goed mens') moet aanpassen (zie paragraaf 2.2).

Het is een misverstand om te denken dat verdachten neutralisaties alleen kunnen aanwenden om hun gedrag *achteraf* te rechtvaardigen of te verontschuldigen. Neutralisaties kunnen ook een leidraad vormen *voorafgaand* aan het plegen van strafbare feiten (zie ook Coleman, 1987, p. 411; Shover en

Bryant, 1993, p. 158; Slapper en Tombs, 1999, p. 119). Het zijn gedachten die strafbaar gedrag van negatieve connotaties kunnen ontdoen. Daarmee kunnen zij het *willen* én *kunnen* van de potentiële regelovertreder beïnvloeden. Neutralisaties kunnen regelovertrekking motiveren en faciliteren.

Lijnrecht tegenover de 'techniques of neutralization' staan de 'techniques of restraint' (Shover en Bryant, 1993, p. 157 e.v.) Dat zijn denkbeelden die de potentiële dader er juist van *weehouden* om regels te overtreden. Een 'restraint' is een morele rechtvaardiging voor *regelnaleving*.⁹³ Omdat dit rapport *regelovertrekking* tot onderwerp heeft laten we deze 'remmers' buiten beschouwing. Wel merken wij op dat 'restraints' in potentie van groot belang kunnen zijn voor normconform gedrag.

Er is geen reden om te veronderstellen dat het hanteren van neutralisaties specifiek is voor daders van organisatiecriminaliteit. Ook bij andere vormen van criminaliteit zullen neutralisaties een faciliterende rol spelen. Temeer omdat neutralisaties voortkomen uit de interactie van een verdachte met zijn omgeving (paragraaf 2.2) en die omgeving voor verdachten van organisatiecriminaliteit een andere is dan voor bijvoorbeeld verdachten van mensensmokkel, is het aannemelijk dat de aard van de gehanteerde neutralisaties varieert. De vraag die wij in deze paragraaf behandelen is dan ook niet *of* maar *welke* neutralisaties de onderzochte verdachten hanteren.

In het vervolg van deze paragraaf bespreken wij de neutralisaties waarvan de verdachten in de onderzochte casussen gebruik maakten. Dat doen wij aan de hand van een tweedeling: neutralisaties die de ernst van een delict ontkennen en neutralisaties die de verwijtbaarheid ontkennen. Die tweedeling is niet zonder betekenis: wij zien dat verdachten neutralisaties hanteren die inhoudelijk overeenkomen met opmerkingen die een moreel ambivalente houding tegenover organisatiecriminaliteit accentueren (paragraaf 3.3.2). Neutralisaties en verbale uitingen van morele ambivalentie laten zich in het geval van organisatiecriminaliteit beide indelen naar ernst en verwijtbaarheid. Wij stellen vast dat een ambivalente houding een belangrijke bron is voor het ontstaan en voortbestaan van neutralisaties.⁹⁴

4.2.1 *Ontkennen van ernst*

Enkele auteurs/criminologen wijzen erop dat er over de ernst van delicten die gerekend kunnen worden tot witte boordencriminaliteit, 'corporate crime' of

⁹³ Overigens kunnen deze 'remmers' wanneer zij falen soms ook aanzetten tot regelovertrekking. 'Restraint' wordt dan neutralisatie. Bijvoorbeeld: de criminaliteitremmende gedachte dat het een ernstig delict is omdat de straffen die er voor worden opgelegd hoog zijn ('restraint') kan omslaan in de criminaliteitsneutrale of -bevorderende gedachte dat het delict niet ernstig is wanneer blijkt dat de opgelegde straffen uitermate laag zijn (neutralisatie).

⁹⁴ Wij vooronderstellen dat de neutralisaties waarmee verdachten zich tijdens verhoor trachten vrij te pleiten niet wezenlijk verschillen van neutralisaties die verdachten hanteren voorafgaande aan het delict omdat er geen reden is om aan te nemen dat neutralisaties na het delict een andere oorsprong kennen. Wij gaan ervan uit dat in beide gevallen neutralisaties hun oorsprong vinden in een moreel ambivalente houding ten aanzien van organisatiecriminaliteit.

organisatiecriminaliteit geen overeenstemming bestaat. De delicten worden moreel ambivalent gewaardeerd (paragraaf 3.3.2). Bovendien zijn de slachtoffers zich lang niet altijd bewust van hun slachtofferschap; – onder meer door het bovenmatige vertrouwen van slachtoffers in de goedheid en integriteit van (invloedrijke) daders. Dat vertrouwen maakt hen ‘blind’ en ongelovig (Blankenship, 1993, p. xvi-xvii; zie ook paragraaf 4.3.3). Als zij zich er wel van bewust zijn, zijn zij meestal met velen. Het kleine beetje schade dat ieder van hen is aangedaan stimuleert niet tot het nemen van juridische stappen (paragraaf 3.3.3). Voor de potentiële dader gaat daar dus weinig dreiging vanuit.

Morele ambivalentie en de geringe mate van slachtofferbewustzijn maakt het voor potentiële daders niet moeilijk om te twijfelen aan de ernst van hun (toekomstig) delictgedrag. Neutralisaties zijn dan snel gevonden.

De ernst-neutralisaties waarvan de verdachten in onze casussen gebruik maken zijn:

- het ontkennen van schade (casussen 6, 9, 15, 35, 36);
- het ontkennen van slachtofferschap;
- het zich beroepen op ‘higher loyalties’ (Braithwaite (1989));
- het ontkennen van het criminele karakter van hun handelen.

Van de laatste drie neutralisaties geven wij een voorbeeld.

Neutralisatie: het ontkennen van slachtofferschap

De verdachte is een oliehandelaar die zich schuldig maakt aan het ontduiken van accijnzen- en andere vormen van belasting. Tijdens zijn verhoor merkt hij op: ‘Ik ben niet asociaal, want ik steel niet van een werkman maar van de belastingen, daardoor komen er geen mensen in de problemen’ (casus 24). Een andere oliehandelaar denkt er net zo over. Die handelaar vermengt (hoogbelaste) dieselolie met (laagbelaste) petroleum en sjoemelt met ijketers. Volgens de handelaar kunnen zijn klanten niets te klagen hebben over de kwaliteit van de geleverde waar: ‘door vermenging wordt het product niet slechter en dus zijn de klanten niet benadeeld’. Maar hij ‘vergeet’ dat hij zijn klanten niet datgene levert waarvoor ze betalen: ze krijgen te weinig en ze krijgen een ander product (casus 1). (Zie ook de casussen 4, 15 en 24.)

Neutralisatie: zich beroepen op hogere belangen

Dit is de eerder besproken casus waarin enkele artsen zich schuldig maken aan het overtreden van de Wet tarieven gezondheidszorg. Als neutralisatie voor hun handelen geven zij aan dat met ‘belangrijkere zaken bezig zijn dan het naleven van regelgeving’. De artsen plaatsen hun medisch handelen boven de wet (casus 4).

Neutralisatie: het ontkennen van het criminele karakter

‘Rommelen met documenten is geen echte valsheid, maar meer het tegemoet komen van klanten. Pas als je op een oorspronkelijk document iets verandert is het vervalsen. Een kopie van een officieel document bewerken waarop namen zijn weggeklakt, is geen vervalsen. Het is alleen maar iets wat bestaat aanpassen aan de wens van de klant.’ Zo zijn de overwegingen van een vleeshandelaar die veel zaken doet met landen buiten de Europese Unie (EU). Zijn klanten stellen eisen aan bepaalde handelsdocumenten of verlangen dat de handelaar zijn vleeswaren voorziet van documenten die binnen de EU allang zijn afgeschaft. Om de klanten ter wille te zijn past de handelaar de documenten aan; schaar, lijm en typex zijn zijn belangrijkste werktuigen (casus 12).

Een ander voorbeeld treffen wij aan in casus 15. Die zaak betreft een makelaar, een taxateur, een notaris en enkele hypotheekbemiddelaars die samenspannen om hypothecaire financiers op te lichten. Tijdens zijn verhoor probeert een van de verdachten justitie te overtuigen van haar ongelijk met de woorden: 'wij zijn eerbare zakenlieden; wij horen hier niet'. De verdachten zijn van mening dat zij geen 'criminelen' zijn en 'eerbare' kantoorwerkzaamheden verrichten. Bovendien pleiten zij ervoor dat zij vrijkomen want 'de zaak kan niet zonder ons' (casus 15). (Zie ook de casussen 6, 18, 21 en 24.)

4.2.2 *Ontkennen van verwijtbaarheid*

Het ontkennen van de ernst van een delict is een mogelijkheid om de negatieve gevolgen van regelovertreding te neutraliseren. De andere mogelijkheid is het ontkennen van verwijtbaarheid. In de casussen die wij hebben geanalyseerd komt die neutralisatie in verschillende gedaanten naar voren. De eerste en binnen onze onderzoekspopulatie meest voorkomende neutralisatie is het ontkennen en afschuiven van verantwoordelijkheid. In ruim de helft van de casussen is daarvan sprake. Opvallend is dat het ontkennen en afschuiven van verantwoordelijkheid in bijna alle overheidszaken aan de orde is. Het valt ook op dat de ambtenaren (te) sterk vertrouwen op anderen terwijl zij zelf verantwoordelijk zijn. Drie factoren lijken dit te bevorderen: delegatie van taken, versnipperde verantwoordelijkheden en verstopte informatiekanaal.⁹⁵ Een voorbeeld van het delegeren van taken zien wij in de casussen 35 en 39. In beide zaken heeft de gemeente toezichthoudende werkzaamheden uitbesteed aan een externe organisatie. In het ene geval gaat het om baggerwerkzaamheden waar een aannemer directie over voert (casus 35). In het andere geval gaat het om toezicht op grondwerkzaamheden dat de gemeente heeft uitbesteed aan een ingenieursbureau (casus 39). Uit de verhoren komt naar voren dat beide gemeenten er geen blijk van geven zich te realiseren dat zij ondanks het delegeren van hun taken toch steeds verantwoordelijk blijven voor een goede uitvoering van werkzaamheden. Steeds verwijzen zij naar 'de ander' als de schuldige. Naast versnipperde verantwoordelijkheden (zie bijvoorbeeld casus 38) geven verstopte informatiekanaal eveneens aanleiding tot het gebruiken van neutralisaties. Voorbeelden hiervan vinden we in casus 37 en 41:

In casus 37 gaat het om een gemeente die zonder vergunning een inrichting in werking heeft. In casus 41 is het vermoeden dat een gemeente een aantal ernstig verontreinigde terreinen op illegale wijze heeft gesaneerd. In beide zaken verklaren de verantwoordelijke wethouders dat zij van niets wisten. Dat is uiteraard niet onmogelijk maar het is een vreemde zaak dat een wethouder geen kennis heeft van bepaalde zaken waarvoor hij wel verantwoordelijk is en die tijdens zijn ambtsperiode zijn voorgevallen, temeer omdat het in beide gevallen langlopende zaken betreft (casus 37 en 41).

⁹⁵ In paragraaf 4.3.2 gaan wij dieper in op andere 'pathologische' kenmerken van organisaties die – meer direct dan de hier genoemde factoren – een bijdrage leveren aan regel-overtredend gedrag.

Een tweede manier om verwijtbaarheid te ontkennen is het benadrukken van de normale aard van het handelen: 'iedereen doet het', 'iedereen doet eraan mee', 'het zijn de mores van het vak' en 'we doen het al jaren zo' (casussen 1, 6, 8, 12, 15, 19, 28, 33). We geven enkele voorbeelden.

Zowel in casus 3 als in casus 5 gaat het over het overtreden van de warenwet. In beide zaken gaat het om handelswaar die in China wordt geproduceerd en van daar uit naar Nederland wordt geïmporteerd. De artikelen voldoen niet aan de Nederlandse eisen van hygiëne en kindvriendelijkheid. De verdachten zijn zich daarvan ten volle bewust ('100% ben je nooit zeker') maar dat leidt er niet toe dat zij afzien van import of ervoor zorgen dat de handelswaar wel voldoet, want 'iedereen in de branche' neemt dat risico voor lief (casus 3 en 5).

De vleesbranche is een branche die er om bekend staat dat handelaren het niet zo nauw nemen met het naleven van regels. Of dat werkelijk zo is, is van minder belang. Waar het om gaat is dat die stelling een vruchtbare voedingsbodem is voor het doen ontstaan van neutralisaties als 'doe ik het niet dan doet een ander het wel; ze doen het allemaal' (casus 12).⁹⁶

Casus 19 handelt over het met voorkennis verhandelen van aandelen. Een van de hoofdverdachten neutraliseert zijn strafbaar handelen met een verwijzing naar vakkennis: 'iedere belegger wist dat er op dat moment gehandeld moest worden' (casus 19). Ook de notaris in een hypotheekfraudezaak verwijst naar de mores van zijn vak. Hij is van mening dat hij als notaris geen onderzoeksplicht heeft ter voorkoming van fraude. Hem kan niet worden verweten dat zijn cliënten frauderen. De taxateur uit een andere hypotheekfraudezaak, die taxaties opstelt zonder het betreffende pand te hebben gezien, verwijst eveneens naar gebruikelijke beroepspraktijken: 'de waarde van een huis is dat wat er in het koopcontract staat', dat wat een gek er voor geeft. Iedereen doet het zo. Alles is heel normaal. Bovendien: wie bepaalt er nu – op het moment dat de huizenmarkt hysterisch is – wat normaal is? Ook de notaris, de notarisklerk en de hypotheekadviseur uit diezelfde zaak geven aan dat zij gehandeld hebben zoals in hun beroepsgroep gebruikelijk is (casussen 15 en 28).

Terzijde merken wij op dat de overheid besmet kan raken met 'het is normaal'-neutralisaties die binnen een organisatie of bedrijfstak leven. In de casussen 2, 10 en 25 valt op dat overheidsfunctionarissen de neutralisaties van de verdachte kopiëren:

⁹⁶ Het is overigens een bekend psychologisch verschijnsel dat personen een scheve schaats gaan rijden als zij telkens worden aangesproken en behandeld als personen die niet te vertrouwen zijn. 'Resentment over "not being trusted" or being treated "as someone who would only do the right thing when forced to" ... fueled defiance. Managers' perceptions that inspectors treat them with distrust predicts deterioration in compliance' (Makkai en Braithwaite, 1994, p. 364; zie ook Braithwaite en Makkai, 1994, pp. 1-2).

'Het is risicovol werk en waar gehakt wordt vallen spaanders' (betreft bedrijfsongevallen waaronder een dodelijk ongeval, casus 2; in casus 25 betreft het een lading uitheemse dieren die het vervoer niet hebben overleefd).

'Een geval zoals zich dat nu heeft voorgedaan is haast niet te voorkomen ... wij streven niet naar de nul-optie' (betreft een olie lekkage, casus 10).

Voor het overige maken onze verdachten gebruik van het benadrukken van de noodzaak van regelovertreding (casussen 8, 9) en van 'condemnation of the condemners' (Benson, 1985, p. 601; Ermann en Lundman, 1992, p. 31; Shover en Bryant, 1993, p. 158; Slapper en Tombs, 1999, p. 119). De laatste zijn neutralisaties van het kaliber 'in-de-tegenaanval'. Zij stellen het gedrag van de overheid en de juistheid van haar regels aan de kaak en soms ook het gedrag van de aanklagers/slachtoffers. Zo verwijten de verdachten uit de casussen 15 en 28 (hypotheekfraude) de financiers dat zij hen geen strobreed in de weg legden: 'de banken maken het ons gemakkelijk ... zij zijn zelf corrupt ... wij zijn alleen maar dienstbaar geweest aan deze werkwijze ... wij zijn de slachtoffers van de banken'.

De neutralisaties waarin kritiek op de overheid doorklinkt laten zich indelen naar twee varianten. De eerste is: 'de overheid controleert of constateert te weinig':

'De AID treft blaam, want die heeft in het verleden slechts geringe afwijkingen geconstateerd' (casus 14). 'Het gebeurde onder het toezicht van de douane' (casus 24). 'De RVV had moeten zeggen dat ik iets fout deed' (casus 29).

De tweede variant benadrukt de (goedkeurende) betrokkenheid van de overheid:

'Alle betrokken overheidsinstanties staan welwillend tegenover onze initiatieven' (casus 9). 'De scheepvaartinspectie had de boot goedgekeurd dus dan hoef ik dat niet meer te doen' (casus 30). 'Wij hebben overleg gepleegd met de reclame-inspecteur' (casus 31).

Samengevat geven wij in kader 2 een overzicht van de neutralisaties die wij in het voorgaande hebben besproken.

Kader 2: neutralisaties

Neutralisaties: tussen kunnen en willen

Eerste hoofdneutralisatie: ontkennen van ernst

Subneutralisaties:

- ontkennen van schade
- ontkennen van slachtofferschap
- zich beroepen op hogere belangen
- ontkennen van crimineel karakter

Tweede hoofdneutralisatie: ontkennen van verwijtbaarheid

Subneutralisaties:

- ontkennen, afschuiven van verantwoordelijkheid
- benadrukken van de normale aard van het gedrag
- benadrukken van de noodzaak
- aanklagen van aanklagers

→ faciliteren in de geanalyseerde casussen organisatiecriminaliteit

4.3 De gelegenheid maakt ...

Uit het voorgaande valt op te maken dat wij een oude wijsheid enigszins nuanceren: wanneer de dief in spe gemotiveerd is om strafbaar te handelen en zijn gedrag kan neutraliseren, pas dan maakt de gelegenheid de dief. In paragraaf 4.1 hebben wij besproken hoe en wat de verdachten in de onderzochte casussen motiveerde tot regelovertreding. Paragraaf 4.2 behandelde de aard van de neutralisaties die verdachten van organisatiecriminaliteit hanteren. In de voorliggende paragraaf belichten wij wat de verdachten in de gelegenheid stelde om regels te overtreden, want: 'No matter how strong an individual's motivation may be, if there is no opportunity, there will be no crime' (Coleman, 1987, p. 424).

Onder 'gelegenheid' verstaan wij elke mogelijkheid of omstandigheid, elke situatie of conditie die geschikt is voor bepaald gedrag of een bepaalde handeling, in dit geval: geschikt voor het plegen van (organisatie)criminaliteit. Een gelegenheid beïnvloedt het 'kunnen'. Een gelegenheid biedt een kans. In het onderzochte materiaal treffen wij vier kansniveaus aan: de verdachten hebben mogelijkheden benut op het niveau van het verhandelde product of de dienst die zij verlenen (paragraaf 4.3.1), op het niveau van de organisatie (4.3.2), op dat van de markt (de economische omgeving; paragraaf 4.3.3) en op het niveau van de overheid (de maatschappelijke omgeving; paragraaf 4.3.4). In het vervolg van dit hoofdstuk bespreken wij elk van deze niveaus.

4.3.1 *Gelegenheid op het niveau van het product of de dienst*

Waardeloos wordt waardevol

Kenmerken van diensten of producten bepalen of dat product/die dienst kansen biedt tot sjoemelen. Een eerste voorbeeld hiervan ontleen wij aan de handel in afval. Hierbij gaat het om het kenmerk dat de *waarde* van een product rigoureus kan veranderen. Voor sommige personen heeft afval een negatieve waarde. Zo moeten ontdoeners er meestal voor betalen om het kwijt te raken. Voor anderen, met name voor handelaren, heeft het een positieve waarde. Als zij het verhandelen krijgen zij er voor betaald. Dat de waarde van een product rigoureus kan omslaan doordat het kan worden verhandeld, biedt potentiële daders de gelegenheid om strafbare feiten te plegen. Casus 29 illustreert dit.

De verdachte handelt in destructievlees. Dat is vlees dat niet langer voor menselijke en dierlijke consumptie geschikt is; het moet worden vernietigd. De verdachte koopt het vlees van verschillende slachterijen. Voor de slachterijen is dat zeer lucratief: normaliter betalen zij voor de destructie van het afval, nu krijgen zij geld op de koop toe. De verdachte verwerkt, verkoopt en transporteert het vlees zonder te beschikken over de noodzakelijke vergunningen en zonder zich te storen aan hygiënische voorschriften. Hij verkoopt het aan een snackfabrikant en aan een fabrikant in diervoeders. De afnemers zijn overigens op de hoogte van de kwaliteit van het vlees. Zij verwerken het in hun producten (casus 29).

Mengproducten

In tegenstelling tot het bovenstaande voorbeeld maken afvalverwerkers veelal kosten voor de verwerking of de verwijdering van het afval. Die kosten kunnen zij tot op zekere hoogte zelf bepalen. Het storten van afval is aanzienlijk goedkoper dan het verbranden ervan (nog afgezien van illegaal storten dat nóg goedkoper is; zie casus 35). Omdat afval zich veelal laat opmengen⁹⁷ heeft de afvalverwijderaar zelf in de hand of het geschikt is voor stort of verbranding of voor export. Die gelegenheid zet de verdachten in de casussen 7 en 9 ertoe aan om hun afval – ‘bottomsludge’ en scheepsafvalstoffen – wederrechtelijk op te mengen om het vervolgens zo gunstig mogelijk van de hand te doen (zie ook Van den Berg, 1995a).

Dat stoffen zich laten mengen is ook een kenmerk van olieproducten. Ook in dat geval biedt het verdachten de mogelijkheid om strafbaar te handelen. Zo mengt de verdachte in casus 1 (hoogbelaste) dieselolie met (laagbelaste) petroleum. Het mengproduct verkoopt hij als diesel. Zijn klanten merken zelden dat zij geen pure diesel krijgen geleverd. Dat de diesel kan worden opgemengd biedt de verdachte de kans om te frauderen met het afdragen van accijnzen.

⁹⁷ Hiermee doelen wij op de mogelijkheid om materiaal met ander materiaal te mengen waardoor de milieuhygiënische eigenschappen, zoals bijvoorbeeld de steekvastheid of de concentratie van zware metalen, van het materiaal veranderen.

Subsidie, heffing, restitutie

Dit laatste voorbeeld leidt ons naar een derde en zeer belangrijk criminaliteitsbevorderend kenmerk, namelijk het kenmerk dat er op het product of de dienst *subsidieverlening of heffing- of restitutiebepalingen* van toepassing zijn. In de onderzochte casussen treffen wij hiervan verschillende voorbeelden aan. Naast olie (casus 1 en 24) gaat het hierbij om vlees, kaas en textiel:

Vlees

Justitie verdenkt enkele Engelse, Spaanse en Nederlandse vleeshandelaren van restitutiefraude. Het gaat om restitutie die een handelaar kan krijgen als hij vlees naar een (verplichte) bestemming buiten de Europese Gemeenschap exporteert (export-subsidie). Een handelaar kan die restitutie ook krijgen als hij het vlees verhandelt ter proviandering van zeeschepen of luchtvaartuigen. De verdachte handelaren doen voorkomen alsof dat het geval is. Zij doen geloven dat zij de marine als klant hebben en vragen met succes restitutie aan. Achteraf blijkt dat dit onterecht is omdat zij het vlees binnen de grenzen van de Europese markt hebben verhandeld (casus 12).

Kaas

In opdracht van een buitenlands bedrijf importeert een Nederlandse kaashandelaar schapenkaas om het vervolgens te exporteren naar de USA. Daar re-exporteren kaashandelaren/agenten van het buitenlandse bedrijf het naar diverse kaasbedrijven in Canada. De agenten ontvangen daarvoor commissie; het Nederlandse bedrijf ontvangt (te veel) restitutie. Op het exporteren van schapenkaas naar landen buiten de EU is het instrument van gedifferentieerde restitutie van toepassing. Dat is een instrument om prijsverschillen tussen de EU-markt en de wereldmarkt te overbruggen. Concreet betekent dit dat een handelaar een hogere exportrestitutie ontvangt wanneer hij schapenkaas exporteert naar de USA dan wanneer hij het naar Canada exporteert. De verdachte Nederlandse kaashandelaar maakt hiervan misbruik (casus 14).

Textiel

Volgens de handelsdocumenten importeert een Nederlandse onderneming textiel uit Honduras. In werkelijkheid komt de textiel (vooral) uit China. Doen alsof Chinees textiel uit Honduras komt, ofwel: de textiel met vervalste documenten via een omleidingsland importeren, is in meerdere opzichten voordelig. Ten eerste is import uit China gebonden aan een quotum. Het importeren onder een quotum heeft effect op de prijs: de textiel kan dan goedkoop worden ingekocht. Ten tweede bedragen de invoerrechten op Chinees textiel (destijds) 13%, terwijl textiel uit Honduras zonder heffingen mag worden ingevoerd. Hiervoor geldt het zogenoemde nultarief (casus 16).

Omloopsnelheid

Een vierde kenmerk dat aanleiding geeft tot frauderen is de *snelheid* waarmee het product aan de man of vrouw kan worden gebracht. In onze casussen gaat het dan vooral om seizoengebonden producten die niet aan de Nederlandse kwaliteitseisen voldoen, zoals bijvoorbeeld inferieure kerstboom-

verlichting.⁹⁸ Het loont de moeite om een partij van dergelijke producten toch te importeren en te verkopen. De kans dat de slechte kwaliteit door overheidscontrole aan het licht komt is namelijk gering en de kans dat consumenten tijdig mankementen signaleren is eveneens te verwaarlozen. Mocht er toch een overtreding worden geconstateerd, dan werkt de tijd in het voordeel van de verdachte. Tegen de tijd dat de onderneming niet langer de waarschuwingen van de overheid naast zich neer kan leggen is de omstreden partij al van de hand gedaan of is in ieder geval de kostenpost beperkt wanneer de goederen alsnog uit de schappen moeten worden gehaald (casussen 3 en 5).

Meerdere schakels

Uit onderzoek naar milieucriminaliteit is bekend dat de gelegenheid tot regel-overtreding toeneemt wanneer een afvalhandelaar zich toelegt op meerdere schakels in de handelsketen van afvalverwijdering. Dan is een handelaar immers meer in staat om te mengen en te mixen en wordt het zicht op bewegingen van afvalstromen aanzienlijk versluierd (Van den Berg, 1995a). Dat het beheer van meerdere schakels criminaliteit faciliteert geldt niet alleen voor afvalhandelaren. In casus 28 gaat het om een makelaarskantoor. Het kantoor handelt in onroerend goed, beheert en exploiteert panden, en bemiddelt en adviseert bij de aan- en verkoop ervan. Die combinatie van activiteiten vereenvoudigde het plegen van hypotheekfraude. Ook in casus 32 – een geval van niet-ambtelijke corruptie – gaat het om een bedrijf dat kan zorgdragen voor een breed scala aan taken:

Uit gemakzucht verkiest A het bedrijf B als vaste leverancier: 'om van het gedonder af te zijn'. B kan zorgdragen voor een breed scala aan taken, zoals de invoer van auto-maten, het transport, het keuren, het aanpassen, het installeren, het onderhouden en het verhelpen van storingen. In feite kan B zorgdragen voor alle wensen van A, maar de wet schrijft voor dat ook anderen een kans moeten krijgen. Andere leveranciers krijgen alleen door tussenkomst van bedrijf B de mogelijkheid om aan A te leveren. Er is sprake van oneerlijke concurrentie (casus 32).

Vertrouwen

Een laatste kenmerk dat wij hier kort aanstippen is de mate waarin de handel in bepaalde producten of diensten gebaseerd is op *vertrouwen*.⁹⁹ Soms zijn de producten/diensten voor de klant amper zichtbaar of controleerbaar. De klant vertrouwt erop dat de handelaar levert wat hij belooft, maar hij heeft geen enkele zekerheid. Wij doelen hiermee op allerhande financiële transacties (bijvoorbeeld beleggingstransacties, verzekeringshandelingen, 'roulette-hypotheeken' (De Woonconsument, 2001, p. 10)) maar ook op het aanbieden van een dienst als het milieuverantwoord verwijderen van afval. Klanten zijn

⁹⁸ In dit voorbeeld gaat het om overtredingen van art. 4.1 Warenwet juncto art. 3.1 warenwetbesluit electrotechnische producten, art. 1 Warenwetregeling aanwijzing normen electrotechnische producten en art. 1.4 Wet Economische Delicten.

⁹⁹ Andere auteurs die eveneens de cruciale rol van 'vertrouwen' benadrukken zijn Cressey (1973), Stotland (1977), Shapiro (1984, 1990), Coleman (1987), Shover en Bryant (1993), Johnstone (1999) en Calavita en Pontell (1990).

in die gevallen sterk afhankelijk van de goede wil van de handelaar. Handelaars maken daarvan wel eens misbruik. Omdat paragraaf 4.3.3 verder ingaat op onevenwichtige afhankelijkheidsrelaties als criminaliteitsbevorderend kenmerk van handelsmarkten en handelsrelaties beperken wij ons voor dit moment tot een voorbeeld uit de beleggingswereld.

De hoofdverdachten in deze casus zijn verbonden aan een commissionairkantoor. Zij stellen hun klanten in de gelegenheid om voor eigen rekening maar onder een andere naam – en dus op risico van anderen – beurshandelingen te verrichten. Ook maken zij zich schuldig aan het plaatsen van orders zonder een datum en tijdstip op de orderbriefjes te vermelden. Dat doen zij pas op het moment dat de koers bekend is. Bij een gunstige koers delen de verdachten de resultaten aan zichzelf toe, aan bevoorrechte klanten of aan handlangers. Verliesgevende transacties delen zij toe aan andere – voor dat doel benaderde maar nietsvermoedende – klanten. Dat zijn veelal personen die door liquiditeitsproblemen niet meer op de beurs mogen handelen. Zij hebben een enorm vertrouwen in de hoofdverdachten. Dat vertrouwen blijft zelfs voortduren tot na het opsporingsonderzoek en zelfs tot na het moment waarop blijkt dat zij voor enkele miljoenen door de verdachten zijn opgelicht (casus 11).

4.3.2 *Gelegenheid op het niveau van de organisatie*

Niet alleen op het niveau van het product/de dienst zien wij dat verdachten mogelijkheden voor organisatiecriminaliteit hebben benut. Ook op het niveau van de organisatie treffen wij legio (benutte) kansen daartoe aan. Achtereenvolgens bespreken wij enkele criminogene kansen die voortvloeien uit de omvang, de ouderdom of de structuur van de organisatie, kansen die voortkomen uit de pathologische aard van de organisatie en kansen op het niveau van de functionaris die binnen de overtredende organisatie werkzaam is.

Omvang, ouderdom en structuur

Wat zeggen wetenschappers over de invloed van leeftijd en bedrijfsomvang op strafbaar handelen? Uit de bestudeerde literatuur blijkt dat onderzoekers allerminst overeenstemmen in hun antwoord op de vraag of de *omvang* van een organisatie invloed heeft op regelovertredend of -nalevend gedrag. Enkele auteurs concluderen dat grotere ondernemingen meer strafbare feiten (zullen) plegen (Barnett, 1981, p. 14; Shover en Bryant, 1993, p. 154). Shover en Bryant geven als verklaring daarvoor dat een grotere omvang meer diversiteit en complexiteit met zich brengt waardoor bijvoorbeeld de kans groter wordt dat er criminaliteitsbevorderende 'subcultures of neutralization' ontstaan. Andere auteurs komen tot andere conclusies. Zo concluderen Sutton en Wild dat juist kleine ondernemingen meer strafbare handelingen zullen plegen omdat zij in een nadelige en labiele concurrentiepositie verkeren ten aanzien van grote marktleiders (Sutton en Wild, 1985). Ook Wheeler en Rothman komen tot die conclusie. Volgens hen leven kleinere bedrijven minder goed de regels na omdat zij relatief meer druk ervaren om via het aanwenden van illegale middelen hun winstdoelstelling te bereiken (Wheeler en Rothman, 1982). Een derde groep auteurs is ervan overtuigd dat de omvang van een bedrijf er niet toe doet: 'Violations are widespread among

companies of all sizes in all sectors of the economy' (Pearce en Tombs, 1990, p. 427).

Over de invloed van *ouderdom* bestaat evenmin overeenstemming (zie ook paragraaf 3.2.2). Volgens Wheeler and Rothman plegen relatief jonge ondernemingen meer strafbare feiten dan de meer gevestigde bedrijven (Wheeler en Rothman, 1982). Hun (nog) zwakke bedrijfseconomische positie kan hiervan de oorzaak zijn. Ook is het mogelijk dat jonge ondernemingen (nietsvermoedend) regels overtreden omdat zij nog niet volledig op de hoogte zijn van alle ge- en verboden die op hun bedrijf van toepassing zijn. Zij moeten nog leren wat wel en wat niet mag. Het is ook aannemelijk dat juist oude ondernemingen meer regels overtreden: zij missen wellicht de flexibiliteit om veranderingen in wetgeving te kunnen bijbenen, zijn al jarenlang gevestigd op dezelfde (verouderde, misschien vervuilde) locatie en werken met verouderd materiaal dat niet langer voldoet aan hedendaagse eisen. Ook ligt het voor de hand dat oudere ondernemingen worden bestuurd door (relatief) oudere ondernemers die denken 'ik zing mijn tijd wel uit'. Zo net voor de eindstreep loont het nog amper de moeite om het bedrijf te moderniseren en aan te passen aan de huidige eisen. Oudere ondernemers zouden daardoor meer regels overtreden. Dat is overigens in tegenspraak met de overwegingen van Hirschi en Gottfredson dat "'white-collar" crimes will have the same correlates as other crimes- e.g., they will tend to decline with age' (Hirschi en Gottfredson, 1989, p. 360).

Op basis van dit onderzoek kunnen wij geen generaliserende kwantitatieve uitspraken doen over de invloed van de omvang en de ouderdom van een organisatie op het ontstaan of voortbestaan van organisatiecriminaliteit. Daarvoor is het aantal casussen te gering (zie ook paragraaf 1.5). Wel is het zo dat de omvang van de onderzochte organisaties varieert van kleinhandelaar tot multinational.¹⁰⁰ Variatie geldt ook voor de leeftijd ervan. Die varieert van 1 tot 95 jaar (zie paragraaf 3.1.3). Groot en klein, oud en jong overtreedt regels.

Wij zien dat in vrijwel geen enkele casus¹⁰¹ de *leeftijd* van een organisatie de verdachte een directe kans biedt om strafbaar te handelen. Leeftijd biedt wel een *indirecte* kans, namelijk via vertrouwen: het bedrijf bestaat al zo lang dat (potentiële) klanten en andere handelsrelaties er alle vertrouwen in hebben dat de onderneming de regels naleeft en hen niet zal oplichten (casussen 3 en 5). Zowel in casus 31 als in casus 34 biedt de hoge leeftijd van de (farmaceutische) onderneming eveneens een *indirecte* kans omdat het de basis vormt voor een neutralisatie. De onderneming dankt haar lange bestaan aan

¹⁰⁰ Dat is een gevolg van de selectiecriteria die wij hebben gehanteerd: wij hebben casussen geselecteerd met kleine organisaties als verdachte maar ook met middelgrote en grote organisaties als verdachte.

¹⁰¹ In een van de onderzochte zaken (casus 10) dragen de oude locatie en het verouderde materiaal sterk bij aan het ontstaan van regelovertrading. Bij deze grootonderneming in chemische producten zorgt de tand des tijds ervoor dat veel pompen, pijpleidingen, kranen e.d. lekken. Bovendien is het zicht op eventuele risicoleidingen gering. Omdat pijpleidingen bijvoorbeeld de gewoonte hebben om na enige tijd te gaan 'lopen' is niet in alle gevallen duidelijk waar leidingen zich bevinden.

haar normconform gedrag. Tijdens de behandeling van de zaken ter zitting brengt de verdediging naar voren dat de onderneming het zich eenvoudigweg niet kan veroorloven om wetten en regels te overtreden en dus kan het bedrijf niet schuldig *zijn* aan enig strafbaar feit.

Voor de kans die de *omvang* van een onderneming biedt om strafbaar te handelen, kunnen wij hetzelfde constateren: omvang biedt onze verdachten uitsluitend een indirecte kans, bijvoorbeeld doordat het de effectiviteit van handhaving nadelig beïnvloedt. Wij geven een voorbeeld:

In casus 10 is de verdachte een multinational die handelt in chemische stoffen en producten. Afgemeten aan het aantal werknemers, aan het aantal internationale handelscontacten als ook aan het aantal werkprocessen, de marktpositie en het aantal vestigingen, is het een zeer omvangrijke onderneming. Daar komt bij dat de werkprocessen slechts beperkt zichtbaar zijn – veel gebeurt in pijpleidingen onder de oppervlakte – en voor buitenstaanders niet eenvoudig te begrijpen. Dat tezamen maakt het voor de verantwoordelijke handhavers knap lastig om hun controlerende en toezichhoudende taken naar behoren te vervullen. In feite is het onbegonnen werk: de tekortschietende kennis en capaciteit van de overheid staat in geen verhouding tot de omvang en complexiteit van de onderneming (casus 10).

Andere manieren waarop omvang indirect gelegenheid kan bieden kunnen wij afleiden uit casus 32. In die casus gaat het om een bedrijf dat onlangs flink in omvang is toegenomen tot het niveau van marktleider. Dat betekent twee mogelijkheden voor regelovertreding: 1) de groei van het bedrijf eist aan de top alle aandacht op waardoor er geen tijd overblijft voor toezicht en controle, en 2) de organisatie groeit maar haar personeel blijft (nog) klein denken. Met dat laatste doelen wij op de gewoonte van de hoofdverdachte in casus 32 om voor de inkoop van goederen altijd zaken te (blijven) doen met dezelfde leverancier. In een kleine organisatie betekent dat vooral gemak, maar voor een marktleider die grote orders uitzet riekt dat al snel naar het wederrechtelijk uitsluiten van mededinging en naar niet-ambtelijke corruptie (vermoedens daaromtrent vormden dan ook de aanleiding tot deze casus).¹⁰²

In tegenstelling tot ouderdom en omvang zien wij dat de *structuur* van een organisatie wel *directe* kansen biedt voor regelovertreding. De structuur van een organisatie kan een instrument zijn om criminaliteit te plegen maar ook om het – al dan niet opzettelijk – te verbloemen en te neutraliseren. Van elk geven wij een voorbeeld: de buitenlandse vestiging en de beslotenheid van onderdelen van een organisatie.

De buitenlandse vestiging: de organisatiestructuur als instrument om criminaliteit te plegen
Een voorbeeld van een zaak waarin een buitenlandse vestiging kansen biedt om strafbaar te handelen is casus 6. In die zaak vormt het buitenlandse moederbedrijf een cruciaal onderdeel van de fraudeconstructie. Het gaat om het volgende:

¹⁰² Zie ook Langan, 1996, p. 231, voor de gevolgen van een ontwikkeling waarin een familiebedrijf uitgroeit tot multinational.

De verdachten zijn enkele tientallen apothekers en een groothandel in farmaceutische producten. Zij allen ontduiken inkomsten- en vennootschapsbelasting. De groothandel voorziet de apothekers niet alleen van poeders en pillen maar ook van bonussen, zonder dat de Nederlandse belastingdienst hiervan op de hoogte is. De buitenlandse 'moeder' van de onderneming zorgt ervoor dat haar leidinggevenden in Nederland over zwart loon kunnen beschikken, wederom zonder medeweten van de Nederlandse fiscus. Hiertoe maken de verdachten onder andere gebruik van een 'kick-back'-constructie: door middel van een buitenlandse vestiging onttrekt men provisie aan de eigen onderneming. Concreet betekent dit dat de Nederlandse vestiging de apothekers een verhoogd factuurbedrag in rekening brengt waarna de buitenlandse moeder het teveel betaalde aan de apothekers terugbetaalt door het voor hen op een buitenlandse rekening te storten. Dezelfde truc hanteert de Nederlandse vestiging in haar relatie met haar in het buitenland gevestigde 'moeder' (casus 6).

Ook in casus 23 onttrekt de verdachte provisie aan zijn eigen organisatie door middel van een buitenlandse onderneming. Het verschil met casus 6 is dat in dit geval de buitenlandse onderneming geen onderdeel uitmaakt van de Nederlandse organisatie. In casus 23 is het dus niet zozeer de structuur van de organisatie die criminaliteit bevordert maar de goede handelsrelatie tussen de Nederlandse en de buitenlandse onderneming (casus 23).

Beslotenheid: de organisatiestructuur als instrument om criminaliteit te verbloemen en te neutraliseren

Het op- en overslagbedrijf uit casus 2 overtreedt doorlopend de Arbeidsomstandighedenwet. De werknemers van dit bedrijf zijn regelmatig het slachtoffer van ongelukken. Wekelijks vindt er een ongeval plaats, variërend van een beknelde duim tot een ongeval met dodelijke afloop. Dit bedrijf heeft wel aandacht voor veiligheid maar de borging van veiligheidszorg laat te wensen over: niemand is structureel en daadwerkelijk verantwoordelijk voor toezicht en controle. Dat kan ook niet omdat de structuur van de organisatie ervoor zorgt dat niemand zicht kan hebben op alle risico's of – anders gezegd – kansen op regelovertreding binnen de organisatie. Bepaalde specialistische onderdelen zijn voor personen die daarbinnen geen werkzaamheden verrichten – bijvoorbeeld directieleden – terra incognita.¹⁰³ Het zijn relatief geïsoleerde onderdelen (ook fysiek gezien) waar werknemers de vrije hand hebben, ook voor wat betreft de zorg voor veiligheid. De leidinggevenden plaatsen de verantwoordelijkheid voor veiligheid namelijk laag in de organisatie: 'de werknemer is altijd zelf verantwoordelijk voor de risico's die hij neemt' (casus 2; zie over 'beslotenheid' ook casus 18).

Die laatste opmerking is op te vatten als een neutralisatie. Daar brengen wij tegenin dat werknemers weliswaar verantwoordelijk zijn voor hun eigen 'hachje' maar dat de zorg voor veiligheid het uitvoerend niveau overstijgt. De borging van veiligheid hoort thuis op het niveau van leidinggevenden: zij zijn verantwoordelijk en blijven aansprakelijk voor regelovertreding binnen hun onderneming (zie ook Croall, 1989, p. 171). Zij moeten er dan ook voor zorgen dat de structuur van de organisatie de risico's niet verbloemt maar hen in staat stelt om die verantwoordelijkheid te dragen.

¹⁰³ Zie voor de criminaliteitsbevorderende invloed van 'specialismen': Jamieson, 1994, p. 11.

De pathologie van de organisatie

Met het laatste voorbeeld maken wij een vloeiende overgang naar 'company pathology' (Langan, 1996, p. 247), 'organizational pathology' (Slapper en Tombs, 1999, p. 129) en 'organizational "defects"' (Croall, 1989, p. 172): de organisatie die op sommige onderdelen 'ziek' is en daardoor gelegenheid biedt tot het overtreden van regels.¹⁰⁴ In deze paragraaf bespreken wij een aantal pathologische kenmerken van organisaties: 'zieke' structuren, achterstallig onderhoud, verstopte informatiekanalen, berekenendheid en amoraliteit.

In de bestudeerde literatuur maken meerdere auteurs gewag van *organisatiestructuren* die bijdragen aan criminaliteit. Sommige auteurs wijzen op de hiervoor beschreven beslotenheid van organisatiestructuren als criminaliteitsbevorderende, pathologische factor: 'organizations which isolate people in sealed domains of social responsibility (Braithwaite (1987) in Lasley, 1988, p. 358). Anderen wijzen op het verregaand delegeren van bevoegdheden of het decentraliseren van verantwoordelijkheid als structuurkenmerken die criminaliteit kunnen bevorderen (Coleman, 1987, p. 432; Pearce en Snider, 1995, p. 7; Langan, 1996, p. 244). Casus 23 is hiervan een goed voorbeeld:

Een verzekeringsmaatschappij verleent volmachten aan een assurantiemakelaar zonder dat de overkoepelende verzekeringsorganisatie – de 'moeder' – hiervan op de hoogte is. De verzekeringen worden afgesloten op het risico van de 'moeder' terwijl de dochteronderneming de premie opstrijkt. Omdat 'moeder' de 'dochter' zeer ruime handelingsbevoegdheden toevertrouwt kan slechts het toeval ervoor zorgdragen dat 'moeder' het gedrag van 'dochter' doorziet (casus 23).

Ook wanneer zeer velen verantwoordelijk zijn is het eenvoudig om de eigen verantwoordelijkheid te laten voor wat het is en er op te vertrouwen dat een collega wel handelt naar de verantwoordelijkheid die hij draagt. In dat geval biedt een versnipperde verantwoordelijkheid gelegenheid tot nalatig handelen dat vervolgens kan leiden tot regelovertreding. De voorbeelden die wij hiervan aantreffen bespreken wij reeds in paragraaf 4.2.2. Weer anderen wijzen juist op de beperkte mate van verantwoordelijkheid en de beperkte informatiepositie van personen als structurelementen die bijdragen aan criminaliteit in hiërarchische organisatiestructuren (Ermann en Lundman, 1992, p. 7). Ook voor dit onderwerp geldt dat de resultaten van onderzoeken naar de criminaliteitsbevorderende invloed van organisatiestructuren elkaar niet altijd bevestigen (zie ook Hoefnagels, 1981, p. 25). Op basis van de literatuur is het aannemelijk dat er geen inherent 'zieke' structuren zijn. Uit ons onderzoek naar de casus TCR blijkt dat de mate waarin structuren criminaliteit bevorderen afhankelijk is van de organisatorische context, bijvoorbeeld

¹⁰⁴ Volgens Slapper en Tombs heeft het weinig realiteitswaarde om ter verklaring van organisatiecriminaliteit te spreken van 'zieke' organisaties. Organiseatiecriminaliteit is volgens deze auteurs zo wijdverbreid en routinematig dat het eerder gaat om 'normale' dan om 'zieke' bedrijven (Slapper en Tombs, 1999, p. 129).

wanneer de structuur niet past bij de werkprocessen die binnen de organisatie plaatsvinden (Eshuis en Van den Berg, 1996).

Achterstallig onderhoud of technische mankementen kunnen een meer directe invloed hebben op het ontstaan of voortbestaan van regelovertrekend gedrag. In ons onderzoeksmateriaal is daarvan in een aantal gevallen sprake (casussen 10 en 30). In casus 30 heeft dat hoogstwaarschijnlijk geleid tot een dodelijk ongeval:

Tijdens een man-over-boord-oefening breekt er een frame af waardoor een reddingsboot naar beneden stort. Twee van de inzittenden lopen lichte verwondingen op; een derde overlijdt aan de gevolgen van de val. Uit het onderzoek naar de toedracht van het ongeval blijkt dat het bedrijf reeds voor het ongeluk – en zelfs voordat het bedrijf de boot aanschaft – ermee bekend was dat er problemen zijn met de frames van dit type boot. Voor een andere organisatie, die over dezelfde boot beschikte, was dat namelijk de reden om dit type reddingsboot door een andere te laten vervangen. De sporen op de bij het ongeval betrokken reddingsboot doen vermoeden dat ook deze boot technische mankementen vertoonde. Justitie komt tot het oordeel dat de reddingsboot niet in goede staat van onderhoud is gehouden. Ook verwijt zij het bedrijf dat het hijsjuk van de boot niet jaarlijks is onderzocht op slijtage, scheuringen en vervormingen (casus 30).

Meerdere onderzoekers wijzen op *fouten in de communicatie* en op *verstopte informatiekanalen* als factoren die eraan bijdragen dat organisaties regels overtreden (Hopkins (1980) in Croall, 1989, p. 172; Van de Bunt en Huisman, 1998, p. 170). Ook daarvan treffen wij enkele voorbeelden aan (casussen 25 en 35). In casus 25 stapelt de ene (communicatie)fout zich op de andere:

Een Nederlandse jongeman vangt in het buitenland exemplaren van een niet bedreigde diersoort. Hij verpakt ze in dozen en laat ze per vliegtuig naar Nederland vervoeren. Dat gaat om meerdere redenen mis. De jongen verpakt de dieren niet goed. De vervoersmaatschappij verzuimt er bij het 'inchecken' stickers 'live animals' op te plakken. Tijdens de vlucht worden de dozen waarin de dieren zijn verpakt nat en zakken ze in elkaar. Ze staan in een koele ruimte terwijl de 'airway bill' aangeeft dat een warme plaats de voorkeur heeft. Eenmaal geland raakt de lading zoek: het is niet bekend dat het om levende have gaat waardoor de lading op een onjuiste plek wordt neergezet. De vervoerder handelt niet accuraat de zending af. De dieren moeten daardoor nog langer in hun benarde positie verkeren. De moeder van de jongeman geeft telefonisch aanwijzingen hoe om te gaan met de dieren, maar men verzuimt die informatie door te geven aan de afdeling die de dieren opvangt. Het merendeel van de dieren overleeft de reis niet (casus 25).

Tot slot wijzen auteurs op *berekenendheid* en *amoraliteit* als criminaliteitsbevorderende, pathologische kenmerken. Het is een klassieke opvatting dat het regelovertrekend gedrag van organisaties is terug te voeren op hun *berekenend en amoreel karakter* (zie onder andere Huisman, 2001, p. 231). Grofweg komt dat organisatiebeeld erop neer dat frauderende ondernemingen zonder enige morele overweging beslissingen nemen. Zij nemen beslis-

singen louter en alleen op basis van een berekening. In hun besluitvorming kiezen zij voor die optie die hen in financieel opzicht het meeste oplevert. Het beeld van de berekenende en amorele dader is een karikaturaal beeld (zie ook paragraaf 3.2.4). Wij zien dan ook geen voorbeelden die aan dat beeld voldoen. Wel zien wij verdachten die *doelgericht* strafbare feiten plegen. Voorbeelden daarvan bespraken wij onder de noemer motieven (paragraaf 4.1). Veelal gaat het daarbij om een financieel economisch doel. Maar die waarneming rechtvaardigt niet de conclusie dat de verdachten berekenend te werk gaan. Ook zien wij verdachten die zich laten leiden door allerhande morele overwegingen. Voorbeelden daarvan bespraken wij onder de noemer neutralisaties (paragraaf 4.2). Wellicht zijn het neutralisaties die ons vreemd of weinig moreel in de oren klinken, maar ook dat rechtvaardigt niet de conclusie dat verdachten 'ziek', of amoreel *zijn*. Wij beoordelen de onderzochte organisaties dan ook niet als moreel, noch als amoreel.

De functionaris

Ook functionarissen kunnen de gelegenheid hebben of de gelegenheid bieden om wetten en regels niet na te leven. Uit het onderzoeksmateriaal blijkt dat zij dat op minstens drie manieren kunnen: door hun *gebrek aan kennis en kunde*, door hun *positie* en door hun *persoonlijkheid*.

Ter verklaring van organisatiecriminaliteit is binnen de criminologie de aandacht voor functionarissen – en meer specifiek de *persoon* van de verdachte – zeer gering. Wellicht is dat mede te 'danken' aan Sutherland die van mening was dat 'social and personal pathologies are not an adequate explanation of criminal behaviour' (Sutherland, 1949). Sutherland had vooral een ideologisch en politiek doel voor ogen: het aankaarten van vormen van criminaliteit gepleegd door de bovenste laag van de samenleving. Gegeven dit streven verbaast het ons niet dat hij een voorstander was van meer culturele en structurele verklaringen (Langan, 1996, p. 248). In afwijking van Sutherland waagden Clinard (1946) en Lane (1953) zich na de tweede wereldoorlog aan een beschrijving van persoonlijkheidskenmerken van witte-boord-criminelen (beiden geciteerd in Langan, 1996, p. 247). Ook aan het eind van de jaren zeventig hebben enkele auteurs zich toegelegd op het uitwerken van persoonlijkheidstheorieën, zoals Monahan en Novaco (1980) en Stotland (1977), maar zij beperken zich tot het verklaren van de oorzaken van 'individual crimes committed within the corporation' waarvan de 'corporation' het primaire slachtoffer is, ofwel: vormen van werknemers-criminaliteit (Lasley, 1988, p. 348). De geringe wetenschappelijk aandacht voor de criminogene psychologie van de dader is opmerkelijk omdat persoonlijkheidsgebonden verklaringen van organisatiecriminaliteit amper bedreigend en naar verwachting zeer welkom zijn: men kan de schuld schuiven op enkele "'rotten apples" in an otherwise healthy barrel' (Langan, 1996, p. 247). Structurele hervormingen zijn dan niet aan de orde; slechts de verwijdering van enkele individuen volstaat. Niet zozeer de wetenschap als wel de media hebben ertoe bijgedragen dat wij een beeld hebben van de criminogene persoonlijkheid van de dader, een beeld dat overigens in grote lijnen overeenkomt met dat van Clinard en Lane:

'Highly publicized cases of major frauds and financial offences perpetrated by high-profile individuals such as Robert Maxwell and Ernest Saunders in Britain have reinforced the popular view that such offences are committed by particular types of personality. Such individuals are characterized as greedy and ruthless, with a lack of scruple in exploiting others, and often a propensity to gamble for high stakes' (Langan, 1996, p. 247).

Het mag duidelijk zijn dat er voor dit beeld geen wetenschappelijke basis is. Het beeld van de hebzuchtige dader die zonder scrupules anderen misbruikt is een normatief en misleidend beeld en daardoor van weinig waarde voor het verklaren van organisatiecriminaliteit.

Ook wij kunnen op basis van het onderzoek geen (waardevrij) beeld geven van de persoonlijkheid van daders, al was het alleen al omdat wij niet in de gelegenheid zijn om de verdachten aan de hand van persoonlijkheidstests te onderzoeken. Wel kunnen wij op basis van hun gedrag iets zeggen over psychologische kenmerken die hebben bijgedragen aan het ontstaan van organisatiecriminaliteit. Die kenmerken zijn dat de verdachte ten eerste geen of weinig interesse toont in problemen binnen de organisatie (desinteresse) en ten tweede niet of amper reageert (apathie). In het laatste geval kan men bijvoorbeeld denken aan onverstoorbare verdachten die niet merkbaar reageren op herhaalde aanmaningen van handhavers en hun strafbare handelingen onveranderd voortzetten (casussen 1, 2, 8). Een ander voorbeeld is de hiervoor besproken casus 30: de verdachten hadden weet van technische mankementen, besluiten toch tot de aankoop van de boot maar nemen verder geen maatregelen om ongelukken te voorkomen. Ook kan men denken aan niet waakzame verdachten zoals in de overheidskasussen 38, 40 en 41 waarin de gemakzuchtige of luie houding van gemeenteambtenaren – 'het zal wel goed zijn' – bijdraagt aan het ontstaan van strafbare feiten (zie ook casus 32). Dat desinteresse of een ongeïnteresseerde houding kan bijdragen aan criminaliteit blijkt uit casus 12:

Een vleesbedrijf vervalst officiële exportdocumenten en sjoemelt met facturen en zelfgemaakte en -verzonnen documenten en certificaten. De strafbare feiten vloeien voort uit problemen in de orderafhandeling. Klanten van buiten de EU stellen bepaalde eisen aan documenten of verlangen documenten die officiële instanties al lang hebben afgeschaft. De functionarissen op de afdeling orderafhandeling frauderen om klanten ter wille te zijn. De ongeïnteresseerde opstelling van de directeur hierbij is opmerkelijk: vaak is hij afwezig en als hij aanwezig is wenst hij zich afzijdig te houden van eventuele verkoopproblemen. Zijn motto is: 'los het op, val mij er niet mee lastig'. Nare ervaringen uit het recente verleden zorgen ervoor dat werknemers niet bij hem durven aankloppen. Hij weet dat zijn personeel fraudeert, maar grijpt niet in, terwijl juist een directeur het goede voorbeeld zou moeten geven (casus 12).¹⁰⁵

¹⁰⁵ Meerdere auteurs benadrukken het belang van de voorbeeldfunctie van directieleden voor het ontstaan of voorkomen van organisatiecriminaliteit; – 'een goed voorbeeld doet goed volgen' (zie onder andere Ermann en Lundman, 1992, p. 7; Clinard, 1983; Herbert e.a., 1998, pp. 873-4). Auteurs die eveneens wijzen op het criminogene verschijnsel van het management dat niets wil weten maar wel druk uitoefent zijn Clinard, 1983; Coleman, 1987, pp. 432-3; Stone (1975) in Katz, 1977, p. 8; Jamieson, 1994, p. 14.

In de onderzochte casussen dragen functionarissen vooral bij aan regelover-treding door hun *gebrek aan kennis* en hun *onkunde*. Er is weinig fantasie voor nodig om te bedenken hoe zij dat doen (zie de casussen 2, 10, 21, 25, 27). Wij volstaan met één voorbeeld.

De verdachten zijn allen in dienst van een college voor beroepsonderwijs. Ten behoeve van onderwijsdoeleinden verenigen zij zich in een stichting en zetten zij enkele commerciële bedrijven op. De bedrijven zijn door slecht financieel beheer allerminst succesvol. Gebrek aan kennis en kunde leidt ertoe dat de bedrijven failliet dreigen te gaan. Om dat te voorkomen handelen zij wederrechtelijk. De verdachten hebben een machtiging voor de rekening courant van het college. Om het dreigend faillissement van de bedrijven af te wentelen schrijven zij enkele miljoenen daarvan over naar de rekening van de stichting. Ook ondertekenen zij een garantstelling op naam van het college voor het verkrijgen van een hypotheek, terwijl zij er van op de hoogte zijn dat het college niet garant wil staan. Doordat de verdachten 'twee petten dragen' kunnen zij de verliezen frauduleus aanzuiveren (casus 26).

Dit voorbeeld illustreert tevens de derde manier waarop functionarissen de gelegenheid hebben of kunnen bieden om wetten en regels te overtreden, namelijk: door hun *functie* of *positie*. Sommige functies bieden nu eenmaal meer criminogene kansen dan andere; sommige functies vereisen meer zelfdiscipline om verleidingen te weerstaan. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan functionarissen die dagelijks in contact komen met grote sommen contant geld, of aan functionarissen die een belangrijke vertrouwenspositie bekleden of in een positie verkeren waarin vele stromen informatie samenkomen. Casus 19 geeft een voorbeeld van een functie/positie die het met voorkennis verhandelen van aandelen mogelijk maakt:

Een directeur handelt in aandelen van zijn eigen bedrijf. Op hem is de modelcode van toepassing. Dat wil zeggen dat hij in bepaalde situaties niet mag handelen in aandelen van zijn bedrijf. De code was van toepassing toen de directeur zijn aandelen kocht. Toen was namelijk nog niet algemeen bekend dat het bedrijf contact had met verschillende overnamekandidaten. De directeur handelde dus met voorkennis. De directeur is zich ten volle bewust van de fraudemogelijkheid die zijn positie hem biedt. Uit het verhoor blijkt dat hij ervoor kiest om die mogelijkheid te benutten omdat het de laatste keer is dat dit kan: hij heeft reeds te horen gekregen dat hij uit moet zien naar een andere functie (casus 19).

4.3.3 *Gelegenheid in de economische omgeving: de markt, marktdeelnemers en marktrelaties*

Het is aannemelijk dat bepaalde handelsmarkten meer criminogene gelegenhedenstructuren bieden dan andere. Sommige markten hebben de naam dat het schimmige markten zijn. 'Iedereen in de textiel rommelt', zegt een opsporingsambtenaar die betrokken is bij casus 16. Ook de oliemarkt, de afvalmarkt, de autobranche en de vleeshandel hebben het imago van een

markt waarbinnen veel wordt gesjoemeld.¹⁰⁶ Onderzoekers zijn er niet over uit wat het precies is dat die markten criminogeen maakt; – ervan uitgaande dat die markten ook inderdaad criminogeen *zijn*.

In deze paragraaf bespreken wij een aantal marktkenmerken die in de onderzochte zaken min of meer hebben bijgedragen aan het strafbaar handelen van organisaties: de mate van concurrentie, de omvang en de mate waarin markten elkaar overlappen, en de relatie tussen verdachten en hun handelspartners en slachtoffers.

'De concurrentie is moordend'

Dat concurrentie kan bijdragen aan regelovertreding is welhaast een triviale opmerking. Een groot aantal auteurs¹⁰⁷ verwijst naar 'the culture of competition' (Coleman, 1987, p. 416) ter verklaring van vormen van 'white collar-' of 'corporate crime'. Toch is de relatie tussen criminaliteit en concurrentie allerminst eenduidig of direct van aard. Wij zien dat veel concurrentie (indirect) kan bijdragen aan regelovertreding, maar weinig concurrentie kan dat evenzeer (zie ook Leonard en Weber (1977) in Slapper en Tombs, 1999, p. 138; Calavita en Pontell, 1990, p. 320).

In drie casussen geven betrokkenen zelf aan dat een *moordende concurrentie* de oorzaak is van hun strafbaar handelen: in casus 1 (oliefraude), in casus 15 (hypotheekfraude) en in casus 16 (textielfraude). Wij plaatsen enkele vraagtekens bij de mate waarin gesproken kan worden van *moordende* concurrentie, evenals bij de mate waarin concurrentie van directe invloed is op regelovertreding.

Voor de oliefraudezaak (casus 1) geldt dat er weliswaar veel andere oliehandelaren op de markt actief zijn, maar dat dit niet betekent dat de financiële noodzaak om te frauderen daardoor onafwendbaar is. Er is wel veel concurrentie, maar die is niet moordend.¹⁰⁸ De concurrentie motiveert niet tot regelovertreding, maar biedt wel criminogene kansen: doordat de oliemarkt bevolkt wordt door veel kleinhandelaren is het welhaast onmogelijk om de gang van een partij olie van grootleverancier naar kleingebruiker te volgen.

¹⁰⁶ Zie met betrekking tot de autobranche: Faberman (1975) in Moore, 1987, p. 385; Croall, 1993; Shover en Bryant, 1993. Met betrekking tot de vleesbranche: Croall, 1993; PEO, Eindrapport, 1996; Van Duyne, 1997; Sieber, 1998. De textielbranche: Verduyn (1992) in Van Duyne en De Miranda, 1999; PEO, Eindrapport, 1996. De oliehandel: Clinard en Yeager, 1980; Shover en Bryant, 1993; PEO, Eindrapport, 1996. De afvalhandel: Block en Bernard, 1988.

¹⁰⁷ Zoals Bonger [1905] 1969; Sutherland, 1949; Geis, 1967; Faberman (1975) in Moore, 1987, p. 385; Wheeler and Rothman, 1982; Hagan, 1983; Sutton and Wild, 1985; Braithwaite, 1989; Barlow, 1993; Sieber, 1998.

¹⁰⁸ In een markteconomie is altijd sprake van concurrentie, maar van *moordende* concurrentie is sprake als concurrentie een situatie schept die ernstig bedreigend is voor het voortbestaan van de organisatie. Concurrentie biedt in dat geval geen kansen; het vormt uitsluitend een bedreiging. Door doelbedreiging kan concurrentie tot een hoge mate van onzekerheid leiden. Uit studies naar georganiseerde criminaliteit weten wij dat criminaliteit onzekerheid een halt kan toeroepen (stabiliseren) of kan bijdragen aan restauratie of zelfs eliminatie van (on)zekerheid. 'Daniel Bell (1960) has argued, ..., that organized crime often functions as a stabilizing influence during periods of economic uncertainty. This is particularly true in highly competitive local product markets' (Barlow, 1993, p. 325).

De omvangrijke tussenhandel biedt legio mogelijkheden tot versluiering en fraude.

Bij de hypotheekfraudezaak (casus 15) zorgde veel concurrentie er eveneens voor dat de fraudepraktijken van de verdachten minder snel opvielen. Evenals in casus 1 is in deze casus de hoge mate van concurrentie criminogeen doordat dit het toezicht versluiert. De verdachten – de makelaar, de taxateur en de hypotheekbemiddelaar – ondervonden zelf weinig invloed van concurrentie binnen de branche. Het waren hun slachtoffers – de banken – die door de ‘gekke van de huizenmarkt’ minder alert waren. In hun haast om de concurrentie voor te zijn en zo veel mogelijk klanten voor zich te winnen lieten zij een nauwkeurige controle van werkgeversverklaringen, taxaties en dergelijke achterwege. Zo boden zij de verdachten een mogelijkheid.

Bij de textielfraudezaak (casus 16) twijfelen wij evenmin aan de mate waarin competitie de markt kenmerkt. Maar ook in dit geval is er geen sprake van moordende concurrentie en ook in deze zaak beïnvloedt concurrentie op een indirecte manier regelovertreding, namelijk via groepsgedrag. In deze branche is concurrentie criminogeen doordat het voorziet in een neutralisatie: ‘iedereen doet het’. Omdat het verhandelen van textiel via een omleidingsland een door vele handelaren toegepaste handelswijze is, lijkt er weinig op tegen om zo te handelen. Het is immers gebruikelijk en dus normaal.

Evenals veel concurrentie kan *weinig concurrentie* het plegen van strafbare feiten indirect stimuleren. Uit de bestudeerde literatuur blijkt de criminaliteitsbevorderende invloed van weinig concurrentie zich vooral voor te doen op handelsmarkten waar enkele grote ondernemingen – eventueel omringd door vele kleinhandelaren – de markt domineren, zoals bijvoorbeeld de auto- of oliehandel. Wanneer enkele bedrijven de markt domineren is er weinig of geen competitie. ‘[The] relative lack of competition’ (Calavita en Pontell, 1990, p. 320) of ‘the absence of true competition’ (Slapper en Tombs, 1999, pp. 137-138) scheidt een gelegenheidsstructuur voor regelovertreding. Wanneer slechts enkele ondernemingen de markt domineren is er bijvoorbeeld meer gelegenheid om prijsafspraken te maken: het wordt immers eenvoudiger.

In het onderzoeksmateriaal treffen wij drie voorbeelden aan waarin weinig competitie criminaliteit indirect bevordert: casus 23, casus 31 en casus 34. In die gevallen gaat het inderdaad om handelsmarkten waar enkele grote ondernemingen de markt domineren: de verzekeringsbranche en de farmaciehandel. Maar ter verklaring van criminaliteit is meer van belang dat alle verdachten uit deze casussen ervoor kiezen om een uniek en risicovol product te verhandelen. De producten zijn uniek omdat geen enkele andere onderneming ze (zo) aanbiedt. In die zin hebben de verdachten niets van enige concurrentie te duchten. De producten zijn risicovol omdat wanneer ze ‘floppen’ er grote financiële risico’s mee verbonden zijn; – ook omdat justitie een boete kan opleggen. Het ontbreken van competitie leidt de verdachten in deze casussen tot hun keuze voor het te verhandelen product, een product dat gezien het risicovolle karakter overigens niet zonder enige lef kan worden verhandeld, en daarmee tot strafbare feiten. Wij illustreren dit aan de hand van casus 23:

De verdachte is een directeur van een verzekeringsmaatschappij. Hij verleent volmachten aan een assurantiemakelaar zonder dat de overkoepelende organisatie hiervan op de hoogte is. Het gaat om volmachten voor het afsluiten van een bepaald soort verzekeringen. De premie die de klant betaalt komt niet in de kas van de risicodragers (het moederconcern) maar in de zakken van de directeur en de assurantiemakelaar.

Het verkopen van dit soort verzekeringen is een risicovolle aangelegenheid. In Nederland zijn er dan ook amper verzekeraars die zich daaraan wagen. Voor de verdachte is dat nu juist een reden om zich te specialiseren in dit soort verzekeringen. Hij wil daarmee zijn positie in de verzekeringsbranche verstevigen (casus 23).

Omvang en overlap

In een aantal casussen droeg het 'ons-kent-ons-karakter' van *kleine handelsmarkten* bij aan het ontstaan van criminaliteit (casussen 11, 20, 23, 29). Het is een bekend verschijnsel dat organisaties elkaar infecteren met illegale praktijken (Coleman, 1987, p. 430).¹⁰⁹ Ook dragen zij neutralisaties en kennis van mogelijkheden tot regelovertreding op elkaar over. Het is hoogst aannemelijk dat het gemak waarmee die kennis zich verspreid binnen een kleinere markt aanzienlijk groter is dan binnen een meer omvangrijke markt. Kleine markten hebben een samenbindend karakter. De deelnemers zijn loyaal en verlinken elkaar niet. Casus 11 is een goed voorbeeld van de criminogene invloed van een kleine marktomvang:

De hoofdverdachten zijn verbonden aan een commissionairkantoor. Zij maken zich onder andere schuldig aan toebedeling achteraf. Het toneel waarop deze casus zich afspeelt is een kleine effectenbeurs waarbinnen iedereen elkaar kent. De kleine omvang zorgt voor een samenbindend element ('ons kent ons'). Het is een gesloten wereldje met een eigen cultuur en filosofie. Illustratief hiervoor is de hoge mate van loyaliteit, al dan niet gevoed door gelijkgestemde belangen. Velen hebben weet van de illegaal veronderstelde handelingen maar niemand luidt de noodklok. Dat geldt voor alle medewerkers van het commissionairbureau maar ook voor collega-speculanten en voor personen die door de hoofdverdachten zijn benaderd maar geen gebruik wensen te maken van hun illegale diensten (casus 11).

De mate waarin markten elkaar *overlappen* blijkt een ander criminaliteitsbevorderend kenmerk te zijn: wanneer een organisatie de gelegenheidsstructuur van meerdere markten kan benutten heeft die organisatie eenvoudigweg meer mogelijkheden om strafbare feiten te plegen. Een illustratief voorbeeld hiervan is casus 21 waarin een oliehandelaar zijn legale handelscontacten met de chemiebranche benut om grondstoffen voor drugs te importeren:

De hoofdverdachte is een Nederlands oliebedrijf met meerdere buitenlandse vestigingen. Het bedrijf verhandelt olie alsook chemicaliën die gebruikt kunnen worden voor het zuiveren van olie. Het onderhoudt daarvoor contacten met de chemicaliënhandel. De contacten benut het bedrijf ook voor illegale vormen van handeldrijven: het impor-

¹⁰⁹ Zo vernam de hoofdverdachte in casus 1 van een collega-handelaar de truc om (deels) lucht in plaats van olie te verkopen.

teert grote hoeveelheden drugsprecursoren. Uit het opsporingsonderzoek komt naar voren dat het bedrijf onderdeel uitmaakt van een criminele organisatie/een internationaal netwerk van petrochemische handelaren, bedrijven, financiële instellingen en bemiddelaars dat handelt in grondstoffen voor de productie van drugs (casus 21).

Handelspartners en slachtoffers

Zowel de handelspartners van verdachten (klanten, leveranciers et cetera) als hun slachtoffers¹¹⁰ dragen meer dan sporadisch bij aan het plegen van strafbare feiten. Zij faciliteren de verdachten. *Identieke belangen* en de centrale plaats die *vertrouwen* inneemt in *afhankelijke handelsrelaties* spelen hierbij een belangrijke rol.

Een eerste verklaring voor het verschijnsel dat de directe omgeving (potentiële) verdachten faciliteert is dat de *belangen* van de verdachten min of meer overeenstemmen met de belangen van hun handelspartners/slachtoffers. Bijvoorbeeld: de verdachte wil een product verkopen, zoals zwarte olie (casus 24), goedkoop vlees (casus 29) of geneesmiddelen (casussen 31 en 34), én er zijn genoeg klanten die belangstelling tonen voor de aangeboden producten. Of: de handelspartner voorziet de verdachte van bepaalde gemakken die vormen van regelovertreding kunnen vereenvoudigen of verdoezelen. Zoals bijvoorbeeld een bank die een verzamel- of coderekening ter beschikking stelt (casussen 11 en 13) of een bank die in zee gaat met de verdachten terwijl bekend is dat de eindverantwoordelijken niet garant willen staan (casus 26). Zoals mag blijken uit casus 7 is de situatie dat de belangen van de verdachten en die van de handelspartners gelijkgestemd zijn niet uniek voor private organisaties:

Een op- en overslagbedrijf laat een grote hoeveelheid 'bottomsludge' storten op een provinciale stortplaats. Door het afval op te mengen en de omschrijvingformulieren valselijk op te maken verzwijgt het bedrijf de werkelijke kwaliteit van de 'grond'. De kwaliteit is van dien aard dat het had moeten worden verbrand.

In deze casus is de rol van de *provinciale* stortplaats dubieus te noemen. De stortplaats accepteert namelijk stoffen die zij volgens haar vergunning niet mag innemen. De beheerders van de stortplaats – gedeputeerden – hebben alle belang bij meer stortingen: wanneer er meer gestort wordt verdienen de stortplaatsen meer en komen er ook meer stortplaatsen, wat weer gunstig is voor de beheerders (casus 7).

Een tweede reden dat handelspartners/slachtoffers de verdachten faciliteren is gelegen in de aard van hun onderlinge relatie: de handelsbetrekkingen zijn in hoge mate gebaseerd op *vertrouwen* en *afhankelijkheid*. Zoals reeds ter sprake kwam in de paragrafen 4.2.1 en 4.3.1 kan een bovenmatig vertrouwen in de goedheid en integriteit van (invloedrijke) verdachten de handelspartners en slachtoffers verblinden. Dat dit niet alleen geldt voor sociaal zwakke individuen mag blijken uit een vergelijking tussen de casussen 28 en 20. In de eerste casus zijn hulpbehoevende particulieren het slachtoffer. In de tweede

¹¹⁰ In sommige gevallen zijn handelspartners (ook) de slachtoffers van de verdachten.

casus laten bestuursleden en bankbeambten zich evenzo verblinden door charme en charisma.

De hulpbehoevende particulier

De verdachten zijn een makelaar/taxateur, een notaris, meerdere hypotheekadviseurs en een bedrijf dat handelt en bemiddelt in onroerend goed. Zij plegen hypotheekfraude. Evenals de verdachten in casus 15 maken zij daarbij gebruik van valse documenten en ABC-constructies.¹¹¹ Opvallend is dat de 'kopers C', die de panden tegen een veel te hoge prijs kopen, veelal onwetend zijn. De hoofdverdachte laat hen in de veronderstelling dat zij een woning hebben gehuurd, terwijl zij feitelijk de woning kopen. Via hem verkrijgen zij hoge hypotheeken zonder dat zij beschikken over aflossingsmiddelen, zoals een kostendekkend pand of voldoende inkomsten. Enkele huurders/kopers zijn te naïef of te hulpbehoevend om te twifelen aan de goede bedoelingen van de verdachten. Zij zitten te springen om goedkope woonruimte. En waarom zou die vriendelijke meneer, die bovendien dezelfde etnische achtergrond heeft, hen een loer draaien?! In een geval tuint een koper zelfs twee keer in de truc van de verdachten: om uit de (hypotheek)schulden te geraken, laat de koper zich er nogmaals toe verleiden om met de hulp van de verdachten een hypotheek te verkrijgen en een contract te ondertekenen (casus 28).

Slachtoffers in functie: bankbeambten en bestuursleden

Casus 20 komt aan het licht tijdens de afhandeling van een faillissement. De grootste boedelcrediteuren, twee banken, ontdekken dat een lease-onderneming zich schuldig maakt aan het dubbel financieren van voertuigen. Dat gaat als volgt. De onderneming laat zich voor de aanschaf van wagens door de banken financieren. Derden leasen de voertuigen van de banken maar via de onderneming. Het bedrijf stuurt de facturen voor de aanschaf van de voertuigen en de contracten van de lease-overeenkomsten niet aan één, maar aan beide banken. De banken komen elk hun financiële verplichting na. Dat resulteert in dubbele financiering. Soms is er sprake van drievoudige financiering: de onderneming verkoopt auto's aan derden zonder de banken daarvan te verwittigen.

De hoofdverdachten zijn de directeur van de onderneming en een externe accountant. De directeur is een goede verkoper met een 'mooie babbel' en een charismatische uitstraling. Het onwankelbare vertrouwen van de banken, van derden maar ook van het bestuur van de onderneming biedt hem alle gelegenheid om strafbaar te handelen; – ondanks dat hij met een vergelijkbare onderneming reeds eerder en op een vergelijkbare manier failliet is gegaan (casus 20).

Enkele auteurs maken ons erop attent dat vertrouwen ofwel 'the social institution of trust' (Shapiro, 1984 en 1990) in toenemende mate de handelsrelaties tussen economische actoren bepaalt. Handeldrijven krijgt steeds meer het karakter van gokken (zie ook Bosworth-Davies en Saltmarsh, 1995, p. 14). Zo spreken Calavita en Pontell van een 'casino economy' (Calavita en

¹¹¹ Een ABC-constructie houdt het volgende in: makelaar A verkoopt een pand aan stroman B die het op zijn beurt weer doorverkoopt aan koper C terwijl A rechtstreeks aan C levert. Het 'voordeel' hiervan is dat A buiten beeld kan blijven omdat de hypotheekverstrekkers alleen het koopcontract tussen B en C onder ogen krijgen.

Pontell, 1990, p. 334 en 1991, p. 94): de koper baseert zijn aankoop voornamelijk op de verwachting dat de verkoper zijn afspraken zal nakomen terwijl de producten die de koper afneemt amper tastbaar of controleerbaar zijn. In deze 'virtuele casino economie' laten handelspartners/klanten zich niet (meer) afschrikken door de waarschuwing 'rendementen uit het verleden vormen geen garantie voor de toekomst'. Ze zijn hoopvol, goedgelovig en daardoor kwetsbaar voor oplichting en misleiding. Met hun weinig kritische houding faciliteren zij (potentiële) verdachten (zie ook Coleman, 1987, p. 434).

Soms hebben de klanten hun slachtofferschap dus grotendeels aan zichzelf te danken, maar er zijn ook situaties denkbaar waarin zij eenvoudig geen keus hebben. Dat doet zich voor in onevenwichtige afhankelijkheidsrelaties waarin de (potentiële) verdachte over meer informatie beschikt dan de handelspartner/het (potentiële) slachtoffer.¹¹² De zojuist beschreven casussen zijn hiervan min of meer een voorbeeld, maar ook in casus 1 en 3 doet die situatie zich voor. In beide casussen zijn de klanten ook technisch gezien niet in staat om te signaleren dat er iets mis is met de producten die zij krijgen aangeleverd. De verdachten uit die casussen maken handig misbruik van de scheve afhankelijkheidsrelatie die zij met hun klanten onderhouden.

4.3.4 *Gelegenheid in de maatschappelijke omgeving: de overheid*

Ook de marktomgeving, in het bijzonder de overheid,¹¹³ biedt potentiële verdachten de gelegenheid om strafbare feiten te plegen (zie ook Blankenship, 1993, p. ix). Dit betekent uiteraard niet – evenmin overigens als dat dit voor slachtoffers zou gelden – dat de overheid daadwerkelijk aanzet tot regel-overtreding. Het betekent wel dat haar handelen niet in alle gevallen regelnaleving bevordert. Wanneer de overheid criminogene mogelijkheden biedt doet zij dat ongewild en passief. Een analyse van de casussen brengt hiervan drie aspecten aan het licht: in voorkomende gevallen verzuimt de overheid haar handhavende taken, is haar capaciteit ontoereikend en realiseert zij zich niet tijdig de consequenties van haar regels en haar beleid.

Toezicht en controle

Dat de overheid niet in alle gevallen haar handhavende taak met verve vervult en daardoor onbedoeld bijdraagt aan vormen van criminaliteit is allerminst een nieuw inzicht. Zeker op het terrein van de handhaving van milieuwet- en -regelgeving is dat al vaker gesignaleerd (zie bijvoorbeeld Van den Berg en Eshuis, 1996; Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechte-

¹¹² Zie over het belang van afhankelijkheidsrelaties onder andere Shapiro, 1990, p. 348. Barlow bespreekt de onbalans in kennis en de invloed daarvan op handelsrelaties binnen de automarkt (Barlow, 1993, p. 323).

¹¹³ Ook anderen, zoals bijvoorbeeld individuele burgers, omwonenden of actiegroepen rekenen wij tot de sociale en maatschappelijke marktomgeving. Omdat de casussen de criminogene invloed van die groepen vrijwel niet aan het licht brengen blijven die hier verder buiten beschouwing. In het volgende hoofdstuk, dat handelt over de aanpak van organisatiecriminaliteit (hoofdstuk 5), zullen wij dat deel van de sociale en maatschappelijke omgeving vanwege haar signaalfunctie meer aandacht schenken.

lijke Handhaving, 1998). Ook dit onderzoek bevestigt dat inzicht.¹¹⁴ In sommige gevallen ontbreekt het volledig aan toezicht en controle. Dat is in twee casussen waarin de verdachten met afval sjoemelen (29, 38) en in een casus waarin het gaat om het frauderen met iJkmeters en partijen olie (casus 1). Omdat de verdachte in de laatstgenoemde casus een recidivist is, is het hoogst opmerkelijk dat de overheid niet controleert:

In het algemeen is de verdachte wars van alle vormen van regelgeving en is hij niet gevoelig voor het corrigerend optreden van de overheid: na zijn eerste veroordeling zet de verdachte zijn illegale praktijken onveranderd voort. Opmerkelijk daarbij is dat het vijf jaar duurt en pas nadat de overheid hierover is getipt door een voormalig handlanger van de verdachte, voordat de overheid hem wederom ter verantwoording roept. Omdat toezicht en controle ontbreken kan de verdachte in de tussenliggende periode ongestoord illegaal handelen (casus 1).

Wij zien dat overheden in veel gevallen wel hun toezichthoudende en controlerende taken vervullen, maar allerm minst op een adequate en kordate wijze (casussen 5, 8, 9, 10). Door een gebrek aan daadkracht, een gebrek aan flexibiliteit en een beperkt leervermogen bevordert de overheid niet altijd dat organisaties regels naleven. Wij zien dat de overheid haar handhavingsstrategie niet aanpast als blijkt dat de verdachten ongevoelig zijn voor haar reprimandes en op geen enkele manier gehoor geven aan haar verzoeken. Handhaving kenmerkt zich door een herhaling van zetten: steeds weer constateert de overheid gebreken, steeds weer volgt er een gesprek, maar er verandert niets aan de overtredings situatie. Dat dit desastreuze gevolgen kan hebben is genoegzaam bekend. Het volstaat om te verwijzen naar de ontploffing van een vuurwerkfabriek in Enschede (2000) en de brand in een etablissement in Volendam (2001). Een van de casussen illustreert hoe onbegrip als gevolg van een falende handhaving leidt tot een situatie die grote gevolgen had kunnen hebben voor de volksgezondheid. In casus 8 denkt de verdachte dat de overheid zijn handelen gedooft juist omdat de overheid niet ingrijpt. De illusie van gedogen bevordert niet dat de verdachte een einde maakt aan de overtredings situatie. Het gevolg daarvan is een explosie die een bedrijfsterrein verwoest en voor velen een bedreiging vormde voor de gezondheid. (Zie voor de gevolgen van gedogen ook casus 38.)

Waarom treedt de overheid niet daadkrachtig op? Waarom herhaalt zij haar zetten? Waarom gedooft zij? De onderzochte casussen bieden hierin enig inzicht. Eén antwoord is dat de overheid door een *versnipperde verantwoordelijkheid* vleugellam is geraakt: velen zijn verantwoordelijk maar niemand voert de regie (casus 9 en 29). Een tweede antwoord is dat de geringe slagkracht van de overheid voortkomt uit haar jarenlange *betrokkenheid* bij organisaties waarop zij moet toezien. Grote betrokkenheid bij de problemen

¹¹⁴ Dit geldt overigens niet alleen voor de handhaving van milieuwetgeving. Het onderzoeksmateriaal geeft aanwijzingen dat dit ook geldt voor vormen van wetgeving die handelsbetrekkingen reguleren en de kwaliteit van producten moeten waarborgen, zoals de kwaliteit van speelgoed, olie, chemicaliën, farmaceutische producten, vlees, textiel en van kaas (zie de casussen 1, 5, 6, 8, 12, 14, 16 en 21).

van de te controleren organisaties kan uiteindelijk leiden tot collusie (Van den Heuvel, 1998). Ook fysieke aanwezigheid, zoals in de situatie waarin de controlerend ambtenaar gehuisvest is binnen de onderneming die hij controleert, kan daartoe leiden (casus 12). Deelgenootschap voorkomt een daadkrachtig optreden (zie ook casus 10 en 36). Een derde reden is dat de overheid zelf *geen smetteloos blazoen* draagt (casus 12, 21; zie ook de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998, p. 178). Wanneer de overheid zelf regels aan de laars lapt is het aannemelijk dat zij er niet voor kiest om daadkrachtig op te treden tegen andere verdachten. Zoals blijkt uit menig strafrechtelijk milieuonderzoek kan daadkrachtig optreden immers tot gevolg hebben dat ook het gedrag van de overheid ter discussie komt te staan.

Een versnipperde verantwoordelijkheid, verregaande betrokkenheid en een besmet blazoen beantwoorden slechts tot op zekere hoogte de zojuist gestelde vragen. Het is aannemelijk dat ook tradities, of zo men wil de cultuur van handhaving een rol spelen. Denk bijvoorbeeld aan het zogenoemde poldermodel of aan het typisch Nederlandse instrument van actief gedogen: schriftelijk bevestigd en met voorwaarden omkleed.¹¹⁵ Aannemelijk is ook dat ambtelijke lafheid of angst van invloed is: de angst dat daadkrachtig optreden economische consequenties heeft, de angst om te discrimineren of de angst voor geweld.¹¹⁶

Capaciteit

Op de vraag waarom de overheid niet vaker daadkrachtig optreedt volgt veelal het antwoord dat het de overheid ontbreekt aan voldoende capaciteit (vaak gevolgd door de oproep tot 'meer blauw'). Er is eenvoudigweg niet voldoende menskracht beschikbaar. De vooronderstelling hierachter is dat meer van hetzelfde tot een daadkrachtiger optreden leidt. Dat valt om meerdere redenen te betwijfelen. Meer van hetzelfde betekent ook nóg meer 'goede gesprekken'. Bovendien zijn er situaties denkbaar waarin een drie- of een viervoudige personeelsinzet – nog afgezien van de vraag of dat wenselijk is – nog steeds niet betekent dat de capaciteit in verhouding tot de omvang van de te controleren organisatie toereikend is (casus 10 is hiervan een voorbeeld). In dat geval moet men niet denken aan meer maar aan anders. De capaciteit van de overheid om regel naleving te bevorderen is noodgedwongen beperkt. Het is daarom van belang de capaciteit die haar ter beschikking staat selectief in te zetten. Dat betekent onder meer dat de overheid aanwezig is op die momenten waarop regel naleving kan overgaan in regel overtreding. Casus 12 illustreert hoe de overheid regel naleving niet

¹¹⁵ Gedogen is een verschijnsel dat in alle culturen voorkomt. Het is ook geen nieuw verschijnsel. Maar het is wel 'typisch Nederlands' om er openlijk voor uit te komen en ook nog schriftelijk te bevestigen dat dat wat niet mag – het overtreden van wet- en regelgeving – onder voorwaarden wel is toegestaan.

¹¹⁶ Hierbij kan men denken aan bedreigingen van inspecteurs voor de keuring van vee en vlees, zoals in casus 29. De angst om te discrimineren kan bijvoorbeeld een rol spelen in de situatie dat autochtone slagers wel maar allochtone slagers niet worden geverbaliseerd wanneer zij niet volgens de Nederlandse normen slachten, omdat handhavers kunnen denken dat de manier waarop die slagers te werk gaan een cultuurgegeven is.

bevordert doordat de tijd waarop zij kantoor houdt niet aansluit bij de momenten waarop een criminogene situatie kan ontstaan:

Dit is de casus van een vleesbedrijf dat (o.a.) officiële exportdocumenten vervalst om problemen in de orderafhandeling op te lossen. Men vervalst bijvoorbeeld documenten van de Kamer van Koophandel die nodig zijn voor de export van het vlees. De reden is dat het na vijven is: het kantoor van de Kamer is al gesloten en een transporteur staat met een lading ingevroren vlees en met ronkende motor te wachten op het sein voor vertrek. Uitstel van transport betekent een financiële tegenvaller en dus ... (casus 12; zie voor andere voorbeelden waarin een beperkte handhavingscapaciteit regelnaleving niet bevordert de casussen 7, 17 en 35 waarin de traagheid van ambtelijke procedures een criminogene variabele is en casus 38 waarin de beperkte waakzaamheid van handhavers – 'niemand is wakker' – ruimte laat voor het ontstaan van criminaliteit).

Ook de mate waarin de overheid over kennis beschikt draagt bij aan de capaciteit van de handhaving. In enkele zaken beklagen de verdachten zich over het gebrek aan materiedeskundigheid van overheidsfunctionarissen. Daardoor kan er, zoals casus 9 laat zien, een situatie ontstaan waarin (potentiële) verdachten de overheid niet langer als serieuze gesprekspartner waarderen. Wanneer er zich dan problemen voordoen ligt het voor de hand dat zij niet aankloppen bij de handhavende overheid. Dat kan ertoe leiden dat zij hun problemen eigenstandig en soms illegaal oplossen.

De onderneming legt zich toe op het inzamelen van scheepsafvalstoffen en het verwerken daarvan zonder te beschikken over de juiste voorzieningen. Ook mengt het stoffen op om die vervolgens wederrechtelijk te exporteren. Het bedrijf neemt jarenlang een loopje met het bevoegd gezag. De overheid heeft dat deels aan zichzelf te danken: het bevoegd gezag kampt met een steeds wisselende bezetting met als gevolg een nijpend tekort aan materiedeskundigen. Steeds nieuwe en onwetende handhavers kloppen bij de onderneming aan. Dan komt er een moment waarop het bedrijf de overheid niet langer meer als serieuze gesprekspartner kan waarderen. Wanneer er problemen ontstaan bedenkt het bedrijf zich wel twee keer voordat het voor advies een beroep doet op het bevoegd gezag (casus 9; zie ook de casussen 10, 16 en 40).

Een kennisprobleem beïnvloedt het vermogen van de overheid om mee te praten en mee te denken. Het beperkt haar rol als gesprekspartner en raadgever. In het licht van preventie kan dat een probleem vormen, althans, voor zover de overheid kiest voor een coöperatieve handhavingsstrategie.

Consequenties van wetgeving en beleid

Door zich niet tijdig de consequenties van haar beleid en wetgeving te realiseren kan de overheid ongewild en passief gelegenheid bieden aan criminaliteit. Haar beleid en wetgeving kan potentiële verdachten motiveren om regels te overtreden. Wij geven enkele, voor zich sprekende voorbeelden. Het derde voorbeeld laat zien dat dit probleem ook speelt op internationaal niveau: het beleid van niet-Nederlandse overheden kan organisaties die zich in Nederland hebben gevestigd evenzeer motiveren tot regelovertreding.

Paal en perk aan fêteren

Via het storten van tegoeden op een buitenlandse rekening voorziet een groothandel in farmaceutische producten haar klanten (apothekers) van extra inkomsten. De groothandel gebruikt die constructie vanaf het begin van de jaren negentig. Toen stelde de overheid paal en perk aan het tot dan toe binnen de farmaceutische wereld zeer gangbare gebruik om klanten door middel van bonussen en kortingen aan zich te binden. De handelaren gingen vanaf dat moment andere wegen bewandelen om apothekers te fêteren. Voor de apothekers betekende het nieuwe beleid een vermindering van hun inkomsten. Als een handelaar hen een constructie voorstelde om dat te voorkomen, hadden sommige apothekers daar weinig op tegen (casus 6).

Het stimuleren van derdegeldstromen

De verdachten zijn allen in dienst van een college voor beroepsonderwijs. Ten behoeve van onderwijsdoeleinden zetten zij enkele commerciële bedrijven op. Zij hebben wellicht kennis van educatie maar van ondernemen brengen zij niet veel terecht: de bedrijven zijn door slecht financieel beheer niet succesvol en faillissement dreigt. Om dat te voorkomen doen de verdachten een greep in de kas van het college, zonder dat het college daarmee instemt. Dit voorval vindt plaats in het begin van de jaren negentig, en dus in de tijd dat de overheid scholen (financieel) stimuleerde om onderwijsondersteunende activiteiten te ontplooiën. Zo zette zij scholen ertoe aan om door ondernemerschap of door het verzorgen van scholing bij commerciële bedrijven geld te verdienen, de zogenoemde derdegeldstromen. Uiteraard was het niet de overheid die de verdachten stimuleerde tot fraude. Wel had de overheid in dit geval onvoldoende maatregelen getroffen om excessen zoals deze te voorkomen (casus 26).

Veilige maar dure handelsroutes

Een derde voorbeeld betreft het criminaliteitsbevorderend beleid van een buitenlandse overheid:

Een Russische klant van de verdachte uit casus 12, een Nederlands vleesbedrijf, heeft een importlicentie tot een bepaald geldbedrag. Wanneer hij een lading boven dat bedrag importeert geldt de verplichting tot politiebegeleiding. Dat is een door de Russische overheid ingestelde verplichting om roof te voorkomen. Die begeleiding kost de importeur een fors bedrag. Het Nederlandse bedrijf biedt uitkomst: met proforma facturen verdoezelen zij de werkelijke waarde van de lading. Zo kan de Russische handelaar deze kostenverhogende verplichting mooi omzeilen (casus 12).

Samengevat geven wij in kader 3 een overzicht van de gelegenheid voor criminaliteit op verschillende niveaus die wij in het voorgaande hebben besproken.

De volgende paragraaf (4.4) bespreekt in welke mate private en publieke verdachten verschillen in hun motieven en kansen voor regelovertreding.

Kader 3: criminogene gelegenheidsstructuren

Gelegenheid tot criminaliteit op het niveau van:

Producten en diensten:

- waardeloos wordt waardevol
- mengproducten
- gesubsidieerde goederen
- omloopsnelheid
- meerdere schakels
- vertrouwen

De organisatie:

- omvang, ouderdom en structuur
- de pathologie van de organisatie:
 - *achterstallig onderhoud en technische mankementen*
 - *verstopte informatiekkanalen*
- functionarissen
 - *de persoon van de dader*
 - *geringe kennis en kunde*
 - *criminogene functie of positie*

De economische omgeving: markt, marktdeelnemers en marktrelaties:

- Concurrentie
 - *moordende concurrentie*
 - *weinig concurrentie*
- Omvang en overlap
 - *kleine marktomvang*
 - *overlappende markten*
- Handelspartners en slachtoffers
 - *identieke belangen*
 - *vertrouwen en afhankelijkheid*

De sociale en maatschappelijke omgeving: de overheid

- Toezicht en controle
- Capaciteit
- Consequenties van wetgeving en beleid

4.4 Verschillen tussen private en publieke organisaties

In de bestudeerde literatuur is er weinig aandacht voor de oorzaken van regelovertredend gedrag van overheden. Enkele auteurs die dit onderwerp wel belichten zijn van mening dat publieke organisaties zich wat betreft hun motieven niet van private organisaties onderscheiden. Zo stellen Van Kuijck en De Lange in een discussie over het al dan niet vervolgen van overheden

dat 'de ervaring leert dat overheden de wet eigenlijk met *exact dezelfde motieven* overtreden als bedrijven dat doen' (Van Kuijck en De Lange, 1997, p. 12).¹¹⁷ Ook overheden laten zich volgens deze auteurs hoofdzakelijk leiden door kostenbesparing.¹¹⁸ Ons onderzoek bevestigt dit, maar voor het overige zijn wij het niet met deze auteurs eens. Wij zien namelijk dat private en publieke organisaties in hun motieven en emoties, in hun neutralisaties en in hun mogelijkheden voor regelovertreding aanzienlijk van elkaar verschillen. Regelovertreding¹¹⁹ door overheden kent andere oorzaken dan regelovertreding door private organisaties.

Kosten besparen

Zoals wij beschreven in paragraaf 4.1.1 laat het onderzoek zien dat overheden zich vooral laten motiveren door het via kostenbesparing nastreven van bepaalde doelen. Het valt ons op dat in alle milieu-overheidszaken een besparing op een verantwoorde afvalbehandeling de oorsprong vormt van regelovertreding. In diezelfde paragraaf schreven wij ook dat de kostenbesparende overheid zich vooral laat motiveren door intern beleid, een beleid dat geen voorrang verleent aan 'milieu'. Regelovertreding door overheden komt dan ook voort uit politieke/bestuurlijke prioriteitenstelling. In de niet-overheidszaken laten de verdachten zich ook motiveren door een organisatorisch doel maar ook en vooral door externe factoren. De markt dwingt de ondernemer om zo goedkoop mogelijk diensten te verlenen. Regelovertreding door ondernemers komt vooral voort uit handelsgebruiken en 'de gekte van de markt'.

Ontlopen van doelbedreiging

Een belangrijk verschil tussen private en publieke organisaties is dat overheden niet failliet kunnen gaan. Uiteraard kan financieel wanbeleid ertoe leiden dat de Staat een gemeente onder curatele stelt, maar dat betekent niet dat die gemeente daardoor ophoudt te bestaan zoals veelal wél het geval is wanneer ondernemingen failliet gaan. Bij regelovertreding laten overheden zich in tegenstelling tot private organisaties niet motiveren door een dreigend faillissement. In die zin stijgt het water de overheid wel tot, maar nooit boven de lippen. Zonder de nijpende problemen van overheden te willen bagateliseren merken wij op dat bij overheden de noodzaak om te frauderen – voor zover het het afwenden van een faillissement betreft – ontbreekt.

De psychologie van de dader: gevoelens van onaantastbaarheid

Opvallend aan de overtredende overheden is hun houding: zij laten zich niet de les voorschrijven en plaatsen zich vanwege hun status en hogere belangen boven de wet (zie paragraaf 4.1.2). Ook enkele van de onderzochte private

¹¹⁷ Zie ook *Justitie let scherp op gemeenten; vaker vervolging ingesteld*, Algemeen Dagblad, 4 september 1999, p. 5.

¹¹⁸ De auteurs leiden hieruit af dat er voor Justitie geen reden is om overheden anders te behandelen dan private organisaties: ook overheden moeten kunnen worden vervolgd.

¹¹⁹ Omdat 7 van de 9 onderzochte overheidszaken milieuzaken zijn, betreft het hier vooral overtredingen van de milieuwet- en -regelgeving. Deze milieuzaken hebben wij vergeleken met de milieuzaken waarin een private organisatie als verdachte is aangemerkt.

ondernemingen meten zich zo'n houding aan, maar die houding lijkt meer typerend voor verdachte overheden dan voor andere verdachten. Op basis van het onderzoek kunnen wij dit niet verklaren. Wellicht speelt mee dat overheden voor een belangrijk deel zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen van regels. Wellicht speelt prestige een rol. Private ondernemingen kunnen zich er wel tegen verzetten maar uiteindelijk kunnen zij de autoriteit van overheden niet ontkennen. Voor overheden geldt: 'A government agency can and does, however, deny the authority of another agency' (Wilson en Rachal, 1978, p. 321). Zij zijn immers zelf een autoriteit. Het ligt dan ook voor de hand dat het voor overheden heel wat eenvoudiger is om het gedrag van private organisaties te beïnvloeden, dan het gedrag van andere overheidsorganen (Wilson en Rachal, 1978, p. 310). Met het oog op de te verkiezen handhavingsstrategie is dat een relevant gegeven.

Neutralisaties

Het onderzoeksmateriaal doet vermoeden dat overtredende overheden minder of juist meer gebruik maken van bepaalde neutralisaties die wij bespraken in paragraaf 4.2. In vergelijking met private verdachten verwijzen overheden minder naar de mores van het vak (de normale aard van het handelen). Des te meer benadrukken zij dat niet zij, maar anderen verantwoordelijk zijn voor wat er is voorgevallen. Onder overheidsfunctionarissen is afschuiven een populaire neutralisatietechniek. In diezelfde paragraaf merken wij ook op dat ambtenaren opvallend (te) sterk vertrouwen op anderen terwijl zij zelf verantwoordelijk zijn. De bestudeerde casussen laten zien dat dit in situaties waarin overheidsorganen taken aan externe private ondernemers delegeren kan leiden tot problemen en soms tot regelovertreding. De verdachte ambtenaren benadrukken ook dat hun handelen niet aantoonbaar tot enige schade heeft geleid. Vanuit hun kennispositie – soms stellen zij immers zelf de regels en vergunningen op – ligt het voor de hand dat overheidsfunctionarissen deze neutralisatie vaker benutten dan hun private collega's. Die zijn doorgaans minder of in het geheel niet materiedeskundig.

Gelegenheidsstructuren

Private en publieke organisaties verschillen niet alleen in hun drijfveren en neutralisaties. Ook hun mogelijkheden voor regelovertreding zijn niet eensluidend. Volgens Coleman is vooral 'the demand for profit' hieraan debet: het streven naar winst beïnvloedt in hoge mate de criminogene gelegenheidsstructuur binnen een economische sector of markt. Het streven naar winst motiveert niet alleen potentiële daders tot regelovertreding maar bewerkstelligt ook dat anderen – eveneens naar winst strevende handelspartners en concurrenten – potentiële daders kansen daartoe bieden. Dit winststreven is allerminst een constante. Het varieert per sector en daarmee varieert ook de gelegenheid tot regelovertreding. *Meer* winststreven betekent *meer* criminogene mogelijkheden; *minder* winststreven leidt tot *minder* kansen voor regelovertreding (Coleman, 1987, p. 428).

Relevanter dan het verklaren van kwantitatieve verschillen tussen overheden en private organisaties is de kwalitatieve vraag of meer of minder winststreven ook de aard van criminogene gelegenheidsstructuren beïnvloedt.

Het streven naar winst is overheden niet vreemd; – denk bijvoorbeeld aan de uitgifte/verkoop van percelen grond. Maar het vormt voor overheidsorganen aanzienlijk minder een *raison d'être* dan voor private ondernemingen. Zoals wij eerder schreven laten overheden zich in hun (regelovertrekend) gedrag vooral motiveren door kostenbesparing. Als het om geld gaat streven overheden niet zozeer naar winst maar naar budgetneutrale oplossingen. Heeft dat invloed op de aard van hun criminogene mogelijkheden?

Het onderzoek geeft hierop niet direct een antwoord, maar er zijn wel aanwijzingen dat die vraag bevestigend moet worden geantwoord. Wat opvalt is dat de verdachte overheden in het geheel geen kansen benutten op het niveau waar winst tot stand komt, namelijk op het niveau van de markt/de economische omgeving (zie 4.3.3). Ook maken zij vrijwel geen gebruik van criminogene gelegenheidsstructuren die voortvloeien uit de producten of diensten die zij verhandelen c.q. verlenen.¹²⁰ De mogelijkheden die zij wel omarmen bevinden zich vooral op het niveau van de organisatie alsook op het niveau van de sociale en maatschappelijke omgeving ofwel: de moeizaam handhavende overheid.¹²¹ Dit onderzoeksresultaat ligt in de lijn van een eerdere conclusie: regelovertreding door overheden vindt zijn oorsprong veeleer binnen de overtredende overheidsorganisatie, terwijl regelovertreding door private organisaties meer lijkt voort te komen uit de (economische) organisatorische omgeving. Dit verschil is niet zonder belang voor de aanpak van organisatiecriminaliteit. Differentiatie in oorzaken van criminaliteit vraagt immers om differentiatie in handhavingsstrategieën. In het volgende hoofdstuk gaan wij nader in op de aanpak van organisatiecriminaliteit.

4.5 Recapitulatie

Hoe is organisatiecriminaliteit te verklaren? Is geld de belangrijkste drijfveer? Of zijn er andere factoren in het spel die de verdachten daartoe motiveren? Dat zijn enkele vragen waar dit hoofdstuk een antwoord op formuleert. Wij belichten drie elementen die in de onderzochte casussen gezamenlijk hebben geleid tot organisatiecriminaliteit: de drijfveren daarachter (motieven en emoties), de neutralisaties die verdachten hanteren om hun illegale gedrag van scherpe kantjes te ontdoen en de gelegenheid die zij hebben om de feiten te plegen. Daarnaast beantwoorden wij de vraag of publieke en private

¹²⁰ Casus 17 illustreert een uitzondering hierop. In die zaak biedt gemeentelijke subsidieverlening de overheid de gelegenheid om regels te overtreden.

¹²¹ In het eerste geval – de organisatie – gaat het om criminaliteitsbevorderende factoren als de beslotenheid van afdelingen, onduidelijke of versnipperde verantwoordelijkheden, communicatiestoornissen, haperende controlemechanismen, achterstallig onderhoud en allerlei criminogene kansen die functionarissen bieden door hun onkunde, gemakzucht, desinteresse, hun niet waakzame en evenmin kordate houding en hun bovenmatig vertrouwen in collega's. In het tweede geval – de sociaal maatschappelijke omgeving, in het bijzonder de overheid – gaat het om criminogene mogelijkheden die voortkomen uit te weinig toezicht en controle, het niet daadkrachtig optreden van (met name) bestuurlijke handhavers, handhavers die hun handhavingstrategie niet aanpassen als blijkt dat die strategie geen effect heeft, handhavers die niet waakzaam zijn of zich door de verdachte overheid aan het lijntje laten houden en handhavers die regelovertreding (passief) gedogen.

organisaties van elkaar verschillen voor wat betreft de oorzaken van hun strafbaar handelen.

Drijfveren: gedachten en gevoelens

Geld speelt niet altijd de hoofdrol. Uiteraard doet geld ertoe – het genereren van winst is immers veelal het streven van (commerciële) organisaties – maar wij zien dat het streven naar zo veel mogelijk winst slechts zelden het directe motief is om strafbare feiten te plegen. Er zit veelal meer achter dan alleen geld; - ook in die gevallen waarin men van hebzucht zou kunnen spreken. De verdachten laten zich motiveren door een probleem, ofwel door een discrepantie tussen de gewenste en de feitelijke situatie. Het motief daarachter varieert van het ontlopen van doelbedreiging, zoals een faillissement, tot het nastreven van doelbereiking, zoals omzet en winst, maar ook het behouden of veroveren van een goede marktpositie, het in stand houden van een sociale positie of het bereiken van een politiek of bestuurlijk doel. Kostenbesparing motiveert de verdachten eveneens, vooral overheden maar ook private ondernemingen die hun handelswaar uit het buitenland betrekken. Een belangrijke conclusie is dat organisatiecriminaliteit soms ook een emotionele daad is; – een bevinding die niet strookt met het gangbare beeld van daders als berekenende daders. Wij zien dat verdachten zich naast gedachten ook laten motiveren door gevoelens: gevoelens van verzet (boosheid, frustratie) of gevoelens van onaantastbaarheid (hoogmoed). Voorbeelden van verveling of de behoefte aan spanning als gevoelsmatige drijfveren voor organisatiecriminaliteit treffen wij niet aan.

Neutralisaties: het rechtvaardigen van gedrag

Neutralisaties zijn denkbeelden die de verdachten kunnen behoeden voor negatieve gevoelens als gevolg van strafbaar gedrag, zoals bijvoorbeeld schuldgevoelens. Het zijn gedachten die strafbaar gedrag van negatieve connotaties kunnen ontdoen. Door neutralisaties kan een (potentiële) dader zijn onwettig handelen vooraf én achteraf rechtvaardigen. Een belangrijke conclusie is dat de gevonden neutralisaties en de verbale uitingen die een moreel ambivalente houding tegenover organisatiecriminaliteit illustreren zich beiden laten indelen naar ernst en verwijtbaarheid. Een ambivalente houding maakt het voor (potentiële) verdachten niet moeilijk om de ernst van hun delicten of de mate waarin hen iets te verwijten valt te ontkennen. Zo vergemakkelijkt ambivalentie het ontstaan van neutralisaties. Daarmee biedt het gelegenheid tot regelovertreding. Met het oog op aanknopingspunten voor de aanpak van organisatiecriminaliteit is het verband tussen een ambivalente houding en neutralisaties een relevante bevinding (in hoofdstuk 5 werken wij deze gedachte verder uit). De ernst-neutralisaties die wij aantreffen ontkennen de schade en het slachtofferschap van organisatiecriminaliteit, zij doen een beroep op hogere belangen ('medisch handelen staat boven de wet') en ontkennen het criminele karakter van de gepleegde delicten. De verwijtbaarheid-neutralisaties zijn gericht op het ontkennen van verantwoordelijkheid of het afschuiven daarvan, zij benadrukken de normale aard of de noodzaak van delicten of stellen het gedrag van slachtoffers, van handhavers of de juistheid van wet- en

regelgeving aan de kaak. In enkele gevallen constateren wij dat handhavers 'het is normaal'-neutralisaties niet kritisch bejegenen.

Gelegenheid voor organisatiecriminaliteit

Een belangrijke constatering is dat verdachten legio mogelijkheden krijgen en benutten om organisatiecriminaliteit te plegen. Die criminogene mogelijkheden laten zich indelen naar vier niveaus: gelegenheid op het niveau van het verhandelde product of de verleende dienst, gelegenheid op het niveau van de organisatie, gelegenheid op het niveau van de markt (de economische omgeving) en gelegenheid op het niveau van de maatschappelijke omgeving, in het bijzonder: de overheid.

Gelegenheid op het niveau van het verhandelde product of de verleende dienst

Wanneer een in eerste instantie niet verhandelbaar product in tweede instantie toch kan worden verhandeld kan de waarde van dat product aanzienlijk stijgen (denk bijvoorbeeld aan afval). Dat gegeven biedt potentiële daders de gelegenheid om strafbare feiten te plegen. Dat geldt ook voor de mate waarin producten zich laten mengen. Een voorbeeld hiervan is de verdachte die hoogbelaste dieselolie mengt met laagbelaste petroleum en het geheel als hoogbelaste olie aan de man brengt. Niet alleen producten maar ook diensten kunnen worden gemengd. Wij zien dat er een criminogene situatie kan ontstaan wanneer verdachten meerdere schakels in een handelsketen beheren: een makelaar bezit bijvoorbeeld onroerend goed, handelt daarin, exploiteert de panden, bemiddelt bij aankoop en verstrekt bovendien hypotheekadviezen.

Wij constateren dat wanneer er op het verlenen van diensten of op het verhandelen van producten subsidie-, heffing- of restitutie bepalingen van toepassing zijn (denk aan het verhandelen van olie, vlees, kaas, textiel) de gelegenheid tot organisatiecriminaliteit aanzienlijk is. Wanneer subsidies, restituties of heffingen in het spel zijn ligt organisatiecriminaliteit op de loer. Andere criminogene kenmerken van producten die verdachten hebben benut zijn de snelheid waarmee (vooral) seizoengebonden producten van de hand kunnen worden gedaan (zoals ondeugdelijke kerstboomverlichting) en de mate waarin het verhandelen gebaseerd is op vertrouwen (zoals bij financiële transacties), vooral wanneer er sprake is van een onevenwichtige afhankelijkheidsrelatie tussen kopers en verkopers.

Gelegenheid op het niveau van de organisatie

Ook de organisatie biedt legio criminogene kansen. Wij zien dat de omvang en de ouderdom ervan uitsluitend *indirect* bijdragen aan het ontstaan van organisatiecriminaliteit: (hoge) ouderdom roept associaties op met vertrouwen – een belangrijk instrument om organisatiecriminaliteit te kunnen plegen – en een omvangrijke organisatie kan de effectiviteit van handhaving nadelig beïnvloeden. De handhaving komt dan ogen en oren te kort. Ook wanneer een onderneming onlangs fors in omvang is toegenomen zien wij dat er mogelijkheden ontstaan voor criminaliteit. De top heeft alle aandacht voor groei, maar niet voor toezicht en controle en het personeel is nog niet

meegegroeid in die zin dat zij hun handelen nog niet hebben afgestemd op de (grote) omvang van de organisatie.

Wij constateren dat de structuur van een organisatie wel *direct* gelegenheid biedt voor regelovertreding. Verdachten benutten de structuur als een instrument om delicten te plegen of om dat – al dan niet opzettelijk – te verbloemen of te neutraliseren.

Waar de ‘gezondheid’ van organisaties te wensen over laat, krijgt criminaliteit een kans, althans volgens enkele wetenschappers die spreken van ‘pathologische’ organisaties. Voorbeelden hiervan treffen wij alleen aan bij organisaties waarbij er sprake is van achterstallig onderhoud, technische mankementen en verstopte informatiekanalen. Voor sommige auteurs staat een overtredende, pathologische organisatie gelijk aan een berekenende en amorele organisatie. Dat beeld herkennen wij niet. Wel zien wij organisaties die doelgericht (illegaal) handelen en hun handelen baseren op morele overwegingen (motieven en neutralisaties). Maar dat rechtvaardigt niet de conclusie dat overtredende organisaties berekenend en amoreel van aard zijn.

Ook functionarissen kunnen een criminogene situatie scheppen: door een gebrek aan kennis en kunde, door geen of weinig interesse te tonen in organisatorische problemen (desinteresse) en door niet of amper te reageren op bijvoorbeeld verzoeken van handhavers (apathie). Het is bekend dat sommige functies meer criminogeen zijn dan andere. Ook wij zien dat functionarissen die dagelijks in contact komen met grote sommen contant geld, die een belangrijke vertrouwenspositie bekleden of in een positie verkeren waarin vele stromen informatie samenkomen bloot staan aan verleidingen. Onze verdachten konden die verleidingen niet weerstaan.

Gelegenheid op het niveau van de markt: de economische omgeving

Een belangrijke conclusie is dat de relatie tussen criminaliteit en concurrentie allerminst eenduidig en direct van aard is. Wij zien dat veel concurrentie kan bijdragen aan regelovertreding, maar weinig concurrentie kan dat ook.

De omvang van een markt is meer van belang: uit het onderzoeksmateriaal blijkt dat een kleine markt de overdracht van neutralisaties en kennis van illegale handelsgebruiken vereenvoudigt. De situatie waarin markten elkaar overlappen, zoals de olie- en de chemicaliënmarkt, schept eveneens meer gelegenheid tot strafbaar handelen.

De aard van de relatie tussen verdachten en hun handelspartners/slachtoffers is eveneens van belang. Wij zien dat wettige handelspartners de verdachten faciliteren omdat ook zij belang hebben bij regelovertreding. Een belangrijke conclusie is dat dit niet uniek is voor private organisaties.

Een bovenmatig vertrouwen in de goedheid en integriteit van (invloedrijke) verdachten kan handelspartners/slachtoffers verblinden: handelspartners/slachtoffers stellen zich niet kritisch op en zijn daardoor een gewillig slachtoffer. Wij zien dat dit niet alleen geldt voor sociaal zwakke individuen.

Tezamen met een vorm van handeldrijven dat steeds minder het karakter draagt van ‘boter bij de vis’ kan een weinig kritische houding van partners (potentiële) daders faciliteren.

Gelegenheid op het niveau van de maatschappelijke omgeving: de overheid

Ook de overheid speelt een rol in gelegenheidsstructuren voor organisatiecriminaliteit. Dit betekent uiteraard niet dat de overheid daadwerkelijk aanzet tot regelovertreding, maar wel dat haar handelen niet in alle gevallen regelnaleving bevordert. Net als de slachtoffers van organisatiecriminaliteit biedt zij potentiële daders ongewild en passief mogelijkheden voor regel-overtreding. In dit hoofdstuk behandelen wij hiervan drie aspecten: soms verzuimt de overheid haar handhavende taken, is haar capaciteit ontoereikend en realiseert zij zich niet tijdig de consequenties van haar regels en haar beleid.

Dat de overheid haar handhavingstaak niet altijd met verve vervult en de consequenties van het beleid soms niet tijdig doorziet zijn allerm minst nieuwe inzichten. Zij zijn voor de overheid een aanleiding om vele initiatieven te ontplooiën om 'handhaving op niveau' en realistische wetgeving te bevorderen. Toch blijft het gezien de ernst van het probleem noodzakelijk om (nogmaals) te wijzen op een gebrek aan daadkracht, een gebrek aan flexibiliteit en een beperkt leervermogen van de handhavende overheid. Door die kenmerken bevordert de overheid niet dat organisaties regels naleven. Wij zien dat de overheid haar handhavingsstrategie niet aanpast als blijkt dat de verdachten van organisatiecriminaliteit ongevoelig zijn voor haar reprimandes en op geen enkele manier gehoor geven aan haar verzoeken. Handhaving kenmerkt zich door een herhaling van zetten, althans: in de zaken die wij analyseerden. Waarom zij dat doet is in een aantal gevallen duidelijk: een versnipperde verantwoordelijkheid, verregaande betrokkenheid en een besmet blazoën kunnen hieraan (mede) debet zijn.

De capaciteit van de handhavende overheid is noodzakelijk beperkt. Dat betekent dat de overheid haar capaciteit selectief moet inzetten, bijvoorbeeld door de handhavingscapaciteit te benutten op die momenten waarop regelnaleving kan overgaan in regel-overtreding. Wij zien dat wanneer de overheid haar handhaving niet afstemt op deze kritische momenten regelnaleving niet wordt bevordert, wat in sommige gevallen uitmondt in organisatiecriminaliteit.

Een ander aspect van capaciteit, namelijk de mate waarin handhavers materiedeskundig zijn is eveneens van belang voor het voorkomen van regel-overtreding. Wij zien dat een ontoereikend kennisniveau ertoe kan leiden dat organisaties de overheid niet langer als serieuze gesprekspartner waarderen. Voor het oplossen van hun problemen kloppen zij niet langer bij de overheid aan. De overheid laat zich daardoor een kans ontnemen om bijvoorbeeld via *compliance*-regelingen naleving te bevorderen.

Verschillen tussen private en publiek organisaties

Een andere belangrijke conclusie is dat regel-overtreding door overheden andere oorzaken kent dan regel-overtreding door private organisaties. Wij zien dat private en publieke organisaties in hun motieven en emoties, in hun neutralisaties en in hun mogelijkheden voor regel-overtreding van elkaar verschillen.

Overheden laten zich vooral motiveren door kostenbesparing. Maar in tegenstelling tot private ondernemingen is een dreigend faillissement voor hen

geen motief. Regelovertreding door overheden kent vooral interne oorzaken. Het komt onder meer voort uit politieke/bestuurlijke prioriteitenstelling. In de niet-overheidszaken laten de verdachten zich eveneens motiveren door een organisatorisch doel, maar vooral ook door externe factoren: kenmerken van de markt (concurrentie, winstmarges) en marktgerelateerde neutralisaties als 'iedereen doet het'. In vergelijking met private verdachten verwijzen overheden minder naar de mores van het vak (de normale aard van het handelen). Des te meer benadrukken zij dat niet zij, maar anderen verantwoordelijk zijn voor wat er is voorgevallen. Ook de neutralisatie dat hun handelen niet tot schade heeft geleid is hen meer eigen.

Vergelijken wij private organisaties met publieke organisaties dan is ook de hoogmoedige houding van overheden opvallend: om zich boven de wet te plaatsen verwijzen zij naar hun status en hogere belangen. Ook laten zij zich door (andere) autoriteiten niet de les voorschrijven. Die houding lijkt meer typerend voor verdachte overheden dan voor andere verdachten.

Ook ten aanzien van de kansen voor criminaliteit zien wij verschillen. Overheden benutten geen criminogene gelegenheidsstructuren op het niveau waar winst tot stand komt, ofwel: kansen op het niveau van de markt/de economische omgeving. Ook maken zij vrijwel geen gebruik van mogelijkheden die voortvloeien uit de producten of diensten die zij verhandelen c.q. verlenen. De kansen die zij wel omarmen bevinden zich vooral op het niveau van de organisatie alsook op het niveau van de sociale en maatschappelijke omgeving, in het bijzonder de moeizaam handhavende overheid. Dit bevestigt nogmaals onze conclusie dat de oorzaak van regelovertreding door overheden vooral een interne aangelegenheid is.

5 Aanpak: toezicht, opsporing en afhandeling

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij een empirisch beeld geschetst van organisatiecriminaliteit. Wij bespraken de aard van het verschijnsel, ofwel de drie 'w's: *wie* doen *wat* en *waarom* doen zij dat? In dit hoofdstuk bespreken wij wat dat kan betekenen voor de aanpak van het probleem. Is, gegeven de aard van organisatiecriminaliteit, een harde hand de enige juiste aanpak om het probleem een halt toe te roepen? Heeft het strafrecht hierin de belangrijkste stem? Is (zwaarder) straffen hét antwoord? Of mogen wij meer heil verwachten van een mildere aanpak en zijn overleg en onderhandeling de meest belovende handhavinginstrumenten? Dat zijn enkele vragen die wij in dit hoofdstuk proberen te beantwoorden. Daartoe gaan wij in de paragraaf 5.2 in op mogelijke implicaties van de onderzoeksresultaten voor de aanpak van organisatiecriminaliteit, in het bijzonder een aanpak die is afgestemd op de aard en oorzaken van het probleem. Ter vergelijking beschrijven wij daaraan voorafgaand in paragraaf 5.1 enkele ideeën omtrent de beste aanpak zoals wij die in de literatuur en onder geïnterviewde advocaten aantreffen.

5.1 De beste aanpak: anderen aan het woord

In de bestudeerde literatuur spitst de discussie over de meest geëigende aanpak van organisatiecriminaliteit zich doorgaans toe op de vraag of een zwaardere of juist een lichtere handhaving de aangewezen weg is. Achter deze algemene vraag gaan enkele meer specifieke vraagstukken schuil, zoals: is het doel van handhaving (regel naleving) beter te bereiken door een zware strategie waarin straffen voorop staat ('deterrence'), of door een lichtere variant waarin meepraten en meedenken de boventoon voeren ('compliance')? Passen daarbij het strafrecht of de (vermeende) lichtere vormen van het bestuurs- en civielrecht? En indien sancties noodzakelijk zijn, welke sanctiesoort en -maat zij dan het meest geëigend? Kortom: welke aanpak is een *passende* aanpak? In onderstaande gaan wij op elk van deze vraagstukken nader in.

5.1.1 *Dwang of de helpende hand*

Zowel in de literatuur als in de empirie worden de verschillende preventieve handhavingmodaliteiten niet zelden opgedeeld – en niet uitsluitend analytisch – in twee 'kampen'¹²²: enerzijds de coöperatieve strategieën die door een helpende hand regel naleving trachten te bevorderen, anderzijds de stra-

¹²² Zie bijvoorbeeld de discussie in de *British Journal of Criminology* tussen Pearce en Tombs (1990, 1991) versus Hawkins (1990, 1991).

tegieën die vooral door dwang en sancties het gedrag van organisaties trachten te reguleren. De eerste strategie richt zich primair op *regelnaleving* en kenmerkt zich door begrippen als meedenken, overtuigen, opvoeden, onderhandelen en zelfregulering. Bij de tweede strategie, die zich primair richt op *regelovertreiding*, zijn de kernbegrippen: repressie, leedtoevoeging, dwang en criminalisatie. De eerste strategie gaat ervan uit dat verdachten wel bereid zijn tot *regelnaleving* maar per abuis regels overtreden of zich door omstandigheden daartoe gedwongen voelen: ze *willen* wel, maar *kunnen* niet. De tweede strategie gaat uit van een negatiever daderbeeld: de dader is een amoreel en berekenend persoon die alleen regels naleeft wanneer hij daarmee voordeel kan behalen. Die dader *kan* wel degelijk maar *wil* geenszins wetten naleven. In dat geval staat *regelovertreiding* los van iedere morele connotatie.

In de meer recente literatuur – en meer in overeenstemming met de dagelijkse handhavingspraktijk – nuanceren enkele auteurs het aloude en ook voor andere vormen van criminaliteit geldende vraagstuk van straffen óf opvoeden (zie ook: Schlegel en Eitle, 1995, 1). Men krijgt meer aandacht voor de specifieke aard van organisatiecriminaliteit en de gevolgen daarvan voor de aanpak. Met name in het werk van Braithwaite treffen wij tussenvormen aan van strategieën die uitgaan van overtuigen en onderhandelen (coöperatieve strategieën) met het recht als stok achter de deur (repressieve strategieën). De ‘sociale responsiviteit’ van organisaties staat hierbij veelal centraal (zie Braithwaite, 1989, p. 351-352; Cressey, 1989, p. 32; Pearce en Tombs, 1990, p. 425; Van de Bunt en Huisman, 1998, p. 170). Voorbeelden van zulke vormen van sociaal responsieve handhaving zijn ‘government enforced self-regulation’, ‘reintegrative shaming’, ‘compliance’-regelingen en het afdwingen van ‘audits’.

5.1.2 Een effectieve handhavingsstrategie: maatwerk

Velen onderschrijven de – welhaast triviale – stelling dat de aanpak van organisatiecriminaliteit moet aansluiten bij de aard en oorzaken van het probleem. Handhaving moet realistisch zijn en ‘passen’ (zie onder andere Geis, 1978, p. 292; Van den Heuvel, 1993; Van den Berg, 1995b, p. 1; Gunningham, 1995, p. 11; Ross, 1998, p. 333; Visher en Weisburd, 1998, p. 238).

Dat de juiste aanpak maatwerk is, is onder sociale wetenschappers geen twistpunt. Een twistpunt is wel welke aanpak het beste past (zie ook Perrone en Polk, 1995, p. 2). Die geringe overeenstemming laat zich verklaren door het bestaan van heel verschillende ideeën over de oorzaken van organisatiecriminaliteit (Pearce en Snider, 1995, p. 3). Zo concluderen Kagan en Scholz dat een aanpak gericht op naleving (‘compliance’) de enige juiste aanpak is omdat veel vormen van organisatiecriminaliteit voortvloeien uit incompetentie (Kagan & Scholz, 1984). Maar Pearce en Tombs betwisten dat ten zeerste, gaan meer uit van moedwil dan van misverstand en zijn daarom voorstanders van een meer repressieve aanpak (Pearce en Tombs, 1991, 1992). Anderen zien als belangrijkste oorzaak een falende of vleugellamme handhavende overheid en pleiten logischerwijs voor meer controle en strenger toezicht. Weer anderen zoeken de oorzaak vooral in maatschappelijke structuren (Passas en Nelken, 1993, p. 223) en in het bestaan van economi-

sche en ideologische machtsrelaties (Snider, 1990, 1991). In dat geval kiezen de auteurs bijvoorbeeld voor structurele maatschappelijke hervormingen of het verzwakken van machtsposities.

Een passende aanpak is een aanpak die effectief is. Maar, wat is een effectieve aanpak? Ook daarover zijn de meningen verdeeld. Studies naar het effect van repressie en alternatieve handhavingsstrategieën op het gedrag van (vertegenwoordigers van) regelovertreedende organisaties zijn zeldzaam (Shover en Bryant, 1993, p. 165). Het is nagenoeg onbekend wat het effect is van de verschillende vormen van aanpak (Huisman en Niemeijer, 1998, p. 29). Hawkins merkt op dat er enkele onderzoeken zijn verricht naar het effect van 'compliance'-strategieën maar dat de resultaten daarvan niet eenvoudig te interpreteren en te generaliseren zijn naar andere omstandigheden.¹²³ Toch zijn de verwachtingen hoog gespannen ten aanzien van zelfregulering en andere strategieën gericht op naleving. Die empirisch ongegronde maar hoopvolle verwachtingen ontlokken soms felle reacties: 'The failures of self-regulation far outnumber it's successes' (Gunningham, 1995, p. 3) en: '... we have greater evidence of the consequences of compliance-oriented enforcement than we do relating to more punitive modes. We know that it is a failure' (Slapper en Tombs, 1999, p. 189). Meerdere critici wijzen erop dat een coöperatieve aanpak niet alleen niet werkt maar ook gevaren met zich kan meebrengen zoals collusie (Van den Heuvel, 1993, p. 73), 'subversion' (Langan, 1996, p. 252) en 'capture' (Snider, 1991, p. 211) en het ophouden van de schijn van regelconformisme ('window dressing'; Van de Bunt en Huisman, 1998, pp. 174-177).

5.1.3 *Passend recht*

De discussie in de literatuur over passend recht kenmerkt zich door een negatieve stellingname: auteurs benadrukken vooral met welke rechtsmiddelen organisatiecriminaliteit *niet* moet worden bestreden. Vooral het strafrecht moet het daarbij ontgelden. Wij belichten enkele van hun argumenten tegen het toepassen van het bestuursrecht, het civielrecht en het strafrecht. Ook laten wij enkele advocaten hierover aan het woord.

De kritiek op het toepassen van *bestuursrecht* valt voor een deel samen met de hiervoor beschreven kritiek op een coöperatieve aanpak: bestuursrechtelijke handhaving is onderhandelbaar, legt te veel nadruk op zelfregulering, en is vaak zonder sancties. Bovendien is er de kans op belangenverstremgeling (zie onder andere Freitag (1983) in Sourbon, 1992, p. 91; Brants en Van de Bunt, 1984, p. 226; Van den Heuvel, 1993). Belangenverstremgeling zou de handhavende overheid frustreren in haar 'slagkracht'; een vleugellame handhaving is het gevolg.

¹²³ De onderzoeken waarop hij doelt zijn verricht door 'American scholars, working in a cross-national context (e.g. Kelman 1981 in Sweden; Vogel 1986 in Britain; and see also Kagan 1989) and comparing American practices (taken to be more punitive) with European (less punitive) ... caution is necessary in interpreting their findings' (Hawkins, 1990, p. 459).

Een beperkte slagkracht is een kritische noot die ook zou gelden voor het *civielrecht*. Voor slachtoffers en betrokken partijen is het een prima middel, maar derden kunnen er weinig mee. Het civielrecht heeft geen publiek effect (zie ook Dimento, 1993, p. 142). De overheid kan die slagkracht amper bevorderen; het heeft immers geen greep op het gebruik van dit rechtssysteem (Commissie Bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998, p. 64). In het geval van organisatiecriminaliteit zou het civielrecht onder meer daardoor slechts ten dele bruikbaar zijn (Brants en Van de Bunt, 1984, p. 226).

Met name de geïnterviewde advocaten hebben als belangrijkste kritiek op het *strafrecht* dat het zich bij het voorkomen en bestrijden van organisatiecriminaliteit op een terrein begeeft waar het tot voor kort niet thuishoorde. Zij treedt buiten haar oevers omdat zij dan vooral het probleemveld van sociaal-economische ordeningswetgeving betreedt. Die wetgeving richt zich op vormen van regelovertreding die velen niet als criminaliteit benoemen, terwijl het strafrecht zich bij uitstek concentreerde op 'echte' criminaliteit, zoals moord, diefstal et cetera. Bij ordeningswetten, die doorgaans een bestuursrechtelijk karakter dragen (Huisman en Niemeijer, 1998, p. 13) staat het ordenen voorop. Straffen is niet het eerste oogmerk. In die visie is het strafrecht een instrument ter vergelding dat uitsluitend als laatste middel (*ultimum remedium*) en bovendien beperkt moet worden ingezet. De inzet van het strafrecht moet zich beperken tot probleemvelden waar 'harde' normen gelden. Het probleemveld organisatiecriminaliteit kenmerkt zich – en volgens de advocaten weerspiegelt zich dat in een ambivalente houding ten aanzien van dit probleem – juist en meer dan andere probleemvelden door de 'zachtheid' van gedragsnormen: de norm is niet altijd helder, is onderhandelbaar, is voor meerdere uitleg vatbaar en is soms nog onderwerp van discussie (denk bijvoorbeeld aan 'handelen met voorkennis'). Wanneer de normen duidelijk zijn, is volgens de advocaten onderhandelen niet aan de orde. Dan past repressie. Maar ook dan is het strafrecht niet altijd gewenst. Enkele advocaten merken op dat het strafrecht op dit moment lijkt te 'infiltreren' in de aanpak van financiële en fiscale delicten, maar dat het strafrecht bij fiscale regelovertreding weinig méér te bieden heeft dan het fiscaal recht. Sterker nog: fiscale zaken kunnen prima fiscaal worden aangepakt en afgewikkeld. Aldus de advocaten.

De literatuur gaat vooral in op de geringe effectiviteit van strafrechtstoepassing. Bij organisatiecriminaliteit zou het strafrecht zelfs spanningen en tegenstellingen doen ontstaan of toenemen (Kagan and Scholz, 1984; Clarke (1990) in Sourbon, 1992; Hawkins, 1990). In het geval dat regelovertreding ook door (financiële) onderhandeling kan worden beëindigd is het strafrecht een 'zwaar' want criminaliserend middel dat tegenstand bevordert en verdere medewerking van de gereguleerde frustreert. Ook zou het onnodig leiden tot 'public hysteria' (Clarke (1990) in Nelken, 1994, p. 77) en zou het in het geval van bijvoorbeeld grote milieu- of fraudezaken een te duur en te langdurig

middel zijn (DiMento, 1993, p. 134; Van den Heuvel, 1993, p. 25; Pearce en Snider, 1995, p. 9).¹²⁴

5.1.4 *Passend sanctioneren*

De aandacht voor het 'white-collar crime'-probleem is een kleine eeuw terug ontstaan vanuit het idee dat functionarissen met een hoge status, die in de context van hun professionele rol delicten plegen, in vergelijking met sociaal minder bedeelden worden bevoorrecht. Uit de bestudeerde literatuur komt heden ten dage nog steeds het beeld naar voren dat daders van 'white-collar crime', 'corporate crime' en organisatiecriminaliteit zelden en dan slechts in lichte mate worden gesanctioneerd voor de delicten die zij begaan.¹²⁵ Zij komen er goed bij weg. Volgens Ermann en Lundman komt het in de Verenigde Staten slechts bij hoge uitzondering voor dat natuurlijke verdachten van 'corporate and governmental deviance' worden vervolgd (Ermann en Lundman, 1992, p. 37). Als de overheid al besluit te vervolgen dan zouden het veelal de rechtspersonen zijn die een sanctie moeten incasseren. De zaken tegen grote organisaties zouden vooral buitengerechtelijk worden afgedaan. Grote organisaties zouden de dans veelal ontspringen doordat zij een beroep kunnen doen op dure maar uitmuntende juridische bijstand. Het idee is dat kleine organisaties zich doorgaans minder aan strafvervolging kunnen onttrekken (Snider, 1990, p. 375).

Wanneer de feiten wel gerechtelijk worden afgehandeld zouden handhavers vooral kiezen voor een civielrechtelijke afdoening. Maar, enkele auteurs wijzen erop dat die situatie langzaam verandert (zie bijvoorbeeld Hagan e.a., 1980, p. 803). Er zou een trend waarneembaar zijn naar meer en zwaardere vormen van afdoening.

Wij plaatsen hierbij enkele kanttekeningen. Het beperkte aantal onderzoeken dat de afhandeling van vormen van organisatiecriminaliteit tot studieobject heeft spreken elkaar tegen. De resultaten van onderzoeken naar afdoeningsmodaliteiten zijn niet eensluidend (Goff, 1993, p. 242); – niet in de laatste plaats door de verschillende interpretaties van het begrip organisatiecriminaliteit. Bovendien omvat het begrip (per studie) zeer uiteenlopende vormen van regelovertreding en is de omvang van het verschijnsel geenszins bekend, evenmin als de omvang van andere vormen van criminaliteit waarmee het wordt vergeleken ('dark number'). Kwalificaties van afdoeningsmodaliteiten als lichter of zwaarder, of als meer of minder zijn in dat geval niet reëel. Generaliserende uitspraken over de manier waarop de overheid organisatiecriminaliteit afhandelt zijn dan ook prematuur; zij missen node een gedegen empirisch fundament (zie ook: Schlegel en Eitle, 1995, p. 3).

¹²⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving van 'dit soort "potentie" problemen van strafrechts-toepassing' binnen de context van ondernemingen: Van den Heuvel, 1993, pp. 22-33.

¹²⁵ Auteurs die benadrukken dat dit soort daders geen of mildere straffen krijgen zijn bijvoorbeeld Barnett, 1981, p. 11; Block en Bernard, 1988, p. 113; Braithwaite, 1989, p. 343; Mokhiber, 1988/1989, p. 25; Stone (1975) en Coffee (1981) in Shapiro, 1990, p. 355; Snider, 1990, p. 375; Ermann en Lundman, 1992, p. 34; Blankenship, 1993, p. xxi; Goff, 1993, p. 241; Hawkins (1984) in Croall, 1993, p. 364; Langan, 1996, p. 230; Reed en Yeager, 1996, p. 367; Croall, 1998, p. 287; Levi (1987, 1993) in Slapper en Tombs, 1999, p. 197.

Wanneer een organisatie regels niet naleeft en de overheid ervoor kiest om de verdachte te straffen is de vraag aan de orde welke sanctie het meest toereikend is. Op deze plaats gaan wij in op de preventieve werking van een financiële afdoening (geldboete, transactie) en de waarde van publiciteit voor het voorkomen van recidive.

Gegeven de economische context waarbinnen organisatiecriminaliteit plaatsvindt en de (financiële) motieven die het handelen van de daders stuurt lijkt in eerste instantie een *financiële afdoening* het meest voor de hand te liggen. Het idee leeft dat rechters en officieren in het geval van organisatiecriminaliteit aan zo'n afdoening de voorkeur lijken te geven.¹²⁶ Maar heeft zo'n afdoening ook het beoogde effect?

In enkele van de geanalyseerde casussen geven officieren blijk van hun twijfel aan het effect van een transactie. Voor hen vormt een reeks van getransigeerde zaken juist een beweegreden om een nieuw voorval van regelovertreding niet langer te schikken maar te vervolgen (bijvoorbeeld: casussen 2, 10, 25). Over het nut en het effect van een financiële sanctie spreken criminologen, evenals de geïnterviewde advocaten elkaar zelden tegen: in het licht van preventie heeft het weinig waarde (zie onder andere Stone, 1978, p. 248; Shapiro, 1990, p. 355; Ermann en Lundman, 1992, p. 39; Slapper en Tombs, 1999, p. 203). Er zou weinig dreiging vanuit gaan. Het idee leeft dat voor zover rechters (hoge) boetes opleggen en officieren (hoge) transacties aanbieden de overtredende onderneming deze op anderen verhaalt. Bovendien zouden de financiële sancties niet in verhouding staan tot de opbrengsten die het overtreden van regels met zich kan meebrengen, zeker niet wanneer de pakkans laag is. Volgens de geïnterviewde advocaten heeft de geldsanctie, en in het bijzonder de sanctiemaat, amper een 'drukkend' effect op het regelovertredend gedrag van organisaties; – ook niet wanneer de rechter de strafmaat verhoogt en aanpast aan de (hoge) draagkracht of status van de verdachten.¹²⁷

In de bestudeerde literatuur wijst een enkele auteur op de onbedoelde neveneffecten van hoge (geld)straffen, zoals hernieuwde regelovertreding maar ook de uittocht van bedrijven of de export van 'foute' producten naar minder streng gereguleerde landen (zie bijvoorbeeld Moore, 1987, p. 392). Zeker in een tijd van internationale mobiliteit van organisaties is dat niet ondenkbaar.

De maat van een (financiële) sanctie lijkt er niet zozeer toe te doen. Het bevorderen van een crimineel stigma acht men meer van belang. Uit onder-

¹²⁶ Voor een overzicht van afdoeningsmodaliteiten met betrekking tot de geanalyseerde casussen verwijzen wij naar bijlage 5.

¹²⁷ Geen van de advocaten acht het opportuun om de (vermeende) hoge status van verdachten te laten doorwerken tot het niveau van straftoemeting. Zij zijn fel gekant tegen de idee van *noblesse oblige* zoals bijvoorbeeld Geis dat enkele decennia terug voorstelde (Geis, 1978, p. 279; zie ook Dimento, 1993, p. 139) en waarvoor ook nu weer stemmen opgaan. Overigens is de roep om hogere straffen eenvoudig te verklaren vanuit de (niet-bevestigde) vooronderstelling dat daders van organisatiecriminaliteit amper gerechtelijk worden gestraft voor de strafbare feiten die zij begaan (zie bijlage 5 voor een overzicht van afdoeningsmodaliteiten met betrekking tot de geanalyseerde casussen). Daarnaast geven de interviews aanleiding tot twijfel over de mate waarin rechters zullen 'meegaan' in het streven naar hogere straffen.

zoek is dan ook bekend dat organisaties publiciteit vrezen (Clinard (1979) in Evans en Lundman, 1983, p. 530; Fisse en Braithwaite, 1983). Niet voor niets pleitte Stam (directie Handhaving, Ministerie van Justitie) vorig jaar op de werkconferentie 'De handhavende bestuurder' voor het aan de schandpaal nagelen van bedrijven die stelselmatig milieu- en veiligheidsvoorschriften overtreden. Hun namen zouden bekend moeten worden gemaakt via internet of een lokale krant (Trouw, 11 mei 2001, p. 4).

Overtredende organisaties willen niet publiekelijk worden geassocieerd met criminaliteit. Uit onze gesprekken met advocaten en andere respondenten komt naar voren dat wettige ondernemers elke publiekelijke associatie met criminaliteit ten alle tijde willen voorkomen. Volgens de geïnterviewde advocaten blijkt dat bijvoorbeeld ook uit de keuze van hun raadsman/-vrouw. Om elke schijn van criminaliteit te vermijden kiezen zij in de regel voor een advocaat die de publiciteit schuwt en de pers op afstand houdt. Bovendien moet de raadsman of -vrouw op geen enkele manier in verband kunnen worden gebracht met 'echte' vormen van criminaliteit (handel in drugs, in vrouwen, in wapens et cetera).

5.2 Implicaties voor handhaving

In deze paragraaf gebruiken wij de begrippen 'handhaving' en 'aanpak' als synoniemen. In navolging van de Commissie Michiels hanteren wij een ruime opvatting van handhaving/aanpak. Wij verstaan daaronder: *het doen naleven van rechtsregels* (Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998, p. 36). Handhaving beperkt zich in onze visie dus niet tot extern toezicht of formele controle. Het omvat ook de opsporing en afhandeling van strafbare feiten als ook andere en zowel formele als informele preventieve middelen en maatregelen die aan naleving kunnen bijdragen.¹²⁸ In die opvatting laat handhaving zich in weinig onderscheiden van sociale controle: handhaving begint bij zelfcontrole, gevolgd door controle door collega's/de beroepsgroep, controle door de branche of sector en controle door overheden, met als laatste controlerend overheidsorgaan Justitie, in het bijzonder het Openbaar Ministerie.¹²⁹

In deze paragraaf gaan wij in op de mogelijke implicaties van dit onderzoek voor de aanpak van organisatiecriminaliteit. Wij abstraheren de onderzoeksresultaten en beschrijven de implicaties aan de hand van acht kenmerken van dit probleemveld: de massaliteit (paragraaf 5.2.1), collectiviteit (5.2.2) en veelkleurigheid (5.2.3) van regelovertreding door organisaties, de moreel ambivalente houding van regelovertreders (5.2.4), de rechtspersoon als dader (5.2.5), de dynamische aard van organisatiecriminaliteit (5.2.6), de overtredende overheid (5.2.7) en de aanwezigheid van criminogene gelegenheidsstructuren (5.2.8).

¹²⁸ Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan voorlichting en overleg.

¹²⁹ Zie voor een toelichting op het oprekken van het begrip handhaving: Wiering en Coolsma, 1999, p. 9.

5.2.1 *Massaliteit: een selectieve handhaving*

De vraag naar de aard en oorzaken van organisatiecriminaliteit kan doen vermoeden dat dit probleem een bijzondere aard heeft en bijzondere oorzaken kent. Dat is ook zeker het geval. In de volgende paragrafen (5.2.2-5.2.8) belichten wij die bijzondere aard en de betekenis daarvan voor de aanpak van het probleem. Organiseatiecriminaliteit is bijzonder, maar – zoals deze paragraaf laat zien – ook heel gewoon.

Organiseatiecriminaliteit is te typeren als een vorm van veelvoorkomende criminaliteit: veel organisaties overtreden wetten of regels waarmee de overheid het gedrag van organisaties tracht te reguleren. Maar, in lang niet alle gevallen spreekt men van criminaliteit. Eerder spreekt men van schadelijk gedrag, calamiteiten of van onrecht. De kwalificatie criminaliteit is gereserveerd voor het beperkte aantal gevallen van regelovertrading dat strafrechtelijk wordt aangepakt. Of regelovertrading bestuursrechtelijk, civielrechtelijk of strafrechtelijk wordt aangepakt doet niets af aan de essentie van het regelovertrekend gedrag. De kern van het probleem is identiek: ook in bestuursrechtelijk of civielrechtelijke zaken kan het gaan om organisaties die wetten of regels overtreden met gebruikmaking van hulpbronnen of kenmerken van de eigen organisatie, zonder dat zij er zelf het primaire slachtoffer van worden. In die zin is het gedrag waarop het begrip organisatiecriminaliteit betrekking heeft niet bijzonder: het gaat om veelvoorkomend gedrag. Dat impliceert de gewoonheid van organisatiecriminaliteit (zie ook Van den Heuvel, 1993, p. 148).

De massaliteit van organisatiecriminaliteit¹³⁰ heeft consequenties voor de aanpak ervan: de handhaving is gedwongen selectief. Een volledige handhaving is geen realiteit. Niet alles en iedereen kan worden aangepakt.¹³¹ Of, zoals in de woorden van minister Korthals, uitgesproken op de reeds eerder genoemde werkconferentie 'De handhavende bestuurder': 'Het is ... onvermijdelijk dat we bij de handhaving prioriteiten moeten stellen. De capaciteit is immers beperkt. We zijn niet bij machte om toe te zien op de naleving van alle wetten en regels' (Trouw, 11 mei 2001, p. 4). Dat geldt ook voor de aanpak van organisatiecriminaliteit. Een juiste aanpak betekent in de eerste plaats: kiezen.

5.2.2 *Collectiviteit: een beroep op burgerschap*

Organiseatiecriminaliteit is geen zaak van individuen. Bijzondere aspecten van organisatiecriminaliteit betreffen dan ook vooral haar niet-individuele aard: de delicten zijn doorgaans een vorm van collectief gedrag waarvoor meerdere personen collectief verantwoordelijk kunnen worden gehouden.

¹³⁰ Wellicht ten overvloede benadrukken wij dat 'massaliteit' betrekking heeft op het totale verschijnsel organisatiecriminaliteit en niet op onderscheiden delictvormen die eventueel aan te merken zijn als organisatiecriminaliteit en van elkaar verschillen naar de mate waarin zij zich voordoen.

¹³¹ Zie ook de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, 1998, p. 175: 'Bij het vaststellen van een na te streven ('adequaat') handhavingniveau is van belang dat dit om verschillende redenen lang niet altijd op 100% handhaving hoeft neer te komen'.

De overtreden gedragsnormen zijn in veel gevallen gericht op de bescherming of verwezenlijking van een collectief goed en ook de schade die organisatiecriminaliteit kan aanrichten is doorgaans collectief van aard. Organiseatiecriminaliteit kent dan ook een collectief slachtofferschap: velen kunnen er het slachtoffer van zijn.

Een aanpak die rekening houdt met het collectieve van organisatiecriminaliteit betekent onder meer dat de handhavende overheid niet alleen de criminaliteitsbevorderende maar ook de handhavende rol van direct betrokkenen en derde belanghebbenden erkent. Betrokkenen en derden geven gelegenheid tot regelovertreding. Maar zij kunnen ook stimuleren tot regelnaleving. Door een beroep op burgerschap kan de overheid die eigenschap bevorderen. Wij lichten dit toe.

Zoals eerder opgemerkt biedt vooral de economische maar ook de maatschappelijke omgeving potentiële daders van organisatiecriminaliteit vele mogelijkheden om regels te overtreden (paragrafen 4.3.2, 4.3.3). Tegelijkertijd vormt zij een reële bedreiging: zij bestaat uit potentiële klokkenluiders en aanklagers. Derde belanghebbenden en direct betrokkenen beschikken over informatie die relevant kan zijn voor het voorkomen en opsporen van organisatiecriminaliteit. Zo vormt in veel van de onderzochte gevallen informatie die afkomstig is van directe collega's, handelspartners, andere marktdeelnemers of van de media de aanleiding tot opsporingsonderzoek (zie bijlage 4).

Voor de aanpak van organisatiecriminaliteit is informatie over vermeend strafbaar handelen van direct belang. Evenzeer van belang is informatie over knelpunten binnen bepaalde handelsmarkten en over allerhande gebruiken, zoals bijvoorbeeld het gebruik van specifieke neutralisaties die regelovertredend gedrag faciliteren (zie paragraaf 4.2). Beide vormen van informatie kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het ontwikkelen van strategisch handhavingsbeleid. Door het creëren van faciliteiten (zoals meldpunten, beschermingsprogramma's voor klokkenluiders) kan de overheid bevorderen dat die informatie tot haar komt. De overheid kan direct betrokkenen en derde belanghebbenden aanspreken op hun informatiepositie en hen met een beroep op burgerschap bewegen tot het verstrekken van informatie. Van belang daarbij is de overtuiging dat criminaliteitspreventie geen exclusieve overheidstaak is maar een taak van overheid én burger en dat het bevorderen van regelnaleving alleen dan succesvol kan zijn wanneer alle belanghebbenden daaraan een bijdrage willen leveren. Wel past hier een waarschuwing: wij benadrukken dat de vraag om informatie niet moet worden verward met het streven naar transparante organisaties en het volledig ontsluiten van bedrijfstakken. Zoals blijkt uit de aanleidingen tot (opsporings)onderzoeken (bijlage 4) is het beeld van de geslotenheid van organisaties en hun economische omgeving niet altijd realistisch. Wij zien geen aanleiding en achten het bovendien niet opportuun om die (beperkte) geslotenheid verder te doorbreken. Het is al winst wanneer de overheid de informatie kan benutten die vrij voorhanden is.

In paragraaf 3.3.3 concludeerden wij dat (potentiële) daders van organisatiecriminaliteit zich amper zullen laten weerhouden door hun slachtoffers. Er zijn immers vele slachtoffers maar de slachtoffers zijn vaak onbekend, moeilijk traceerbaar of anoniem. Het is denkbaar dat door bepaalde voor-

zeningen de weerbaarheid en mondigheid van (potentiële) slachtoffers kan toenemen.¹³² De consument kan worden aangespoord tot kritischer koopgedrag en tot het kenbaar maken van klachten en wandaden. De gelegenheid tot het plegen van organisatiecriminaliteit kan daardoor afnemen. Ook is het denkbaar dat wanneer de zichtbaarheid van het (potentiële) slachtoffer vergroot dit van invloed is op de beweegredenen van potentiële regelovertreeders. Daarnaast kunnen contacten van handhavers met slachtoffers en organisaties die opkomen voor hun belangen uiteraard relevant zijn voor gerichte controle- en opsporingsactiviteiten.

Uit het bovenstaande volgt dat handhavers niet alleen onderling moeten samenwerken¹³³ maar ook met niet-overheden: vertegenwoordigers van ondernemingen, van beroepsgroepen, van bedrijfstakken, met *public interest* groepen en NGO's, met omwonenden, consumenten, ombudsmannen, klachtencommissies, actiegroepen en ander publiek. Als belangenbehartigers van derden en direct betrokkenen kunnen zij een belangrijke rol spelen bij de preventie en opsporing van (vermeende) vormen van organisatiecriminaliteit. De overheid kan hen daarop aanspreken.

Naast een beroep op burgerschap kan het civielrecht van groot belang zijn voor een aanpak die rekenschap geeft van de collectieve aard van organisatiecriminaliteit. Door de directe relatie tussen de overtreder en de (particuliere) handhaver (Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998, p. 64) staat het civielrecht dicht op de economische context waarbinnen het probleem zich afspeelt. Het civielrecht biedt direct betrokkenen – ofwel diegenen die als eersten belang hebben bij handhaving – een handvat om zich te weren en druk uit te oefenen op (potentiële) daders. Het geeft slachtoffers en andere betrokkenen een stem en kan uitstekend worden ingezet om het potentieel aan aanklagers te vergroten. De primair belanghebbenden – de economische en sociaal maatschappelijke omgeving – kunnen het civielrecht benutten om vermeende vormen van organisatiecriminaliteit of gedrag dat daartoe leidt eerder en vaker aan de kaak te stellen. De overheid kan dit vermogen bevorderen door alert te zijn op de gemeenschappelijkheid van belangen en zorg te dragen voor faciliteiten die de organisatiegraad van belanghebbenden verhogen. In paragraaf 5.2.6 werken wij deze gedachte verder uit.

¹³² Ook Pearce en Snider benadrukken een 'empowerment of victims' (Pearce en Snider, 1995, p. 4).

¹³³ Een groot deel van de handhavingsorganisatie kenmerkt zich door versnippering. Het milieutoezicht is bijvoorbeeld verdeeld over een fors aantal betrokkenen: bevoegd gezag, justitie, politie, meerdere bijzondere opsporingsdiensten. Het financieel toezicht is verdeeld over de pensioenen- en verzekeringskamer, de Stichting Toezicht Effectenverkeer en De Nederlandse Bank. Dat onderlinge samenwerking daarom noodzakelijk is, is geen nieuw inzicht en zeker niet specifiek voor organisatiecriminaliteit. Velen hebben daarover reeds gepubliceerd. Daarom gaan wij op deze plaats niet dieper hierop in en volstaan wij met een verwijzing naar de literatuur. Zie bijvoorbeeld het rapport van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (1998).

5.2.3 *Veelkleurigheid: doelgroepenbeleid*

Met een veelheid aan regels en wetten tracht de overheid het gedrag van organisaties te reguleren. Die veelheid, gecombineerd met de massaliteit van regelovertreding door organisaties, maakt van organisatiecriminaliteit een uitgebreid en gevarieerd probleemveld. Organiseatiecriminaliteit kent een omvangrijk en veelkleurig palet. Dat maakt een algemene aanpak van het (globale) probleem organisatiecriminaliteit tot een utopie. Het ideaal van een 'overall' aanpak zou kunnen worden ingegeven door de vooronderstelling dat organisatiecriminaliteit een aanstuurbare eenheid is. Dat doet echter geen recht aan het verschijnsel. Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt kent deze vorm van criminaliteit wel enkele maar bij lange na niet voldoende wetmatigheden om de suggestie voor een algemene aanpak te rechtvaardigen. De aard van het verschijnsel belet ons om uitspraken te doen over hét effect en wat wel en wat niet werkt.

Een algemene aanpak van organisatiecriminaliteit op het niveau van een branche, sector of beroepsgroep ligt meer voor de hand. Verschillen tussen branches voor wat betreft de aard van regelovertreding vallen deels samen met verschillen in regelgeving. Verschillende branches kennen verschillende regels. De aard van die regels bepaalt mede de aard van de overtreding en – wanneer men streeft naar maatwerk – dus ook de keuze van handhaving. De juiste aanpak is een aanpak die zich richt op specifieke doelgroepen. Op basis van dit onderzoek kunnen wij geen concrete uitspraken doen over de beste aanpak op dat niveau. Daarvoor is het aantal casussen per bedrijfstak of beroepsgroep te gering. Op basis van een onderzoek naar organisatiecriminaliteit dat differentieert naar branches, sectoren of beroepsgroepen (zoals het pensioen- en verzekeringswezen, financiële dienstverleners, de gezondheidszorg, de vleessector et cetera), is dat wel mogelijk.

5.2.4 *Morele ambivalentie: een ethisch debat*

Ondanks wetten en regels is niet iedereen de mening toegedaan dat organisatiecriminaliteit een vorm van afkeurenswaardig gedrag betreft. Van sommige vormen van organisatiecriminaliteit denkt men 'dat moet kunnen', vooral wanneer de overheid het primaire slachtoffer ervan is. Fraude door organisaties ten koste van overheden, zoals het ontduiken van belasting, wordt anders ervaren dan fraude ten koste van natuurlijke personen. En zolang het niet te ernstig is of structureel spreekt men bij bepaalde vormen van organisatiecriminaliteit liever van handelsgebruiken dan van criminaliteit (denk bijvoorbeeld aan het achteraf toedelen van orders; zie paragraaf 3.3.2).

Die ambivalente houding is soms terug te voeren op het complexe en veranderlijke karakter van bepaalde wetten en regels. Het betreft vooral bestuursrechtelijke gedragsnormen die in tegenstelling tot veel strafrechtelijke normen amper een basis hebben in het rechtsbewustzijn (Van Snellenberg en Van de Peppel, 1999, p. 46). Ook speelt mee dat er nieuwe handelsgebruiken ontstaan waar oude wetten niet of maar moeizaam op passen. Dat kan van invloed zijn op de mate waarin die wetten (nog) als rechtvaardig of legitiem worden ervaren. Soms is zo'n houding terug te voeren op de anonieme aard

van het slachtoffer (zoals 'de overheid' of 'het bedrijfsleven') alsook op verschuivingen in morele overwegingen door de tijd heen.¹³⁴ Criminaliteit is geen statisch of objectief gegeven. Het oordeel dat bepaald gedrag crimineel is, is het gevolg van een criminaliseringproces waarin plaats en tijd bepalen of men kan spreken van criminaliteit. Het strafrecht, en meer specifiek haar straffend optreden, neemt hierin een belangrijke plaats. Dat mensen organisatiecriminaliteit moreel ambivalent bejegenen kan erop duiden dat in het geval van regelovertreding door organisaties het criminaliseringproces nog lang niet is voltooid¹³⁵ (en wellicht zelfs al op zijn retour is¹³⁶). Dat biedt aanknopingspunten voor de aanpak van het probleem.

Derde belanghebbenden – de beroepsgroep, de consument et cetera – zijn niet alleen een belangrijke bron van (opsporings)informatie maar kunnen ook van directe invloed zijn op het gedrag van regelovertreders, mits zij wandaden afkeuren en dat ook kenbaar maken. Door stemverheffing kunnen zij bevorderen dat er meer overeenstemming ontstaat over het al dan niet afkeurenswaardige karakter van sommige handelsgebruiken. Derde belanghebbenden kunnen een sociaal drukmiddel zijn om een ambivalente houding ten opzichte van organisatiecriminaliteit te heroverwegen, om neutralisaties te ontkrachten en daardoor regelnaleving door organisaties te bevorderen.¹³⁷ Zo is het denkbaar dat er – voor zover dat nog niet aan de orde is – naar aanleiding van de zogenoemde Clickfondszaak binnen beurzen en banken een discussie én overeenstemming ontstaat over de acceptatie van gangbare beleggingspraktijken. De handhavende overheid kan dit vermogen tot zelfschoning bevorderen. Het verduidelijken en accentueren van de norm is een van haar taken daarbij. Maar een ambivalente houding ten opzichte van organisatiecriminaliteit vraagt om meer: een ethisch debat over waarden en doelen en gericht op het veranderen van cognities en attitudes. Een overheid die de ongehoorzaamheid van normadressaten serieus neemt moet met

¹³⁴ De casussen 4 (Wet tarieven gezondheidszorg), 31 en 34 (Reclamebesluit geneesmiddelen) zijn hiervoor illustratief. In het eerste geval is het aannemelijk dat de commercialisering van de gezondheidszorg, zoals dat onder meer blijkt uit een toename van het aantal private klinieken, eraan bijdraagt dat artsen zich meer als ondernemer opstellen en zelf wensen te bepalen wat zij voor bepaalde medische verrichtingen in rekening brengen. In de casus 31 en 34 is het aannemelijk dat de farmaceutische bedrijven 'meevaren' op de zelfhulpstroming binnen het denken over gezondheid. Wij refereren hierbij aan de toenemende consumentenvraag naar alternatieve geneesmiddelen en voedingssupplementen. In beide casussen speelde ook mee dat het begrip reclame zoals dat in de wet staat omschreven allerminst eenduidig is op te vatten.

¹³⁵ Smith beschrijft – enigszins neerbuigend – in hoeverre het criminaliseringproces aan het eind van de jaren zeventig was gevorderd: 'Attempts to classify white-collar crime as criminality have been limited to the assumption that the perpetrator is "a businessman who went wrong"' (Smith, 1980, p. 362). Kijken wij naar bijvoorbeeld overtredingen van de Milieuwetgeving, dan mogen wij concluderen dat er sindsdien wel enige 'vorderingen' zijn geboekt.

¹³⁶ Dat bepaalde wetten zoals bijvoorbeeld de Arbeidsongevallenwet 'uit' het strafrecht worden gehaald is hiervoor een aanwijzing. Een aanwijzing is ook dat voor het behandelen van overtredingen van de Mededingingswet een apart instituut in het leven is geroepen: de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

¹³⁷ Op de eerder genoemde werkconferentie 'De handhavende bestuurder' pleit ook Stam (directeur Handhaving) voor meer druk op ondernemers om ervoor te zorgen dat zij de regels naleven. Hij is van mening dat burgers daaraan actief moeten meewerken (Trouw, 11 mei 2001, p. 4).

burgers, branches en beroepsgroepen een debat aandurven over het doel van handhaving en de (on)toelaatbaarheid en strafwaardigheid van gebruikelijk handelsgedrag van organisaties; – zonder daarbij uiteraard de uitgangspunten van een democratische rechtstaat uit het oog te verliezen. Zo'n debat kan het (dé)criminaliseringproces van regelovertreding c.q. gebruikelijk handelsgedrag van organisaties bevorderen. Een moreel ambivalente houding kan dan plaats maken voor een gemeenschappelijk draagvlak voor wetten en regels.

Een ethisch debat, en communicatie in het algemeen kan de realiteitswaarde van wetten en regels verhogen. Uit het onderzoek blijkt – met name bij monde van advocaten maar ook uit de analyse van verhoren – dat begrijpelijke en op de praktijk toegesneden wet- en regelgeving niet altijd de realiteit is. Wetgeving waarin de wetgever de niet-sociale norm preciseert en het onaanvaardbare als norm aanvaard ('afval lozen mag niet, maar onder voorwaarden wel')¹³⁸ verdient bijvoorbeeld geen schoonheidsprijs als de overheid er naar streeft om begrijpelijke wetgeving te formuleren.

Begrijpelijke, eenvoudige wetgeving waarin normen duidelijk omschreven staan verkleint de kans dat organisaties de grenzen van de wet gaan aftasten en 'oprekken'. Een duidelijke norm kan voorkomen dat zij uit onwetendheid regels overtreden of onduidelijkheid als neutralisatie voor hun strafbaar handelen aanwenden (zie paragraaf 4.2). Ook kan het verregaande onderhandelingen voorkomen en daardoor ongelijkheid tussen sociaal vaardige en minder vaardige organisaties. Op de praktijk toegesneden wetgeving vermindert de kans dat de overheid door regelovertreding wordt geconfronteerd met negatieve, niet voorziene consequenties van haar beleid. In paragraaf 4.3.4 hebben wij enkele van die consequenties beschreven.

Handhaving, en in het bijzonder begrijpelijke wet- en regelgeving doet vooral een beroep op communicatie. Bij het ontwerpen van wetten en regels kan – voor zover dat nog niet gebeurt – al in een vroeg stadium overleg plaatsvinden met de te reguleren doelgroepen. De wetgever kan binnen bedrijfstakken informatie inwinnen over de mate waarin wetten en regels reëel en begrijpelijk zijn. De inhoud, maar ook de noodzaak van regelgeving zal een toelichting behoeven. Bovendien kan de overheid de pakkans en de sanctie bij niet-naleving accentueren.¹³⁹

5.2.5 *De rechtspersoon als dader: publiciteit*

Misschien wel het meest bijzondere van organisatiecriminaliteit is dat de dader doorgaans een rechtspersoon is, dan wel een natuurlijke persoon waarvan het gedrag een organisatie is toe te rekenen. Dat betekent dat handhavingsmodaliteiten die zich voornamelijk richten op het bevorderen van regel naleving door individuele, natuurlijke personen minder van belang zijn (zoals bijvoorbeeld gevangenisstraf; zie ook Stone, 1978, p. 244).

¹³⁸ Zie ook Hoefnagels, 1981, p. 79.

¹³⁹ Voor de manier waarop overheden handhaving kunnen communiceren verwijzen wij naar het 'Wetboek van handhavingscommunicatie', een voorlichtingsboekje waarin een handvat wordt geboden voor het met voorlichting effectiever maken van handhaving (KLPD, Heijke Marketing en Communicatie Consultants, 1997).

Een handhavingsinstrument dat zich bij uitstek kan richten op het beïnvloeden van collectief gedrag door rechtspersonen is publiciteit. De symbolische waarde van (negatieve én positieve) publiciteit biedt specifiek in het geval van organisatiecriminaliteit vele kansen tot gedragsbeïnvloeding (zie onder meer Fisse en Braithwaite, 1983). Daarvoor geldt een aantal redenen.

Het via publiciteit crimineel stigmatiseren van overtredende organisaties, dan wel het publiekelijk prijzen van organisaties die uitmunten in regelnaleving grijpt direct in op het doel dat wettige rechtspersonen zich doorgaans stellen: succesvol ondernemerschap. Het goede imago van een organisatie vertegenwoordigt een groot commercieel belang. Publiciteit over regelovertreding schaadt dat imago; publiciteit over regelnaleving kan dat imago ten goede komen. Wanneer organisaties problemen ervaren bij het nastreven van organisatorische doelen kan de dreiging van een negatieve publicatie, ofwel de dreiging van reputatieschade eraan bijdragen dat organisaties kiezen voor andere, in het bijzonder wettige oplossingen. Publiciteit is dan van directe invloed op de motieven die aan regelovertreding ten grondslag liggen. De positieve variant – een publicatie over nastrevenswaardige voorbeelden van organisaties die uitstekend de regels naleven – kan organisaties inspireren tot economisch én maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Een tweede reden is dat publiciteit regelgeving kan communiceren. Het kan de norm accentueren en daardoor van invloed zijn op een moreel ambivalente houding ten opzichte van organisatiecriminaliteit. Kritische publiciteit kan tegenwicht bieden aan neutralisaties die strafbaar gedrag rechtvaardigen en binnen een bepaalde branche of beroepsgroep gemeengoed zijn.

Een derde reden is dat publiciteit over regelovertreding negatieve reacties ontlokt aan de (criminogene) economische en sociaal maatschappelijke omgeving.¹⁴⁰ Mediaberichten over regelovertreding kunnen de handelsbetrekkingen van ondernemers frustreren. Elke handelspartner zal besmetting met een crimineel stigma willen voorkomen. Dat stigma is immers strijdig met het economisch belang van wettige organisaties. En niet alleen handelspartners maar ook geïnformeerde derden kunnen het regelovertraders knap lastig maken: als gevolg van publiciteit over regelovertreding kunnen bijvoorbeeld omwonenden worden gemobiliseerd en actiegroepen worden gevormd. De reacties van handelspartners en derden kunnen hun weerslag hebben op zowel de gelegenheid ('ik doe met jou geen zaken meer') als de motieven voor regelovertreding ('ik stel mijn doelen bij'). In het ideale geval verhogen zij de druk op organisaties om maatschappelijk verantwoord te ondernemen.

Publiciteit als handhavingsinstrument sluit nauw aan bij de oorzaken van organisatiecriminaliteit. Het heeft de potentie om achterliggende motieven, neutralisaties en criminogene gelegenheidsstructuren te beïnvloeden en kan daardoor van groot belang zijn om de aanpak van organisatiecriminaliteit te verzekeren en recidive te voorkomen. Toch plaatsen wij ook enkele kanttekeningen. Die gelden vooral voor de negatieve variant: publicaties over organisaties die regels *overtreden*.

¹⁴⁰ Fisse en Braithwaite spreken in dit verband van 'shaming' (zie Fisse en Braithwaite, 1983).

Kanttekeningen bij negatieve publiciteit

Nog voordat een geval van rechtsovertreding (buiten)gerechtelijk is afgedaan kan de 'terreur' van publiciteit naast gewenste effecten ook *ongewenste schade* aanrichten. Een voorbeeld hiervan is de eerdergenoemde Clickfonds-zaak. Deze beursgerelateerde casus heeft in de media zeer veel aandacht gekregen. Alleen al door onzorgvuldig woordgebruik – journalisten spraken steeds van de 'beursfraudezaak' – kon de indruk ontstaan dat 'De beurs' in zijn geheel te kampen heeft met een immens integriteitprobleem. Uiteindelijk bleek dat zeker niet het geval, maar de schade, in de zin van afbreuk aan het vertrouwen in beurzen, beleggers et cetera, is mogelijk al aangericht. Het publiceren over regelovertreding, zeker wanneer zowel de overheid als de verdediging zich daaraan wagen, kan verworden tot rechtspreken via de media (*trial by the media*). Publieke stemmingmakerij ondermijnt ons met waarborgen omklede rechtssysteem. De afwikkeling van een zaak behoort zich niet via de media af te spelen. De procesgang hoort thuis in de zittingzaal.

Een laatste kanttekening betreft de *publieke reactie* op mediaberichten. Het effect van publiciteit is mede afhankelijk van de reactie er op van de economische en maatschappelijke omgeving van (potentiële) overtreders. De vooronderstellingen zijn dát het publiek reageert, dat het afwijzend reageert en dat ook kenbaar maakt, bijvoorbeeld door een aanpassing van het koopgedrag. Maar vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat het publiek haar waardering voor een bepaalde onderneming bijstelt – laat staan dat het zich anders gaat gedragen – wanneer blijkt dat die zich schuldig heeft gemaakt aan regelovertreding en daarvoor ook veroordeeld is (Slapper en Tombs, 1999, p. 211).

Samengevat merken wij op dat negatieve publiciteit een krachtig instrument kan zijn ter preventie van recidive, mits het met enige terughoudendheid en zeer zorgvuldig wordt ingezet en derden gestimuleerd worden om hun afkeuring te laten blijken. In hoofdstuk 6 werken wij deze gedachten verder uit en gaan wij in op de wettelijke mogelijkheden en beperkingen van het instrument publiciteit.

5.2.6 Dynamiek: een flexibele, hybride en consequente aanpak

Organisatiecriminaliteit is allerm minst een statisch verschijnsel. Regelovertreding door organisaties is zeer dynamisch van aard: de oorzaken ervan zijn tijd-, plaats- en (rechts)persoongebonden en veranderen doorlopend. De marktleider van vandaag kan morgen failliet zijn, organisaties reorganiseren, branches veranderen en maken snelle ontwikkelingen door, nieuwe producten en technologieën komen op de markt; – het zijn allen voorbeelden van gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op de beweegredenen en de gelegenheid voor organisatiecriminaliteit.

Zoals hoofdstuk 4 beschrijft maakt onze populatie verdachten zich schuldig aan organisatiecriminaliteit door een combinatie van specifieke gedachten, gevoelens en criminogene gelegenheidsstructuren, ofwel door een mix van *kunnen* en *willen* die afhankelijk van de organisatie én de situatie anders van samenstelling kan zijn. Binnen de onderzochte populatie overheerst zelden de onkunde om regels na te leven; hetzelfde geldt voor de onwil. Het onder-

zoek bevestigt geenszins het beeld van de amorele en berekenende mens, ofwel de onwillige verdachte als typerend voor organisatiecriminaliteit. Het beeld van de onkundige en hulpbehoevende verdachte doet evenmin recht aan de empirie. Wij zien dat *kunnen* en *willen* zich analytisch wel van elkaar onderscheiden, maar in de praktijk beïnvloedt de (on)wil tot regelnaleving ook de gelegenheid tot regelovertreding en vice versa.

Wij constateren dat regelovertreding door organisaties een dynamisch proces is. Oorzaken van regelovertreding lopen uiteen van onkunde tot onwil. Hieruit volgt dat dynamiek ook een kenmerk zouden moeten zijn van de keuze van aanpak (zie ook Moore, 1987, p. 397; Snider, 1991, p. 210; Yeager (1993) in Tonry en Reiss, 1993, p. 8; Gunningham, 1995, p. 11). Dit betekent dat de exclusieve keuze voor een handhavingsstrategie waarbij straf voorop staat en die gebaseerd is op de notie van de onwillige verdachte (repressie), niet de beste aanpak is. Het onderzoek leidt evenmin tot een exclusieve keuze voor een strategie waarin meepraten en meedenken voorop staan om onkundige verdachten tot regelnaleving te bewegen (een coöperatieve aanpak). De keuze van aanpak is geen kwestie van of-of: valt de keuze op het bevorderen van regelnaleving ('compliance') of op repressie en sanctionering ('deterrence')? De aanpak van organisatiecriminaliteit is geen dichotoom vraagstuk. Daar komt bij dat de verschillende handhavingmodaliteiten zich veel minder van elkaar onderscheiden dan wel eens wordt aangenomen (zie ook Pearce en Tombs, 1990). Zij kunnen dooreenlopen, elkaar aanvullen en elkaar opvolgen. Er is dan veeleer sprake van een handhavingcontinuüm dan van een -dichotomy (zie ook Hawkins, 1991, p. 428 en Sinclair, 1997, p. 529 e.v.).

Aan de ene kant van dit continuüm staat geconditioneerde zelfregulering; aan de andere kant repressief overheidsoptreden. Daartussen doen zich tal van mogelijkheden voor die in meer of mindere mate zelfregulerende dan wel repressieve elementen in zich dragen. De mate waarin de (potentiële) regelovertreder zelf het initiatief neemt tot bepaalde acties, dan wel de mate waarin hij daartoe wordt gedwongen bepaalt in belangrijke mate of er gesproken kan worden van zelfregulering of van repressie.

Handhaving kan uiteen lopen van een 'luisterend oor' tot het opleggen van gevangenisstraf. Daartussen bevinden zich tal van mogelijkheden die afwisselend inzetbaar zijn, zoals: informeren, kennis overdragen, de norm toelichten en accentueren, regelnaleving instrueren, vergunningsvoorschriften opstellen, organisaties die regels goed naleven belonen (subsidie, belastingvoordeel, publiciteit), overtredende organisaties doorlichten of herstructureren, afspraken maken om regelnaleving te waarborgen, convenanten afsluiten, een compliance-officer of behartiger van externe belangen (zoals een ombudsman) aanstellen, de media informeren, een onpartijdige en eminente buitenstaander tot de organisatie toelaten die publiekelijk rapporteert over de strafbare feiten waarbij de organisatie betrokken is, et cetera.

Een passende aanpak is gegeven de dynamische aard van organisatiecriminaliteit een flexibele handhavingsstrategie die zowel elementen van zelfregulering als van een meer repressieve strategie in zich draagt. Een passende aanpak is dus een hybride aanpak (zie ook Grabosky en Braithwaite, 1986).

Voordat wij deze gedachte verder uitwerken gaan wij in op de noodzaak van overheidsregulering¹⁴¹ ter preventie van organisatiecriminaliteit.

Overheidsregulering noodzakelijk?

Zoals eerder opgemerkt laat handhaving zich in weinig onderscheiden van sociale controle. De mate waarin overheidsoptreden (formele controle) noodzakelijk is, is afhankelijk van de mate waarin informele controle – zelfcontrole, controle door collega's, door de branche, het publiek et cetera – succesvol is. Overheidsregulering kan zuinig zijn. Een voorwaarde voor succesvolle informele controle is dat de organisatie, de branche, het publiek et cetera belang hebben bij handhaving en in staat zijn om die belangen te behartigen. In het geval van organisatiecriminaliteit is de overtredende organisatie niet de belangrijkste belanghebbende; het ondervindt aanvankelijk immers zelf geen schade. Ongeconditioneerde zelfcontrole is in dat geval niet de aangewezen weg. Daarnaast wijst de sociale leertheorie erop dat zelfregulering – in dit geval zelf voor naleving zorgdragen – alleen dan mogelijk is wanneer externen het (illegale) gedrag beoordelen. Externe 'reinforcement' is altijd noodzakelijk. Dat betekent dat in het geval van organisatiecriminaliteit zelfregulering zonder overheidsbemoeienis niet aan de orde is, tenzij andere belanghebbenden dan de overheid regelnaleving door externe 'reinforcement' kunnen bevorderen.

De belanghebbenden zijn de (potentiële) slachtoffers. Is de overheid zelf het slachtoffer, dan ligt overheidsregulering voor de hand. Is dat niet het geval dan is de noodzaak van overheidsoptreden afhankelijk van de mate waarin (potentiële) slachtoffers zelf kunnen opkomen voor eigen belangen en regelnaleving door organisaties kunnen versterken (externe 'reinforcement'). Een van de voorwaarden daarvoor is dat zij zich weten te organiseren. Een kenmerk van organisatiecriminaliteit is het diffuus slachtofferschap: velen zijn een beetje slachtoffer. De individuele schade is veelal te gering om bijvoorbeeld via het privaatrecht belangen te behartigen, tenzij slachtoffers zich organiseren. Een hiermee samenhangend kenmerk is dat een confrontatie tussen slachtoffers en daders van organisatiecriminaliteit veelal zal uitblijven (zie paragraaf 3.3.3). De invloed van individuele slachtoffers op het gedrag van organisaties is daardoor beperkt. Wanneer slachtoffers gezamenlijk actie ondernemen is het aannemelijk dat zij meer invloed kunnen uitoefenen op het gedrag van overtredende organisaties. Hieruit volgt dat de noodzaak tot overheidsregulering afhankelijk is van de organisatiegraad van slachtofferschap binnen branches, sectoren of beroepsgroepen (denk bijvoorbeeld aan klachtencommissies, ombudsmannen et cetera). Soms zijn er geen aanwijsbare slachtoffers en is de aangerichte schade vooral collectief van aard. In dat geval is de overheid als belangenbehartiger van collectieve goederen de belangrijkste belanghebbende. Overheidsregulering, eventueel ondersteund door andere collectieve belangenbehartigers (bijvoorbeeld actiegroepen) is ook in dit geval noodzakelijk. Dat klemt des te meer in die situaties waarin de maatschappelijke en economische omgeving van

¹⁴¹ Wij gebruiken hier het begrip overheidsregulering als synoniem voor 'handhaving' en 'aanpak' door overheden, ofwel: het doen naleven van rechtsregels door overheden.

(potentiële) regelovertreeders door bijvoorbeeld het veelvuldig gebruik van bepaalde neutralisaties, niet zozeer regel naleving versterken maar hun sociale controle aanwenden om regelovertrekking door organisaties juist te bevorderen.

Zelfregulering én repressie

Het externe en diffuse slachtofferschap, de schade aan collectieve goederen en de mate waarin belanghebbenden in georganiseerd verband hun belangen kunnen behartigen zullen bij veel vormen van organisatiecriminaliteit ertoe leiden dat overheidsbemoeienis onmisbaar is.

Wanneer overheidsbemoeienis noodzakelijk is, is de vraag aan de orde welke mix van zelfregulering en repressie de beste aanpak is. Is zelfregulering met het recht als stok achter de deur afdoende? Of moeten dwang en een coöperatieve aanpak meer met elkaar in evenwicht zijn? Moet repressie een minder afwachtende rol krijgen?

Welke mix in specifieke gevallen de beste aanpak is, is afhankelijk van de mate waarin dwang noodzakelijk is en niet-repressieve vormen van overheidsregulering succesvol blijken. De mate waarin dwang noodzakelijk is, is onder meer afhankelijk van de mate waarin er sprake is van acute gevaarstelling en van de mate waarin onwil regelovertrekking frustreert. Meer onwil betekent meer dwang. Repressiever overheidsoptreden is noodzakelijk in die (extreme) gevallen waarin een overwegend ambivalente houding regel naleving blokkeert en gereguleerden onverstoort blijken voor eerdere handavingsinspanningen terwijl zij wel over de mogelijkheid beschikken om regels na te leven. Dan is meer dwang noodzakelijk om de norm te accentueren, om de ernst en strafwaardigheid van delicten te benadrukken en de symbolische waarde van het recht te herstellen. Maar, zoals eerder opgemerkt, situaties waarin onwil overheerst zijn binnen onze onderzoekspopulatie een zeldzaamheid.

Als niet-repressieve vormen van handhaving succesvol zijn kan het zware middel van repressie een ondergeschikte rol spelen. Repressiever optreden is pas noodzakelijk als meer coöperatieve vormen van handhaving falen. De geanalyseerde casussen illustreren waarom een coöperatieve aanpak niet altijd werkt, zelfs niet wanneer het in de rug door het recht wordt gesteund. De bestuurlijke handhavers spraken veel met overtredende organisaties, zij dachten met hen mee, gingen met hen in onderhandeling, stuurden vele waarschuwingsbrieven, dreigden herhaaldelijk met het treffen van maatregelen, gingen wederom gesprekken aan en accentueerden nogmaals de eisen en de gemaakte afspraken.¹⁴² Voor de verdachten veranderde die aan-

¹⁴² De betrokken handhavers kozen dus voor een coöperatieve aanpak met het recht als 'stok achter de deur'. Het betreft hier 22 casussen, dat wil zeggen alle casussen waarin wij konden vaststellen dat er sprake was van bestuursrechtelijke handhaving voorafgaande aan de in het kader van dit onderzoek geanalyseerde strafbare feiten. Meerdere auteurs wijzen erop dat een coöperatieve strategie in combinatie met rechtsdwang de meest gangbare aanpak is (zie onder meer Moore, 1987, p. 389; Snider, 1990, p. 384; Blankenship, 1993, p. xx; Langan 1996, p. 254; Slapper en Tombs, 1999, p. 168). Dit spoort echter niet met de hooggespannen verwachtingen van zowel handhavers als criminologen ten aanzien van *compliance*-regelingen als een middel om recidive van organisatiecriminaliteit te voorkomen.

pak niets aan de discrepantie tussen hun wensen en hun feitelijke situatie. Het doel dat zij zich stelden werd er niet door bereikt of bijgesteld. Zelf-evaluatie kwam niet op gang en neutralisaties bleven onaangetast. Het is niet aannemelijk dat (nog) meer coöperatieve handhaving hierin verandering had kunnen brengen, althans niet in de vorm waarin dat plaatsvond. Zoals wij in paragraaf 4.3.4 hebben beschreven gold voor de geanalyseerde casussen dat handhaving zich onder andere kenmerkte door inconsequentie: terwijl handhavingspogingen zonder effect bleven beperkte de handhaving zich tot een herhaling van zetten. Onderhandelingen bleven zonder resultaat en het dreigen met gerechtelijke stappen was een loos gebaar. In zo'n situatie is het niet verwonderlijk dat gereguleerden, ook wanneer zij doorgaans regels naleven, denken 'ik waag een kans'. De les die hieruit volgt is dat een overheid die zich amper laat zien, die de stok van het recht achter de deur laat, niet de mogelijkheid bevordert dat organisaties de redelijkheid van overheidsoptreden inzien en zelf de zorg voor naleving waarborgen. Een meer dwingende overheidsbemoeienis zal in veel gevallen noodzakelijk zijn;- niet omdat overtreders hoofdzakelijk onwillig zijn om regels na te leven maar omdat handhavers soms te afwachtend zijn en daardoor hun potentie om regelnaleving te bevorderen onvoldoende benutten. Meer dwang betekent in de eerste plaats een actieve handhaving die de stok van het recht niet achter de deur houdt maar er zichtbaar een ferme tik mee durft uit te delen. Anders geformuleerd: handhaving moet consequent zijn. Ook met het oog op opsporing is een meer dwingende strategie van belang. Zoals verwoord door Slapper en Tombs: 'Deterrence has a rather different potential with respect to corporate crime' (Slapper en Tombs, 1999, p. 185 e.v.). Eén van de redenen is dat organisatiecriminaliteit relatief zichtbaar is. Zoals wij in bijlage 4 beschrijven komt organisatiecriminaliteit in veel van de onderzochte gevallen bij reguliere controle aan het licht. Temeer omdat de delicten doorgaans geen momentopnamen zijn maar langere tijd voortduren is het aannemelijk dat handhavers door meer controle/meer 'blauw' meer zaken zullen signaleren.

5.2.7 *Overtredende overheden: de rol van het strafrecht*

Wanneer wij pleiten voor een flexibele, hybride en consequente handhaving waarbij repressie een minder afwachtende rol is toebedacht betekent dat niet als vanzelf dat wij het strafrecht een grotere rol toedichten. Ook het bestuursrecht kan zeer dwingend zijn en een directe bedreiging vormen voor het voortbestaan van een onderneming (stillegging, sluiting). Maar het strafrecht kan in het geval van organisatiecriminaliteit wel van bijzonder belang zijn, namelijk in die situaties waarin de (bestuurlijke) overheid milieuregels overtreedt.¹⁴³

Zoals wij beschrijven in paragraaf 4.4 komt regelovertreding door overheden vooral voort uit criminaliteitsbevorderende factoren op het niveau van de

¹⁴³ Ook de Commissie Michiels wijst daarop, zij het vanuit een juridisch standpunt (Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998, p. 178).

overtredende organisatie en op het niveau van de maatschappelijke omgeving, in het bijzonder een vleugellamme bestuursrechtelijke handhaving. In de onderzochte gevallen faalt de bestuursrechtelijke overheid dus op twee fronten: de overtredende organisatie faalt (intern) als belangenbehartiger van het algemeen maatschappelijk goed, en de handhavende organisatie faalt (extern) als handhaver. Temeer omdat een algemeen belang ermee gediend is (een schoner milieu) en bestuurlijke handhavers zich in de bestudeerde gevallen maar moeizaam door andere bestuurlijke handhavers laten reguleren (zie paragraaf 4.4) ligt het in de rede dat strafrechtelijke handhaving in dezen onmisbaar is.

5.2.8 *Gelegenheidsstructuren: het verminderen van kansen*

Handhavingsmodaliteiten laten zich doorgaans indelen naar (1) maatregelen waardoor de regelovertreder uiteindelijk zelf de beslissing neemt om regels na te leven en (2) maatregelen die de overtreder geen andere keuze laten. Bij beide maatregelen kan er sprake zijn van dwang maar in het tweede geval moet de normadressaat regels naleven omdat hij niet anders *kan*. De eerst categorie maatregelen bespraken wij in de voorgaande paragrafen. De laatste categorie, waarop deze paragraaf de aandacht vestigt, omvat alle inspanningen die zich richten op het verminderen van criminogene gelegenheidsstructuren.

In hoofdstuk 4 beschreven wij welke gelegenheidsstructuur onze onderzoekspopulatie heeft benut. Wij bespraken de gelegenheid tot organisatiecriminaliteit op het niveau van producten en diensten, op het niveau van de organisatie, en op het niveau van de economische en de maatschappelijke omgeving. Elk niveau biedt organisaties legio mogelijkheden tot regelovertrekking. De implicatie hiervan is dat handhavers zich zouden moeten richten op – eenvoudig gesteld – het verminderen van kansen. Maar ook hiervoor geldt: de overheid is niet bij machte om elke gelegenheid tot organisatiecriminaliteit te beteugelen.

Voor het verminderen van kansen op het niveau van organisaties is de overheid afhankelijk van de mate waarin organisaties in staat zijn en gemotiveerd zijn om veranderingen door te voeren. *Compliance*-regelingen, ofwel regelingen die tot doel hebben via interne herstructurering naleving te bevorderen, hebben de potentie om bij te dragen aan het beperken van criminogene gelegenheidsstructuren binnen organisaties. Maar die regelingen zullen gezien de oorzaken van organisatiecriminaliteit alleen succesvol zijn wanneer binnen een organisatie voldoende competentie en draagvlak voor verandering aanwezig zijn. Voldoet het bedrijf aan die voorwaarden en bestaat er een goede vertrouwensrelatie tussen handhaver en gereguleerde, dan kan de handhavende rol van overheden beperkt blijven tot het faciliteren van geconditioneerde zelfregulering. Het mag duidelijk zijn dat dit een ideaaltypische situatie is. Wanneer de norm helder is maar competentie en/of draagvlak ontbreken dan zal de handhaver stap voor stap – te beginnen bij kennisoverdracht, via onderhandeling tot eventueel repressie – ervoor moeten zorgdragen dat de mogelijkheid en de motivatie voor regelnaleving toenemen. Daarin staat de overheid niet alleen: voor het verhogen van draagvlak en competentie kan de overheid tevens een beroep doen op branches en

beroepsgroepen. Hetzelfde geldt voor het inperken van criminogene gelegenheidsstructuren op het niveau van producten en diensten en op het niveau van de economische omgeving, mits – uiteraard – die omgeving belang heeft bij naleving. De handhavende rol van derde belanghebbenden en direct betrokkenen kwam reeds eerder ter sprake. Ook voor het verminderen van de gelegenheid tot organisatiecriminaliteit is hun inzet van groot belang. Informele sociale controle heeft de potentie om regelovertreding te frustreren en regelnaleving te bevorderen. Branches en beroepsgroepen kunnen zorgdragen voor kennisverspreiding, kunnen criminaliteitsbevorderende knelpunten binnen markten signaleren, kunnen oplossingen aandragen en gedragscodes ontwikkelen. Om de hiervoor noodzakelijke vertrouwensrelatie tussen overheden en branches te bevestigen kunnen convenanten hierbij van belang zijn.

Tot slot bestaan er mogelijkheden tot organisatiecriminaliteit op het niveau van de sociale omgeving. In hoofdstuk 4 bespraken wij hoe knelpunten binnen toezicht en controle, kwalitatieve en kwantitatieve beperkingen van handhaving en onvoorziene consequenties van wetgeving en beleid van invloed kunnen zijn op regelovertreding door organisaties. De implicaties hiervan komen in menig onderzoeksrapport aan de orde¹⁴⁴: ter preventie van organisatiecriminaliteit dient de overheid de kwaliteit van de handhaving te bevorderen.

5.3 Recapitulatie

In dit hoofdstuk bespreken wij enkele ideeën omtrent de beste aanpak van organisatiecriminaliteit. Wij laten daarbij de literatuur en de geïnterviewde respondenten aan het woord (paragraaf 5.1) en beschrijven onze visie op de aanpak van het probleem (5.2).

In de literatuur en onder respondenten treffen wij grofweg drie benaderingswijzen aan om organisatiecriminaliteit te voorkomen en te bestrijden: een groep die pleit voor het bevorderen van regelnaleving door streng optreden (repressie), een groep die een meer opvoedkundige benadering van regel-overtreders (coöperatie) prefereert en een groep die de voorkeur geeft aan een coöperatieve handhavingsstrategie die in de rug door het recht wordt gesteund.

Velen onderschrijven de stelling dat handhaving maatwerk moet zijn: de aanpak van organisatiecriminaliteit moet realistisch zijn en aansluiten bij de aard en oorzaken van het probleem. Maar over dat laatste is niet iedereen dezelfde mening toegedaan, wat ertoe leidt dat men ook van mening verschilt

¹⁴⁴ Zie hiervoor onder andere de rapporten van de commissie Michiels, (Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, 1998), de commissie Oosting (vuurwerkcramp Enschede; kamerstukken 2000 – 2001, 27 157), de commissie Alders (cafébrand nieuwjaarsnacht 2000 te Volendam; kamerstukken 2000 – 2001, 27 575). Ook de voorzitter van de Stuurgroep Handhaving op Niveau (burgemeester Welschen) is van mening dat 'Overheden ... de regelgeving op alle beleidsterreinen beter [moeten] controleren en handhaven' (ANP-bericht, 10 mei 2001).

over de best passende aanpak. Over de effectiviteit van de verschillende strategieën is overigens weinig bekend.

Een twistpunt is ook met welke rechtsmiddelen organisatiecriminaliteit het beste kan worden voorkomen en bestreden. Men belicht vooral hoe organisatiecriminaliteit niet moet worden aangepakt. Met name het strafrecht moet het daarbij ontgelden omdat het zich op een terrein begeeft, namelijk op dat van de sociaal-economische ordeningswetgeving, waar het volgens enkele auteurs en respondenten tot voor kort niet thuishoorde.

Zowel in de literatuur als onder respondenten treffen wij de overtuiging aan dat daders van organisatiecriminaliteit zelden en dan slechts in lichte mate worden gestraft. Als zij worden gestraft zijn het vooral de kleine ondernemingen en is de straf gering. Resultaten van onderzoeken naar afdoeningsmodaliteiten zijn echter niet eensluidend.

Over het preventieve effect van sancties, in het bijzonder financiële sancties is men meer eensgezind. De financiële sanctie – ongeacht de hoogte ervan – zou amper bijdragen aan het bevorderen van regelnaleving door organisaties en kan bovendien onbedoelde neveneffecten met zich meebrengen. Het bevorderen van een crimineel stigma acht men meer van belang. Organisaties willen niet publiekelijk worden geassocieerd met criminaliteit en zullen er alles aan doen om dat te voorkomen. Tegen die achtergrond pleiten meerdere auteurs voor publiciteit als instrument om regelnaleving te bevorderen.

In het tweede deel van dit hoofdstuk (paragraaf 5.2) bespreken wij enkele mogelijke implicaties van de onderzoeksresultaten voor de aanpak van organisatiecriminaliteit.

Organisatiecriminaliteit heeft een bijzondere aard maar gewoonheid kan haar niet worden ontzegd. Haar gewoonheid betreft haar *massaliteit*: veel organisaties overtreden dagelijks wetten en regels met gebruikmaking van hulpbronnen of kenmerken van de eigen organisatie zonder dat zij daarvan zelf het primaire slachtoffer worden. Organisatiecriminaliteit betreft een vorm van veelvoorkomend gedrag. De handhavingscapaciteit is echter beperkt. De beste aanpak betekent dan: een handhaving die prioriteiten stelt en selectief is.

Een tweede kenmerk is *collectiviteit*: organisatiecriminaliteit is een vorm van collectief gedrag waarvan velen het slachtoffer kunnen zijn. Dit kenmerk richt de aandacht op de potentie van direct betrokkenen en derde belanghebbenden: zij kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen en bestrijden van organisatiecriminaliteit. Uit het onderzoek blijkt dat zij beschikken over informatie die van direct belang is voor de opsporingspraktijk, alsook over informatie die van belang kan zijn voor het ontwikkelen van strategisch handhavingsbeleid. De overheid is een geducht tegenstander maar bij lange na niet de enige 'natuurlijke vijand' van (potentiële) daders van organisatiecriminaliteit. Zij kan direct betrokkenen en derde belanghebbenden aanspreken op hun informatiepositie en hen met een beroep op burgerschap bewegen tot het verstrekken van informatie. Ook kan zij zorgdragen voor faciliteiten die de weerbaarheid, mondigheid en zichtbaarheid van (potentiële) slachtoffers doen toenemen. Een verhoogd slachtofferbewustzijn van (potentiële) slachtoffers én (potentiële) daders kan van

invloed zijn op zowel de motieven als de gelegenheid voor organisatiecriminaliteit. In die context benadrukken wij ook het belang van het civielrecht. Een derde kenmerk is *veelkleurigheid*: organisatiecriminaliteit omvat een zeer uitgebreid en gevarieerd probleemveld. Dat maakt het streven naar een algemene aanpak van dit probleem niet realistisch. Omdat de aard van de regels mede de aard van de delicten bepaalt en verschillende branches, sectoren en beroepsgroepen verschillende regels kennen zien wij wel mogelijkheden voor een doelgroepgerichte aanpak.

Van veel vormen van organisatiecriminaliteit denkt men 'dat moet kunnen'. In hoofdstuk 3 refereerden wij hieraan onder de noemer *morele ambivalente*. Ook met het oog op dit kenmerk is de handhavende rol van derde belanghebbenden relevant. Zij kunnen een sociaal drukmiddel zijn om een ambivalente houding te heroverwegen, om neutralisaties te ontkrachten en daardoor regelnaleving door organisaties te bevorderen. In die context spreken wij van het zelfreinigend vermogen van branches, beroepsgroepen et cetera. Door het verduidelijken en accentueren van de norm, door het communiceren van wet- en regelgeving en bovenal door het entameren van een ethisch debat gericht op het veranderen van cognities en attitudes over het doel van handhaving en de (on)toelaatbaarheid en strafwaardigheid van gebruikelijk handelsgedrag van organisaties kan de overheid dit vermogen tot zelfschoning bevorderen.

Een vijfde kenmerk is dat de dader doorgaans *een rechtspersoon* is. Handhavingsmodaliteiten die zich hoofdzakelijk richten op het bevorderen van regelnaleving door individuele, natuurlijke personen zijn daardoor van minder belang. Een handhavinginstrument dat zich bij uitstek kan richten op het beïnvloeden van collectief gedrag door rechtspersonen is (positieve en negatieve) publiciteit. Publiciteit sluit nauw aan bij oorzaken van organisatiecriminaliteit. Het heeft de potentie om achterliggende motieven, neutralisaties en criminogene gelegenheidsstructuren te beïnvloeden en kan daardoor van groot belang zijn om de aanpak van organisatiecriminaliteit te verzekeren en recidive te voorkomen. Om onder meer ongewenste effecten van publiciteit en 'trial by the media' te voorkomen plaatsen wij wel de kanttekening dat publiciteit terughoudend en zorgvuldig moet worden ingezet. Een voorwaarde is ook dat belanghebbenden en betrokkenen moeten worden gestimuleerd om hun afkeuring te laten blijken.

Een zesde kenmerk is *dynamiek*: de oorzaken van organisatiecriminaliteit zijn tijd-, plaats- en (rechts)persoongebonden en veranderen doorlopend. De oorzaken ervan lopen uiteen van onkunde tot onwil, waarbij wij opmerken dat de (on)wil tot regelnaleving ook de gelegenheid tot regelovertreding beïnvloedt en vice versa. 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. Hierbij merken wij op dat het externe en diffuse slachtofferschap van organisatiecriminaliteit, de schade ervan aan collectieve goederen en de mate waarin belanghebbenden in georganiseerd verband hun belangen kunnen behartigen ertoe zullen leiden dat bij veel vormen van organisatiecriminaliteit overheidsregulering noodzakelijk is. Welke mix van zelfregulering en repressie de beste aanpak is, is afhankelijk van de mate waarin dwang noodzakelijk is, namelijk in die situatie waarin

hoofdzakelijk de onwil van gereguleerden regelnaleving frustreert, en niet-repressieve vormen van overheidsregulering niet succesvol blijken. Wij concluderen dat ter preventie van organisatiecriminaliteit een meer dwingende overheidsbemoeienis in veel gevallen noodzakelijk zal zijn; – niet omdat overtreders hoofdzakelijk onwillig zijn om regels na te leven maar omdat handhavers soms te afwachtend zijn en daardoor hun potentie om regelnaleving te bevorderen onvoldoende benutten. Meer dwang betekent vooral een handhaving die consequent is.

Een ander kenmerk van organisatiecriminaliteit is dat niet alleen private organisaties maar ook *publieke organisaties* dader kunnen zijn. Voor het bevorderen van naleving van milieuwet- en -regelgeving door (bestuurlijk) overheden merken wij op dat strafrechtelijke handhaving onmisbaar is. De redenen daarvoor zijn dat organisatiecriminaliteit een algemeen belang betreft – het schaadt een collectief goed: het milieu – en bestuurlijke handhavers zich in de bestudeerde gevallen slechts moeizaam door bestuurlijke handhavers laten reguleren.

Een laatste kenmerk is het bestaan van een *gelegenheidsstructuur* voor organisatiecriminaliteit op verschillende niveaus. De implicatie hiervan is dat handhavers zich zouden moeten richten op het inperken van criminogene gelegenheidsstructuren. Maar ook hiervoor geldt: de overheid is niet bij machte om elke gelegenheid tot organisatiecriminaliteit te beteugelen. Ook daarvoor kan zij een beroep doen op direct betrokkenen en derde belanghebbenden. Daarnaast merken wij op dat ter beperking van de gelegenheid op het niveau van de maatschappelijke omgeving de overheid de kwaliteit van de handhaving dient te bevorderen.

Grofweg kan worden gesteld dat wij pleiten voor een overheid die niet met zich laat sullen, maar ook inziet dat handhaving gedwongen selectief is, dat ongehoorzaamheid van normovertreders soms (nog) onvermijdelijk is en dat een beroep op anderen noodzakelijk is om regelnaleving door organisaties te bevorderen.

6 Slotbeschouwing

Ter afronding van dit rapport belicht voorliggend hoofdstuk onze belangrijkste bevindingen, aanbevelingen en discussiepunten. Paragraaf 6.1 geeft een samenvatting van de bevindingen. De aanbevelingen en discussiepunten zijn het onderwerp van paragraaf 6.2.

6.1 Bevindingen

Dit rapport constateert dat organisatiecriminaliteit zich niet eenvoudig laat inkaderen. Er bestaan vele omschrijvingen en evenzoveel beelden van de aard van het verschijnsel. Die beelden beïnvloeden niet alleen de gelegenheid voor regelovertreding maar ook de discussie over de opsporing en de aanpak van organisatiecriminaliteit. Door een confrontatie met de empirie hebben wij geprobeerd om het zicht op organisatiecriminaliteit en beelden van daders, delicten en oorzaken te nuanceren. Wij hanteerden daarbij een delict-gerichte-benadering: onder organisatiecriminaliteit begrepen wij 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. In hoofdstuk 2 hebben wij deze definitie toegelicht.

In hoofdstuk 3 bespraken wij enige kenmerken van daders en delicten (*onderzoeksvraag 1*). Dat hoofdstuk laat zien dat daderbeelden van justitie/opspoorders enerzijds en advocaten/verdachten anderzijds zich in de onderzochte gevallen maar moeizaam met elkaar laten verenigen: de eersten benadrukken een crimineel daderbeeld, de laatsten benadrukken het beeld van de professionele zakenman. Er zijn voorbeelden dat dit de communicatie tussen beiden frustreert. In die gevallen beperken niet-identieke beelden de mogelijkheid van de overheid om 'mee te praten' en 'mee te denken'. Anders geformuleerd: zij beperken de overheid in haar vermogen om via *compliance*-regelingen organisatiecriminaliteit te voorkomen en te bestrijden.

In de empirie herkennen wij nagenoeg niet het typerende beeld van de dader van organisatiecriminaliteit als de eervolle, oudere zakenman die op intelligente en berekenende wijze delicten pleegt. Evenmin voldoen onze verdachten aan het stereotype beeld van de amorele dader. De verdachten – vrijwel altijd mannen – zijn in vergelijking met de meer traditionele dader wel van hoge leeftijd (gemiddeld 45 jaar), maar zij geven geen blijk van een bovengemiddeld opleidingsniveau. Zij specialiseren zich niet, althans niet in die zin dat zij bewust speciale delicten verkiezen. Zij plegen delicten die in het verlengde liggen van de legale werkzaamheden die zij dagelijks verrichten.

Voor een deel bevestigt de empirie het beeld van de delicten als complexe, geweldloze en slecht te signaleren delicten waarvan de schade diffuus maar aanzienlijk is. Wij zien dat de complexe aard van de onderzochte delicten veelal schijn is. De delicten zijn doorgaans niet intrinsiek complex maar

vereisen wel enige vakkennis, dat wil zeggen: kennis waarover elke functionaris beschikt die op het betreffende terrein werkzaam is en voor de wettige uitvoering van werkzaamheden onontbeerlijk is. Wij zien dat de delicten soms inderdaad slecht waarneembaar zijn, maar constateren ook dat die eigenschap niet voorkomt dat organisatiecriminaliteit door reguliere controle aan het licht kan komen. Daarnaast weerlegt het onderzoek de stelling dat geweld en organisatiecriminaliteit nooit samengaan: geweld of de dreiging daarmee is geen structureel kenmerk van organisatiecriminaliteit maar het komt voor dat verdachten dat middel niet schuwen.

Van belang is onze bevinding dat niet iedereen de mening is toegedaan dat organisatiecriminaliteit afkeurenswaardig gedrag betreft. Sommigen benoemen het als normaal gedrag, anderen hebben een ander standpunt. Over de ernst en de verwijtbaarheid van organisatiecriminaliteit lopen de meningen aanzienlijk uiteen. Die moreel ambivalente houding laat zich deels verklaren door de aard van de schade: de schade van organisatiecriminaliteit is niet altijd bekend, goed waarneembaar of is over velen verdeeld. Het slachtoffer is niet altijd tot individuen traceerbaar. Wij constateren dat de diffuse aard van de schade en de diffuse aard van het slachtoffer bijdragen aan een moreel ambivalente houding ten aanzien van organisatiecriminaliteit.

Relevant is ook de manier waarop organisatiecriminaliteit wordt gepleegd: vrijwel al onze verdachten plegen de delicten in gemeenschap. Zij doen daarvoor een beroep op en laten zich inspireren door (vooral) hun wettige handelspartners. Het is dus niet zozeer – zoals dat wel het geval is bij georganiseerde misdaad – de *sociale* omgeving die hen de gelegenheid tot regelovertreding biedt. Vooral hun wettige *economische* omgeving stelt hen daartoe in staat.

In hoofdstuk 4 was de vraag aan de orde hoe organisatiecriminaliteit ontstaat (*onderzoeksvraag 2*). Ons theoretisch perspectief (hoofdstuk 2) zette ons op het spoor van drie samenhangende elementen die van belang zijn voor het verkrijgen van inzicht in de oorzaken van organisatiecriminaliteit: de drijfveren van verdachten (gedachten en gevoelens), de rationalisaties die zij hanteren om strafbaar gedrag van negatieve connotaties te ontdoen (neutralisaties) en de gelegenheidsstructuren die zij benutten om delicten te plegen.

Wij zien dat onze verdachten zich vrijwel altijd laten *motiveren* door een probleem, ofwel door een discrepantie tussen de feitelijke en de gewenste situatie. De motieven die eraan ten grondslag liggen laten zich onderscheiden naar motieven die voortkomen uit het ontlopen van doelbedreiging en motieven die samenhangen met het streven naar doelbereiking (waaronder kostenbesparing). In de onderzochte gevallen speelt het streven naar zoveel mogelijk winst zelden de directe aanleiding. In meerdere mate motiveert het behoud van de onderneming, het creëren van een goede marktpositie of het nastreven van een publieke beleidsdoelstelling de verdachten tot het plegen van strafbare feiten. Soms laten de verdachten zich motiveren door gevoelens: gevoelens van verzet (boosheid, frustratie) of gevoelens van onaantastbaarheid (hoogmoed). Soms is organisatiecriminaliteit dus (mede) een emotionele daad. Die constatering is in tegenspraak met het gangbare

beeld van organisatiecriminaliteit als uitsluitend rationeel gemotiveerd gedrag.

Wij zien dat verdachten van organisatiecriminaliteit veelvuldig gebruik maken van *neutralisaties*: zij benutten allerhande denkbeelden om hun strafbaar handelen te relativiseren en te rechtvaardigen. Dat onderscheidt hen vermoedelijk niet van verdachten van meer conventionele vormen van criminaliteit. Of er verschillen zijn in de aard van de gevonden neutralisaties kunnen wij op basis van dit onderzoek niet vaststellen. Wel valt op dat de neutralisaties 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. De gevonden neutralisaties en de verbale uitingen die een moreel ambivalente houding ten aanzien van organisatiecriminaliteit illustreren laten zich beiden indelen naar ernst en verwijtbaarheid. Wij constateren dat een moreel ambivalente houding ten aanzien van organisatiecriminaliteit voeding geeft aan het ontstaan van neutralisaties.

Voor onze verdachten geldt dat zij de mogelijkheid die zij hadden om organisatiecriminaliteit te plegen niet onbenut hebben gelaten. In de praktijk laat die *criminogene gelegenheidsstructuur* zich onderscheiden naar kansen op het niveau van verhandelde producten/verleende diensten, kansen op het niveau van de organisatie, kansen op het niveau van de markt (de wettige economische omgeving) en kansen op het niveau van de maatschappelijke omgeving, in het bijzonder de overheid.

Wij zien dat *producten en diensten* vooral gelegenheid tot strafbaar handelen bieden als zij mengbaar of subsidiabel zijn. Ook bieden zij gelegenheid wanneer vertrouwen of een hoge omloopsnelheid – denk aan seizoensgebonden producten – belangrijke kenmerken ervan zijn.

De omvang en de ouderdom van een *organisatie* bieden eveneens gelegenheid, zij het alleen *indirect*, bijvoorbeeld via vertrouwen: grote ondernemingen die al jaren bestaan wekken vertrouwen waardoor de klant minder alert is op eventuele malversaties. De structuur van een organisatie biedt *directe* criminogene mogelijkheden. Wij zien voorbeelden van organisaties die zodanig zijn opgezet dat verschillende afdelingen geen zicht hebben op elkaars (illegaal) handelen. Van belang is ook de mate waarin een organisatie pathologische kenmerken vertoont: achterstallig onderhoud, technische mankementen en verstopte informatiekanalen kunnen direct gelegenheid bieden aan strafbaar handelen. Voor sommige auteurs staat een overtredende, pathologische organisatie gelijk aan een berekenende en amorele organisatie. Dat beeld herkennen wij niet.

Ook functionarissen en de functie of positie die zij bekleden bieden mogelijkheden voor organisatiecriminaliteit. De geanalyseerde casussen laten voorbeelden zien van functionarissen¹⁴⁵ die door hun onkunde, hun beperkte deskundigheid, hun desinteresse of door hun apathische opstelling criminaliteit bevorderen. Voorbeelden van criminogene functies of posities treffen wij aan bij verdachten die dagelijks in contact komen met grote sommen geld,

¹⁴⁵ Het betreft hier zowel verdachten als functionarissen die niet als verdachte zijn aangemerkt.

die een belangrijke vertrouwenspositie bekleden of die in een positie verkeren waarin vele stromen informatie samenkomen.

Naast het 'product/de dienst' en de 'organisatie' zien wij een criminogene gelegenheidsstructuur in de *economische omgeving* van onze verdachten. Handelspartners van verdachten, zoals leveranciers en afnemers, spelen een belangrijke faciliterende rol. Door gelijkgestemde belangen of een (te) geringe kritische opstelling bieden zij de verdachten de gelegenheid tot organisatiecriminaliteit.

Ook de *maatschappelijk omgeving*, in het bijzonder de overheid speelt een rol in gelegenheidsstructuren voor organisatiecriminaliteit. Dit betekent uiteraard niet dat de overheid daadwerkelijk aanzet tot regelovertreding. Het betekent wel dat haar handelen – evenals het handelen van bijvoorbeeld slachtoffers van organisatiecriminaliteit – niet in alle gevallen regelnaleving bevordert. In hoofdstuk 4 behandelden wij hiervan drie aspecten: soms verzuimt de overheid haar handhavende taken, is haar capaciteit ontoereikend en realiseert zij zich niet tijdig de consequenties van haar regels en haar beleid. Zoals uit het onderzoeksmateriaal blijkt kan het gevolg hiervan zijn dat (overtredende) organisaties de overheid niet langer serieus nemen. In die gevallen laat de overheid zich een kans ontnemen om bijvoorbeeld via *compliance*-regelingen naleving te bevorderen.

Hoofdstuk 4 sloot af met de belangrijke conclusie 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. In het geval van overtredende overheden zijn de oorzaken van organisatiecriminaliteit vooral intern van aard. Zij benutten vooral de criminogene kansen die de eigen organisatie en (andere) handhavers hen bieden. De economische omgeving – die private organisaties de gelegenheid biedt voor regelovertreding – is voor overheden van ondergeschikt belang. Daarnaast valt op dat overtredende overheden zich hoofdzakelijk door kostenbesparing laten motiveren en dat zij – zoals gebruikelijk bij verdachte private organisaties – zelden verwijzen naar de 'mores van het vak'. Verdachte overheden neutraliseren voornamelijk hun strafbaar gedrag door de verantwoordelijkheid daarvoor af te schuiven en door te ontkennen dat hun handelen schadelijke gevolgen heeft. In veel gevallen is ook hun houding opvallend: zij laten zich door (andere) autoriteiten geenszins de les voorschrijven. Die houding lijkt meer typerend voor verdachte overheden dan voor private verdachten.

In hoofdstuk 5 was de aandacht gericht op de aanpak van organisatiecriminaliteit. Het eerste deel van dat hoofdstuk liet de literatuur en respondenten aan het woord over de beste aanpak. Die ideeën – die de opmaat vormden tot onze visie op de aanpak van het probleem – laten wij hier verder achterwege. Het tweede deel belichtte onze visie en beantwoordde de derde onderzoeksvraag: welke mogelijke implicaties hebben de onderzoeksresultaten voor de preventie en bestrijding van organisatiecriminaliteit. In paragraaf 6.2 gaan wij hier verder op in.

6.2 Aanbevelingen en discussie

In het tweede deel van hoofdstuk 5 bespraken wij mogelijke implicaties van de onderzoeksresultaten voor de aanpak van organisatiecriminaliteit. Dat deden wij aan de hand van acht kenmerken van deze vorm van criminaliteit: massaliteit, collectiviteit, veelkleurigheid, dynamiek, morele ambivalentie, de rechtspersoon als dader, de overheid als dader en criminogene gelegenheidsstructuren. Samengevat pleit dat hoofdstuk voor een selectieve, flexibele aanpak en een hybride, consequente en op doelgroepen afgestemde handhaving die zich bij voorkeur richt op het voorkomen en inperken van criminogene gelegenheidsstructuren. Om cognities en attitudes ten aanzien van organisatiecriminaliteit te veranderen doen wij de aanbeveling om een ethisch debat te entameren tussen overheid en burgers over de (on)toelaatbaarheid en strafwaardigheid van gebruikelijk handelsgedrag. Daarnaast merken wij op dat het voor de aanpak van organisatiecriminaliteit relevant is dat de overheid erkent dat ongehoorzaamheid van normovertreders soms (nog) onvermijdelijk is, zonder dat dit overigens betekent dat de overheid met zich laat sullen. In veel gevallen zal juist een meer dwingende overheidsbemoediging noodzakelijk zijn. Daarnaast is voor het bevorderen van regel naleving door organisaties een beroep op burgerschap van direct betrokkenen en derde belanghebbenden van het grootste belang. Ook merken wij op dat het instrument van publiciteit – niet zozeer gericht op straffen maar op het accentueren van normen en het stimuleren van informele sociale controle – voor het voorkomen en het bestrijden van organisatiecriminaliteit onmisbaar is. Deze gedachten werken wij in onderstaande verder uit.

Gelegenheidsstructuren

Organisatiecriminaliteit heeft een bijzondere aard, maar is ook heel gewoon. Haar massaliteit maakt het tot een vorm van veelvoorkomend gedrag. In combinatie met de beperkte handhavingscapaciteit impliceert dit dat de beste aanpak een handhaving is die prioriteiten stelt en selectief is. Een aan massaliteit gerelateerd kenmerk van organisatiecriminaliteit betreft haar criminogene gelegenheidsstructuren. Als implicatie voor de handhaving volgt hieruit dat de overheid zich selectief zou moeten richten op het inperken van die structuren. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat de opsporing alert is op criminogene kenmerken van producten en diensten. Op zich kan de overheid weinig aan die kenmerken doen, uitgezonderd wellicht de mate waarin producten subsidiabel en diensten ‘mengbaar’ zijn. Maar het vaststellen van criminogene kenmerken, en meer in het algemeen risicoanalyses kunnen wel als basis dienen voor een strategisch (opsporings)beleid. Op het terrein van risicoanalyses heeft Justitie inmiddels initiatieven ontplooid die in de lijn liggen van deze aanbeveling (denk bijvoorbeeld aan het risicomodel ‘de tafel van 11’¹⁴⁶).

¹⁴⁶ De Tafel van elf is in samenwerking met D. Ruimschotel ontwikkeld door de Inspectie voor de rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie (Inspectie voor de rechtshandhaving, 1994). Zie voor een toelichting op dit instrument Coolsma e.a., 1999, pp. 34-36.

Een van de belangrijkste conclusies van dit rapport is dat de wettige economische omgeving vele kansen biedt om organisatiecriminaliteit te plegen. Het is bekend dat ook de georganiseerde criminaliteit van haar wettige omgeving profiteert. De faciliterende rol van de wettige economische omgeving is het punt waar georganiseerde criminaliteit en organisatiecriminaliteit elkaar benaderen en soms – zoals dit rapport illustreert – overlappen. Voor de overheid schuilt hierin de mogelijkheid voor een gecombineerde aanpak: de preventie en bestrijding van beide vormen van criminaliteit is gebaat bij een overheid die haar vizier richt op criminogene gelegenheidsstructuren binnen de wettige economische samenleving. Daarbij moet zij haar blikveld niet beperken tot ons land. Want evenmin als legaal ondernemerschap houdt organisatiecriminaliteit halt voor de grens van Nederland.

Een flexibele, hybride en consequente handhaving

Organisatiecriminaliteit kent een veelkleurig palet: het betreft een zeer omvangrijk probleemveld en doet zich voor in vele gedaanten. De oorzaken ervan zijn evenmin eenvormig. Het ontstaat door een tijd-, plaats- en (rechts)persoonsgebonden mix van kunnen en willen. Gelegenheidsstructuren voor strafbaar handelen, drijfveren en neutralisaties veranderen doorlopend. De onwillige verdachte van gisteren, is de onkundige verdachte van vandaag. 'Nu' kent andere criminogene mogelijkheden dan 'morgen'. Organisatiecriminaliteit is allerm minst een aanstuurbare en statische eenheid. Het is een dynamisch en veelkoppig verschijnsel.

Hieruit volgt dat het streven naar een algemene en statische handhavingsstrategie niet reëel is. Een keuze voor straffen óf onderhandelen is dat evenmin. De aanpak van organisatiecriminaliteit kan – gegeven haar aard – geen dichotoom vraagstuk zijn. De aard van organisatiecriminaliteit vraagt om een flexibele en hybride aanpak. Onder een hybride aanpak verstaan wij een coöperatieve aanpak die geflankeerd wordt door 'de stok van het recht'. 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. Dwang zou noodzakelijk kunnen zijn in die situaties waarin de onwil van gereguleerden regelnaleving frustreert. Die situatie treffen wij zelden aan. Toch pleiten wij voor een meer dwingende overheidsbemoeyenis: niet omdat overtreders hoofdzakelijk onwillig zijn om regels na te leven maar omdat handhavers soms te afwachtend zijn en daardoor hun vermogen om regelnaleving te bevorderen onvoldoende benutten. Een meer dwingende overheidsbemoeyenis betekent dat repressie een minder afwachtende rol moet worden toebedacht. Het betekent ook dat handhaving consequent moet zijn.

Ook met het oog op zelfregulering is een meer dwingende overheidsbemoeyenis van belang: 'corporate ethics' en 'corporate governance' vereisen een zichtbare overheid. Zelfevaluatie van organisaties – als voorwaarde voor zelfregulering en -normering – staat of valt met de mate waarin externen adequaat reageren op hun (onwettige) gedrag. Voor het opstellen van eigen normen is een normatief kader noodzakelijk; – evenals overigens voor het voorkomen van eigenrichting. Door meer dwang, in het bijzonder door het accentueren van haar normen kan de overheid in dat kader voorzien. In

aansluiting hierop en bij wijze van discussiepunt stellen wij hier de vraag of zelfnormering, en in het bijzonder inspanningen van organisaties om ethisch en maatschappelijk verantwoord te ondernemen tekenend zijn voor de kwaliteit van het moderne ondernemerschap of voortkomen uit een conjunctuur waarbij de overheid steeds vaker een beroep doet op de zelfredzaamheid van burgers. Is zelfnormering noodzaak? Een bevestigend antwoord dringt zich op wanneer de handhavende overheid allengs minder van zich laat zien en van zich laat spreken.

Om nog een andere reden is een dwingender overheidsbemoeienis van belang. Door meer repressie kan de overheid direct inspelen op een belangrijk aspect van organisatiecriminaliteit: een moreel ambivalente houding. 'Dat moet kunnen', denken sommigen van bepaalde vormen van organisatiecriminaliteit. Door het accentueren van normen kan de overheid tegenwicht bieden aan het ontstaan van rationalisaties die het strafbaar gedrag neutraliseren. Zij kan daardoor het kunnen en willen van (potentiële) daders direct beïnvloeden. Ook de inbreng van derde belanghebbenden is hierbij relevant. Zij kunnen een sociaal drukmiddel zijn om een ambivalente houding te heroverwegen en neutralisaties te ontkrachten. In die context wijzen wij in hoofdstuk 5 op het vermogen tot zelfreiniging van branches, beroepsgroepen et cetera. Daar merkten wij op dat de overheid dit vermogen onder meer kan bevorderen door normen te verduidelijken en te accentueren, maar bovenal door het entameren van een op attitudes en cognities gericht ethisch debat over het doel van handhaving en de (on)toelaatbaarheid en strafwaardigheid van gebruikelijk handelsgedrag van organisaties. 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 internationale en beweeglijke aspect leidt ertoe dat ook de aanpak van organisatiecriminaliteit vraagt om een internationale oriëntatie en morele herordening.

De rol van direct betrokkenen en derde belanghebbenden

Organisatiecriminaliteit kenmerkt zich ook door collectiviteit: doorgaans duidt organisatiecriminaliteit op collectief gedrag, kent het een collectief slachtofferschap en richt het schade aan aan collectieve goederen. Collectiviteit betekent ook dat velen weet hebben van strafbaar handelen.

De economische en sociaal maatschappelijke omgeving van (potentiële) daders kan een belangrijke informatiebron zijn voor de preventie en opsporing van organisatiecriminaliteit. Wij zien dat (vooral) de economische omgeving niet zo 'gesloten' is als wel eens wordt verondersteld. Zoals blijkt uit de aanleidingen tot (opsporings)onderzoeken kan zij de opsporing attenderen. Ook het gegeven dat organisatiecriminaliteit veelal in gemeenschap wordt gepleegd biedt de opsporing kansen. Evenals bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit zou het vizier van de opsporing zich kunnen richten op wettige organisaties of personen die belang hebben bij regelovertreding en daardoor de daders faciliteren, maar evenzeer een bedreiging voor hen vormen. Daarbij kan men bijvoorbeeld denken aan leveranciers of afnemers van criminogene producten of diensten.

Voor de preventie van organisatiecriminaliteit is ook van belang dat de omgeving over allerhande informatie beschikt betreffende handelsgebruiken,

knelpunten en de conjunctuur van de markt. De materiedeskundigheid – datgene waaraan menig handhaver behoefte heeft – ligt er voor het oprapen. De smoezen en neutralisaties die de omgeving hanteert kunnen de overheid attenderen op normvervaging en kunnen zo de overheid influisteren welke norm een bevestiging behoeft.

Van belang is ook het slachtoffer. In hoofdstuk 3 stellen wij dat de daders van organisatiecriminaliteit zich amper zullen laten weerhouden door hun slachtoffers. Het diffuse slachtofferschap van organisatiecriminaliteit voorkomt dat informatie die van belang is voor handhaving de overheid ter ore komt. Het is denkbaar dat bepaalde voorzieningen – een klachtenlijn, -commissies, of voorzieningen waarbij de overheid potentiële slachtoffers actief benadert – eraan kunnen bijdragen dat signalen van slachtoffers bij de overheid ‘doorkomen’.

Slachtoffers zijn niet alleen een belangrijke informatiebron. Ook kunnen zij – evenals een groter publiek – direct invloed uitoefenen op potentiële daders. Het is aannemelijk dat daders door een sociale morele druk hun problemen anders oplossen en zich zo laten weerhouden van het plegen van strafbare feiten. In ieder geval kan een kritische en mondige omgeving de mogelijkheid van daders om hun daden moreel te rechtvaardigen inperken. Een kritisch publiek voorkomt bovendien dat zij bijvoorbeeld door het kopen van bepaalde producten of diensten kansen creëert voor organisatiecriminaliteit. Een voorwaarde is uiteraard wel dat de omgeving delicten afkeurt en dat ook kenbaar maakt. Dat is gegeven de vele criminogene kansen die wij in hoofdstuk 4 bespraken nu veelal niet het geval. Een van de Nederlandse ‘iconen’ van organisatiecriminaliteit, de Van der Valk-zaak, laat zien dat het publiek er geen kroket minder om eet nadat bekend is geworden dat de onderneming strafbare feiten heeft gepleegd. Voor de overheid betekent dit dat zij nog een lange weg te gaan heeft voordat zij door het verduidelijken en accentueren van normen een moreel ambivalente houding ten aanzien van organisatiecriminaliteit kan ombuigen naar gezamenlijk gedragen normen en waarden. Vooral in het geval van ‘zachte’ normen of in het geval waarin de overtredende organisatie alles in het werk stelt om via publiciteit de normale aard van haar handelen te benadrukken, is dat geen eenvoudige opgave. Maar ook daarbij kan de omgeving hulp bieden. Door het (eerder genoemde) entameren van een ethisch debat gericht op het veranderen van cognities en attitudes kan de overheid via het publiek bevorderen dat er eensgezindheid ontstaat over de grenzen van ‘zachte’ normen en dat er binnen bedrijfstakken overeenstemming komt over het afkeurenswaardige karakter van bepaalde handelsgebruiken. Zoals eerder opgemerkt kan de overheid zo het zelfreinigend vermogen van organisaties en bedrijfstakken bevorderen (denk bijvoorbeeld aan certificering), mits zij voorziet in een duidelijk standpunt omtrent gebruiken die onaanvaardbaar zijn. Van belang hierbij is dat het publiek zich realiseert dat ook zij slachtoffer is of kan worden. Inzicht in en het aanschouwelijk maken van de schadelijke gevolgen van organisatiecriminaliteit zijn voor de preventie ervan dan ook onontbeerlijk. Publiciteit is hierbij het instrument bij uitstek.

Samengevat betekent bovenstaande 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. Dit impliceert vooral een beroep op burgerschap: de overheid 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.

Het belang van positieve en negatieve publiciteit

In hoofdstuk 5 spraken wij de verwachting uit dat publiciteit in het geval van organisatiecriminaliteit vele kansen biedt tot het beïnvloeden van (onwettig) gedrag door organisaties. De reden ligt voor de hand: wanneer het strafbaar handelen van een wettige handelsonderneming in de openbaarheid wordt gebracht kan dat de reputatie van de onderneming beïnvloeden. Publiciteit kan het imago van de wettige ondernemer, alsook van bestuurders schaden. Criminaliteit en succesvol wettig ondernemerschap laten zich slecht met elkaar verenigen. In het geval van een onwettige ondernemer, bijvoorbeeld een drugshandelaar is de relatie tussen imago en criminaliteit van een heel andere orde.

Een goed, dat wil zeggen niet-crimineel imago van een wettige organisatie is een kostbaar bezit. Publiciteit over strafbaar handelen kan via de reacties van de economische en sociaal maatschappelijke omgeving oorzaken van organisatiecriminaliteit tegen gaan. Het is een van de weinige middelen die van invloed kan zijn op de motieven van organisaties om strafbare feiten te plegen: het bereiken van organisatorische doelen. De sociaal morele druk van de omgeving om wettig te handelen kan (overtredende) organisaties aanzetten tot zelfevaluatie. Een publiek, dat zich door publiciteit kritisch opstelt kan het handelen van organisaties frustreren. Daardoor kunnen organisaties zich gedwongen voelen om hun doelstellingen of de manier waarop zij die denken te bereiken te herzien. Ook kan publiciteit de kansen voor criminaliteit indirect verkleinen. Een door publiciteit besmet blazoen kan wettige handelspartners infecteren. Zij zullen er alles aan doen om dat te voorkomen. In het ideale geval betekent dit dat zij afzien van handelsrelaties met overtredende organisaties.

Publiciteit kan handelsbetrekkingen frustreren. Daarnaast kan publiciteit invloed hebben op de mate waarin organisaties hun strafbaar gedrag kunnen rechtvaardigen. Het via publiciteit accentueren van de norm – ‘dit is strafbaar’ – kan een moreel ambivalente houding en het ontstaan van neutralisaties tegen gaan.

Publiciteit, en meer in het algemeen communicatie tussen overheid, bedrijfsleven en derde belanghebbenden is van groot belang voor de preventie en bestrijding van organisatiecriminaliteit: communicatie om wet- en regelgeving te ontwerpen, om regels en sancties te verduidelijken en te benadrukken, om weet te krijgen van elkaars rivaliserende beelden van organisatiecriminaliteit, om bedrijfstakken tot zelfreiniging aan te zetten, om de schadelijke aard van organisatiecriminaliteit te illustreren, om opsporingsinformatie te verkrijgen, om slachtoffers een stem te geven, om de weer-

baarheid van potentiële slachtoffers te optimaliseren en – niet in de laatste plaats – om de gemeenschappelijkheid van belangen te benadrukken.

Publiciteit is een machtig middel, maar de inzet ervan is niet zonder problemen. Wanneer een publicatie over strafbare feiten de nadruk legt op straffen, in de zin van leedtoevoeging, ontstaat er een ongewenste situatie als ook anderen dan de handhavende overheid dat middel hanteren. Straffen is immers het exclusieve terrein van de overheid. Maar de mogelijkheden van de (strafrechtelijke) overheid om publiekelijk te straffen zijn beperkt. Het Wetboek van Strafrecht biedt de mogelijkheid dat een rechter het openbaar maken van de rechterlijke uitspraak als bijkomende straf oplegt. Maar in de praktijk is deze bepaling – op een uitzondering na¹⁴⁷ – een dode letter. Daarnaast zijn uiteraard de zittingen openbaar, maar in principe is het opleggen van een crimineel stigma in strijd met de strafrechtelijke beginselen. Publicatie als voorwaarde bij een transactie – een middel dat het Openbaar Ministerie onder meer in het geval van vermeende milieudelicten wel eens benut – biedt meer mogelijkheden. In dat geval is publicatie geen straf maar richt het zich op

het attenderen van de economische en sociaal maatschappelijke omgeving van de verdachte. Het kan daardoor bevorderen dat direct betrokkenen en derde belanghebbenden zich kritisch opstellen. Uiteraard kan de verdachte dat opvatten als een stigmatiserende straf – een kritisch publiek kost hem wellicht omzet -, maar formeel is hiervan geen sprake. De transactie met als voorwaarde een persbericht kan de preventie en bestrijding van organisatie-criminaliteit goede diensten bewijzen. Bij wijze van discussiepunt stellen wij hier de vraag in hoeverre publiciteit als voorwaarde bij een transactie strijdig is met het terughoudend persbeleid van het Openbaar Ministerie zoals de voorzitter van het college van procureurs-generaal dat naar aanleiding van de ‘Clickfondszaak’ voorstaat?¹⁴⁸

De wettelijke mogelijkheid om publiciteit als straf te hanteren is beperkt en – gezien de aard van organisatiecriminaliteit – van ondergeschikt belang. Meer van belang is dat het publiek gestimuleerd wordt om haar afkeuring te laten blijken. Ook hier doet zich een probleem voor. Wanneer publiciteit gericht is op het beïnvloeden van de sociaal maatschappelijke opinie is er de kans dat de ‘terreur’ van publiciteit naast gewenste effecten ook ongewenste schade aanricht. Bovendien kan publieke stemmingmakerij verworden tot ‘trial by the media’. In dat geval ondermijnt publiciteit ons met waarborgen omklede rechtssysteem. In dat licht is een zorgvuldig en terughoudend publicatiebeleid zeker aanbevelingswaardig. Maar belangrijker is het moment waarop van dergelijk beleid sprake moet zijn: wanneer het Openbaar Ministerie een publicatie over (vermeende) strafbare feiten reserveert voor het moment dat de zaak is afgedaan blijft de kans op schade beperkt en

¹⁴⁷ Onlangs heeft een rechtbank deze uitzonderlijke straf opgelegd aan een verdachte die het Openbaar Ministerie van oplettingspraktijken verdacht (Trouw, *Vonnis tegen beruchte oplichter wekt verbazing*, 2 augustus 2001, p. 4).

¹⁴⁸ Zie onder andere Trouw, *Openbaar Ministerie gaat arrestaties een tijdje stilhouden*, 9 juli 2001, p. 3.; het Algemeen Dagblad, *Justitie houdt pers op afstand*, 9 juli 2001, p. 5; de Volkskrant, *OM gaat pers minder informeren*, 9 juli 2001, p. 2.

hanteerbaar terwijl het publiek toch kan worden aangesproken op een kritischer houding. Wij pleiten dan ook voor een verlate vorm van publiciteit.

Overtredende overheden

Een ander kenmerk van organisatiecriminaliteit betreft de verdachten: de dader is doorgaans een *rechtspersoon* en ook *publieke organisaties* kunnen verdachte zijn.

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. Ook in dat licht is het instrument van (negatieve en positieve) publiciteit van groot belang.

Wij constateren dat publieke en private organisaties van elkaar verschillen wat betreft de oorzaken van organisatiecriminaliteit. De aanpak van overtredende overheden verdient dan ook apart de aandacht.

In hoofdstuk 4 concludeerden wij dat in het geval van overtredende overheden de oorzaken vooral intern van aard zijn: zij benutten kansen die de organisatie hen biedt en kansen die voortvloeien uit hun relatie met handhavers. In belangrijke mate laten zij zich motiveren door kostenbesparing en gevoelens van onaantastbaarheid. Zij neutraliseren hun onwettig handelen door de verantwoordelijkheid ervoor af te schuiven en de schadelijkheid ervan te ontkennen. De aanpak van overtredende overheden zal zich vooral op die criminogene factoren moeten richten. Dat betekent dat een aanpak die zich richt op de economische en maatschappelijke omgeving (uitgezonderd de overheid) – een aanpak die wij aanbevelen voor private organisaties – van ondergeschikt belang is. De aanpak dient zich vooral te richten op de overtredende organisatie zelf.

De vraag is wie de aangewezen handhaver is om een dergelijke aanpak met succes toe te passen. Het tweedelijns toezicht heeft hierin uiteraard een taak, maar zoals wij in dit rapport beschrijven laat de daadkracht van (bestuurlijke) handhavers wel eens te wensen over. Bestuurlijke handhavers bieden bestuurlijke organisaties daardoor (indirect) kansen tot regelovertreding. Een consequente handhaving is een aanbeveling die dus ook geldt in het geval van overtredende overheden.

Daarnaast is het gezien de maatschappelijke verantwoordelijkheid die zij dragen niet overdreven om te verwachten dat overtredende overheden, veelal gemeenten, er zelf zorg voor dragen dat kansen voor regelovertreding tot een minimum worden beperkt. Wij onderstrepen hier het belang van een waakzaam college van burgemeester en wethouders alsook van gemeentelijke directeurs en afdelingshoofden.

Wij constateren dat overtredende bestuurlijke overheden zich in de bestudeerde gevallen slechts moeizaam door (andere) bestuurlijke handhavers laten reguleren, althans voor zover het regelovertreding van milieuwetgeving door bestuurlijke overheden betreft. Strafrechtelijke handhaving is in dat geval een reële optie. Ook in het kader van zelfschoning van overheden kan het strafrecht een rol vervullen. Het strafrecht kan voorzien in een (extern) normatief kader dat voor bestuurlijke overheden als leidraad kan dienen bij het formuleren van huisregels, ofwel de publieke tegenhanger van 'corporate

ethics'. De strafrechtelijke overheid kan door haar signaalfunctie bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten stimuleren om publieke varianten van 'corporate governance' te bevorderen. Noodzakelijk daarvoor is wel dat het Openbaar Ministerie de vervolging van lagere overheden niet schuwt. De vervolging van lagere overheden geeft haar immers de mogelijkheid om normen te accentueren en neutralisaties te ontzenuwen.

Summary

Organizational crime: its nature, its causes and the way to handle it

This report contains the results of a study into organizational crime. We define organizational crime as the criminal behaviour within a lawful organization of which the offender is not the initial victim and in the course of which the offender makes use of the features or the resources of the organization.

To prevent and combat organizational crime knowledge of the nature and causes of this phenomenon is essential. Recently the Dutch government came to the conclusion that in The Netherlands there is a need for more empirical knowledge of organizational crime. As a result of this conclusion we started a research project on organizational crime to construct a basis for tailor-made enforcement strategies.

In the first chapter of this report we examine the research questions and methods. We explore the background, the objectives and the implications of this study. In behalf of this study we collected data on 41 cases of organizational crime and interviewed lawyers as well as representatives of the criminal justice system. A study of literature on the subject of corporate, governmental, organizational and other forms of white-collar crime completed this research.

The second chapter defines more closely the problem of organizational crime and presents a theoretical model on the basis of which we collected and analysed the research data. This model explains organizational crime by means of three closely related factors: drives, neutralizations and opportunities to commit criminal behaviour.

Chapter three deals with the first research question: what is the nature of organizational crime? We confront our data on features of offenders and crimes with stereotype images of offenders and their deeds. Among other things we conclude that our offenders rarely resemble the typical image of a calculated person. Contrary to the image of organizational crime as a non-violent crime we conclude that organizational crime and violence are not always incompatible.

The second research question is dealt with in chapter four: what are causes of organizational crime? Here we describe the drives (thoughts and feelings) of our offenders, their use of typical neutralizations and the opportunities they seize to commit their crimes. An important conclusion is that there are differences between private and public organizations when it comes to the causes of organizational crime.

The way to handle organizational crime is the subject of chapter five. Here we explore the implications of the research results for public policy (the third research question). The first part of this chapter gives an overview of enforcement strategies suggested by others (authors/researchers, lawyers and representatives of the criminal justice system). The second part abstracts our research findings and highlights eight partly connected typical aspects of organizational crime: massiveness, collectivity, multiplicity, dynamics, moral ambivalence, multileveled criminal opportunities, the offender as a legal entity and the offender as a public organization. Based on these aspects we formulate eight characteristics of a tailor-made enforcement strategy. We recommend a selective, flexible, hybrid and consequent enforcement, which differentiates between target groups and focuses on the prevention and minimalizing of criminal opportunities. We impose a government that won't be trifled with. At the same time that government should recognize that enforcement is compulsory selective and that the empowerment of all those concerned – especially the empowerment of public interest groups – is vital to prevent and combat organizational crime.

Chapter six summarizes the most important findings of this study. We deal in depth with some of our recommendations. Among other items we discuss the pros and cons of publicity as an instrument to promote compliance with the law by organizations. We also emphasize the importance of criminal enforcement strategies (deterrence) in the case of public organizations in breach of the law. This last chapter stresses the impact of international aspects of organizational crime, and as a result, the importance of an international oriented public policy to prevent and combat organizational crime.

Literatuur

Arlacchi, P.

Mafia business: the mafia ethic and the spirit of capitalism
Londen, Verso, 1986

Atkinson, R.L., R.C. Atkinson, E.R. Hilgard

Introduction to psychology
New York, Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1983

Barlow, H.D.

From fiddle factors to networks of collusion; charting the waters of small business crime.

Crime, law and social change, jrg. 20, nr. 4, 1993, pp. 319-338

Barnett, H.C.

Corporate capitalism, corporate crime
Crime and Delinquency, jrg. 27, nr. 1, 1981, pp. 4-23

Becker, H.S.

Outsiders
New York, The Free Press, 1963

Benson, M.L.

Denying the guilty mind; accounting for involvement in a white-collar crime
Criminology, jrg. 23, nr. 4, 1985, pp. 583-607

Benson, M.L.

Denying the guilty mind; accounting for involvement in a white-collar crime.
In: S. Henry, W. Einstadter (red.), *The criminology theory reader*
New York, New York University Press, 1998, pp. 247-264

Benson, M.L., F.T. Cullen

The special sensitivity of white-collar offenders to prison; a critique and research agenda

Journal of Criminal Justice, jrg. 16, nr. 3, 1988, pp. 207-215

Berg, E.A.I.M. van den (red.)

De markt van misdaad en milieu; deel I en II
Den Haag, WODC, 1995a

Berg, E.A.I.M. van den

Enforcement of environment laws; boundaries of tailor-made enforcement
Den Haag, WODC, 1995b (lezing t.b.v. ASC annual meeting, Boston, november 1995)

Berg, E.A.I.M. van den, R.J.J. Eshuis

Grote strafrechtelijke milieu-onderzoeken
Arnhem, Gouda Quint, 1996
Onderzoek en beleid, nr. 152

Berghuis, A.C., C.H. Brants, H.M. Willemse (red.)

Witteboorden criminaliteit. Bundel naar aanleiding van het op 18 en 19 mei 1984 te Amsterdam gehouden gelijknamige congres
Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1984

Blankenship, M.B. (red.)

Understanding Corporate criminality
New York/Londen, Garland Publishing, Inc., 1993

Block, A.A., T.J. Bernard

Crime in the waste oil industry
Deviant Behaviour, jrg. 9, nr. 2, 1988, pp. 113-129

Bonger, W.A.

Criminality and economic conditions
Bloomington, Indiana University Press, [1905] 1969

Bosworth-Davies, R., G. Saltmarsh

Definition and classification of economic crime. In: J. Reuvid (red.), *The regulation and prevention of economic crime internationally*
Londen, Kogan Page, 1995

Box, S.

Power, crime and mystification
Londen, Tavistock, 1983

Braithwaite, J.

Criminological theory and organizational crime
Justice Quartely, jrg. 6, nr. 3, 1989, pp. 333-358

Braithwaite, J.

Transnational regulation of the pharmaceutical industry
The Annals of the American Academy of Political and Social Science, jrg. 525, nr. 1, 1993, pp. 12-31

Braithwaite, J., T. Makkai

Trust and compliance
Policing and Society, jrg. 4, nr. 1, 1994, pp. 1-12

Brants, C.

The King can do no wrong. Daderschap, feitelijk leidinggeven en de staat
Delikt en Delinkwent, jrg. 26, nr. 6, 1996a, pp. 509-532

Brants, C.

The king can do no wrong; naschrift
Delikt en Delinkwent, jrg. 26, nr. 7, 1996b, pp. 655-659

Brants, C.H.

Wordt vervolgd ... Het Pikmeer II-arrest (HR 6 januari 1998)
Delikt en Delinkwent, jrg. 28, nr. 4, 1998, pp. 318-343

Brants-Langeraar, C.

Over het begrip white collar crime
Tijdschrift voor criminologie, jrg. 23, nr. 5, 1981, pp. 224-235

Brants, Ch.H., K.L.K. Brants

Fraudebewustzijn in Nederland; over de sociale constructie van witteboordencriminaliteit. In: A.C. Berghuis, C.H. Brants, H.M. Willemse (red.), *Witteboorden criminaliteit. Bundel naar aanleiding van het op 18 en 19 mei 1984 te Amsterdam gehouden gelijknamige congres*
Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1984, pp. 53-74

Brants, C.H., K.L.K. Brants

De sociale constructie van fraude
Arnhem, Gouda Quint, 1991

Brants, C.H., H.G. van de Bunt

Witteboordencriminaliteit; een congresverslag

Tijdschrift voor Criminologie, jrg. 26, nr. ¾, 1984, pp. 225-231

Bunt, H.G. van de

Organisatiecriminaliteit

Arnhem, Gouda Quint, 1992 (rede)

Bunt, H.G. van de, P.C. van Duyne

Een beeld van de fraude-aanpak door het OM. In: H.G. van de Bunt, G. de Jonge, H.J. Koops, H.J. Michel (red.), *De macht van het OM; bundel naar aanleiding van het op 17 en 18 december 1982 te Rotterdam gehouden gelijknamige congres*

Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1983, pp. 278-308

Bunt, H.G. van de, W. Huisman

Gehoor geven aan maatschappelijke verwachtingen. Enkele opmerkingen bij de aanpak van organisatiecriminaliteit. In: B. Hessel, P. de Graaf (red.), *Over recht en bedrijfsethiek; pleidooien voor samenwerking*

Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1998, pp. 165-180

Calavita, K., H.N. Pontell

'Heads I win, tails You lose'; deregulation, crime and crisis in the savings and loan industry

Crime and Delinquency, jrg. 36, nr. 3, 1990, pp. 309-341

Calavita, K., H.N. Pontell

'Other's people's money' revisited; collective embezzlement in the savings and loan and insurance industries

Social Problems, jrg. 38, nr. 1, 1991, pp. 94-112

Chambliss, W.J.

Vice, corruption, bureaucracy and power. In: W.J. Chambliss, M. Mankoff (red.), *Whose law? What Order? A conflict approach to criminology*

New York, John Wiley & Sons, 1976, pp. 162-183

Clinard, M.B.

Corporate ethics and crime; the role of middle management

Londen, Sage Publications, 1983

Clinard, M.B., P.C. Yeager

Corporate crime

New York, The Free Press, 1980

Cloward, R.A., L.E. Ohlin

Delinquency and opportunity; a theory of delinquent gangs

Glencoe, The Free Press, 1960

Cohen, S.

Visions of social control; crime, punishment and classification

Oxford, Polity Press, 1985

Coleman, J.W.

The criminal elite

New York, St. Martin's Press, 1985

Coleman, J.W.

Toward and integrated theory of white-collar crime

American Journal of Sociology, jrg. 93, nr. 2, 1987, pp. 406-439

**Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving
(Commissie Michiels)**

Handhaven op niveau

Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998

Coolsma, C., P. van Reenen, M. Wiering

Handhaving in drie stukken. In: Coolsma, C., M. Wiering (red.), *Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht.*

Amsterdam, SISWO, 1999, pp. 13-44

Cornish, D.B., R.V. Clarke (red.)

The reasoning criminal; rational choice perspectives on offending

New York, Springer-Verlag, 1986

Cressey, D.R.

Other people's money; a study in the social psychology of embezzlement

Belmont (Mass.), Wadsworth, 1953

Cressey, D.R.

Other people's money

Montclair, Patterson Smith, 1973

Cressey, D.R.

Restraint of trade, recidivism, and delinquent Neighborhoods. In: J.F. Short Jr. (red.), *Delinquency, crime and society*

Chicago, University of Chicago Press, 1976

Cressey, D.R.

The poverty of theory in corporate crime research. In: W.S. Laufer, F. Adler (red.), *Advances in criminological theory*

New Brunswick/Oxford, Transaction Publishers, 1989, pp. 31-55

Croall, H.

Who is the white-collar criminal?

British Journal of Criminology, jrg. 29, nr. 2, 1989, pp. 157-174

Croall, H

Business offenders in the criminal justice process

Crime, law and social change, jrg. 20, nr. 4, 1993, pp. 359-372

Croall, H.

Business, crime and the community

International Journal of Risk, Security and Crime Prevention, jrg. 3, nr. 4, 1998, pp. 281-292

Cullen, F.T., M.L. Benson

White-collar crime; holding a mirror to the core

Journal of Criminal Justice Education, jrg. 4, nr. 2, 1993, pp. 325-347

Cullen, F.T., B.G. Link, C.W. Polanzi

The seriousness of crime revisited. Have attitudes toward white-collar crime changed?

Criminology, jrg. 20, nr. 1, 1982, pp. 82-102

Daly, K.

Gender and the varieties of white-collar crime

Criminology, jrg. 27, nr. 4, 1989, pp. 769-793

Derksen, M.

Het Pikmeearrest; hoe nu verder?

Modus, jrg. 6, nr. 4, 1997, pp. 8-9

DiMento, J.F.

Criminal enforcement of environmental law. In: G. Geis, P. Jesilow (red.), *White-collar crime*
Newbury Park, Sage Periodicals Press, 1993
The annals of the American academy of political and social science, nr. 525

Doornenbos, D.R.

Kroniek van het straf(proces)recht
Nederlands Juristenblad, jrg. 73, nr. 11, 1998, pp. 489-493

Duyne, P.C. van

Tien jaar fraudebeleid
Justitiële verkenningen, jrg. 9, nr. 3, 1983, pp. 5-59

Duyne, P.C. van

Aard en aanpak van bedrijfsmatige misdaad
Justitiële verkenningen, jrg. 14, nr. 1, 1988, pp. 7-52

Duyne, P.C. van

Organized crime, corruption and power
Crime, law and social change, jrg. 26, nr. 3, 1997, pp. 201-238

Duyne, P.C. van, H. de Miranda

The emperor's clothes of disclosure; hot money and suspect disclosures
Crime, law and social change, jrg. 31, nr. 3, 1999, pp. 245-271

Epstein, J.

Perceived microeconomic necessity of businesses to commit environmental crime. Bijdrage aan *The annual meeting of the ASC*, Boston, 15-18 november 1995
Z.pl., z.uitg., 1995

Ermann, M.D., R.J. Lundman (red.)

Corporate and governmental deviance. Problems of organizational behavior in contemporary society
New York/Oxford, Oxford University Press, 1992

Eshuis, R.J.J., E.A.I.M. van den Berg

Dossier TCR; tien jaar schone schijn
Den Haag, WODC, 1996
Kleine reeks, nr. K43

Evans, S.S., R.J. Lundman

Newspaper coverage of corporate price-fixing
Criminology, jrg. 21, nr. 4, 1983, pp. 529-541

Fisse, B., J. Braithwaite

The impact of publicity on corporate offenders
Albany, State University of New York Press, 1983

Geis, G.

White collar crime; the heavy electrical equipment antitrust cases of 1961. In: M.D. Clinard, R. Quinney (red.), *Criminal behavior systems*
New York, Holt, Rinehart en Winston, 1967

Geis, G.

Deterring corporate crime. In: M.D. Ermann, R.J. Lundman, *Corporate and governmental deviance; problems of organizational behaviour in contemporary society*
New York, Oxford University Press, 1978, pp. 278-296

Geis, G.

The evolution of the study of corporate crime. In: M.B. Blankenship (red.), *Understanding Corporate criminality*
New York/Londen, Garland Publishing, Inc., 1993, pp. 3-28

Goff, C.

Santioning corporate criminals. In: M.B. Blankenship (red.), *Understanding Corporate criminality*
New York/Londen, Garland Publishing, Inc., 1993, pp. 239-262

Grabosky, P., J.B. Braithwaite

Of manners gentle

Melbourne, Oxford University Press, 1986

Grabosky, P., J.B. Braithwaite, P.R. Wilson

The myth of community tolerance toward white-collar crime
Australian and New Zealand Journal of Criminology, jrg. 20, nr. 1, 1987,
pp. 33-44

Gross, E.

Organizational crime; a theoretical perspective. In: D. Denzin (red.), *Studies in symbolic interactionism; volume II*
Greenwich/Connecticut, JAI Press, 1978

Gunningham, N.

Designing sustainable environmental regulation. Bijdrage aan *The Law and Society Meeting*, Toronto, 1-4 juni 1995
z.pl., Australian centre for environmental law, 1995

Hagan, F.E.

The organized crime continuum; a further specification of a new conceptual model
Criminal Justice Review, jrg. 8, nr. 2, 1983, pp. 52-57

Hagan, J., I.H. Nagel, C. Albonetti

The differential sentencing of white-collar offenders in ten federal district courts
American Sociological Review, jrg. 45, nr. 5, 1980, pp. 802-820

Hagan, J., P. Parker

White-collar crime and punishment; the class structure and legal sanctioning of securities violations
American Sociological Review, jrg. 50, nr. 3, 1985, pp. 302-316

Haller, M.H.

Illegal enterprise; a theoretical and historical interpretation
Criminology, jrg. 28, nr. 2, 1990, pp. 207-235

Hansford, E.J.

Corruption and other market distorting activities; causal factors and consequences
Europe 2000, z.jrg., nr. 17, 1998, pp. 42-45

Hawkins, K.

Compliance strategy, prosecution policy, and aunt Sally
British Journal of Criminology, jrg. 30, nr. 4, 1990, pp. 444-466

Hawkins, K.

Enforcing regulation; more of the same from Pearce and Tombs
British Journal of Criminology, jrg. 31, nr. 4, 1991, pp. 427-430

Hendriks, L.E.M., A. de Lange

Strafvervolgning van overheden na het tweede Pikmeer-arrest

Milieu en Recht, jrg. 25, nr. 2, 1998, pp. 41-47

Herbert, C., G.S. Green, V. Larragoite

Clarifying the reach of a general theory of crime for organizational offending; a comment on Reed and Yeager

Criminology, jrg. 36, nr. 4, 1998, pp. 867-883

Heuvel, G.A.A.J. van den

Onderhandelen of straffen; over organisatie-criminaliteit en overheidscontrole

Arnhem, Gouda Quint, 1993

Heuvel, G.A.A.J. van den

Collussie tussen overheid en bedrijf; een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie

Maastricht, Universiteit Maastricht, 1998

Hirschi, T., M. Gottfredson

Causes of white-collar crime

Criminology, jrg. 25, nr. 4, 1987, pp. 949-974

Hirschi, T., M. Gottfredson

The significance of white-collar crime for a general theory of crime

Criminology, jrg. 27, nr. 2, 1989, pp. 359-371

Hoefnagels, G.P.

Witte boordencriminaliteit; opstellen over misdaad en macht

Assen, Van Gorcum, 1981

Huisman, W.

Tussen winst en moraal. Achtergronden van regel naleving en regelovertrading door ondernemingen

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001

Huisman, W., E. Niemeijer

Zicht op organisatiecriminaliteit

Den Haag, Sdu Uitgevers, 1998

Inspectie voor de rechtshandhaving

De eerste stap

Den Haag, Ministerie van Justitie, 1994

Jamieson, K.M.

The organization of corporate crime; dynamics of antitrust violation

Thousand Oaks/Londen/New Delhi, Sage Publications, 1994

Studies in Crime, Law, and Justice, jrg. 11

Johnstone, P.

Serious white collar fraud; historical and contemporary perspectives

Crime, law and social change, jrg. 30, nr. 2, 1999, pp. 107-130

Kagan, R.A., J.T. Scholz

The criminology of the corporation and regulatory enforcement strategies

In: K. Hawkins en J.M. Thomas (red.), *Enforcing regulation*

Boston, Kluwer- Nijhoff, 1984, pp. 67-96

Kamerstukken

Vergaderjaar 2000 – 2001, 27 157

Kamerstukken

Vergaderjaar 2000 – 2001, 27 575

Katz, J.

Cover-up and collective integrity; on the natural antagonisms of authority internal and external to organizations

Social Problems, jrg. 25, nr. 1, 1977, pp. 3-17

Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt

Georganiseerde criminaliteit in Nederland

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1998

Onderzoek en beleid, nr. 173

KLPD, Heijke Marketing en Communicatie Consultants

Wetboek van handhavingscommunicatie

Den Haag, Ministerie van Justitie, 1997

KPMG Forensic Accounting

Complianceprogramma's, een brug tussen preventieve en repressieve rechtshandhaving

Amstelveen, KPMG, 1999

Kuijck, Y. van, A. de Lange

Strafvervolgning van overheden

Opportuun, jrg. 3, nr. 7, 1997, pp. 12-13

Langan, M.

Hidden and respectable; crime and the market. In: J. Muncie, E. McLaughlin (red.), *The problem of crime*

Londen, Sage Publications, 1996, pp. 227-265

Lasley, J.R.

Toward a control theory of white-collar offending

Journal of Quantitative Criminology, jrg. 4, nr. 4, 1988, pp. 347-362

Lemert, E.M.

Human deviance; social problems and social control

New York, Prentice-Hall, 1967

Levi, M.

Regulating fraud. White collar crime and the criminal proces

Cambridge, University Press, 1987

Makkai, T., J. Braithwaite

Criminological theories and regulatory compliance

Criminology, jrg. 29, nr. 2, 1991, pp. 191-220

Makkai, T., J. Braithwaite

The dialectics of corporate deterrence

Journal of Research in Crime and Delinquency, jrg. 31, nr. 4, 1994, pp. 347-373

Meerling

Methoden en technieken van psychologische onderzoek; deel I

Amsterdam/Meppel, Boom, 1981

Meier, R., G. Geis

The psychology of the white-collar offender. In: G. Geis (red.), *On white-collar crime*

Lexington, Lexington, 1982

Merton, R.K.

Social theory and social structure

Glencoe, The Free Press, 1957

Mokhiber, R.

Corporate crime and violence. Big business power and the abuse of the public trust

San Fransisco, Sierra Club Books, 1988/1989

Monahan, J., R.W. Novaco

Corporate violence; a psychological analysis. In: P. Lipsitt, B. Sales (red.), *New directions in psychological research*

New York, Litton, 1980, pp. 3-25

Moore, C.A.

Taming the giant corporation? Some cautionary remarks on the deterrability of corporate crime

Crime and Delinquency, jrg. 33, nr. 2, 1987, pp. 379-402

Nelken, D. (red.)

White collar crime

Aldershot, Dartmouth Publishing, 1994

Neut, J.L. van der, W. Wedzinga

Beperktere immuniteit voor centrale overheden; het Pikmeer II-arrest: de herziene mening van de Hoge Raad

Advocatenblad, jrg. 78, nr. 5, 1998, pp. 257-258

Nijboer, J.F., A.M. de Koning

De vervolging en berechting van overheden; een beknopte analyse van de 'pikmeer'-rechtspraak

Nederlands Juristenblad, jrg. 73, nr. 16, 1998, pp. 732-737

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO)

Inzake Opsporing; enquête opsporingsmethoden, Bijlage VII

Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO)

Inzake Opsporing; enquête opsporingsmethoden, Bijlage X

Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO)

Inzake Opsporing; enquête opsporingsmethoden, Eindrapport

Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996

Passas, N.

Anomie and corporate deviance

Contemporary Crises, z.jrg., nr. 14, 1990, pp. 157-178

Passas, N., D. Nelken

The thin line between legitimate and criminal enterprises; subsidy frauds in the European Community

Crime, law and social change, jrg. 19, nr. 3, 1993, pp. 223-243

Paternoster, R., S. Simpson

Sanction threats and appeals to morality; testing a rational choice model of corporate crime

Law and society review, jrg. 30, nr. 3, 1996, pp. 549-583

Pearce, F., L. Snider (red.)

Corporate crime; contemporary debates

Toronto, University of Toronto Press, 1995

Pearce, F., S. Tombs

Ideology, hegemony, and empiricism. Compliance theories of regulation

British Journal of Criminology, jrg. 30, nr. 4, 1990, pp. 423-443

Pearce, F., S. Tombs

Policing corporate 'skid rows'; a reply to Keith Hawkins
British Journal of Criminology, jrg. 31, nr. 4, 1991, pp. 415-426

Pearce, F., S. Tombs

Realism and corporate crime. In: R. Matthews, J. Young (red.), *Issues in realist criminology*
London, Sage Publications, 1992, pp. 70-101

Perrone, S., K. Polk

To prosecute or not to prosecute work-related fatalities; when seriousness is not the only question. Bijdrage aan *The annual meeting of the ASC*, Boston, 15-18 november 1995

Z.pl., z.uitg., 1995

Peters, T.

Criminaliteit aanpakken is op de eerste plaats 'herstellen'
Tijdschrift voor Criminologie, jrg. 36, nr. 1, 1994, pp. 70-74

Punch, M.

Dirty Business; exploring corporate misconduct, analysis and cases
Sage Publications, London, 1996

Reed, G.E., P.C. Yeager

Organizational offending and neoclassical criminology; challenging the reach of a general theory of crime
Criminology, jrg. 34, nr. 3, 1996, pp. 357-382

Ross, J.I.

Situating the academic study of controlling state crime
Crime, law and social change, jrg. 25, nr. 4, 1998, pp. 331-340

Ruggiero, V.

War markets; corporate and organized criminals in Europe
Social and legal studies, jrg. 5, nr. 1, 1996, pp. 5-20

Ruggiero, V.

Transnational criminal activities; the provision of services in the dirty economies

International Journal of Risk, Security and Crime Prevention, jrg. 3, nr. 2, 1998, pp. 121-129

Savona, E.U.

Social change, organization of crime, and criminal justice systems. In: Ugljesa Zvekic (red.), *Essays on crime and development*
Rome, UNICRI, publicatie no. 36, 1990, pp. 103-117

Schlegel, K., D. Eitle

Sanctioning white-collar crime; a focused look at securities fraud. Bijdrage aan *The annual meeting of the ASC*, Boston, 15-18 november 1995

Shapiro, S.P.

Wayward capitalists; target of the securities and exchange commission
New Haven, Yale University Press, 1984

Shapiro, S.P.

Collaring the crime, not the criminal; reconsidering the concept of white-collar crime

American Sociological Review, jrg. 55, nr. 3, 1990, pp. 346-365

Shover, N., K.M. Bryant

Theoretical explanations of corporate crime. In: M.B. Blankenship (red.), *Understanding Corporate criminality*
New York/Londen, Garland Publishing, Inc., 1993, pp. 141-176

Sieber, U.

Euro-fraud; organised fraud against the financial interests of the European Union

Crime, law and social change, jrg. 30. nr. 1, 1998, pp. 1-42

Simpson, S.S., A.R. Harris, B.A. Mattson

Measuring corporate crime. In: M.B. Blankenship (red.), *Understanding Corporate criminality*

New York/Londen, Garland Publishing, Inc., 1993, pp. 115-140

Sinclair, D.

Self-regulation versus command and control? Beyond false dichotomies

Law and Policy, jrg. 19, nr. 4, 1997, p. 529-559

Slapper, G., S. Tombs

Corporate crime

Essex, Pearson Education Limited, 1999

Smith, D.C.

Paragons, pariahs, and pirates; a spectrum-based theory of enterprise

Crime and Delinquency, jrg. 26, nr. 3, 1980, pp. 358-386

Snellenberg, T. van, R. van de Peppel

Zicht op naleving. In: Coolsma, C., M. Wiering (red.), *Handhaving in stukken.*

Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht.

Amsterdam, SISWO, 1999, pp. 45-74

Snider, L.

Cooperative models and corporate crime; panacea or cop-out?

Crime and Delinquency, jrg. 36, nr. 3, 1990, pp. 373-390

Snider, L.

The regulatory dance; understanding reform processes in corporate crime

International Journal of the Sociology of Law, jrg. 19, nr. 2, 1991, pp. 209-236

Sourbon, P.

Criminologie en strafrechtstheorie. Literatuuroverzicht; ondernemings-criminaliteit

Panopticon, jrg. 13, nr. 1, 1992, pp. 88-96

Steffensmeier, D.

On the causes of 'white-collar' crime; an assesment of Hirschi and Gottfredson's claims

Criminology, jrg. 27, nr. 2, 1989, pp. 345-358

Stone, C.D.

Social control of corporate behavior. In: M.D. Ermann, R.J. Lundman (red.),

Corporate and governmental deviance; problems of organizational behaviour in contemporary society

New York, Oxford University Press, 1978, pp. 243-258

Stotland, E.

White collar criminals

Journal of Social Issues, jrg. 33, nr. 4, 1977, pp. 179-196

Sutherland, E.*White-collar crime*

New York, Holt, Rinehart en Winston, 1949

Sutton, A., R. Wild

Small businesses; white-collar villains or victims?

International Journal of the Sociology of Law, jrg. 13, nr. 3, 1985, pp. 247-259**Swanborn, P.G.***Case-study's; wat, wanneer en hoe*

Amsterdam/Meppel, Boom, 1996

Swigert, V.L., R.A. Farrell

Corporate homicide; definitional processes in the creation of deviance

Law and Society Review, jrg. 15, nr. 1, 1980-81, pp. 161-182**Sykes, G.K., D. Matza**

Techniques of neutralization; a theory of delinquency

American Sociological Review, jrg. 22, 1957, pp. 667-670**Szasz, A.**

Corporations, organized crime, and the disposal of hazardous waste; an examination of the making of a criminogenic regulatory structure

Criminology, 1986, jrg. 24, nr. 1, pp. 1-27**Thornburgh, D.**

The internationalization of business crime

Transnational Organized Crime, jrg. 1, nr. 1, 1995, pp. 23-32**Tonry, M., A.J. Reiss***Beyond the law. Crime in complex organizations*

Chicago, The University of Chicago Press, 1993

Vaughan, D.*Controlling unlawful organizational behavior. Social structure and corporate misconduct*

Chicago, The University of Chicago Press, 1983

Visher, C.A., D. Weisburd

Identifying what works; recent trends in crime prevention strategies

Crime, law and social change, jrg. 25, nr. 28, 1998, pp. 223-242**Waring, E., D. Weisburd, E. Chayet**White-collar crime and anomie. In: F. Adler, W.S. Laufer (red.), *The legacy of anomie theory. Advances in criminological theory*

New Brunswick/Londen, Transaction Publishers, 1995, pp. 207-225

Weisburd, D., S. Wheeler, E. Waring, N. Bode*Crimes of the middle classes. White-collar offenders in the federal courts*

New Haven/Londen, Yale University Press, 1991

Wells, J.T.*Occupational fraud and abuse*

Texas, Obsidian Publishing Company, 1997

Wheeler, S., M.L. Rothman

The organization as a weapon in white collar crime

Michigan Law Review, jrg. 80, nr. juni, 1982, pp. 1403-1426**Wiering, M., C. Coolsma**Introductie. In: C. Coolsma, C., M. Wiering (red.), *Handhaving in stukken.**Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*

Amsterdam, SISWO, 1999

Will, S., H.N. Pontell, R. Cheung

Risky business revisited; white-collar crime and the Orange County bankruptcy

Crime and Delinquency, jrg. 44, nr. 3, 1998, pp. 367-387

Wilson, J.Q., P. Rachal

Can the government regulate itself? In: M.D. Ermann, R.J. Lundman (red.), *Corporate and governmental deviance; problems of organizational behaviour in contemporary society*

New York, Oxford University Press, 1978, pp. 309-322

Witteveen, W.

Staat de overheid boven de wet?

Socialisme en Democratie, jrg. 54, nr. 5, 1997, pp. 205-210

Woonconsument, De

De roulettehypotheek; hypotheek zonder maandlast

De Woonconsument, z.jrg, nr. 3, 2001, p. 10

Zwanenburg, M.A.

Voorbij witteboordencriminaliteit; de criminologische *identiteit*. In: A.C. Berghuis, C.H. Brants, H.M. Willemse (red.), *Witteboorden criminaliteit. Bundel naar aanleiding van het op 18 en 19 mei 1984 te Amsterdam gehouden gelijknamige congres*

Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1984, pp. 23-37

Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter

mr. drs P.J.J. van Voorst Directoraat-Generaal Rechtshandhaving,
Directie Handhaving, Ministerie van
Justitie

Leden

prof. dr. G.A.A.J. van den Heuvel Universiteit Maastricht, vakgroep Strafrecht en Criminologie

mr. A. de Lange Arrondissementsparket Breda, Openbaar Ministerie

mr. J. Lely Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie (voorheen: Directie Preventie-, Jeugd- & Sanctiebeleid), Ministerie van Justitie

W.L. van Peski Project Financieel Rechercheren

prof. dr. mr. M. Pheijffer RA Fiscale Inlichtingen- en OpsporingsDienst, Ministerie van Financiën; Universiteit Leiden, Bedrijfseconomie, Fiscaal Economisch Departement; Nijenrode, CTM

prof. dr. mr. C.D. Schaap Ernst & Young, Forensic Services; Universiteit Leiden, Bedrijfseconomie, Fiscaal Economisch Departement

Bijlage 2 Kwantitatief overzicht van casussen

Schema 1: Aantal geanalyseerde casussen, ingedeeld naar primaire slachtoffer en delict

<u>primaire slachtoffer</u>	<u>aantal casussen</u>
<i>consument:</i>	
- beleggingsfraude	1
- economische delicten: verkoop van ondeugdelijke waar	3
- faillissementsfraude	1
- verzekeringsfraude	1
<i>overheid:</i>	
- belastingfraude	3
- heffingsfraude	2
- restitutiefraude	1
- accijnsfraude	1
- subsidiefraude	1
- ambtelijke corruptie	2
- overtreden Wet tarieven gezondheidszorg	1
- wisselen zonder vergunning	1
<i>(ex-)werknemer:</i>	
- pensioenfraude	1
- delicten betreffende arbeidsomstandigheden	2
<i>handelspartner/concurrent:</i>	
- inkoopfraude	2
- hypotheekfraude	2
- handel met voorkennis	1
- verboden advertenties	2
<i>derde belanghebbenden: volksgezondheid/milieu:</i>	
- onwettig afval opslaan, verwerken	2
- onwettige opslag van chemicaliën	1
- bodemverontreiniging	1
- delicten tegen dieren	1
- illegale invoer van drugsprecursoren	1
- milieudelicten (deelonderzoek 'motieven van overtredende overheden')	7
totaal	41

Bijlage 3 Beschrijving van casussen

Casus 1

Een oliegroothandelaar licht zijn klanten op, overtreedt de IJkwet en de Wet op de accijns, en ontduikt de vennootschap- en omzetbelasting. Hij sjoemelt met ijk meters. Daardoor krijgen nietsvermoedende klanten tien procent minder olie aangeleverd dan waarvoor zij betalen. Ook sjoemelt hij met goedkope partijen olie: hij mengt (hoogbelaste) dieselolie op met (laagbelaste) petroleum. De kwaliteit van de olie laat daardoor regelmatig te wensen over. Door het opmengen kan de verdachte frauderen met het afdragen van accijnzen.

De verdachte zegt dat frauderen noodzakelijk is om zijn bedrijf te laten voortbestaan; hij wil voorkomen dat zijn werknemers op straat komen te staan. Hij fraudeert om verliezen te compenseren en typeert de situatie binnen de oliehandel als 'moordende concurrentie'.

In het algemeen is de verdachte wars van alle vormen van regelgeving en is hij niet gevoelig voor het corrigerend optreden van de overheid: na zijn veroordeling zet de verdachte de illegale praktijken onveranderd voort. Opmerkelijk daarbij is dat het vijf jaar duurt – en pas nadat de overheid hierover was getipt door een voormalig handlager van de hoofdverdachte – voordat de overheid hem wederom ter verantwoording roept. Omdat toezicht en controle ontbreken kan de verdachte in de tussenliggende periode ongestoord illegaal handelen.

De oliehandel staat erom bekend dat het een 'schimmige' markt is waarbinnen veel fraude wordt gepleegd. Doordat de markt bevolkt wordt door veel kleinhandelaren en makelaars is het welhaast onmogelijk om de gang van een partij olie van grootleverancier naar kleingebruiker te volgen. De omvangrijke tussenhandel biedt legio mogelijkheden tot versluiering en fraude.

Casus 2

Een groot op- en overslagbedrijf overtreedt vaak de Arbeidsomstandighedenwet. De werknemers van dit bedrijf, die overigens zeer risicovol werk verrichten, zijn regelmatig het slachtoffer van een ongeval. Deze variëren van een beknelde duim tot ongevallen met een dodelijke afloop. Ongeveer elke week gebeurt er een ongeluk. Vallend materieel richt ook schade aan aan goederen van derden.

Dit (risicovolle) bedrijf heeft wel degelijk aandacht voor veiligheid: het heeft reeds vele miljoenen guldens geïnvesteerd in veiligheidsbevorderende maatregelen zoals vangnetten, hekwerken en veiligheidstrainingen van personeel. De borging van de veiligheidszorg laat echter te wensen over: het ontbreekt aan toezicht en controle. Als er al zicht is op eventuele risico's grijpt niemand in wanneer personeel zich daadwerkelijk onveilig gedraagt.

Binnen het bedrijf is de verantwoordelijkheid voor veiligheid laag in de organisatie geplaatst: de werknemer is altijd zelf verantwoordelijk voor de risico's die hij neemt. Volgens de directie/leidinggevenden zijn de oorzaken van ongevallen dan ook terug te vinden op het niveau van de uitvoering: werknemers maken beoordelingsfouten, denken niet goed na, zijn zelfgenoegzaam, lappen veiligheidsmaatregelen aan hun laars, zijn onvoldoende bedacht op gevaren, en dragen – ondanks voorlichting – geen kennis van gedragsregels.

Casus 3

De verdachte is een familiebedrijf dat de afgelopen eeuw is uitgegroeid tot een omvangrijke onderneming. Het bedrijf verkoopt producten die niet voldoen aan de Nederlandse eisen voor veiligheid, hygiëne en gezondheid en maakt zich daardoor schuldig aan het overtreden van de Warenwet. De afgelopen jaren heeft de overheid de verdachte zo'n dertig keer voor dit soort feiten geverbaliseerd.

Een deel van de handelswaar komt uit het Verre Oosten. Binnen de bedrijfstak is het genoegzaam bekend dat de producten die daar vandaan komen zelden voldoen aan Nederlandse normen. Proefmonsters voldoen er (wellicht) wel aan, maar dat is geen garantie dat de bestelde partij ook voldoet. De handelaar is er in alle gevallen toe genoodzaakt om de partij te controleren.

Een voor de hand liggende verklaring voor het strafbaar handelen van deze onderneming is dat de Warenwet met enige regelmaat verandert en de onderneming die veranderingen amper kan 'bijbenen'. Maar in deze casus speelt dat geen rol. De verdachte is een grote onderneming. Door zijn omvang moet het in staat zijn om te anticiperen op veranderingen in regelgeving. Bovendien zijn het vooral de grote ondernemingen die een belangrijke stem hebben in het ontwikkelen van Europese wetgeving.

De belangrijkste verklaring is het streven naar winst en het behoud van de marktpositie. Producten uit het Verre Oosten zijn goedkoop. Kwaliteitscontrole 'drukt' op de winstmarge en 'dus' laat de onderneming dat achterwege. De kans dat de slechte kwaliteit door overheidscontrole aan het licht komt is namelijk gering. De kans dat consumenten mankementen signaleren is eveneens te verwaarlozen. En mocht er toch een overtreding worden geconstateerd, dan werkt de 'tijd' in het voordeel van de verdachte. Tegen de tijd dat de onderneming niet langer de waarschuwingen van de overheid naast zich neer kan leggen is de omstreden partij al van de hand gedaan of is in ieder geval de kostenpost beperkt wanneer de goederen uit de schappen moeten worden gehaald.

Casus 4

Deze casus omvat feitelijk twee zaken: een zaak tegen een stichting en een zaak tegen een maatschap. In de stichting/de maatschap hebben zich enkele artsen verenigd die allen werkzaam zijn binnen hetzelfde ziekenhuis. Zowel de stichting als de maatschap maken zich schuldig aan het overtreden van de Wet tarieven gezondheidszorg (WTG): zij brengen hogere tarieven in

rekening dan het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG) toestaat en brengen medische verrichtingen in rekening waarvoor het COTG geen tarief heeft vastgesteld. De zaken komen onder andere aan het rollen doordat patiënten zich er over beklagen dat hun zorgverzekeraar de ziektekosten niet wil vergoeden.

Als (ideologisch) motief voor hun handelen brengen de artsen onder andere naar voren dat zij de patiënten tegemoet willen komen. Zij willen de patiënten de nieuwste methoden aanbieden. Voor die methoden heeft het COTG nog geen tarief vastgesteld. De artsen proberen meerdere keren officiële tarieven voor die methoden te verkrijgen, maar dat mislukt. Zij stoppen het toepassen van nieuwe methoden niet en blijven onjuiste/niet vastgestelde tarieven in rekening brengen (ook na herhaalde waarschuwingen van het COTG). Waarom de artsen (te) hoge tarieven in rekening brengen is niet direct duidelijk.

Als verklaring voor het handelen van de artsen is de ontstaansgeschiedenis van de stichting van belang. Het ziekenhuis wilde niet langer een bepaalde behandeling aanbieden nadat de specialist op dat vlak een andere werkring had verkozen. De stichting werd opgericht om die behandelingen te kunnen blijven voortzetten. De stichting kon echter geen beroep doen op financiële steun van het ziekenhuis; – het ziekenhuis wilde de behandeling immers niet langer aanbieden. Een andere vorm van financiering vond de stichting in het direct declareren van onkosten aan patiënten en hun zorgverzekeraars.

De WTG vormt een kader voor een rechtvaardige verdeling van binnengekomen (premie)gelden. Een van de gevolgen van het handelen van de artsen is dat zij het streven van de overheid tot beheersing van de kosten van de gezondheidszorg doorkruisen.

Casus 5

De verdachte is een familieonderneming/groothandel die in enkele jaren fors is gegroeid. De onderneming maakt zich keer op keer schuldig aan het verhandelen van ondeugdelijke waar. De verhandelde producten voldoen niet aan Europese normen en zijn een bedreiging voor de veiligheid en gezondheid van mensen. Dat die bedreiging niet fictief is komt aan het licht als iemand bij de Keuringsdienst van Waren (KvW) een klacht indient; hij heeft ervaren dat het verhandelde product niet zonder gevaren is. Ondanks mondelinge waarschuwingen van de KvW blijft het bedrijf de producten verkopen. Het bedrijf adviseert zijn afnemers/ detaillisten om hetzelfde te doen.

Om te besparen op de productiekosten importeert de groothandel de producten uit het Verre Oosten. Omdat de buitenlandse bedrijven de (grote) orders deels uitbesteden aan kleinere bedrijven is de kwaliteit van de producten zeer wisselend. De ervaring leert dat een derde tot de helft van de producten niet aan de Europese normen voldoet. Van Nederlandse importeurs eist de overheid dat zij uitsluitend producten verhandelen die voldoen aan die normen. Het zelf controleren van producten is een kostenpost. Vertrouwen op buitenlandse keurmerken is daarom verleidelijk. Dat geldt evenzeer voor het zonder controle op de markt brengen van de producten. De doorloopsnelheid van de – veelal seizoengebonden – producten is namelijk hoog. De kans is groot dat

de producten al zijn verkocht nog voordat een (overheids-)controle heeft kunnen plaatsvinden. Als er toch controle plaatsvindt, gaat daarvan weinig bedreiging uit. Doorgaans wordt er eerst gewaarschuwd; het is aannemelijk dat het daarbij blijft. Temeer omdat het bedrijf al jarenlang zaken doet met vaste afnemers, vertrouwen de afnemers er klakkeloos op dat de producten zijn goedgekeurd. Van die zijde heeft het bedrijf dus evenmin veel te vrezen.

Casus 6

De verdachten zijn de directeuren van een groothandel in farmaceutische producten en enkele tientallen vrij gevestigde apothekers. Zijdelings daarbij betrokken zijn nog enkele groothandelaren en een fabrikant van geneesmiddelen. Door gebruik te maken van bepaalde constructies ontduiken de verdachten inkomsten- en vennootschapbelasting. Die constructies zijn bedacht door de farmaceutische groothandel en houden onder andere in dat tegoeden op een buitenlandse rekening worden geplaatst zonder dat de Nederlandse belastingdienst hiervan op de hoogte is. Op die manier voorziet de groothandel haar klanten (apothekers) van extra inkomsten (bonussen) en zorgt haar in het buitenland gevestigde 'moeder' ervoor dat haar leidinggevenden over zwart loon kunnen beschikken.

Doordat het moederbedrijf een civiele procedure start tegen haar Nederlandse 'dochter' krijgt Justitie het vermoeden van een zwartgeldstroom. Zo komt de zaak – die overigens slechts door toeval had kunnen worden ontdekt – aan het rollen.

De gebruikte constructies dateren van het begin van de jaren negentig. Toen stelde de overheid paal en perk aan het tot dan toe binnen de farmaceutische wereld zeer gangbare gebruik om klanten door middel van bonussen en kortingen aan zich te binden. De handelaren moesten vanaf dat moment andere wegen bewandelen om apothekers te fêteren. Voor de apothekers betekende het nieuwe beleid een vermindering van hun inkomsten. Als een handelaar hen een constructie voorstelde om dat te voorkomen, hadden sommige apothekers daar weinig op tegen.

Casus 7

Een op- en overslagbedrijf laat een grote hoeveelheid verontreinigde 'grond' storten op een provinciale stortplaats. Door het afval op te mengen en de omschrijvingformulieren valselijk op te maken verzwijgt het bedrijf de werkelijke kwaliteit van de 'grond'. De kwaliteit is van dien aard dat het had moeten worden verbrand. Het storten van afval is echter aanzienlijk, namelijk vijf tot tien keer goedkoper dan verbranden.

Het bedrijf is een 'dochter' van een buitenlandse multinational. Het moederconcern distantieert zich van de problemen van haar 'dochter' terwijl die problemen voornamelijk worden veroorzaakt door het beleid van het moederconcern. Dat beleid is sterk gericht op het besparen van kosten. Het milieuhygiënisch verwerken van afval is zo'n kostenpost. Het op- en overslagbedrijf zit 'klem' tussen de milieu-eisen van de Nederlandse overheid en de eisen van kostenbesparing van het moederbedrijf. Een

netwerk van private, maar ook publieke organisaties en de daaruit voortvloeiende verstrengelde belangen maken de strafbare feiten mogelijk.

Casus 8

De aanleiding tot het strafrechtelijk onderzoek is een explosie. De brand die hierop volgt verwoest een bedrijfsterrein. Grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen komen in de lucht. Duizenden mensen worden gewaarschuwd om ramen en deuren dicht te houden en een aantal mensen belandt met vergiftigingsverschijnselen in het ziekenhuis. Door een gunstige wind ontsnapt een aanzienlijk deel van Nederland ternauwernood aan een ramp. De explosie vindt plaats bij een groot bedrijf voor de op- en overslag van stoffen. Dat bedrijf lapt jarenlang milieuvoorschriften aan de laars. Het heeft stoffen die het niet mag opslaan en overschrijdt tot zes keer de maximaal toegestane hoeveelheden. Ook zet het bedrijf stoffen bij elkaar die vanwege ontploffingsgevaar gescheiden dienen te blijven. De registratie van stoffen laat te wensen over waardoor het zeer lastig is te achterhalen welke stoffen tijdens de explosie op het bedrijfsterrein aanwezig zijn. Dat belemmert de brandweer in zijn bluswerkzaamheden.

De directeur van het bedrijf voelt zich niet schuldig. Hij voelt zich een 'pechvogel', een slachtoffer van een calamiteit. Hij geeft toe dat hij de regels overtreedt maar legt geen verband met de explosie. Hij voelt zich geenszins verantwoordelijk. Regelovertreding is voor de directeur geen keuze maar noodzaak. Het is noodzakelijk voor het economisch voortbestaan van zijn onderneming. Hij moet zijn klanten ter wille zijn anders gaan zij naar de concurrent, aldus de verdachte.

De overheid heeft het bedrijf reeds eerder gemeld dat de situatie onhoudbaar is. Het bedrijf reageert daar niet op. De overheid past haar handhavingsstrategie niet aan wanneer blijkt dat de directeur lak heeft aan haar boodschap. De directeur gaat er vervolgens van uit dat de overheid de situatie gedooft.

Casus 9

Deze onderneming legt zich toe op het verzamelen van scheepsafvalstoffen. De casus omvat twee strafzaken: bij de eerste zaak gaat het om het overtreden van voorwaarden uit de gedoogvergunning. Dat betekent dat het bedrijf afvalstoffen accepteert, opslaat en verwerkt die het bedrijf niet mag accepteren, opslaan et cetera, omdat het niet beschikt over de juiste voorzieningen. Bij de tweede zaak is onder andere sprake van het wederrechtelijk mengen van afvalstoffen en het exporteren van die stoffen naar het buitenland. De zaken komen aan het licht doordat omwonenden klagen over stankoverlast.

Twee factoren zijn van belang ter verklaring van het gedrag van de organisatie: de vergunnings situatie en het functioneren van het bevoegd gezag. Het bedrijf beschikt over een gedoogvergunning. Die is niet adequaat. Er zijn redenen om aan te nemen dat die vergunning zelfs nooit had mogen worden afgegeven. Een reden is dat het bedrijf niet beschikt over voldoende capaciteit en de juiste voorzieningen om de (grote hoeveelheden) afvalstoffen te accepteren, op te slaan en te verwerken. De nieuwe vergunning, die overigens

twee jaar op zich laat wachten, is evenmin adequaat: inhoudelijke eisen of normbepalingen zijn er niet in opgenomen. Omdat de voorschriften verschillend kunnen worden geïnterpreteerd is de vergunning amper te handhaven. Het bevoegd gezag heeft daardoor weinig in handen om tegen het bedrijf op te treden. De organisatie van de handhaving doet daar in negatieve zin nog een schepje bovenop: de verantwoordelijkheid voor handhaving is verbrokkeld over (te) veel betrokkenen. De 'slagkracht' van de overheid is daardoor gering. Bovendien kampt de overheid met een tekort aan materiedeskundigen. Daardoor kan er een situatie ontstaan waarin bedrijven de overheid niet langer als serieuze gesprekspartner waarden.

Justitie heeft in deze zaak sterk de indruk dat het bedrijf de overheid 'aan het lijntje' heeft gehouden. Zij staat op het standpunt dat het bedrijf kwaadwillend is en opzettelijk de overheid heeft misleid, bijvoorbeeld door een chaos van haar administratie te maken waardoor zij haar stoffen-acceptatiebeleid volkomen in nevelen hult (waardoor overheidscontrole zo goed als onmogelijk is). Een feit is wel dat het bedrijf niet altijd ingaat op verzoeken van overheidsfunctionarissen. Haar houding is niet 'u vraagt, wij draaien'. Dat kan terecht zijn, bijvoorbeeld als de overheid niet het hoe en waarom van haar verzoeken communiceert. Maar het kan er ook op duiden dat het bedrijf zich boven de wet waant.

Casus 10

Ondanks een milieuzorgsysteem, 'compliance-officers' en andere maatregelen ter bevordering van naleving maakt deze multinational zich structureel schuldig aan milieudelicten: met enige regelmaat lekt, knoeit en loost het chemische producten en andere milieugevaarlijke stoffen. Het verontreinigt daardoor het milieu (bodem, water). De omvang van de milieuschade is niet bekend, maar een kleine rekensom leert dat het bedrijf in dertig maanden minimaal 10 miljoen liter water met olie verontreinigt.

Het bedrijf doet dat (uiteraard) niet opzettelijk. Steeds is er sprake van nalatigheid en een niet op preventie gericht (milieu)beleid. Alle delicten zijn terug te voeren op achterstallig onderhoud, technische mankementen en het veronachtzamen van de factor personeel. Steeds is er sprake van lekkende kranen, leidingen, pakkingen, koelers en pompen, kapot, oud en verouderd materiaal, gaatjes en scheurtjes. Er ontbreken of er zijn onvoldoende werk-instructies, het personeel is slordig en er is onvoldoende toezicht.

Dat dit jarenlang zo kan doorgaan is ook terug te voeren op factoren in de directe omgeving: de weinig daadkrachtige houding van bestuurlijk verantwoordelijken, de door haar jarenlange betrokkenheid vleugellam geraakte handhaving, en de in verhouding tot de omvang en complexiteit van de onderneming tekortschietende kennis en capaciteit van overheidsfunctionarissen.

Casus 11

Het toneel waarop deze casus zich afspeelt is een effectenbeurs. De hoofdverdachten zijn verbonden aan een commissiainkantoor. In strijd met de beursregels sluiten zij voor eigen risico en rekening contracten af. Ook stellen

zij hun klanten in de gelegenheid om voor eigen rekening maar onder een andere naam – en dus op risico van anderen – op de beurs te handelen. Zij maken zich bovendien schuldig aan ‘toebedeling achteraf’. Zij plaatsen orders zonder een datum en tijdstip op de orderbriefjes te vermelden. Dat doen zij pas op het moment dat de koers bekend is; zij plaatsen de orders dus ‘achteraf’. Bij een gunstige koers delen de verdachten de resultaten aan zichzelf, aan bevoorrechte klanten of aan hun stromannen toe.

Verliesgevende transacties delen zij toe aan anderen. Zij maken hierbij gebruik van een verzamelrekening (omnibus account).

De hoofdverdachten gaan bewust op zoek naar (te benadelen) cliënten. Dat zijn veelal personen die bijvoorbeeld door liquiditeitsproblemen niet meer op de beurs mogen handelen. Zij hebben een enorm vertrouwen in de hoofdverdachten. Dat vertrouwen blijft voortduren tot na het opsporingsonderzoek, tot na het moment waarop blijkt dat zij voor enkele miljoenen door de verdachten zijn opgelicht.

De directie van de beurs legt de verdachten geen strobreed in de weg. Zij heeft weet van de verzamelrekening maar stelt zich passief op. De verdachten laten zich door haar niet weerhouden: als de beursdirectie na een alarmerend compliance-onderzoek de regels aanpast en verscherpt gaan de verdachten eenvoudig door met het voor eigen rekening handelen op risico en naam van anderen.

De beurs in deze casus is een kleine beurs waarbinnen iedereen elkaar kent. De kleine omvang zorgt voor een samenbindend element (‘ons kent ons’). Het is een gesloten wereldje met een eigen cultuur en filosofie. Illustratief hiervoor is de hoge mate van loyaliteit, al dan niet gevoed door gelijkgestemde belangen. Velen hebben weet van de illegaal veronderstelde handelingen maar niemand luidt de noodklok. Dat geldt voor alle medewerkers van het commissionaire bureau maar ook voor collega-speculanten en voor personen die door de hoofdverdachten zijn benaderd maar geen gebruik wensen te maken van hun diensten.

De hoofdverdachten – die overigens alles ontkennen – lijken zich vooral te laten sturen door de behoefte aan steeds grotere winsten. Meer winst betekent meer ‘marktmacht’: grote winsten trekt (grote) klanten aan.

Casus 12

Deze casus omvat twee strafzaken. In de eerste strafzaak verdenkt Justitie de betrokken Engelse, Spaanse en Nederlandse vleeshandelaren van restitutie-fraude. Hierbij gaat het om een vorm van restitutie die een handelaar kan krijgen als hij vlees naar een verplichte bestemming exporteert, namelijk naar bestemmingen buiten de Europese Gemeenschap. Maar een handelaar kan die restitutie ook krijgen als hij het vlees verhandelt ter proviandering van zeeschepen of luchtvaartuigen. De verdachte handelaren in deze zaak vragen en krijgen restitutie maar achteraf blijkt dat dit onterecht is omdat zij het vlees binnen de grenzen van de Europese markt hebben verhandeld. De Spaanse en Engelse betrokkenen worden veroordeeld. Justitie spreekt de Nederlandse verdachte – een bedrijf dat zich toelegt op het im- en exporteren van vlees – vrij. Die verdachte blijkt slechts een tussenhandelaar die, in eerste instantie zonder het zich te beseffen, professionele fraudeurs faciliteert. In

zijn administratie treft Justitie wel grove onvolkomenheden aan. Dat is voor Justitie de aanleiding om een tweede opsporingsonderzoek te starten. Hieruit blijkt dat het vleesbedrijf officiële exportdocumenten vervalst en eigenstandig (verzonnen) documenten en certificaten opmaakt. Ook treft Justitie dubbele en proforma facturen aan.

De strafbare feiten vloeien voort uit problemen in de orderafhandeling. Klanten stellen bepaalde eisen aan handelsdocumenten of verlangen documenten die officiële instanties hebben afgeschaft. Men fraudeert om klanten ter wille te zijn. Bijvoorbeeld: men vervalst documenten van de Kamer van Koophandel (KvK) omdat het kantoor van de Kamer gesloten is en een lading ingevroren vlees met ronkende motor staat te wachten op het sein voor vertrek. Uitstel van transport betekent een financiële tegenvaller en dus ... Een ander voorbeeld: een Russische klant heeft een importlicentie tot een bepaald geldbedrag. Wanneer de klant een lading boven dat bedrag importeert geldt de verplichting tot politiebegeleiding (een Russische verplichting om roof te voorkomen). Dat kost de importeur een fors bedrag. Met proforma facturen, opgesteld door het Nederlandse bedrijf, kan de Russische handelaar deze verplichting omzeilen.

De cultuur binnen dit 'feodale' vleesbedrijf draagt bij aan het ontstaan en voortbestaan van de strafbare feiten. De prestatiedruk op de afdeling verkoop is groot. De werknemers komen met veel en identieke problemen in aanraking. Zij weten dat van elkaar, maar ieder voor zich lost het zelfstandig op. De directeur is vaak afwezig. Bovendien wenst hij zich afzijdig te houden van eventuele verkoopproblemen ('los het op, val mij er niet mee lastig'). Nare ervaringen uit het recente verleden zorgen ervoor dat werknemers niet bij hem durven aankloppen. Hij weet dat zijn personeel fraudeert, maar grijpt niet in.

Ook het gedrag van controlerende overheidsinstanties speelt een rol. De douane is laks en heeft zelf geen schoon blazoen; het voorziet een officieel document wederrechtelijk van een stempel. Ook de RVV is laks en treft blaam: het sjoemelt met het afgeven van scheepsverklaringen.

Casus 13

De verdachte in deze casus bekleedt een hoge positie in het bedrijfsleven en geniet maatschappelijk aanzien. Hij heeft geld, dat hij overigens op legale wijze heeft verkregen, om fiscale redenen in het buitenland weggezet. Dat doet hij via een coderekening. Die mogelijkheid wordt hem door zijn bank geboden. Daarnaast verzwijgt hij voor de Nederlandse belastingdienst zijn vermogen en de inkomsten die daaruit voortvloeien. Hij doet onjuist belastingaangifte. De reden waarom is eenvoudig: de verdachte denkt niet dat het ontdekt zal worden en dus waagt hij het erop om het geld voor de belasting te verzwijgen.¹⁴⁹

¹⁴⁹ De strafzaak tegen deze persoon is een klein onderdeel van een omvangrijke beursgerelateerde fraudezaak. Het stadium waartoe de strafrechtelijke behandeling van die zaak is gevorderd, staat niet toe dat wij de volledige zaak diepgaand analyseren. Daarom hebben wij er voor gekozen om de analyse te beperken tot de hiervoor beschreven strafzaak.

Casus 14

In opdracht van een buitenlands bedrijf importeert een Nederlandse kaas-handelaar schapenkaas om het vervolgens te exporteren naar de USA. Daar re-exporteren kaashandelaren/agenten van het buitenlandse bedrijf het naar diverse kaasbedrijven in Canada. De agenten ontvangen hiervoor commissie; het Nederlandse bedrijf ontvangt (te veel) restitutie.

Op het exporteren van schapenkaas naar landen buiten de EU is het instrument van gedifferentieerde restitutie van toepassing. Dat is een instrument om prijsverschillen tussen de EU-markt en de wereldmarkt te overbruggen. Concreet betekent dit dat een handelaar een hogere exportrestitutie ontvangt wanneer hij schapenkaas exporteert naar de USA dan wanneer hij het naar Canada exporteert. De controle op misbruik van dit instrument verloopt moeizaam, onder andere doordat meerdere overheidsinstanties betrokken zijn. Als misbruik wordt geconstateerd is dat veelal afhankelijk van het toeval. Het Nederlandse bedrijf, dat overigens als zeer goed staat aangeschreven, handelt op initiatief en volgens de instructies van het buitenlandse bedrijf. De Nederlanders ontkennen dat zij hebben gefraudeerd, maar het is een beproven feit dat zij jarenlang te veel restitutie hebben ontvangen. Het staat niet vast dat het buitenlandse bedrijf de Nederlandse handelaar de opdracht heeft gegeven om het instrument van restitutie te misbruiken. Wel zijn er aanwijzingen dat het Nederlandse bedrijf de ontvangen restitutie – vermindert met commissies en vervoerskosten – overboekt naar de rekening van het buitenlandse bedrijf. Het is dan ook aannemelijk dat het Nederlandse bedrijf louter als katvanger fungeert.

Casus 15

In deze zaak draait het om een samenwerkingsverband tussen een bij de NVM aangesloten makelaarskantoor (familiebedrijf), een taxateur, een notaris, en twee hypotheekbemiddelaars. Door hun gezamenlijke inspanning weten zij een fors aantal hypothecaire financiers op te lichten. Zij verkrijgen hypotheekleningen op basis van vervalste documenten zoals taxatierapporten, werkgeversverklaringen en salarisspecificaties. Ook maken zij gebruik van een ABC-constructie, waardoor makelaar A zich achter stroman B en katvanger C kan verschuilen. Alle hypothecaire leningen staan op naam van katvanger C die – op papier – alle panden zelf bewoont. De verdachten onttrekken een en ander verder aan het zicht door gebruik te maken van besloten vennootschappen. De fraude komt aan het licht doordat koper/katvanger C niet langer zijn hypothecaire verplichtingen kan nakomen.

Oppervlakkig beschouwd lijkt de lust om zich te verrijken de daders te motiveren. Een financiële noodzaak om te frauderen is niet aanwezig. Maar wat is noodzaak? Het jacht, de villa en de bolide zijn noodzakelijke attributen om zich staande te houden in de sociale omgeving waarbinnen men verkeert (sociale noodzaak). Ook het in stand houden van (vertrouwde) relaties lijkt een motief.

De banken leggen de daders geen strobreed in de weg: de controle is minimaal. Bovendien is het moment gunstig: de huizenmarkt vertoont alle

tekenen van overspannenheid, de concurrentie tussen banken is enorm en allen staan te dringen om zo vlug en zo veel mogelijk hypotheek aan de man of vrouw te brengen.

Casus 16

Volgens de handelsdocumenten importeert een Nederlandse onderneming textiel uit Honduras. In werkelijkheid komt de textiel (vooral) uit China. Doen alsof Chinees textiel uit Honduras komt, ofwel: de textiel met vervalste documenten via een 'omleidingsland' importeren, is in meerdere opzichten voordelig. Import uit China is gebonden aan een quotum. Het importeren onder een quotum heeft effect op de prijs: de textiel kan dan goedkoop worden ingekocht. De invoerrechten op Chinees textiel bedragen (destijds) 13%, terwijl textiel uit Honduras zonder heffingen mag worden ingevoerd. Hiervoor geldt het 'nultarief'.

Naast het ontduiken van invoerbepalingen ontduikt de onderneming vennootschapbelasting. Het bedrijf koopt de textiel namelijk via een van haar in het buitenland gevestigde dochters. Deze 'traider' zet de orders uit. Uit fiscaal onderzoek blijkt dat er te veel winst bij de dochter achterblijft.

De verdachten beroepen zich steeds op hun zwijgrecht. Zij geven geen enkele aanwijzing waarom zij zo (zouden) handelen. Onder enkele handhavers leeft het idee dat 'iedereen in de textiel rommelt'. De belangrijkste redenen liggen voor de hand: de pakkans is gering terwijl de concurrentie 'moordend' is en het economisch voordeel van 'illegaal omleiden' groot is. Voor de overheid is het lastig om de herkomst van de goederen te achterhalen en te bewijzen dat de productie daar werkelijk plaatsvindt. Bovendien: het is geen sinecure om te bewijzen dat de importeur wist dat hij textiel importeerde die was voorzien van valse of vervalste certificaten van herkomst. Het is aannemelijk dat de importeur alle verantwoordelijkheid zal afschuiven op de in het buitenland gevestigde tussenpersonen/traiders.

Casus 17

De verdachten in deze zaak zijn enkele ondernemers en een gemeente-ambtenaar. Alleen de ambtenaar is strafrechtelijk veroordeeld. De ondernemers zijn fiscaal aangepakt.

De veroordeelde ambtenaar is betrokken bij het opmaken van valse (verhoogde) kostenoverzichten die gebruikt worden bij het bepalen van de hoogte van subsidiegelden (valsheid in geschrifte). Daarnaast maakt hij zich als privé-persoon schuldig aan het verduisteren van gelden: toen hij voorzitter van meerdere stichtingen was stortte hij stichtingsgelden op zijn rekening. Dit heeft hij jarenlang ongestoord kunnen doen.

Binnen de gemeente vervult de ambtenaar twee, elkaar deels overlappende functies. Hij is onder andere belast met het toekennen van subsidies aan startende ondernemers. In die hoedanigheid vervult hij een spilfunctie bij het sociaal en economisch herstel van een bepaald stadsdeel.

Er is niet gebleken dat 'geld' de ambtenaar motiveerde. Hij zegt zelf dat hij onder druk heeft gehandeld: politieke druk alsook de druk die uitgaat van het gemeentelijk beleid. Het doel staat voorop: volledig herstel van het stadsdeel.

Dat is de eerste prioriteit. Wanneer de procedures vertragend werken, passeert hij ze, 'dat spaart tijd en moeite'. Door de subsidieregels ruim te interpreteren hoopt hij ondernemers te lokken om zich in het stadsdeel te vestigen. Hij plaatst zichzelf boven de Wet en geniet van zijn status als wel-doener. Te laat realiseert hij zich dat zijn actieve opstelling zijn integriteit aantast. Zijn superieuren controleren en corrigeren hem niet. De verdachte krijgt de vrije hand. Totdat een intern onderzoek plaatsvindt waaruit blijkt dat er nogal wat schort aan de uitvoering van het subsidiebeleid voor wat betreft de taakverdeling, de dossiervorming en de interne controle. Dan wordt de verdachte diverse keren door zijn chef ter verantwoording geroepen. Hij past zijn gedrag niet aan. Uiteindelijk wordt hij uit zijn functie ontheven.

Casus 18

Jarenlang maakt een netwerk van gemeenteambtenaren en ondernemers zich schuldig aan het plegen van valsheid in geschrifte, oplichting, ambtelijke omkoping, het als ambtenaar aannemen van giften of beloften en het in dienstbetrekking verduisteren. De ambtenaren zijn allen werkzaam binnen een afdeling. Binnen die afdeling doet iedereen ('van hoog tot laag') mee aan het strafbaar handelen. Iedereen weet dat; niemand spreekt een ander daar op aan. Gedurende minimaal 10 jaar behoort het plegen van strafbare feiten tot de 'normale' bedrijfscultuur. De beslotenheid van de (kleine) organisatie draagt er (ook) toe bij dat klokkenluiders niet van zich laten horen.

In de praktijk van alledag is het hoofd van de afdeling – die overigens ontkent – 'eigen baas': zijn superieuren controleren hem nooit en laten hem alle vrijheid en verantwoordelijkheid. Omdat hij jarenlang zijn gang kan gaan treedt er gewenning op terwijl zijn handelen langzaamaan van kwaad tot erger verwordt. Eenmaal gewend aan het gemak en de luxe ziet hij amper meer een weg terug.

Omdat het om praktijken gaat die al jarenlang gebruikelijk zijn – soms zijn ze van vader op zoon overgedragen – realiseren de ondernemers zich amper dat zij zich schuldig maken aan strafbare feiten. Als zij al kunnen vermoeden dat het wellicht onoorbaar is, denken zij 'dat zit wel goed'. Zij doen immers zaken met de overheid: 'zo'n gemeenteambtenaar zal toch wel weten wat wel en niet mag'. Een ander motief voor de ondernemers is dat zij voor hun opdrachten afhankelijk zijn van de gemeente. In een geval dankt de ondernemer bijna zijn gehele omzet aan haar. Die ondernemer zit 'klem'; hij ziet zich genoodzaakt in te stemmen met de verlangens van zijn opdrachtgever.

Casus 19

Een directeur handelt in aandelen van zijn eigen bedrijf. Op hem is de 'modelcode' van toepassing. Dat wil zeggen dat hij in bepaalde situaties niet mag handelen in aandelen van zijn bedrijf. Zo'n situatie doet zich bijvoorbeeld voor wanneer het bedrijf in onderhandeling is over overname. Een overname heeft invloed op de aandelenkoers. Weet hebben van een overname is relevante beleggingkennis. Wanneer die kennis niet iedereen ter beschikking staat spreekt men van voorkennis. Dat nu is in deze casus het geval. De directeur koopt zijn aandelen op het moment dat nog niet

algemeen bekend is dat het bedrijf contact heeft met verschillende overnamekandidaten. Nadat een bedrijf bekend maakt dat het geïnteresseerd is schiet de koers omhoog. Een maand later wordt het bedrijf inderdaad overgenomen (door een derde bedrijf). Daarop stijgt de koers wederom. De directeur boekt hierdoor een forse winst.

De directeur, die overigens bekend, laat zich vooral leiden door 'de laatste kans'. Nog voordat de directeur zijn aandelen koopt heeft hij te horen gekregen dat hij slecht functioneert; hij zal worden ontslagen. Vanaf dat moment neemt hij de interne regels niet meer zo nauw en benut hij de kans die zijn functie hem – voor het laatst – biedt.

Casus 20

Deze zaak komt aan het licht tijdens de afhandeling van een faillissement. De grootse boedelcrediteuren, twee banken, ontdekken dat een leaseonderneming zich schuldig maakt aan het dubbel financieren van voertuigen. Dat gaat als volgt. De onderneming laat zich voor de aanschaf van wagens door de banken financieren. 'Derden' leasen de voertuigen van de banken maar via de onderneming. Het bedrijf stuurt de facturen voor de aanschaf van de voertuigen en de contracten van de lease-overeenkomsten niet aan een, maar aan beide banken. De banken komen elk hun financiële verplichting na. Dat resulteert in dubbele financiering. Soms is er sprake van driedubbele financiering: soms verkoopt de onderneming auto's aan derden zonder de banken daarvan te verwittigen.

In juridische termen gaat het om valsheid in geschrifte, verduistering, bedrieglijke bankbreuk, pandbreuk en het onttrekken van goederen aan de boedel. Het laatste is de nekslag voor het bedrijf. Voor de verdachten komt het faillissement overigens zeer ongelegen. Er is dan ook geen sprake van opzettelijk failliet gaan.

De hoofdverdachten zijn de (charismatische) directeur en zijn (externe) accountant. Vooral het onwankelbare vertrouwen van bijvoorbeeld de banken, van 'derden' en van het bestuur van de onderneming biedt hen de gelegenheid om strafbaar te handelen. Als motief geldt vooral het willen oplossen van een zakelijk (financieel) probleem.

Casus 21

De hoofdverdachte is een Nederlands oliebedrijf met meerdere buitenlandse vestigingen. Het bedrijf verhandelt (vervuilde) olie alsook chemicaliën die gebruikt kunnen worden voor het zuiveren van olie. Maar daarnaast drijft het ook illegale handel: zonder vergunning en via een in het buitenland gevestigde zusteronderneming importeert de oliehandelaar drugsprecursoren. Daarvoor benut hij onder andere zijn contacten uit de chemicaliënhandel. De kopers van de stoffen zijn diverse criminele groeperingen in Nederland en België.

Uit het opsporingsonderzoek komt naar voren dat het bedrijf onderdeel uitmaakt van een internationaal netwerk van petrochemische handelaren, bedrijven, financiële instellingen en bemiddelaars. Het netwerk verhandelt grondstoffen voor de productie van drugs. Het bewijs is er dat het hier een

criminele organisatie betreft. De organisatie kent een hiërarchische structuur, bestaat uit leiders, kernleden en meelopers en heeft de taken verdeeld. Er is sprake van een structurele samenwerking en ook de samenstelling van de organisatie is gedurende enkele jaren onveranderd gebleven.

Er zijn geen aanwijzingen om te veronderstellen dat het bedrijf ooit met een illegaal oogmerk is opgezet. In oorsprong heeft het bedrijf legale handel. Maar dan komt er een moment dat de (financiële) zaken bergafwaarts gaan. Dat is het moment waarop het bedrijf haar illegale activiteiten start. Ondanks de vele pogingen om – soms kwaadschiks – in allerlei landen oliecontracten af te sluiten komt de legale handel niet uit het slop. Er is dan ook geen reden om de illegale activiteiten te stoppen. En wat meer is: de illegale handel kan niet zonder de schijn van legaliteit en dus wordt de legale tak van het bedrijf kost wat kost in stand gehouden. Het is zeer de vraag of het bedrijf zonder inkomsten uit de verkoop van precursoren nog enig bestaansrecht heeft.

Casus 22

Een handelaar in antiek wisselt grote sommen geld. Het gaat om vele miljoenen (vooral) Engelse en Schotse ponden. Justitie vermoedt dat hij dat doet in opdracht van een criminele organisatie. In eerste instantie wisselt hij het geld in Nederland. In tweede instantie kiest hij voor het buitenland. Daar heeft hij de medewerking van een bankemployee: deze administreert zijn valutatransacties onder een andere naam. Eerst wisselt de handelaar zelf, maar later schakelt hij vrienden en kennissen in. Deze vrienden/kennissen zijn geenszins 'randfiguren'. Een financiële noodzaak voor hun handelen lijkt niet aanwezig. Zij worden er overigens wel voor betaald. Dat de opbrengst uit de antiekhandel te wensen over laat zou voor de handelaar een motief kunnen zijn om zijn diensten als wisselaar aan te bieden.

Op zitting kan het Openbaar Ministerie niet voldoende bewijzen dat het gewisselde geld voortkomt uit criminele activiteiten. De rechter spreekt de verdachten vrij voor witwassen. Hij veroordeelt ze wel voor (onder andere) het zonder vergunning wisselen van geld.

Casus 23

Een verzekeringsmaatschappij verleent volmachten aan een assurantiemakelaar zonder dat haar moederorganisatie hiervan op de hoogte is. Het gaat hierbij om volmachten voor het afsluiten van een bepaald soort verzekeringen. Het moederbedrijf heeft uitdrukkelijk te kennen gegeven dat zij voor deze verzekeringen geen dekking wil verlenen.

De klant is in de waan dat hij bij het moederbedrijf is verzekerd. De premie die hij betaalt komt niet in de kas van de risicodrager (het moederconcern) maar in de zakken van de verdachte verzekeringsmaatschappij en de assurantiemakelaar.

De assurantiemakelaar maakt zich ook schuldig aan fiscale fraude: door middel van het zogenoemde 'kick-back'-systeem onttrekt hij via een buitenlandse onderneming provisie aan zijn eigen onderneming.

De verzekeringsbranche is een klein wereldje waarbinnen iedereen elkaar kent. Men weet van elkaar in hoeverre men bereid is om risico's te lopen. Het

verkopen van dit soort verzekeringen is een risicovolle aangelegenheid. In Nederland zijn er dan ook weinig verzekeraars die zich daaraan wagen. Voor de verdachte is dat nu juist een reden om zich hierin te specialiseren. Hij wil zijn positie in de verzekeringsbranche verstevigen. Van zijn moederbedrijf krijgt hij de vrije hand: hij heeft ruime – want niet vastgelegde – bevoegdheden en er is weinig controle. Hij heeft daarom alle gelegenheid om te frauderen of 'op het scherpst van de snede' zaken te doen. De andere verdachten doen met hem mee omdat zij daar financieel baad bij hebben of omdat zij op een andere manier daarvoor worden beloond (bijvoorbeeld: promotie).

Casus 24

De hoofdverdachte in deze zaak ontduikt het betalen van accijnzen en andere belastingen. Het is een bunkerbedrijf dat de binnenvaartschepen met olie en andere scheepsbenodigdheden bevoorraadt. De directeur van het bedrijf heeft een manier bedacht om een gedeelte van een scheepslading gasolie wit (hoog tarief) te houden terwijl het andere deel rood (laag tarief) wordt gekleurd. De wit gebleven olie verkoopt hij goedkoop, zonder accijns als witte gasolie. Om de administratie te laten kloppen vervalst de verdachte bunkerverklaringen evenals facturen voor het fictief leveren van rode gasolie. Ten behoeve van binnenvaartschippers bestelt hetzelfde bedrijf accijnsvrije scheepvaartpakketten bij een provianderbedrijf. De pakketten bestaan meestal uit tabaksartikelen en sterke drank. Het bedrijf levert de pakketten niet bij de schippers af maar verkoopt ze zwart aan afnemers die daarop geen recht hebben. De pakketten zijn alleen vrij van accijns als: (1) de afnemer een bunkervergunning heeft, (2) de afnemer het pakket aan boord gebruikt, of (3) als de afnemer het tijdens de reis van Nederland naar een andere EU-staat gebruikt.

De economische situatie van het bedrijf is niet rooskleurig. Om uit het slop te komen heeft de verdachte een vergunning aangevraagd zodat hij een volwaardig bunkerstation kan opzetten. Hij krijgt de vergunning niet. Vanaf dat moment gaat hij sjoemelen. De werknemers van het bedrijf doen mee: zij willen niet worden ontslagen. Afnemers voor de zwarte – en dus goedkope – handel zijn eenvoudig te vinden.

Casus 25

Een Nederlandse jongeman vangt in het buitenland exemplaren van een niet bedreigde diersoort. Hij verpakt ze in dozen en laat ze per vliegtuig naar Nederland vervoeren. Dat is toegestaan. Hij heeft het eerder gedaan. Maar dit keer heeft hij de dieren niet goed verpakt. De luchtgaatjes in de dozen ontbreken of zijn te klein. Ook kunnen de dieren zich amper bewegen. Tijdens de vlucht worden de dozen nat en zakken ze in elkaar. Ze staan in een koele ruimte terwijl de 'airway bill' aangeeft dat een warme plaats de voorkeur heeft. Eenmaal geland handelt de vervoerder niet accuraat de zending af waardoor de dieren nog langer in hun benarde positie moeten verkeren. Het merendeel van de dieren overleeft de reis niet.

Om twee redenen besluit het Openbaar Ministerie tot vervolging over te gaan: (1) er is voor wat betreft de vervoerder sprake van recidive; (2) het gaat om een groot aantal dieren. De officier legt beide verdachten het overtreeden van de 'IATA-regulations' en dierenkwelling ten laste. De rechter spreekt de jongeman vrij; hij veroordeelt de vervoerder.

De overtredingen zijn vooral terug te voeren op slordigheid, nalatigheid en onkunde. De 'IATA-regulations' schrijven zeer gedetailleerd voor hoe dieren voor vliegvervoer moeten worden verpakt. De jongeman is niet op de hoogte van deze regels. De vervoerder wel, maar die laat het verpakken van de dieren over aan de eigenaar ervan. De regels verplichten de vervoerder om dierenvervoer te controleren maar de vervoerder heeft daartoe geen regels opgesteld of voorzieningen getroffen.

Casus 26

De verdachten zijn allen in dienst van een college voor beroepsonderwijs. Ten behoeve van onderwijsdoeleinden zetten zij enkele commerciële bedrijven op en verenigen zij zich in een stichting. Dat vindt plaats in het begin van de jaren negentig, ofwel: in de tijd dat de overheid scholen (financieel) stimuleerde om onderwijsondersteunende activiteiten te ontplooiën. Scholen werden bijvoorbeeld gestimuleerd om geld te verdienen door binnen bedrijven en overheidsdiensten cursussen te verzorgen (derdegeldstromen).

De verdachten hebben een machtiging voor de rekening courant van het college. Zij schrijven enkele miljoenen van die rekening over naar de rekening van de stichting. Voor het verkrijgen van een hypotheek ondertekenen zij een garantstelling op naam van het college terwijl zij er van op de hoogte zijn dat het college niet garant wil staan. De verdachten hebben niet het idee dat zij strafbaar handelen.

De verdachten worden vooral gemotiveerd door het dreigend faillissement van de bedrijven. De bedrijven zijn door slecht financieel beheer niet succesvol. Doordat de verdachten 'twee petten' dragen kunnen zij de verliezen frauduleus aanzuiveren. De bank zet de onderhandelingen met de verdachten voort terwijl hij er van op de hoogte is dat het college niet garant wil staan.

Casus 27

Een inkoper van een groot bedrijf geeft een leverancier inzage in offertes van derden zodat die leverancier een gunstiger offerte kan uitbrengen en zo de orders kan verwerven. Bij een andere leverancier dringt hij erop aan lager te bieden zodat zij de order krijgen. In ruil daarvoor krijgt de inkoper geld, goederen en etentjes.

De inkoper – evenals waarschijnlijk de leverancier – laat zich motiveren door geld. De inkoper staat bekend als een gefrustreerde man die salarisverhoging wenst maar niet krijgt. Binnen het bedrijf waar de inkoper werkzaam is is er weinig toezicht en veel vertrouwen. Inkoopstukken moeten door meerdere personen worden getekend maar men vertrouwt erop dat collega's de papieren grondig controleren.

Casus 28

De verdachten zijn onder andere een makelaar/taxateur, een notaris, meerdere hypotheekadviseurs en een bedrijf dat handelt en bemiddelt in onroerend goed. Zij plegen hypotheekfraude. Evenals de verdachten in casus 15 maken zij daarbij gebruik van valse documenten en ABC-constructies. Ook deze zaak komt aan het licht doordat de 'kopers C' niet langer aan hun hypothecaire verplichtingen kunnen voldoen. Opvallend is dat de 'kopers C' veelal onwetende kopers zijn. De hoofdverdachte laat hen in de veronderstelling dat zij een woning hebben gehuurd. Evenals meerdere hypotheekverleners, zijn zij slachtoffers van de fraude.

Volgens een van de verdachten sloop de gewoonte om te frauderen er langzaam in. 'Het ging zo gemakkelijk.' De banken controleerden niet en de kopers waren te naïef en te hulpbehoevend om te twifelen aan de goede bedoelingen van de verdachten. Zij zaten immers te springen om goedkope woonruimte. En waarom zou die vriendelijke meneer, die bovendien dezelfde etnische achtergrond heeft, hen een loer willen draaien?

Dat het bedrijf van de hoofdverdachte meerdere schakels in de handelsketen omvatte bevorderde het gemak waarmee de fraude kon worden gepleegd. Het bedrijf handelde in onroerend goed, beheerde en exploiteerde panden, en bemiddelde en adviseerde bij de aan- en verkoop ervan. Een financiële schuld was niet het motief. Dat was altruïsme: de verdachte verklaart dat hij zo handelde om minder bevoorrechte mensen te helpen. Maar het is aannemelijk dat het zichzelf willen verrijken ook een rol speelde. Voor een andere verdachte motiveerde wellicht de economische situatie van zijn bedrijf zijn strafbaar handelen: kort na het strafrechtelijk onderzoek ging zijn bedrijf failliet.

Casus 29

In deze casus speelt een particulier die werkzaam is bij een vleesverwerkend bedrijf de hoofdrol. Gedurende enkele jaren verhandelt hij 'destructievlees'. Dat is vlees dat niet langer voor consumptie geschikt is; het moet worden vernietigd. Hij koopt het vlees van verschillende slachterijen. Ook ontvangt hij (gestolen) vlees van zijn collega's (heling). Dan verwerkt, verkoopt en transporteert hij het vlees. Dat gebeurt zonder vergunning en zonder zich te storen aan hygiënische voorschriften. De afnemers van het vlees zijn onder andere een snackfabrikant en een fabrikant van diervoeders. Zij zijn op de hoogte van de kwaliteit van het vlees. Zij verwerken het in hun producten. Het belangrijkste motief is geld uitsparen of verdienen. Door het te verhandelen krijgt het destructievlees – een product met een negatieve waarde – een positieve waarde. Voor de leveranciers zorgt de verkoop van het destructievlees ervoor dat een kostenpost in een bron van inkomsten verandert: voor het vernietigen van het vlees moeten zij immers betalen. Nu krijgen zij geld op de koop toe. Voor de afnemers van het vlees betekent de aankoop een besparing op de inkoopkosten. En de particulier verdient op deze manier een aardig centje bij.

Door een vleugellamme handhaving kunnen de verdachten jarenlang hun gang gaan. Het ontbreekt aan toezicht en controle. Van een daadkrachtig

overheidsoptreden is geen sprake. Een andere criminogene factor is het 'ons kent ons'. De betrokkenen zijn relatief kleine regionaal opererende (familie-) ondernemingen met gezamenlijk gedragen normen en waarden. De verdachten kunnen door langdurige (familie)relaties eenvoudig een beroep op elkaar doen.

Casus 30

Tijdens een man-over-boord-oefening gebeurt er een ongeluk: een frame breekt af waardoor een reddingsboot naar beneden stort. Twee van de inzittenden lopen lichte verwondingen op; een derde overlijdt aan de gevolgen van de val.

Uit het onderzoek naar de toedracht van het ongeval blijkt dat reeds voor het ongeluk – en zelfs voordat het bedrijf de boot aanschafte – bekend was dat er problemen zijn met de frames van dit type boot. Een van de boten van een andere organisatie had namelijk kort na de oplevering scheurtjes in het kantelframe. Ook vond er een aantal ongelukken plaats. Om redenen van veiligheid besloot die organisatie om dit type reddingsboot door een ander te laten vervangen. De sporen op de bij het ongeval betrokken reddingsboot doen vermoeden dat ook deze boot technische mankementen vertoonde. Van motieven voor regelovertreding is uiteraard geen sprake; het is immers een ongeval. Afgezien van een technisch mankement lijkt nonchalance of nalatigheid de belangrijkste oorzaak. Het Openbaar Ministerie verdenkt het bedrijf dan ook van twee overtredingen: onvoldoende risicoanalyse bij het ontwerp/de aanbesteding van de hulpverleningsboot en onvoldoende risicoanalyse bij het onderhoud/de inspectie van de hulpverleningsboot. Het Openbaar Ministerie doet onder voorwaarden een schikkingsvoorstel. Een van de voorwaarden is dat de verdachte alsnog een plan van risico voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemer opstelt. Dat is een verplichting die voortvloeit uit het Mijnreglement. Het bedrijf had tot nu toe verzuimd om daaraan gehoor te geven.

Casus 31

Een farmaceutisch bedrijf wil bekendheid geven aan een geneesmiddel dat alleen op recept te verkrijgen is. Meestal voert het bedrijf dit soort activiteiten zelf uit, maar in dit geval kiest zij ervoor om de publiekscampagne uit te besteden aan een communicatieadviesbureau. De reden daarvoor is dat de campagne zich dit keer niet zoals gewoonlijk moet beperken tot de beroepsbeoefenaren. In dit geval moet het zich richten op een groter publiek. De campagne bestaat onder andere uit advertorials, telemarketing, brochures en een website.

In het Reclamebesluit Geneesmiddelen staat dat het verboden is om voor medicijnen die alleen op recept zijn te verkrijgen reclame te maken die op het algemeen publiek is gericht. De rechter veroordeelt het bedrijf op basis van dit besluit. Een discussiepunt tijdens de zitting is de vraag wanneer voorlichting overgaat in reclame. De wet doet daarover geen uitspraak. De rechter is van mening dat er wel degelijk sprake is van reclame: het bedrijf heeft de verkoop van het geneesmiddel op een zeer actieve manier gestimu-

leerd. Dat blijkt ook uit het voor dit middel ontworpen marketingplan en het strategisch actieplan.

Het motief voor regelovertreding is uitsluitend van economische aard. De verdachten beroepen zich onder andere op onwetendheid. Eerder lijkt er sprake van onwil: ondanks waarschuwingen van overheidszijde zet het bedrijf haar reclameactiviteiten door. Dat is begrijpelijk: elke dag dat de reclame-activiteiten kunnen voortduren is winst, en er staat veel winst op het spel.

Casus 32

Voor de aanlevering van bepaalde apparaten doet een directeur (A) steeds zaken met dezelfde leverancier (B). Andere leveranciers en fabrikanten hebben alleen via tussenkomst van deze leverancier de mogelijkheid om hun handel bij A af te zetten (concurrentievervalsing). Soms verkrijgt B de apparaten met korting. Deze kortingen berekent hij niet door aan het bedrijf waar A werkzaam is. Daardoor brengt hij het bedrijf te veel in rekening. Het vermoeden is dat hij A regelmatig cadeaus geeft. A wordt ervan verdacht alle inkooporders aan B te gunnen in ruil voor geld en/of goederen (niet-ambtelijke corruptie).

A en B kennen elkaar al jaren. Samen zijn ze 'groot' geworden: leverancier B is van een kleine bedrijfje uitgegroeid tot een van de marktleiders en A heeft zich opgewerkt tot zijn huidige positie. Uit gemakzucht kiest A het bedrijf van zijn vriend als vaste leverancier ('om van het gedonder af te zijn'). B kan zorgdragen voor een breed scala aan taken, zoals de invoer van de apparaten, het transport, het keuren, het aanpassen, het installeren, het onderhouden en het verhelpen van storingen.

A werkt al jaren bij het bedrijf en heeft een goede staat van dienst. Hij heeft veel vrijheid van handelen; niemand controleert hem. Binnen het bedrijf is er weinig aandacht voor de inkoop van apparaten: de inkoopprijs valt in het niet bij de opbrengst van de apparaten en bovendien eist de snelle groei van de organisatie alle aandacht op.

Casus 33

Door frauduleus te handelen heeft een stafdirecteur, die binnen een onderneming is belast met algemene zaken en 'human resourcemanagement', voor zichzelf en voor andere directeurs en medewerkers een zeer gunstig pensioen geregeld. Een voor andere betrokkenen niet-transparante relatie tussen twee directeurs en de gewoonte om zaken af te handelen op basis van conceptstukken zijn factoren die het frauduleus bevoorrechten bevorderen. Ook speelt mee dat de Raad van Commissarissen al vaker heeft ingestemd met royale pensioenvoorzieningen (gewoonte). De hoofdverdachte vindt dat hij er daarom ook recht op heeft.

Casus 34

Een farmaceutisch bedrijf maakt publiekelijk reclame voor een geneesmiddel dat uitsluitend op doktersrecept te verkrijgen is. In juridische zin betekent dit dat er sprake is van meerdere overtredingen van het Reclamebesluit

geneesmiddelen. Ondanks waarschuwingen van de inspectie zet het bedrijf de reclamecampagne voort. Daar heeft het bedrijf een goede reden voor: volgens haar is er geen sprake van reclame maar van voorlichting. Op dit punt is de wetgeving voor verschillende uitleg vatbaar. Bovendien staat er veel op het spel: vele miljoenen aan omzet.

Het bedrijf etaleert zichzelf als maatschappelijk zeer betrokken. Zij benadrukt dat haar handelen een bijdrage levert aan strevingen van de minister van volksgezondheid. In haar optiek handelt zij dus in het belang van de volksgezondheid. Maar: het veroveren van een goede marktpositie en het streven naar winst blijven de belangrijkste motieven.

Casussen deelonderzoek 'motieven van overtredende overheden'

Casus 35

Een gemeente laat zonder vergunning een aanzienlijke hoeveelheid baggerslib in een meer storten. Het slib is afkomstig van baggerwerk in een doodlopende zijarm van dat meer. Het is dermate verontreinigd met PAK's en minerale oliën dat het onder gecontroleerde omstandigheden moet worden geborgen om het vervolgens geïsoleerd te storten. De gemeente weet dat, maar heeft daar geen geld voor (over).

De gemeente hoopt dat het baggeren van de zijarm als meerwerk meegenomen kan worden bij het uitbaggeren van het meer. Gezien de verontreiniging – maar ook omdat er geen geschikt materieel voorhanden is – stagneert dat plan. Het probleem 'wat te doen met de verontreinigde zijarm' blijft onveranderd voortduren. Tot het moment waarop het baggerwerk in het meer ten einde loopt. Dan komt er een onderaannemer in beeld die wel over het juiste materieel beschikt. De verantwoordelijke ambtenaar denkt 'nu of nooit' en geeft opdracht de zijarm te baggeren. De aannemer stort het slib in het meer. Helaas is hij slecht geïnformeerd over te verwachten obstakels; hij beschadigt een rioolzinker. Dat zorgt voor veel wateroverlast.

Een risicoverwegingen en factoren draagt bij aan dit voorval: kostenbesparing, gemakzucht, tijdsdruk en politieke druk. Maar ook: verstopte informatiekanalen, communicatiestoringen, onvoldoende kennis van bijvoorbeeld de inhoud van vergunningen of van de mate van verontreiniging van het slib, alsook te veel er op vertrouwen dat anderen ergens zorg voor dragen of weet hebben van terwijl men zelf (ook) verantwoordelijk is.

Casus 36

Een gemeentelijke vuilverbrandinginrichting heeft een nieuwe installatie om afvalwater te zuiveren. De gemeente experimenteert hiermee om te komen tot een juiste afstemming. Dat leidt tot fluctuaties in de samenstelling van het afvalwater met als gevolg het overtreden van de 'waterloos-vergunning' (WVO). Het geloosde water bevat te veel zware metalen en dioxine. Daarnaast onttrekt de gemeente zich aan haar plicht om calamiteiten te melden. De gemeente heeft het over aanloopproblemen, maar de overtredingen duren minimaal twee jaar voort. Zij houdt de handhavers aan het lijntje door voortdurend nieuwe plannen ter verbetering voor te leggen. Steeds maakt zij haar

positieve verwachtingen kenbaar – ‘de oplossing is nabij’ – en betreft zij de handhavers bij haar problemen. Zij maakt hen tot deelgenoot. Telkens weer benadrukt de gemeente dat zij in dit stadium niet aan de vergunningvoorwaarden kan voldoen. Het economisch belang prevaleert en dus stuurt de gemeente aan op een gedoogbeschikking, die zij vervolgens ook krijgt. De oorzaken zijn (uiteraard) ook terug te voeren op technische gebreken. Ondanks aanpassingen blijft er sprake van emissieoverschrijdingen. Maar dat komt ook door slecht onderhoud. Het ontbreekt de inrichting aan een systeem waarin onderhoudscontrole en -rapportage geregeld zijn. Ook houdt men geen historische gegevens bij. Daardoor kan de gemeente geen lering trekken uit eerdere calamiteiten. Daarnaast blijkt dat de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het uitvoeren van preventief onderhoud niet eenduidig zijn vastgelegd.

Casus 37

Een gemeente gebruikt een perceel grond als composteerinrichting en als opslagterrein voor bouwafval en bouwmaterialen. Zij beschikt niet over de vereiste (provinciale) milieuvergunning. Handhavers dringen erop aan om een vergunning aan te vragen. Zodra de gemeente zich realiseert hoeveel investeringen daarmee gemoeid zijn sluit zij – heel geleidelijk – de inrichting. De overtredingsituatie heeft dan drie jaar voortbestaan.

Waarom dit zo lang kon voortduren laat zich niet door een enkele factor verklaren. De oorzaken zijn terug te voeren op: geld, laksheid en arrogantie. Financiële overwegingen spelen zeker een rol: B&W eist dat alternatieven voor de illegale inrichting passen binnen het door de gemeenteraad goedgekeurde budget. Een vergunde inrichting gaat te veel kosten. Bovendien: de inrichting is slechts tijdelijk. En dus besluit de gemeente om de vergunningaanvraag stop te zetten. Maar op dat moment zijn er nog geen andere oplossingen of alternatieve composteerlocaties. Het ontbreekt de gemeente aan een adequate afvalverwijderingsstructuur en aan een beleid om zo’n structuur te realiseren. De gemeente reageert ad hoc en weinig kordaat. Ook een arrogante houding is er debet aan dat de ontmanteling van de inrichting zo lang duurt. Tekenend voor die houding is dat de wethouder nog eens benadrukt dat hij weliswaar heeft toegezegd om de inrichting versneld te ontmantelen, maar zonder dat hij daarbij een termijn heeft genoemd. Hij is de handhavers ‘te slim af’.

Op de controlefrequentie van de handhavers is niets aan te merken: men controleert vaak. Maar vaak blijft het bij de constatering dat de zaak niet in orde is. De gemeente went daaraan en verandert haar gedrag niet.

Casus 38

Het Openbaar Ministerie verdenkt een gemeente van het overtreden van de Wet Milieubeheer en de Wet Bodembescherming.

De gemeente heeft op een voormalig fabrieksterrein zwaar verontreinigde grond en verontreinigd bouw- en sloopafval opgeslagen zonder dat zij over een (daarvoor verplichte) vergunning beschikt. Het afval is afkomstig van saneringswerkzaamheden. De verwerking van dat afval kost vele miljoenen

guldens. De gemeente kiest daarom voor tijdelijke opslag, temeer omdat een definitieve oplossing zich hoogstwaarschijnlijk zal aandienen als het gehele terrein wordt gesaneerd.

Ooit is de opslag stilzwijgend gedoogd mits de grond/het afval onder milieucodities werd opgeslagen. De gemeente heeft daarom gebruik gemaakt van folie. Maar de folie vertoont inmiddels – het is acht jaar later, de sanering laat op zich wachten – vele scheuren en gaten.

Bij de plannen rondom het fabrieksterrein zijn meerdere handhavende instanties betrokken. Geen enkele instantie heeft zich gerealiseerd dat er voor de opslag een vergunning vereist is. Niemand was zich bewust van regelovertreding. Niemand was waakzaam. Blijkbaar schortte er ook iets aan de controle van het terrein. Aangenomen mag worden dat bij een goede controle op een eerder moment zou zijn gesignaleerd dat de voorziening niet afdoende was.

Casus 39

Een gemeente overtreedt diverse keren de voorschriften bij een vergunning voor de opslag van licht verontreinigde grond. Zij verzuimt steeds de grond/het depot toerijkend met folie af te dekken. Daardoor kan de grond uitwaaien of uitstromen over het terrein van een (gedoogde) tippelzone. De grond is afkomstig van wegwerkzaamheden en wordt totdat het werk is afgerond in een depot opgeslagen. Daarna graaft een aannemingsbedrijf in opdracht van de gemeente de grond af. De gemeente besteedt de directievoering en het toezicht aan een ingenieursbureau uit. Naar aanleiding van de overtredingen schrijft de milieudienst de gemeente herhaaldelijk aan. Maar dat verandert niets aan de situatie: die duurt onveranderd drie maanden voort.

Het strafbaar handelen is terug te voeren op indifferentie, luiheid en tijdsdruk. De uitvoerder van het aannemingsbedrijf verzuimt te controleren of de grond goed is afgedekt omdat hij vertrouwt op de grondboer en: 'vanwege de drukte'. De verantwoordelijke gemeenteambtenaar vertrouwt geheel op het ingenieursbureau. De gemeente handelt er niet naar dat zij zich realiseert dat zij ondanks het delegeren van haar taken toch steeds verantwoordelijk blijft voor een goed verloop van de werkzaamheden.

Casus 40

Een Nederlandse provincie handelt in strijd met een vergunningvoorschrift. Het gaat om een voorschrift bij de milieuvergunning van een provinciaal baggerdepot. Dit depot heeft wederrechtelijk een hoeveelheid baggerslib geaccepteerd. Het depot mag het slib – dat overigens afkomstig is uit een ander provinciaal depot – namelijk alleen accepteren als daarvoor een niet-reinigbaarheidsverklaring is afgegeven. Dat is niet het geval, althans: dat is slechts het geval voor een klein deel van het slib. Concreet betekent dit dat er grond is gestort die na reiniging voor hergebruik in aanmerking had kunnen komen. Door zo te handelen heeft de provincie ongeveer een miljoen gulden aan reinigingskosten uitgespaard en is nog-reinigbare (goede) grond vermengd met niet-reinigbare grond. Op het moment dat het Openbaar Ministerie de provincie wijst op de strafbaarheid van haar

handelen, verklaart de provincie dat zij niet van plan is om de gestorte grond alsnog te laten reinigen. Zij ontkent het strafbaar feit te hebben gepleegd en is van mening dat zij niet vervolgbaar is.

Complicerende factor in deze zaak is dat de provincie zowel vergunningverstrekker als vergunninghouder is. Dat brengt risico's met zich mee. Temeer omdat uit onze analyse blijkt dat het (grote) vertrouwen in collega's een belangrijke criminogene factor is. Hoe hoger – bijvoorbeeld – een beschikking in de organisatie komt, hoe marginaler de ambtenaar er naar kijkt. 'Het zal wel in orde zijn'; een handtekening is snel gezet. Er is weinig waakzaamheid en oplettendheid.

Casus 41

Het Openbaar Ministerie vermoedt dat een gemeente een aantal ernstig verontreinigde terreinen op illegale wijze saneert. De gemeente beschikt namelijk niet over de vereiste ontheffingen en vergunningen. Het vermoeden is ook dat de gemeente dubieus handelt bij de verkoop van verontreinigde percelen aan particulieren. Om een en ander voor het bevoegd gezag/de provincie te verbloemen pleegt de gemeente valsheid in geschrifte.

Waarom de gemeente zo handelt is terug te voeren op een groot aantal factoren, waaronder:

- tijdproblemen en tijdelijkheid: als alles volgens de regels moet dan betekent dit dat een bouwproject moet worden stilgelegd en dat betekent een schadeclaim. De gemeente veronderstelt dat de depots met vervuilde grond slechts van tijdelijke aard zijn en 'dus' loont het niet de moeite om een vergunning aan te vragen;
- geldproblemen en winstbejag: er is geen budget voor sanering, er is geen geld beschikbaar voor het wettelijk reinigen van verontreinigde grond. Bij de verkoop van grond is men gericht op winst;
- de eigengereide houding van de gemeente: de gemeente laat zich door niemand (politie, provincie) de les voorschrijven. Zij acht zichzelf in staat om te bepalen wat milieutechnisch verantwoord is zonder zich daarbij te storen aan wet- en regelgeving.

Bijlage 4 Aanleidingen tot onderzoek

Met het oog op preventie en het gericht inzetten van toezicht en controle is het van belang om te achterhalen wat in de onderzochte casussen de aanleiding gaf tot de start van het civielrechtelijk of strafrechtelijk (opsporings-) onderzoek. De aanleiding tot onderzoek weerspiegelt van welke zijde de verdachten van organisatiecriminaliteit het meest te vrezen hebben. Het illustreert hun 'natuurlijke vijand'.

In 15 casussen is regulier overheidstoezicht of een reguliere – soms vooraf aangekondigde – controle (mede) de aanleiding tot het opstarten van een opsporingsonderzoek. Dit strookt niet met het idee dat toeval een grote rol speelt bij het signaleren van organisatiecriminaliteit (zie bijvoorbeeld Moore, 1987, p. 388 en Langan, 1996, p. 252).

Vormt de overheid daardoor ook de belangrijkste dreiging voor overtredende organisaties? Voor de casussen die wij onderzochten geldt dat de overheid verantwoordelijk is voor minder dan de helft, namelijk voor 42% van alle aanleidingen tot onderzoek.¹⁵⁰ De rest is afkomstig van handelspartners en concurrenten¹⁵¹ (de economische omgeving: 25%), van de overtredende organisatie naar aanleiding van bijvoorbeeld een calamiteit of een accountantsonderzoek (16%) en van de sociale en maatschappelijke omgeving maar dan zonder dat de overheid daarvan deel uit maakt (9%). Tot die omgeving rekenen wij bijvoorbeeld de media. In 7% van de gevallen vormt een anonieme klacht de aanleiding tot onderzoek.

Samengevat concluderen wij dat de overheid een geducht tegenstander is maar bij lange na niet de enige 'natuurlijke vijand'. Overtredende organisaties hebben ook te duchten van hun directe collega's en collega-marktdeelnemers, van de media alsook van derde belanghebbenden.

¹⁵⁰ Meerdere voorvallen kunnen aanleiding geven tot de start van één onderzoek. In totaal gaat het om 55 aanleidingen (N=39 casussen; voor 2 casussen is de aanleiding onbekend).

¹⁵¹ Vergelijk Passas en Nelken: 'accidents and tips from competitors are the best aids of EC-fraud controllers' (Passas en Nelken, 1993, p. 231).

Bijlage 5 Afhandeling van strafbare feiten

Strafrechtelijke afhandeling

Het merendeel van de casussen (25) is *strafrechtelijk* afgedaan.¹⁵² Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal en de aard van de strafrechtelijke afdoeningen. In 5 casussen hebben officieren van justitie de zaken buitengerechtelijk afgedaan (sepot), zonder (uiteraard) een straf of maatregel op te leggen. Zij seponerden deze zaken in verband met de Pikmeer-arresten en om redenen van verjaring.

Opmerkelijk is het aantal opgelegde (voorwaardelijke) gevangenisstraffen. Dat een rechter in het geval van organisatiecriminaliteit gevangenisstraf oplegt rijmt amper met het beeld zoals wij dat uit de bestudeerde literatuur kennen. De aard van de casussen geeft hiervoor op het eerste gezicht geen verklaring: het betreft zowel hypotheekfraude (casus 15), fraude met leasecontracten (casus 20), oliehandelfraude (casussen 1 en 24) en het wisselen zonder vergunning (casus 22), als een voorkenniszaak (casus 19), valsheid in geschrifte in verband met gemeentelijke subsidieverstrekking (casus 17) en een casus waarin de verdachte zich niet heeft gehouden aan de regels voor de opslag van chemische stoffen (casus 1). Wel is het zo dat in de laatste drie casussen de gevangenisstraffen geheel voorwaardelijk zijn opgelegd terwijl in de overige casussen de straffen ook een onvoorwaardelijk deel kennen.

In enkele gevallen heeft de rechter een financiële sanctie opgelegd of de officier een transactie aangeboden onder de voorwaarde dat de verdachte instemt met het doen uitgaan van een persbericht. In de onderzochte zaken komt het ook voor dat het Openbaar Ministerie ingaat op voorwaarden van de verdedigende partij, zoals in het geval dat de verdediging stelt dat de verdachte bereid is om de zaak te schikken (transactie) onder de voorwaarde dat het Openbaar Ministerie aan het voorval geen ruchtbaarheid geeft.

Verschillen in strafrechtelijk afhandeling

Onze onderzoekspopulatie bestaat uit twee keer zoveel natuurlijke personen als rechtspersonen, respectievelijk 168 en 84. Dat zijn de personen die in de onderzochte casussen door opsporingsambtenaren, het Openbaar Ministerie en particuliere onderzoekers als hoofdverdachten zijn aangemerkt. Kijken wij naar het aantal personen dat uiteindelijk strafrechtelijk is veroordeeld dan blijkt dat op het moment van dataverzameling reeds ongeveer een vijfde van zowel de natuurlijke personen als van de rechtspersonen een sanctie heeft moeten incasseren. Vooralsnog is er dus geen reden om aan te nemen dat

¹⁵² Op het moment van dataverzameling zijn 6 casussen nog niet (strafrechtelijk) afgedaan (casussen 7, 21, 23, 36, 37, 38). In een civiele zaak (casus 33) hebben de betrokkenen afgezien van verdere gerechtelijke stappen en is de overtredings situatie in onderling overleg teruggebracht naar de situatie zoals deze behoort te zijn.

rechters en officieren slechts bij hoge uitzondering individuele verdachten sanctioneren. Uiteraard is het mogelijk dat dit resultaat in de loop van de tijd, wanneer alle casussen zijn afgedaan nog verandert.

Voor wat betreft de relatie tussen sanctionering en de omvang van de rechtspersonen herkennen wij niet het beeld dat alleen kleine organisaties worden aangepakt: zowel kleine organisaties als multinationals zijn veroordeeld of anderszins gesanctioneerd.

Bestuursrechtelijke en civielrechtelijke afhandeling

Het komt voor dat een casus zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk en/of civielrechtelijk is afgedaan. Zo'n gecombineerde afdoening is in 13 casussen toegepast. In minimaal 6 casussen die strafrechtelijk zijn afgedaan hebben ook *bestuursrechtelijke* afdoeningen plaatsgevonden.¹⁵³ In die gevallen gaat het voornamelijk om het navorderen of terugvorderen van gelden: terugvorderingen van EU-restitutiegelden en – al dan niet met boetes verzwaarde – naheffingen van belasting, accijns en invoerrechten. De na- en terugvorderingen bedragen soms enkele miljoenen. Dertien casussen zijn (mede) *civielrechtelijk* afgedaan. Bij die zaken gaat het om (eveneens) het terugvorderen van gelden, het verhalen van de geleden schade en om het aanvechten of bevorderen van ontslagprocedures. In de onderzochte casussen richt de bestuurs- en civielrechtelijke afdoening zich voornamelijk op het herordenen en het herstel van een ongewenste situatie.

¹⁵³ Voor andere casussen is het onbekend of ze (bijvoorbeeld) fiscaal zijn afgedaan.

Tabel 1: Aantal, aard en omvang van de opgelegde strafrechtelijke sancties
(n=74)

Strafrechtelijke sanctie	aantal	omvang, uiteenlopend van:
<i>Gerechtelijke sanctie:</i>		
- (voorwaardelijke) geldboete natuurlijke persoon	14	- f 1.000,- tot f 750.000 (afgerond gem.: f 140.000)
- (voorwaardelijke) geldboete rechtspersoon	16	- f 10.000 tot f 350.000 (afgerond gem.: f 100.000)
- (voorwaardelijke) gevangenisstraf	16	- 5 maanden voorwaardelijk tot 36 maanden onvoorwaardelijk waarvan 12 voorwaardelijk
- taakstraf/dienstverlening	9	- 140 uur tot 250 uur (afgerond gem.: 190 uur)
- ontnemingsvordering	10	- f 2.000 tot f 100.000 met een 'uitschieter' van f 370.000 (afgerond gem. zonder 'uitschieter': f 30.000)
- voorlopige maatregel: stillegging onderneming	1	
<i>buitengerechtelijke sanctie:</i>		
- transactie natuurlijke persoon	3	- f 10.000, f 15.000, f 570.000
- transactie rechtspersoon	5	- f 10.000 tot f 250.000 (afgerond gem.: f 110.000)

Inhoud

Samenvatting 1

1 Probleemstelling en verantwoording 9

- 1.1 Aanleiding 9
- 1.2 Doelstelling 12
- 1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen 12
 - 1.3.1 Probleemstelling 12
 - 1.3.2 Onderzoeksvragen 13
- 1.4 Onderzoekopzet en onderzoeksmethoden 14
 - 1.4.1 Casestudie 15
 - 1.4.2 Literatuurstudie 20
 - 1.4.3 In gesprek met 10 advocaten 20
- 1.5 Reikwijdte van het rapport: een bescheiden portret 21
- 1.6 Opbouw van het rapport 24

2 Begripsbepaling en theoretische noties 27

- 2.1 Wat is het? 27
 - 2.1.1 Vier voorbeelden 27
 - 2.1.2 Werkdefinitie 32
- 2.2 Het verklaren van gedrag: theoretische noties 36

3 Daders en delicten 41

- 3.1 Over beeldvorming en strafrecht 41
- 3.2 Wie is de dader? 42
 - 3.2.1 Verdachten in maatpakken: zakenman of crimineel? 42
 - 3.2.2 Mannen van middelbare leeftijd met een smetteloos blazoen (demografische kenmerken) 44
 - 3.2.3 De intelligente verdachte; daders van aanzien 46
 - 3.2.4 De berekenende en amorele dader; hij die er blijk van geeft weinig sociale verantwoordelijkheid te bezitten 48
- 3.3 Wat doet de dader? (Kenmerken van delicten) 50
 - 3.3.1 Complexiteit 51
 - 3.3.2 Morele ambivalentie 55
 - 3.3.3 Schade en slachtofferschap 57
 - 3.3.4 Dreiging met geweld 60
 - 3.3.5 Trends 62
- 3.4 Recapitulatie 63

4 Oorzaken: gelegenheid, drijfveren en neutralisaties 67

- 4.1 Drijfveren: motieven en emoties 68
 - 4.1.1 Motieven: gedachten 68
 - 4.1.2 Emoties: gevoelens 70

- 4.2 Tussen willen en kunnen: neutralisaties 72
- 4.2.1 Ontkennen van ernst 73
- 4.2.2 Ontkennen van verwijtbaarheid 75
- 4.3 De gelegenheid maakt ... 78
- 4.3.1 Gelegenheid op het niveau van het product of de dienst 79
- 4.3.2 Gelegenheid op het niveau van de organisatie 82
- 4.3.3 Gelegenheid in de economische omgeving: de markt, marktdeelnemers en marktrelaties 90
- 4.3.4 Gelegenheid in de maatschappelijke omgeving: de overheid 96
- 4.4 Verschillen tussen private en publieke organisaties 101
- 4.5 Recapitulatie 104

5 Aanpak: toezicht, opsporing en afhandeling 111

- 5.1 De beste aanpak: anderen aan het woord 111
- 5.1.1 Dwang of de helpende hand 111
- 5.1.2 Een effectieve handhavingsstrategie: maatwerk 112
- 5.1.3 Passend recht 113
- 5.1.4 Passend sanctioneren 115
- 5.2 Implicaties voor handhaving 117
- 5.2.1 Massaliteit: een selectieve handhaving 118
- 5.2.2 Collectiviteit: een beroep op burgerschap 118
- 5.2.3 Veelkleurigheid: doelgroepenbeleid 121
- 5.2.4 Morele ambivalentie: een ethisch debat 121
- 5.2.5 De rechtspersoon als dader: publiciteit 123
- 5.2.6 Dynamiek: een flexibele, hybride en consequente aanpak 125
- 5.2.7 Overtredende overheden: de rol van het strafrecht 129
- 5.2.8 Gelegenheidsstructuren: het verminderen van kansen 130
- 5.3 Recapitulatie 131

6 Slotbeschouwing 135

- 6.1 Bevindingen 135
- 6.2 Aanbevelingen en discussie 139

Summary 147

Literatuur 149

Bijlagen

- 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie 163
- 2 Kwantitatief overzicht van casussen 165
- 3 Beschrijving van casussen 167
- 4 Aanleidingen tot onderzoek 190
- 5 Afhandeling van strafbare feiten 192