

Justitiële verkenningen

25e jrg., nr. 2, maart 1999

Aanpak van organisatiecriminaliteit

Voorwoord

In 25.000 van de ruim 250.000 strafzaken die ieder jaar worden behandeld, is de verdachte een rechtspersoon. Veelal gaat het in die gevallen om een economisch delict of een milieudelict. Op zich geeft dit cijfer al aan dat aandacht voor organisatiecriminaliteit op zijn plaats is.

In het bedrijfsleven wordt de laatste jaren sterker beseft dat een organisatie, naast het halen van de bedrijfsdoelstellingen, ook een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid draagt. Een bekend voorbeeld is Shell dat een ethische code ontwierp voor het bedrijfshandelen. Meer en meer zien bedrijven in dat zij zelf belang hebben bij een goede aanpak van organisatiecriminaliteit. Zij worden zelf regelmatig het slachtoffer en ondervinden de nadelen van concurrentievervalsing. In sommige sectoren hebben bedrijven zelf een grotere verantwoordelijkheid op zich genomen bij de rechtshandhaving (klachtenafhandeling; convenanten; certificering). Een dergelijke (geconditioneerde) zelfregulering lijkt de preventie van organisatiecriminaliteit te kunnen versterken. Ook organisatieadviesbureau's en afdelingen forensische accountancy worden meer en meer ingeschakeld om organisatiecriminaliteit te voorkomen en bestrijden.

Er bestaat geen goed inzicht in de werkelijke waarde van zelfregulering voor de naleving van wettelijke regels door organisaties. Dit nummer tracht die kennis-lacune enigszins op te vullen en het middengebied tussen gedragscodes enerzijds en strafrechtelijke handhaving anderzijds te verkennen. In welke opzichten kan zelfregulering preventie bevorderen, en in welke opzichten fungeert zelfregulering als afschermingsmechanisme om de overheid op afstand te houden? Een daarbij aansluitende vraag is hoeveel we mogen verwachten van de eigen verantwoordelijkheid van organisaties bij de handhaving van wettelijk gestelde normen.

In hun uitvoerige, inleidende bijdrage bespreken B. Niemeijer en W. Huisman eerst enige verschijningsvormen van organisatiecriminaliteit, waaronder milieudelicten, delicten betreffende arbeidsomstandigheden en consumenten, fraude en oneerlijke concurrentie. Vervolgens gaan de auteurs in op enige verklaringen voor economische delicten. In sommige branches (afvalverwerkingsbranche; verzekeringsbranche) speelt de Gelegenheidsstructuur een grote rol. Ook bepaalde organisatiekenmerken zoals een bedrijfscultuur van gebrekkige regelnaleving kunnen een criminogene uitwerking hebben. Tenslotte komt de aanpak van organisatiecriminaliteit aan de orde. De auteurs behandelen achtereenvolgens de mogelijkheden van het bestuursrecht (bijvoorbeeld weigeren of intrekken van een vergunning), het economisch strafrecht (waaronder het werk van de bijzondere opsporingsdiensten en toezichthoudende instanties) en het privaatrecht (bijvoorbeeld de regeling productaansprakelijkheid). Daarnaast zijn de laatste jaren alternatieve instrumenten tot wasdom gekomen, zoals zorgplichtbepalingen en convenanten. Ook zelfregulering neemt een steeds belangrijkere plaats in, zoals onder andere blijkt uit de institutionalisering van interne klachtenbureau's en meldpunten, en de oprichting van afdelingen forensic accounting en integrity consulting bij grote accountancy- en advieskantoren. Ondanks de uiteenlopende manieren van bestrijding van organisatiecriminaliteit ontwaren de auteurs toch een vaste tendens: naarmate de doeleinden van de overheid meer aansluiten op de belangen van de normadressaten of wanneer slachtoffers meer in staat zijn zelf voor hun belangen op te komen, verschuift het accent bij de handhaving naar de eigen verantwoordelijkheid van normadressaten of slachtoffers.

Vervolgens doen twee auteurs verslag van een specifiek veld: onderzoek naar beursfraude en handhaving van de bedrijfsinterne milieuzorg. H.J. de Graaff gaat in op het zogenaamde clickfonds-onderzoek dat aan het Amsterdamse parket in 1997 is gestart. Aanleiding tot dit onderzoek was onder meer de onbevredigende afloop van een aantal voorkenniszaken. Deze zaken leidden slechts tot één veroordeling. Uit het recente beursonderzoek zijn een aantal nieuwe vormen van fraude naar voren gekomen, waaronder het gebruik van code/nummerrekeningen, frontrunning, ABC-transacties, en frauduleus handelen bij emissies. Volgens De Graaff dient zelfregulering als voltooid verleden tijd te worden beschouwd. De bij de beurshandel betrokken partijen zijn niet in staat gebleken de regelingen rondom het handelen op de beurs afdoende te hanteren en controleren. Tenslotte bespreekt De Graaff een nieuw sanctiemiddel: de bestuursrechtelijke afdoening. Met het wetsvoorstel Invoering

Dwangsom en bestuurlijke Boete wordt de handhaving van de financiële regelgeving in handen van toezichthouders gesteld. Bij overtreding van de regels kunnen zij voortaan zeer zware vermogenssancties opleggen.

Is zelfregulering in de beurswereld een fiasco gebleken, de bedrijfsinterne milieuzorg dreigt aan het succes van zelfregulering ten onder te gaan. Volgens C. Waling brengt die milieuzorg zoveel transparantie met zich mee dat er contraproductieve effecten ontstaan. In een bedrijf met een goed werkend milieuzorgsysteem blijft niets meer verborgen; het is een glazen huis geworden. Omdat handhavers onbeperkt kennis kunnen nemen van de milieuzorgsystemen, zo verwacht Waling, zullen bedrijven de neiging krijgen barrières voor aansprakelijkheid in te bouwen en belastende informatie niet meer prijs geven. De systemen verliezen op die manier hun preventieve werking. Om dit te voorkomen is volgens Waling wetgeving nodig die geheimhouding van bepaalde gegevens garandeert of immuniteit van de betrokkenen garandeert. Pas dan kan bedrijfsinterne milieuzorg een bondgenoot worden in de strijd tegen organisatiecriminaliteit.

H.M. Klaasen gaat in zijn artikel na of er verschillen zijn tussen het nalevingsgedrag van de individuele burger en dat van grote bedrijven. Aan de hand van de zogenaamde Tafel van Elf, een model dat alle mogelijke motieven voor regelovertreding in kaart brengt, probeert hij antwoord te geven op de vraag in hoeverre de sociaal-psychologische veronderstelling dat personen die zich in een groep bevinden minder toekomen aan eigen verantwoordelijkheid, juist is. Op de dimensies van afweging van kosten en baten, gevoeligheid voor imago en publiciteit, en gezagsgetrouwheid blijken er inderdaad verschillen te bestaan tussen burgers en bedrijven. Klaasen concludeert dat niet op voorhand op een coöperatieve instelling van bedrijven gerekend moet worden, zeker niet als nalevingsgedrag geld kost. Volgens de auteur zou er een keurmerk ontworpen kunnen worden voor goed nalevingsgedrag.

Bedrijven die goed naleven kunnen ook beloond worden met minder controles.

G.J.A. Hummels en R.Ph. Wirtz gaan na hoe de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven vergroot kan worden. Zij constateren eerst dat verantwoordelijkheid gehinderd wordt door interne en externe bedreigingen (per se willen voldoen aan winstverwachtingen; gebruik maken van internationale verschillen in wet- en regelgeving; enzovoort). Vervolgens onderscheiden de auteurs drie strategieën om invulling te geven aan maatschappelijke verantwoordelijkheid, de conformiteitsstrategie (het naleven externe wettelijke voorschriften), de moraliteitsstrategie (door de leiding aanbevolen morele gedragscodes) en de wederkerigheidsstrategie (gebaseerd op onderlinge dialoog). In deze laatste strategie waarvan de auteurs voorstander zijn, ligt de nadruk op eigen initiatief van medewerkers en belanghebbenden om de integriteit te bevorderen. Er is dus sprake van gedeelde verantwoordelijkheid; niet alleen het management bepaalt de morele grenzen van het handelen. Hoewel de drie strategieën een eigen toepassingsgebied hebben, besluiten de auteurs, vullen zij elkaar eerder aan dan dat zij elkaar uitsluiten.

Ook B.W.M. van der Lugt vestigt de aandacht op correct ondernemerschap. Preventie van organisatiecriminaliteit vereist een actief managementbeleid dat onder andere inzet op technopreventie, accountancy en interne controle, gedragscodes en het aanstellen van vertrouwenspersonen. Deze laatste aspecten zijn belangrijke hulpmiddelen om zelfregulering te bevorderen en ongewenst gedrag te voorkomen. Van der Lugt acht het belang van een gezonde bedrijfscultuur en het promoten van integriteit, waarbij werknemers zich steeds afvragen of hun gedrag wel beantwoordt aan verantwoordelijkheid, van groot belang. De levensvatbaarheid van een organisatie hangt niet alleen van economische factoren af, maar ook van het zelfreinigend vermogen.