

De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit : Ideaal of werkelijkheid? [Bespreking van: J. Beckers (2017) Tussen ideaal en werkelijkheid]

Author(s)

Mein, Arnt

DOI

[10.5553/TvC/0165182X2018060001006](https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2018060001006)

Publication date

2018

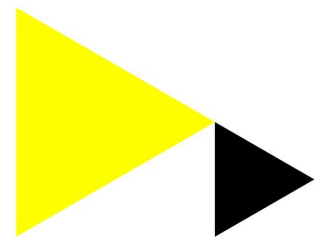
Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Mein, A. (2018). De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit : Ideaal of werkelijkheid? [Bespreking van: J. Beckers (2017) Tussen ideaal en werkelijkheid]. *Tijdschrift voor Criminologie*, 60(1), 111-115. <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2018060001006>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

BOEKBESPREKINGEN

De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit

Ideaal of werkelijkheid?

Arnt Mein

Beckers, J. (2017). Tussen ideaal en werkelijkheid. Een empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland (dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam).

Joep Beckers is bepaald niet bijgelovig. Op vrijdag de dertiende van de maand januari 2017 verdedigde hij op gecontroleerde en overtuigende wijze zijn proefschrift over de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland. Zijn promotoren waren Henk van de Bunt en Judith van Erp. Zijn proefschrift (dat als een monografie verscheen bij BijzonderStrafrecht.nl) staat in een traditie van multidisciplinair onderzoek naar toezicht en handhaving binnen de sectie Criminologie bij de juridische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam, waarvoor Henk van de Bunt, Pieter Spierenburg en René van Swaaningen destijds de grondslag legden (Van de Bunt e.a., 2007).

Groeiende belangstelling voor de aanpak van organisatiecriminaliteit

Aanleiding tot het onderzoek van Beckers vormde de toegenomen maatschappelijke bewustwording en afkeuring van organisatiecriminaliteit, blijkend uit berichten in de media en Kamerdebatten. De vraag rees of organisatiecriminaliteit, maatschappelijk ondermijnend als zij is, door het Openbaar Ministerie wel voldoende doortastend zou worden aangepakt. De sterke normatieve lading van overtredingen in de sfeer van de organisatiecriminaliteit zou immers een strenge strafrechtelijke aanpak rechtvaardigen. Hier zou het strafrecht bij uitstek zijn zogenoemde *ultimum remedium*-functie moeten vervullen. Maar doet het dat ook? Komt de strafrechtelijke handhaving hier tot haar recht? Temeer nu er naast het strafrecht een efficiënte alternatieve afdoeningspraktijk is gegroeid, in de vorm van de bestuurlijke boete. Tegelijkertijd bleek er, in tegenstelling tot de aanpak van conventionele criminaliteit, relatief weinig bekend over de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit binnen de Nederlandse context. Bijvoorbeeld hoeveel en welke overtredingen van welke (rechts)personen strafrechtelijk worden opgepakt en afgedaan, en welke omstandigheden en afwegingen daaraan ten grondslag liggen. Dit contrast bracht hem ertoe de strafrechtelijke praktijk in relatie tot organisatiecriminaliteit in al zijn facetten in kaart te brengen.

Opzet en uitvoering van het onderzoek

In dit licht staan in het onderzoek drie vragen centraal (p. 15-16). Ten eerste: wat is de aard en omvang van de geregistreerde, strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit? Ten tweede: hoe wordt organisatiecriminaliteit strafrechtelijk afgedaan? En ten derde: waarom wordt organisatiecriminaliteit al dan niet strafrechtelijk aangepakt en hoe wordt de strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit bepaald? Met andere woorden: wat, hoe en waarom? Het antwoord op de eerste vraag moet een algemeen en representatief beeld scheppen van de organisatiecriminaliteit in ons land die strafrechtelijk wordt afgedaan. De tweede vraag gaat dieper in op de strafrechtelijke afdoening als zodanig. Waar deze eerste twee vragen een beschrijving moeten opleveren, moet het antwoord op de derde vraag verklaringen bieden en de afdoeningspraktijk helpen duiden.

Om met zijn onderzoek te kunnen beginnen, heeft Beckers eerst het begrip organisatiecriminaliteit afgebakend (p. 16). Daarbij heeft hij vanzelfsprekend aansluiting gezocht bij Van de Bunt (1992): het geheel van wetsovertredingen, individueel of groepsgewijs gepleegd, door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie in het kader van de uitoefening van organisatorische taken. Vervolgens heeft hij ervoor gekozen het begrip organisatiecriminaliteit op de volgende wijzen te operationaliseren (p. 17-22):

- alle strafrechtelijk afgedane feiten, gepleegd door rechtspersonen;
- alle strafrechtelijk afgedane fraudefeiten, gepleegd door rechtspersonen en natuurlijke personen;
- alle strafrechtelijk afgedane commune feiten, gepleegd door rechtspersonen;
- alle strafrechtelijk afgedane feiten, gepleegd door de 237 grootste Nederlandse bedrijven.

Het eerste perspectief is het breedst en omvat de meest letterlijke interpretatie van organisatiecriminaliteit. Het tweede perspectief is toegespitst op financieel-economische criminaliteit, het derde op commune criminaliteit en het vierde op witteboordencriminaliteit. Hiermee benadert Beckers het begrip organisatiecriminaliteit vanuit verschillende invalshoeken: in algemene zin (1), op basis van de gedraging (2 en 3) en de pleger (4). Op deze wijze hoopt hij een complex en veelzijdig beeld te schetsen van organisatiecriminaliteit. Ter rechtvaardiging voor zijn brede benadering haalt hij eerdere studies aan waarin een eenzijdige benadering van het begrip organisatiecriminaliteit (bijv. alleen via de daad- of daderkant) juist leidde tot een (te) beperkt beeld van de aard en omvang van de problematiek (p. 18). De operationalisering van het begrip is dan ook bepalend voor de opbrengst van een studie daarnaar.

Deze perspectieven corresponderen overzichtelijk met vier empirische hoofdstukken (5 t/m 8). Beckers benadrukt dat het onderzoek zich beperkt tot de strafrechtelijke afdoening, zoals die naar voren komt uit justitiële gegevens en vraaggesprekken met vertegenwoordigers van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Deze beperking lijkt mij acceptabel, gelet op de beschikbaarheid van gegevens en om het onderzoek uitvoerbaar te houden.

Het onderzoek is gedegen uitgevoerd aan de hand van een literatuur- en documentstudie naar organisatiecriminaliteit en het strafrechtelijk beleid ter zake (hoofdstuk 2 resp. 3) en een tamelijk unieke combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Beckers wil hiermee zowel een objectief beeld schetsen van de feitelijke afdoeningspraktijk als stilstaan bij de betekenis die de medewerkers van het Openbaar Ministerie aan de afdoeningspraktijk toekennen. Waarom doen zij wat zij doen (p. 91-94)? Het eerste doet hij door middel van een statistisch strafbladenonderzoek, het tweede met diepte-interviews. Het zwaartepunt ligt bij het strafbladenonderzoek. De methoden moeten elkaar aanvullen. Zo trok hij vier verschillende steekproeven uit het Justitieel Documentatiesysteem (in totaal ruim 2.500 strafbladen), corresponderend met eerdergenoemde perspectieven (p. 117) en combineerde dat met bedrijfsgegevens uit een financiële databank (Orbis). Hij vulde dit beeld aan op basis van interviews in drie rondes met medewerkers van het Functioneel Parket en een tiental andere experts (in totaal 51 respondenten). Hij is in zijn opzet goed geslaagd, zo blijkt uit onderstaande bevindingen.

De weerbarstige praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit

Uit zijn literatuur- en beleidsanalyse komt naar voren dat organisatiecriminaliteit bij uitstek strafrechtelijk zou moeten worden afgedaan. Het is immers een zeer ondermijnende vorm van criminaliteit. Daarop past vooral een strafrechtelijke respons, omdat het strafrecht wordt gezien als een van de meest indringende en normatieve vormen van overheidsinterventie (p. 331-333). In het beleid van het Openbaar Ministerie wordt tegenwoordig echter niet meer gesproken van het strafrecht als *ultimum remedium* (dat hier wat mij betreft best op zijn plaats zou zijn), maar van het *optimum remedium*, dat wil zeggen dat het strafrecht moet worden ingezet waar het effect op de naleving het grootst is. In de ogen van het Openbaar Ministerie zou het dan vooral om betekenisvolle zaken moeten gaan. Hierdoor zou het strafrecht een signaalwerking moeten vervullen, waardoor processen en actoren in gang worden gezet die een meer structurele oplossing kunnen bewerkstelligen.

Het beeld dat Beckers vervolgens schetst van de afdoeningspraktijk staat in schril contrast met deze uitgangspunten. Zo blijkt, om te beginnen, de strafrechtelijke afdoening van overtredingen gepleegd door rechtspersonen (het eerste perspectief) hoofdzakelijk relatief geringe overtredingen (verkeer en milieu) te omvatten, begaan door relatief kleine ondernemingen. Die overtredingen worden merendeels afgedaan met relatief lage transacties. Andere afdoeningsmodaliteiten (zoals het stilleggen van onderneming) worden om pragmatische redenen niet overwogen. De afdoeningspraktijk wordt gedomineerd door standaardzaken die routinematig worden afgedaan. Beckers vraagt zich met recht af of hier wel sprake is van organisatiecriminaliteit (p. 170-173 en 334). Als het gaat om fraude (d.w.z. valsheid in geschrifte, witwassen en handel met voorkennis) door natuurlijke en rechtspersonen (het tweede perspectief), blijkt die vooral te worden

gepleegd door rechtspersonen (in het geval van natuurlijke personen blijkt het namelijk te gaan om uitkeringsfraude). Dit type fraudezaken blijkt echter veelal te worden getransigeerd en nog vaker te worden geseponeerd, omdat het Openbaar Ministerie er in die gevallen de voorkeur aan geeft de feitelijk leidinggevenden te vervolgen. Hier spelen wat Beckers noemt verbeeldings- en praktische barrières (p. 209): een rechtspersoon vervolgen spreekt in deze gevallen onvoldoende tot de verbeelding en voegt in de praktijk ook weinig toe ten opzichte van een transactie (waarbij ook nog eens allerlei voorwaarden kunnen worden gesteld) (p. 208-213 en 335). Wat betreft de meer reguliere (commune) strafbare feiten gepleegd door rechtspersonen (het derde perspectief) is het beeld anders. Hier blijkt dat die zaken wel vaker voor de rechter worden gebracht. Het gaat hier dan ook om een categorie ernstiger strafbare feiten, gepleegd door grotere ondernemingen. Voor deze categorie is volgens respondenten het strafrecht bij uitstek bedoeld (p. 259-262 en 336). Tot slot blijkt de strafrechtelijke afdoening van overtredingen door grote multinationals (het vierde perspectief) vooral standaardzaken (milieuovertredingen) te omvatten, begaan door een relatief gering aantal (20 procent) grote, veelal industriële ondernemingen. De meeste zaken blijken dan ook buitengerechtelijk te worden afgedaan, door middel van een transactie. Het merendeel betreft standaardzaken, maar deze categorie omvat ook de megaschikkingen (vaak met een pakket aan bijzondere voorwaarden) die zoveel aandacht trekken in de media (p. 294-296 en 337).

Meer ideaal dan werkelijkheid

Al met al komt uit Beckers' onderzoek naar voren dat het strafrecht onvoldoende tot zijn recht komt als *ultimum* of als *optimum remedium* in relatie tot betekenisvolle zaken. Dat blijft vooralsnog meer ideaal dan werkelijkheid. Terecht vraagt hij zich dan ook af waarom het strafrecht zoveel wordt gebruikt voor wat oneerbiedig 'klein grut' kan worden genoemd (p. 297 en 337). Het antwoord hierop probeert hij te vinden in het kwalitatieve deel van zijn onderzoek. Uit de interviews komt een genuanceerder beeld naar voren van de afdoeningspraktijk (p. 323-324). In kwantitatief opzicht domineert weliswaar de routinematige strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit, in kwalitatief opzicht besteden officieren van justitie echter de meeste tijd en energie aan complexe en ernstige maatwer kzaken. Blijft de vraag waarom dit zo is. Het antwoord moet volgens hem worden gevonden in het moeras van de weerbarstige, dagelijkse handhavingspraktijk. Officieren van justitie en parketsecretarissen hebben feitelijk niet zoveel te kiezen. Zij moeten binnen de gegeven organisatorische context voortdurend principiële en praktische overwegingen tegen elkaar afwegen. Met andere woorden, zij voeren een balanceeract op tussen het afdoen van bulk- en (betekenisvolle) maatwer kzaken, zo schetst Beckers (p. 337-338). Hij noemt dit enigszins vergoelijkend functioneel pragmatisme (p. 338-339).

In mijn ogen is Beckers te mild in deze conclusie over de door hem geconstateerde kloof tussen ideaal en werkelijkheid, als het gaat om de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit. Het Openbaar Ministerie maakt zijn beleidsmatige

pretentie op dit punt niet waar, officieren van justitie lijken onvoldoende invloed uit te (kunnen) oefenen op hun caseload. Zij slagen er daardoor onvoldoende in betekenis te geven aan het strafrecht in relatie tot organisatiecriminaliteit, zo concludeer ik op basis van zijn proefschrift.¹ Dat schuurt, in het bijzonder nu met de introductie van de bestuurlijke boete ruimte zou worden gecreëerd aan de 'bovenkant' van het overtredingengebouw, dat wil zeggen de ernstiger, moreel geladen overtredingen. Bestuursorganen zouden dan de 'onderkant' voor hun rekening nemen, door met de bestuurlijke boete veelvoorkomende en lichte overtredingen van het sociaaleconomisch ordeningsrecht voor hun rekening te nemen (Mein, 2015). Die ruimte is dus kennelijk niet gepakt en volgestroomd met andersoortige zaken. Een extra reden om het beleid op dit punt te heroverwegen is het groeiende maatschappelijke onbegrip ('klassenjustitie') voor de afdoening van organisatiecriminaliteit door middel van megaschikkingen, getuige onder meer het jaarverslag over 2016 van de Raad voor de rechtspraak.

Dit signaleert Beckers zelf ook (p. 342 en 344) en aan het slot van zijn proefschrift doet hij dan ook een aantal zinvolle suggesties om de strafrechtelijke afdoening beter tot haar recht te laten komen. Zo stelt hij voor om meer variatie aan te brengen in de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit, waardoor de potentie van het strafrecht (i.c. afschrikking) beter wordt benut. Bijvoorbeeld door een (on)voorwaardelijke en/of gedeeltelijke stillegging van de onderneming. In dit licht stelt hij ook voor de transparantie van de handhaving te versterken. Bijvoorbeeld door meer zaken bij de strafrechter aan te brengen, zodat die in een openbaar strafproces kunnen worden afgedaan. Of door bij grote transacties uitvoeriger persberichten uit te brengen, waarin nadrukkelijker wordt ingegaan op de aard en ernst van de overtreding en de reden voor de gekozen afdoening. In algemene zin pleit hij voor een herwaardering van het strafrecht. Op deze manier kan het strafrecht volgens hem de bedoelde bijdrage leveren aan de bestrijding van organisatiecriminaliteit.

Literatuur

- Bunt, H. van de (1992). *Organisatiecriminaliteit* (oratie Amsterdam VU). Arnhem: Gouda Quint.
- Bunt, H. van de, Spierenburg, P. & Swaaningen, R. van (2007). Toezicht houden. In: H. van de Bunt, P. Spierenburg & R. van Swaaningen (red.). *Drie perspectieven op sociale controle*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 7-16.
- Lindeman, J.M.W. (2017). *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinfilling van officieren van justitie* (diss. Utrecht). Den Haag: Boom juridisch.
- Mein, A.G. (2015). *De boete uit balans. Het gebruik van de bestuurlijke boete in de praktijk van het financieel toezicht* (diss. Rotterdam). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

1 Een vergelijkbaar beeld van de problematische positie van officieren van justitie schetst Lindeman in zijn recente proefschrift over het Openbaar Ministerie in de 21ste eeuw (Lindeman, 2017).