

Inhoud

1.	Inleiding	1
2.	Begripsbepaling	5
2.1	Forensic Business Studies	5
2.2	Vormen van financieel-economische criminaliteit	5
2.3	Onbepaaldheid van het begrip	6
2.4	De uitbreiding van het begrip	8
2.4.1	Gunstbetoon	8
2.4.2	Economisch machtsmisbruik	9
2.4.3	Belangenverstrengeling	10
2.4.4	Manipulatie van wetenschappelijk onderzoek: ‘liaisons dangereuses’	12
2.4.5	‘Handel in invloed’	13
2.5	Het begrip ‘dark number-criminaliteit’	13
2.6	Toenemende aandacht voor financieel-economische criminaliteit: achtergronden	15
2.6.1	Toenemende schade	15
2.6.2	Grote schandalen	17
2.6.3	Afnemend vertrouwen en de roep om transparantie	18
2.6.4	Georganiseerde misdaad en symbiotische relaties	20
2.6.5	Verruiming strafwetgeving	22
2.6.6	Toenemende aandacht voor het ondernemingsrecht	22
2.6.7	Liberalisering: zegening of de geest uit de fles?	25
2.6.8	Grensvervaging tussen georganiseerde misdaad, organisatiecriminaliteit en terrorisme	27
3.	Kennisinfrastructuur: theorie	28
3.1	Criminologie: werknemers- en organisatiecriminaliteit	28
3.2	<i>Corporate governance</i> , sociale responsiviteit en ‘ <i>business ethics</i> ’	32
3.3	Corruptiestudies	37
3.4	Bedrijfseconomie: de noodzaak van specialistische kennis	40
3.5	De multidisciplinaire uitdaging	41

4.	Kennisinfrastructuur: onderzoeksagenda	42
4.1	Wat is de aard en omvang van verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit?	42
4.2	Wat is de maatschappelijke reactie?	44
4.3	Hoe effectief zijn deze reacties?	47
4.4	Welke normatieve kaders zijn van toepassing op deze reacties?	48
4.5	Pleidooi voor internationaal onderzoek	49
4.6	Pleidooi voor mozaïek financiering	50
5.	Ten slotte	52
	Literatuur	55
	Boeken, rapporten en vakbladen	55
	Krantenartikelen	60
	Elektronische bronnen	60

Aan de lezer(es): Waar in deze uitgave de mannelijke voornaamwoorden 'hij', 'hem' of 'zijn' worden gebruikt in een context die met evenveel recht en reden het gebruik van vrouwelijke voornaamwoorden zou rechtvaardigen, gelieve u naar eigen inzicht 'zij' of 'haar' te lezen.

Inzake financieel-economische criminaliteit

Mijne heren leden van de Raad van Toezicht,
mijne heren leden van het College van Bestuur van de Universiteit Nyenrode,
mijnheer de Dean,
overige zeer gewaardeerde toehoorders.

1. Inleiding

Midden jaren '90 ben ik betrokken geweest bij een meerjarig onderzoeksprogramma van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) rondom het thema financiële integriteit. De onderzoeken richtten zich onder andere op de invoering van de Wet Ongebruikelijke Transacties, vormen van zelfregulering binnen het financiële stelsel en de Amsterdamse Beurs. In het kader van een van de onderzoeken nam ik interviews af met mensen die betrokken waren bij de handel in aandelen, futures, opties, warrants en de goederentermijnhandel.¹

In mijn intellectuele ransel had ik juridische kennis over de beurshandel en spaar-zame criminologische kennis over fraude en corruptie in relatie tot de beurshandel. Ik was binnen enkele minuten geen gesprekspartner meer.

De hedgetransacties put- en call-opties, straddle's, commodities, wisselruiterij, trustee's, strippen en red clause credits deden me duizelen.

Deze relatief onbetekenende autobiografische ervaring en een aantal onderzoeks- en onderwijservaringen hebben mij in de loop der jaren niet alleen mijn beperkingen doen inzien, maar ook de beperkingen van het vakgebied waarin ik vijftien jaar lang mijn weg heb gezocht: de criminologie. Criminologie is de wetenschap die betrouwbare en precieze kennis wil leveren over criminaliteit, over mensen die misdaden plegen en hoe daarop wordt gereageerd.

Vandaag wil ik mijn visie geven op de wijze waarop de samenleving wetenschappelijke kennis over criminaliteit, daders en de maatschappelijke reactie daarop heeft georganiseerd. Ik gebruikt hiervoor het begrip kennisinfrastructuur.

¹ Hoogenboom 1996.

Mijn stelling is dat de bestaande kennisinfrastructuur zeer beperkt is. Deze vertoont archaïsche kenmerken, is deels in zichzelf gekeerd, mist innovatie en kenmerkt zich door een herhaling van onderzoekszetten. De schakers onder ons weten waar dat toe leidt: remise. Bovendien steunt deze kennisinfrastructuur vrijwel uitsluitend op politie- en justitiebronnen: aangiften en strafrechtelijke vervolging.

De huidige kennisinfrastructuur richt zich vrijwel uitsluitend op commune criminaliteit: de meest zichtbare vormen van criminaliteit als moord en doodslag, jeugdcriminaliteit, openbare-ordeverstoringen en drugsgerelateerde criminaliteit. Het CBS publiceert statistieken over aangiften van (woning)inbraken, overvallen, geweldsdelicten en bijvoorbeeld autodiefstallen. Wij ontberen dergelijke harde informatie over financieel-economische criminaliteit. Wij beschikken over moordstatistieken, maar niet over systematische kennis van de spreekwoordelijke lijken in de kasten.

Ik bevind mij in goed gezelschap. Deze maand is het rapport verschenen van de Verkenningcommissie Criminaliteit. Dit is opgesteld door de criminologen Van de Bunt, Bruinsma en Haen, in opdracht van de Adviesraad voor Wetenschap- en Technologiebeleid (AWT 2001).

Het doel van de studie was te beoordelen of de huidige kennisinfrastructuur in Nederland ten behoeve van de wetenschappelijke bestudering van de criminaliteitsproblematiek adequaat is in het licht van complexe en snelle maatschappelijke veranderingen.

In de AWT-studie en in de recent uitgekomen scenariostudie *'t Neemt toe, men weet niet hoe. Financieel-economische criminaliteit in 2010* van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing,² wordt gewezen op technologische ontwikkelingen, globalisering, veranderingen in sociale controlepatronen, de terugtrek van de overheid en de introductie van het marktmechanisme (liberalisering) op veel beleidsterreinen welke tot voor kort exclusief des overheid waren. De wereld verandert. Blijft onze kennis over deze veranderingen bij?

De hoofdconclusie van de Verkenningcommissie Criminaliteit is dat de bestaande kennisinfrastructuur zodanig is georganiseerd, dat de vereiste oriëntatie op toekomstige vraagstukken ernstig wordt bemoeilijkt. Het zal pas na een aantal ingrijpende veranderingen mogelijk zijn de benodigde infrastructuur te realiseren.

² Hoogenboom 2001.

De huidige kennisinfrastructuur heeft de volgende problematische eigenschappen:

- te grote afhankelijkheid van kortlopend opdrachtonderzoek; er wordt te weinig lange-termijnonderzoek verricht en te weinig onafhankelijk en fundamenteel onderzoek;
- beperkt beschikbare middelen;
- versnipperde organisatie van de kennisproductie;
- geringe bundeling van kennis, waardoor de accumulatie van kennis wordt bemoeilijkt;
- afzonderlijke en soms door schotten gescheiden ontwikkeling van de objectdisciplines;
- beperkte internationale aansluiting van de kennisproductie; en
- toenemende disbalans tussen de private en publieke kennisproductie.

In de AWT-studie wordt een groot aantal aanbevelingen gedaan voor de toekomstige inrichting van de kennisinfrastructuur. In belangrijke mate hebben deze betrekking op traditionele vormen van commune criminaliteit.

Daarnaast wordt een lans gebroken voor meer wetenschappelijk onderzoek naar financieel-economische criminaliteit. De onderzoekers pleiten voor *fundamenteel* onderzoek naar reeds lang bestaande vormen van *financieel-economische criminaliteit* (fraude, corruptie, witwassen e.d.) die door ICT en globalisering niet alleen in omvang zullen toenemen, maar ook complexer en moeilijker te traceren zullen zijn.

Vandaag borduur ik verder op deze laatste conclusie. Ik wil een aantal contouren schetsen van een complementaire kennisinfrastructuur voor de studie van financieel-economische criminaliteit.

Forensische accountancy

Forensische-accountancyonderzoeken, binnen de publieke en met name binnen de private sector, richten zich op verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit.

De grondslag van de forensische accountancy ligt in de eerste plaats binnen het vakgebied van de accountancy. Controle- en onderzoeksmethodieken worden toegepast in toedrachtonderzoeken. Hetzelfde gebeurt in toenemende mate in het kader van pre-

ventieve risicoanalyses. Deze richten zich op administratieve processen en het stelsel van interne controle.

In de tweede plaats wordt straf- en civielrechtelijke kennis geïntegreerd in de forensische accountancy.

In de derde plaats is opsporingskennis deel gaan uitmaken van de forensische accountancy. Een voorbeeld hiervan zijn de verhoor- of interviewtechnieken. Juristen, voormalige officieren van justitie en opsporingsambtenaren hebben hun intrede gedaan.

Mijn collega's Pheijffer en Schaap hebben een deel van de genoemde vormen van kennis ingebracht in onze postdoctorale opleiding Forensische Accountancy. Ik zie de invulling van mijn leerstoel met name in de inbreng van kennis over de context waarbinnen forensische accountancy zich afspeelt: de bonafide organisatie die enerzijds slachtoffer is van criminaliteit en anderzijds als dader kan worden aangemerkt.

Deze kennis kan mijns inziens worden aangeboord in vier wetenschappelijke disciplines of onderzoeksstromingen:

- de criminologie;
- de tot ontwikkeling komende denkbeelden over maatschappelijk verantwoord ondernemen en de bedrijfsethiek;
- het zich snel ontwikkelende vakgebied van de corruptiestudies; en
- bedrijfseconomische vakken en disciplines als: accountancy, knowledge management, corporate finance, business law of bijvoorbeeld human resource management.

In paragraaf 2 zal ik een aantal begrippen duiden. Tevens geef ik aan waarom het van belang is meer aandacht te besteden aan financieel-economische criminaliteit.

In paragraaf 3 en 4 worden de contouren uitgewerkt van een nieuwe kennisinfrastructuur voor het wetenschappelijk onderzoek naar financieel-economische criminaliteit. In paragraaf 3 wordt daartoe een aantal theoretische inzichten uit de genoemde vier wetenschappelijke disciplines besproken. In paragraaf 4 worden nieuwe onderzoekspaden aangegeven die in de nabije toekomst kunnen worden bewandeld.

Ik sluit af met enkele woorden van respect en dank.

2. Begripsbepaling

2.1 Forensic Business Studies

Het begrip *forensic* is ontleend aan de Oudheid. Het Latijnse woord ‘forensis’ betekent ‘betrekking hebbend op het recht’. Het is afgeleid van het woord forum, het plein in de stad waar een groot deel van het sociale leven zich afspeelde. Op het forum legden burgers conflicten voor aan gerespecteerde wijze magistraten.

Het begrip *business* veronderstelt een exclusieve gerichtheid op financieel-economische criminaliteit in een zakenomgeving. Ik neem de vrijheid mij niet te beperken tot deze omgeving. En dit om drie redenen.

Forensische-accountancyonderzoeken hebben ook betrekking op onregelmatigheden in de publieke sector, waar politici en/of ambtenaren misbruik maken van hun positie.

Ook is het onderscheid tussen publieke en private actoren in de praktijk niet altijd te maken. Verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit spelen zich juist af op het grensvlak van beide sectoren.

In de derde plaats verwijst het begrip studies naar het wezen van wetenschap: het doen van onderzoek. Zoals gezegd, zie ik de invulling van mijn leerstoel met name in het uitvoeren van fundamenteel en toegepast onderzoek naar vormen van financieel-economische criminaliteit. Een witte vlek in de huidige kennisinfrastructuur.

2.2 Vormen van financieel-economische criminaliteit

In de literatuur wordt een breed scala aan vormen onderscheiden:

- Werknemerscriminaliteit
- Belastingontduiking
- Faillissementsfraude
- Effectenfraude, waaronder handel met voorkennis
- Medische fraude
- Verzekeringsfraude
- Op de markt brengen van onveilige en/of schadelijke producten
- Misleidende reclame

- Premie- en subsidiefraude
- Inhuren van illegale arbeiders
- Milieucriminaliteit

2.3 Onbepaaldheid van het begrip

Financieel-economische criminaliteit is een containerbegrip. In de literatuur wordt er een breed scala van begrippen onder geschaard. De discussie is aangezwengeld door Sutherland in 1939 met de introductie van het begrip *white collar crime*. Sindsdien is sprake van een academische richtingen- en definitiestrijd.

Achtereenvolgens vinden we in de literatuur concepten als: werknemerscriminaliteit of *employee crime*; *business crime*; *corporate crime*, *crimes of capital*, *crimes of the suites*, *economic crime* of *elite deviance*.

Sutherland liet in 1949 zijn boek *White collar crime* verschijnen, een verslag van bijna 25 jaar onderzoek naar rechtszaken waarin 70 grote Amerikaanse ondernemingen voor in totaal 980 overtredingen en misdrijven waren veroordeeld. Sommige ondernemingen waren voor hetzelfde feit meermalen veroordeeld. Verder had hij ook de illegale handel en wandel van vijftien overheidsinstellingen onder de loep genomen, alsmede de dagboeken van twaalf machtige ondernemers geanalyseerd. De namen van de veroordeelde ondernemingen en de daarbij betrokken personen waren onherkenbaar gemaakt en officieel niet te achterhalen. Pas in 1980, dertig jaar na de dood van Sutherland, kwam een ongekuiste versie van zijn boek uit.³

De bevindingen van de dagboekanalyses vergeleek Sutherland met die van *curricula vitae* van delinquenten. Opvallend waren de vele overeenkomsten tussen hen die ‘mislukt’ en veroordeeld waren, en hen die als ondernemer ‘geslaagd’ waren in het leven. Zo bleek dat beide typen grote risico’s durfden te nemen, rigoureuus wissels durfden om te gooien, nauwelijks inlevingsgevoel kenden en spijkerhard waren. Een andere overeenkomst was dat veel criminelen en modelburgers een grote mensenkennis bezaten, zij het dat ze dit talent misbruikten; anders gezegd: mensen manipuleerden en tegen elkaar opzetten en uitspeelden.

³ Van den Heuvel 2001.

Sinds Sutherland het begrip *white collar crime* heeft geïntroduceerd, is er sprake van een verwoede – en soms heftige – discussie over de vraag of er wel sprake is van criminaliteit. Het begrip criminaliteit is immers veelal voorbehouden aan gedragingen die door het strafrecht – en niet door het civiele recht of bestuursrecht – worden genormeerd en gesanctioneerd.⁴

Een groot deel van de overtredingen en misdrijven zoals milieu-overtredingen, belastingfraude, verzekeringsfraude, maar zeker ook in toenemende mate werknemers-criminaliteit, wordt niet met het strafrecht gesanctioneerd. Gedrag wordt ook gecorrigeerd of bestraft met overleg, overreding, onderhandeling, (bestuurlijke) boetes, aangescherpte bepalingen in vergunningen, intrekking van vergunningen, terugbetalingsregelingen, overplaatsing van de ‘fraudeur’ of ontslag.

Het zijn misdrijven en overtredingen in de zin van de wet, maar de desbetreffende misdrijven worden lang niet altijd als zodanig gepercipieerd. Dit geldt voor overtreders, voor de sanctionerende publieke of private organisaties en in zekere zin ook voor de samenleving.

De fiscus of de verzekeringsmaatschappij benadelen is eerder een ‘nationale sport’ dan een ‘criminele handeling’. Uit onderzoek naar witteboordencriminaliteit blijkt dat ‘fraudeurs’ zich veelal niet als zodanig beschouwen, zelfs niet als zij strafrechtelijk zijn veroordeeld. Laat staan als hun gedrag anderszins wordt gesanctioneerd. Denkt u hierbij ook aan de beleving van verdachten in het Clickfonds-onderzoek of aan de reacties van direct betrokkenen bij de ESF-affaire.

Niet alles wat strafbaar is gesteld, wordt maatschappelijk als ‘crimineel’ ervaren. Brants en Brants laten in *De sociale constructie van fraude* zien dat veel financieel-economische delicten niet als ‘echte’ criminaliteit wordt ervaren. De consensus over de strafwaardigheid ontbreekt.⁵

Sutherland is van mening dat ook de ‘niet-criminele’ handelingen die onder het begrip witteboordencriminaliteit vallen en via het bestuursrecht en het civiele recht worden afgedaan, dienen te worden betrokken in het wetenschappelijk onderzoek. Sutherland gebruikt het criterium ‘maatschappelijke schade’. Ik ben het met Sutherland eens. Wel ben ik me bewust van de relatieve vaagheid van het begrip. Het verdient aanbeveling dit begrip verder te operationaliseren door bijvoorbeeld maatschappelijke schade te gaan

⁴ Huisman 2001.

⁵ Huisman 2001, p. 98.

definiëren in de voedselketen, de infrastructuur, ICT-processen, financiële markten of bijvoorbeeld consumentenbelangen. Maatschappelijke schade kan op deze gebieden ontstaan, lang voordat het strafrecht ook maar in beeld komt.

Maatschappelijke schade wordt toegebracht door wederrechtelijk of onrechtmatig gedrag, of deze nu strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of civielrechtelijk wordt gecorrigeerd. Sutherland gebruikt het woord criminaliteit voor elk wederrechtelijk of onrechtmatig gedrag.

2.4 De uitbreiding van het begrip

De onbepaaldheid van het begrip financieel-economische criminaliteit wordt verder in de hand gewerkt doordat in de literatuur, maar ook in het maatschappelijk debat, meer aandacht wordt besteed aan ‘subtieler’ vormen van financieel-economisch handelen, die balanceren op de grens van wat juridisch en/of moreel verantwoord is.

Ik bereek kort vijf begrippen: gunstbetoon, economisch machtsmisbruik, belangenverstrengeling, manipulatie van wetenschappelijk onderzoek en ‘handel in invloed’.

2.4.1 Gunstbetoon

Het begrip gunstbetoon is dit jaar gebruikt in relatie tot de praktijk van de farmaceutische industrie, die aanvullende opleidingen voor artsen en specialisten financiert. Gunstbetoon kan in dit geval worden omschreven als ‘met oneerlijke middelen dingen naar de gunsten van artsen en specialisten, opdat dezen de producten van de financier zullen voorschrijven’. In de nascholing worden de deelnemers letterlijk en figuurlijk ‘vertroeteld’. De nascholing vindt plaats in luxueuze omgevingen (hotels, conferentie-oorden), soms aangevuld met golfclubs of skivakanties.

Het ministerie van Volksgezondheid publiceerde eerder dit jaar 27 visitatieverslagen van cursussen voor huisartsen en constateerde dat deze ‘stelselmatig worden gebruikt voor de promotie van geneesmiddelen’.⁶ Negen cursussen bleken in strijd met de Europese reclameregels voor geneesmiddelen.

⁶ ‘Cursus arts stelselmatig misbruikt’, *Trouw*, 9 maart 2001.

Volgens een van de visiteurs is de beïnvloeding vaak ‘subtiel’ en gebaseerd op marketingtechnieken die niet gemakkelijk te doorzien zijn.⁷ De publicatie van het rapport leidde tot een maatschappelijke discussie over de grenzen van wat in deze oorbaar is en in hoeverre artsen en specialisten nog onafhankelijk zijn.

2.4.2 Economisch machtsmisbruik

Economisch machtsmisbruik neemt veelal de vorm aan van kartelafspraken, afspraken tussen ondernemingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de concurrentie op (een deel van) de markt beperken. Sinds 1 januari 1998 geldt in Nederland een algemeen verbod op kartels.

Concurrentiebeperkende afspraken kunnen betrekking hebben op uiteenlopende aspecten van het commerciële beleid van ondernemingen, zoals: het vaststellen van prijzen, het verdelen van markten of voorzieningsbronnen, leveringscondities en beperking van de productie of afzet.⁸

Karel van Miert, oud-Eurocommissaris Concurrentiebeleid merkt hierover op: ‘Kartels zijn nog het best te omschrijven als samenzweringen. Bedrijven die zich eraan bezondigen, zijn meestal geen kleine jongens. Ze behoren tot de grootste Europese en mondiale industrieconcerns’.⁹

Kartels werken volgens eenzelfde basisschema. Het hoogste niveau wordt meestal gevormd door Executive Officers of hoofden van bepaalde bedrijfsactiviteiten. Zij vergaderen geregeld en bepalen de strategie. De uitvoering gebeurt op het tweede niveau. Hier ontmoeten kaderleden elkaar.

In de jaren '90 hebben grote multinationale concerns (Hoechst, BASF, ICI, Montedison, AKZO en andere) zich schuldig gemaakt aan illegale afspraken. De chemiesector en de staal-, papier-, cement- en suikerindustrie kennen een sterke karteltraditie.

In juli 2001 meldt Het Financieele Dagblad dat ‘het kartelparadijs Nederland behoorlijk is opgeschoond. Na drie jaar kan de mededingingsautoriteit NMa beginnen met het echte werk: het opsporen van geheime prijsafspraken’.¹⁰ Aanleiding is de presentatie van

⁷ Idem.

⁸ Van Miert 2000.

⁹ Idem.

¹⁰ ‘NMa sloopt kartelparadijs Nederland’, *Het Financieele Dagblad*, 21 juli 2001.

het jaarverslag van de NMa door haar directeur-generaal Kist. Met gepaste trots meldt hij 'dat zijn organisatie sinds 1998 zo'n 350 kartels heeft opgeruimd'. Er staan nog 170 verzoeken op de wachtlijst. Na de inhaalrace is het aantal kartels teruggebracht tot normale proporties. Binnen de NMa komt nu meer capaciteit vrij om op eigen initiatief te gaan wroeten naar geheime kartelafspraken. De meest spraakmakende en tegelijk minst begerenswaardige klus is het onderzoek naar kartelafspraken tussen oliemaatschappijen over de benzine- en dieselprijs.

De NMa richtte haar pijlen vorige maand op een geheel andere markt. Bij de vijf mobiele telefoonbedrijven in ons land werd een inval gedaan. Volgens Libertel en Vodafone onderzoekt de NMa de subsidies op de prijzen van GSM-toestellen in het dealerkanaal. Nederlandse bedrijven voor mobiel bellen geven subsidies op mobieltjes. Het vermoeden bestaat dat in de branche afspraken zijn gemaakt over de hoogte van die subsidies, wat strafbaar is.¹¹

2.4.3 Belangenverstrengeling

Belangenverstrengeling heeft betrekking op situaties waarin verschillende belangen zijn vertegenwoordigd in één functie.

Ik heb eerder dit jaar een evaluatieonderzoek verricht voor het ministerie van Justitie naar de (on)mogelijkheden van screening van bedrijven. Het ministerie heeft hiervoor onder andere een vragenlijst ontwikkeld. Een van de conclusies was:

De vragenlijst kent een sterke 'fixatie' op fraude in de meer traditionele zin van het woord (valsheid in geschrifte, verzekeringsbedrog, interne fraude, inbraak etc.), maar de integriteit van een tussenpersoon heeft ook alles van doen met de mate van (on)afhankelijkheid van verzekeraars. Geeft hij de consument de beste offerte, of biedt hij die offerte aan van verzekeraars met wie financiële banden bestaan dan wel lucratieve provisieafspraken zijn gemaakt? Integriteit heeft ook alles van doen met de kwaliteit van de fiscale advisering. Wordt de consument goed en volledig geïnformeerd?

¹¹ *Het Financieele Dagblad*, 1 september 2001.

De discussie over belangenverstrengeling wordt ook gevoerd binnen andere beroepsgroepen. De Stock Exchange Commission (SEC) heeft de afgelopen jaren de belangenverstrengeling binnen de accountancy aan de orde gesteld. Een van de aanleidingen was de vaststelling in de Verenigde Staten dat medewerkers van een accountantskantoor aandelen en optiepakketten bezaten van cliënten.

Ook de combinatie van accountancy- en consultancyactiviteiten binnen de 'Big Five' is onder de loep genomen. Het argument hiervoor was dat de afhankelijkheid van consultancyopdrachten de onafhankelijkheid van de controlerend accountant zou kunnen beïnvloeden. Het heeft internationaal geleid tot de ontvlechting van de beide activiteiten.

Meer recent wordt in Nederland discussie gevoerd over de onafhankelijkheid van financiële analisten. Vorige maand werd bekend gemaakt dat de Nederlandse Vereniging van Beleggingsanalisten intern werkt aan gedragsregels die de onafhankelijkheid van de financiële experts beter moeten waarborgen.

De effectenafdeling van ING kwam gisteren in opspraak doordat handelaren van de bank eerder dit jaar op grote schaal aandelen hadden verkocht van het Japanse concern Daiwa voorafgaand aan de publicatie van een negatief analistenrapport. Dat rapport bleek foutieve informatie te bevatten. Na publicatie daalde het aandeel Daiwa. Analisten zijn met hun adviezen een belangrijke generator van effectenhandel. De koersgevoeligheid van hun adviezen leidt tot belangenconflicten. 'Chinese muren' dienen de informatiestromen tussen analisten en handelaren strikt te scheiden, maar in de praktijk blijkt dat niet altijd te gebeuren (..)

De adviezen van analisten worden door zakenbanken vaak gebruikt om grote opdrachten binnen te halen. Daardoor staan de effectenspecialisten intern onder druk om positieve adviezen te verstrekken. Volgens Wortel dient een aangescherpte gedragscode ook ter bescherming van de analist. Hij moet soms wel heel erg sterk in zijn schoenen staan om een bepaald advies te handhaven. Aangescherpte regels zouden de analist kunnen helpen om zijn onafhankelijkheid beter te handhaven.

Analisten zijn in hun beloning afhankelijk van de handelsprestaties van hun collega's en de successen van zakenbankiers. Dat is een van de redenen dat ze nauwelijks verkoopadviezen afgeven. Voormalig SEC-voorzitter A. Levitt noemde eerder een verkoopadvies van een analist 'net zo zeldzaam als een concert van Barbara Streisand.'

NRC, 21 augustus 2001.

2.4.4 Manipulatie van wetenschappelijk onderzoek: ‘liaisons dangereuses’

In de (inter)nationale medische vakbladen wordt dit jaar een discussie gevoerd over de grootschalige sponsoring van wetenschappelijk onderzoek door de farmaceutische industrie. Dit omdat men vermoedt dat de onderzoeksresultaten worden beïnvloed en de academische onafhankelijkheid wordt bedreigd.

‘Editors at the world’s most prominent medical journals, alarmed that drug companies are exercising too much control over research results, have agreed to adopt a uniform policy that reserves the right to refuse to publish studies sponsored by drug companies unless the researcher involved are guaranteed scientific independence.’¹²

Jama, een toonaangevend medisch tijdschrift, constateert: ‘Uit gesponsorde onderzoeken blijken significant vaker positieve resultaten voor de sponsor naar voren te komen dan uit onderzoek van neutrale subsidiegevers’.¹³ Dezelfde kritiek en waarschuwingen zijn de afgelopen drie jaar geuit in medische vakbladen als de Lancet, het The New England Journal of Medicine, The British Medical Journal en het Nederlandse Tijdschrift voor de Geneeskunde. De hoofdredacteur van dit laatste vakblad stelt: ‘De farmaceutische industrie heeft teveel invloed op het onderzoek’.¹⁴

‘Survey’s of medical literature have shown that studies paid for by drug companies are more likely than those with other sponsors to show results favorable to the product tested’.¹⁵

Deze (inter)nationale discussie in de farmaceutische industrie vertoont parallellen met die binnen de tabaksindustrie. Het tabaksconcerns Philip Morris zou vanaf 1988 stelselmatig de maatschappelijke controverse over de mogelijke schadelijke gevolgen van passief roken hebben ‘georkestreerd’ door wetenschappers in te huren die wetenschappe-

¹² Okie 2001.

¹³ ‘Ongemakkelijke minnaars’, *Trouw*, 30 januari 2001.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem. Zie ook: Van den Broek 2001.

lijke artikelen publiceerden waarin werd ‘aangetoond’ dat passief roken niet schadelijk voor de gezondheid zou zijn.¹⁶

2.4.5 ‘Handel in invloed’

Op de *Third European Conference of Specialised Services in the Fight against Corruption* (Madrid, 28-30 oktober 1998) van de Raad van Europa staat het onderwerp ‘trading in influence’, wat ik letterlijk heb vertaald met ‘handel in invloed’ in relatie tot de illegale financiering van politieke partijen, op de agenda.

In verschillende bijdragen worden casestudies uit Japan, de Verenigde Staten en een aantal Derdewereldlanden besproken. Meer recent is het onderwerp aan de orde geweest in Duitsland en Frankrijk. De Raad van Europa wijst op de nadelige gevolgen: het verlies aan legitimiteit van politieke en zakelijke elites; ondermijning van democratische principes en instituties; en aantasting van het maatschappelijk vertrouwen.

2.5 Het begrip ‘dark number-criminaliteit’

Onze kennis over de verschillende gedaanten van financieel-economische criminaliteit zoals die zijn besproken, is fragmentarisch, verbrokkeld en oppervlakkig. Stelt u zich een ijsberg voor. We hebben zicht op de top: huis-, tuin- en keukenmisdaad. De criminaliteit welke wordt aangegeven. Veel criminaliteit wordt echter niet aangegeven, of niet strafrechtelijke gesanctioneerd (maar middels het bestuursrecht of het civiele recht). De bestaande kennisinfrastructuur steunt vrijwel uitsluitend op strafrechtelijke veroordelingen en/of aangiften.

De meeste criminaliteit echter is volgens Wells ‘undiscovered, unrecognized, under-reported and unenforced’.¹⁷

Het begrip ‘dark number criminaliteit’ wordt gebruikt voor het grotendeels onbekende ‘voorterrein van de strafrechtspleging’. Burgers doen om uiteenlopende redenen

¹⁶ The Philip Morris Scandal, <http://www.ash.org.uk/html/conduct/html/pmorris1.html>.

¹⁷ Wells 1994.

geen aangifte. Hetzelfde geldt voor rechtspersonen. De aangiftepercentages dalen in zijn algemeenheid, maar in het bijzonder voor fraude.

In het rapport *Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing* (2000) van het ministerie van Justitie wordt geconcludeerd:

- informatie over de mate waarin bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties slachtoffer worden van criminaliteit, is beperkt beschikbaar;
- omvangschattingen van financieel-economische criminaliteit ontbreken grotendeels;
- internationale harmonisering en afstemming van begripsomschrijvingen en internationale gegevensverzamelingen ontbreken.

Huisman concludeert in zijn proefschrift *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen*:

‘Hoewel er vrij veel onderzoek (naar organisatiecriminaliteit) is gedaan, levert het totaal een incompleet en nogal versnipperd beeld op. Het onderzoek heeft veelal een kwalitatief karakter en er bestaat mutatis mutandis geen betrouwbaar beeld van de aard en omvang van organisatiecriminaliteit. Ondanks het feit dat inzicht bestaat in de modus operandi van bepaalde gevallen van organisatiecriminaliteit, is generalisatie niet of nauwelijks mogelijk. Bovendien heeft veel van het onderzoek betrekking op grote ondernemingen, maar ook het midden- en kleinbedrijf kan zich schuldig maken aan organisatiecriminaliteit. Kortom, er zijn nogal wat witte vlekken.’

Het strafrecht speelt traditioneel een bescheiden rol in de sanctionering van financieel-economische normschendingen. Door de afnemende aangiftebereidheid wordt deze rol nog meer beperkt.

In belangrijke mate vindt regulering en sanctionering van financieel-economisch handelen plaats onder het regime van het bestuursrecht en administratief recht en in toenemende mate ook middels het civiele recht. Er bestaat geen systematische kennis over deze vormen van niet-strafrechtelijke afdoening. Rogier stelt: ‘Overtredingen op financieel-economisch terrein echter zijn niet voor iedereen direct zichtbaar’.¹⁸

¹⁸ Rogier 2000.

Van Swaaningen concludeert dat in Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk en België een tekortkoming in het criminologisch onderzoek is dat ‘men sterk gebonden is aan traditionele criminaliteit’.¹⁹ Hierdoor komen ‘nieuwe’ probleemvelden als witteboordencriminaliteit, georganiseerde misdaad, corruptie, organisatiecriminaliteit en internetcriminaliteit niet aan bod: blanco bladzijden in het denken, het beleid en het wetenschappelijk onderzoek.

2.6 Toenemende aandacht voor financieel-economische criminaliteit: achtergronden

Financieel-economische criminaliteit is van alle tijden en is niet voorbehouden aan bepaalde politiek-bestuurlijke systemen en/of culturen. De aandacht voor verschillende vormen neemt toe. Wat zijn de achtergronden? Ik bepeek een aantal ontwikkelingen.

2.6.1 Toenemende schade

In de literatuur over financieel-economische criminaliteit wordt gewezen op het feit dat schade als gevolg hiervan een veelvoud is van de schade die commune criminaliteit veroorzaakt. Harde en betrouwbare cijfers ontbreken. De kosten van criminaliteit in Nederland (schade, opsporing, gevangenisstraffen e.d.) liggen jaarlijks tussen de fl. 30 en fl. 35 miljard gulden.²⁰ Dit is een ondergrens, omdat veel schade van niet geregistreerde criminaliteit (fraude, corruptie, belastingontduiking e.d.) onbekend is. Ook is onduidelijk wat de kosten van preventie zijn (AWT 2001).

Most people don't realize it but corporate crime costs our nation more than all street crime combined. For example, the FBI reports that in 1995 all burglary and robbery cost the United States about \$4 billion. Professor W. Steve Albrecht of Brigham Young University estimates that white-collar fraud (usually committed by lawyers, doctors,

¹⁹ Van Swaaningen 2001.

²⁰ Ministerie van Justitie, Werkgroep Effecten Rechtspraak, *Rechtspraak en rechtshandhaven: maatschappelijke effecten van verbetering*, Den Haag: mei 1998.

accountants and businessmen) costs 50 times as much about \$200 billion per year. And this is just dollar cost; it says nothing about consumers hurt by faulty products, cancer caused by illegal environmental pollution, and the corrupting influence on our society when members of the professional elite make cheating a way of life.

Mokhiber, *Corporate Crime and Violence*, 1988.²¹

Financieel-economische criminaliteit kent veel slachtoffers. Slachtoffers zijn de overheid – en dus de belastingbetaler – in het geval van belasting-, premie- en subsidiefraude. Publieke organisaties en ondernemingen zijn slachtoffer als gevolg van werknemerscriminaliteit of fraude door zakenpartners.

Werknemers ondervinden schade als gevolg van slechte arbeidsomstandigheden (niet naleven van ARBO-wetgeving), waardoor zich (dodelijke) ongelukken op het werk voordoen.

Consumenten zijn slachtoffer doordat onveilige producten op de markt worden gebracht of bijvoorbeeld prijsafspraken zijn gemaakt.²²

Het milieu wordt aangetast door overtredingen van de milieuwetgeving en meer recent wordt het begrip schade ook in verband gebracht met mensenrechtenschendingen en aantastingen van het democratisch proces.

In Nederland bestaat enige, zij het weinig systematische, kennis over schade die het bedrijfsleven ondervindt.

Enige cijfers

Volgens een rapportage die de gezamenlijke Nederlandse financiële instellingen in september 1997 uitvoerden, zouden deze instellingen jaarlijks, als gevolg van fraude, een potentieel verlies lijden van circa fl. 1 miljard.²³

Uit het rapport *Criminaliteit en handhaving over slachtoffers, daders en strafrecht* blijkt dat jaarlijks twee van de drie bedrijven slachtoffer zijn van interne criminaliteit (door personeel gepleegd) en externe criminaliteit (door klanten, leveranciers, onbe-

²¹ Zie ook meer recent Mokhiber en Weissman 1999.

²² 'The drug Thalidomide caused over 8.000 children in nearly fifty countries to be born severely deformed. The company that produced it, Chemie Grunenthal ignored negative signals wit an extensive marketing campaign claiming it is completely safe', in: Punch 1995.

²³ *Aangiftebereidheid*, NPC-rapport 2000.

noemde derden gepleegd). De totale schade voor het bedrijfsleven loopt daarmee in de miljarden per jaar.

De omvang van merken- en auteursrechtfraude is door de stuurgroep Financiële Instellingen van het NPC voor 1996 geschat op 545 miljoen gulden.

In 1995 deden zich in ons land 6000 faillissementen voor. In 16% zou sprake zijn van fraude als (mede)oorzaak. De totale schade als gevolg van faillissementsfraude zou maximaal 500 miljoen bedragen.²⁴

In 2000 voerde de Stichting TrendMeter een onderzoek uit, een telefonische enquête onder 400 algemeen directeuren van middelgrote ondernemingen. Dat onderzoek wees uit dat ruim de helft van de bedrijven werd geconfronteerd met interne criminaliteit en dat negen van de tien middelgrote bedrijven de afgelopen drie jaar op de een of andere manier het slachtoffer zijn geworden van criminaliteit van buitenaf. De schade die voortvloeit uit externe criminaliteit, komt op een bedrag van ongeveer een half miljard gulden.

2.6.2 Grote schandalen

In de afgelopen decennia hebben zich grote internationale schandalen voorgedaan. In de jaren '70 en '80 worden in de Verenigde Staten de contouren duidelijk van een aantal zeer grote financiële schandalen: het *Savings and Loan*-schandaal en een omvangrijke handel met voorkennis door mega-investeerdere als Milken, Boesky en Levine.

Begin jaren '90 rimpelt het BCCI-schandaal door de wereldvijver. De *Bank of Crooks and Criminals*.

Ook in landen als Japan, Italië en Groot-Brittannië doen zich omvangrijke financiële schandalen voor. Robert Maxwell 'plundert' zijn eigen bedrijven, waaronder hun pensioenfondsen, om optredende verliezen af te dekken. De City van London wordt opgeschrikt door grootschalige fraudes. Een van de meest vertrouwenwekkende financiële instituten, Lloyds, raakt betrokken in een internationale fraude. Verder blijkt dat individuele handelaren als Nick Leeson een respectabele bank als Baring te gronde kunnen richten. Er bestaan voorbeelden van andere handelaren in de Verenigde Staten en

²⁴ Idem, p. 53.

Zuidoost-Azië die grote schades toebrengen aan hun instellingen door op grote schaal te frauderen.²⁵

Ook in Nederland doen zich zaken voor: Vie d'Or, enkele voorkenniszaken en natuurlijk het fameuze Clickfonds-onderzoek.

2.6.3 Afnemend vertrouwen en de roep om transparantie

Vertrouwen is een van de belangrijkste fundamenten van ons sociale leven. Indien vertrouwen wordt beschaamd, kan dit leiden tot grote (politieke, economische en psychologische) schade. Indien de consument, de aandeelhouder, de institutionele belegger het vertrouwen opzegt in een onderneming, kan dit grote gevolgen hebben. Het opzeggen van vertrouwen in een of meer ondernemingen kan bovendien leiden tot afnemend vertrouwen in een gehele bedrijfstak of markt.

De toenemende kosten en de schandalen hebben (inter)nationaal geleid tot een afnemend maatschappelijk vertrouwen in (financiële) instituties en verschillende markten. Het leidt tot een verandering in het denken over financieel-economische criminaliteit.

Was financieel-economische criminaliteit traditioneel een 'non issue', nu komt het onderwerp hoger op de bedrijfsagenda en de politieke agenda te staan. In de nota *Integriteit financiële sector* (1997), die mede is ondertekend door de ministers van Justitie, Economische zaken, Financiën en de staatssecretarissen van Financiën en Sociale Zaken & Werkgelegenheid, wordt gesteld:

'Financiële markten en instellingen vervullen een centrale rol tussen vraag en aanbod van kapitaal en daarmee de allocatie van financiële middelen in de economie. Het maatschappelijk vertrouwen in deze markten en instellingen, alsmede het betalingsverkeer tussen deze instellingen, is daarom essentieel. Dat geldt temeer waar de financiële sector het geld beheert van velen in de samenleving, van spaargeld van burgers tot financiële stromen van bedrijven. Fraude en andere vormen van criminaliteit, daaronder begrepen belastingontduiking, beschamen dat vertrouwen. Dat geldt ook wanneer de financiële instellingen zelf zich daaraan schuldig maken.'

²⁵ Punch 1996.

Roep om toenemende transparantie

Mede als gevolg van deconfitures – ook in Nederland – zijn het bestuur van en het toezicht op organisaties, alsmede het afleggen van verantwoording daarover, de laatste twintig jaar steeds meer in de belangstelling gekomen.

De bekende COSO- en Cadbury-rapporten liggen in de Anglo-Amerikaanse wereld aan de basis van de discussie over corporate governance.²⁶ De aanleiding voor beide rapporten, die in 1992 verschenen, waren de genoemde financiële schandalen. Door toedoen van onbekwaam en frauduleus handelen van het bestuur waren veel (kleine) spaarders en (institutionele) beleggers de dupe geworden.²⁷ De commissie-Treadway, die daarop werd ingesteld, gaf in haar rapport wetgever, bestuur van ondernemingen, accountant, opleidingsinstituten en anderen meer dan vijftig adviezen om dit soort financiële rampen in de toekomst te voorkomen. Een daarvan was dat er een nieuw raamwerk moest komen voor ‘internal control’.

Ondertussen werd in het Verenigd Koninkrijk de commissie-Cadbury ingesteld. Die kreeg de opdracht de systemen van *corporate governance* te evalueren. De bedoeling was aanbevelingen te geven die tot een beter bestuur zouden leiden. Evenals in de VS waren ook hier calamiteiten de aanleiding geweest: de Maxwell-affaire en bijvoorbeeld de BCCI-affaire. De commissie-Cadbury kwam met een reeks aanbevelingen voor het Britse systeem.

Begrippen

governance gaat over besturen en beheersen, over verantwoordelijkheid en zeggenschap en over verantwoording (naar binnen en buiten) en toezicht. Integriteit en transparantie spelen hierbij een grote rol;²⁸

corporate governance kan worden omschreven als het effectief toezicht houden op de vennootschap door middel van beheersings- en besluitvormingsprocessen. Het gaat bij

²⁶ Van Zutphen 1997, p. 23-32.

²⁷ Calavita en Pontell 1990, p. 309-341 en Calavita en Pontell 1991, p. 94-112.

²⁸ *Corporate governance. De veertig aanbevelingen*, Commissie Corporate Governance (i.e. de commissie-Peters).

corporate governance om de effectiviteit van het beheersingssysteem en het toezicht daarop;²⁹

corporate governance is op te vatten als een stelsel van omgangsvormen voor bij de vennootschap en haar onderneming betrokken direct belanghebbenden – met name bestuurders, commissarissen en kapitaalverschaffers – inhoudende een aantal regels voor goed bestuur en goed toezicht en regels voor de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die een evenwichtige invloed bewerkstelligen van bij de vennootschap betrokkenen. Uitgangspunt daarbij is dat bestuurders en commissarissen over hun taakuitoefening – ook publiekelijk – verantwoording dienen af te leggen;³⁰

corporate governance staat voor het besturen en beheersen van organisaties, alsmede het toezicht daarop. Control betekent ‘beheersing’. Om corporate governance effectief te kunnen verrichten is er control nodig. Governance is een breder begrip dan control. Corporate governance omvat het stellen van doelen, de verantwoordelijkheid nakomen om die te realiseren door middel van effectieve control, en het afleggen van verantwoording aan de verschillende belanghebbenden.³¹

In Nederland heeft de commissie-Corporate Governance, in de wandeling naar haar voorzitter de commissie-Peters genoemd, een belangrijke rol gespeeld bij het agenderen van het onderwerp.³² De SER publiceert dit jaar zijn rapport *Over de winst van waarden*, waarin het belang wordt onderstreept van corporate governance.

2.6.4 Georganiseerde misdaad en symbiotische relaties

In de jaren '80 en begin jaren '90 domineert in Nederland de zogenaamde ‘infiltratie-hypothese’. De ‘georganiseerde misdaad’ infiltreert de ‘bovenwereld’ en corrupteert financiële instellingen en intermediairs als fiscaal-juristen, accountants, advocaten en het notariaat.

²⁹ *Corporate Governance en de rol van de externe accountant* 1996, p. 2.

³⁰ Rapport van de commissie-Peters.

³¹ Van Luyk en Schilder 1998, p. 73.

³² Keuleneer, Kamerling en Verhoog 1997, p. 10.

Er doen zich sindsdien relevante verschuivingen voor in het maatschappelijke en wetenschappelijke debat over de (grensoverschrijdende) georganiseerde misdaad. De belangrijkste zijn:

1. verschuiving in de aandacht van georganiseerde criminaliteitsgroeperingen naar criminele netwerken;
2. verschuiving in de aandacht voor criminele netwerken van uitsluitend illegale entrepreneurs naar symbiotische relaties tussen illegale en legale entrepreneurs (financiële instellingen, transportondernemingen, intermediairs, financiële dienstverleners, advocatuur, notariaat, accountants en belastingadviseurs).

Ad 1.

‘In het wetenschappelijk onderzoek wordt steeds meer afstand genomen van het piramidemodel van georganiseerde criminaliteit. Er is veeleer sprake van samenwerkingsverbanden die geregeld van samenstelling veranderen en waarin dus ook de taakverdeling tussen de leden niet duurzaam van karakter is. De samenwerkingsverbanden – of criminele netwerken – onttrekken zich aan het analytisch onderscheid tussen de wettige omgeving en het illegale milieu.’
- Onderzoeksgroep Fijnaut en WODC-rapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland

Ad 2.

‘Aan de ene kant is de omgeving bedreigend voor criminele samenwerkingsverbanden (..) aan de andere kant is de omgeving niet alleen een risicofactor, maar ook een bondgenoot. De bewuste of onbewuste medewerking van de omgeving is onmisbaar voor de productie van illegale goederen. Slechts weinig vormen van georganiseerde criminaliteit brengen louter nadeel toe aan anderen; vaak is er ook sprake van het ontstaan van symbiotische relaties met onderdelen van de maatschappelijke omgeving.’
- Georganiseerde criminaliteit in Nederland (WODC-monitor)

2.6.5 Verruiming strafwetgeving

De maatschappelijke roep om transparantie, welke leidt tot de invoering van corporate governance-principes, wordt in de periode 1980-2000 (inter)nationaal aangevuld met een verruiming van de strafwetgeving. De achtergrond hiervan is de toenemende internationale aandacht voor witwassen. De aandacht in de opsporing wijzigt zich deels van een exclusieve gerichtheid op daders, voornamelijk illegale entrepreneurs ('de onderwereld') naar een toenemende aandacht voor financiële stromen.

Een groot aantal aanbevelingen, richtlijnen en rapporten van de Raad van Europa, de Verenigde Naties en de Europese Gemeenschap leidt tot de strafbaarstelling van witwassen.

De Wet Melding Ongebruikelijke Transacties, de Wet Identificatie Financiële Dienstverlening, de verruiming van het delict 'heling' en de 'Pluk-ze'-wetgeving richten zich op de bestrijding van witwassen.

Het traditionele strafrechtelijke onderzoek dat zich voornamelijk richt op daders wordt aangevuld met het zogenaamd 'financieel rechercheren'. Een structureel kenmerk van de nieuwe strafwetgeving is met name ook de meldplicht van financiële instellingen. Een meldplicht die de afgelopen jaren is uitgebreid tot bijvoorbeeld de advocatuur en het notariaat.

Door deze verruiming van de strafwetgeving wordt het onderscheid tussen illegale entrepreneurs en bonafide ondernemingen en beroepsgroepen diffuus. Enerzijds zijn de laatste onbewust slachtoffer van witwaspraktijken, anderzijds is aangetoond dat bonafide ondernemingen en beroepsgroepen een initiërende dan wel een faciliterende rol vervullen in witwasconstructies.

2.6.6 Toenemende aandacht voor het ondernemingsrecht

'There is a growing understanding amongst policy makers, professionals and academics that the traditional enforcement approach to tackling organised crime will not, alone, bring about the hoped-for reduction in such activity.'

- Commission of the European Communities, Commission Staff Paper 'Towards a European Strategy to Prevent Organised Crime', 13.03.2001 (SEC (2001)433)

Er treedt een verschuiving op in de aandacht van strafrechtelijke bestrijding van georganiseerde criminaliteit, organisatiecriminaliteit en vormen van symbiotische fraude naar een financiële bestrijding. Dit gebeurt door het sterk streven naar grotere transparantie van bedrijfsstructuren, geldstromen, eigendomsverhoudingen en bestuurs- en aandelenoverdrachten.

Een specifiek probleem is, dat de internationale opsporingspraktijk in financiële-rechercheonderzoeken tegen grenzen aanloopt die voortkomen uit andere rechtsgebieden, bijv. het vennootschapsrecht (company law), het belastingrecht e.d.

Deze ervaringen leiden geleidelijk tot een omslag in het denken over het voorkomen en tegengaan van georganiseerde criminaliteit. Waar bijvoorbeeld de rechtspersonen een onmisbaar instrument blijken te zijn voor de internationaal opererende crimineel, wordt steeds meer aandacht besteed aan het streven naar transparantie van (grensoverschrijdende) bedrijfsstructuren (oprichting, bestuurders, overdracht van aandelen, netwerken) en de financiële transacties tussen die bedrijven (meldplicht etc.).

COMPANY LAW EXERTS A 'DOMINO' EFFECT ON THE OPACITY OF OTHER SECTORS OF REGULATION

Company law contributes more than other sectors of regulation to the level of a financial system's transparency/opacity. It sets share capital and regulates the issue of bearer shares by limited liability companies, the possibility that legal entities may act as directors, the requirement of establishing a registered office, and also the obligatory auditing of financial statements in the case of limited liability companies and the keeping of shareholders' registers. According to the type of regulation, company law produces the greater transparency or the greater opacity of a financial system, thereby influencing the other sectors of regulation and determining the effectiveness of police and international judicial co-operation. This is the 'domino' effect of company law: if this type of regulation seeks to maximise anonymity in financial transactions, enabling the creation of shell or shelf companies whose owners remain largely unknown (because other companies own them), such anonymity will be transferred to other sectors of the law. Thus the names of ultimate beneficial owners or the beneficiaries of financial transactions will remain obscure, which thwarts criminal investigation and prosecution. Police co-operation should concentrate on physical persons, not legal entities, and if company law maximises anonymity, then the ineffectiveness of criminal law and police and judicial co-operation is inevitable. The same effect arises in banking law, where

bank secrecy becomes a marginal issue owing to the anonymity enjoyed by the companies operating bank accounts under surveillance. The ‘domino’ effect, therefore, influences the other sectors of regulation, producing much of the opacity surrounding a financial system. Consequently, this research suggests, if asymmetries are greater in this sector than in others, company law is the point from which action to protect financial systems against exploitation by organised crime should begin, both in Europe and elsewhere.

Euroshore Report, Europese Commissie, 1999

In 2000 is op initiatief van Nederland in het nieuwe VN-verdrag tegen grensoverschrijdende, georganiseerde criminaliteit een ‘preventie-artikel’ (31) opgenomen:

State parties shall endeavour, in accordance with fundamental principles of their domestic law, to reduce existing or future opportunities for organised crime groups to participate in lawful markets with proceeds of crime, through appropriate legislative, administrative or other measures. These measures focus on:

(-)

(d) The prevention of the misuse of legal persons by organised criminal groups, such measures include:

- The establishment of public records on legal and natural persons involved in the establishment, management and funding of legal persons;
- The introduction of the possibility of disqualifying by court order or any appropriate means for a reasonable period of time persons convicted of offences covered by this Convention from acting as directors of legal persons incorporated within their jurisdiction;
- The establishment of national records of persons disqualified from acting as directors of legal persons incorporated within their jurisdiction;
- The exchange of information contained in the records referred to in subparagraphs (d) (i) and (iii) of this paragraph with the competent authorities of other State Parties.

Dit artikel is ook sterk gericht op het transparant maken van vennootschapsstructuren, het opwerpen van barrières om het misbruik van rechtspersonen tegen te gaan en het streven naar uitwisseling van bedrijfseconomische gegevens.

2.6.7 Liberalisering: zegening of de geest uit de fles?

In toenemende mate wordt langs een geheel ander spoor aandacht gevraagd voor de ordening, regulering en sanctionering van financieel-economisch handelen. De oorzaak hiervan is gelegen in het overdragen van publieke taken naar de markt (liberalisering).

De laatste twee decennia waait een neo-liberale wind door de westerse wereld. Of het nu gaat over de gezondheidszorg, het onderwijs, de kunst, de openbare ruimte, het vervoer, het recht, natuur en milieu, de veiligheid of de media, het beleid, de wetten en de regels worden vooral uitgedrukt in termen van doelmatigheid en winst. Marktwerking doet zijn intrede.

Wijffels, voorzitter van de SER, wijst in zijn installatierede in 1999 op de noodzaak om maatschappelijke doelen te bereiken, waarbij terecht in toenemende mate een beroep wordt gedaan op coördinatie via het marktmechanisme. Dit gaat gepaard met het zoeken naar evenwicht tussen collectief en individu, tussen publieke en private verantwoordelijkheid.³³

Het publieke domein wordt kleiner. Voormalige kerntaken van de overheid worden overgedragen aan de markt. Volgens Wijffels gaat het om fundamentele keuzen over herverdeling van verantwoordelijkheden.

Sinds het begin van de ‘nieuwe jaartelling’, 1989, het jaar waarin de Berlijnse Muur valt, worden twee verhalen verteld over de toekomst. In het ene verhaal staan wij aan de vooravond van een mondiale verspreiding van democratische beginselen en vrije-marktwerking.

Francis Fukuyama kondigt het ‘Einde van de geschiedenis’ (1989) aan. In zijn fameuze opstel stelt hij dat er over de gehele wereld de laatste jaren een opvallende consensus is ontstaan over de legitimiteit van de liberale democratie als regeringsvorm. Deze heeft immers gezegevierd over rivaliserende ideologieën als de erfelijke monarchie, het fascisme en meer recent het communisme.

‘Deze bedrijven en instituten wordt veel kwaad toegedicht: de kloof tussen rijk en arm, de vervuiling van het milieu, de kinderarbeid, het westers cultureel imperialisme, de opkomst van genetisch gemanipuleerd voedsel, de vernietiging van het regenwoud en het in stand houden van dictaturen.’

Elshout, ‘Angst in een krimpende wereld’, *De Volkskrant*, 21 juli 2001

³³ Van Dijk en De Waard 2000, p. 8.

Het andere verhaal wordt verteld door gematigde optimisten en meer recent de cynici. In Nederland wordt het manifest *Stop de uitverkoop van de beschaving* gepubliceerd. Hierin wordt op de schaduwzijden van de vrije markt gewezen. Het neo-liberale model wordt bekritiseerd: in hoeverre geeft het (inter)nationale bedrijfsleven inhoud aan de toenemende maatschappelijke verantwoordelijkheid? Leidt mondialisering niet tot economisch machtsmisbruik? In hoeverre worden consumentenbelangen veilig gesteld? Hebben nationale overheden of internationale politieke lichamen voldoende mogelijkheden om inefficiënties van de markt op te vangen?

Discussie over de toekomst van toezicht en regulering

'Er is gewoon een zekere behoefte aan lieden die het geld en de macht krijgen om ergens binnen te lopen en te vragen: mag ik eens even weten hoe dat zit?'
- Docters van Leeuwen, *Vrij Nederland*, 23 december 2000

Liberalisering leidt tot een toenemende maatschappelijke verantwoordelijkheid van de private sector. Er is sprake van een toenemende mate van zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid. Een dergelijke vrijheid lijkt niet anders dan hand in hand te gaan met een grote mate van zelfcontrole en verantwoord ondernemen. Maar in hoeverre dient deze toenemende vrijheid te worden ingeperkt? De spanning tussen vrijheid en gebondenheid is niet nieuw. Adam Smith's 'onzichtbare hand' op de vrije markt is een begrip in de economische theorievorming.

De vraag is, of deze onzichtbare hand voldoende is. De geschiedenis kent perioden van ongebreidelde economische expansie die ten koste ging van het algemeen belang. Een klassiek voorbeeld vinden we in de Verenigde Staten van de tweede helft van de 19^e eeuw met de 'robber barons' of 'roofridders', zoals de magnaten (Rockefeller, Vanderbilt) werden genoemd. Ze bouwden de industrie weliswaar op, maar hadden die tevens volledig in hun macht.

Volgens Witteloostuijn, hoogleraar economie, bestaat in veel maatschappelijke en politieke kringen consensus over het feit dat de huidige overdosis aan ongereguleerde marktwerking en ongeremde mondialisering een herijking behoeft. De vraag wat daarvoor in de plaats moet komen, is echter gemakkelijker gesteld dan beantwoord. Het is

daarom, volgens hem, hoog tijd voor een diepgaande en afgewogen discussie over de noodzakelijke regulerende inbedding van marktwerking en vrijhandel.³⁴

De verschuiving in verantwoordelijkheden kent volgens Schilder (van de Nederlandsche Bank) dan ook zijn beperkingen. Een daarvan is mogelijk onwettig gedrag van individuen ten koste van anderen. Fraude en criminaliteit door individuen, maar zeker ook door ondernemingen zelf, tasten de belangen van derden aan. De 20^e eeuw laat legio voorbeelden zien van grootschalige financiële schandalen in velerlei landen.

De oplossing lijkt dan een strengere toezicht op de geliberaliseerde (financiële) markten te zijn. Dit toezicht dient de normen te stellen en naleving daarvan streng te controleren. Idealiter krijgt het toezicht op markten de vorm van een ‘partnership’ tussen de toezichthoudende autoriteit en de marktsector. Tegelijkertijd dient de toezichthouder boven de mark(partijen) te staan teneinde krachtig en effectief te kunnen ingrijpen.³⁵

2.6.8 Grensvervaging tussen georganiseerde misdaad, organisatiecriminaliteit en terrorisme

Na de terreuraanslagen in de Verenigde Staten op 11 september j.l. krijgt een aantal van de bovengenoemde veranderingen een grote impuls. Met name de grensvervaging tussen verschillende vormen van criminaliteit wordt sterk benadrukt. De achilleshiel van de opsporing – het gebrek aan zicht op vennootschapsstructuren (company law) in combinatie met het gebrek aan zicht op financiële stromen – is nog prominenter op de politieke agenda komen te staan. President Bush heeft een lijst verspreid van individuen en rechtspersonen die (in)directe financiële relaties zouden onderhouden met het verdachte terroristennetwerk en heeft financiële instellingen gevraagd medewerking te verlenen. Indien deze medewerking wordt onthouden, zal beslag worden gelegd op rekeningen van deze instellingen in de Verenigde Staten. De financiële misdaadanalyse krijgt een enorme impuls, zowel in capaciteit als in juridische mogelijkheden.

³⁴ Van Witteloostuijn 2001.

³⁵ Schilder 2000, www.dnb.nl.

3. Kennisinfrastructuur: theorie

De traditionele kennisinfrastructuur steunt in belangrijke mate op strafrechtelijke en sociaal-wetenschappelijke kennis. Dit is niet langer voldoende. Financieel-economische criminaliteit manifesteert zich in belangrijke mate in legale processen, structuren en organisaties.

De complementaire kennisinfrastructuur dient bestaande criminologische kennis over de aard en omvang van financieel-economische criminaliteit (binnen de criminologie en de corruptiestudies) te integreren met bedrijfseconomische disciplines (economie, bedrijfskunde, organisatiekunde, accountancy, ICT-kennis etc.).

In het navolgende wordt dit argument op hoofdlijnen uitgewerkt.³⁶ Ik bespreek achtereenvolgens enkele criminologische inzichten, denkbeelden over corporate governance, het vakgebied van de corruptiestudies en ten slotte een aantal bedrijfseconomische disciplines.

3.1 Criminologie: werknemers- en organisatiecriminaliteit

Ondanks het feit dat de huidige kennisinfrastructuur voornamelijk is gebaseerd op commune criminaliteit, bestaat met name in de Anglo-Amerikaanse literatuur een theoretische en empirische basis voor verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit.³⁷

Financieel-economische criminaliteit omvat in essentie misdrijven door publieke en private functionarissen tijdens de uitoefening van hun functie. De functionarissen maken misbruik van hun functie of van de hulpbronnen van de organisatie. Zij hebben maatschappelijk vertrouwen en beschikken over macht, invloed, (voor)kennis, middelen of bevoegdheden.

³⁶ Op verschillende momenten verwerk ik theoretische inzichten over verklaringen voor financieel-economische criminaliteit. Dit gebeurt op hoofdlijnen en is bedoeld om enig inzicht te geven in het denken binnen de verschillende disciplines. Ik heb geenszins de pretentie hier een volledig overzicht te geven. Een oratie omvat een visie op het vakgebied en is geen studieboek.

³⁷ Huisman 2001, Punch 1995, Van de Bunt 1992.

De organisaties waarvan de daders deel uitmaken, zijn gerespecteerde organisaties met legitieme doeleinden. Het misdrijf wordt gepleegd binnen de organisatorische context: binnen de onderneming, een bedrijf, een overheidsinstelling, een non-profitorganisatie, een maatschap of bijvoorbeeld een stichting.

De functionarissen plegen deze misdrijven alleen of in gemeenschap (samenwerking). In dat laatste geval wordt het misdrijf gepleegd in (actieve of passieve) samenwerking met of met (oogluikend) medeweten van functionarissen binnen de organisatie en vaak ook derden. Motieven zijn hebzucht of winstbejag, maar ook liggen wrok, jaloezie, eerzucht of politieke motieven ten grondslag aan werknemerscriminaliteit. De organisatie is slachtoffer, of dader.

Werknemerscriminaliteit

In het geval dat de organisatie slachtoffer is, wordt gesproken van werknemerscriminaliteit, 'het geheel van strafbare gedragingen, als criminaliteit tegen de bedrijfsactiva, gepleegd door werknemers in bedrijven'.³⁸ Het lid van de raad van bestuur, de manager, de werknemer, de politicus of de ambtenaar schendt het in hem gestelde vertrouwen door binnen de uitoefening van zijn functie zichzelf of zijn *protégés* illegaal te verrijken. De organisatie is het slachtoffer.

Het geheel van strafbare gedragingen omvat datgene wat in de strafwet (criminaliteit) met sancties is bedreigd, maar ook datgene wat verboden is of wat als ongewenst is aangegeven in arbeidsreglementen, contractuele overeenkomsten en extralegale normdefineringen, zoals bedrijfsmissies, gedragscodes en bijvoorbeeld functiebeschrijvingen.³⁹

Werknemerscriminaliteit neemt meer specifiek de volgende vormen aan:

- misbruik van bedrijfsrekeningen ten eigen bate;
- diefstal van bedrijfseigendommen;
- declaratiefraude;
- 'stelen' van tijd (incorrect tijdschrijven, vermeend ziekteverlof en dergelijke).

³⁸ Cools 1994.

³⁹ Idem.

Verklaringen

In de literatuur bestaan verschillende verklaringsmodellen voor werknemerscriminaliteit. Cressy introduceerde het begrip niet-deelbare problemen. Hieronder verstaat hij een situatie waarin een individu in financiële problemen raakt en daarover met niemand durft te praten.

De problemen kunnen ontstaan door gokken, drank- of drugsgebruik; door fouten in het werk of bijvoorbeeld door verstoringen in de werkgever-werknemersrelatie. In het laatste geval kan sprake zijn van stress als gevolg van onderwaardering, onvoldoende ontplooiingsmogelijkheden en/of een toenemende werkdruk.

Organisatiecriminaliteit

In het geval dat de organisatie de dader is, wordt gesproken van organisatiecriminaliteit. Binnen een bonafide context wordt een aantal misdrijven gepleegd ter ondersteuning van doeleinden die op zich volstrekt legaal zijn. De organisatie is de dader.

Onder organisatiecriminaliteit verstaat Van de Bunt de misdrijven 'die individueel of groepsgewijs door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie worden gepleegd binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken'.⁴⁰

Organisatiecriminaliteit heeft de volgende karakteristieken:

- zij manifesteert zich in een organisatie- of transactieomgeving;
- de criminele uitvoerders vervullen een legale functie;
- er is niet altijd een direct zichtbaar slachtoffer;
- omdat de openbare orde lang niet altijd (direct) in gevaar wordt gebracht, wordt organisatiecriminaliteit veelal als minder bedreigend ervaren dan commune criminaliteit;
- ontdekking en controle zijn voornamelijk een interne verantwoordelijkheid;
- wet- en regelgeving worden terughoudend ingezet, informele sancties kunnen prevaleren;

⁴⁰ Van de Bunt 1992.

- overtredingen van economische wet- en regelgeving kenmerken zich door het feit dat men niet goed weet wat eronder moet worden verstaan: wat is milieucriminaliteit, wat is handel met voorkennis?
- er bestaat een grote diversiteit aan sancties (straf- en bestuursrecht, alsmede het civiele recht, naast interne bedrijfsreglementen).⁴¹

Verklaringen

Volgens Kagan en Scholtz zijn ondernemingen in zijn algemeenheid morele actoren die wettelijke regels gewoon naleven.⁴² De criminoloog Braithwaite constateert dat de mees-te bedrijven wettelijke regels gewoon naleven, ook al zou overtreding economisch voor-delig zijn.⁴³ Desondanks is sprake van een bepaald niveau van financieel-economische regelschendingen. In de literatuur bestaan verschillende verklaringsmodellen.

In de eerste plaats wijzen verschillende auteurs op de beperkte rationaliteit van de organisatie. Aan een groot aantal regelschendingen ligt geen bewuste keus ten grondslag. De verklaring wordt gezocht in een combinatie van onwetendheid, onkunde, falend management, slordigheid en/of *onnozelheid*.

In de tweede plaats kan een rationele keuze een verklarende factor zijn. Binnen de organisatie wordt bewust gekozen voor overtreding van wet- en regelgeving. Het motief voor financieel-economische criminaliteit is winstmaximalisatie. Volgens Van den Heuvel ligt aan de morele overweging om wel of niet regels te overtreden uiteindelijk een economisch motief ten grondslag.⁴⁴

Coleman (1987) wijst op de zucht naar winst en succes en de gelijktijdige angst voor mislukking als verklarende factoren. Clinard en Yeager (1980) wijzen ook op het streven naar winst als verklarende factor en voegen daar de verwerving van politieke en/of economische macht aan toe.

In de literatuur vinden we aanvullende verklaringen op het branche- en overheidsniveau.

⁴¹ Clarke 1990.

⁴² Kagan en Scholtz, 1984.

⁴³ Braithwaite 1989.

⁴⁴ Van den Heuvel 2001.

Op organisatieniveau:

- organisatorische en procedurele complexiteit;
- mate van prestatiedruk;
- pakkans en de waarschijnlijkheid – en de zwaarte – van sancties;
- cultuur.

Op brancheniveau:

- de mate van economische regulering;
- het aantal bedrijven; de mogelijke concentratie van economische macht bij een klein aantal bedrijven en prijsverschillen in de markt;
- stabiliteit van de markt, waarbij wordt verondersteld dat een grote mate van onzekerheid en onvoorspelbaarheid van de markt een criminogeen effect sorteert;
- de cultuur: in sommige branches is sprake van een cultuur waarin men zich niet aan de regels houdt;
- de handhavingscontext: de aard en kwaliteit van het toezicht binnen een branche waarbij variabelen als gepercipieerde pakkans, alsmede de afschrikkende werking van mogelijke sancties worden genoemd.

Op overheidsniveau:

- toenemende wet- en regelgeving;
- onduidelijkheden en tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving;
- willekeur in het overheidsoptreden.

3.2 Corporate governance, sociale responsiviteit en ‘business ethics’

Presidentskandidaat Bush hield in zijn verkiezingscampagne een rede waarin hij een vergelijking trok tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. Het grote verschil tussen de natuurlijke persoon en de rechtspersoon is dat de eerste, over het algemeen, een geweten heeft.

Dit geweten zou ontbreken bij de rechtspersoon. Bush bepleit de ontwikkeling van *compassionate greed*: winstmaximalisatie met een sociaal gezicht, met compassie en dus een gevoel voor immateriële waarden.

De denkbeelden en inzichten over *corporate governance* en *business ethics* wil ik in mijn beschouwing betrekken, omdat deze een functie hebben in het geven van inzicht in de wijze waarop binnen de onderneming inhoud wordt gegeven aan de borging van (wettelijke) normen en waarden. Een van de centrale vragen van de criminologie, naast de vraag naar de aard en omvang van criminaliteit, is de vraag naar de wijze waarop wordt gereageerd op criminaliteit. De maatschappelijke reactie op criminaliteit verandert structureel.

Een van de belangrijkste conclusies van de OESO-conferentie *21st Century Governance: Power in the Global Knowledge Economy and Society* is, dat bestaande nationale overheidsstructuren steeds minder geschikt zijn om de maatschappelijke complexiteit vorm te geven en er (toe)zicht op te houden.

De verwachting is dat in de komende decennia nieuwe ‘regeringsvormen’ zullen ontstaan waarin het begrip ‘regeren’ of ‘bestuur’ (*governance*) niet alleen een andere inhoud krijgt (onder invloed van liberalisering, internationalisering en privatisering), maar ook dat het begrip ‘regeren’ of ‘*governance*’ zich zal gaan uitstrekken tot de private sector. Publieke taken en verantwoordelijkheden worden overgeheveld naar de markt.

Dit leidt tot een ‘oprekking’ van het begrip *corporate governance*. Naast transparantie wordt nu ook gesproken over maatschappelijk en duurzaam ondernemen. Een nieuwe fase in de ontwikkeling over het denken over normen en waarden in het bedrijfsleven is aangebroken. Dit komt in de titel van het SER-rapport *De winst van waarden, advies over maatschappelijk verantwoord ondernemen* duidelijk tot uitdrukking. De acceptatie van ethische normen als richtsnoer voor maatschappelijk handelen, want daarin zit de winst. Ethische waarden als *asset*. Dat ethiek en commercie elkaar niet uitsluiten, maar juist veronderstellen, is de belangrijkste boodschap van het SER-advies.⁴⁵

De SER neemt afstand van de één-dimensionale benadering van de Nobelprijswinnaar Milton Friedman, die stelt dat ondernemingen uitsluitend winstmaximalisatie tot doel hebben, maar sluit aan bij het Watkinson-rapport uit 1973 waarin wordt gesproken over *corporate citizenship*.⁴⁶

⁴⁵ Sijmons 2001, p. 1114.

⁴⁶ Idem.

In het recent uitgebrachte SER-rapport *De winst van waarden* wordt op deze verschuiving in maatschappelijke verantwoordelijkheden gewezen. Consumenten, maatschappelijke organisaties, vakbeweging en beleggers gaan steeds meer strenge sociale en milieusparende eisen stellen aan ondernemingen. Die ontwikkeling kan de instemming van de SER wegdragen. Het maatschappelijk middenveld is daarmee nadrukkelijker dan ooit aanwezig. De consument en andere belangendragers (aandeelhouders) worden partijen waarmee ondernemingen rekening zullen moeten houden.

Het maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt verwoord in termen van de drie P's: *Profit, People* en *Planet*. Behalve op winstmaximalisatie wordt de onderneming aangesproken op haar maatschappelijk geweten. Maatschappelijke thema's zoals arbeidsnormen (*People*), milieu (*Planet*) en mensenrechten (*People*) zijn niet meer weg te denken uit het internationaal ondernemen. Veel Nederlandse bedrijven hebben eigen gedragscodes opgesteld om duidelijkheid te bieden ten aanzien van normen en waarden die door het desbetreffende bedrijf gehanteerd worden.

Om op internationaal niveau gelijke spelregels te creëren voor het Nederlandse bedrijfsleven, is het van belang om maatschappelijke kwesties een zo breed mogelijk draagvlak te geven. Hierin is ook een rol voor de overheid weggelegd. Daarom zijn mede op Nederlands initiatief in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) de *Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen* ontwikkeld. Deze Richtlijnen maken duidelijk wat overheden van het gedrag van ondernemingen verwachten. Ze bieden een handvat voor gedragscodes van ondernemingen om met de verschillende aspecten van duurzame ontwikkeling om te kunnen gaan.

De Richtlijnen worden onderschreven door regeringen uit 33 landen. Ze zijn tot stand gekomen in samenwerking met het bedrijfsleven, de vakbewegingen en andere maatschappelijke organisaties.

Sociale responsiviteit

Burgers, belangengroeperingen en actiegroepen organiseren zich langs steeds onvoorspelbaarder lijnen en oefenen druk uit op overheid en bedrijfsleven. Zij eisen transparantie, integriteit en betrouwbaarheid.

Door dit maatschappelijk proces van verschuivende verantwoordelijkheden, in combinatie met de toenemende roep om transparantie en integer handelen, is het vraagstuk van ethiek en integriteit op de (multinationale) bedrijfsagenda komen te staan. Van de

Bunt gebruikt hiervoor het concept van de sociale responsiviteit. Dat duidt op het vermogen van een organisatie om signalen uit de maatschappij te ontvangen teneinde zichzelf te corrigeren. Een responsieve organisatie staat open voor maatschappelijke verwachtingen en geeft daaraan gevolg in het eigen handelen.⁴⁷

Business ethics

De aandacht voor *corporate governance* heeft veel raakvlakken met de toenemende aandacht voor de ethiek van het ondernemen. In de sociaal-wetenschappelijke managementliteratuur en in de bedrijfseconomische literatuur is een toenemende aandacht waar te nemen voor bedrijfsethiek, *business ethics* en duurzaam of maatschappelijk ondernemen. Ook dit is een belangrijke ontwikkeling, omdat langs dit spoor 'het geweten' van de werknemer en de organisatie wordt aangesproken.

'Slechts weinig mensen is het gegeven om zonder enige inspanning in hun handelen voortdurend aan de hoogste ethische maatstaven te voldoen. Daarvoor zijn morele vraagstukken vaak te complex en de verleidingen te groot.'
- Hummels en Karssing 2000.

Hummels en Karssing hebben diverse strategieën ontwikkeld die gericht zijn op de beïnvloeding van het moreel handelen binnen de organisatie. In het navolgende worden deze kort aangegeven.

Naleven

De nalevingsstrategie veronderstelt het bestaan van vastgelegde (juridische) normen, veelal in de vorm van gedragscodes. De (juridische) normen zijn van buitenaf opgelegd (meldingsplicht ongebruikelijke transacties, verbod van handel met voorkennis, corruptieverbod en dergelijke) en soms aangevuld met extralegale normen die door de organisatie zelf zijn opgesteld. De nalevingsstrategie beoogt normconform handelen te bevorderen door het toezicht op en de interne beheersing van het handelen van managers en medewerkers te intensiveren. Dit toezicht wordt uitgevoerd door 'compliance-afdelingen'.

⁴⁷ Van de Bunt 1992.

Bestuurders, managers en medewerkers worden voorgesteld als rationele, nuts-maximaliserende individuen die aanspreekbaar zijn op de kosten en baten die met hun keuzegedrag samenhangen. Zij zijn niet gevoelig voor morele argumenten. De nadruk ligt op toezicht, beheersing en bestraffing.⁴⁸ De organisatie is sterk gericht op het vergroten van de aanspreekbaarheid van functionarissen, om daardoor het risico op (juridische) aansprakelijkheid zo laag mogelijk te houden.

Stimuleren

De stimuleringsstrategie legt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de organisatieleden. De nadruk ligt niet op het strikt naleven van regels, maar op het zorgvuldig maken van morele overwegingen. De strategie is niet gericht op het voorkomen van een handeling waarvoor men achteraf aansprakelijk kan worden gesteld, zoals bij de nalevingstrategie, maar op het serieus nemen van de verantwoordelijkheden die samenhangen met het beroep dat men uitoefent.⁴⁹ De strategie veronderstelt dat organisatieleden openstaan voor morele overwegingen die zij internaliseren.

Faciliteren

Deze strategie is gericht op de belanghebbenden bij de organisatie. Het management is niet zozeer gericht op dirigeren, motiveren en aansturen, maar op het openstaan voor signalen uit de omgeving. Centraal staat de dialoog met die omgeving en het leren vertalen van signalen in concrete beslissingen. De strategie vertoont overeenkomsten met het eerder besproken concept van sociale responsiviteit.

Complementariteit van strategieën

De strategieën van naleven, stimuleren en faciliteren sluiten elkaar niet uit, maar zijn complementair. Door een juiste mix kan het management de *morele coördinatie* tussen de onderneming en haar 'stakeholders' bevorderen.

⁴⁸ Hummels en Karssing 2000, p. 196-224.

⁴⁹ Idem.

3.3 Corruptiestudies

Onder een geheel andere noemer wordt (inter)nationaal steeds meer aandacht besteed aan een specifieke vorm van financieel-economische criminaliteit: corruptie.

Corruptie is een clandestiene uitwisseling van diensten en middelen tussen twee markten, de politieke en/of bureaucratische markt enerzijds en de sociaal-economische markt anderzijds. Deze clandestiene uitwisseling vindt veelal indirect plaats via tussenpersonen en/of stromannen. De clandestiene uitwisseling wordt verhuuld met een schijnwerkelijkheid van fictieve contracten, het fictief inhuren van personeel of bijvoorbeeld de overwaardering van dienstverlening.

Transparency International maakt hier een nuttig onderscheid tussen *grand corruption* en *petty corruption*. *Grand corruption* omvat grove vormen van corruptie; het heeft betrekking op corruptie op het niveau van regeringsleiders en politieke partijen. *Petty corruption* vinden we op de werkvloer van iedere overheidsorganisatie.

Corruptie speelt zich veelal af in het grijze schemergebied tussen de publieke en private sector. Bij corruptie misbruiken politici en (hoge) ambtenaren hun bevoegdheden om daarmee voordeel voor zichzelf of voor familie of vrienden te behalen. Het initiatief ligt veelal bij de private partij, maar dit behoeft geenszins altijd het geval te zijn.⁵⁰

De publieke functionaris kan ook zijn functie misbruiken teneinde de private partij te 'dwingen' tot illegaal gedrag (bijvoorbeeld het betalen van steekpenningen). Corruptiegevoelige overheidsactiviteiten zijn:⁵¹

- openbare aanbestedingen;
- uitgifte van grond en vergunningen;
- belastingheffing;
- aanstellen van publieke functionarissen;
- handhavingactiviteiten (controles, 'audits', toezicht en opsporing);
- publiek-private samenwerkingsverbanden.

⁵⁰ Zie voor een overzicht van begrippen, definities en ontwikkelingen het themanummer van de *International Social Science Journal*, Corruption in Western Democracies, september 1996, p. 149. Het blad wordt uitgegeven door de Unesco.

⁵¹ www.transparency.nl.

In de praktijk neemt corruptie de volgende gedaanten aan:

- publieke functionarissen ‘verkopen’ hun discretionaire bevoegdheid;
- publieke functionarissen ontvangen een percentage van contracten, dat vaak op buitenlandse rekeningen wordt gestort;
- publieke functionarissen ontvangen excessieve ‘dankbetuigingen’ van bedrijven voor verleende diensten in de vorm van beurzen voor de kinderen of reizen;
- publieke functionarissen geven zichzelf, door middel van eigen bedrijven of via relaties, opdrachten voor consultancy;
- politieke partijen gebruiken hun macht om bij de gunning van projecten ‘donaties’ te vragen voor de partijkas.

Toenemende aandacht

De Europese Unie, de Raad van Europa, de Organisatie van Amerikaanse Staten, de OESO, de Verenigde Naties, de *Global Coalition for Africa*, de *World Custom Organisation*, de Wereldhandelsorganisatie, het Internationaal Monetair Fonds, de Internationale Kamer van Koophandel en de *Commonwealth* hebben in het afgelopen decennium een groot aantal verdragen, resoluties, gedragsregels, principes en onderzoeksrapporten over (de preventie van) corruptie gepubliceerd.

Een groot aantal non-gouvernementele organisaties, waarvan *Amnesty International*, *Transparency International* en bijvoorbeeld *Oxfam* de bekendste zijn, spelen een belangrijke rol. In mei van dit jaar was Nederland gastheer van de *Second Global Forum on Corruption*. In de slotverklaring wordt gesteld dat ‘corruptie wijdverspreid is in internationale zakentransacties, waaronder handelsinvesteringen en financiering’. Gerept wordt van een ‘serieuze morele en politieke bezorgdheid’. Deze bezorgdheid uit zich internationaal in een groot aantal anti-corruptiemaatregelen.

De aandacht richt zich op twee vormen van corruptie. In de eerste plaats op corruptie in de private context. Hierbij handelt het om vormen van corruptie in het internationale zakenverkeer. Ondernemingen zijn slachtoffer van andere ondernemingen, bijvoorbeeld door fraude of bedrijfsspionage.

The OECD Convention to combat bribery went into effect on 15 February 1999. The Convention makes it a crime to offer, promise or give a bribe to a foreign public official in order to obtain or retain international business deals. A related text effectively puts an end to the practice according tax deductibility for bribe payments made to foreign officials. The Convention is going to have a major impact on the global fight against corruption.

De meeste aandacht van de publieke sector richt zich echter op corruptie door ondernemingen die ten koste gaat van financiële belangen van de nationale overheden of bijvoorbeeld de Europese Unie. Deze corruptie wordt in verband gebracht met subsidie- en accijnsfraude, corruptie in aanbestedingsprocessen, fraude met ontwikkelingsgelden, economisch machtsmisbruik en oneigenlijke beïnvloeding van politieke en ambtelijke besluitvorming (waaronder de financiering van politieke partijen). Dit laatste wordt, zoals gezegd, ‘trading in influence’ (handel in invloed) genoemd.

De geruchtmakende zaken in Frankrijk en Duitsland over de illegale financiering van politieke partijen worden als voorbeeld genoemd. In de voormalige Oostbloklanden en een aantal Derdewereldlanden neemt corruptie de vorm aan van wat ‘capturing’ wordt genoemd. Daaronder verstaat men de gedeeltelijke of gehele overname van het overheidsapparaat door symbiotische relaties tussen illegale en legale entrepreneurs.⁵²

De internationale politieke en bestuurskundige aandacht voor corruptie vertaalt zich in een toenemende wetenschappelijke aandacht voor corruptiestudies.

Verklaringen

Men onderscheidt diverse niveaus (politiek bestel, organisatie, individu) waarop corruptie voorkomt. Elk niveau biedt zijn eigen voorwaarden en motieven.

Politiek niveau

Corruptie is volgens Rose-Ackerman een gevolg van een slecht functionerende overheid, waardoor alternatieve kanalen voor publieke en private dienstverlening ontstaan.⁵³ De kenmerken van een slecht functionerend overheidsapparaat zijn een laag salaris-

⁵² Hellman, Jones en Kaufman 1994.

⁵³ Rose-Ackerman 1978.

niveau en een zwak ontwikkeld toezichtstelsel.⁵⁴ Een variant op het bovenstaande is een combinatie van overregulering, grootschalige overheidsinterventie en een overvloed aan bureaucratie. Hierdoor ontstaan grijze en zwarte markten waar clandestiene diensten en middelen worden uitgewisseld.

Organisatieniveau

De verklaringen op organisatieniveau vertonen grote overeenkomsten met organisatorische verklaringen voor werknemers- en organisatiecriminaliteit (prestatiedruk, omvang organisatie, cultuur, stelsel van interne controle, verstoorde werkgever-werknemersrelaties etc.)

Individueel niveau

Mensen reageren tot op zekere hoogte op prikkels. Corruptie komt voor als de opbrengst van de misdaad die van legaal handelen overstijgt en de pakkans bovendien gering is.⁵⁵

3.4 Bedrijfseconomie: de noodzaak van specialistische kennis

De integratie van bedrijfseconomische disciplines is onontbeerlijk voor de toekomstige studie van financieel-economische criminaliteit. Het misbruik dat functionarissen maken van hun positie binnen de bonafide organisatie vereist kennis en inzicht in organisatorische processen en financieel-economische processen.

In onze forensische-accountancyopleiding wordt door Langendijk een college ‘creative accounting and fraudulent reporting’ verzorgd. Het vaststellen van mogelijk misbruik kan niet zonder de specifieke kennis over de samenstelling van de jaarrekening. Wat is volgens de internationale standaards ‘creatief’ en wat is ‘frauduleus’?⁵⁶

In *Intermediair* is vorige maand een artikel verschenen met de titel *Fantasieboekhouden voor gevorderden*. De auteur begint met een anekdote: ‘Een directeur ontvangt sollicitanten voor de functie van accountant. Hij stelt slechts een vraag: hoeveel is twee plus twee? Kandidaten die ‘vier’ antwoorden, worden tot hun verbazing

⁵⁴ Becker en Stigler 1974; Klitgaard 1988.

⁵⁵ Becker 1993.

⁵⁶ Langendijk 1998.

direct afgewezen. De baan gaat naar de ene sollicitant die met een tegenvraag antwoordt: hoeveel wilt u dat het is?⁵⁷

Mijn argument ten aanzien van de integratie van bedrijfseconomische kennis geldt voor veel vakken die op een *business school* worden gedoceerd. Ik denk dan bijvoorbeeld aan vakken als ‘management information systems (financieel-economische criminaliteit speelt zich meer en meer in een geautomatiseerde omgeving af); human resource management (uit de criminologie weten we dat verstoorde werkgever-werknemersrelaties een voedingsbodem zijn voor interne fraude) of corporate finance (welke financieringsstructuren bestaan en welke controle is hierop mogelijk?)

3.5 De multidisciplinaire uitdaging

Enige malen heb ik het volgende citaat van Carriere en Ericson gebruikt: ‘The only academic sensibility is to encourage people to let their minds wander to travel intellectually across boundaries and frontiers and perhaps never to return to them’.

De kern van mijn visie op de complementaire kennisinfrastructuur voor het wetenschappelijk onderzoek naar financieel-economische criminaliteit is multidisciplinair. De doelstelling is om de context van financieel-economische criminaliteit te beschrijven en te analyseren. Deze context is de bonafide publieke of private organisatie. Door kennis uit de criminologie, de bedrijfseconomie en de corruptiestudies over elkaar heen te schuiven, kunnen we deze context transparant maken.

De traditionele kennisinfrastructuur stoelt voornamelijk op strafrechtelijke kennis en sociaal-wetenschappelijke kennis binnen de criminologie. Deze kennis is ontoereikend voor ons begrip van regelschendingen in financieel-economische processen.

⁵⁷ Van Oosterhout 2001.

4. Kennisinstructuur: onderzoeksagenda

Eerder dit jaar publiceerde ik, in opdracht van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, de scenariostudie over financieel-economische criminaliteit in 2010. De titel luidt: *'t Neemt toe, men weet niet hoe*. Een uitspraak van vaders Cats. De titel geeft in essentie de kern van mijn betoog van vandaag weer. De aandacht voor financieel-economische criminaliteit neemt sterk toe. De empirische basis voor het doen van uitspraken over de aard en omvang, de verschillende maatschappelijke reacties, de effectiviteit van die reacties en de rechtmatigheid – of normatieve dimensie – van die reacties is in belangrijke mate onbekend. Men weet niet hoe. Mijn betoog is gericht op het aangeven van nieuwe theoretische paden (paragraaf 3). In deze paragraaf formuleer ik een aantal onderzoeksvragen en consequenties daarvan voor de toekomst.

4.1 Wat is de aard en omvang van verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit?

De meeste criminaliteit is volgens Wells 'undiscovered, unrecognized, underreported and unenforced'.⁵⁸ Er is, zo heb ik betoogd, een maatschappelijk, wetenschappelijk en toegepast nut om bestaande kennisdeficiënties op te heffen.

Wat voor onderzoek?

In zijn proefschrift *Tussen winst en moraal* geeft Huisman een overzicht van het internationale criminologisch onderzoek op dit terrein. Het betreft hier voornamelijk onderzoek dat is uitgevoerd in de Verenigde staten, Australië en Groot-Brittannië.⁵⁹ Hij maakt een onderscheid tussen case studies, de bestudering van een bepaalde vorm van organisatiecriminaliteit en onderzoek in bedrijfstakken of economische sectoren.

⁵⁸ Wells 1994.

⁵⁹ Huisman 2001.

Case studies

De internationale case studies hebben betrekking op geruchtmakende vormen van organisatiecriminaliteit. Huisman noemt tientallen case studies die variëren van anti-trust overtredingen, het bewust op de markt brengen van onveilige producten tot aan grote fraudes als het Saving and Loan schandaal en de BCCI-affaire. Punch heeft een groot aantal van deze case studies verwerkt in zijn *Dirty Business; exploring Corporate Misconduct, Analysis and Cases*. In Nederland bestaat behoefte aan dergelijke analyses.

Vormen van organisatiecriminaliteit

Naast case studies bestaan legio empirische onderzoeken naar overtredingen van een bepaald soort van wet- en regelgeving (financiële regelgeving, mededingingswetgeving), of bepaalde categorieën van slachtoffers (consumenten, werknemers, het milieu).

Organisatiecriminaliteit in bepaalde bedrijfstakken of economische sectoren

Deze internationale studies richten zich op branches als de automobielbranche, de distilleerderijen, de chemische industrie, de olie-industrie, de farmaceutische industrie en de financiële wereld.

In Nederland worden branchestudies sinds jaar en dag uitgevoerd door de FIOD, die beschikt over beschrijvingen van circa honderd verschillende branches. Onderdeel van deze beschrijvingen vormen branche-indicatoren. Deze worden gebruikt als hulpmiddel voor de beoordeling van aangiften: als een aangifte (te) sterk afwijkt van wat gebruikelijk is binnen een branche, kan een nader onderzoek plaatsvinden.

Andere voorbeelden zijn de branchestudies uitgevoerd door de zogenaamde Regionaal Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF's). De RIF's hebben voor de branchestudies de volgende branches doorgelicht:

- Taxi
- Stukgoed
- Marktwezen
- Thuiszorg
- Las- en constructiebedrijven
- Tuinbouw in het Westland
- Hotelwereld

- Middenstand
- Beveiligingsbedrijven

Het Kernteam Milieu heeft branchestudies vervaardigd van de hergebruikmarkt en de afvalstoffenmarkt. KPMG heeft in opdracht van het ministerie van Justitie een branchestudie verricht naar de transportwereld.

De afdeling Bestuurszaken van het ministerie van Justitie is bezig met de ontwikkeling van screeningsprofielen voor bepaalde branches en soorten van ondernemingen. Dit vindt plaats in het kader van de discussie over de wetsvoorstellen Bibob en de Verklaring Omtrent Gedrag van rechtspersonen. Het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Rotterdam-Rijnmond, een publiek-private samenwerkingsstructuur, heeft opdracht gegeven om een integriteitstoets te ontwikkelen voor zeven geselecteerde branches.

Het Erasmus Centrum voor Politiestudies heeft enkele jaren terug, in opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen, een onderzoek gedaan naar criminaliteit binnen de horeca.

4.2 Wat is de maatschappelijke reactie?

Naast de vraag naar de aard en omvang van criminaliteit is de vraag naar de maatschappelijke reactie vanouds een wezenlijk vraagstuk. Traditioneel is deze vraag vertaald in onderzoek naar het functioneren van het strafrechtelijk systeem (politie en justitie, (jeugd)hulpverlening, gevangeniswezen en de reclassering.

‘Door uit te gaan van strafrechtelijke definities maken criminologen zich afhankelijk van het strafrecht.’

- Tegen de Regels III. Een inleiding in de criminologie, 1999, p. 27.

De maatschappelijke reactie laat echter een aantal fundamentele verschuivingen zien:

- van politie en justitie naar bijzondere opsporingsdiensten (FIOD/ECD) en met name nieuwe toezichthouders (Registratiekamer, NMa, OPTA, STE, Voedselautoriteit);
- van een publieke reactie naar een private reactie (de toenemende rol van zelfregulering, private veiligheidsindustrie en forensische accountancy); en
- van strafrechtelijke sanctionering naar bestuurs- en civielrechtelijke sanctionering.

De conclusie kan niet anders zijn dan dat het wetenschappelijk onderzoek naar financieel-economische criminaliteit een uitbreiding van het onderzoeksobject met zich moet brengen. De huidige kennisinfrastructuur stoelt in belangrijke mate op strafrechtelijke kennis. Het onderzoeksobject is het justitiële systeem. De basis van de traditionele kennisinfrastructuur voldoet niet meer.

Het onderzoeksobject dient fundamenteel te worden uitgebreid tot het functioneren van de ‘Honderden Theaters van Bestrafing’: de bijzondere opsporingsdiensten, de nieuwe toezichthouders en de verscheidenheid aan private reacties op financieel-economische criminaliteit. Dit impliceert ook dat aansluiting dient te worden gezocht bij andere rechtssystemen. Immers, een belangrijk deel van de regulering en sanctionering van financieel-economisch handelen vindt plaats binnen de context van het bestuursrecht en met name ook het civiel recht.

Bestuurs(straf)recht

Het bestuur heeft een steeds grotere rol gekregen bij de handhaving. Het beleid dienaangaande is verbeterd en het bestuurlijke sanctie-arsenaal is versterkt, vooral met de bestuurlijke boete.⁶⁰ Er komen steeds meer bestuursorganen die transacties kunnen aanbieden en boeten kunnen opleggen. Het zogenaamde ‘bestuursstrafrecht’ neemt sterk in omvang en betekenis toe.

Het bestuursrecht heeft met name een grote vlucht genomen op het terrein van de financieel-economische wetgeving.⁶¹

De toezichthouders als De Nederlandsche Bank en de Verzekerings- en Pensioenkamer, maar ook de ‘nieuwe’ toezichthouders als de STE, de Nma en de Opta functioneren in belangrijke mate onder het regime van het bestuursrecht.

De sanctionering van buitenwettelijk gedrag vindt plaats door middel van waarschuwingen, dwangsommen, opleggen van boeten en/of de intrekking van vergunningen. Het toezicht omvat onder meer ook het toetsen van bestuurders op betrouwbaarheid. Het strafrecht blijft ten aanzien van de zwaardere delicten wel als alternatief voorhanden. Een recent voorbeeld hiervan vormt de zaak-Boonstra.

⁶⁰ Rogier 2001.

⁶¹ Nota Financiële Integriteit 1997.

Hoeveel bestuurders worden geweigerd? Op welke gronden en binnen welke financieel-economische sectoren solliciteerden zij? Hoeveel boeten en dwangsommen worden opgelegd en met name ten aanzien van welke delicten? Het strafrechtelijk dossier voldoet allang niet meer als bron van wetenschappelijk onderzoek. De rol van het strafrecht neemt af ten gunste van het bestuurs(straf)recht. Andere bronnen dienen te worden aangeboord om uitspraken te doen over de aard en omvang van financieel-economische criminaliteit.

Civiel recht

De rol van het strafrecht in de sanctionering van gedrag neemt ook door een andere ontwikkeling af. Ik besprak reeds de 'dark number problematiek' welke zich verdiept door de afname van de aangiftebereidheid van burgers, maar met name het bedrijfsleven.

De werkgeversorganisatie VNO-NCW publiceert begin deze maand een reactie op de nota *Criminaliteitsbeheersing* van de ministeries van Justitie en Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. In de reactie wordt gesproken van 'een onthutsend beeld': de bereidheid om aangifte te doen, daalt steeds verder. Van alle delicten die zijn geconstateerd, wordt nog maar 30 procent aangegeven. Minder dan de helft van de bedrijven die slachtoffer worden van criminaliteit doet daarvan aangifte. Het VNO-NCW pleit voor een hogere prioriteit voor vormen van criminaliteit waarvan het bedrijfsleven het slachtoffer is, zoals inbraak, diefstallen en overvallen (Volkskrant, 4-9-2001).

Fraude wordt nog minder aangegeven. Particuliere onderzoeken, waaronder forensische-accountancyonderzoeken, worden vrijwel niet gevolgd door een aangifte. Aangenomen wordt dat tachtig à negentig procent van de private onderzoeken niet leidt tot een aangifte. Normafwijkend gedrag wordt gecorrigeerd door overleg en onderhandeling, overplaatsing, ontslag en/of terugbetalingsregelingen.

Het arbeidsrecht en het civiele recht spelen een rol bij de laatste twee mogelijkheden.

Doordat strafrechtelijke dossiers ontbreken, dienen andere bronnen te worden onderzocht om verantwoorde uitspraken te kunnen doen over de aard en omvang van bepaalde vormen van financieel-economische criminaliteit. Die bronnen kunnen wij vinden in de publicaties van bedrijfsbeveiligingsdiensten, expertise- en onderzoeksbureaus en foren-

sische-accountancykantoren die regelmatig rapporten produceren waarin de onderzoeksbevindingen zijn neergelegd en trends worden gesignaleerd.

4.3 Hoe effectief zijn deze reacties?

De klassieke criminologische vraag is vervolgens: Wat is het effect van maatschappelijke reacties op criminaliteit. In de criminologie leidt dit tot onderzoek naar de effecten van politieel optreden op de aard en omvang van bepaalde vormen van criminaliteit, of recidiveonderzoek en bijvoorbeeld onderzoek naar het effect van preventieprogramma's.

De effectiviteitsvraag dient ook te worden gesteld ten aanzien van de aangegeven verschuivingen. De handhaving van de Wet op de Economische Delicten (WED) is opgedragen aan het bestuur dat voor de handhaving de beschikking heeft over een groot aantal bijzondere opsporingsdiensten. Hoe effectief zijn de gevolgde bestuurlijke handhavingsstrategieën? Een belangrijk kenmerk van de handhavingsstrategie is de combinatie van overleg, overreding en onderhandeling. Ondernemingen worden gewezen op regelschendingen en aangespoord en gewaarschuwd om binnen de grenzen van de wet te blijven.

De volgende stap is het opleggen van boeten, intrekken of aanpassen van vergunningen of uitvaardigen van dwangsommen. Wat is het effect hiervan op de aard en omvang van financieel-economische normschendingen? Welke criteria worden hiervoor gebruikt?

Dezelfde vragen kunnen worden gesteld ten aanzien van de handhaving van financieel-economische wetgeving door de (nieuwe) toezichthouders als de NMa, Opta, de Voedselautoriteit, de Registratiekamer en de STE. Wat is het effect van waarschuwingen, aanwijzingen, dwangsommen en bestuurlijke boeten op de aard en omvang van handel met voorkennis? Witwassen? Integriteit van het financiële stelsel? Welke criteria worden hiervoor gebruikt?

De effectiviteitsvraag kan ook worden gesteld ten aanzien van de verschillende private reacties. Wat is het effect van bedrijfsbeveiligingsdiensten, compliance-afdelingen en private onderzoeksactiviteiten op het niveau van werknemerscriminaliteit? Welke criteria worden hiervoor gebruikt?

Ten slotte kan de effectiviteitsvraag ook worden gesteld in relatie tot de borging van het gedachtegoed van corporate governance binnen de onderneming. Leidt de opstelling

van een gedragscode tot veranderingen in het gedrag van individuele werknemers of de onderneming in zijn geheel? Hoe effectief zijn de besproken – en mogelijk andere – strategieën van gedragsbeïnvloeding? Welke criteria worden hiervoor gebruikt?

Gemma Crijns, directeur van de afdeling bedrijfsethiek van deze universiteit, is kritisch over de abstracte trefwoorden in gedragscodes. In hoeverre is de gedragscode werkelijk een gids? Crijns haalt een onderzoek van Amnesty International aan waarin wordt geconstateerd dat de helft van de Nederlandse bedrijven intussen een bedrijfscode heeft, maar ‘dat zegt mij op zich niets’.⁶² Van Mierlo, woordvoerder van de RABO-bank: ‘Je kunt prachtige regels opstellen, maar de toepassing daarvan is vaak buitengewoon ingewikkeld’.⁶³ Ook Den Ottelander van de uitzendketen Randstad heeft zijn twijfels: ‘De politiek heeft het idee dat, als er maar codes zijn, het allemaal wel geregeld is. Dat vind ik gevaarlijk’.⁶⁴

Desondanks is een gedragscode een eerste stap om binnen ondernemingen kritisch naar het eigen functioneren te kijken. Crijns prijst de rol van Shell in dit verband: ‘Ik weet dat andere Nederlandse bedrijven niet zo blij waren met de business principles van Shell (1996). Het is toch de belangrijkste onderneming van Nederland en als die zo’n stap zet, denken andere bedrijven: nu moeten wij ook. Dat gaat niet altijd van harte’.⁶⁵

4.4 Welke normatieve kaders zijn van toepassing op deze reacties?

Ten slotte dient de vraag naar de rechtmatigheid van de verschillende reacties te worden beantwoord. Door de geschiedenis van de criminologie loopt een rode draad van onderzoek naar de rechtmatigheid van het optreden van politie en justitie. Begrippen als proportionaliteit, subsidiariteit, privacy en mensenrechten spelen in dit onderzoek een centrale rol.

Het onderzoek van de Commissie-Van Traa is in Nederland een voorbeeld van dergelijk onderzoek. Hierbij speelde niet alleen de vraag naar de aard en omvang en in mindere mate de effectiviteit, maar met name de vraag van de rechtmatigheid van het optreden van politie en justitie.

⁶² Berkhout en Van Nieuwstadt 2001.

⁶³ Idem.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem.

Deze normativiteitsvraag dient ook te worden gesteld in het wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van de hierboven beschreven nieuwe onderzoeksobjecten.

In de door mij aangehaalde discussie over de vraag naar de inrichting van het toezicht en de regulering van de nieuwe markten speelt naast de effectiviteitsvraag ook de rechtmatigheidsvraag. Edens bespreekt de bundel *Toezicht en regulering van nieuwe markten* en roept de vraag naar legitimiteit op: 'Naar mijn mening wordt (..) niet op de juiste wijze onderscheiden tussen enerzijds *het vereiste van de democratische legitimiteit* voor de toekenning van specifieke maar ruimere, marktregulerende toezichtsbevoegdheden en anderzijds de *waarborgen van de rechtsstatelijke controle op de legaliteit* van de uitvoering van die bevoegdheden'.⁶⁶

De normativiteitsvraag wordt ook gesteld in het maatschappelijk debat over de privatisering van het fraudeonderzoek. Bruinsma plaatst in het Tijdschrift voor Criminologie vraagtekens: 'het is terecht dat politici over de betrokkenheid van private commerciële instellingen in het strafrechtelijk onderzoek vragen stellen. De IRT-affaire heeft geleerd dat een democratische controle op de opsporingspraktijk van groot belang is voor de rechtsstaat. Een commerciële opsporingspraktijk kent nauwelijks democratische controle. En dat mag niet zo blijven'.⁶⁷

Mijn collega's Pheijffer en Schaap hebben in hun Leidse oraties uitgebreid stilgestaan bij de noodzaak om aan de normering van het private onderzoek aandacht te besteden. Ik besprak deze oraties onlangs en wees daarbij op de noodzaak aan empirisch onderzoek naar met name de rechtmatigheid van het private onderzoek.

4.5 Pleidooi voor internationaal onderzoek

Het wetenschappelijk onderzoek naar financieel-economische criminaliteit dient zoveel mogelijk een internationaal vergelijkend karakter te hebben. In belangrijke mate is de bestaande kennisinfrastructuur nationaal georganiseerd. Dit voldoet niet meer tegen de achtergrond van de toenemende internationalisering van zowel het politiek-bestuurlijk systeem (EU) als de economie. Financieel-economische criminaliteit heeft natuurlijk een

⁶⁶ Edens 2000.

⁶⁷ Bruinsma 2001.

nationale dimensie, maar kenmerkt zich in toenemende mate door zijn internationale karakter.

Als voorbeeld kan het GERN-onderzoeksproject ‘Financial-economic crime in Europe’ dienen. Dit project, dat onder leiding staat van de Belgische onderzoeker Ponsaers, beslaat een negental Europese landen. In het project participeren universiteiten uit evenzoveel landen.

4.6 Pleidooi voor mozaïek financiering

De huidige kennisinfrastructuur leunt sterk op de budgetten van de ministeries van Justitie en Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Dit is niet meer dan logisch, omdat deze departementen historisch een centrale rol vervullen in het criminaliteitsvraagstuk. Maar ook andere instellingen en organisaties hebben behoefte aan kennis. En dat vraagt om de ontwikkeling van een ‘complementaire’ kennisinfrastructuur.

De complementaire kennisinfrastructuur zal meer gefinancierd gaan worden door andere departementen: Economische Zaken, Sociale Zaken & Werkgelegenheid, VROM en bijvoorbeeld Verkeer & Waterstaat. Met de geleidelijke herdefiniëring van het criminaliteitsvraagstuk in financieel-economische termen komen de belangen en verantwoordelijkheden van deze departementen meer en meer in beeld.

Een voorbeeld is het onderzoek dat Economische Zaken eerder dit jaar presenteerde over de kennis van Nederlandse ondernemingen over de strafbaarstelling van corruptie. Sociale Zaken & Werkgelegenheid krijgt een belangrijke rol te vervullen bij de preventie en bestrijding van sociale zekerheidsfraude door de integratie van een aantal opsporingsdiensten in de onlangs opgerichte Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD).

De behoefte aan betrouwbare onderzoeksresultaten zal ook toenemen bij de verschillende bijzondere opsporingsdiensten, (nieuwe) toezichthouders en private partijen. Hierbij kan worden gedacht aan brancheverenigingen als het Verbond van Verzekeraars, de Nederlandse Vereniging van Banken en bijvoorbeeld overkoepelende verenigingen in de transportwereld. Een voorbeeld van het laatste zijn onderzoeken welke zijn uitgevoerd in opdracht van Transport en Logistiek Nederland.

NGO’s en individuele financiers zullen zich ook steeds meer op de onderzoeksmarkt gaan richten. Voorbeelden zijn Transparency International en Amnesty International.

Soros, een van de rijkste investeerders ter wereld, financiert een onderzoeksinstituut in de Verenigde Staten dat onderzoek laat uitvoeren naar de negatieve aspecten van de *war on drugs*.

In de besproken discussie over de 'liaisons dangereuses' in het medische onderzoek is het begrip 'mozaïekfinanciering' gebruikt. Hieronder wordt verstaan dat onderzoekers zoveel mogelijk dienen te streven naar een zo breed mogelijke externe financiering. Hierdoor is men niet afhankelijk van een geldschieter, waardoor oneigenlijke beïnvloeding door de opdrachtgever wordt vermeden.

5. Ten slotte

Waarde 't Hart, beste Joest,

Naarmate de jaren verstrijken, denk ik met steeds meer waardering terug aan de tijd waarin ik werkte aan mijn proefschrift en aan jouw stimulerende rol daarbij. Wetenschap om de wetenschap. Hoofdstuk 10b, 'Narrativiteit en ontregeling' in: *Instrumentaliteit en rechtsbescherming* is nog altijd een bron van inspiratie. Evenals de titel. Je was tijdens het schrijven van *Schaduwen over Van Traa* vaak in mijn gedachten.

Waarde Rosenthal, beste Uri,

Een belangrijk deel van mijn wetenschappelijke vorming heeft plaatsgevonden in de jaren dat ik met jou en het Crisis Onderzoeksteam met *Rampen, Rellen en Gijzelingen* – soms voor dag en dauw – in de weer was. Daarnaast bood je mij ongelimiteerde vrijheid om mijn proefschrift te schrijven zoals ik dat wilde. Ik waardeer dat. We zijn daarna andere paden ingeslagen. Het doet me goed dat we elkaar weer meer tegenkomen.

Waarde Palm, beste Hans,

Als Dean van Nyenrode speelde jij een belangrijke rol bij de totstandkoming van de postdoctorale opleiding Forensische Accountancy en onze benoemingen. Ik dank jou – en via jou de Leden van het College van Bestuur – voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik beschouw het als een eer en een voorrecht om op Nyenrode te doceren en onderzoek te verrichten op een nieuw gebied dat volop mogelijkheden biedt voor uitbreiding en verdieping.

Waarde Kuijl, beste Hans,

Zoals ik vandaag heb betoogd, is multi- of interdisciplinariteit noodzakelijk om onze kennis van financieel-economische criminaliteit verder te ontwikkelen. De Leidse inbreng in de opleiding, en met name de wijze waarop jij daar ook persoonlijk inhoud aan geeft, ervaar ik als uitermate nuttig en bovenal plezierig.

Waarde Kamerling, beste Rob,

Cool, calm and collected is een uitdrukking uit de jazzwereld, maar zij is ook op jou van toepassing. Je bent de architect en facilitator van onze, 'jouw' opleiding. Weemoed is

ook hier van toepassing als ik terugdenk aan onze vele Caraïbische ervaringen, toen snode plannen werden gesmeed om deze openbare rede mogelijk te maken. Bedankt voor je bijdrage. Ik kijk uit naar onze verdere samenwerking.

Waarde Pheijffer, beste Marcel,

'*Partner in crime*'. De 'oude wereld' van misdaad en straf ondergaat fundamentele veranderingen. Door de privatisering van veiligheid en onderzoek daarnaar ontstaat een 'nieuwe' wereld. Jij hebt de afgelopen jaren een brug geslagen tussen het publieke en het private domein. Hierbij pleit je consequent voor een balans tussen essentiële waarden als rechtsbescherming en democratische controle en instrumentaliteit. Ik heb hier bewondering voor en spreek tevens de wens uit nog veel met je te verkeren.

Waarde Schaap, beste Cees,

Veel van de inspiratie voor deze rede heb ik opgedaan door gesprekken – en ervaringen – met jou in onze gezamenlijke 'wandelingen' door de publieke, private en wetenschappelijke wereld. De toekomst, zo heb ik betoogd, zit in het combineren van het goede uit deze drie werelden. Ik dank via jou ook de maatschap van Ernst & Young, die mij in de gelegenheid stelde praktijk en wetenschap te combineren.

Collega's van Nyenrode,

In de *civil society* waarin verantwoordelijkheden voor veiligheid en criminaliteitspreventie geen exclusief domein meer zijn van politie en justitie, maar van ons allemaal, neemt de behoefte aan andere soorten van kennis toe. Mijn betoog is voor een belangrijk deel gericht op de integratie van bedrijfseconomische kennis. Waar kan dit beter plaatsvinden dan op Nyenrode? Ik kijk uit naar onze samenwerking en hoop veel van u te leren.

Lieve Pien, Sophie en Puck,

Het publieke karakter van deze rede verhoudt zich niet tot de gedachten en gevoelens die ik zou willen uiten. Ik gebruik daarom een stukje tekst van een van de meest succesvolle drop-outs van een bedrijfseconomische opleiding: Mick Jagger, die zingt: 'I can still paint this town all the colours of your evening gown, while I'm waiting for your blonde hair to turn grey'.

Ik heb gezegd.

Literatuur

Boeken, rapporten en vakbladen

Aangiftebereidheid, Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, Den Haag: 2000 [Aangiftebereidheid 2000].

Becker, G., 'Nobel Lecture: The Economic Way of Thinking about Behavior', *Journal of Political Economy*, 1993, p. 234-267 [Becker 1993].

Becker, G. en G. Stigler, 'Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Employees', *Journal of Legal Studies*, 1974, p. 1-18 [Becker en Stigler 1974].

Braithwaite, J., *Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge: 1989 [Braithwaite 1989].

Bruinsma, G.J.N., 'Forensische accountancy: een gevaar voor de rechtsstaat?', *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 2, 2001 [Bruinsma 2001].

Bunt, H.G van de, *Organisatiecriminaliteit*, Arnhem: Gouda Quint 1992 [Van de Bunt 1992].

Bunt, H.G van de, G. Bruinsma en I. Haen, *Verkenning criminaliteit* (Adviescommissie Wetenschap en Technologie), Den Haag, 2001 [Van de Bunt, Bruinsma en Haen 2001].

Calavita, K. en H.N. Pontell, 'Heads I Win, tails you loose: deregulation, crime and the crisis in the savings and loan industry', *Crime and Delinquency*, 1990-36 (3), p. 309-341 [Calavita en Pontell 1990].

Calavita, K. en H.N. Pontell, 'Other people's money: collective embezzlement in the savings and loan insurance industries', *Social Problems*, 1991-38 (1), p. 94-112 [Calavita en Pontell 1991].

- Clarke, M., *Business Crime. Its Nature and Control*, Cambridge: 1990 [Clarke 1990].
- Clinard, M.B. en P.C. Yeager, *Corporate Crime*, New York: 1980 [Clinard en Yeager 1980].
- Coleman, J.W., 'Toward an Integrated Theory of White Collar Crime', *American Journal of Sociology*, 1987, p. 406-439.
- Commission of the European Communities, Commission Staff Paper, *Towards a European Strategy to Prevent Organised Crime*, 13-03-2001, SEC 2001, p. 433.
- Corporate governance. De veertig aanbevelingen*, rapport 25 juni 1997 van de Commissie Corporate Governance (i.e. de commissie-Peters) [*Corporate governance* 1997].
- Corporate Governance en de rol van de externe accountant*, Deloitte & Touche, oktober 1996, p. 2 [*Corporate Governance en de rol van de externe accountant* 1996].
- Cools, M., *Werknemerscriminaliteit*, Brussel: 1994 [Cools 1994].
- De georganiseerde criminaliteit in Nederland*, Eindrapport van Onderzoeksgroep Fijnaut, Den Haag: 1996.
- Dijk, F. van en J. de Waard, *Publieke en private veiligheidszorg. Nationale en internationale trends*, Ministerie van Justitie, 2000, p. 8 [Van Dijk en De Waard 2000].
- Edens, D.F., 'Van toezichthouder naar regulator? Het spanningsveld tussen legaliteit en legitimiteit', *Tijdschrift Privatisering*, 2000, jaargang 7, nr. 6, p. 11 [Edens 2000].
- Euroshore Report, rapport van de universiteit van Trento en de Erasmus Universiteit in opdracht van de Europese Commissie, 1999.
- Fukuyama, F., 'The End of History?', *The National Interest*, 1989, nr. 18, p. 3-18.

Hellman, J., G. Jones en D. Kaufman, 'Beyond the *Grabbing Hand* of Government in Transition: Facing Up to *State Capture* by the Corporate Sector', *Transition. The Newsletter about reforming economies*, 2000. Dit is een uitgave van de Wereldbank. Zie ook de website: www.worldbank.org/wbi/governance [Hellman, Jones en Kaufman 1994].

Heuvel, G.A.A.J. van den, 'Beschaming in de Republiek. Over de theorieën van John Braithwaite', *Tijdschrift voor Criminologie*, 1996, p. 332-345.

Heuvel, G.A.A.J. van den, lezing ITO-dag Belastingdienst, Utrecht: 16 mei 2001 [Van den Heuvel 2001].

Hoogenboom, A.B., *Beursfraude en (zelf)regulering: witwassen en handel met voorkennis*, Dordrecht: 1996 [Hoogenboom 1996].

Hoogenboom, A.B., 't *Neemt toe, men weet niet hoe. Financieel-economische criminaliteit in 2010*, Den Haag, Koninklijke Vermande 2001 [Hoogenboom 2001].

Huisman, W., *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertreiding door ondernemingen*, Den Haag: 2001 [Huisman 2001].

Hummels, H. en E. Karssing, 'Ethiek organiseren', in: R.J.M. Jeurissen (red.), *Bedrijfsethiek: een goede zaak*, Assen: 2000, p. 196-224 [Hummels en Karssing 2000].

Integriteit financiële sector, nota van onder meer de ministers van Financiën en van Justitie, Den Haag: 19 december 1997 [Nota financiële integriteit 1997].

Kagan, R.A. en J.T. Scholtz, 'The Criminology of the Corporation and Regulatory Enforcement Strategies', in: Hawkins, K. en J.M. Thomas (red.), *Enforcing Regulation*, Boston: 1984 [Kagan en Scholtz 1984].

Keuleneer, L.M.F.J., R.N.J. Kamerling en W. Verhoog, *Vijftien over Governance*, Alphen aan den Rijn/Diegem: Samsom Bedrijfsinformatie 1997, p. 10 [Keuleneer, Kamerling en Verhoog 1997].

Klitgaard, R.E., *Controlling Corruption*, Berkeley: 1988 [Klitgaard 1988].

Langendijk, H.P.A.J., *De kwaliteit van winst. Een essay over winstbepaling, winststuring alsmede winstbestemming*, Breukelen: 1998 [Langendijk 1998].

Luyk, H. van en A. Schilder, *Patronen van verantwoordelijkheid*, Den Haag: 1998, p. 73 [Van Luyk en Schilder 1998].

Miert, K. van, *Mijn jaren in Europa*, Tiel: 2000 [Van Miert 2000].

Mokhiber, R., *Corporate Crime and Violence*, San Francisco: 1988.

Mokhiber, R. en R. Weissman, *Corporate Predators. The Hunt for Mega-Profits and the attack on Democracy*, Maine: Monroe 1999 [Mokhiber en Weissman 1999].

Oosterhout, B. van, 'Fantasieboekhouden voor gevorderden', *Intermediair*, nr. 35, 30 augustus 2001 [Van Oosterhout 2001].

Punch, M., *Dirty Business. Exploring Corporate Misconduct*, London: 1996 [Punch 1996].

Rechtspraak en rechtshandhaven: maatschappelijke effecten van verbetering, Ministerie van Justitie, Werkgroep Effecten Rechtspraak, Den Haag: mei 1998 [*Rechtspraak en rechtshandhaven* 1998].

Rogier, L.J.J., *Straffend bestuur*, Rotterdam: 2000 [Rogier 2000].

Rose-Ackerman, S., *Corruption: a study in Political Economy*, Englewood Cliffs: 1978 [Rose-Ackerman 1978].

Sijmons, J.G., 'Verantwoord ondernemen; SER-advies en kabinetsstandpunt', *Het NJB*, 15 juni 2001, p. 1114 [Sijmons 2001].

Sutherland, E.H., *White Collar Crime*, New York: 1949.

Sutherland, E.H., *White Collar Crime*, The Uncut Version, New Haven: 1983.

Swaaningen, R. van, 'Onderwijs en Onderzoek naar criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in West-Europa', Bijlage III in: Bruinsma, G.J.N., H.G. van de Bunt en I. Haen-Marshall, *Verkenning criminaliteit*, Rapport van de Verkenningcommissie Criminaliteit voor de Adviesraad voor Wetenschap- en Technologiebeleid (ATW), Den Haag: 2001 [Van Swaaningen 2001].

Wells, C., *Corporations and Criminal Responsibility*, Oxford: 1994 [Wells 1994].

Krantenartikelen

Berkhout, K. en M. van Nieuwstadt, 'Ethiek als gids', *NRC Handelsblad*, 16 juni 2001.

Broek, M. van den, 'Industrie verleidt arts tot liaisons dangereuses', *De Volkskrant*, 21 juli 2001.

'Cursus arts stelselmatig misbruikt', *Trouw*, 9 maart 2001.

Elshout, A., 'Angst in een krimpende wereld', *De Volkskrant*, 21 juli 2001.

'Jaarverslag NMa', *Het Financieele Dagblad*, 1 september 2001.

Okie, Susan, 'Medical Journals Try to Curb Drug Companies' Influence on Research', *International Herald Tribune*, August 6, 2001.

'Ongemakkelijke minnaars', *Trouw*, 30 januari 2001.

'NMa sloopt kartelparadijs Nederland', *Het Financieele Dagblad*, 21 juli 2001.

Witteloostuijn, A. van, 'Een rituele dans van wereldleiders', *NRC Handelsblad*, 21 juli 2001.

Elektronische bronnen

The Philip Morris Scandal

<http://www.ash.org.uk/html/conduct/html/pmorris1.html>

Schilder 2000

www.dnb.nl

Transparency International

www.transparency.nl

www.worldbank.org/wbi/governance

In deze reeks zijn ook verschenen:

deel 1 Privatisering van toezicht en opsporing

deel 2 De forensisch accountant: het recht meester

deel 3 Forensische Accountancy / Forensische Expertise op financieel terrein

deel 4 Schaduwen over Van Traa

deel 5 Aspecten van integriteit

deel 6 't Neemt toe, men weet niet hoe

deel 7 Financial investigation of crime