

Theo de Roos

Strafrecht en economische kriminaliteit

Fraude, belastingontduiking en andere vormen van economische kriminaliteit kosten de schatkist volgens recente schattingen¹ vele miljarden guldens per jaar. Het witte topje van deze zwarte ijsberg wordt gevormd door de aan het licht gekomen schandalen als de illegale storting van chemisch afval (Uniser²), de koppelbazenfraude in de bouwwereld, en dergelijke. Geregeld wordt dan ook de roep gehoord om een effectievere (straf)rechtelijke opsporing en vervolging.

Maar nog steeds is de politieke, justitiële en wetenschappelijke aandacht voor de *grote* economische kriminaliteit betrekkelijk gering. Dat is nogal verontrustend wanneer men bedenkt, dat het totaal bedrag dat met dit soort delikten ten koste van de schatkist wordt 'verdiend' in ieder geval een veelvoud bedraagt van de door de 'normale' kleine kriminaliteit aangerichte schade. Niettemin wordt het beeld van het strafrecht beheerst door verkeersovertreedingen, winkeldiefstallen, zakkenrollerij en — in veel mindere mate — door allerhande ordeverstoringen (massale confrontaties met de politie), zeden- en levensdelikten.

1. H. Sleurink schat het bedrag, gemeoid met fraude met belastingen, sociale verzekeringen en subsidies in 1981 op tenminste 15 miljard gulden: "En zorgwekkend verschijnsel, want fraude ondermijnt het stelsel van sociale zekerheid, veroorzaakt financiële onrechtvaardigheid, tast het rechtsbestel aan, versterkt de harde criminaliteit, verloedert het bedrijfsleven en vertekent in ernstige mate het beeld van de economische situatie." Aldus de wervende flaptekst van *Hoe fraude de samenleving bedreigt*, Arnhem (Gouda Quint) 1982. Ook hierover vindt men tegenwoordig veel in dag- en weekbladpers. Vgl. J. Terlingen, 'Vijftien miljard voor het oprapen! De overheid verdomt het om de frauderende werkgevers aan te

pakken', *Vrij Nederland* 13 februari 1982, p. 1, en Gerard Driehuis, Dirk Kuin en Gerard Menting, 'Het aangiftebiljet: hoe 800.000 netten mensen straffeloos frauderen', *De Tijd* 12 februari 1982, pp. 20-25. Over deze problematiek vanuit makro-economisch gezichtspunt: Arnold Heertje en Harry Cohen, *Het officieuze circuit. Een witboek over Zwart en Grijs geld*, Utrecht/Antwerpen (Het Spectrum) 1980. 2. Zie o.a. (uit een zee van dagbladpublicaties) Els Flippen, 'Bewijs milieudelicten moeilijk te leveren. President Uniser-proces: Voorlopige hechtenis zou helpen' (gesprek met de president van de Bredase rechtbank mr L.C. van der Plas), *NRC-Handelsblad* 27 februari 1982, p. 3.

Centraal in dit artikel staat de vraag: welke mogelijkheden zijn er in Nederland op papier en in de praktijk om juist door middel van het strafrecht deze praktijken aan banden te leggen? Het gaat hier om een zeer relevante, maar tegelijk buitengewoon complexe kwestie. Voor beantwoording van de vraag is het noodzakelijk om het betrokken veld van wetgeving en rechtspraak te verkennen. Om te beginnen zal ik het probleemgebied afbakenen, en de manier weergeven waarop ik dat in het stuk benader.

Wat is economische kriminaliteit?

Het begrip 'economische kriminaliteit' duidt op wetsovertredingen in de sfeer van het economisch leven. In de regel worden deze overtredingen gepleegd in de sfeer van het beroep ('occupational criminality') of het bedrijf/de onderneming ('corporate criminality'). Over de vraag, welke vormen van kriminaliteit nu precies onder het verzamelbegrip 'economische kriminaliteit' (of onder het meer bekende etiket *white-collar crime*, witte-boordenkriminaliteit) moeten worden gebracht, zijn juristen en kriminologen het niet eens. Ik kan mij hier niet begeven in die definitie-diskussie.³

Baanbrekend was de definitie van de Amerikaanse socioloog Edwin Sutherland uit 1939: "Deze wetschendingen door personen uit de hogere sociaal-economische klassen worden voor het gemak aangeduid als 'white-collar crimes' (...), ongeveer te omschrijven als misdrijven door een persoon van aanzien met een hoge maatschappelijke positie, begaan in het kader van de uitoefening van zijn beroep."⁴ In een recente publikatie voegt de kriminoloog Hoefnagels daaraan het element *macht van de ouders* toe. Deze macht impliceert volgens hem:

1. een grote reikwijdte van de schade
2. een grote variatie van technieken om de wet te ontduiken en
3. een sociaal management om na ontdekking de nadelen hiervan te ontgaan of af te zwakken."⁵

In navolging van Sutherland en Hoefnagels zou ik in het volgende betoog willen vasthouden aan de elementen 'in de sfeer van het beroep', en de 'macht van de vader'. Anders dan de genoemde auteurs beperk ik mij echter niet tot ouders met een hoog maatschappelijk aanzien, omdat ik de maatregelen tegen harde

3. Vgl. daarover onlangs Chrisje Brants-Langeraar, 'Over het begrip white-collar crime', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 23, september/oktober 1981, pp. 224-235, en van dezelfde auteur: 'Economische criminaliteit en het witte boorden-perspectief', in:

idem, november/december 1981, pp. 265-277.

4. Zie Brants, a.w. pp. 226-227.

5. G.P. Hoefnagels, *Witte boorden-criminaliteit. Opstellen over Misdaad en Macht*, Assen (Van Gorcum) 1981, pp. 3 e.v.

fraudeurs (sommige koppelbazen en milieuvvervuilers) bij mijn betoog wil betrekken. Ik meen overigens dat deze categorie daders wel degelijk over 'macht' beschikt in die zin, dat hun gedragingen een schade van grote reikwijdte plegen op te leveren en dat zij vaak buitengewoon listige wetsontduikers zijn. Aan Hoefnagels' derde hierboven genoemde machtskenmerk voldoen zij inderdaad in het algemeen niet.

Door deze afbakening behandel ik slechts een deel van de wets-overtredingen in de economische sfeer. Men kan immers van nagenoeg alle delikten zeggen, dat ze economische aspecten hebben. Dat geldt in ieder geval voor de zogenaamde vermogensdelikten (diefstal, verduistering, flessentrekkerij); deze laat ik buiten beschouwing, evenals de 'kleine' fraude, begaan door maatschappelijk gezien (betrekkelijk) machteloze individuen: verduistering in dienstbetrekking, ontduiking van de inkomstenbelasting op kleine schaal, oplichting van verzekeringsmaatschappijen enzovoorts.

Wat aldus overblijft, is nog steeds een breed terrein, dat wordt gevuld door een bont skala van met de wet strijdige gedragingen: illegale giflozingen, ontduiking van vennootschapsbelasting, niet afdragen van loonbelasting en sociale premies (wel aangeduid als 'werkgeversfraude', in tegenstelling tot de 'werknemersfraude' — misbruik van sociale uitkeringen zoals WW, Ziektewet of WAO; deze laatste blijft hier verder buiten beschouwing), misbruik van BV's (vaak, zoals bij koppelbazen, in combinatie met het niet afdragen van loonbelasting en sociale premies), ambtelijke corruptie enzovoort, en ook overtredingen van de economische ordeningswetgeving — karteldelikten (in Nederland, anders dan in de USA of West-Duitsland, zeldzaam, althans zelden vervolgd), allerlei vormen van concurrentievervalsing, knoeierijen met de samenstelling van waren enzovoorts.

Er is een goede reden om de aandacht niet, zoals Hoefnagels doet, te beperken tot de economische kriminaliteit van personen van hoge sociale status. Op zichzelf is het natuurlijk wetenschappelijk en politiek zeer toe te juichen dat de aandacht wordt verlegd van de misdadigheid van de lagere maatschappelijke klassen, die in de kriminele statistiek zwaar oververtegenwoordigd zijn, naar de wets-overtredingen van de respectabele witteboordendragers. Maar in werkelijkheid is de overgang tussen de respectabele, legale, 'witte' sektor enerzijds en de illegale pikzwarte sektor van koppelbazen en dergelijke niet abrupt maar glijdend. De white-collar crime is een ambigu fenomeen.

Het begrip misdaad is gekoppeld aan het onderscheid legaal-illegaal. Over kriminaliteit kan slechts zinvol worden gesproken in verband

met (straf)wetgeving, wat overigens beslist niet wil zeggen dat de kriminaliteit slechts kan worden bestudeerd in het kader van wets-*overtredingen*. Dit beperkte paradigma wordt in de kriminologie terecht meer en meer verlaten. Ik wijs er in dit verband slechts op, dat lang niet alle gedragingen van economisch machtigen, die in brede kring als buitengewoon schadelijk worden gezien (bijvoorbeeld de sluiting van de Ford-fabriek in Amsterdam), door de Nederlandse wetgever strafbaar zijn gesteld. Ook deze omstandigheid draagt bij tot de ambiguïteit van de white-collar crime: juist economisch zeer machtige ondernemingen kunnen zonder in strijd te komen met enige wetsbepaling dingen doen waarmee ze het gevoel van sociale rechtvaardigheid met voeten treden, terwijl de melkboer op de hoek kan worden gegrepen wanneer hij mij om 10 over 6 nog karnemelkse pap verkoopt.

De bestrijding van economische kriminaliteit met juridische middelen

De tweede beperking die ik mij in dit artikel opleg ligt in het feit, dat ik mij hier bezighoudt met de *strafrechtelijke* bestrijding van de economische kriminaliteit. Anders geformuleerd: het gaat mij om de handhaving van wetgeving op economisch terrein *door middel van het strafrecht*.

Er zijn vele manieren om kriminaliteit te bestrijden (kriminaliteit in de zin van door de wetgever als zodanig bestempeld maatschappelijk ongewenst gedrag): massale demonstraties, informatiekampagnes vanwege de overheid, juridische middelen (wetgeving). Bij de juridische middelen valt weer te differentiëren: de wetgever (parlement en regering) kunnen kiezen uit administratief-rechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke handhavings-instrumenten. *Administratiefrechtelijke* (of bestuursrechtelijke) regelingen omvatten de creatie van bevoegdheden en procedures op het terrein van de bestuurlijke overheid: vergunningen, ontheffingen, meldingsplichten. Dit rechtsgebied, een betrekkelijk modern produkt van de 'interventiestaat', kent zijn specifieke sankties, zoals het intrekken van vergunningen, 'administratieve' boetes (bijvoorbeeld de ambsthalfte verhogingen bij de inkomstenbelasting), en de zogenaamde politiedwang, waarvan het verwijderen van zonder vergunning gebouwde fabrieken of het ontruimen van illegaal bewoonde woningen nogal drastische voorbeelden zijn. Het *civiel recht* (burgerlijk recht) regelt de privaatrechtelijke verhouding tussen burgers onderling. Op grond van het civiel recht kan men onder meer de naleving van overeenkomsten afdwingen, schadevergoeding eisen, of de president van de rechtbank in kort geding vragen bepaalde handelwijzen op straffe van het verbeuren van een dwangsom te verbieden.

De derde handhavingsmogelijkheid⁶ is de *strafbaarstelling* van bepaalde gedragingen. Aan de overtreding van nauwkeurig omschreven verboden of geboden worden in de wet limitatief opgesomde strafrechtelijke sankties verbonden, zoals gevangenisstraf of hechtenis, en geldboete; tegenwoordig voorziet de wet ook in sankties tegen ondernemingen. Ik kom op de strafrechtelijke sankties nog uitvoerig terug.

In de strafrechtelijke procedure zijn vier fasen te onderscheiden: de opsporing (politie of bijzondere opsporingsdiensten zoals de Economische Controledienst of de Arbeidsinspectie), de vervolging (het Openbaar Ministerie; de daarbij werkzame ambtenaren hebben de titel van officier van justitie); de berechting (door de onafhankelijke rechter) en de tenuitvoerlegging van de straf (officier van justitie en ministerie van justitie). De opsporings- en vervolgingsbevoegdheden van de justitiële organen zijn eveneens limitatief in de wet genoemd (de zogenaamde dwangmiddelen: aanhouding, fouillering, huiszoeking, voorlopige hechtenis; maar tegenwoordig ook specifiek op ondernemingen toegesneden dwangmiddelen zoals de voorlopige stillegging van een bedrijf).

Het strafrecht onderscheidt zich juridisch en organisatorisch van het administratief en het civiel recht. In het civiel recht ligt het initiatief tot het uitlokken van sankties bij de schadelijgende (mede)burger; de justitiële organen zijn lijdelijk. In het administratief recht zijn het de bestuursorganen die sankties kunnen toepassen, zij het dat in de regel door middel van beroepsmogelijkheden rechterlijke toetsing is ingebouwd. In het strafrecht is het niet een bestuursorgaan dat de definitieve sanktie oplegt; dat doet uitsluitend de onafhankelijke rechter. Wel nemen bestuursorganen het initiatief, zij het vaak op instigatie van burgers. Zij kunnen ook *voorlopige* sankties opleggen.

Het strafrecht wordt beschouwd als de meest vergaande juridische mogelijkheid om in het leven en de vrijheidssfeer van de burger in te grijpen. Dat betekent overigens niet, dat administratieve of civielrechtelijke sankties niet zeer ingrijpend zouden kunnen zijn; in het algemeen kan men echter wel volhouden dat het strafrecht het meest ingrijpend is, met name omdat het in zijn sanktiekpakket de vrijheidsstraffen heeft, en omdat het vele dwangmiddelen kent. Tussen de drie rechtsgebieden staan geen hermetische muren; er is

6. Korthedshalve laat ik hier buiten beschouwing een vierde juridisch handhavingsinstrument: het tucht-recht. Hieronder vallen enerzijds het tucht-recht van PBO-organen, dat inhoudelijk niet verschilt van het strafrecht van andere lagere publiek-

rechtelijke lichamen (gemeenten, waterschappen enz.), en anderzijds het onder het civiel recht ressorterende verenigingstucht-recht. Een hoofdstuk apart is het beroepen-tucht-recht (artsen, advocaten enz.).

sprake van invloeden en parallellen over en weer en van overlappingsen. In het algemeen kan men echter stellen, dat in het strafrecht de ethische lading (vergelding van onrecht door toevoegen van leed) meer accent heeft dan in de andere rechtsgebieden. Weliswaar is anno 1982 het strafrecht verregaand gedesakraliseerd; het doel of de rechtvaardiging van het straffen wordt al lang niet meer in de eerste plaats gezocht in de vergelding. De literatuur noemt naast of in plaats van de vergelding de generale preventie (afschrikking van anderen, door te laten zien dat misdaad niet loont), de speciale preventie (verbetering van de dader zelf), de normvorming (inscherpen van een bepaald verbod of gebod bij het publiek) enzovoort. Dat alles neemt niet weg, dat het strafrecht nog steeds minder 'instrumenteel' is, en meer sociaal-psychologische of politieke functies heeft dan het administratief of civiel recht. Dat blijkt bijvoorbeeld duidelijk bij de discussies rond de bestraffing of gratiëring van oorlogsmisdadigers, en bij de pleidooien van actiegroepen of bewegingen voor strafbaarstelling of aktievere vervolging van allerlei vormen van diskriminatie, fascistische uitingen enzovoort.

Opzet van dit artikel

In het navolgende komt aan de orde de vraag, welke rol het (Nederlandse) strafrecht kan spelen bij de bestrijding van economische kriminaliteit, en welke knelpunten daarbij in de huidige praktijk optreden. Ik ga als volgt te werk.

In paragraaf 1 ga ik in op de wetgeving, die hier te lande is tot stand gekomen ter handhaving van sociaal-economische wetten en regels en ter bestrijding van economische kriminaliteit (economische delikten). Deze wetgeving vertoont trekken, die zijn afgestemd op de 'corporate criminality' en in zoverre afwijken van het traditionele strafrecht. Enkele van deze specifieke trekken passeren de revue, terwijl ook wordt ingegaan op de vraag, waarom de wetgever deze specifieke wetgeving meende nodig te hebben.

Tenslotte geef ik aan, dat het traditionele strafrecht inmiddels naar het specifieke economisch strafrecht 'toegroeit'. Dat is te verklaren uit het feit, dat de economische kriminaliteit zich nu eenmaal weinig aantrekt van wettelijke bepalingen: koppelbazen en milieu-fraudeurs overtreden zowel bepalingen van het traditionele strafrecht (valsheid in geschrifte, oplichting) als van het specifiek economisch strafrecht (verkopen van afvalstoffen of ter beschikking stellen van arbeidskrachten zonder vergunning) en het belastingrecht (niet afdragen van loonbelasting).

In paragraaf 2 inventariseer ik aan de hand van twee praktijkvoorbeelden enkele knelpunten, waarmee de toepassing van het strafrecht bij de bestrijding van (verschillende typen) economische

kriminaliteit wordt gekonfronteerd.

In de slotparagraaf trek ik een (voorzichtige) konklusie met betrekking tot de betekenis van het strafrecht op dit gebied.

1 Het economisch strafrecht in Nederland

In Nederland heeft zich, evenals in de andere kapitalistische geïndustrialiseerde landen, een zeer uitgebreid bijzonder strafrecht op sociaal-economisch terrein ontwikkeld, buiten het van het einde van de vorige eeuw stammende Wetboek van Strafrecht. De eerste sporen van deze bijzondere wetgeving zijn al te vinden in de nood- en crisiswetgeving van de eerste wereldoorlog en de periode na de grote economische wereldcrisis van 1929. Tijdens en na de tweede wereldoorlog kwam deze ontwikkeling echter pas goed op gang. Voor een goed begrip van de mogelijkheden die het strafrecht biedt tot handhaving van de sociaal-economische wetgeving en de bestrijding van economische kriminaliteit (met name kriminaliteit van of in het kader van ondernemingen) geef ik hier kort aan wat de specifieke kenmerken zijn van het nieuwe economische strafrecht vergeleken bij het traditionele strafrecht, gekodificeerd in het Wetboek van Strafrecht (in vakjargon veelal aangeduid als 'kommun strafrecht').

Wetgevingstechniek

Het meest opvallende kenmerk van het economisch strafrecht is wel, dat het nauw verbonden is met de administratiefrechtelijke regelgeving op het economisch gebied. Dat komt tot uitdrukking in de *wetgevingstechniek*.

Ons land bezit een speciale wet die aangeeft welke delikten als 'economische delikten' moeten worden beschouwd, en die vervolgens voor die categorie delikten voorziet in specifieke straffen en maatregelen en specifieke regels met betrekking tot de opsporing, vervolging en berechting ervan: de *Wet op de Economische Delicten* van 22 juni 1950⁷ (hierna aan te duiden als de WED).

Art. 1 WED bevat een uitputtende opsomming van de voorschriften, waarvan de overtreding als 'economisch delikt' in de zin van de WED wordt aangemerkt. In dit artikel worden zo'n 80 wetten genoemd, en van die wetten dan weer bijna steeds verscheidene

7. Zie voor de tekst van de wet en bijlagen: Nederlandse staatswetten, editie Schuurman & Jordens, nr. 128, bewerkt door drs R.F. Zeeuwen (6e druk), Zwolle (Tjeenk Willink)

1981. Een commentaar op de WED biedt A. Mulder, *Schets van het economisch strafrecht*, 3e druk, Zwolle (Tjeenk Willink) 1975.

artikelen of artikel-leden (soms enkele tientallen!). Men kan dus niet alléén uit de WED opmaken, welke gedragingen een economisch delikt opleveren, maar men moet de wetsartikelen waarnaar art. 1 WED verwijst erbij nemen. Dat is in de meeste gevallen nog niet voldoende: in deze wetsartikelen wordt vaak weer verwezen naar *uitvoeringsbesluiten* (bijvoorbeeld algemene maatregelen van bestuur of verordeningen van PBO-organen).

Ik geef een voorbeeld: in art. 1 WED wordt een aantal artikelen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) genoemd.⁸

Art. 1 lid 1 WVO verbiedt om *zonder vergunning* met behulp van een daarvoor bestemd werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm dan ook, te brengen in oppervlaktewateren. Op grond van het derde lid van dit artikel kan vervolgens een algemene maatregel van bestuur worden uitgevaardigd waarin wordt verboden om afvalstoffen niet via een "daarvoor bestemd werk" (afvoerinstallaties) maar bijvoorbeeld met een bootje of een vrachtauto in oppervlaktewateren te brengen. Twee dingen vallen bij deze manier van wetgeving op: in de eerste plaats dat de verbodsnorm is gekoppeld aan een administratiefrechtelijke regeling. Art. 1 lid 1 spreekt immers van een *vergunning*: alleen wanneer die ontbreekt kan er sprake zijn van overtreding van de verbodsnorm. In de tweede plaats valt op de vergaande *delegatie van regelgeving*: wie van de onderhavige verbodsnormen kennis wil nemen kan niet volstaan met lezing van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de WED, maar moet ook uitvoeringsbesluiten naslaan. In het bovengenoemde voorbeeld gaat het om een algemene maatregel van bestuur, getiteld het Uitvoeringsbesluit art. 1 lid 3 WVO, waarvan het derde artikel inhoudt, dat het verboden is op welke wijze dan ook de in een bijlage opgesomde stoffen te lozen in oppervlaktewateren.

Van deze delegatietechniek zouden vele voorbeelden gegeven kunnen worden. Men moet zich realiseren, dat de strafnormen steeds nauw vervlochten zijn met vaak zeer technische en gedetailleerde regelingen. In die regelingen worden aan bestuursorganen (minister, Gedeputeerde Staten, gemeentebestuur, waterschapsbestuur enzovoort) bevoegdheden verleend om vergunningen en ontheffingen te verlenen, te wijzigen of in te trekken, en om aan die vergunningen en ontheffingen voorschriften te verbinden, waarvan de overtreding ook weer delikten kan opleveren. Zo gaat achter een simpele verwijzing in art. 1 WED een ware zee van verbodsnormen schuil.

8. Art. 1 sub 2, waarin o.m. verwezen wordt naar art. 1 lid 1 en 3 van de WVO.

Karakteristieke verschillen met het klassieke strafrecht

Heel anders is de techniek van de klassieke strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Een van de bekendste strafbepalingen is art. 310 WvSr: "Hij die enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort, wegneemt met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen, wordt, als schuldig aan diefstal, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren enz."

Hier geen verwijzing naar een andere wet, geen koppeling aan het administratief recht. In de wettelijke omschrijving van het delikt diefstal worden immers geen bestuursrechtelijke begrippen gebruikt, zoals vergunningen, ontheffingen en dergelijke. Er is geen bevoegdheid of optreden van enige bestuursinstantie nodig voordat de strafbaarheid zou kunnen ontstaan.

Anders dan de traditionele diefstal kunnen delikten in de economische sfeer er op het eerste gezicht zo 'onschuldig' uitzien door hun administratiefrechtelijke karakter: schending van meldingsplichten, een bedrijf uitbreiden zonder vergunning enzovoort. Maar zodra men deze gedragingen nauwkeuriger beziet, blijkt het om enorme belangen te gaan: gezondheid, milieu, vertrouwen in het economisch verkeer. Deze belangen zijn zeker niet van een lagere orde dan die, welke door de strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht (de klassieke delikten) worden beschermd. In het algemeen kan men stellen, dat de door de WED beschermde belangen een boven-individueel, kollektief karakter hebben, terwijl het Wetboek van Strafrecht meer individuele belangen beschermt. Het Wetboek van Strafrecht heeft een typisch individualistisch-liberale signatuur; het bijzondere strafrecht van de WED draagt het stempel van de moderne interventiestaat. Maar in het navolgende hoop ik duidelijk te maken, dat dit verschil betrekkelijk is. Het is zeker niet ondenkbaar dat de wetgever althans een aantal economische delikten zou overbrengen naar het Wetboek van Strafrecht, zoals in de Duitse Bondsrepubliek is gebeurd met de milieudelikten. Men zou deze delikten daarmee lospellen uit hun administratiefrechtelijke kontekst. Westduitse deskundigen zijn van mening, dat een dergelijke operatie als heilzaam effekt heeft dat het publiek gaat beseffen, dat het hier om hoogst ernstige vergrijpen gaat, die dezelfde afkeuring verdienen als bijvoorbeeld de levensdelikten (moord, doodslag) of de vermogensdelikten (diefstal, verduistering, oplichting) van het Wetboek van Strafrecht.⁹ Het is overigens wel nuttig om erop te wijzen, dat dit een puur *symbolisch* effekt zou zijn, want praktisch-juridisch behoeft het geen verschil te maken of de strafbaarstelling

van deze delikten nu in of buiten het Wetboek van Strafrecht plaatsvindt, mits adequate mogelijkheden voor opsporing, vervolging en berechting worden gekreëerd.

2 Specifieke trekjes van de Wet op de Economische Delicten

De WED bevat een aantal regelingen die afwijken van het traditioneel strafrecht in het Wetboek van Strafrecht en van de algemene regeling van het strafproces in het Wetboek van Strafvordering. De wet stelt dus specifieke regels voor de opsporing, vervolging en berechting van de in art. 1 WED als zodanig aangewezen 'economische delikten'.

In de eerste plaats de sankties.

De sankties

Wie de maximum straf wil weten waarin de wet voorziet tegen een misdrijf dat zonder vergunning zijn afvalstoffen op een beekje loost, moet eerst nagaan of deze gedraging een *misdrijf* of een *overtreding* oplevert. In het systeem van de WED is een opzettelijk gepleegd feit een misdrijf, terwijl niet opzettelijk gepleegde delikten overtredingen zijn.¹⁰ Als de officier van justitie kan aantonen dat het bedrijf opzettelijk het beekje heeft vervuild zal de rechter dat bedrijf als schuldig aan een misdrijf kunnen veroordelen tot een geldboete van f 25.000. Is opzet niet te bewijzen, dan kan de officier van justitie zijn toevlucht nemen tot vervolging op grond van overtreding, waarvoor slechts maximaal f 10.000 kan worden opgelegd.

Zou naast het bedrijf ook bijvoorbeeld een directeur zijn vervolgd, dan zou deze voor misdrijf een gevangenisstraf van ten hoogste 2 jaar kunnen krijgen, en voor overtreding een hechtenis van ten hoogste een jaar.

De WED kent nog een zwaardere categorie straffen: schending van wetten als de Hamsterwet of de Noodwet voedselvoorziening kunnen worden bestraft met een maximum van 6 jaar en f 100.000 (misdrijf) respectievelijk 1 jaar hechtenis en f 25.000 (overtreding).

Art. 6 lid 1 WED maakt overschrijding van de genoemde maximumboetes mogelijk: "Indien de waarde der zaken, waarmede of met betrekking tot welke het economisch delict is begaan, of die geheel of gedeeltelijk door middel van het economisch delict zijn verkregen, hoger is dat het vierde gedeelte van het maximum der geldboete (...) kan de geldboete worden bepaald op ten hoogste het viervoud dier waarde." Deze constructie geeft een handvat om de onrechtmatige winst die de dader door zijn delict heeft verkregen

10. Art. 6 WED.

in de geldboete te verdiskonteren. De geldboetesanktie krijgt daardoor een tweeledig karakter: aan de ene kant een tik op de vingers, aan de andere kant het korrigeren van illegale vermogensverschuivingen. Het accent ligt niet zozeer op ethische afkeuring, zoals in het klassieke strafrecht, maar meer op de doelmatigheid (herstel van 'normale' vermogensverhoudingen). Dezelfde gedachte ligt ten grondslag aan een andere vermogenssanktie van de WED: het opleggen van de verplichting tot voldoening van een geldbedrag ter ontneming van het geschatte voordeel uit het strafbare feit of uit soortgelijke strafbare feiten, waaromtrent voldoende aanwijzingen bestaan, dat zij door de veroordeelde zijn begaan.¹¹ Dit is in de terminologie van de WED geen straf, maar een 'maatregel'; de indeling in straffen en maatregelen in de WED is overigens nogal willekeurig. Naast de drie genoemde sankties — gevangenisstraf of hechtenis, samen te brengen onder de noemer 'vrijheidsstraf'; geldboete; ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel — kent de WED nog een aantal sankties (aangeduid als 'bijkomende straffen' of als 'maatregelen') die zijn toegesneden op door of in bedrijven (korporaties) gepleegde kriminaliteit: de gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming waarin het economisch delikt is begaan; de gehele of gedeeltelijke ontzegging van bepaalde voordelen die aan de veroordeelde *in verband met zijn onderneming* van overheidswege zijn of zouden kunnen worden toegekend (vergunningen, premies en dergelijke); de openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak; de onderbewindstelling van de *onderneming* van de veroordeelde waarin het economisch delikt is begaan; de oplegging van de verplichting tot storting van een waarborgsom; en het opleggen van de verplichting tot verrichting van hetgeen wederrechtelijk is nagelaten dan wel tenietdoening van hetgeen wederrechtelijk is geschied.¹² Vooral de laatstgenoemde sanktie is weer typisch administratiefrechtelijk van aard: zij is er meer op gericht een scheefgegroeide situatie recht te trekken dan onrecht te vergelden.

66

Deze (niet uitputtende) opsomming ziet er indrukwekkend uit. Vermeld moet echter worden, dat in de praktijk de strafrechtelijke repressie van economische delikten in meer dan 90% van de gevallen haar beslag krijgt door toepassing van de geldboete.¹³ De typisch op ondernemingen toegesneden sankties (zoals stillegging

11. Art. 8 sub c WED.

12. Vgl. artt. 7 en 8 WED.

13. Vgl. daarover Mulder, a.w. pp. 89-90. Anders dan in het

kommune strafrecht kan de geldboete krachtens de WED in combinatie met een vrijheidsstraf worden opgelegd.

van het bedrijf, onderbewindstelling) worden zelden toegepast. Dat kan uiteenlopende redenen hebben. In de eerste plaats is het Openbaar Ministerie over het algemeen weinig ingesteld op het gebruik van deze sankties. Economische delikten worden met name door de oudere garde op de parketten niet als 'echte' delikten beschouwd — dat geldt niet alleen voor de delikten die via de WED zijn strafbaargesteld, maar ook voor andere 'white-collar'-delikten. Jongere officieren, die — zoals op enkele parketten inmiddels is geschied — de fraudebestrijding als speciale opdracht krijgen, moeten maar zien hoe ze tegen deze stroom van onbegrip oproeien. In paragraaf 2 kom ik op knelpunten bij opsporing en vervolging nog terug.

Een tweede reden voor een spaarzaam gebruik van de typische bedrijfssankties kan liggen in hun *ingrijpend karakter*. Zo is stillegging van een onderneming in tijden van werkloosheid een weinig aantrekkelijke mogelijkheid; vele werknemers, die aan de illegale gedragingen part noch deel behoeven te hebben en daar dus niet voor verantwoordelijk gesteld kunnen worden, zouden ernstig worden gedupeerd. De stillegging is eigenlijk alleen zinvol bij bedrijven, die dermate door knoeien en frauderen worden beheerst dat het maar beter is dat zij uit het economisch leven verdwijnen. Maar juist in die gevallen valt er vaak weinig stil te leggen; immers, de koppelbazen laten hun frauduleuze BV's zelf al 'ploffen' (failliet gaan).

De geldboete wordt, zoals alle straffen, uitsluitend door de strafrechter opgelegd. In de praktijk komt het in ruim de helft van de zaken niet zover, omdat de officier van justitie tot *transaktie* (schikking) overgaat: de verdachte kan strafvervolging voorkomen door te voldoen aan bepaalde voorwaarden, meestal betaling van een geldsom. Anders dan in het klassieke strafrecht, is transaktie zowel bij misdrijven als bij overtredingen toegestaan.¹⁴

De vervolging

De officier van justitie beschikt in het kader van de vervolging buiten de transaktie nog over enkele zogenaamde voorlopige maatregelen, terwijl hij bovendien meer ingrijpende voorlopige maatregelen van de zijde van de rechter kan uitlokken.¹⁵

De officier kan bijvoorbeeld de verdachte bevelen zich van bepaalde handelingen te onthouden (giflozing in een beekje), terwijl hij, indien tegen die verdachte "ernstige bezwaren zijn gerezen" en de belangen "welke door het vermoedelijk overtreden voorschrift worden beschermd een onmiddellijk ingrijpen vereisen" (bijvoorbeeld omdat de sterfte onder de fauna in en rond

14. Art. 36 WED.

15. Artt. 28 en 29 WED.

het beekje verontrustende proporties begint aan te nemen), aan de rechter kan vragen om alvast, in afwachting van de behandeling van de zaak, de onderneming van de verdachte geheel of gedeeltelijk stil te leggen.¹⁶

De opsporing

Ook op het punt van de opsporing wijkt de WED op enkele punten af van de algemene regeling in het Wetboek van Strafvordering. De stafprocessuele bevoegdheden die de opsporingsambtenaren krachtens de WED ter beschikking staan zijn hier en daar ruimer dan in het 'gewone' strafprocesrecht van het Wetboek van Strafvordering het geval is. Ik noem slechts het voorbeeld van de *monsterneming*, die voor de handhaving van de Warenwet (een van de in art. 1 WED genoemde wetten) onmisbaar is.

De opsporing van economische delikten is opgedragen aan een serie bijzondere opsporingsdiensten. Welke dienst bevoegd is, hangt af van de overtreden wet. Zo is bij schendingen van de Warenwet de Keuringsdienst van waren bevoegd, bij karteldelikten en overtredingen van de Winkelsluitingswet de Economische Controle-dienst (ECD), bij overtreding van de Loonwet, de Wet tewerkstelling buitenlandse werknemers en de Wet op de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten de Loontechnische Dienst (LTD). Bij sommige wetten (met name milieuwetten) zijn meer bijzondere opsporings- en controle-diensten bevoegd, zowel van de rijks-overheid als van lagere publiekrechtelijke lichamen (provincie, gemeente, waterschappen). De werkwijze en taakopvatting van al deze diensten is zeer divers. In het algemeen kan worden gesteld, dat zij veel minder dan de reguliere politie strafrechtelijk georiënteerd is. Vaak ligt het accent meer op controle en voorlichting dan op het verbaliseren; een vaardigheid, die sommige diensten zelfs nauwelijks beheersen.¹⁷

De berechting

Tenslotte behelst de WED een speciale regeling met betrekking tot de berechting van economische delikten, die in hoofdzaak neerkomt op rechterlijke specialisatie (verreweg de meeste economische delikten worden behandeld door de economische politierechter¹⁸),

16. In de praktijk worden dergelijke voorlopige maatregelen spaarzaam toegepast. Vgl. over de activiteiten van het Openbaar Ministerie op dit gebied P.A. Huidekoper, *Hantering van het economisch strafrecht in Nederland*, Deventer (Kluwer) 1975, m.n. p. 36.

17. Daarover uitvoerig mr P.A.H. Bos, 'De bijzondere opsporings-

diensten in relatie tot politie en O.M.', in: *Het tijdschrift voor de politie* 1981 nr. 6, pp. 257-270. De auteur was als advocaat-generaal bij het gerechtshof te Den Haag speciaal belast met de coördinatie van opsporing en vervolging op het gebied van economische delikten.

18. Vgl. artt. 38 e.v. WED.

en — vergeleken met het 'gewone' strafproces — specifieke, flexibele procedurevoorschriften. Zo worden aan de dagvaarding minder strenge eisen gesteld dan in art. 261 Wetboek van Strafvordering.¹⁹ Evenals de specifieke regeling op het gebied van de opsporing, vervolging en sankties, staan deze voorschriften in het teken van de snelle en doelmatige repressie.

Waarom een aparte wet?

Art. 1 WED bevat, zoals hierboven al gesteld, een opsomming van de 'economische delikten'. Een inhoudelijke definitie van het begrip 'economisch delikt' vindt men in de WED niet. De lijst van art. 1 WED kan te allen tijde door de wetgever worden uitgebreid: nieuwe wetten kunnen wat hun strafrechtelijke sanktionering betreft worden 'aangehaakt' bij de WED. Een voorbeeld daarvan is de recente koppeling van enkele milieuwetten aan de WED (onder meer de al genoemde Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet geluidshinder en de Wet chemische afvalstoffen).

Is er enig inhoudelijk criterium aan de hand waarvan delikten als 'economisch' delikt worden beschouwd? Voor de beantwoording van die vraag biedt de wetsgeschiedenis van de WED enig houvast. Zo tracht de memorie van toelichting het eigen karakter van de economische delikten op de volgende manier aan te geven: "Het gros der economische delikten kenmerkt zich door drieërlei eigenschappen:

1. zij zijn nog slechts sedert kort delict,
2. zij treffen belangen, die te gecompliceerd zijn om door ieder aanstonds te worden overzien en die soms voor uiteenlopende waardering, ook door de rechter, vatbaar zijn, en tenslotte
3. brengen zij grote voordelen voor de delinquent mede, die hun aantrekkingskracht niet alleen in een voorbijgaand affect, maar ook bij nuchtere afweging doen gelden."²⁰

Hierop is wel wat af te dingen. De eerste reden heeft slechts een beperkte, want aan tijd gebonden geldigheid; de derde is zeker niet exclusief voor het economisch delikt maar gaat ook op voor sommige vormen van traditionele vermogenskriminaliteit (oplichting, valsheid in geschrifte). Aan de andere kant is het waar, dat de onderneming die economische, milieu- of veiligheidsvoorschriften overtreedt zich een aanzienlijk concurrentievoordeel kan verschaffen, dat zij — volgens het principe van het 'calculated risk' — kan afwegen tegen de kans om betrapt te worden (in vakjargon: de pakkans), en tegen de hoogte van een eventuele vermogenssanktie.

19. Vgl. art. 47 WED.

20. Vgl. Mulder, a.w. pp. 36-37.

De tweede reden (de gekompliceerdheid) lijkt mij misschien niet exclusief, maar wel in hoge mate kenmerkend voor (een groot aantal) economische delikten. Het gaat hier niet zozeer om de gekompliceerdheid van de feitelijke toedracht die tot probleem bij de bewijsvoering kan leiden, maar meer om de complexiteit van de (economisch-politieke) materie, die de rechter voor grote problemen kan stellen.²¹ Een begrip als 'beperking van de mededinging' is voor de doorsnee strafrechter moeilijk hanteerbaar. De tweede door de memorie van toelichting opgevoerde grond voor een afzonderlijke regeling vindt elders in datzelfde parlementaire stuk een echo: "Wanneer aan het economisch leven van overheidswege door algemeen verbindende voorschriften leiding wordt gegeven, zal de grens tussen het geoorloofde en het verbodene niet licht die scherpte kunnen hebben, die eigen is aan de omgrenzing van begrippen als diefstal en doodslag." Dit is een veelzeggende formulering. Eigenlijk wordt hiermee gesuggereerd, dat de economische delikten geen echte, 'kriminele' delikten zijn en *dus* niet in het Wetboek van Strafrecht thuishoren. Daarachter schuilt een miskenning van de maatschappelijke betekenissen van de white-collar crime, die ook nu nog doorwerkt bij justitiële autoriteiten en op politiek niveau, zij het dat er de laatste tijd een zekere verschuiving in de opvattingen te konstateren valt. Het idee, dat het bij overtreding van economisch-rechtelijke regelingen slechts om betrekkelijk lichte, ethische kleurloze 'ordeverstoringen' zou gaan is achterhaald.

In de parlementaire geschiedenis van de WED zijn verder geen klemmende redenen te vinden voor de aparte regeling, of het moest zijn de nadruk die herhaaldelijk werd gelegd op de noodzaak van *snelle* repressie. Men was beducht voor de olievlekwerking, die aan dit soort delikten eigen is ten gevolge van de concurrentiedruk.

Het begrip 'economisch' strafrecht – wanneer wordt gekozen voor de WED?

In de literatuur zijn pogingen ondernomen om een inhoudelijke

21. De economische delikten hebben dit kenmerk van complexiteit gemeen met de belastingdelikten, die overigens ook in andere opzichten sterk aan de economische delikten verwant zijn: evenals deze laatste zijn zij vervlochten met een administratiefrechtelijke kontekst. Niet voor niets wordt de fiscale kriminaliteit algemeen tot de white-collar crime gerekend. Dat het belastingstrafrecht technisch-

juridisch en wat de organisatie van opsporing, vervolging en berechting betreft geheel los staat van het economisch strafrecht heeft historische oorzaken, waarop ik hier niet inga.

Zie over het belastingstrafrecht mr Siebe C. de Lange en mr Severin de Wit, *Kort begrip van het fiscaal strafrecht*, Fiscale monografieën nr. 13, Deventer (Kluwer) 1981.

begripsbepaling van het economisch strafrecht te ontwerpen. Uitgangspunt is, dat dit strafrecht de strafrechtelijke sanktionering omvat van het *economisch* (ook wel: sociaal-economisch) recht. Een algemeen aanvaarde omschrijving van dat begrip is gegeven door A. Mulder: "Het door de overheid uitgevaardigde recht, dat ten doel heeft rechtstreeks of middellijk de instelling of de werking van de markt te regelen."²² Het gaat, zo verduidelijkt dezelfde auteur elders, om de voorschriften, waarmee de overheid het economisch handelen bestuurt of de vrijheid van kontrakt, de vrijheid van mededinging en de vrijheid van beroeps- en bedrijfsuitoefening bij het economisch handelen aan beperkingen onderwerpt.²³ Het economisch *strafrecht* is te omschrijven als het geheel van voorschriften gericht op de bestrijding van schendingen van de economische voorschriften als bovenomschreven. Niet alle door de wetgever bij art. 1 WED ondergebrachte wetten voldoen in even sterke mate aan de zojuist genoemde omschrijving. Het is een vrij heterogene lijst. Alle opgesomde wetten hebben op de een of andere manier wel met de marktverhoudingen en het economisch leven te maken, maar bij verscheidene staan andere rechtsbelangen op de voorgrond (bijvoorbeeld bescherming van de volksgezondheid in de Vleeskeuringswet; bescherming van het milieu in de milieuwetten). Er vallen overigens ook wetten aan te wijzen, vaak van ouder datum, die (nog) niet bij de WED zijn 'aangehaakt': de Arbeidswet 1919 en de Veiligheidswet 1934 (die worden 'opgevolgd' door de nog niet in werking getreden Arbeidsomstandighedenwet, die zelf weer wél bij de WED is ondergebracht) en de Hinderwet. Deze laatste wet heeft door de groeiende maatschappelijke en politieke betekenis van de milieuproblematiek om zo te zeggen een nieuwe impuls gekregen. Aanhaking bij de WED is in voorbereiding; deze zou een flinke verhoging van de strafmaxima met zich brengen.

De strafrechtelijke sanktionering via de WED speelt zich in het wetgevingsproces vaak nogal terloops af; soms wordt er nauwelijks een woord aan gewijd. De laatste jaren is daarin overigens wel een kentering te bespeuren: in een aantal gevallen ziet de wetgever heel bewust af van strafbaarstelling via de WED of op enige andere manier. Betrekkelijk recente wetten als de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet gelijke betaling mannen en vrouwen zijn daarvan voorbeelden. In die gevallen achtte men strafbedreiging disfunctioneel, omdat de relatie werkgever-werknemer door strafrechtelijke interventies onherstelbaar verstoord zou worden. Bovendien zijn er, dacht men, andere en betere sankties,

22. Mulder, a.w. p. 16.

23. Mulder, a.w. p. 13.

met name civielrechtelijke (loonvordering).²⁴

Een tweede reden om de noodzaak van strafbaarstelling zorgvuldiger te overwegen is de dreigende overbelasting van het strafrechtelijk apparaat. Men kan zelfs volhouden dat die dreiging al is omgeslagen in realiteit. De explosieve toeneming van strafbaarstellingen sinds de tweede wereldoorlog heeft de praktisch-organisatorische mogelijkheden om de aldus geschapen regels op een aanvaardbare manier te handhaven overvleugeld.

Over het algemeen is de keuze voor de WED pragmatisch; inhoudelijke criteria spelen geen rol van betekenis. Als de wetgever voor de WED kiest ter handhaving van een bepaalde wet, doet hij dat omdat het hem doelmatig voorkomt het specifieke instrumentarium van die wet ter beschikking te hebben. Bij recente wetten (onder andere de milieuwetten) wordt voor de juistheid van het onderbrengen bij de WED wel expliciet als motief opgegeven, dat het gaat om delikten van en in *ondernemingen*. Zoals ik hierboven heb uiteengezet bevat de WED inderdaad een aantal speciaal op ondernemingen toegesneden sankties en bevoegdheden. Het economisch strafrecht is in belangrijke mate een *ondernemingsstrafrecht*. In belangrijke mate, niet uitsluitend, omdat de WED (of beter: een aantal van de bij de WED aangehaakte wetten) zich ook richt tot individuen.

Het klassieke strafrecht groeit naar de WED toe

De WED is echter, ondanks alle in het voorafgaande aan bod gekomen bijzondere trekjes, minder specifiek dan zij op het eerste gezicht lijkt. In de naaste toekomst zal deze wet zelfs nog meer haar specifieke karakter verliezen. Dat is gevolg van het feit, dat de wetgever de laatste jaren doende is met een operatie, die ook het traditionele strafrecht zoals dat in het Wetboek van Strafrecht is neergelegd gaandeweg meer afstemt op de bestrijding van de 'corporate criminality'. De ontwikkeling van de kriminaliteit, waarbij inbegrepen de ontwikkeling van het maatschappelijke bewustzijn met betrekking tot die kriminaliteit, stoort zich niet aan juridisch-technische onderscheidingen en indelingen. Het traditionele strafrecht moet daarom in een funktioneler en doelmatiger richting worden omgebouwd, al stuit dat soms op juridisch-dogmatische bezwaren.

24. Vgl. bijv. het SER-advies 81/10, *Advies naleving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag*, 19 juni 1981, m.n. p. 21: "Voor strafbaarstelling van het niet-nakomen van een bepaalde, reeds civielrechtelijk afdwingbare, verbintenis zal in het

algemeen alleen goede grond zijn wanneer die niet-nakoming een ernstig maatschappelijk euvel is en dit niet voldoende anders dan door hantering van het strafrecht is te bestrijden."

In 1976 werd de strafrechtelijke aansprakelijkheid en het daderschap van de korporatie in het Wetboek van Strafrecht neergelegd.²⁵ Het begrip 'korporatie' vraagt enige verduidelijking: het is ruimer dan het begrip 'rechtspersoon', omdat het ook ondernemingen of samenwerkingsvormen zonder rechtspersoonlijkheid omvat. Anderzijds is het ook ruimer dan het begrip 'onderneming' (vergelijk het Engelse 'corporation'), omdat het mede maatschappelijke entiteiten bestrijkt die niet, of niet primair, als onderneming in economische zin optreden. Strafbare feiten kunnen worden begaan door natuurlijke personen en *rechtspersonen*; de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, de maatschap en het doelvermogen zijn met rechtspersonen gelijkgesteld.²⁶ Daarmee is vastgesteld, dat korporaties in principe alle delikten kunnen plegen.

Deze voor het traditionele strafrecht nieuwe regeling is overgenomen uit de WED,²⁷ waaraan ook de regeling van de strafrechtelijke *aansprakelijkheid* in art. 51 WvSr is ontleend: als de korporatie een delikt pleegt kan daarvoor die korporatie bestraft worden, terwijl daarnaast of in plaats daarvan diegene kan worden bestraft, die tot het desbetreffende feit opdracht heeft gegeven ofwel aan de verboden gedraging "feitelijke leiding heeft gegeven." De achtergrond van deze regeling is, dat de wetgever het hoofd moest bieden aan een zeer hachelijke problematiek, en wel die van de ver voortgeschreden *arbeidsdeling* die vooral in grotere ondernemingen wordt aangetroffen. Deze arbeidsdeling geeft de wetsovertredende onderneming bijna onbegrensde mogelijkheden om de verantwoordelijkheid voor delikten te ontlopen. Het is immers vaak praktisch niet te bewijzen, dat de directie of de bedrijfsleider weet had van een bepaalde wetschending, terwijl omgekeerd de ondergeschikte werknemer zich zou kunnen verschuilen achter opdrachten 'van hogerhand' of 'de gebruikelijke gang van zaken'. De juridische konstruktie van art. 51 WvSr wil met dit zwarte-pietenspel korte metten maken.

Een belangrijke vraag is natuurlijk, op welke manier een korporatie een strafbaar feit kan plegen. Daarover zegt art. 51 WvSr niets; de rechter moet dat zelf uitzoeken. De oude WED bevatte een aanwijzing, die voor de jurisprudentie nog steeds van belang is: een korporatie begaat een delikt wanneer het begaan wordt door personen die "hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking, hetzij uit anderen hoofde handelen *in de sfeer van*" de korporatie.²⁸

25. Wet van 23 juni 1976, Staatsblad 377.

26. Art. 51 lid 1 en 3 WvSr.

27. Art. 15 oude WED.

28. Vgl. art. 15 lid 2 oude WED. De onderneming zal dan als dader van een strafbaar feit worden aangemerkt, wanneer de desbetreffende handeling

Deze belangrijke aanpassing krijgt een vervolg in de herziening van het arsenaal van sankties, dat het Wetboek van Strafrecht momenteel kent. Het wetsontwerp-vermogenssankties, dat nu door het parlement wordt behandeld²⁹, heeft een aantal elementen uit de WED overgenomen. Ik noem de mogelijkheid om het wederrechtelijk genoten voordeel af te nemen³⁰ en de mogelijkheid van transaktie (schikking) door de officier van justitie, niet alleen voor overtredingen, maar ook voor de (ernstiger) misdrijven. Een novum van het wetsontwerp-vermogenssankties ten opzichte van de WED is, dat voor een bepaalde categorie delikten een geldboetemaximum wordt geïntroduceerd van 1 miljoen gulden.

Het economisch strafrecht heeft dus model gestaan voor de modernisering van het traditionele. Maar anders dan in West-Duitsland is niet te verwachten dat ons Wetboek van Strafrecht in de naaste toekomst ook de belangrijkste economische en milieudelikten zal gaan bevatten. Aan de specifieke wetgevingstechniek van de WED wordt vooralsnog niet getornd.

3 Knelpunten bij de handhaving – de beperkte mogelijkheden van het strafrecht

Het hierboven beschreven systeem van de WED ziet er solide en goed doordacht uit. De reeds uitgevoerde en aangekondigde modernisering van het Wetboek van Strafrecht lijken goed afgestemd op de grote economische kriminaliteit. Toch lijkt in de praktijk de justitie moeite te hebben met die grote kriminaliteit, terwijl opsporing en vervolging van kleine(re) ondernemingen (middenstanders) relatief eenvoudig verloopt.³¹ Wat kan men van het strafrecht verwachten bij de handhaving van de economische en milieuwetgeving en bij de bestrijding van de economische kriminaliteit?

valt binnen het normale patroon van functionele handelingen in het kader van de onderneming. Als een verkoper heroïne verkoopt in een kledingzaak, zal deze laatste volgens dit criterium niet snel worden vervolgd. Dat wordt anders als het gaat om overtredingen van de Prijzenwet. De rechtspraak op dit punt is nog niet uitgekristalliseerd. Vgl. Mulder, a.w. p. 78, en een recent arrest van de Hoge Raad (1 juli 1981, Nederlandse Jurisprudentie 1982 nr. 80, met noot Th.W. van Veen).
29. Ontwerp-wet vermogenssankties, Kamerstukken 15 012; in februari 1982 werd de memorie van antwoord

door de Tweede Kamer behandeld.
30. Vgl. art. 8 sub c WED.

31. Zoals in het kommune strafrecht vooral de kleine dief, zakkenroller enz. worden gepakt (afgezien van de massale verkeersdelikten) bestrijft de 'economische justitie' in de praktijk vooral kleine knoeters, beunhazen, in moeilijkheden verkerende middenstanders enz. Zie o.a. Th.J. Buiting, 'Economische criminaliteit', in: Constantijn Kelk, Martin Moerings, Nico Jörg en Paul Moedikdo (red.), *Recht, macht en manipulatie*. Utrecht/Antwerpen (Het Spectrum) 1976, pp. 276-291, m.n. p. 282.

Ik zal in deze paragraaf deze vraag proberen te beantwoorden door de hierboven weergegeven strafwetgeving te confronteren met de *praktijk* op het punt van wetshandhaving en economische kriminaliteit. Van die praktijk kan ik slechts een indruk geven, die naar ik hoop meer zeggingskracht krijgt doordat ik exemplarisch twee soorten kriminaliteit behandel, die beide beschouwd kunnen worden als representatief voor de white-collar crime. Het eerste voorbeeld betreft de koppelbazenfraude in de bouwwereld; het tweede een milieudelikt: overtreding van de Hinderwet door een bedrijf dat in een woonkern is gevestigd. Enerzijds dus een geval van harde misdadigheid in de sfeer van de onderwereld; anderzijds een voorbeeld van typische delinkwentie van de moderne interventiestaat, gepleegd in het kader van de onderneming.

Koppelbazenfraude

In 1979 deed zich een grote strafzaak voor tegen een Rotterdamse koppelbazenorganisatie³² die volgens het Openbaar Ministerie haar weerga niet kende. Op het moment dat deze zaak werd aangespannen waren alleen al in de bouwsector zo'n 200 koppelbazen actief. Het aantal bij hen werkzame arbeidskrachten bedroeg naar schatting 20.000, op een totaal (in het Rijnmondgebied) van 40.000.

Deze situatie wordt verklaard uit het feit dat vele grote bouwbedrijven door de economische malaise hun personeelsbestand inkrimpen, terwijl ook de hoge rentestand een duit in het zakje doet (koppelbazen werken snel en goedkoop). Verder speelt nog het loonverschil een rol: dat schijnt 150 à 200 gulden per week netto te bedragen! De hoofdaannemers beschikken met name in de woningbouw slechts over een geringe kern van vaste medewerkers;

32. De gegevens voor deze zaak zijn ontleend aan het rapport *Misbruik & Oneigenlijk gebruik* van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik, Den Haag april 1981 (verder te noemen het ISMO-rapport). De in noot 1 genoemde publikatie van H. Sleurink bevat een verkorte weergave van dit rapport. Zie ISMO-rapport, Bijlage F (rapport Werkgroep Koppelbazen), bijlage 2, het requisitoir van de officier van justitie te Rotterdam in de strafzaak tegen J.F. van D. en anderen ter zitting van de rechtbank te Rotterdam van 28 mei 1980 en 3 en 4 juni 1980. In zaken als deze hebben de *opdrachtgevers* vaak boter op het hoofd: zij weten zeer goed,

wanneer zij met een koppelbaas in zee gaan (dit is pikant, omdat de *overheid* in de bouw de grootste opdrachtgever is — gebouwen als de Bijlmerbajes en het nieuwe Haagse politiebureau zijn gebouwd met inschakeling van koppelbazen). De WED schiet hier tekort. De Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, die bij de WED is ondergebracht, heeft weinig succes gehad. Zo is het boetemaximum slechts f 10.000! Een probleem in dit soort zaken (bijv. valsheid in geschrifte) is vaak dat het onmogelijk is om de verdachten in voorlopige hechtenis te nemen, wat het onderzoek sterk kan belemmeren.

in de regel moet dus een beroep worden gedaan op vreemde arbeidskrachten, en vooral wanneer men in tijdnood verkeert omdat de kontraktuele opleveringsdatum moet worden gehaald betaalt men desnoods graag wat extra. Koppelbazen kunnen hogere lonen betalen omdat zij vaak niet of nauwelijks voldoen aan de op hen als werkgever rustende verplichting om loonbelasting en sociale premies af te dragen.

Om de ontwrichtende activiteiten van de koppelbazen tegen te gaan heeft het parlement destijds de *Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten* aangenomen, maar deze is niet tegen het kwaad opgewassen, voornamelijk omdat koppelbazen niet als hoofdaannemers optreden maar als onderaannemers, daarbij zich bovendien verschuilend achter steeds wisselende BV's en zich bedienend van stromannen ('katvangers').

In de onderhavige zaak was deze techniek ook gebruikt. De criminele koppelbazenorganisatie bleek te zitten achter een serie BV's, die grote premieschulden hadden en deels reeds failliet waren gegaan. De nu bij het parlement aanhangige Wet op de keten-aansprakelijkheid zou deze truuk moeten ondervangen; de behandeling van dit ontwerp wordt echter — door bezwaren van de kant van werkgevers en het bankwezen — herhaaldelijk opgeschoven. In de Rotterdamse zaak bedienden de vier hoofdverdachten zich van een aantal 'werkvennootschappen', waarvan (ik citeer uit het requisitoir van officier van justitie mr. De Doelder) de hoofdkenmerken de volgende waren: "De vier hadden ogenschijnlijk geen zeggenschap of vermogensverbindingen met deze vennootschappen. De vennootschappen waren voorbestemd om na verloop van tijd failliet te gaan. De vennootschappen voerden geen behoorlijke administraties. In deze vennootschappen kwamen alle deelomzetten afkomstig van de voorliggende vennootschappen middels gefingeerde facturen terecht. De directeurs van de laatste lijn vennootschappen ondertekende blanco cheques aan toonder die verzilverd konden worden ten laste van de bankrekening van 'hun' vennootschappen." De vennootschappen waren namelijk verdeeld in eerste-, tweede- en derdelijnsvennootschappen — de eerstelijns namen de opdrachten aan; zij hadden nauwelijks of geen werknemers in dienst, evenmin als de tweedelijns-BV's. Slechts de laatste, derdelijns-BV's hadden werknemers in dienst. Het van de opdrachtgevers ontvangen geld werd van de eerste lijn via de tweede naar de laatste lijn doorgeschoven. De 'vier' haalden de rekeningen van de laatste lijn BV's geheel leeg; aan afdragen van premies of loonbelasting werd eenvoudig niet gedacht. De schade van deze handelwijze ten koste van de staat werd op f 155.000.000 geschat.

De Hinderwet versus de werkgelegenheid

In een oude woonwijk van een middelgrote stad veroorzaakt een betonfabriek geluidshinder, trillingen en soms stofoverlast.³³ Het bedrijf heeft zo'n 50 werknemers. Al sinds de jaren vijftig zijn er klachten over hinder vanuit de wijk waar het bedrijf is gevestigd, maar pas sinds enkele jaren is er sprake van georganiseerde actie. Druk op het gemeentebestuur leidt ertoe, dat aan de bestaande vergunning op grond van de Hinderwet nadere, verdergaande voorwaarden worden verbonden, maar die worden niet nageleefd. De controle van gemeentewege is onvoldoende.

De buurtbewoners grijpen nu allereerst naar de civielrechtelijke methode: zij eisen in kort geding bij de president van de rechtbank staking van de overlast, op straffe van verbeurte van een dwangsom. De eis wordt toegewezen en in hoger beroep wordt deze uitspraak bevestigd. Het bedrijf blijft echter de door de president gestelde voorwaarden (die gelijkkluidend zijn aan de nadere voorwaarden die het gemeentebestuur reeds eerder aan de vergunning had verbonden) schenden, waarop de buurtbewoners stappen ondernemen om de dwangsom te innen. Zover komt het niet, maar wel komen de onderhandelingen in een stroomversnelling, met als uiteindelijk resultaat dat het bedrijf naar het industrieterrein wordt overgeplaatst.

De buurt had zich in een eerder stadium ook tot de officier van justitie gewend met het verzoek een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. De officier zag daar echter van af na overleg met het gemeentebestuur, op grond van de overweging dat het bedrijf in onderhandeling was met het gemeentebestuur. Het Openbaar Ministerie voelde er niet voor — en dat is een vaste beleidslijn — zich te laten spannen voor het karretje van de verantwoordelijke bestuursorganen, in casu B en W. Let wel: de officier zag níét af van strafrechtelijke stappen omdat het bewuste feit niet te bewijzen of, indien bewezen, niet strafbaar zou zijn, maar op beleidsgronden (of, om in de terminologie van het Wetboek van Strafvordering te blijven: uit overwegingen van 'algemeen belang').³⁴ Zo deed zich de merkwaardige situatie voor dat een handelwijze die flagrant in strijd is met het strafrecht èn met de belangen van een niet onaanzienlijke groep direkt betrokken burgers (de buurtbewoners) gedurende lange tijd wordt geduld. De strafrechtelijke handhaving werd dus duidelijk ondergeschikt

33. Deze casus is ontleend aan:
drs M.V.C. Aalders, *De handhaving
van de Hinderwet. Verslag van een
onderzoek Handhavingsproblemen
bij de Hinderwet*, Den Haag (Staats-

uitgeverij) 1980, pp. 257 e.v. (case-
study Nederveen).

34. Vgl. het 'opportunititeitsbeginsel'
van art. 167 lid 2 WvSv.

gemaakt aan politieke en bestuurlijke belangen, zoals de werkgelegenheid en de economische betekenis van het bedrijf voor de gemeente.

Knelpunten bij de bestrijding van white-collar crime

De twee hierboven weergegeven typen van economische criminaliteit blijken in de praktijk van de strafrechtelijke bestrijding knelpunten op te leveren, die verschillen naar gelang de soort criminaliteit waar het om gaat.

Wat de *koppelbazenfraude* betreft (hetzelfde geldt overigens voor andere grote fraudezaken, zoals de recente gigantische milieufraude van het afvalverwerkingsbedrijf Uniser) vallen de volgende punten aan te wijzen:

— de *feitelijke complexiteit* van de materie: zoals uit de uiteenzetting die ik hierboven gaf naar voren komt, bezigen de overtredders zeer ingewikkelde, moeilijk achterhaalbare en bewijsbare konstrukties en methoden. Het strafrechtelijk onderzoek in dit soort zaken is dus tijdrovend en legt een groot beslag op het justitieel systeem;

— de *juridische complexiteit*. Deze vloeit vooral voort uit het feit, dat fraudeurs zich per definitie bedienen van juridische schijnkonstrukties, die (althans voor een deel) niet in strijd zijn met enige strafbepaling. De officier van justitie zei in zijn requisitoir in de zaak tegen de Rotterdamse koppelbazen: “De ingewikkelde omschrijvingen, waarmee wij thans moeten werken, brengen met zich mee dat de feiten waarvan men wordt verdacht in de regel moeilijk bewijsbaar zijn.” Hij heeft in dit verband op het oog de artt. 341 e.v. WvSr (bedrieglijke bankbreuk), die zo ingewikkeld zijn geformuleerd dat de politie er moeilijk mee uit te voeten kan. Aan het probleem van de feitelijke complexiteit is uit de aard der zaak weinig te doen. De juridische complexiteit kan men proberen te verminderen door verbetering en vereenvoudiging van wetgeving, zoals recentelijk vooral in West-Duitsland op grote schaal is ondernomen. Men kan die verbeteringen aanbrengen in en buiten het strafrecht — een binnen-strafrechtelijke verbetering zou bijvoorbeeld zijn een simpeler en effectiever redactie van de bepalingen over bedrieglijke bankbreuk; een buiten-strafrechtelijke verbetering is het reeds genoemde, momenteel aanhangige wetsontwerp-ketenaansprakelijkheid, op grond waarvan de opdrachtgever aansprakelijk wordt gesteld voor belastingen en premies wanneer deze niet worden afgedragen door de onderaannemers (koppelbazen werken in de regel als onderaannemers). Andere voorbeelden: wijziging van de ondoorzichtige sociale wetgeving; wijziging van de manier waarop belastingen en premies worden geïnd; wetgeving ter voorkoming van misbruik van

vennootschappen, momenteel in voorbereiding (door koppelingen wordt vaak van 'slapende' BV's gebruik gemaakt. Zonder de betekenis van dergelijke wetgeving te willen miskennen denk ik toch, dat het effect ervan beperkt is, omdat elke wetgeving haar eigen ontduikingsvormen als het ware oproept.

De feitelijke en juridische complexiteit hebben gevolgen voor het functioneren van het strafrechtelijk apparaat. Mr. De Doelder signaleert, dat bij de reguliere politie deskundigheid en menskracht ontbreken, die voor de nodige omvangrijke onderzoeken vereist zijn.³⁵ Maar ook het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht zijn op dit punt onvoldoende geëquipeerd. Er zijn dus knelpunten bij opsporing, vervolging en berechting van economische delikten. De verschillende bijzondere diensten die op het terrein van de opsporing naast de reguliere politie actief zijn ressorteren onder verschillende overheidsinstanties, en de doelstellingen en benaderingen van al deze diensten zijn uiteenlopend, en soms zelfs strijdig. Als het op opsporen van strafbare feiten aankomt, rijzen bovendien problemen bij het contact met het Openbaar Ministerie, dat geacht wordt leiding te geven aan de opsporing maar daarvoor vaak de nodige deskundigheid mist, en bij het contact met de reguliere politie. Deze laatste heeft wel de typisch strafrechtelijke deskundigheid in huis die de bijzondere diensten ontberen, maar mist de feeling en de animo voor de finesses van de economische wetgeving.

Zoals gezegd geldt dat laatste in belangrijke mate ook voor het Openbaar Ministerie, dat evenals de reguliere politie grotendeels nog is georiënteerd op de meer traditionele kriminaliteit. Hier speelt de gedachte nog een rol, dat white-collar crime geen 'echte' kriminaliteit is, in tegenstelling tot moord, doodslag en zakkenrollerij. Pas de laatste jaren komt een zekere specialisatie en coördinatie van beleid van de grond: in enkele arrondissementen zijn zoals eerder vermeld speciale fraude-officiëren aangesteld, terwijl het beleid bij het opsporen en vervolgen van fraudes op landelijk niveau wordt besproken en daar globaal wordt vastgesteld. De effectiviteit van de opsporing tracht men te verhogen door de vorming van regionale fraudeteams.³⁶

79

De knelpunten die spreken uit het tweede voorbeeld, *de handhaving van de Hinderwet* tegen een fabriek die geluidshinder veroorzaakt,

35. ISMO-rapport, Bijlage F, bijlage 2, p. 7.

36. Daarover uitvoerig o.m. het jaarverslag van het Openbaar Ministerie, een bijlage bij de justitiebegroting,

over 1979 (Tweede Kamer, 1980-1981, 16 400 hoofdstuk VI nr. 3, pp. 70-71 ('Bestrijding omvangrijke fraudes').

zijn anders van aard. Hier is meer sprake van beleidsmatige terughoudendheid van het strafrechtelijk apparaat, in casu de officier van justitie. De reguliere politie komt er in deze kwestie niet aan te pas, terwijl de bijzondere dienst in kwestie (de gemeentelijke Hinderwet-ambtenaren) niet eens proces-verbaal had opgemaakt. Dit is een typerend patroon: bijzondere diensten, die met ondernemingen in overtreding te maken hebben, plegen veelal de 'zachte' benadering te verkiezen boven de harde strafrechtelijke of administratieve sankties. Zij zien advies, overtuigen en vermanen als hun primaire taak, en niet het opmaken van proces-verbaal.³⁷ Hierbij speelt de naar verhouding vaak zeer geringe personeelskapaciteit van de diensten overigens ook een rol. Het belangrijkste aspect van deze zaak is echter de verhouding tussen Openbaar Ministerie en gemeentebestuur: de officier wenst niet de politieke kastanjes voor B en W uit het vuur te halen. Justitiële en politieke instanties spelen elkaar dus de zwarte piet toe. Men zou in dit verband kunnen spreken van *beleidsmatige complexiteit* voortvloeiend uit de noodzaak om belangen af te wegen.

4 Slot – de rol van het strafrecht

In het voorafgaande heb ik een indruk willen geven van de problematiek van de strafrechtelijke bestrijding van de economische criminaliteit (gedefinieerd als wetsovertredingen van economisch machtigen in het kader van de bedrijfsvoering) in Nederland. Daarbij heb ik aangegeven, dat het strafrecht slechts één van de instrumenten is om de (economische) wetgeving te handhaven en de criminaliteit te bestrijden. Naast, of eventueel in plaats van het strafrecht, kunnen het civiel recht en het administratief recht worden ingezet, of niet-juridische middelen. Over de betekenis van het strafrecht op dit gebied vallen geen algemene uitspraken te doen, afgezien wellicht van de konstatering dat er algemeen van wordt uitgegaan dat het niet gemist kan worden. De wetgever hier te lande heeft met name sinds de tweede wereldoorlog voorzien in een wettelijk stelsel dat is afgestemd op de eigenaardigheden van economische delikten. De rechtsfiguren en -technieken die daarbij worden ontwikkeld, beginnen inmiddels ook door te werken in het 'gewone' strafrecht (vergelijk de mogelijkheid ondernemingen te straffen, en de in voorbereiding zijnde verhoging van het geldboetemaximum). Steeds nieuwe wetten worden met gebruikmaking van deze specifieke technieken

37. Vgl. Marius Aalders, 'De politie-functie van de bijzondere opsporings-ambtenaar: met beleid een overtreder

naar de wettelijk gewenste situatie toe praten', in: *Tijdschrift voor Criminologie* 1980/6, pp. 287-298.

van strafsankties voorzien (bijvoorbeeld de milieuwetgeving).

Beziet men de praktijk van de economische kriminaliteit en de strafrechtelijke bestrijding daarvan, dan blijkt dat de belangrijkste knelpunten niet in de eerste plaats liggen in de *strafwetgeving*. Enerzijds valt veel te verbeteren in de (buiten-strafrechtelijke) sociaal-economische wetgeving (vennootschapswetgeving, Wet op de ketenaansprakelijkheid³⁸ enzovoort), anderzijds in de deskundigheid en menskracht in de diverse geledingen van het strafrechtelijk apparaat, hetgeen extra noodzakelijk is omdat men te doen heeft met vaak zeer ingewikkelde en moeilijk boven water te krijgen complexen van strafbare handelingen. Naast de juridische en de feitelijke complexiteit is er nog de beleidsmatige complexiteit. Het strafrechtelijk systeem heeft een zekere marge om eigen beleid te bepalen: niet elk ter kennis van de justitie gekomen (vermoedelijk) strafbaar feit wordt – binnen de grenzen van het fysiek mogelijke uiteraard – vervolgd. Zoals het hierboven weergegeven voorbeeld over de Hinderwet illustreert, spelen factoren als werkgelegenheid en – in verband daarmee – de houding van de bestuurlijke overheid een belangrijke rol de beantwoording van de vraag, of het strafrechtelijk systeem ook daadwerkelijk wordt ingezet.

Het standpunt van de overheid op dit punt kan men enigszins afleiden uit de memorie van toelichting bij de justitiebegroting 1981, waarin over de rol van het strafrecht bij de handhaving van het milieurecht het volgende wordt gezegd: "De toepassing van het strafrecht als instrument voor de handhaving van de milieuwetgeving kan (...) niet gemist worden. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt, dat strafrechtelijk optreden voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het milieurecht in de regel slechts betrekkelijke waarde heeft. Bij niet-naleving van milieuvorschriften komt het strafrecht vaak pas in werking als het kwaad is geschied."³⁹ Deze gedachtengang is op zichzelf te billijken: het strafrecht maakt vergaande ingrepen in de persoonlijke sfeer en vrijheid van de burgers mogelijk, en het is – niet onbelangrijk in tijden van economische crisis – een

38. De invoering van de reeds aangenomen Wet ketenaansprakelijkheid is uitgesteld tot 1 juli 1982. De wet ontmoet veel weerstand vanuit het bedrijfsleven, met name tengevolge van het systeem van geblokkeerde rekeningen dat ze introduceert. De gelden bestemd voor omzetbelasting en sociale premies staan in dit systeem niet meer ter beschikking

van bedrijven. Gesteld wordt, dat die bedrijven daardoor in liquiditeitsproblemen zouden komen. Ook de banken hebben bezwaren. Vgl. hierover ook J. Terlingen t.a.p. (noot 1).

39. Memorie van toelichting bij de justitiebegroting voor 1981, Tweede Kamer, 1980-1981, 16 400 hoofdstuk VI, nr. 2, p. 35.

buitengewoon kostbaar instituut. Dat rechtvaardigt een terughoudende en spaarzame toepassing. Aan de andere kant kunnen door toepassing van het strafrecht zaken boven water komen die wellicht eronder waren gebleven wanneer alleen het bestuur of burgers (al of niet verenigd in een actiegroep) in actie waren gekomen.

Wanneer men het erover eens is dat de economische kriminaliteit grote financiële en ideële schade toebrengt aan de samenleving, moet daaruit de konsekwentie worden getrokken: het strafrechtelijk apparaat zal zijn prioriteiten moeten verleggen van de bestrijding van de traditionele vermogenskriminaliteit en openbare-ordeverstoringen naar de bestrijding van fraudes, milieudelicten en dergelijke. Eenzijdige aandacht voor de machtelozen ondergraaft de legitimiteit van het strafrecht. En als er op het strafrecht bezuinigd moet worden, dan moet niet worden gekort op de bestrijding van economische kriminaliteit: de oplossing ligt veeleer in een verantwoord dekriminaliseringsbeleid, waarin bijvoorbeeld 'kleine' dieven en drugsverslaafden uit de sfeer van het strafrecht worden gehaald.

Het verleggen van de prioriteiten is niet een zaak van de justitiële autoriteiten of van 'deskundigen'. Voorwaarden voor de totstandkoming van een nieuw beleid is, dat de white-collar crime veel meer een voorwerp van *politieke* discussie wordt dan momenteel het geval is.