

nummer 4/1981

Misbruik van  
politieke en  
economische macht

W

wetenschappelijk

O

onderzoek- en

D

documentatie

C

centrum

# Justitiële verkenningen

# Inhoud

|      |                                                                                                                               |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Blz. |                                                                                                                               |
| 3    | <b>Voorwoord</b>                                                                                                              |
| 5    | <b>dr. P. van Reenen</b> Misbruik van politieke en economische macht, een inleidend artikel                                   |
| 7    | <b>J. S. Nye</b> Corruptie en politieke ontwikkeling, een kosten-baten analyse                                                |
| 8    | <b>J. Braithwaite en B. R. Kinchington</b> Criminaliteit en machtsmisbruik; delicten en delinquenten buiten bereik van de wet |
| 52   | <b>J. Braithwaite</b> Multinationals en corruptie: suggesties voor een internationale aanpak                                  |
| 59   | <b>S. A. Yoder</b> Strafmaatregelen tegen wets-overtredingen door bedrijven                                                   |
|      | <b>Literatuuroverzicht</b>                                                                                                    |
| 72   | Algemeen                                                                                                                      |
| 74   | Strafrecht en strafrechtspleging                                                                                              |
| 78   | Criminologie                                                                                                                  |
| 81   | Gevangeniswezen                                                                                                               |
| 82   | Reclassering                                                                                                                  |
| 83   | Psychiatrische zorg                                                                                                           |
| 84   | Kinderbescherming                                                                                                             |
| 85   | Politie                                                                                                                       |
| 87   | Drugs                                                                                                                         |
| 90   | <b>Boekwerken</b>                                                                                                             |

# Voerwoord

Vorig jaar hebben de Verenigde Naties een congres georganiseerd rond het thema 'crime and the abuse of power'. Niet eerder was aan dit toch gevoelige thema zoveel aandacht besteed. Deze aflevering van Justitiële Verkenningen is aan dit zelfde thema gewijd.

Naast het inleidende artikel van dr. P. van Reenen bestaat deze aflevering uit een viertal bewerkingen van buitenlandse artikelen. Het eerste is dat van Nye. Hoewel dit artikel op het eerste gezicht vooral op ontwikkelingslanden geschreven lijkt, is de gekozen benadering waarin naast de kosten ook de baten van corruptie worden gepresenteerd, van belang. De twee volgende bijdragen zijn van Braithwaite en Kinchington en van Braithwaite. In de eerste worden algemene suggesties gedaan voor een aanpak van vooral economische corruptie, het tweede is vooral gericht op multinationals.

In de laatste bijdrage van Yoder wordt ingegaan op de mogelijkheden en op de beperkingen van strafmaatregelen.

# Misbruik van politieke en economische macht

door dr. P. van Reenen\*

## Inleiding

Macht kan op vele manieren misbruikt worden. Hoe groot de variatie in misbruik is wordt bijvoorbeeld duidelijk in de niet uitputtende opsomming die tijdens een voorbereidende vergadering voor de V.N. conferentie 'Crime and the abuse of power' werd gegeven: 'bribery, corruption, tie-in sales, abuse of patents resulting in monopolistic practices, overpricing, transfer pricing, tax evasion, currency violations and illegal export of capital, book-keeping frauds, abuse of funds, embezzlement, loan frauds, water/air/land pollution, denudation of forests resulting in floods and droughts (causing deaths), suppression of crops resistant to disease in favour of those requiring expensive insecticides, recruiting and exploiting domestic labourers abroad, drug abuse, smuggling, terrorist acts including interception of aircraft and hostage taking, maltreatment of citizens by persons in high position, the establishment and maintenance of armies, and dealing in firearms'. (United Nations General Assembly, 1978).

Sommige van deze vormen van misbruik van macht zijn zichtbaar en bekend, soms min of meer geaccepteerd, andere vormen van misbruik bestaan in het verborgene, onbekend bij anderen dan belanghebbenden.

Onthulling van misbruik van macht — vooral van politieke macht — schokt. Gezagdragers baseren een belangrijk deel van hun macht op vertrouwen. Erkenning van gezag is vooral een daad van vertrouwen, vertrouwen in het integere gebruik van macht. Misbruik van macht is daarom zo schokkend, omdat het een essentieel onderdeel van een gezagsrelatie bedreigt

\* De auteur is raadgever voor de Politie bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie.

of vernietigt. Als het daarbij om incidentele gevallen gaat, blijven de gevolgen meestal beperkt tot een vertrouwensbreuk met individuele gezagsdragers. Is misbruik regel, dan kan de stabiliteit van een hele samenleving in gevaar komen.

Ook bij misbruik van economische macht speelt vertrouwen een rol, zij het in engere zin. Hier gaat het om vertrouwen in de kwaliteit van produkten en diensten in de prijsstelling, of in het nakomen van overeenkomsten. Bij misbruik van economische macht komt het economische voor- of nadeel voor de direct betrokkenen veel duidelijker naar voren. Misbruik van economische macht raakt doorgaans specifieke belangen; misbruik van politieke macht het algemeen belang.

Het tegengaan van misbruik van macht is niet van belang ontbloot.

6 'Illegal corporate behavior causes more social harm than any other type of criminal behavior', zo stelden Clinard en Yaeger (1979) vast. Zij gingen nog verder: 'far more persons are killed through corporate criminal activities than by individual criminal homicides; even if death is an indirect result, the person still died'. Ook de gevolgen van misbruik van politieke macht zijn, hoewel niet op financieel nadeel terug te brengen, groot. 'It has to be counted in terms of inefficiency, public frustration and loss of faith in government'. (U.N. 1980).

Ondanks dit kennelijke belang is de aandacht voor het verschijnsel misbruik van macht noch vanuit de wetenschap, noch van bestuurlijke zijde erg groot geweest. Voorzover die aandacht er wel was, was die vooral gericht op het misbruik van economische macht. De Verenigde Naties hebben, door hun zesde congres 'on the prevention of crime and the treatment of offenders' in 1980 aan het thema misbruik van macht te wijden, de belangstelling voor het onderwerp sterk vergroot.

Deze bijdrage heeft een inleidend karakter en bestaat uit drie delen. In het eerste deel komen begripsomschrijvingen aan de orde. Daaraan is nogal wat aandacht besteed, gezien de op dit terrein heersende verwarring. In het tweede

deel komt de ontwikkeling van de normering van misbruik van macht aan de orde. In het laatste deel besteden we aandacht aan opsporing en sanctionering.

### **Machtsmisbruik en 'white collar crime'**

Toen Sutherland het begrip 'white collar crime' introduceerde binnen de criminologie was dat een doorbraak. Sutherland opende de ogen van criminologen voor het bestaan van niet-traditionele criminaliteit die werd begaan door een categorie daders die tot dan buiten de aandacht van de criminologie was gebleven en specifieke kenmerken had.

Het gaat volgens Sutherland om 'a person of high socioeconomic status who violates the laws designed to regulate his occupational activities' (Branham en Kutash, 1949) 'principally refers to business managers and executives' (Sutherland, 1949).

'White collar crime' heeft zeker verwantschap met misbruik van macht. Voor een deel overlappen de begrippen elkaar en er zijn criminologen die de begrippen 'white-collar-crime', georganiseerde criminaliteit en misbruik van macht als synoniemen gebruiken. Wij willen het begrip white-collar-crime hier gebruiken om het machtsmisbruik meer reliëf te geven. Machtsmisbruik wijkt dan op drie punten af van white collar crime:

- a. machtsmisbruik geschiedt vanuit machtsposities;
- b. machtsmisbruik is niet beperkt tot het economische veld;
- c. machtsmisbruik sluit niet bepaalde middelen uit.

ad. a. Het lijkt wat overdreven om te benadrukken dat machtsmisbruik van uit machtsposities geschiedt. Toch is het goed om bij dit punt stil te staan. Ging het Sutherland om personen met een hoge sociaal-economische status, 'professionals', ons gaat het om personen die posities in organisaties bekleden van waaruit gedragsalternatieven van anderen beperkt kunnen worden. Deze posities zijn doorgaans in de top van organisaties gesitueerd. Dit impliceert dat de criminaliteit van bijvoorbeeld computerspecialisten binnen een organi-

satie niet binnen onze omschrijving van macht misbruik valt.

Deze formulering roept twee vragen op; de eerste heeft betrekking op de deling van macht de tweede op de delegatie van macht. Macht — zij het politiek, zij het economisch — is praktisch altijd gedeelde macht. Wetgeving — als politieke beslissing — is het resultaat van de instemming van parlementsleden en één of meer ministers. Investeringsbeslissingen van enige omvang geschieden door een directie of een raad van bestuur. Dat maakt het, vooral in de praktijk, moeilijk om aan te geven hoe de verantwoordelijkheid voor een aantal vormen van misbruik ligt. Veelal is het niet mogelijk om verder te komen dan de groep waarbinnen de beslissing is genomen.

8

De tweede vraag is die van de delegatie. Is misbruik van bevoegdheden van een ambtenaar die steekpenningen aanneemt, machtsmisbruik of niet. In onze omschrijving niet. Routinebeslissingen en uitoefening van taken en bevoegdheden die bij de normale voortgang van organisaties en bedrijven behoren, vallen buiten onze beschouwing. Ze leveren geen misbruik van macht op. Wij concentreren ons op die beslissingen die betrekking hebben op beleid d.w.z. doel- en middelenbepaling. De verdeling van de beslissingsbevoegdheid over een aantal posities kan in zoveel varianten voorkomen dat de tweedeling tussen macht en gedelegeerde bevoegdheid niet altijd duidelijk is. In veel gevallen is hier sprake van een 'grijze zone'.

ad. b. Wij beperken ons niet tot economische criminaliteit maar betrekken ook politieke criminaliteit in onze beschouwingen. Vanuit politieke machtsposities kunnen beslissingen genomen worden die groepen mensen binden en die afdwingbaar zijn binnen een grondgebied; eventueel met geweld. Vanuit economische machtsposities kunnen beslissingen worden genomen aangaande verdeling van geld en goederen binnen en eventueel buiten de organisaties waarin de machtspositie is gesitueerd.

ad. c. 'White-collar-crime' is intelligente misdaad. Bepaalde middelen worden in de omschrijving van deze misdaden uitgesloten. De metho-

den die voor de meer traditionele criminaliteit kenmerkend zijn zoals geweld, dreiging, braak, komen in de omschrijving van white-collar-crime niet voor. Onze omschrijving van misbruik van macht kent deze middelen-beperking niet. Marteling of doodslag is een middel dat in het misbruik van macht past naast bijvoorbeeld ontduiking van belastingwetgeving.

### **Misbruik**

Wij hebben de vraag wat misbruik is in de vorige paragraaf niet aangeroerd. Deze vraag is dermate moeilijk te beantwoorden dat wij daaraan afzonderlijk aandacht besteden.

Wat misbruik van macht is, is op verschillende manieren te omschrijven. Wij noemen:

- a. de omschrijving volgens de wet
- b. de omschrijving naar informele normenstelsels
- c. het incompetent gebruik van macht.

Elk van deze omschrijvingen heeft specifieke voor- en nadelen die wij kort zullen behandelen.

ad. a. De vraag wat criminaliteit is, is het onderwerp van al vele discussies onder criminologen geweest. Het doorgaans gegeven antwoord — zij het niet het ideale — is, dat criminaliteit is, datgene dat door de wetgever als zodanig benoemd is. Alle andere omschrijvingen hebben volgens de gangbare opvatting meer nadelen dan deze omschrijving. Wij zouden met een omschrijving van misbruik van politieke en economische macht die identiek is aan de wettelijke omschrijving, aansluiten bij een goede criminologische traditie.

Er rijst echter een probleem: 'While it is necessary to distinguish criminal or illegal conduct from conduct that is merely unethical or undesirable, at times this is problematical as some acts are not illegal precisely because those with power have failed to pass laws prohibiting them or have used their power to prevent the passage of such laws'. (U.N., 1980). Deze opmerking, die werd gemaakt tijdens de voorbereiding van de al eerder gememoreerde V.N.-conferentie over machtsmisbruik is reden om het blikveld niet tot de wettelijke omschrijving te beperken.

Zeker waar het gaat om de wetgeving t.a.v. misbruik van politieke macht is er sprake van



zelfnormering. De wetgeving geldt het gedrag van de eigen groep. Datzelfde nadeel — zij het in mindere mate — kan men opbrengen tegen wetgeving t.a.v. misbruik van economische macht.

Immers er is in veel landen — en Nederland is geen uitzondering — sprake van vervlechting van politieke en economische elites.

Men kan vermoeden dat de bereidheid om het potentiële misbruik van de eigen macht aan formele regels te binden niet altijd even groot is en dat daarenboven de bereidheid om dat via de strafwet te doen nog minder is. Misbruik moet dus op voorhand niet slechts gezien worden als dat wat als zodanig door de wet is benoemd.

10

ad. b. Een wat bredere omschrijving van misbruik is er één die informele normen mede omvat. Deze omschrijving heeft als voordeel dat een mogelijke terughoudendheid van de wetgever op dit gebied niet de blik op voorhand te veel verengt.

Naast dit voordeel staat ook een tweetal nadelen van deze bredere omschrijving: vaagheid en tegenspraak. Om met het eerste te beginnen: niet alle informele normen munten uit door duidelijkheid. Hier is de wet duidelijk in het voordeel. Het tweede nadeel is de tegenspraak. Er bestaan verschillen van mening tussen groeperingen omtrent wat misbruik is. Wat de één als misbruik ziet is voor de ander zakelijke slimheid, of bewonderenswaardige ondernemingszin. Wat voor de kiezers bedrog is, is voor de ander het succesvol mobiliseren van de achterban.

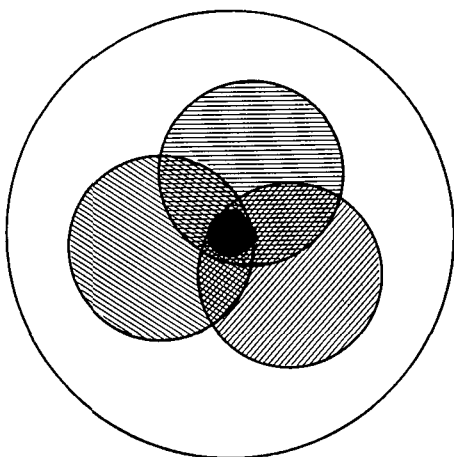
ad. c. Men kan nog verder gaan en ook onjuiste beleidsbeslissingen onder het begrip misbruik van macht brengen. Het gaat dan om beleidsbeslissingen die nadeel brengen aan bevolkingsgroepen of — wanneer het om bedrijven gaat — ook aan het bedrijf zelf. Men kan hier denken aan politieke avonturen die tot gewapende conflicten leiden of aan investeringsbeslissingen die tot verlies en ontslag leiden.

In deze categorie van misbruik hoeft de opzet niet meer aanwezig te zijn; er is hoogstens sprake van nalatigheid. Er lijkt weinig reden om deze derde categorie in onze beschouwing

te betrekken. De enige reden kan zijn, dat waar de opzet van misbruik niet te bewijzen is, van de hier bedoelde nalatigheid sprake kan zijn en die reden is binnen het kader van dit artikel van minder belang.

De omschrijving onder a. is te eng om op machtsmisbruik een begripsmatige greep te krijgen en die onder c. is te ruim. De omschrijving die informele normering mede omvat, biedt o.i. de beste kansen op succes.

De drie omschrijvingen sluiten elkaar niet uit maar vormen een reeks waarin nieuwe gedragingen binnen de omschrijving van machtsmisbruik worden gebracht. Deze samenhang kan eenvoudig in een schetsje worden ondergebracht.



Het zwarte gebied is dat van het wettelijk omschreven misbruik; de gearceerde gebieden geven de diverse informele omschrijvingen van misbruik van macht aan en het gebied dat daarbuiten ligt is het gebied der 'vrije' beleidsbeslissingen. Wij zullen in één van de volgende paragrafen kort op de ontwikkeling van deze normstelsels ingaan.

Zoals we dan zullen zien, wijzigt zich in de loop der tijd de normering. Gedragingen veranderen van positie binnen het veld van cirkels.

#### **Doelen en middelen**

Macht is geen doel, maar een middel om doelen te bereiken. Maar om die doelen te bereiken heb je wel de middelen nodig. Macht kan dus ook

(sub)doel zijn. Men kan macht aanwenden om doelen te bereiken, maar ook om macht te behouden of te vergroten. Misbruik van macht kan derhalve ook betrekking hebben op machtsbehoud of op doel-bereiking of eventueel op beide.

Wanneer wij het onderscheid tussen doelen en middelen introduceren, dan kan misbruik van macht het volgende inhouden

a. het gebruik van niet geaccepteerde middelen voor geaccepteerde doelen

b. het gebruik van geaccepteerde middelen voor niet geaccepteerde doelen

c. het gebruik van niet geaccepteerde middelen voor niet geaccepteerde doelen.

Wij zullen bij elk van deze vormen kort stilstaan

ad. a. Deze norm-overschrijding komt in geïndustrialiseerde samenlevingen waarschijnlijk het meest voor. Merton (1957) heeft dit type 'anomie' genoemd.

12

Als doelbereiking erg belangrijk wordt, worden de beperkingen die middelen je opleggen erg knellend. De nadruk op succes zet de normering van de middelen onder druk. Voorbeelden zijn de illegale vergroting van verkiezingsfondsen van politieke partijen, de omkoping van bijv. ambtenaren ter verkrijging van orders, kartelvorming, en uitbuiting van arbeiders.

ad. b. Wordt de eerste variant van misbruik van macht veelal nog gerechtvaardigd doordat het doel de middelen heiligt, de politieke nood situatie als excuus wordt aangevoerd, of de moordende concurrentie, bij deze tweede variant is dat in veel mindere mate mogelijk. De organisatie gaat (mede) niet geaccepteerde doelen nastreven. Dat is het geval wanneer de persoonlijke verrijking van politici een doel wordt, of wanneer een bedrijf zich gaat toeleggen op de ondermijning van een politieke ordening.

ad. c. De variant niet geaccepteerde middelen, niet geaccepteerde doelen is waarschijnlijk een zeldzame variant. In de politieke arena is dat bijvoorbeeld een revolutionaire beweging.

### **De ontwikkeling van de normering**

Wie zich bezig houdt met de studie van het misbruik van macht, zo stellen wij, kan zich

niet beperken tot dat wat de wet misbruik noemt. Dat betekent niet, dat wij de wettelijke normering van misbruik moeten negeren. Wij zullen hier aan de historische ontwikkeling van die normering aandacht besteden en enkele verschillen tussen het economische en het politieke veld aangeven. Dat zo'n vergelijking in het korte bestek van deze inleiding slechts zeer globaal, ja bijna schetsmatig moet blijven zij wellicht ten overvloede vermeld.

3  
Ons strafrecht is niet in eerste instantie gericht op de criminaliteit die in toppen van organisaties bedreven wordt. Dat betekent niet dat aan die criminaliteit totaal geen aandacht wordt besteed. Onder de ambtsmisdrijven bijvoorbeeld vindt men artikelen die zich met name tegen het misbruik van politieke macht keren. Het opsporings- en vervolgingsapparaat is — in overeenstemming met de hoofdlijn van ons strafrecht — vanaf de vorige eeuw tot nu toe veel meer gericht geweest op de 'gewone' criminaliteit van de 'gewone' man: vermogensdelicten, geweldsdelicten en delicten tegen het leven. Sommigen vinden deze selectiviteit van het strafrechtelijke systeem zo duidelijk, dat zij spreken van een systeem dat zich met name richt tegen de werkende klasse.

Wanneer wij iets nauwkeuriger kijken, dan blijkt de normering van misbruik van macht toch niet geheel achterwege gebleven te zijn. Voor wat betreft de normering van misbruik van politieke macht, heeft de nadruk vooral gelegen op de negentiende eeuw. In die periode die werd afgesloten met het beroemde Meerenberg arrest van 1879 werd de strijd tussen Koning en volksvertegenwoordiging, die zich vooral toespitste op de ministeriële verantwoordelijkheid, beslist en vastgesteld wat in staatsrechtelijke zin misbruik van macht zou heten. Deze normering is voor een deel ongeschreven gebleven en niet voorzien van duidelijke sancties bij overtreding.

Ook uit de vorige eeuw stammen de misdrijven in het Wetboek van Strafrecht die op misbruik van macht betrekking hebben. Dat zijn in de eerste plaats de ambtsmisdrijven, maar daarnaast ook bepalingen uit titel I, titel II, titel IV (misdrijven tegen de veiligheid van de staat, tegen de koninklijke waardigheid en betreffende de uitoefening van staatsplichten en staats-

rechten) van het tweede boek van het W.v.Sr. Opvallend is de plaats die informele normering is blijven spelen in het politieke veld. Niet alleen bij het ongeschreven staatsrecht is dat het geval, ook de Reglementen van orde der Kamers moeten in dit opzicht gemeld worden terwijl ook kamerfracties van politieke partijen regels kennen om de integriteit der kamerleden te waarborgen.

De relevante bepalingen uit de titels van het Wetboek van Strafrecht zijn in de loop van deze eeuw niet in belangrijke mate gewijzigd; de ontwikkeling heeft veel meer gelegen in de informele normering van misbruik.

De normering van economische macht is veel meer van de twintigste eeuw. Hier is de wetgeving pas na het doorzetten van de industriële revolutie in de jaren 1880–1900 op gang gekomen.

Ter Hoeven beschrijft de ontwikkeling van de wetgeving op economisch terrein in drie fasen (Ter Hoeven, 1966).

14

1. *Het invoeren van uitzonderingsmaatregelen, die alleen die groepen bescherming bieden, voor wie dit om concreet aanwijsbare redenen noodzakelijk is.* Het systeem als zodanig werd hierdoor niet aangetast, want men wilde slechts bepaalde misstanden bestrijden. In het arbeidsrecht kan men voorbeelden hiervan vinden in het Kinderwetje Van Houten (1874), de Arbeidswet (1889) waarin de arbeid van vrouwen en jeugdigen aan beperkingen werd onderworpen, de Veiligheidswet (1895). De bescherming van volwassen mannen – nog lang gezien als een ziekelijke filantropie – ging niet verder dan het weren van misbruiken: Phosphor luciferswet (1901), Mijnwet (1904), Caissonwet (1905), Steenhouwerswet (1911), Stuwadoorswet (1914). In al deze gevallen bepaalde men zich dus tot specifieke categorieën, die op de een of andere grond bescherming behoeften.

2. *Het invoeren van beschermingsmaatregelen ten bate van groepen, die in algemene zin een structureel-zwakke positie hebben.* Hierbij is niet een actuele noodtoestand, maar een potentiële bedreiging het doorslaggevende criterium. Aan deze regelingen komt dus geen

uitzonderingskarakter toe. Indien men zich opnieuw allereerst op het arbeidsrecht oriënteert, kan men wijzen op de Wet op de Arbeids-overeenkomst (1907), de sociale verzekeringswetten van Talma, de Arbeidswet (1919).

3. *Het invoeren van maatregelen, die zowel de relaties binnen een groep als de relaties tussen groepen aan regels binden.* Pas later is hier de beschermingsopzet vervallen, in de eerste tijd overheerste deze nog het beeld. Deze fase van de ordening betekent een rechtstreeks ingrijpen, waardoor de initiatieven overwegend bij de staat zijn gekomen. Opnieuw het eerste te rade gaand bij het arbeidsrecht, kan men als voorbeelden beschouwen: de instelling van de Hoge Raad van Arbeid (1919), de Arbeids-geschillenwet (1923), de Arbeidsbemiddelingswet (1930), de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (1937). Dergelijke typisch organiserende, coördinerende maatregelen kan men ook in een grote hoeveelheid aantreffen in de periode 1929–1939. Vooral een drietal complexen trekt daarbij de aandacht: de landbouw, het vervoer en de buitenlandse economische betrekkingen. Als voorbeeld van een uiterst bescheiden opzet moge de Wet evenredige vrachtverdeling (1933) worden genoemd. Deze was als een tijdelijke maatregel bedoeld om de nood in de particuliere binnenvaart te verlichten door de bestrijding van wantoestanden bij de bevrachting, door een evenredige verdeling van de aangeboden lading over de beschikbare ruimte en door een redelijke beloning voor de schipper tijdens de reisduur.

In 1951 werd met in werking treden van de Wet op de economische delicten enige eenheid in de economische wetgeving gebracht in die zin, dat daarin regels zijn gegeven voor de opsporing, vervolging en berechting van economische delicten. Wat daarbij onder economisch delict wordt verstaan is niet altijd even begrijpelijk (Huidekoper, 1975). De wet kent zowel misdrijven als overtredingen en voorziet in een grote variatie aan sanctiemogelijkheden die vooral in de economische sfeer liggen. Zo wordt in de memorie van toelichting bij de wet gesteld:

‘Voor de economische strafrechter zal de reclasseringsvraag veelal nevensgeschikt moeten zijn aan deze andere vragen: hoe is het mogelijk het met het delict verkregen voordeel weg te nemen en de schade te herstellen, door het delict toegebracht, welke gevaren zijn voor de volkshuishouding te vrezen van de in elk bepaald geval te duchten recidive en hoe kunnen deze gevaren zo doelmatig mogelijk worden ondervangen’.

Naast vrijheids- en vermogensstraffen kreeg daarom de rechter de bevoegdheid ‘de werking van het bedrijf aan te tasten’ (Mulder, 1970). Het economische strafrecht kent zo naast een uitgebreid stelsel van formele regels een op het bedrijfsleven afgestemd sanctiestelsel. Bovendien is een deel van de opsporing bij gespecialiseerde diensten ondergebracht. Voorts is de vervolging in handen van een gespecialiseerde officier van justitie en is ook de berechting in handen van een gespecialiseerde rechter. Een dergelijke specialisatie in de repressie is ook aanwijsbaar bij de handhaving van de belastingwetgeving.

16

De verschillen tussen de normering op de twee gebieden zijn opvallend:

a. de normering op economisch gebied is veel uitgebreider en sterker via de formele wetgeving geregeld dan de politieke normering waar informele normering nog een belangrijke plaats inneemt. Ook is de economische wetgeving veel gedetailleerder en flexibeler dan het formele Staatsrecht

b. specifiek politieke delicten zijn veel meer te vinden in het Wetboek van strafrecht, en economische delicten in de vele bijzondere wetten

c. misbruik van economische macht betreft voor het grootste deel overtredingen terwijl ambtsdelicten voor een belangrijk deel tot de misdrijven worden gerekend.

Er is een aantal verklaringen mogelijk voor deze verschillen. De eerste verklaring wordt gevormd door de verschillende perioden waarin politieke en economische ordening tot stand kwamen. De politieke normering kwam in de negentiende eeuw tot stand en de betekenis van de wet was een andere dan de betekenis van de wet die zich in de twintigste eeuw ontwikkelde.

Een tweede verklaring voor met name de gang van de economische normering is, dat datgene dat als misbruik werd omschreven in soms moeizame parlementaire maar ook buitenparlementaire strijd werd bewust gemaakt en afgedwongen. De langdurige ontwikkeling van de arbeidsbeweging is zichtbaar in de ontwikkeling van de economische wetgeving. Mogelijk ligt in dit moeizame proces ook een verklaring voor het feit dat het hier om overtredingen ging en niet om misdrijven. Ondernemers konden als voortrekkers van de industrialisatie moeilijk van de ene dag op de andere tot misdadigers bestempeld worden.

Een opvallende plaats neemt de informele normering in de politieke sfeer in. Waarschijnlijk kan deze normering zich handhaven doordat zij binnen de toch betrekkelijk kleine en professionele politieke elites voldoende effectief is.

Vooral in de economische sfeer is goed te zien hoe de benoeming van gedrag van ondernemers zich wijzigt. Oorspronkelijk 'vrij' ondernemersgedrag wordt door groepen idealisten en belanghebbenden als machtsmisbruik bestempeld. Vooral bij economische recessies of mismanagement neemt de verontwaardiging over vormen van beweerd machtsmisbruik toe. Wanneer de wetgever ingrijpt, wordt de bestempeling als misbruik een officiële.

In de politieke sector is deze ontwikkeling veel minder goed zichtbaar, mogelijk doordat ze zich heeft afgespeeld in de formele ordening van het politieke gebeuren.

### **Normhandhaving**

Van de aard en de omvang van het misbruik van macht weten wij weinig af. Van tijd tot tijd worden we opgeschrikt door berichten van de betrokkenheid van vooraanstaanden, zoals de beweerde betrokkenheid van Prins Bernhard bij de Lockheed steekpenningen affaire, maar het blijkt daarbij steeds om incidenten te gaan. (Rapport Commissie van drie, 1976.)

Wel zijn er gegevens over economische delicten voorhanden en wel is er een schatting van de commissie Bijsterveld voorhanden over aard en omvang van belastingfraude, maar wij hebben geen zicht op welke vormen van misbruik van macht in welke mate voorkomen. Evenmin als wij weten in welke mate toppen van organi-



aties bij misbruik betrokken zijn.

Hebben wij ons in de vorige paragraaf gevraagd hoe de wetgeving en informele normering m.b.t. diverse vormen van misbruik zich heeft ontwikkeld, in deze paragraaf staan wij stil bij de handhaving van deze normen. Wij zullen daarbij nog geen aandacht schenken aan de moeilijkheden die bij opsporing en handhaving een rol spelen maar ons voorlopig concentreren op dat wat typerend is.

Allereerst valt dan op, dat binnen ons algemene opsporingsapparaat vrijwel iedere specialisatie in strafbaar gesteld misbruik van macht afwezig is. Er zijn geen afdelingen die zich bezighouden met politieke of economische delicten en er zijn geen specialisten die hun activiteiten richten op machtscentra. De politie is — voor wat betreft de opsporing — georganiseerd rond en gespecialiseerd in de traditionele vormen van criminaliteit. De opsporing van milieudelicten vormt hier een uitzondering, zij het dat hier pas van een beginnende specialisatie sprake is die met andere diensten dan de politie wordt gedeeld. Wanneer wij naar de opsporing van economische delicten kijken vinden wij een aanzienlijke specialisatie. Groeneweg en Hallema komen tot een tiental gespecialiseerde diensten waarvan waarschijnlijk de fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst en de loontechnische dienst de meest bekende zijn. (N. Groeneweg en A. Hallema, 1976). Deze diensten vallen voor wat betreft de taakuitvoering onder de ministeries die belast zijn met de uitvoering van de wetten waarvoor de gespecialiseerde opsporingsdienst is opgericht.

Het voor ons belangrijkste probleem is, dat ook bij de meeste gespecialiseerde diensten doorgaans de expertise en ook de mankracht ontbreekt om machtsmisbruik in zijn meer gecompliceerde vormen op te sporen en te koppelen aan besluitvorming in de top van een organisatie. Pogingen om bouwfraudes op het spoor te komen vragen langdurige inzet van teams waarin politie, f.i.o.d. en loontechnische dienst te zamen deelnemen en waarin extra administratieve en accountantsexpertise onontbeerlijk is. Overigens wordt door de bepaling in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht dat rechtspersonen, vennootschappen andere verenigingen van personen en doelvermogens

strafbare feiten kunnen begaan, in een aantal gevallen de noodzaak om in het opsporingsonderzoek de verantwoordelijkheid van de leiding van een bedrijf vast te stellen, opgeheven. Om effectiviteitsredenen hoeft de vraag naar machtsmisbruik niet beantwoord te worden. Zoals we al eerder vermeldden, bestaat voor de vervolging en ook voor de berechting een gespecialiseerde instantie ter beschikking.

Is in de gespecialiseerde opsporing en vervolging op economisch gebied nog enige samenhang te ontdekken, de opsporing van politiek machtsmisbruik vertoont een veel verbrokkelde beeld.

De vervolging van misbruik van politieke macht is in onze wetgeving, althans voor een deel van de ambtsdragers (kamerleden, ministers, commissarissen der koningin en leden van de Raad van State) apart geregeld. Hier geldt een aparte procedure waarbij de procureur-generaal bij de Hoge Raad de vervolgende instantie is. Deze aparte procedure is destijds vooral ingesteld om ambtsdragers te beschermen tegen op politieke afkeer berustende vervolgingen (Bos, 1976). Mocht dit argument in het begin van de vorige eeuw gegolden hebben, nu is dat t.a.v. de genoemde groep zeker niet meer het geval. Wat over blijft is een extra bescherming tegen vervolging.

Hoe de opsporingsbevoegdheid ligt, is niet geheel duidelijk. Waarschijnlijk is ook ten aanzien daarvan dezelfde p.g. de aangewezen instantie. In ieder geval is van een gespecialiseerd opsporingsapparaat voor deze groep delicten geen sprake (Bos, 1976).

Een dergelijke specialisatie is wel aanwijsbaar bij de rijksrechercheurs die toegevoegd zijn aan de procureurs-generaal bij de gerechtshoven. Een deel van de taak van deze groepen bestaat uit het doen van onderzoeken naar vermeende misdragingen van diverse ambtsdragers. Ook hier geldt als rechtvaardiging voor de aparte behandeling, dat de kwetsbaarheid van functionarissen als burgemeester, wethouders, gedeputeerden e.d. een extra zorgvuldigheid bij onderzoek en besluitvorming over vervolging rechtvaardigt.

De specialisatie van wetgeving en van opsporings- en vervolgingsinstanties op politiek machtsmisbruik is, zo mogen wij concluderen,

slechts in zeer beperkte mate aanwezig. Daarmee is niet het gehele beeld geschetst. Naast de strafrechtelijke mogelijkheden kunnen we twee niet strafrechtelijke naspeuringsmogelijkheden aangeven. De eerste is de enquêtecommissie van de Tweede Kamer, de tweede de commissie van onderzoek.

Die instelling van een enquêtecommissie is een zwaar wapen om een onderzoek te beginnen. Het kan gezien worden als een mogelijke vóórfase van een strafrechtelijk onderzoek.

De enquête die werd gehouden naar het beleid van de regering in Londen gedurende de Tweede Wereldoorlog had oorspronkelijk een tweeledig doel: vaststelling en beoordeling van het beleid én nagaan of er mogelijk sprake was van strafbare feiten.

Een tweede vorm is de onafhankelijke commissie van onderzoek. Dergelijke commissies zijn recentelijk ingesteld om de vermeende betrokkenheid van Prins Bernhard bij de Lockheed affaire te onderzoeken en om na te gaan in hoeverre kamerleden en ministers koopsompolissen hadden afgesloten en zo kort vóór de wijziging van de fiscale regeling waardoor met deze polissen grote financiële voordelen konden worden gehaald. (Rapport Commissie van drie, 1976, Rapport van de Commissie Koopsompolissen, 1978.)

20

Het voordeel van een onpartijdige commissie van onderzoek is, naast de onpartijdigheid, de deskundigheid en het feit dat de kamerleder niet nog extra worden belast door een lidmaatschap van een enquêtecommissie.

De niet strafrechtelijke naspeuring biedt de mogelijkheid om vermeend misbruik te onderzoeken zonder daaraan meteen de veelal pijnlijke strafrechtelijke consequenties te verbinder. Een laatste wijze van niet strafrechtelijke, norm handhaving die én misbruik van politieke macht én van economische macht te lijf gaat, is de onderzoeksjournalistiek. Deze journalistiek die vooral in de Verenigde Staten sterk is ontwikkeld en daar de val van Nixon mede heeft bewerkstelligd is de laatste jaren ook in Nederland opgekomen. Voorbeelden zijn te vinden in-publikaties als 'De Zwolsman Connection' en 'Het Nollen Syndicaat' in Vrij Nederland, en de onthullingen over koopsompolissen in het Parool.

Welke conclusies kunnen wij trekken uit de vergelijking tussen de verschillende wijzen van normhandhaving.

a. Voor de handhaving van economische wetgeving zijn gespecialiseerde diensten ingesteld die een min of meer voortdurend toezicht houden. Opsporing van delicten die politiek machtsmisbruik inhouden geschiedt op ad hoc basis.

b. Opsporing van misbruik van economische macht richt zich meer op organisaties en minder op degenen die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming. Opsporing van misbruik van politieke macht richt zich op de vaststelling van de individuele verantwoordelijkheid.

c. Opsporing van misbruik van economische macht is opsporingsonderzoek. Gaat het om politiek machtsmisbruik dan is er veelal sprake van een voorfase.

### **Handicaps bij de opsporing**

Wij hebben ons tot nu toe niet beziggehouden met de moeilijkheden die zich voor kunnen doen bij de pogingen om strafbare feiten die (volgens de legale definitie dus) het misbruik van macht uitmaken, op te sporen. Wij besteden kort aandacht aan deze handicaps.

#### *a. Misbruik van politieke macht*

Opsporingsambtenaren zijn overheidsdienaren. Zij zijn ondergeschikt aan hoger gezag. Dit maakt hen op twee manieren kwetsbaar bij onderzoeken tegen politiek machtsmisbruik. Om te beginnen kan hun vrijheid om te onderzoeken wat hun goeddunkt en in de mate waarin zij dat nodig vinden worden beperkt door aanwijzingen van hogerhand. In de tweede plaats is het mogelijk, dat opsporingsambtenaren naderhand last krijgen van hun opsporingsactiviteiten; verwijten over hun ijver en enthousiasme, overplaatsing naar onaantrekkelijke diensten vormen de meest voor de hand liggende — en niet te voorkomen — mogelijkheden. Opsporingsambtenaren staan voor dit soort onderzoek niet in de rij en bijzondere voorzieningen die de onderzoekers beschermen zijn dan ook op hun plaats.

Een tweede probleem is, dat de resultaten van opsporingsonderzoek de politieke machtsverhoudingen kunnen beïnvloeden. Schandalen

waarbij politieke leiders zijn betrokken leveren doorgaans geen stemmenwinst op voor de desbetreffende politieke partij. De resultaten van opsporingsonderzoek dienen niet alleen de gerechtigheid, doch ook in een aantal gevallen het politieke bedrijf. Daar heersen andere wetten dan in het opsporingsonderzoek en daar worden andere vaardigheden gevraagd dan die van de politie.

Een derde probleem waarmee de opsporing wordt geconfronteerd is niet specifiek voor politieke criminaliteit. Het is het probleem van de ontdekking. Veel van het misbruik valt onder de categorie van de *victimless crime*. Er zijn dan geen aanwijsbaar benadeelden, het misbruik is slechts aan enkelen bekend en niemand heeft belang bij de ontdekking van het misbruik. Bij dit type misbruik kan men ook de 'cover-up' aantreffen: de poging om opsporing te bemoeilijken of op een verkeerd spoor te zetten.

22

#### *b. Misbruik van economische macht*

Over de handicaps bij de opsporing van misbruik van politieke macht bestaat — voorzover ons bekend — nauwelijks literatuur; over dergelijke handicaps m.b.t. economisch machtsmisbruik is wel literatuur voorhanden. Enkele voorbeelden daarvan zijn elders in deze uitgave opgenomen.

Er zijn hier drie typen handicaps: expertise problemen; internationaal misbruik en de combinatie van economisch en politiek machtsmisbruik. Het eerste probleem is de benodigde expertise. Voor de opsporing van een aantal gevallen van misbruik is een hoogwaardige deskundigheid nodig. Zonder belastingdeskundigen, accountants, chemici, deskundigen op het gebied van kartelwetgeving, in- en exportregulering van de E.E.G. om maar enkele voorbeelden te noemen, kom je niet ver in de betrokken regelingsgebieden. Een aantal overheidsinstanties heeft deze deskundigheid in huis. Alleen is ze niet, of met grote moeite en dan nog tijdelijk beschikbaar voor opsporingsonderzoek. Vaak is de expertise binnen een bedrijf dat voorwerp is van een opsporingsonderzoek groter dan die binnen het opsporingsteam. Diezelfde situatie treft men ook aan in de vervolgings- en de berechtingsfase. Grote bedrij-

ven beschikken over gespecialiseerde juristen die processen ten minste tot een tijdrovende en dure zaak maken. (Kinchington, 1980).

Niet alleen de kwaliteit van de opsporing, ook de omvang ervan maakt de opsporing tot een uiterst moeizaam en langdurig karwei. Vooral wanneer bewijs moet worden gevonden in de administratie van een of meerdere bedrijven kunnen onderzoeken zich tot meer dan een jaar uitstrekken; of zelfs slaagt men er niet in voldoende bewijs te verzamelen.

Een tweede handicap die wij behandelen wordt gevormd door de internationale maatschappijen. De economische criminaliteit van dergelijke maatschappijen is nauwelijks op te sporen. Opsporing raakt het spoor bijster; niet alleen door de beperking van de landsgrenzen, maar ook door verschillen in wetgeving, gebrekkige samenwerking tussen opsporingsinstanties van verschillende landen en een voortdurende informatie-achterstand van de opsporingsinstantie op de multinational. (Tiedemann, 1979).

Een laatste probleem bij de opsporing is het samengaan van economisch en politiek misbruik. Omkoping van politici t.b.v. het verkrijgen van contacten is daarvan een bekend voorbeeld. De moeilijkheid voor de opsporing is de combinatie van de hiervoor aangehaalde problemen uit het politieke en het economische veld. Dit misbruik is uiterst moeilijk op te sporen.

### **Slotbeschouwing**

Nog steeds is de vraag naar de omvang van misbruik van politieke en economische macht niet beantwoord. Of je de effectiviteit van de opsporing in dit beeld moet vergroten hangt nauw met het antwoord op die vraag samen. Onze suggesties om tot effectiviteitsvergroting te geraken hangen derhalve ietwat in de lucht. Heel misschien is effectiviteitsvergroting totaal niet noodzakelijk.

Overigens — hoewel wij de term opsporing gebruikten — bestrijken wij in deze paragraaf een breder gebied. Het gaat ons om de beheersing van het misbruik en die beheersing kan ook op andere manieren dan via opsporing tot stand komen.

Mogelijk is zelfs de weg van de verbeterde opsporing niet de beste weg. De handicaps van

het opsporingsonderzoek zijn niet gering en maar zeer ten dele te ondervangen. Bovendien is het eindpunt van de politieke en justitiële weg het vonnis en de bijbehorende bestraffing. Er zijn auteurs die op goede gronden deze weg verwerpen. Zij stellen dat er een alternatief is, dat veel effectiever is dan de juridische weg. Dit alternatief heet publiciteit. Publiciteit werkt in op het misbruik van politieke macht via politieke achterbannen van partijen en via vertegenwoordigende lichamen. Het werkt in op misbruik van economische macht via de klanten. De dreigende sanctie voor politiek machtsmisbruik is dan verlies of vermindering van politieke macht, en die voor economisch machtsmisbruik vermindering van winst of verliezen. Publiciteit treft dus de desbetreffende instanties op hun meest gevoelige punt. (Braithwaite, 1980).

24

Welke wegen staan open om tot publiciteit te geraken. Dat zijn er veel. Wij noemen enkele mogelijkheden op de twee velden van misbruik. Op politiek gebied is de onafhankelijke commissie van onderzoek met publiciteitsplicht een goed middel gebleken om onderzoek en publiciteit te koppelen. De onderzoeksjournalistiek kan hier een goede aanvulling vormen, zij het dat de journalistieke onthullingen over de koopsompolissen sterk overdreven bleken en wij dus in ons land niet zulke sterke voorbeelden hebben om op terug te vallen als bijvoorbeeld de Verenigde Staten.

Ten aanzien van bedrijven is waarschijnlijk winst te boeken via ontwikkelingen van consumenten, organisaties en vakbonden. Ook hier kan de rol van de onderzoeksjournalistiek groeien.

De benadrukking van publiciteit betekent niet dat op het justitiële pad geen verbeteringen mogelijk zijn.

De verbeteringen daar moeten vooral gezocht worden in de vergroting van de expertise van opsporingsinstanties en de verbetering van de coördinatie tussen de diverse diensten. Vele vormen van vooral strafbaar economisch machtsmisbruik kunnen niet worden opgespoord door versnippering en gebrek aan gespecialiseerde mankracht. Daarbij moet worden opgemerkt dat ook in de huidige situatie de

bereidheid om schaarse mankracht aan de zeer arbeidsintensieve onderzoeken te zetten, niet overal even groot is. Verder valt verbetering te verwachten van de afstemming van de wetgeving van diverse landen op elkaar. Gezien de moeite die een dergelijke afstemming kost, is hier op korte termijn geen soelaas te verwachten.

Ongelijkheid van macht is de belangrijkste voorwaarde voor èn machtsuitoefening èn voor het bestaan van machtsmisbruik.

Gebruik en misbruik van macht liggen soms ook niet ver van elkaar. Sommige doelen kunnen in de ogen van belanghebbende soms middelen heiligen. Machtsmisbruik is waarschijnlijk altijd de slechte metgezel van machts- en gezagsuitoefening. Het is zaak dat misbruik zo veel mogelijk te beperken; uitroeien zal onmogelijk zijn.

5 **Bos, J. T. K.** Vervolging en opsporing door de P.-G.

Nederlands Juristenblad, nr. 18, 1 mei 1976, blz. 589–596.

**Braithwaite, J.** Crime and the abuse of power in the international perspective.

In: Braithwaite, J. and B. R. Kinchington.

Crime and the abuse of power: offences and offenders beyond the reach of the law?

Australian discussion paper topic 3; sixth united nation congress on the prevention of crime and the treatment of offenders, 1980.

**Clinard, M. B. and C. Yaeger.** Illicit corporate behavior.

Washington, DC, National Institute of Criminal Justice and Law Enforcement, 1979.

**Groeneweg, N. en A. Hallema.** Van nachtwacht tot computermacht; vijftig eeuwen politie en justitie.

Zaltbommel, Europese bibliotheek, 1976.

**Hoeven, P. J. A. ter.** De staat als waarborg voor het maatschappelijk evenwicht.

In: Democratie en sociaal onderzoek; onder red. van H. A. Becker. Utrecht, 1966.

**Huidekoper, P. A.** Hantering van het economisch strafrecht in Nederland. Deventer, Kluwer, 1975.

**Kinchington, B. R.** The detection, investigation and prosecution of corporate crime.



In: Braithwaite, J. and B. R. Kinchington. Crime and the abuse of power: offences and offenders beyond the reach of the law? Australian discussion paper, topic 3; sixth united nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders, 1980.

**Merton, R. K.** Social Theory and Social Structure. Glencoe, III, Free Press, 1957.

**Mulder, A.** Commentaar op de Wet op de economische delicten. Zwolle, Tjeenk Willink, 1970.

**Rapport commissie van drie.** 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

**Rapport van de commissie koopsompolissen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal; over het in bezit hebben of bezeten hebben van z.g. koopsompolissen door bewindslieden en leden van de Tweede Kamer.** Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14 983 nr. 5.

**Sutherland, H.** White Collar Crime. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1949, p. 240.

**Tiedemann, K.** Multinationale Unternehmen und Strafrecht. Köln enz., Heymans, 1979.

**United nations.** Crime and the abuse of power: offences and offenders beyond the reach of the law? United nations, 1980. Working paper prepared by the secretariat; sixth united nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders.

**United Nations General Assembly.** Report of the Asia and Pacific Regional Preparatory Meeting on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. Manilla, 1978.

# Corruptie en politieke ontwikkeling

## Een kosten-baten analyse\*

door J. S. Nye

### I. De bestudering van corruptie in onderontwikkelde landen

Volgens sommigen is corruptie inherent aan elke regeringsvorm. Toch krijgt het verschijnsel bijzonder weinig aandacht bij de bestudering van regeringsvormen. Bij het bestuderen van het verschijnsel corruptie ontstaat al gauw de neiging tot moraliseren. Het is bovendien een onderwerp waarbij de belangen van de politicus en die van de politieke wetenschapper gemakkelijk met elkaar zullen botsen.

Een coup in een onderontwikkeld land wordt meestal gerechtvaardigd op grond van het corrupte karakter van het vorige regime. Meestal klopt dit ook wel. Aan waarnemers ontlokt dit nogal eens de uiterst moralistische reactie, dat corruptie een afkeurenswaardige zaak is. Weer anderen waarschuwen voor een al te moralistische benadering, waarbij we onze mening over oorzaken van een coup te zeer baseren op rationalisaties achteraf. Ook moeten we ons er voor hoeden de sociale gevolgen van een handelwijze af te meten aan de motieven van degenen die deze ten uitvoer brengen. Onder bepaalde omstandigheden kan een privé-ondeugd tot publiek voordeel leiden. Al met al heeft corruptie, zowel in Amerika als in Rusland, waarschijnlijk een positieve rol gespeeld bij de economische ontwikkeling. Wat de politieke ontwikkeling van Engeland en Amerika betreft waren op zijn minst twee belangrijke aspecten daarvan op corruptie gebaseerd: de invoering van het parlementaire stelsel in de 18de eeuw en de integratie van miljoenen immigranten in de 19de eeuw.

Het is niet zozeer de bedoeling van dit artikel

\*Dit is een verkorte weergave van: Corruption and political development: a cost-benefit analysis. In: American Political Science Review, 1967, nr. 2, blz. 417-427.

om de verschillen in visie van moralisten en revisionisten over de invloed van corruptie op de ontwikkeling van een land tegenover elkaar te zetten, als wel om een vruchtbaarder discussie over dit onderwerp op gang te brengen. Hoewel het ons hier om de *effecten* van corruptie gaat, moeten we toch ook iets zeggen over de oorzaken ervan. Anders zou de indruk gewekt kunnen worden, dat dit verschijnsel een uniek probleem is van Afro-Aziatische-Latijns Amerikaanse landen. We gaan er van uit, dat er niet zoiets bestaat als een Europees of Amerikaans moreel monopolie. Toch treffen we het gedrag, dat we als corrupt betitelen, door tal van oorzaken meer in onderontwikkelde landen aan: grote verschillen tussen rijk en arm, het politieke ambt als voornaamste middel om rijk te worden, veranderende zeden waardoor conflict wordt opgeroepen, een ontoereikend uitvoerend apparaat, het ontbreken van een krachtig nationaal gemeenschapsgevoel. Afgezien van de oorzaken, zijn de omstandigheden in onderontwikkelde landen echter zodanig, dat corruptie er anders zal uitwerken dan in de meer ontwikkelde landen.

In dit artikel zullen hypothesen ontwikkeld worden aangaande de kosten en baten die corruptie voor de ontwikkeling oplevert. Daartoe dienen eerst enkele definities gegeven te worden. Onder *politieke ontwikkeling* wordt hier verstaan: het toenemend of afnemend vermogen van een regeringsvorm om haar legitimiteit in de loop van de tijd te handhaven of te versterken. Het voordeel van deze definitie is, dat zij ons in staat stelt om ontwikkeling te zien als een evenwicht in beweging. Alle problemen zijn er echter niet mee opgelost. Er blijven verschillen van mening mogelijk over evaluatie en de legitimiteit daarvan en welke maatstaven we daarbij aanleggen (nationale integratie, bestuurlijk vermogen, institutionalisering?) alsook over wat er nu precies onder lange en korte termijn verstaan moet worden. We moeten er dus steeds op bedacht blijven, dat we met politieke ontwikkeling niet telkens wat anders bedoelen.

Dan het begrip *corruptie*. Wij spreken hier van corruptie, als men zich omwille van privébelangen anders gedraagt dan op grond van de

formele verplichtingen van een openbare functie verwacht wordt. Hierbij denken we aan zaken als omkoperij, nepotisme en verduistering. Ook deze definitie levert beperkingen op. Vele gedragingen, die als een overtreding van morele normen gezien kunnen worden, vallen erbuiten. Zij laat verder buiten beschouwing, of het betreffende gedrag in het algemeen belang is. Bovendien komt er niet in tot uiting of het gedrag ook in niet-westerse ogen als corrupt geldt. Ondanks alle beperkingen zijn we met deze definitie in staat om dat specifieke gedrag te onderscheiden wat we volgens onze Westerse maatstaven corrupt noemen, waarna we kunnen nagaan welke uitwerking dit specifieke gedrag in verschillende omstandigheden heeft.

## II. Mogelijke baten en kosten

Men kan stellen, dat corruptie de politieke ontwikkeling ten gunste kan beïnvloeden door bij te dragen aan de oplossing van drie belangrijke problemen.

*1. De economische ontwikkeling* Deze is over het algemeen onontbeerlijk, wil men een wettige basis kunnen handhaven ten overstaan van sociale verandering. Als de economische ontwikkeling nu door corruptie gestimuleerd wordt, dan zal dit tevens een gunstige uitwerking hebben op de politieke ontwikkeling. We onderscheiden in grote lijnen drie manieren waarop dit kan gebeuren:

a) Kapitaalvorming: Als er weinig particulier geldbezit is en de regering geen kans ziet om openlijk belastinggelden te innen van boeren of arbeiders, dan kan corruptie een belangrijke bron van kapitaalvorming zijn. De vraag, waar het dan om gaat is, of het betreffende geld ten nutte gemaakt wordt van de economische ontwikkeling.

b) Afzwakking van de bureaucratie: In veel nieuwe landen bestaat grote weerstand tegen het winstprincipe dat daar vaak met imperialisme wordt geassocieerd, en daarmee tegen het marktmechanisme. Corruptie wordt dan gebruikt om de scherpe kantjes af te halen van ideologisch bepaalde economische instrumenten, die niet ten volle geschikt zijn voor de betreffende landen. Dit blijkt vaak onvermij-

delijk, gegeven het feit dat het bestuur in de nieuwe staten meestal gebrekkig functioneert.

c) Ondernemerschap en prikkels: Volgens Schumpeter speelt de ondernemer een vitale rol bij de economische groei. Als hij daarin gelijk heeft en als er in een land ideologische weerstanden bestaan tegen privéwinsten, dan kan corruptie één van de middelen zijn om deze factor toch te benutten. (Voortrekken van sommige etnische minderheden die een gave hebben voor het ondernemerschap).

2. *Integratie binnen het land* Politieke ontwikkeling is alleen dan mogelijk, als er sprake is van een zekere integratie binnen een land.

30

a) Integratie van de elite: Corruptie kan een middel zijn om binnen een heersende elite scheidslijnen te overbruggen, die anders in destructieve conflicten zouden kunnen resulteren. Zo kunnen de groepen die zich vooral op macht beroepen en die welke zich op rijkdom beroepen tot elkaar gebracht worden. Ook kan zo bij een snelle opeenvolging van leiders een nieuwe elite soepeler geïntegreerd worden binnen de bestaande elite.

b) Integratie van niet-elitaire groeperingen: Corruptie kan de overgang van een traditioneel leefpatroon naar een meer modern vergemakkelijken. Een milde vorm van corruptie kan de relatie tussen officiële gezagsdragers en de gewone mensen soepeler maken. Hierbij dient aangetekend te worden, dat wat integrerend werkt voor de ene groep, soms een desintegrerend effect heeft voor de andere groep. Ontstaan er schandalen rondom corruptie, dan kan dat een versterkende werking hebben op een waardensysteem als geheel.

3. *De kracht van de regering* De politieke structuur van veel nieuwe staten functioneert vaak matig, doordat de nieuwe instituties nog zwak zijn en de macht vaak over het hele land versnipperd is. Bovendien is de macht vaak weinig elastisch, d.w.z. verandert niet makkelijk mee bij een wijziging van persoon of situatie. Leiders van dergelijke landen zullen prikkels van uiteenlopende aard moeten toedienen, willen zij hun macht behouden. Dit kunnen ook prikkels van corrupte aard zijn. Hecht men grote waarde aan ideële prikkels, dan zal men corrup-

tie volledig afwijzen. Is dit niet het geval, dan kan men ook positieve aspecten aan de uitwerking van corruptie onderkennen.

Betwist men de mogelijk positieve uitwerking van corruptie, dan kan men stellen dat corruptie een oplossing van elk van de drie gegeven probleemgebieden in de weg staat. Volgens deze redeneerwijze houdt corruptie in: economische verspilling, politieke destabilisering en ondermijning van de regering.

*1. Verspilling van middelen* Corruptie kan de economische ontwikkeling in de weg staan of er een sociaal ongewenste richting aan geven.

a) Afvloeien van kapitaal: Als het d.m.v. corruptie verzamelde kapitaal wegvloeit naar Zwitserse banken, dan betekent dit puur verlies voor het land in kwestie.

b) Verkeerde investeringen: Het kan gebeuren, dat er in de verkeerde sectoren investeringen gedaan worden, omdat de beleidsbeslissingen niet zozeer gebaseerd zijn op economische overwegingen maar meer op de overweging waar men de meeste privé-winsten kan behalen (door corruptie).

c) Verspilling van vakkundigheid: Ontwikkelingsplannen zullen aanzienlijk vertraagd worden, als de politieke elite van een land zich er vooral om bekommert, hoe zij zich met corrupte middelen kan verrijken.

d) Het verspelen van ontwikkelingshulp wanneer corruptie de afkeer opwekt van donorlanden.

*2. Instabiliteit* Doordat corruptie de legitimiteit van een politieke structuur ondermijnt, kan zij de instabiliteit en mogelijk zelfs de desintegratie doen toenemen. Het is echter niet duidelijk, of instabiliteit de politieke ontwikkeling altijd schaadt.

*3. Vermindering van de regeerkracht*

a) Vermindering van de bestuurlijke kracht: Corruptie kan leiden tot de vervreemding van capabele ambtenaren, zodat deze zich uit hun functie terugtrekken, of zelfs het land verlaten. Dit kan weer met zich meebrengen dat bepaalde regeringsprogramma's niet of slechts moeizaam uitgevoerd worden.

b) Verlies aan legitimiteit: Dit aspect moeten we in termen van groepen bezien. Wat voor een student gerechtvaardigd is, is dat nog niet voor een traditioneel ingesteld man.

### III. Waarschijnlijkheden

Tot nog toe hebben we het steeds gehad over de *mogelijke* baten en kosten van corruptie. Nu is het moment gekomen om hypothesen te ontwikkelen m.b.t. de *kans* dat eventuele baten zullen opwegen tegen de kosten. Algemeen gesproken zal deze kans van drie omstandigheden afhangen:

1) De aanwezigheid van een tolerante cultuur en dominante groeperingen die tolerant staan tegenover corruptie. Niet alleen de algemene houding tegenover corruptie is relevant, ook de verschillen in houding binnen één land spelen een rol. In het traditionele leefpatroon verankerde delen van de bevolking hebben in sommige landen vaak minder moeite met corruptie dan mensen die zijn opgenomen in een moderner leefpatroon.

2) De mate van veiligheid voor de elite die zich met de corruptie inlaat. Voelt de betreffende elite zich weinig zeker van zijn zaak, dan zal het kapitaal dat deze zich weet te verwerven grotendeels naar het buitenland verdwijnen.

3) De controle die uitgeoefend kan worden op het corrupte gedrag en de grenzen die er aan gesteld kunnen worden vanuit samenleving en instituties. Dit kunnen we vergelijken met de gunstige invloed van een beperkte inflatie op de economische groei.

Kijken we naar de situatie waarin de meeste ontwikkelingslanden zich bevinden, dan kunnen we wel stellen dat bovengenoemde drie omstandigheden zeker niet algemeen zullen voorkomen. De kans dat kosten tegen de baten zullen opwegen is dus niet erg groot. Maar toch is het nu ook niet zo, dat de moralisten dus meer gelijk hebben. We moeten de zaak wat minder in zijn algemeenheid beschouwen. Wanneer ook al blijkt corruptie niet het goede middel te zijn om ontwikkelingsproblemen in het algemeen op te lossen, toch kan het wel eens het enige middel voor de oplossing van een bepaald probleem zijn. We moeten dus onderscheiden welke rol de verschillende soorten corruptie

spelen in relatie tot de verschillende soorten ontwikkelingsproblemen.

Daartoe hebben we onze gegevens in een schema ondergebracht. Daarin worden drie vormen van corruptie (A, B en C) afgezet tegen drie soorten ontwikkelingsproblemen (economische ontwikkelingen, nationale integratie en de kracht van de regering), zowel onder gunstige als onder ongunstige omstandigheden.

### A. Niveau van de begunstigde categorie

Werkt corruptie gunstiger uit als het in de bovenlaag voorkomt, dan wanneer het vooral een verschijnsel is van de maatschappelijke onderlaag? In ons schema komt het beeld naar voren dat onder ongunstige omstandigheden corruptie op geen van beide niveaus een algemene gunstige uitwerking heeft. Wel kan corruptie in de bovenlaag de bestuurlijke macht enigszins versterken. Onder gunstige omstandigheden kan corruptie in de bovenlaag een positieve invloed hebben, maar corruptie in de onderlaag waarschijnlijk niet.

De redenering op de verschillende punten luidt als volgt:

a. *Kapitaal*: het geld dat in de lagere kringen d.m.v. corruptie verkregen wordt, zal eerder de consumptie dan de kapitaalvorming doen toenemen. Het laatste zal eerder een gevolg zijn van corruptie in de bovenlaag. Zijn de omstandigheden gunstig, dan zal dit kapitaal eerder productief geïnvesteerd worden.

b. *Bureaucratie*: of een bureaucratie soepel functioneert dan wel moeizaam, lijkt meer door andere factoren bepaald te worden dan door corruptie.

c. *Vakkundigheid*: corruptie in de bovenlaag leidt waarschijnlijk tot een beter benutten van vakkundigheid dan dat deze er door onbenut blijft. Maar dan moet deze vakkundigheid wel in voldoende mate voorhanden zijn. De macht van de lagere kringen is beperkt. Hier zal corruptie dan ook niet leiden tot een beter benutten van vakkundigheid.

d. *Integratie van de elite*: corruptie op hoog niveau zal onder ongunstige omstandigheden eerder verdeeldheid dan verbondenheid bewerkstelligen. Onder gunstige omstandigheden kan de verbondenheid wat sterker worden.



e. *Integratie van de niet-elitaire groeperingen*: onder ongunstige omstandigheden zullen beide vormen van corruptie eerder gevoelens van vervreemding oproepen dan die van identificatie bevorderen. Onder gunstige omstandigheden kan van corruptie onder de lagere kringen een humaniserende werking op de bevolking uitgaan. Voor de corruptie op hoog niveau is deze relatie minder duidelijk omdat er daarbij in mindere mate rechtstreeks contact met de bevolking is.

f. *Effectiviteit*: corruptie op laag niveau versnipperd de macht. Het regeringsapparaat reageert er minder adequaat door. Op hoog niveau weegt het voordeel van mogelijke gedragsbeïnvloeding van de machthebbers wel op tegen het verlies aan efficiency, zelfs onder ongunstige omstandigheden.

g. *Legitimiteit*: of deze versterkt dan wel ondermijnd wordt door corruptie, hangt meer van gunstige omstandigheden af dan van het niveau waarop de corruptie zich afspeelt. Veel hangt daarbij af van een andere factor, de zichtbaarheid van het corrupte gedrag.

34

## **B. Aard van de bij corruptie gebruikte prikkels**

Een ander onderscheid, dat men in vormen van corruptie kan aanbrengen, is gebaseerd op de aard van de prikkels waarvan gebruik wordt gemaakt. In hoeverre zijn deze bijvoorbeeld een weerspiegeling van de waarden van de traditionele, oorspronkelijke samenleving of van het in het meer moderne leefpatroon opgenomen deel van de bevolking? Voor de een is bijvoorbeeld het verlenen van status zeer aanvaardbaar, voor de ander is geld aantrekkelijker.

a. *Kapitaal*: financiële prikkels bevorderen de kapitaalvorming. Onder gunstige omstandigheden zal dit binnenslands geïnvesteerd worden en zal de uitwerking dus positief zijn. Prikkels in traditionele zin (bijvoorbeeld statusverhoging) werken geen kapitaalvorming in de hand, maar hebben waarschijnlijk ook weinig invloed op de kapitaalvlucht.

b. *Bureaucratie*: de relatie hiermee blijft onduidelijk.

c. *Vakkundigheid*: is er sprake van onbenutte vakkundigheid, dan zullen financiële prikkels het toetreden tot machtsposities bevorderen.

Traditionele prikkels hebben juist het omgekeerde effect.

d. *Integratie van de elite*: onder ongunstige omstandigheden werken beide soorten van prikkels verdeeldheid in de hand. Onder gunstige omstandigheden zullen financiële prikkels de integratie bevorderen. Prikkels in traditionele zin daarentegen zullen de etnische scheidslijnen binnen de elite in stand houden en benadrukken.

e. *Integratie van de niet-elitaire groeperingen*: of financiële prikkels de identificatie dan wel de vervreemding bevorderen, hangt duidelijk samen met de politieke omstandigheden. Het effect van traditionele prikkels loopt vermoedelijk uiteen van positief tot negatief al naar gelang de soort waarden die in het betreffende land de boventoon voeren.

f. *Effectiviteit*: financiële prikkels geven een regering waarschijnlijk meer kans op machtsuitbreiding dan de prikkels in traditionele zin.

g. *Legitimiteit*: onder ongunstige omstandigheden zijn de kosten van beide soorten van prikkels waarschijnlijk hoger dan de baten. Hoe de uitwerking onder gunstige omstandigheden zal zijn, hangt sterk samen met de al eerder genoemde heersende waarden in een samenleving.

### C. Mate van afwijking

Tenslotte kunnen we corruptie nog onderscheiden naar de mate waarin het corrupte gedrag een afwijking vormt van de formele verplichtingen van een openbaar ambt: wijkt men daarvan sterk af of slechts marginaal? Dit is niet hetzelfde als variatie in de sterkte van de gebruikte prikkel. Een financiële prikkel bijvoorbeeld kan sterk variëren bij gelijk blijvend corrupt gedrag.

a. *Kapitaalvorming*: heeft weinig te maken met de mate van afwijking.

b. *Bureaucratie*: bij marginale afwijkingen van de officiële beroepsrol zal men de geldende criteria weinig geweld hoeven aan te doen en zal de realisering van zaken vergemakkelijkt worden, zelfs onder ongunstige omstandigheden. Grotere afwijkingen zijn wel een slechte zaak: daarbij zal men eerder het redelijke te buiten gaan, onder welke omstandigheden ook.

c. *Vakkundigheid*: het is niet duidelijk hoe afwijking op deze factor inwerkt.

d. *Integratie van de elite*: hierop heeft elke vorm van corruptie onder ongunstige omstandigheden een negatieve invloed. Onder gunstige omstandigheden zal een geringe afwijking weinig schade berokkenen; het effect van meer extreme afwijkingen zal ook van andere factoren afhangen zoals het saamhorigheidsgevoel binnen de elite en de aard van de afwijkingen.

e. *Integratie van de niet-elitaire groeperingen*: onder ongunstige omstandigheden zal, ongeacht de mate van afwijking, corruptie meer tot vervreemding dan tot identificatie leiden. Onder gunstige omstandigheden zullen marginale afwijkingen niet veel vervreemding teweeg brengen. Meer extreme afwijkingen zullen vooral diegenen aanspreken die liever een menselijke, veranderbare dan een onpartijdige of 'rationele' regering hebben.

36

f. *Effectiviteit*: het effect van extreme afwijkingen is niet zo duidelijk. Gaat het om marginale afwijkingen dan zullen de baten waarschijnlijk wel opwegen tegen de kosten.

g. *Legitimiteit*: onder ongunstige omstandigheden zullen beide vormen van corruptie eerder afbreuk doen aan de legitimiteit dan deze versterken. Onder gunstige omstandigheden zal een geringe afwijking minder schade berokkenen dan een extreme. Dit laatste hangt echter wel nauw samen met de positie van de maatschappelijke groepering die meer de nadruk legt op moderne waarden binnen de betreffende samenleving.

#### IV. Conclusie

De verwerking van de gegevens volgens ons schema brengt ons tot de volgende uitspraak over corruptie: waarschijnlijk zijn de nadelen van corruptie in onderontwikkelde landen groter dan de voordelen. Dit geldt niet voor de situaties waarin de corruptie zich op hoog niveau afspeelt, de bevoordelingen vooral in de vorm van geld worden toegekend, en men er weinig voor hoeft af te wijken van de officiële beroepsrol. Ook geldt dit niet voor situaties, waarin alleen met corruptie een belangrijke belemmering voor de ontwikkeling uit de weg geruimd kan worden.

Uit ons schema komt duidelijk naar voren, dat corruptie een oplossing kan vormen voor tal van specifieke ontwikkelingsproblemen. Of dit dan ook de ontwikkeling als geheel ten goede komt, hangt af van het belang van die problemen en van de eventuele aanwezigheid van alternatieven. Als het om specifieke problemen gaat, doet het er ook minder toe of de genoemde omstandigheden wel gunstig zijn.

We beschikken op dit moment echter nog over te weinig informatie om tot andere dan voorlopige conclusies te kunnen komen. Het is vooral onze bedoeling om duidelijk te maken, dat de discussie over de relatie tussen corruptie en ontwikkeling ermee gebaat kan zijn als daarbij dit of een soortgelijk schema gehanteerd wordt. Al naargelang de specifieke aard van gegevens kan zo'n schema veranderd of uitgebreid worden. Zo kunnen specifieke a priori hypothesen van de kant van de moralisten vervangen worden door gefundeerde vooronderstellingen.

# Criminaliteit en machtsmisbruik

## Delicten en delinquenten buiten bereik van de wet.\*

door J. Braithwaite en B. R. Kinchington

Achter de titel van dit artikel gaan tal van gedragingen schuil zoals omkoping, corruptie, kartelvorming, belastingontduiking, deviezen-smokkel, verduistering, oplichting, milieuverontreiniging, ecologisch onverantwoorde ontbossing, de aanplant van niet-resistente gewassen die noodzaakt tot het biologisch evenwicht schadende ziektebestrijding, het exploiteren van autochtonen, drugmisbruik, smokkelarij, terroristische acties, wapenhandel e.d.

38

Een aantal van deze gedragingen is niet in strijd met nationale of internationale wetgeving; hoewel velen deze gedragingen even verwerpelijk zullen achten als de wel bij wet verboden vormen van machtsmisbruik. Het is echter duidelijk dat machtsmisbruik in zijn meest schadelijke gedaante per land verschilt. Bepaalde vormen van machtsmisbruik kunnen dan ook slechts effectief worden bestreden door rekening te houden met de specifieke nationale omstandigheden.

In dit artikel worden enkele algemene conclusies getrokken die zowel de wettige als onwettige vormen van machtsmisbruik betreffen.

De schadelijkheid van de gedragingen zal hierbij geen rol spelen. Specifieke soorten van misbruik worden alleen aangehaald als illustratiemateriaal.

### **Sociale maatschappelijke systemen en machtsmisbruik**

Alle bestaande maatschappelijke systemen kennen spanningen die machtsmisbruik toe-

\*Dit is een verkorte weergave van: *Crime and the abuse of power: offences and offenders beyond the reach of law?* (Door Australië ter discussie aangeboden aan het Zesde Congres van de Verenigde Naties over de voorkoming van criminaliteit en de behandeling van delinquenten, 1979).

laten en aanmoedigen. Zo is het kapitalisme gegrond op het principe dat het bedrijfsleven zich laat leiden door winstmaximalisatie en niet door het algemeen belang. In een dergelijk systeem is misbruik van groepen of enkelingen als motief voor winstverhoging dan ook bijna onvermijdelijk.

Zo blijkt uit onderzoek dat mensen die het algemeen belang voorop stellen, in mindere mate slagen in het bedrijfsleven. Voor topposities in die branche worden dan ook vooral zij geselecteerd die macht in de praktijk vanuit de winstoptiek willen en kunnen hanteren. Zo merkte Edwin Schur op over de Amerikaanse maatschappij: 'de neiging de ander tot eigen voordeel te gebruiken is in zekere zin een integrerend deel van ons sociale maatschappelijke systeem'.

Socialistische landen beweren dat met de uitschakeling van het winstprincipe en de daarmee verbonden visie die mensen vooral als koopwaar beschouwt, het criminele misbruik van macht vanzelf verdwijnt. Deze opvatting negeert de ook in die landen bestaande neiging tot misbruik van macht, zoals corruptie onder ambtenaren. In een starre bureaucratie is omkoping vaak onvermijdelijk. Ook socialistische landen kennen dit probleem.

Zowel in kapitalistische als socialistische landen worden maatschappelijke regels overtreden teneinde de gestelde doelen te bereiken. In een kapitalistisch land is dit bijv. een bepaald winstpeil, in een socialistisch land een door de staat nagestreefd produktiepeil. In beide systemen kunnen de voorhanden zijnde juridische middelen daartoe ontoereikend blijken. Men zal dan geneigd zijn zijn toevlucht te nemen tot onwettige middelen. Zowel kapitalistische als socialistische bedrijfsleiders moeten immers prestaties leveren. Machtsmisbruik kan derhalve op twee manieren worden tegengegaan. In de eerste plaats door de prestatiedruk weg te nemen en voorts door het gebruik van onwettige middelen te bemoeilijken.

De eerste oplossing is ongewenst, ook in socialistische landen. Het bedrijfsleven zou zijn efficiency en produktiviteit immers volkomen moeten opofferen. Bovendien kan deze bena-

dering bedrijven nog verder op zichzelf terugwerpen en daarmee van het algemeen belang vervreemden. Dit zou machtsmisbruik niet teniet doen, maar in een andere gedaante later voortbestaan.

Wat betreft de andere oplossing, daarbij kan worden opgemerkt dat organisaties met op het algemeen belang gerichte doelstellingen die desondanks soms hun toevlucht nemen tot onwettige praktijken, te prefereren zijn boven organisaties die slechts het eigen belang als richtsnoer nemen. De meest fundamentele oplossing echter ligt op het ethische vlak. Daartoe zou de gedragslijn bevorderd moeten worden, dat het algemeen belang boven het strikte eigen belang dient te worden gesteld.

Aanpassingen van het economische of wettelijk systeem alleen zijn onvoldoende om machtsmisbruik tegen te gaan. Daarvoor is ook nodig dat in brede lagen van de bevolking dit verschijnsel wordt afgewezen.

40

In dit verband is de 'public citizen', die Ralph Nader in de Verenigde Staten heeft gepropageerd, een voor ieder land bruikbare oplossing. Concreet werkt dit model op verschillende niveaus: werknemers die corrupte en a-sociale praktijken signaleren, consumenten die schadelijke produkten boycotten en vakbonden die milieuverontreinigende projecten 'besmet' verklaren. Samenlevingen met minder corruptie en met burgers die zich mondiger opstellen, vertonen echter geringere maatschappelijke ordening: bij gebrek aan steun in de bevolking krijgen beslissingen van hogerhand slechts papieren betekenis.

Het Ralph Nader-model kan men overigens vaagheid verwijten. Het is nl. nauwelijks te vertalen in een politieke gedragslijn. Dit moge zo zijn, vaststellen kan men echter wel dat in de Verenigde Staten instellingen zoals die van Ralph Nader de macht van het bedrijfsleven meer hebben beknot dan het Ministerie van Justitie. De politieke les hieruit is dat overheidssteun voor dit soort groeperingen, zoals belastingfaciliteiten, subsidies en inzage in overheidsdossiers, op zijn minst dezelfde prioriteit moet hebben als wettelijke maatregelen.

De meer op het ethische vlak liggende oplossing wordt ook van andere zijde gekritiseerd.

Zo wordt gesteld dat het irreëel is iets te bestrijden wat in feite overal ter wereld door de vingers wordt gezien. Sterker, zowel in kapitalistische als in socialistische en ontwikkelingslanden wint de gedachte terrein, dat het bedrijfsleven geen ethische grenzen mogen worden gesteld. Als motief wordt veelal aangevoerd dat het algemeen belang het best gediend is met een op concurrentiebasis bedreven winstmaximalisatie. Milton Friedman is van deze richting een bekende exponent. Socialistische ideologen ontkennen eveneens de noodzaak van een meer ethische benadering. Zij menen dat het scheppen van de materiële voorwaarden voor het ontstaan van de werkelijk humane, socialistische mens, een samenleving zal oproepen waarin automatisch het algemeen belang boven het eigen belang wordt gesteld. Voorzover dit niet gebeurt moet dit, volgens hen, geweten worden aan de laatste sporen van het kapitalistisch tijdperk.

11 Ook in minder ontwikkelde landen is een mentale ommekeer van groot belang. In die landen spelen, zoals bekend, stam- en familiebelangen in de politiek en het zakenleven nog een grote rol.

Samenvattend blijkt elke politieke constellatie – onderontwikkeld, socialistisch of kapitalistisch – uit verschillende motieven belang te hebben bij bestrijding van machtsmisbruik.

### **Ongelijkheid van macht**

Dat een ongelijke machtsverdeling over de verschillende sociale geledingen criminaliteit oproept, zien veel regeringen over het hoofd. Zo is bekend dat armen vanuit hun machteloosheid onevenredig vaak betrokken zijn bij delicten als moord, verkrachting en diefstal. Te weinig macht frustreert, vervreemdt en roept verschillende vormen van criminaliteit op. Teveel macht daarentegen leidt tot corruptie en criminaliteit van een ander soort. Een evenwichtiger machtsverdeling kan er derhalve toe leiden, dat zowel de machtigen als de machtelozen in mindere mate tot criminele handelingen vervallen.

Hoe men macht wil verdelen hangt af van iemands politieke overtuiging. In een socialistisch systeem zal vooral worden gezocht naar meer werknemersinvloed in de bedrijfsleiding.



Het kapitalistisch model zal meer denken aan een effectievere vorm van procesbeheersing, zoals scheiding van verantwoordelijkheden. Beide systemen kunnen overigens tot op zekere hoogte van elkaar leren. Zo kan in kapitalistische landen heel goed een vorm van werknemersparticipatie worden ingevoerd, terwijl socialistisch georganiseerde landen baat zullen hebben bij specifiek tegen machtsmisbruik gerichte methoden van beheer. Of beide benaderingen overigens vruchtbaar kunnen worden gecombineerd is moeilijk in dit bestek aan te geven. Voldoende lijkt de vaststelling dat machtsmisbruik de neiging heeft toe te nemen naarmate de macht bij minder mensen is geconcentreerd. Voor een beter begrip van de vaak zo welig tierende corruptie in ontwikkelingslanden is de meestal schrijnende machtsverdeling in die landen dan ook essentieel.

42

### **Criminaliteit van corporaties en wettelijke controle**

Veel misdrijven waarbij machtsmisbruik een hoofdrol speelt, zijn niet toe te schrijven aan op eigen gezag handelende enkelingen. Vaak zijn daarbij meerdere personen betrokken die handelen namens een organisatie die de status van rechtspersoon heeft. Misdrijven van of namens collectieven moeten daarom ook worden onderscheiden van die van enkelingen. De bestaande wettelijke regelingen in de wereld zijn echter vrijwel alle ontstaan als reactie op daden van individuen en kennen dan ook nauwelijks bepalingen die misdrijven van groepen strafbaar stelt.

Daarnaast is bestraffing gericht op concrete daden en niet op het nalaten daarvan. Het individu wordt nl. niet geacht een sociaal bepaalde algemene verantwoordelijkheid te bezitten: in eigen omgeving kan hij doen wat hij wil, mits anderen daarvan geen nadeel ondervinden. In een grote organisatie is gedrag meestal gebaseerd op het afschuiven van verantwoordelijkheden. Bevoegdheden zijn veelal sterk gespreid, zodat ieder die zich samen met anderen onwettig gedraagt, de schuld hiervan op zijn mededaders kan afschuiven. Iedere individuele dader is dan een losstaand element van een niet-erkennde collectiviteit.

De noodzaak om via ingrijpende wetswijzi-

gingen de ingewikkelde structuren binnen het moderne bedrijfsleven beter te controleren is duidelijk. Maar of wetswijzigingen voldoende zijn de ver doorgevoerde verdeling van bevoegdheden te doorbreken, staat lang niet vast.

De structuur van multinationals is een hoofdstuk apart. In de eerste plaats zijn de nationale dochtermaatschappijen betrekkelijk autonoom in de wijze waarop zij hun doelstellingen trachten te realiseren. Voorts is er vaak een mentaliteitsverschil tussen het administratief ingestelde hoofdkantoor en de produktiemaatschappijen. Zo zal een produktiemaatschappij zich, in tegenstelling tot het hoofdkantoor, nauwelijks zorgen maken over de anti-trustwetgeving. Dit behoort nu eenmaal niet tot de voor hen relevante variabelen. De mogelijkheid dat bepaalde handelingen tot rechtsgedingen kunnen leiden, ligt immers veraf van hun dagelijkse werkelijkheid.

Het hoofdkantoor van een multinational kan men vergelijken met een verzekeringsmakelaar, die de risico's van wetsschendingen juridisch en financieel dekt in de overtuiging dat de kosten worden goedge maakt door de opbrengsten uit onontdekte onregelmatigheden. Op die manier kunnen zelfs de meest omvangrijke wettelijke sancties voorwerp van een kosten-batenanalyse worden.

### **Gespreide verantwoordelijkheid: is er een middel tegen?**

De problemen die voortvloeien uit sterk gespreide verantwoordelijkheden zijn het grootst in hiërarchisch opgebouwde organisaties met een duidelijke bevelsstructuur. Een klassiek voorbeeld is de oorlogsmisdaad, waarbij iedere ondergeschikte zich kan beroepen op het bevel van een meerdere. Tijdens de Vietnam-oorlog trokken radicale tegenstanders deze opvatting zo ver door dat de Amerikaanse president als oorlogsmisdadiger werd aangemerkt. De juistheid daarvan daargelaten, is het duidelijk dat, wie uiteindelijk ook wordt bestraft, iedere uitverkiezing tot dader iets willekeurigs heeft.

Dit probleem kan deels worden ondervangen door vooraf vast te stellen welke schakel in de bevelsstructuur voor bepaalde welomschreven gebeurtenissen verantwoordelijk is. In de eerste plaats is zo'n procedure billijker dan het wille-

keurig zoeken naar zondebokken. Als een directeur een baan aanvaardt in de wetenschap dat hij persoonlijk aansprakelijk is voor bepaalde wetsschendingen in zijn bedrijf, dan wordt die kennis deel van het door hem vrijwillig aangegane arbeidscontract.

Nog belangrijker is echter dat de benoemde verantwoordelijkheid primair preventieve invloed heeft. Zo is bij politiekorpsen gebleken, dat corruptie afneemt indien brigadehoofden weten dat zij op grond daarvan zullen worden ontslagen, ongeacht de vraag of zij persoonlijk op de hoogte waren. Is dit niet het geval dan luidt het ontslagmotief onbekwaamheid. Het brigadehoofd dient immers te weten wat er in zijn brigade gebeurt. Het is duidelijk dat een dergelijke taakhoud zal stimuleren tot een actieve inhoudelijke bemoeienis met het bedrijfsgebeuren. Een juiste verdeling van bevoegdheden kan dus heel wat bedrijfsdelicten voorkomen. Bedrijfscriminaliteit heeft een wat eenzijdig image, nl. dat van de bedrog plegende directie ten bate van een hogere winst.

44

Men moet echter bedenken dat hoe groter en internationaler een onderneming is, des te meer blijkt dat de directie niet weet wat zijn ondergeschikten doen. Dit blijkt een sfeer te scheppen waarin criminaliteit de kop opsteekt.

De literatuur over dit onderwerp maakt overvloedig gewag van gevallen waarin niet de directie maar een lid van het middenkader zich aan onwettige handelingen schuldig maakt. In veel gevallen betreft dit het niet doorgeven van essentiële informatie naar een hoger bedrijfs-echelon, bijvoorbeeld het overschrijden van wettelijk vastgelegde milieunormen. Een ander voorbeeld: een ingenieur ontwikkelt een nieuw produkt dat een bepaalde veiligheidstest niet doorstaat. Zijn carrière is er in dat geval mee gediend dit feit achter te houden, terwijl zowel consument als onderneming meer baat bij corrigerende maatregelen zullen hebben.

Om twee redenen is het wenselijk dat de bedrijfstop (het bestuur, raad van commissarissen e.d.) kennis draagt van onwettige activiteiten van ondergeschikten.

De eerste is dat dergelijke onwettige activiteiten weliswaar in het belang van een onderdeel van een bedrijf kunnen zijn, maar vaak niet in dat van de onderneming als geheel.

Is dit wel in het belang van de onderneming in zijn geheel dan blijkt de directie de neiging te hebben de communicatielijnen binnen het bedrijf zo te structureren dat niets van die activiteiten naar boven doordringt. Zo kan de directie het middenkader taken opdragen in het besef dat die onmogelijk langs wettige weg alleen kunnen worden verricht. Zolang de feitelijke praktijk echter niet tot hen kan doordringen, blijft de directie persoonlijk verschoond van kritiek.

Het is overigens niet moeilijk de ondernemings-top te dwingen zich bezig te houden met hetgeen zich elders in de hiërarchie afspeelt. In sommige landen is het verzekeringsmaatschappijen bijvoorbeeld voorgeschreven een funktionaris aan te wijzen die een jaarlijks rapport over hun bedrijf van een overheidsinstantie in ontvangst neemt en meldt aan het bestuur. Dit laatste moet blijken uit de notulen van de betreffende vergadering. Directieleden kunnen dus nadien onmogelijk volhouden dat de gang van zaken hen onbekend was. Verder is het in vele gevallen mogelijk de functie van de bedrijfsdirecteur zo te omschrijven dat hem bepaalde bedrijfsactiviteiten moeten worden gemeld. Zowel het bedrijf zelf als externe instanties kunnen dit voorschrift entameren.

Stel dat een directeur ervan wordt verdacht persoonlijk voordeel te hebben bij het uitgeven van leningen aan dochtermaatschappijen waarin hij aanzienlijke financiële belangen heeft. In dat geval kan worden vastgelegd dat de Raad van Commissarissen over alle leningen wordt geïnformeerd.

Een andere strategie om de directie te dwingen alert op wetsschendingen te blijven is het voorschrijven van dieptestudies. Als regeringen de relatie tussen auto-ontwerpen en verkeersveiligheid interesseert, kunnen zij autoproducenten voorschrijven kennis te nemen van de relevante rapporten.

Ook hiervan zullen vergadernotulen melding moeten maken. Dit garandeert uiteraard niet dat de directie zijn automodellen ook inderdaad veiliger maakt, maar wel wordt ze met de neus op de feiten gedrukt. Angst voor reputatieverlies kan dan tot het beoogde effect lei-

den. Via het aanstellen van directieleden die het algemeen belang vertegenwoordigen, kunnen de verantwoordelijkheden binnen bedrijven op andere manier vorm krijgen. Via de wet kunnen de mogelijkheden hiertoe worden geopend. Ralph Nader is van deze methode een bekend voorstander. Een dergelijke functionaris zal vooral preventief werkzaam zijn.

Zo kan hij bijvoorbeeld de aanstelling van een kwaliteitscontroleur bepleiten, die ter verantwoording wordt geroepen als produkten niet voldoen aan wettelijk vastgelegde veiligheidsmaatstaven. Verder zou moeten vastliggen dat alleen de directeur van zijn beslissingen mag afwijken.

46

Het gebeurt bijvoorbeeld vaak dat een verkoop-leider er belang bij heeft de kwaliteitscontrole te bewegen een partij produkten goed te keuren die niet geheel aan de kwaliteitsnormen voldoet. Het kan bijvoorbeeld zijn dat door stagnatie in de grondstoffenvoorziening en de productie de afnemers een ander produkt dreigen te kiezen tenzij alsnog op tijd wordt geleverd. In veel ondernemingen is het onbestaanbaar dat de afdeling verkoop de kwaliteitscontroleur met succes onder druk kan zetten. Daar maakt deze van iedere partij goederen een geschreven rapport. Alleen de bedrijfsleider kan van de conclusies van dit rapport afwijken, en eveneens schriftelijk. Hij zal dit overigens niet gauw doen, vooral niet als het maar om kleine partijen gaat. Het is weliswaar een financieel onbeduidende beslissing, maar het kan hem zijn baan kosten als de betrokken goederen tot wij verbreide afkeurende reacties zouden leiden. Van dergelijke ten behoeve van het algemene belang aangestelde directieleden gaat een sterk preventieve werking uit, terwijl gerechtelijke vervolging slechts achteraf werkt. Ook is wel voorgesteld ten behoeve van het algemeen belang niet alleen directieleden met een algemeen controlerende taak, maar ook directieleden met een specifieke opdracht aan te stellen. Dit kan vooral effectief zijn bij ondernemingen die hun werknemers aan grote veiligheids- en gezondheidsrisico's blootstellen. Gedacht kan worden aan een veiligheidsdirecteur. Om in grotere ondernemingen effectief te kunnen zijn, zou hem personeel met een volledige dag-taak ter beschikking gesteld moeten worden

voor bijvoorbeeld onderzoektaken binnen het bedrijf.

Niet ontkend kan worden dat dit soort directieleden de neiging kunnen versterken om belangrijke aangelegenheden buiten het bestuur om te regelen, vooral als zij tactisch en organisatorisch te weinig onderlegd zijn. De bedrijfsdirecteuren kunnen hen dan makkelijk buiten spel manoeuvreren. Dit pleit derhalve voor formele afspraken die voorschrijven dat het bestuur bij bepaalde fundamentele kwesties wordt ingeschakeld.

Omdat een volledig directielidmaatschap van niet uit de onderneming afkomstige personen niet altijd haalbaar zal zijn, moet aan tussenoplossingen worden gedacht. Zo kunnen hen controlefuncties worden toebedeeld, bijvoorbeeld het voorkomen van zwart-geldbetalingen, overboekingen op buitenlandse, genummerde bankrekeningen e.d. Ook aan de vergadering van aandeelhouders kunnen dergelijke bevoegdheden worden toegekend, hoewel bescherming van het algemeen belang waarschijnlijk minder telt dan dat van de aandeelhouders. Hoe men dit soort zaken ook concreet invult, voorop staat de veronderstelling dat voorkomen beter is dan gerechtelijke vervolging als het kwaad al is geschied.

Ook inschakeling van de publieke opinie is vaak een veel effectiever wapen dan wettelijke maatregelen. De nadelen van ongunstige publiciteit zijn immers snel voelbaar en werken direct in op de bron van het kwaad.

Met name het verlies aan respect is vaak een veel krachtiger sanctie dan een boete die niemand persoonlijk treft.

De Lockheedaffaire is hiervan een goed voorbeeld. Na de belangrijkste onthullingen liep Lockheed enkele belangrijke orders mis omdat regeringen niet het risico wilden lopen door de politieke oppositie van corruptie te worden beschuldigd.

Het bedrijf liet in 1976 een opiniepeiling uitvoeren waaruit bleek dat Lockheed vooral bekendheid genoot als leverancier van steekpenningen. De arbeidsmotivatie en daarmee de arbeidsproduktiviteit bleken, naar uitlatingen van Lockheed's vice-president, uitzonderlijk laag. Ook het bedrijfsleven in de Verenigde

Staten deelt de mening dat negatieve publiciteit effectiever is dan gerechtelijke maatregelen. Uit een onderzoek onder 531 bedrijfsdirecteuren bleek 92% van hen die mening te delen.

Helaas zijn bewegingen als die van Ralph Nader vrijwel afwezig in repressief georganiseerde landen, waar hun aanwezigheid nu juist zeer gewenst is. Hier ligt een taak voor de Verenigde Naties. Deze zou bijvoorbeeld een afdeling corruptiebestrijding kunnen oprichten, eventueel verbonden aan de Crime Prevention and Criminal Justice Branch en het Centre for Transnational Corporations. De afdeling zou journalisten in dienst moeten hebben die corruptiegevallen opsporen en kosteloos aanbieden aan persmedia in het betrokken land. Alleen perskanalen die onder controle van de overheid of van het betrokken bedrijf staan, zouden dergelijke verhalen weigeren. Voor de andere media zou dit systeem een mogelijkheid zijn gevoelige thema's aan te snijden zonder de eigen journalisten aan kritiek bloot te stellen. De Verenigde Naties zouden immers verantwoordelijk kunnen worden gesteld. Landen, die publicatie van dergelijke berichten niet toestaan, zouden onder internationale druk gezet kunnen worden.

48

Dit alles is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Idealisten, die een dergelijk journalistiek bestaan ambiëren, zullen zonder twijfel het doelwit worden van chicanes en persoonlijke aanvallen, terwijl personen met minder idealistische drijfveren zelf vatbaar kunnen zijn voor omkopingspraktijken. Het zal bovendien niet eenvoudig zijn informanten te vinden voor interne bedrijfsgegevens. Er zou voor regeringen en bedrijven wel een beroepsmogelijkheid bij een onafhankelijke instantie mogelijk moeten zijn tegen onethisch en onverantwoordelijk gedrag van de anti-corruptie journalist. Overigens zijn de democratische verworvenheden op zichzelf al een wapen tegen corruptie: vrijheid van meningsuiting, een onafhankelijke rechterlijke macht, en de vorming van onafhankelijke vakbonden en andere belangengroeperingen, de instelling van een ombudsman e.d.

Vooraf deze verworvenheden maakten onthullingen mogelijk van onwettige praktijken.

De controle op machtsmisbruik via de pers-media is vooral afhankelijk van het kunnen verzamelen van gegevens. Hierop gerichte wettelijke maatregelen zullen echter niet kunnen garanderen dat de onderste steen ook inderdaad boven komt. Daarom zal een combinatie van publiciteit en uitvoerende bevoegdheden zoals onderzoek, beslaglegging en ondervraging mogelijk moeten zijn. Bij gerechtelijke vonnissen is immers de moeilijkheid het eigenlijke vonnis en het bijkomende strafelement publiciteit zo tegen elkaar af te wegen dat een billijk totaalvonnis ontstaat. Via publiekrechtelijke commissies (bv. parlementaire enquêtecommissies) kan deze moeilijkheid worden omzeild. Het zou al een stap vooruit zijn wanneer de instelling van dergelijke commissies niet meer, zoals nu, strikt beperkt is tot buitengewone gebeurtenissen op het politieke toneel. Corruptiebestrijding is veel meer gebaat bij permanente onderzoekscommissies. Deze kunnen niet alleen een rol spelen op nationaal niveau, maar ook fungeren als zeef voor gebeurtenissen, die als schending van de voorgestelde VN-gedragscode voor multinationale bedrijven worden voorgelegd aan een internationale commissie van deskundigen. Deze gedragscode kan een wending betekenen in de bestrijding van machtsmisbruik. Boven wetgeving heeft deze immers het voordeel in zijn werking niet gebonden te zijn aan territoriale grenzen en incidenten. De voorgestelde commissie van deskundigen zou daartoe hoorzittingen moeten houden, die minder op veroordeling dan op arbitrage zijn gericht.

### **Het toenemend multinationaal karakter van machtsmisbruik**

Toen de Torrey Canyon schipbreuk leed en een grote milieuramp aan de kusten van Engeland en Frankrijk aanrichtte vervoerde het 117.000 ton olie uit Koeweit, was geregistreerd in Liberia, eigendom van en gecharterd door een Amerikaan, de bemanning was Italiaans, het leed schipbreuk in internationale wateren, was contractueel gebonden aan Nederlandse bergers en werd tenslotte tot zinken gebracht door raketten, van de Britse krijgsmacht. Dit is een mooi voorbeeld van de consequenties die de sterke internationalisatie van kapitaal



en communicatie veroorzaakt. Voor afzonderlijke landen wordt het daarom steeds moeilijker de ernstigste gevallen van machtsmisbruik aan te pakken. Dit probleem is ook daarom zo ingewikkeld, omdat multinationale ondernemingen heel bewust nationale wetten tegen elkaar uitspelen om de controlemogelijkheden te verkleinen. Voorbeelden zijn het gebruik van belastingparadijzen en 'transfer pricing'. Zo verkoopt bijvoorbeeld een dochtermaatschappij in een land met lage belastingheffingen goederen aan een dochtermaatschappij van dezelfde multinational in een land met hoge belastingen tegen een veel te hoge prijs. De aldus verkregen winst wordt derhalve maar gering belast. In het verleden kwam het ook veel voor dat farmaceutische bedrijven, een nieuw middel eerst 'testten' in een land met een weinig stringente geneesmiddelenwetgeving. Riep het middel geen negatieve reacties op, dan werd het middel geïntroduceerd in landen met strengere wetgeving. Op die manier werden bepaalde landen misbruikt als menselijk laboratorium ten bate van het bedrijf en andere landen. Wanneer een land tegenwoordig zijn controlewetgeving inzake multinationals verstrakt, dan loopt het het risico van kapitaalvlucht. Dit blijkt veelal bij strenge milieu- en veiligheidswetten.

Het gedrag van multinationals heeft daardoor eerder het karakter van wetsomzeiling dan wetsschending. Het is dan ook geen wonder dat regeringen zich op dit punt terughoudend opstellen.

Ook hier wacht de Verenigde Naties een taak, bijvoorbeeld het ontwikkelen van minimumnormen voor industriële veiligheid, geneesmiddelen, milieuverontreiniging e.d. Dit zou het multinationals aanzienlijk bemoeilijken het ene land tegen het andere uit te spelen.

Een andere mogelijkheid ligt in een betere internationale informatie-uitwisseling. Zo kunnen vakbonden elkaar waarschuwen indien een multinational in het ene land de arbeidsomstandigheden verbetert, hetgeen tot overeenkomstige eisen in andere landen kan leiden. In dit opzicht bestaat toch al een kennisverschil tussen de multinational aan de ene kant en vakbonden en consumentenorganisaties aan de andere kant. De laatsten weten immers vaak

niet wat zich buiten hun land afspeelt. Zij zullen zich daarom internationaal aaneen moeten sluiten. Ook hier kunnen de Verenigde Naties een actieve rol spelen.

Daar een wereldomspannende samenwerking voorlopig toekomstmuziek zal blijven, zullen allereerst regionale samenwerkingsverbanden moeten worden nagestreefd. Een bekend voorbeeld daarvan is de confrontatie tussen United Brand en Honduras, Costa Rica, Panama, Quatamala en Colombia die in 1974, in navolging van en aangemoedigd door het OPEC-model, een organisatie vormden van bananen exporterende landen.

Daarvan besloten de eerste drie landen tot harmonisatie van hun belastingwetten, hetgeen United Brand jaarlijks 20 miljoen dollar aan hogere belastingen kostte. Hoe effectief dit kartel was, bleek uit het feit dat United Brand de Hondurese ministers van economische zaken 2,5 miljoen dollar bood om dit kartel te verlaten.

Overigens hoeft wetsharmonisatie niet volledig te zijn en kan worden volstaan met globale normen.

Gewaarschuwd moet worden voor de conclusie dat de internationalisatie van kapitaal automatisch moet leiden tot overdracht van nationale controlebevoegdheden aan een internationaal controlerend lichaam. Wellicht is dit in de verre toekomst mogelijk, maar op dit moment is het politiek onhaalbaar controle-instrumenten als belastingheffing, invoerrechten, investeringsvergunningen, beïnvloeding van de loonpolitiek en andere allocatieve middelen aan nationale regeringen te onttrekken.

Hoewel veel overheden die instrumenten niet altijd even verstandig gebruiken, is de huidige situatie nog altijd verre te verkiezen boven een machteloze internationale organisatie.

# Multinationals en corruptie: suggesties voor een internationale aanpak\*

door J. Braithwaite

## **Inleiding**

Spectaculaire onthullingen over omkooptochten zoals o.a. de Lockheed-affaire hebben ieders belangstelling gewekt, behalve die van criminologen. Terwijl zij maar doorgingen met 't herkauwen van vragen rond jeugd-delinquentie in achterbuurten, waren het journalisten die ons moesten vertellen welke gigantische bedragen er omgingen bij corruptie en omkoping door grote multinationale ondernemingen.

## **De ernst van het probleem**

52

Omkoping en corruptie zijn bijzonder ernstige vormen van misdaad wegens de ongelijkheid bevorderende gevolgen ervan. Als een regering functionaris in een derde wereld-land wordt omgekocht om de aankoop van een duurder maar minder geschikt type vliegtuig aan te bevelen, dan zal dat geschieden over de rug van de toch al straatarme belastingbetalers. Hoewel omkoppingen in principe ook gebruikt kunnen worden om de verkoop van een beter en goedkoper produkt veilig te stellen, is er in het algemeen eerder sprake van een verschuiving van de handelsbalans bij de meest efficiënte producent vandaan, en in de richting van de meest corrupte. Naarmate de politiek meer doordrenkt raakt van corruptie, zullen des te minder mannen en vrouwen met hoogstaande principes er nog voor voelen om daarin te functioneren. Internationale corruptie is daarom heden ten dage misschien wel de meest verderfelijke vorm van misdaad: armen worden beroofd om de rijken te verrijken, en er komen regeerders aan de macht die hun eigen belang zullen stellen boven het algemeen be-

\*Dit is een verkorte weergave van: Transnational corporations and corruption: towards some international solutions.

In: International journal of the sociology of law, nr. 7, 1979, blz. 125-142.

lang, en het belang van multinationale ondernemingen boven het nationale belang.

Het is naïef om te denken dat deze vorm van misdadigheid regelrecht voortkomt uit de kwaadwillendheid van kapitalisten. In eerste instantie namelijk zal men via wettige middelen zijn doel trachten te bereiken. Pas wanneer die geen effect meer sorteren zal de onderneming net als Merton's delinquent uit de arbeidersklasse, er onder druk van de omstandigheden toe overgaan om haar heil te zoeken in onwettige middelen ter bereiking van dat doel.

**De verschillende mogelijkheden tot corruptie**  
Ondernemingen die in moeilijkheden zitten kunnen op verschillende manieren 'in de fout gaan'.

Ten eerste is er *manipulatie* van de wet mogelijk, waarbij de regels eerder worden omgeboogen dan geschonden. Zo hebben multinationals belastingdeskundigen in dienst wier taak het is om mazen in de belastingwetgeving op te sporen — teneinde daardòòr te kunnen kruipen — en strategieën te bedenken die, zelfs al zijn ze niet geheel en al wettig, nooit met succes een vervolging zouden kunnen opleveren wegens hetzij de complexiteit van de bedrijfsboekhouding, hetzij de complexiteit van de wet.

Ten tweede is *ontduiking* van de wet mogelijk, bijvoorbeeld door van twee of meer nationale wetgevingen de minst strenge te kiezen. Stel dat de milieu-wetgeving in een bepaald land soepeler is dan in andere landen, dan kan dat ene land worden gekozen om er industrieën te plaatsen die veel chemisch afval produceren. De derde mogelijkheid is het *overtreden* van de wet. Ook hiervan zijn (vele) voorbeelden bekend.

De overgang van wettelijk toegestane beïnvloeding via manipulatie en ontduiking naar overtreding van de wet is een geleidelijke van minder naar meer gevaarlijk. Dit wil evenwel niet zeggen dat multinationals ook altijd eerst kiezen voor manipulatie resp. wetsontduiking, voordat zij tenslotte overgaan tot wetsovertreding.

Wat voor oplossingen kunnen er worden aangedragen om deze vormen van corruptie het hoofd te bieden? Oplossingen voor problemen

m.b.t. wettelijk toegestane beïnvloeding kunnen nauwelijks tot de taak van criminologen worden gerekend. Ze zouden echter de voornaamste zorg moeten zijn van vakbonden, regeringen en consumenten, aangezien door die groepen velerlei gedragingen van de multinationals als misdadig worden aangemerkt, die volkomen legaal zijn en in de zakenwereld algemeen aanvaard als ethisch toelaatbaar.

### **Manipulatie van de wet**

Het uitvaardigen van meer wetten biedt geen oplossing, want hierdoor komen er slechts meer mazen in het steeds complexer wordende net. Rationeel ingestelde bureaucratische groepen zoals ondernemingen zullen dit in hun eigen voordeel aanwenden. Naast complexiteit is formaliteit een probleem. Zo zijn rechterlijke instanties bijv. gebonden aan hun eigen precedents, en lagere rechtbanken moeten afgaan op de precedents van hogere. Complexiteit en formaliteit werken dus in het voordeel van bureaucratische organisaties en gaan ten koste van de individuele burgers.

54

Het uitvaardigen van wetten is eenvoudiger dan het handhaven ervan. Maar al te vaak neemt het enthousiasme voor de kruistocht tegen corrupte ondernemingen af wanneer blijkt dat een gerechtelijke vervolging op basis van een nieuwe wettelijke regeling wel zo'n honderd dagen in beslag neemt. De rechters, die meestal een meer algemeen juridische kennis hebben, kunnen niet op tegen de bedrijfsjuristen die zich jarenlang hebben kunnen specialiseren in bijv. belastingwetgeving. Dit alles kost de staat handen vol geld, terwijl de kans op succes zeer gering is. Na verloop van tijd zal het ertoe leiden dat er wel veel wetten zijn, maar dat ze niet gehandhaafd worden.

Naast en boven deze problemen rond wetgeving is er nog een diplomatiek probleem. Het zijn vrijwel nooit de multinationals zelf die hoge functionarissen omkopen. Terwijl zij hun handen schoon houden laten ze het vuile werk via het toeschuiven van de benodigde sommen gelds aan lokale agenten, opknappen door uitvoerende medewerkers in verschillende landen. De ondernemingen verantwoordelijk stellen voor de daden van hun agenten of uitvoerende medewerkers zou in strijd zijn

met de gevestigde doctrine, terwijl het uitoefenen van een directe controle op die lokale agenten en uitvoerders een ontoelaatbare inbreuk zou betekenen op de soevereiniteit van naties. Zo ontstaat er een onontwarbaar web van schuldigen die allen ongrijpbaar blijven. Het is kortom duidelijk dat de bestaande regelingen niet voldoen. De Australische hoogleraar in het belastingrecht Sawyer stelt voor om de algemene rechtspraak op het gebied van belastingen te vervangen door administratieve controle, door speciale belastingtribunalen in te stellen. Dit zouden een soort beroepsinstanties moeten zijn waar de inspecteurs van belasting verantwoording moeten afleggen van hun beslissingen. Hierdoor zouden zij zich minder gemakkelijk in de verleiding laten brengen om tegen grote omkoopbedragen te zorgen voor een gunstige belastingaanslag.

Voor deze suggestie van Sawyer is zeer veel te zeggen: wanneer een onafhankelijk en openbaar, aan de publieke opinie blootstaand tribunaal als beroepsinstantie fungeert, kunnen zowel de inspecteurs van belasting als zij die de wet manipuleren buiten spel gezet worden. Een voordeel is bovendien dat zo'n tribunaal niet gebonden is aan precedënten. Het kan onvoorspelbare maar niettemin verantwoorde uitspraken doen.

### **Wetsontduiking**

Er staan aan ondernemingen twee strategieën open om wetten te ontduiken. Ten eerste kan men onwettige middelen vervangen door wettige en op die manier toch een resultaat bereiken dat de wetgever ongewenst achtte. Ten tweede kan een onderneming haar werkzaamheden verplaatsen naar een land waar de verkozen middelen niet onwettig zijn.

Ook een combinatie van deze twee methoden komt dikwijls voor. Een belangrijk voorbeeld van de eerstgenoemde strategie is het 'prijsleiderschap'. Dit stelt in staat tot een collectieve coördinatie van prijzen zonder dat daarmee nu direct de anti trust-wetgeving wordt overtreden.

Een voorbeeld van de tweede strategie is het ontduiken van veiligheidsvoorschriften: men vindt de kosten van voorgeschreven beveiliging van gevaarlijke machines te hoog en verplaatst

daarom de industrie naar landen waar de veiligheidsvoorschriften te wensen overlaten. Eén oplossing voor de bestrijding van wetsontduiking is het bij internationale overeenkomst vaststellen van ondergrenzen voor de regeling van milieuvervuiling, veiligheid van werknemers e.d. De moeilijkheden die zich op het gebied van wetsontduiking kunnen voordoen moeten vooral niet worden onderschat. Ook al zijn namelijk alle regeringen met elkaar tot akkoorden gekomen, dan nog zal dat voor multinationals geen belemmering zijn om misbruik te maken van noodsituaties in arme landen.

Meer in het algemeen kan tot slot worden opgemerkt, dat er ook behoefte bestaat aan een harmonisatie van nationale wetten, die betrekking hebben op multinationale ondernemingen.

### **Wetsovertreding**

56

De meest simpele oplossing om wetsovertreding tegen te gaan is het strenger vervolgen bij minder complexe en minder formele wetten. Zoals we zagen is wetgeving echter niet bepaald het meest geschikte instrument ter bestrijding van corruptie. Men kan immers altijd wel wegen vinden om buiten de wet om zijn doel te bereiken. Wettelijke controle alleen is dus niet voldoende.

Wanneer we corruptie bezien in een historisch en cross-cultureel perspectief, dan valt het op dat tegenwoordig de meeste corruptie wordt gepleegd in derde wereld-dictaturen, terwijl zij vroeger toch ook in het westen aan de orde van de dag was. Hoe is die relatieve afname in het westen te verklaren? Hoogstwaarschijnlijk is zij het gevolg van de toegenomen sociale en politieke vrijheid, waardoor allerlei vormen van controle mogelijk zijn geworden.

Een vrije pers, politieke oppositie-partijen, onafhankelijke rechtspraak, pressiegroepen, vakbonden en Ombudsman; alle hebben ertoe bijgedragen dat activiteiten van regeerders en zakenlieden meer in het daglicht zijn komen te staan. En volgens Brandeis is daglicht het beste bestrijdingsmiddel.

Vooraf de onthullende wijze van verslaggeven die in de westerse pers traditie aan het worden is, heeft de publieke opinie positief beïnvloed. De media hebben meer bereikt dan de recht-

banken. Voor degenen die in dienst zijn van een grote onderneming wordt de dreiging van publiciteit als veel ernstiger ervaren dan de dreiging van een gerechtelijke vervolging. Immers aangezien het verzamelen van bewijsmateriaal zo'n tijdrovende aangelegenheid is, kan een rechtszitting eerst na geruime tijd plaatsvinden. Inmiddels zijn de schuldigen dan al vertrokken naar een andere baan. Bovendien kan de geldboete die vervolgens wordt opgelegd zo hoog niet zijn of via het maken van extra illegale winsten wordt dit verlies wel weer gecompenseerd.

Bij ongunstige publiciteit ligt het anders: de kosten daarvan zijn moeilijker te berekenen of te voorspellen, en nergens heeft een transnationale corporatie met haar rationele werkwijze zo'n hekel aan als aan onvoorspelbaarheid. Publieke vernedering en het verlies van aanzien zijn verder ook een veel effectievere straf dan een geldboete die niemand persoonlijk treft.

Als mogelijke oplossing voor transnationale corruptie kan worden aangedragen het instellen door de Verenigde Naties van een speciale anti-corruptie afdeling.

Deze zou journalisten naar alle delen van de wereld kunnen uitzenden. In elk van die landen zouden de journalisten vrijuit moeten kunnen publiceren in de massamedia, zonder dat ze daarvoor geld vragen. De censuur in een land moet dan wel bijzonder streng zijn, als een krant niet gratis een goed verhaal wil publiceren. Moch dit toch het geval zijn, dan kan de journalist zoeken naar minder formele wegen, bijv. het verspreiden van pamfletten. Dit alles is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De anti-corruptie journalisten zouden bijv. het gevaar kunnen lopen, slachtoffer te worden van bedreigingen. Om te voorkomen dat ze te bekend worden, zouden ze in een soort wisseldiensten moeten werken.

De ondernemingen die beschuldigd worden, zouden de mogelijkheid moeten hebben om daartegen in beroep te gaan bij een onafhankelijk tribunaal.

Als openbaarheid inderdaad het beste bestrijdingsmiddel is, dan kan een hele reeks van alternatieven voor wettelijke controle bedacht worden. Onder meer valt te denken aan het



noemen van verdachte ondernemingen — met naam en toenaam — in een jaarlijks uit te brengen rapport. Bij een multinationale onderneming weet de linkerhand vaak niet wat de rechter doet. Ook hier zou iets op gevonden moeten worden. Een geschikte oplossing lijkt het wanneer de raad van bestuur van een onderneming een onafhankelijk orgaan is. Dit kan bijv. worden bewerkstelligd door ervoor te zorgen dat de meerderheid bestaat uit directeuren 'van buiten', i.p.v. uit managers die in dienst van de onderneming zijn. Ook zou er per onderneming een hoorcomité kunnen worden ingesteld (samengesteld uit buitenstaanders) en iemand van buiten die erop toeziet dat geen geldsommen worden overgemaakt naar geheime buitenlandse bankrekeningen e.d.

58

Bij de onvermijdelijke onderhandelingsprocedures tussen transnationale corporaties en verschillende nationale regeringen zouden laatstgenoemden als één van hun voorwaarden kunnen stellen dat de ondernemingen een interne controle op corruptie en wetsovertreding toestaan. En zo zijn er nog tal van andere voorbeelden te bedenken.

Het staat vast dat multinationale corruptie niet iets is dat op slechts één front kan worden aangepakt. Grotere internationale samenwerking is noodzakelijk, of deze er nu op gericht is om nationale wetten te harmoniseren, wettelijke ondergrenzen vast te stellen, informatie over corrupte praktijken uit te wisselen of om een internationale groep van anti-corruptie journalisten in het leven te roepen. Zolang misdaadpreventie gefixeerd blijft op het niveau van individuele burgers, zal het beheersen van de activiteiten van multinationals als collectieve burgers van de internationale gemeenschap een illusie blijven.

# trafmaatregelen tegen wetsovertredingen door bedrijven\*

door S. A. Yoder

Steeds meer Amerikaanse burgers zijn zich ervan bewust geworden dat er net zo goed misdrijven worden gepleegd in de kantoren van vele bedrijven als in de straten van hun stad. De relatieve ingewikkeldheid en de verspreide gevolgen van bedrijfscriminaliteit\*\* maken dat de werkelijke gevolgen voor de samenleving meestal verborgen blijven, maar de kosten — zowel economisch als fysiek — zijn schrikbarend. Op verscheidene fronten wordt tegenwoordig gepoogd om dit verschijnsel via juridische stappen te bestrijden: de consumentenbeweging maakt zich sterk voor de instelling van instituten die wetten ter bescherming van de consument zouden moeten uitvoeren; enkele federale gerechtelijke instanties hebben hun steentje bijgedragen door het geven van strikte richtlijnen voor de vervolging van respectievelijk het opleggen van gevangenisstraffen aan zakenlieden die federale wetten overtraden. Hoewel deze pogingen er zo nu en dan toe geleid hebben dat sommige managers zich 'wat meer bewust geworden' zijn, is er nog geen sprake van werkelijk succes bij het terugdringen van bedrijfscriminaliteit. Zoals zal worden aangetoond is dit in sterke mate te wijten aan een opmerkelijk tekort aan bruikbare straffen in de federale wetten die het Amerikaanse bedrijfsleven reguleren. Het Congres zal nieuwe sancties moeten ontwerpen om deze wetgeving effectief te maken. In dit artikel worden drie belangrijke zaken besproken

\*Dit is een verkorte weergave van: Criminal sanctions for corporate illegality. In: The Journal of Criminal Law & Criminology, Vol. 69, no. 1, blz. 40-58.

\*\*Met de term bedrijfscriminaliteit (corporate crime) zal in dit artikel bedoeld worden elke onwettige activiteit waarin de dader de ondernemingsvorm gebruikt om de rijkdom van die onderneming te vergroten, in plaats van zijn persoonlijke rijkdom.

waarmee de wetgevers hierbij rekening dienen te houden.

Ten eerste zijn daar de inherente ethische vragen: is bedrijfscriminaliteit immoreel? Moet dit iets uitmaken wanneer het er om gaat of de strafwet gebruikt moet worden als middel voor sociale controle? Ten tweede als de strafwet als zodanig gebruikt moet worden, zullen de bedoelingen van de straffen aangegeven moeten worden.

Zoeken we slechts afschrikking of moeten we bij het ontwerpen van straffen ook rekening houden met vergelding, opvoeding en rehabilitatie? Tenslotte, de wetgevers moeten zo zorgvuldig mogelijk trachten het verband te bewaren tussen de gestelde doelen en de voorstellen voor nieuwe of bijgestelde straffen.

### **Het probleem van de morele neutraliteit**

60

Een belangrijk theoretisch probleem met betrekking tot het gebruik van strafmaatregelen tegen onwettig handelen door bedrijven is dat er geen duidelijk verband bestaat tussen wat commercieel acceptabel is en wat wettelijk toegestaan is. Zulke zaken als het omkopen van buitenlandse ambtenaren zijn volledig geaccepteerd in de 'ethische code' van de zakenwereld, en roepen dan ook niet voldoende verontwaardiging en woede op om strafsancities met harde hand toe te passen. Vanuit het gezichtspunt van de ondernemingsleiding is het niet moeilijk te begrijpen waarom een manager zichzelf niet snel als schuldig zal beschouwen, zelfs al wordt hij veroordeeld. Het justitiële apparaat lijkt in het algemeen het standpunt te delen dat er niets immoreels is aan bedrijfscriminaliteit, hetgeen de vervolging er niet eenvoudiger op maakt.

Tot nog toe werd aangenomen dat bedrijfscriminaliteit ook in de publieke opinie als moreel neutraal werd ervaren, omdat mogelijk verzet tegen zulk handelen vrij ongeorganiseerd was. Dit zou o.a. toegeschreven kunnen worden aan de geringe aandacht die in de media aan dit soort criminaliteit wordt besteed. Hoewel in dit laatste nauwelijks verandering is gekomen, kan toch gesteld worden dat het publiek een forser gebruik van strafmaatregel

tegen wetsovertredingen door bedrijven zou toejuichen.

Er lijkt dus een duidelijk gebrek aan overeenstemming te zijn over de verwerpelijkheid van bedrijfscriminaliteit. Het bedrijfsleven en een groot deel van het justitiële apparaat zien er geen anti-sociaal gedrag in, terwijl het publiek het daar in meerderheid niet mee eens lijkt te zijn.

De vraag doet zich nu voor of de strafwet een juist instrument is voor het bewerkstelligen van sociale verandering — in dit geval het terugdringen van misdrijven gepleegd door het bedrijfsleven — als daarover geen morele consensus bestaat.

Eén standpunt is dat het gebruik van de strafwet in deze zin verworpen moet worden, omdat mensen er nu eenmaal niet toe gebracht kunnen worden een bepaald gedrag als onjuist te zien, alleen maar door het strafbaar te stellen. Daarbij zijn velen van mening dat het

overmatig gebruik van de strafsancie voor delikten waarmee weinig morele verontwaardiging gepaard gaat, er toe zou kunnen leiden dat het publiek zich gaat verzetten tegen pogingen om de wet te handhaven.

De aanhangers van de opvatting dat bedrijfscriminaliteit zich niet leent voor bestrijding via de strafwet, vertrouwen overigens niet volledig op de mogelijkheden die het privaatrecht biedt, maar hebben een systeem van 'civiele straffen' gepropageerd. Deze civiele straffen zijn in zoverre tweeslachtig dat ze een methode bieden om te straffen waaraan niet het stigma van de morele schuld kleeft. Afgezien hiervan zou een systeem van civiele straffen ook een groot aantal van de procedurele problemen wegnemen die in het strafrecht aanwezig zijn.

Er is echter een aantal redenen waarom het strafrecht toch een bruikbaar middel is in de strijd tegen bedrijfscriminaliteit. Ten eerste moet worden vastgesteld dat er nooit een volledig verband is geweest tussen normbesef en de strafwet.

Zo zal het over het algemeen als immoreel worden beschouwd om geen hulp te bieden aan iemand die dreigt te verdrinken, doch dit is niet strafbaar. In feite lijkt het er op dat de wetgever sommige daden strafbaar stelt, niet omdat ze immanent slecht zijn, maar

omdat verwacht wordt dat dit een positief effect op de samenleving zal hebben. Ten tweede, empirische bevindingen wijzen in de richting dat morele instemming geen noodzakelijke voorwaarde is voor het naleven van de wet. In de derde plaats is er weinig gevaar dat de strafsanctie in de huidige situatie te vaak gebruikt zal worden. Men mag aannemen dat deze aanvullende mogelijkheid alleen gebruikt zal worden bij herhaalde of zeer ernstige overtredingen. Vanuit een pragmatische benadering lijkt de strafwet dus een bruikbaar wapen in de strijd tegen de bedrijfscriminaliteit.

### **Het doel van de straf**

62

Wanneer de strafwet eenmaal is geaccepteerd als een instrument dat gebruikt kan worden om maatschappelijke doelen te bereiken, komt de vraag naar voren wat die doelen zijn. Met betrekking tot bedrijfscriminaliteit wordt dan in grote lijnen aan vier zaken gedacht: *generale preventie*, *speciale preventie*, *vergelding* en *opvoeding*. Over het algemeen wordt aangenomen dat rehabilitatie en uitschakeling minder goed toepasbaar zijn op witte-boorden criminaliteit.

Helaas is er een groot gebrek aan empirisch onderzoek naar de mate waarin deze doelen ook werkelijk worden bereikt. Dit mag de wetgever er echter niet van weerhouden om zich bij het ontwerpen van nieuwe straffen voor bedrijfscriminaliteit uit te spreken over de gestelde doelen.

In brede kring wordt generale preventie beschouwd als de belangrijkste rechtvaardiging voor het gebruik van de strafwet tegen bedrijfscriminaliteit. Aangenomen wordt dat de mate waarin van de afschrikwekkende werking van de strafbedreiging succes te verwachten is, bepaald wordt door zes onderling samenhangende factoren: (1) verschillen tussen personen; (2) soorten strafbaar gedrag; (3) bekendheid van de strafbedreiging; (4) soorten straf; (5) de variaties in de zwaarte van de straf en (6) de geloofwaardigheid van de strafbedreiging.

Wanneer we deze zes factoren in het kader van de bedrijfscriminaliteit bekijken, lijkt generale preventie een goed argument voor

het gebruik van de strafwet op te leveren. Als het gaat om de verschillen tussen personen, is vastgesteld dat de volgende kenmerken iemand gevoelig maken voor strafbedreiging: gericht zijn op de toekomst, en op het vermijden van risico's, een hoog socialisatieniveau, respect voor gezag en een hoge sociaal-economische status. Het is duidelijk dat deze kenmerken op de meeste leidinggevendenden in bedrijven van toepassing zullen zijn.

Wat betreft de invloed van het soort strafbaar gedrag, wordt aangenomen dat met name de 'emotionele context' een bepalende factor is. Het feit dat de delicten waar het hier om gaat bij uitstek 'met voorbedachten rade' gepleegd worden, zou er dan op wijzen dat een strafbedreiging zeer effectief kan zijn.

De zakenwereld mag zich dan wel niet altijd bekommeren om de dreiging van strafrechtelijke vervolging, het blijkt wel dat men van het bestaan van deze mogelijkheid goed op de hoogte is. De heftige reacties op recente pogingen om de straffen die aan bedrijven kunnen worden opgelegd te verhogen, wijzen hier op.

De vierde factor die van invloed is op de gevoeligheid voor strafbedreiging, is het soort gevolg dat een veroordeling kan hebben. Het is niet aannemelijk dat managers erg zullen schrikken van dreiging met een straf die geen gevoelige inbreuk maakt op hun manier van leven. Wanneer het daarentegen zou gaan om echte economische gevolgen, een verlies van burgerrechten of — met name — stigmatisatie lijkt de kans groot dat men gevoeliger zal zijn.

Over de invloed van de hoogte van de straf bestaat veel onenigheid, al wordt algemeen aangenomen dat deze wel aanwezig is. Strikt economisch geredeneerd kan vastgesteld worden dat generale preventie bereikt zal worden indien de te verwachten straf zo hoog is dat deze een eventueel voordeel van de onwettige activiteit te niet zal doen. Deze economische benadering gaat echter niet altijd op — denk bijvoorbeeld aan produkt-aansprakelijkheid.

Wanneer, zoals we tot nu toe gezien hebben, alles er op wijst dat de strafbedreiging een

aanzienlijke afschrikking voor bedrijfs-criminaliteit kan opleveren, doet zich de vraag voor waarom deze vorm van criminaliteit dan toeneemt. Het antwoord ligt in de laatste factor — de geloofwaardigheid. Wil een strafbedreiging geloofwaardig zijn, dan moet aan twee voorwaarden voldaan worden. Ten eerste moet de potentiële misdadiger geloven dat er een redelijke kans is dat hij gepakt wordt. Gezien de grote complexiteit van de meeste bedrijfscriminaliteit, en de geringe opsporingsmogelijkheden, is deze kans in dit geval helaas zeer gering. Ten tweede, de potentiële dader moet ook het idee hebben dat hij, als hij eenmaal gepakt is, ook serieus gestraft wordt. In het geval van bedrijfscriminaliteit is deze kans erg klein omdat, zoals we zullen zien, ofwel de mogelijke straf zelf niet serieus is, ofwel de kans dat hij daadwerkelijk wordt opgelegd gering is. De speciale-preventie theorie gaat er van uit dat het doel van de straf eerder is recidive te voorkomen dan anderen af te schrikken. Dit zou dan bereikt worden door de gestraften een ervaring te laten ondergaan die zij niet graag herhaald zouden zien. Het voorbeeld van een wegens het maken van prijsafspraken tot gevangenisstraf veroordeelde directeur wijst er op dat deze gedachte wel hout snijdt. Hij verklaarde nooit meer iets dergelijks te zullen doen 'vanwege wat hij had ondergaan en zijn gezin had aangedaan'.

Hoewel de generale en speciale preventie de meeste nadruk krijgen, ligt aan de toepassing van strafsancities voor bedrijfscriminaliteit zeker ook de vergeldingsgedachte ten grondslag. Volgens deze theorie wordt een straf door de gemeenschap opgelegd om op deze wijze de publieke toorn uit te spreken. Hoewel dit 'vereffenen van de rekening' wellicht een aantrekkelijke gedachte is, mag het toch niet de enige rechtvaardiging zijn voor het toepassen van de strafsancie. Het gaat hier immers uiteindelijk om een emotie, en om een dergelijke wispelturige factor in een strafmaat om te zetten zou een wel bijzonder lastige opgave zijn. Over de opvoedende waarde van de straf — d.w.z. de gedachte dat de straf het normbesef

bij het publiek vergroot — kan getwijfeld worden. Er is geen reden om aan te nemen dat de toenemende aandacht voor bedrijfs-criminaliteit voortvloeit uit publiciteit rond de toepassing van de strafsanctie, gezien de geringe aandacht die hieraan in de media wordt besteed. Toch moet ook deze mogelijkheid in de overwegingen betrokken worden.

### **De effectiviteit van bestaande sancties**

Onder de huidige wetgeving kan een bedrijf dat de wet overtreedt beboet worden, net als een natuurlijk persoon. Aangenomen mag worden dat hiervan alleen een afschrikwekkende werking uitgaat als de hoogte van deze boete opweegt tegen de voordelen van het laten voortduren van de onwettige activiteit. Op dit ogenblik is dat zeker niet het geval. Dit is in de eerste plaats te wijten aan de zeer lage maxima die de wet noemt, doch ook aan het feit dat de rechter deze maxima zelden oplegt. Ook kan niet gesteld worden dat de goodwill van het bedrijf ernstig wordt aangetast door het opleggen van een boete, zodat dit op geen enkele wijze leidt tot een beduidende winstderving. Een kosten-baten analyse zou dus voor de meeste grote firma's opleveren dat een boete niet meer is dan een redelijke betaling voor de mogelijkheid een onwettige handeling te verrichten — gewoon een van de produktiekosten die de overheid oplegt.

Als de maatregelen die tegen bedrijven genomen kunnen worden zo ontoereikend zijn, lijkt het vervolgen van personen wellicht een betere methode om bedrijfs-criminaliteit te bestrijden. Dit geldt temeer wanneer we denken aan de stigmatiserende werking die hiervan uit zou gaan. Toch blijkt deze weg zeer ineffectief te zijn. Het belangrijkste probleem is dat vaak niet valt uit te maken wie precies verantwoordelijk is; daarnaast speelt de onwilligheid van rechters en jury's om daders van witte-boorden criminaliteit te vervolgen een rol.

Wordt desondanks toch een straf opgelegd, dan is dit meestal een boete. Hiervan gaat nauwelijks een afschrikwekkende werking uit — in de meeste gevallen wordt deze door het bedrijf betaald. In een aantal staten is het



zelfs mogelijk voor dit doel verzekeringen af te sluiten. De mogelijkheid om gevangenisstraf op te leggen wordt zelden gebruikt, en in de gevallen dat dit wel gebeurde hebben openbare aanklagers zich erover beklagd dat veroordeelde managers in relatief 'luxueuze' gevangenissen werden ondergebracht.

Ironisch genoeg gebeurt dit alles nu net op het ogenblik dat het beschikbare empirische materiaal aangeeft dat de bedreiging met gevangenisstraf waarschijnlijk de meest effectieve afschrikking voor bedrijfscriminaliteit is. Niet alleen betekent de gevangenisstraf voor de manager een grote inbreuk op zijn privéleven en zijn mogelijkheden een inkomen te verwerven, maar een dergelijke veroordeling kan ook ontzetting uit een aantal burgerrechten met zich meebrengen.

Waar de manager waarschijnlijk zeer gevoelig is voor wat anderen over hem denken, zou de dreiging van een dergelijke vernederende sanctie groot kunnen zijn.

66

### **Voorstellen tot hervorming**

De laatste tijd zijn enkele voorstellen gedaan om het huidige, ontoereikende stelsel van strafmaatregelen te verbeteren. Hier zullen de effectiviteit en haalbaarheid van een aantal hiervan onderzocht worden, waarbij met name gelet zal worden op de mogelijke doelen: generale en speciale preventie, vergelding, opvoeding, onschadelijkmaking en rehabilitatie.

Een belangrijk probleem bij de vervolging van bedrijfscriminaliteit is dat rechters en jury's zelden de maximale straf opleggen. Hoewel dit ongetwijfeld samenhangt met de morele neutraliteit van deze soort criminaliteit, kan het toch aan nog twee factoren worden toegeschreven. Ten eerste: er is geen uniformiteit in de straffen die krachtens de verschillende wetten kunnen worden opgelegd. Het Congres zou hier veel aan kunnen doen door in nieuwe wetten een weloverwogen scala van straffen op te nemen. Dit scala zou wijd genoeg moeten zijn om de straf toe te kunnen snijden op de persoon van de verdachte, maar in de grenzen ervan zouden de bedoelingen van de wetgever weerspiegeld moeten

worden, alsmede de verwerpelijkheid van het misdrijf.

De tweede verklaring is dat er geen lijst met criteria bestaat waarvan de rechter gebruik kan maken bij zijn beslissing welke straf in welke mate toe te passen. Bruikbare criteria zouden zijn: de bedoeling van de straf, alsook factoren die betrekking hebben op de beklagde zelf, zoals zijn betrokkenheid, de grootte van de onderneming etc. Behalve pogingen om een dergelijke verzameling criteria op te stellen, zou er ook de verplichting moeten zijn de overwegingen die tot het vonnis hebben geleid openbaar te maken. Dit zou niet alleen een meer overwogen oordeel van de rechter bevorderen, maar ook tot meer eensluidendheid kunnen leiden.

### **Bestrafing van de onderneming**

Willen aan bedrijven op te leggen boetes zowel billijk als afschrikwekkend zijn, dan moeten ze zowel afgestemd worden op de grootte van het bedrijf als de omvang van de toegebrachte schade. De eerste afstemming kan geschieden door de maximale boetes te vervangen door boetes die een bepaald percentage van de winst bedragen — bijvoorbeeld tien procent van de bruto-winst gemaakt in de periode waarin het strafbare feit werd begaan.

In twee wetsvoorstellen is reeds het principe opgenomen dat rekening moet worden gehouden met de toegebrachte schade. Hierbij zouden zulke factoren als persoonlijk letsel, schade aan eigendom of het verkregen financieel gewin een rol kunnen spelen. Het bedrag dat uiteindelijk uit deze som verkregen wordt zou dan kunnen dienen als het maximum voor de boete, of het zou gedeeld kunnen worden door de kans op ontdekking en succesvolle vervolging van het specifieke delict, en dan het exacte boetebedrag opleveren. Met name dit laatste systeem zou grote 'boekhoudkundige' problemen met zich meebrengen, doch er kleeft nog een bezwaar aan het opleggen van boetes aan bedrijven, namelijk de mogelijkheid tot afwenteling op aandeelhouders, crediteuren en afnemers. Toch behoeft dit bezwaar niet al te zwaar genomen te worden. Aangenomen dat er

voldoende concurrentie is, kunnen de prijzen niet voldoende stijgen om de boete te compenseren. Gebeurt dit toch, dan dalen de winsten en zullen de aandeelhouders hun geld liever steken in een bedrijf dat op minder gespannen voet met de wet staat.

Een straf die in een beperkt aantal gevallen al bestaat is die, waarbij het bedrijf verplicht wordt aan de veroordeling publiciteit te geven, bijvoorbeeld door advertenties. Het grote nadeel hiervan is dat het effect van de straf moeilijk te voorspellen is. De negatieve reactie van het publiek zou het bedrijf heviger kunnen straffen dan de toegebrachte schade rechtvaardigt. Daar staat tegenover dat het bedrijf de negatieve publiciteit ook ongedaan zou kunnen maken door een stortvloed van image-verbeterende advertenties.

68

Terwijl rehabilitatie een populair thema is bij de gedachten over individuele bestraffing, is het nooit toegepast op bedrijven die de wet overtraden. Inmiddels zijn echter twee voorstellen in deze zin gedaan. Het eerste, 'reclassering voor bedrijven', houdt de instelling in van een publieke bewindvoering, waarbij het bedrijf mag doorwerken zolang het zich aan bepaalde regels houdt. Een speciale reclasseringsambtenaar met de bevoegdheden van een curator zou hierop dan toezicht moeten houden.

Het tweede voorstel beoogt het de werknemers gemakkelijker te maken om 'aan de bel te trekken' wanneer het bedrijf over de schreef gaat. Het is duidelijk dat een groot deel van de bedrijfscriminaliteit onontdekt blijft omdat het binnen de hiërarchische verhoudingen niet mogelijk is er niet mee in te stemmen.

Er zijn twee mogelijkheden om dit 'aan de bel trekken' aan te moedigen. De eerste is het ontwikkelen van een sanctie waarbij bedrijven die de wet overtreden verplicht worden een soort 'opzichters' op sleutelposten te benoemen, die er voor verantwoordelijk zouden zijn dat in overeenstemming met de wet wordt gehandeld. De tweede is het bieden van een betere bescherming van de werknemers die uit de school klappen. Een probleem hierbij is wel dat, zelfs al zou men er zeker van zijn niet ontslagen te kunnen worden, er geen garantie is dat voldoende

werknemers bereid zullen zijn een wets-overtreding — zo ze er al van op de hoogte zijn — ook te melden.

Het 'isoleren' van de onderneming zou er op neer komen dat deze het recht zou worden ontzegd handel te drijven met het buitenland gedurende een periode van gelijke lengte als die welke een natuurlijk persoon voor hetzelfde delict in de gevangenis zou moeten doorbrengen. Het grote voordeel hiervan zou zijn dat de omvangrijke boekhoudkundige problemen van de boete zouden worden omzeild, en dat de ernst van het delict duidelijk benadrukt wordt. Er zitten echter ook wel enige nadelen aan, zoals het feit dat de uiteindelijke last toch ook weer komt te drukken op de werknemers (en de betalingsbalans), en dat de rechtszekerheid van onschuldige crediteuren en afnemers onvoldoende beschermd wordt. Voorts zullen de problemen bij de tenuitvoerlegging enorm zijn, met name wanneer het zou gaan om een onderneming met verspreide vestigingen of een multi-national.

Een gedwongen opheffing van de onderneming zou gerealiseerd kunnen worden door de inschrijving in het ondernemingsregister ongedaan te maken. Waar deze straf in feite het equivalent is van de doodstraf, is het noodzakelijk dat de toepassing ervan beperkt blijft tot de zeer uitzonderlijke gevallen. Dit vermindert dan wel weer direct het generaal preventieve effect; een tweede bezwaar is dat niets de onderneming in de weg staat om na verloop van tijd onder een andere naam en op een andere plaats het bedrijf voort te zetten. Tenslotte zou het nog mogelijk zijn om bestaande verordeningen en wetten wat ruimer te interpreteren. Zo biedt de Amerikaanse wet de mogelijkheid om een vervolging in te stellen tegen degenen die samenspannen om de uitoefening van de grondrechten onmogelijk te maken, en onder die rechten zou bijvoorbeeld het recht op schone lucht of dat op een vrije markteconomie kunnen vallen. Voorts bestaat de mogelijkheid om alle goederen waarmee het misdrijf is gepleegd in beslag te nemen. Tenslotte is het nog mogelijk om het bedrijf uit te sluiten van alle contacten met de overheid.

### **Bestrafing van verantwoordelijke personen.**

Voor wat betreft de aan de verantwoordelijke personen op te leggen straffen kan gedacht worden aan boetes, gevangenisstraf, uitsluiting en 'alternatieve sancties'. De problemen bij het opleggen van boetes zijn reeds ter sprake gekomen; het zou in elk geval nodig zijn om verzekeringen hiertegen ofwel te verbieden, ofwel openbaarmaking van de uitbetalingen ervan verplicht te stellen. Daarnaast is het duidelijk dat de hoogte van de boete afschrikwekkend moet zijn, doch wel afgestemd op de omstandigheden.

De kloof tussen de preventieve effecten van de gevangenisstraf en de geringe mate waarin deze wordt opgelegd zou gedicht kunnen worden door een verplichte minimum-gevangenisstraf in de wet op te nemen. Gezien de hoge kosten voor de gemeenschap die gevangenisstraf met zich meebrengt verdient de boete echter de voorkeur, temeer daar de vertaling van de maatschappelijke kosten van bedrijfscriminaliteit in termen van gevangenisstraf alleen maar tot mildheid zal leiden.

70

In twee wetsvoorstellen is de mogelijkheid opgenomen om veroordeelde managers gedurende een aantal jaren uit te sluiten van de mogelijkheid een verantwoordelijke functie in het bedrijfsleven te bekleden. Dit zou overigens niet persé ontslag behoeven te betekenen, maar wel een gevoelige aantasting van de sociale status inhouden.

Tenslotte zijn er nog de 'alternatieve sancties', zoals de verplichting geld te geven aan liefdadige instellingen, of om lezingen te houden over de slechte kanten van het maken van prijsafspraken. Een bezwaar van dit soort straffen is dat ze waarschijnlijk op de langere termijn minder afschrikwekkend zijn, omdat ze minder geassocieerd worden met ernstige misdrijven. Te overwegen valt deze straffen alleen op te leggen aan 'first offenders'.

### **Conclusies**

De federale regering wordt vandaag de dag geconfronteerd met een belangrijk dilemma waar het gaat om de regulering van het Amerikaanse bedrijfsleven. Enerzijds nemen zowel de bedrijfscriminaliteit als het publieke

bewustzijn hiervan toe. Anderzijds is gebleken dat de bestaande strafsancities onvoldoende zijn. Toch is de strafwet een bruikbaar middel bij het bestrijden van bedrijfscriminaliteit, zelfs zonder dat er consensus bestaat over de immoraliteit ervan. Zolang er ook maar enig ethisch bezwaar tegen deze vorm van criminaliteit bestaat in onze samenleving, zullen strafsancities toegepast moeten worden bij de bestrijding. Hiertoe zal de wetgever echter een aantal nieuwe straffen moeten ontwikkelen, die gericht zijn op generale preventie. Gezien onze geringe kennis van de mate waarin de theorieën over bestrafing ook opgaan voor de moderne onderneming is het niet mogelijk om voor slechts één soort straf te kiezen, doch verdient het de voorkeur een breed scala aan te bieden. Op deze manier zal de rechter in staat zijn om het vonnis af te stemmen op de omstandigheden, en op de gebleken effectiviteit van de beschikbare straffen.

# Literatuuroverzicht

Algemeen  
Strafrecht en strafrechtspiegeling  
Criminologie  
Gevangeniswezen  
Reclassering  
Psychiatrische zorg  
Kinderbescherming  
Politie  
Drugs

## Uitleen van tijdschriften

72

Van de artikelen, die in deze rubriek zijn gepubliceerd, kan een kopie worden aangevraagd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie, postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage, tel. 070-706553/55.

## Algemeen

1

**Bovenkerk, F.** *30 april: hoe de deskundigen de rellen hebben verklaard.*

Sociologische gids, 28e jrg., nr. 1, januari/februari 1981, blz. 4-22 (N).

In dit artikel bekijkt de auteur op welke manier de deskundigen de rellen van 30 april hebben verklaard. Hij constateert dat eigenlijk geen enkele deskundige de rellen systematisch heeft geanalyseerd. Alleen de redactie van een enkel tijdschrift had systematisch journalisten voor observatie over de stad verspreid. De auteur geeft aan dat de meningen verdeeld zijn over de vraag wie de relschoppers waren en wie begon en of de rellen wel echt georganiseerd waren. Sommige commentatoren achten de relschoppers politiek gemotiveerd en anderen vinden dat juist niet. Door verschillende deskundigen is ook een verklaring gezocht in het feit dat er onvoldoende feestelijke, interessante activiteiten voor de jeugd waren georganiseerd. De conclusie van de auteur is o.a. dat hoe minder men van de feiten weet, hoe gemakkelijker men er van alles bij verzint. De verklaringen van de deskundigen sluiten elkaar vaak wederzijds uit.

**Karmen, A. A.** *Auto theft and corporate irresponsibility.*

Contemporary crises, 5e jrg., nr. 1, jan., 1981, blz. 63–81 (USA).

In de V.S. worden er jaarlijks zo'n miljoen auto's gestolen. De grote vraag is wat hieraan gedaan kan worden. De vele voorstellen variëren van zwaardere straffen tot het zorgvuldiger gedrag van autobestuurders bij het afsluiten van het portier. Bij de autodiefstallen is naast de dader en de bestolene nog een derde partij betrokken: de autofabrikant. In dit artikel vraagt de auteur zich af of de autofabrikanten niet tot op zekere hoogte verantwoordelijk gehouden dienen te worden voor de eenvoudige en veelvuldige manieren waarop hun produkten de eigenaars ontstolen worden. De schrijver toont aan dat de autofabrikanten een sociaal onverantwoorde houding innemen bij het fabriceren van hun auto's. Winstmaximalisatie is te bereiken door kostenminimalisatie, die echter wel ten koste van de toekomstige kopers gaat. De auteur pleit voor een betere beveiliging van de auto's die door de fabrikanten ontworpen dient te worden. Zolang zij dit verzuimen handelen zij volgens de schrijver niet alleen sociaal onverantwoord maar zijn zij ook schuldig aan de vele autodiefstallen. Met literatuuropgave.

**Tromp, B. G. A. M.** *Kraken als actie voeren: een verkenning.*

Sociologische gids, 28e jrg., nr. 1, januari/februari 1981, blz. 23–35 (N).

In dit artikel gaat de auteur nader in op het actievoeren in de vorm van kraakacties. Hij doet dit in het kader van de verandering die naar zijn mening de afgelopen 20, 30 jaar in de Nederlandse cultuur is opgetreden, nl. die van de sociologisering van verschijnselen. Voordien werden gebeurtenissen in religieuze of staatsrechtelijke terreinen vertaald, tegenwoordig in sociologische. Hierdoor worden die gebeurtenissen volgens hen vaak niet serieus genomen. Een ander aspect van de sociologisering van het wereldbeeld noemt hij het ijsberg syndroom. De ernst van de woningnood kan volgens de auteur niet worden aangevoerd als verklaring voor het kraken, want dan hadden deze acties al veel eerder plaats moeten vinden. Toch is deze frustratie-agressie verklaring in toenemende mate geaccepteerd. Het ijsberg syndroom leidde er vervolgens toe dat de acties steeds groter moesten worden om indruk te maken. Niet het kraken op zich is van belang, maar de betekenis die daaraan wordt gegeven door de krakers, het publiek, en de opiniemakers. In dit licht onderscheidt de auteur drie typen krakers. Het verschil met meer traditionele actiegroepen komt tot uiting in het feit dat in de eigenlijke kraakbeweging, kraken



niet een vorm van actievoeren is in de vrije tijd, maar een manier van leven. De krakersbeweging staat volgens de auteur voor het dilemma hoe zij als beweging toch voldoende duidelijkheid kan scheppen voor haar motieven.  
Met literatuuropgave.

## Strafrecht en strafrechtspleging

4

**Berghuis, A. C., en L. C. M. Tigges.** *Voorlopige hechtenis bij buitenlanders.*

*Delikt en Delink* went, 11e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 24–30 (N).

74 Door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie worden verscheidene studies verricht naar het functioneren van de voorlopige hechtenis. In dit artikel geven de auteurs een beeld van de toepassing van de voorlopige hechtenis bij buitenlandse en bij nederlandse verdachten. Met een aantal getalsmatige overzichten laten zij zien dat bij buitenlanders ruim twee keer zo vaak voorlopige hechtenis wordt toegepast als bij Nederlanders. Daarbij kon geen onderscheid gevonden worden tussen buitenlanders met of zonder een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, hetgeen gezien de wettelijke bepalingen wel gewenst zou zijn. De gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis is bij buitenlanders ongeveer gelijk aan die van Nederlanders. In hun slotbeschouwing concluderen de auteurs dat er sprake is van rechtsongelijkheid bij de toepassing van de voorlopige hechtenis. Zij geven tot slot een drietal mogelijkheden aan waarmee iets aan deze rechtsongelijkheid gedaan zou kunnen worden.

5

**Brady, P. J.** *Sorting out the exile's confusion: or dialogue on popular justice.*

*Contemporary crises*, 5e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 31–38.

In dit artikel gaat de schrijver in op het justitiële beleidsmodel waarbij de verantwoordelijkheid voor dit beleid bij het volk gelegd wordt. Hij behandelt het artikel van D. Longmire over dit onderwerp. (*Contemporary crises*, nr. 1, 1981) (zie excerpt nr. 7) De van Longmire afwijkende mening van de auteur wordt grotendeels bepaald door zijn socialistische zienswijze. Hij besteedt ook aandacht aan de rechtssystemen van socialistische staten zoals Cuba en Nicaragua, welke de auteur veel rechtvaardiger acht dan het Amerikaanse systeem. Om tot een omwenteling van de justitiële verantwoordelijkheid te komen dienen volgens de schrijver allereerst de verschillen in status en de materiële ongelijkheid te verdwijnen. Rechtvaardigheid binnen het kapitalistische systeem ziet hij als een onmogelijkheid. Het werken aan de bewustwording van de klasseverschillen en de

organisatie van de arbeidersklasse dienen volgens de auteur voorop te staan.

Met literatuuropgave.

6

**Junger-Tas, J.** *Community service en dienstverlening: een kritische beschouwing.*

Delikt en delinkwent, 11e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 5–23 (N).

In 1972 is in Engeland op aanbeveling van de commissie Wootton de zgn. 'community service' (dienstverlening aan de gemeenschap) ingevoerd als alternatief voor de korte vrijheidsstraf. In 1974 is in Nederland de commissie van Andel ingesteld, die de opdracht kreeg een advies uit te brengen over de wenselijkheid van meer verscheidenheid in ons strafstelsel. Bij evaluatie van de werking van de door de rechter opgelegde 'community service' bleek dat zij in Engeland niet overal de toepassing van de korte vrijheidsstraf teruggedrong. Verder constateert de auteur dat evenals onze reclassering, de engelse probationdienst er niet voor voelt een strikt toezicht houdende en rapporterende taak bij de maatschappelijke dienstverlening te vervullen. Dit neemt niet weg dat uit onderzoek is gebleken dat de recidive bij de groep tot dienstverlening veroordeelden niet ongunstiger is dan bij de tot een vrijheidsstraf veroordeelden. In haar slotbeschouwing geeft de auteur vier voorwaarden waaraan zou moeten worden voldaan, wil de dienstverlening kans van slagen hebben.

Met literatuuropgave.

7

**Longmire, D. R.** *A popular justice system: a radical alternative to the traditional criminal justice system.*

Contemporary crises, 5e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 15–30.

De auteur is van mening dat onder het stelsel van volksvertegenwoordiging zoals het in de Verenigde Staten in praktijk wordt gebracht, de rechtstreekse invloed van de burgers op het regeringsbeleid nog maar zeer gering is. Deze afwezigheid van directe politieke invloed door de burgers is volgens de auteur het grootst bij het justitiële beleid. In dit artikel geeft de schrijver zijn kritische visie op deze situatie. Hij doet een voorstel om de verantwoordelijkheid voor de politie, de rechtspraak en de hulpverlenende instanties bij het volk te leggen. De spil van zijn voorstel wordt gevormd door de deelname van de burger in het proces van toedeling van rechtvaardigheid. Het is hierbij van groot belang dat de strafrechtelijke sancties afgestemd zijn op de behoeften van diegenen die er nauw bij betrokken zijn zoals de dader en het slachtoffer.

Met literatuuropgave.

Longmire, D. R. *Cutting the Gordian knot: Continuing the dialogue on popular justice*. Contemporary crises, 5e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 39-42.

Dit artikel is een reactie van de auteur op het artikel van P. J. Brady. (Contemporary crises, nr. 1, 1981) (zie excerpt nr. 5). Brady gaf daarin de nodige kritiek op de visie van Longmire voor wat betreft zijn idee over de verantwoordelijkheid voor het justitiële beleid. De auteur stelt dat de kritiek van Brady meer van politiek-filosofische aard is dan van inhoudelijke aard. De schrijver maakt nogmaals duidelijk dat het justitiële beleidsmodel dat door en voor het volk gehanteerd dient te worden, niet afhankelijk hoeft te zijn van een radicale politieke filosofie die de verwerping van het kapitalistische systeem vooropstelt. Het artikel is ook niet bedoeld om te laten zien hoe zijn voorgestelde beleidsmodel in een kapitalistisch systeem ingepast moet worden, maar vormt een bijdrage in de discussie over dit onderwerp.

Myers, M. A. *Predicting the behaviour of law: a test of two models*. Law and society review, 14e jrg., nr. 4, zomer 1980, blz. 835-857 (USA).

De auteur gaat m.b.v. recent empirisch materiaal de theorieën van Black en Gottfredson over de functie van de wet na. Volgens Black vormt de wet een sociaal controlemechanisme. Gottfredson en Hindelang stellen in hun theorie dat de wet eerder moet worden beschouwd als een serie normen waaraan individueel gedrag wordt getoetst. De cijfers van een onderzoek naar de strafrechtelijke vervolging laten zien dat de sociale controle theorie van Black ten dele steun vindt in de werkelijkheid. Het opvallende is volgens de auteur echter dat de vonnissen lichter zijn naar mate de dader deel uitmaakt van een grotere organisatie. Het feit dat de hoogte van de straf sterke samenhang vertoont met het gebruik van een wapen, wijst volgens de auteur weer in de richting van de theorie van Gottfredson en Hindelang. Deze auteurs veronderstellen in hun theorie ook een relatie tussen de ernst van het feit en de straf in elk individueel geval. Dit werd bevestigd door de feiten. De auteur komt tot de conclusie dat deze laatste theorie het meeste steun vindt in de straftoemettingspraktijk. Uiteindelijk schieten volgens haar echter beide theorieën te kort om de functie van de wet volledig te verklaren. Met literatuuropgave.

Sandfort, T. *Moet sex met kinderen strafbaar blijven?* Jeugd en samenleving, 11e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 48-58 (N).

In dit artikel gaat de auteur in op het verschijnsel van sexuele contacten met jongeren. Over dit onderwerp verschijnt de laatste jaren een toenemend aantal publikaties. Mede onder invloed hiervan wordt er langzaam aan genuanceerder over dit onderwerp gedacht. De deskundigen, zo stelt de auteur, zijn het eens over de onschadelijkheid van deze contacten. Parallel hieraan is in de afgelopen 15 jaar ook de rechtspleging veranderd. Het aantal veroordelingen liep terug en het aantal septs nam toe. Op grond van deze situatie acht de schrijver het reëel om te verwachten dat de huidige, uit 1881 stammende wetsartikelen, grondig worden herzien. De zgn. 'Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving' heeft hiertoe voorstellen gedaan. De schrijver gaat uitvoerig in op deze voorstellen en komt daarbij tot de conclusie dat er in feite maar weinig blijkt te veranderen. De auteur stelt dat aan de overwegingen van de Commissie een vrij onduidelijke voorstelling van seksualiteit van jeugdigen ten grondslag ligt. Tevens zou de Commissie geen besef tonen van de cultureel-historische bepaaldheid ervan.

11

Tigges, L. C. M. *Dienstverlening: een mis te lopen kans.*

Proces, 60e jrg., nr. 2, februari 1981, blz. 39-45 (N).

Tegen de achtergrond van de gedachte dat in het algemeen noch de gedetineerde noch de samenleving veel beter wordt van een zgn. korte vrijheidsstraf, wordt naarstig gezocht naar alternatieve sancties. De door de minister van justitie ingestelde voorbereidingsgroep Experimenten Dienstverlening heeft onlangs het kader aangegeven waarbinnen de experimenten op het terrein van maatschappelijke dienstverlening kunnen worden ondernomen. Het is de bedoeling dat de verdachte (en niet de veroordeelde) met de O.v.J. een dienstverleningsovereenkomst sluit. Dienstverlening is zo alleen mogelijk bij bekennende verdachten en alleen indien bij respectievelijk het O.M. en de rechter het voornemen bestaat een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te eisen en op te leggen. Er is gekozen voor een nadrukkelijke rol van de reclassering in het voorbereiden en doen naleven van de dienstverleningsovereenkomst. Naar het oordeel van de auteur zou het goed zijn dat in elk proefarrondissement vanuit de reclasseringsraad een 'stuurgroep dienstverlening' wordt geformeerd. De verantwoordelijkheid zou op praktisch niveau bij een coördinator verbonden aan de stuurgroep moeten worden gelegd en op beleidsniveau bij de stuurgroep als geheel. In zijn slotopmerking benadrukt de auteur dat het welslagen van de dienstverleningsexperimenten afhangt van het feit of het strafkarakter van de dienstverlening door alle betrokkenen wordt erkend.

## Criminologie

12

**Best, J., and D. F. Luckenbill.** *The social organisation of deviants.*

Social problems, 28e jrg., nr. 1, oktober 1980, blz. 14-31 (USA).

In het artikel worden relatie-patronen tussen mensen die zich afwijkend gedragen verduidelijkt. D.m.v. literatuuronderzoek zijn verschillende vormen van sociale organisatie geïdentificeerd. Zij zijn geplaatst langs een lijn van organisatorische verfijning. Te beginnen met de minst verfijnde worden vijf vormen besproken: mensen die op hun eentje te werk gaan, als collega's, in een vriendenkring, in een georganiseerde bende en in formele organisaties. In termen van vier verschillende variabelen kan de organisatorische vorm gedefinieerd worden: 1. associeren de devianten zich met elkaar; 2. voeren zij hun deviante activiteiten gezamenlijk uit; 3. vraagt hun deviant gedrag om een zorgvuldige werkverdeling; 4. zetten hun organisatorische activiteiten zich voort in tijd en ruimte. Organisatorische verfijning heeft verschillende consequenties voor devianten en de handhavers van het gezag. Het heeft invloed op de ingewikkeldheid van deviante operaties, op de typen van de socialisatie en de diensten ten behoeve van de devianten, de betrokkenheid van de leden bij het deviante gedrag en de zekerheid van de deviante operaties van de leden. Tot slot worden de gevolgen van de resultaten van het onderzoek voor het onderzoek van sociale organisaties besproken. Met literatuuropgave.

78

13

**Doerner, W. G., and S. Stelzenmuller Silverman.** *The diffusion of victim compensation in Canada.*

Canadian journal of criminology, 23e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 75-82.

In 1963 werd er in Nieuw-Zeeland een wet ingevoerd die de schadevergoeding aan slachtoffers van delikten regelde. In 1964 kwam er in Engeland ook zo'n wet tot stand. Daarna kwam een dergelijke regeling ook op gang in Canada en de Verenigde Staten. In Canada heeft men zich beperkt tot slachtoffers van geweldsmisdrijven. De auteurs gaan na in hoeverre de verspreide invoering van deze wetten in Canada samenhangt met andere maatschappelijke factoren. Na een multivariate analyse van een aantal factoren komen zij tot de conclusie dat de invoering van een wettelijke regeling van schadevergoeding aan slachtoffers van geweldsmisdrijven meer samenhangt met het welvaartspeil dan met de criminele en justitiële politiek in een staat. De auteurs benadrukken dat zo'n regeling uiteindelijk wel van invloed is op de verdere ontwikkeling in de staat van het justitieel beleid. Met literatuuropgave.

**Franck, K. A.** *Friends and strangers: the social experience of living in urban and non-urban settings.*

Journal of social issues, jrg., 36, 1980, nr. 3, blz. 52-71 (USA).

Omdat vroegere studies altijd tot onderwerp gehad hebben onpersoonlijke contacten met vreemden, ontstond het denkebeeld dat stadsbewoners betrekkelijk geïsoleerd leven. De schrijfster deed een onderzoek onder twee groepen 'import-mensen', studenten aan een instelling voor hoger onderwijs in New York en studenten in een stad met 31.000 inwoners in de buurt van New York. Na zo'n acht maanden bleek er tussen beide groepen geen verschil meer te zijn wat betreft de vriendschappen en sociale contacten die men had. Wel vond de groep in de grote stad het moeilijker om relaties aan te gaan, dan de groep in de kleine stad. Oorzaken hiervan kunnen gevocens zijn die mensen in grote steden ervaren t.o.v. vreemden, zoals: wantrouwen, vrees, en onzekerheid. Om de vraag te beantwoorden in hoeverre ook de grootte van een stad van invloed is op het aangaan van relaties, dient er op dit punt nog veel onderzoek te worden gedaan. Met literatuuropgave.

**Hiew, C. C.** *Prevention of shoplifting: A community action approach.*

Canadian journal of criminology, 23e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 57-68.

Regionaal is getracht met een uitgebreid voorlichtingsprogramma op scholen en verenigingen een verandering in de mentaliteit van de jeugd te bewerkstelligen t.a.v. de winkeldiefstal. Daarnaast is er naar gestreefd de ernst van het probleem duidelijk te maken en de oorzaken en gevolgen van winkeldiefstallen toe te lichten. Hiervoor is gebruik gemaakt van vele, zeer verschillende communicatiekanalen. Men heeft artikelen geplaatst in tijdschriften en dagbladen, er zijn lezingen gehouden, er is voorlichtingsmateriaal uitgereikt en het onderwerp is uitvoerig op de radio en televisie behandeld. Volgens de auteur was er na deze campagne sprake van een afname van het aantal winkeldiefstallen. Ook de totale waarde van het gestolene nam af. De auteur geeft bovendien aan dat een neveneffect van het programma was, dat men binnen het justitieel systeem meer neiging ging vertonen om winkeldieven systematischer te berispen en te begeleiden. Tot slot wijst de auteur op de algemene beleidsimplicatie die uit dit project naar voren komt, nl. het onderkennen van het belang van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid in de samenleving bij dit delikt. Met literatuuropgave.

**Solomon, P. H.** *The policy process in canadian criminal justice: a perspective and research agenda.* Canadian journal of criminology, 23e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 5–25.

In dit artikel gaat de auteur uitvoerig in op de noodzaak voor criminologen om onderzoek te doen naar de manier waarop justitieel beleid tot stand komt. Hij voert daarbij de wetenschappelijk onderzoeker Szabo ten tonele, die al eerder op het belang van dit soort onderzoek heeft gewezen. Het gaat bij zo'n onderzoek om kennisverruiming van de bronnen van het justitieel beleid, verbetering van het inzicht in de besluitvorming en meer kennis van de problemen die rijzen bij de vernieuwingen van het beleid. Volgens de auteur zijn er verschillende beslissingsniveau's te onderscheiden waarop het onderzoek zich zou kunnen richten. Uiteindelijk zouden de criminologen niet alleen kennis moeten verwerven van dit beleidsproces, maar ook nieuwe wegen moeten aangeven voor de beleidvoerders. Hij schenkt enige aandacht aan de methodologische vragen die deze rol van de onderzoekers met zich mee kan brengen. De auteur concludeert dat dit vraagstuk al oud is, maar dat vooral de beleidsrelevantie van het criminologisch onderzoek hierbij weinig aandacht heeft gekregen. Aan het slot van zijn artikel geeft hij enkele voorbeelden van case-studies waarop dit soort onderzoek kan worden uitgevoerd.

Met literatuuropgave.

**Taylor, I.** *Crime waves in post war Britain.* Contemporary crises, 5e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 43–62.

In dit artikel geeft de auteur een overzicht van de ontwikkeling van de criminaliteit in Engeland na de Tweede Wereldoorlog. De grootste aandacht in de na-oorlogse periode werd geschonken aan het afwijkende gedrag van de jeugd met in het bijzonder de jeugd uit de arbeidersklasse. De auteur tracht te verklaren waarom de staat de rechterlijke macht en de massa-media zich zo sterk op deze bevolkingsgroep concentreerden. Vervolgens gaat hij nader in op de sociaal democratische criminologie van de jaren '40. Ook behandelt hij de enorme groei van het justitiële hulpverleningsapparaat. Hier is op een zeker moment sprake van het zoeken en het scheppen van delinquentie en delinquenten in plaats van daadwerkelijke hulpverlening. Tot slot belicht de auteur de oorzaken van de criminaliteit in onze sociale structuur, de rol die de media hierbij spelen en het huidige Britse politieke beleid dat de criminaliteit tracht te voorkomen en te verminderen.

Met literatuuropgave.

**Toch, H.** *Toward an interdisciplinary approach to criminal violence.*

In dit artikel bestudeert de auteur het fenomeen geweld vanuit verschillende invalshoeken; de klinisch-psychologische en de sociologische. Hij wijst daarbij op de moeilijkheden die ontstaan wanneer men vanuit twee verschillende vakgebieden over een bepaald onderwerp spreekt. Beide disciplines hebben hun eigen basisveronderstellingen die zich soms lastig met elkaar laten verenigen. De schrijver behandelt drie onderwerpen die op het gebied van het geweld liggen nl.: de verdeling van de psychische drijfveren en de sociale normen: de voorspelbaarheid van chronisch geweld en het ontwerp van geweldsverminderende factoren. Deze drie onderwerpen zijn volgens de auteur zeer goed door de samenwerking van beide disciplines te bestuderen. Bij de bestudering van deze onderwerpen gaat de auteur zijdelings in op de onderzoeksresultaten van andere schrijvers. Met literatuuropgave.

19

Vingilis, E. Adlaf, E. and L. Chung. *The Oshawa impaired drivers programme: an evaluation of a rehabilitation programme.*

Canadian journal of criminology, 23e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 93-102.

De laatste jaren is het in de Verenigde Staten steeds gebruikelijker geworden om het rijden onder invloed te zien als een gezondheidsprobleem en niet als een misdrijf. De auteurs geven in dit artikel een evaluatie van een behandelingsprogramma van dronken rijders dat is gebaseerd op de gedachte dat met de bewustwording van de gevaren die het rijden onder invloed met zich meebrengt, de kans op herhaling afneemt. Het programma bestaat uit een negen weken durende cursus van 2½ uur per week waarin de gevaren van alcoholgebruik worden toegelicht, waarin men leert met psychische spanningen om te gaan en waarin men een toelichting krijgt op de wetgeving op dit terrein en op het optreden van de politie hierbij. Het effect van het programma bleek vooral te liggen op het terrein van de kennisvermeerdering. Ook de houding t.o. het delict werd gewijzigd, hoewel de tijd hierbij een grotere rol speelde dan de feitelijke inhoud van het programma. De auteurs komen tenslotte tot de conclusie dat ook uit het effect van dit programma weer is gebleken, dat bij het ene type delinquent het ene programma-onderdeel effectief is en bij het andere type delinquent weer een ander onderdeel succes heeft.

Met literatuuropgave.

## Gevangeniswezen

20

Farrington D. P., and C. P. Nuttall. *Prison size, overcrowding, prison violence, and recidivism.*



Journal of criminal justice, 8e jrg., nr. 4, 1980, blz. 221–231 (USA).

De auteurs bespreken een aantal onderzoeken naar verbanden tussen de grootte van gevangenen, overbevolking, geweld in gevangenen en recidivisme. De door hen geraadpleegde criminologische literatuur vermeldt geen empirisch onderzoek waaruit blijkt dat de grootte van gevangenen invloed heeft op het gedrag in, of na ontslag uit de gevangenis. Wel zijn er aanwijzingen dat overbevolking gewelddadigheid binnen de gevangenis uitlokt. Het probleem bij de besproken onderzoeken is dat andere effecten die samenhangen met de grootte van gevangenen, zoals overbevolking, grotere beveiliging, etc., niet onafhankelijk hiervan geanalyseerd kunnen worden. Uit een verdere analyse naar effectiviteit (het verschil tussen voorspelde en werkelijke recidive) kwam duidelijk naar voren dat overbevolkte gevangenen minder effectief zijn (de grootte had hier weinig invloed). De overheid zal dus maatregelen moeten nemen om overbevolking met alle middelen te voorkomen.

Met literatuuropgave.

82

21

**Moyer I. L.** *Leadership in a women's prison.* Journal of criminal justice, 8e jrg., nr. 4, 1980, blz. 233–241 (USA).

In een vrouwengevangenis in het Z.O. van de Verenigde Staten deed de schrijfster een studie naar sociale interactie-patronen, het ontstaan van leiderschap en de sociologische en criminologische kenmerken van de leiders. De studie bestond uit veldonderzoek, interviews en dossieronderzoek en wordt gecompleteerd door een korte beschrijving van bestaande literatuur over deze onderwerpen. De vrouwen die als leiders beschouwd werden hadden dezelfde eigenschappen als mannelijke leiders in gevangenen in vergelijkbare studies. Ze hadden dezelfde sociale achtergrond als hun medegevangenen maar waren meer ervaren misdadigsters. Hun misdrijven waren meer 'mannenmisdrijven', zoals beroving en inbraak, ze vertoonden een agressief en masculien gedrag en speelden een dominerende rol in homoseksuele relaties. Door de medegevangenen werden bij de leidsters assertiviteit, het vermogen veranderingen in de leefsituatie te bewerkstelligen en het hanteren van dezelfde normen en waarden als de 'groep' het meest gewaardeerd.

Met literatuuropgave.

## Reclassering

22

**Soetenhorst-de Savornin Lohman, J.** *Reclassering let op uw (rechts) saek.* Proces, 60e jrg., nr. 2, februari 1981, blz. 46–50 (N).

In dit artikel gaat de auteur eerst in op de huidige plaats van het reclasseringswerk in de welzijnssector. Een opmerkelijk feit is volgens de auteur de geringe groei die de reclassering heeft doorgemaakt in een tijd dat de kwartaire sector als geheel geweldig is toegenomen. Er is een verschuiving in deze periode te onderkennen van gedwongen naar vrijwillige contacten. Hierdoor gaat de reclassering steeds meer concurreren met de algemene vrijwillige hulpverlening die zich aanbiedt. De reclassering heeft volgens de auteur moeite met de toezichthoudende taak en blijft gepreoccupeerd met theoretische vragen. Dit is volgens de auteur historisch verklaarbaar. Vroeger trad de reclassering op tussen regent en arbeider. Er is wel geprobeerd het reclasseringswerk bij de politiek te betrekken, maar dit is in de jaren dertig verhinderd. Later is wel getracht de status van het werk te verhogen door een parallel met het medisch model te zoeken. Naar de mening van de auteur is de beroepsethiek gericht op relationeel werken, hoewel de praktijk van het werk hiermee op gespannen voet staat. De cliënt wil praktische en concrete hulp. Indien de reclassering zich creatief en flexibel opstelt, kan zij bergen werk verzetten.

3  
23

**Soothill, K., and J. Holmes.** *Finding employment for ex-prisoners: a ten-year follow-up study.* The Howard journal of penology and crime prevention, 20e jrg., nr. 1, 1981, blz. 29–36 (GB).

Door toedoen van een zich op arbeidsbemiddeling voor ex-gedetineerden toeliegend arbeidsbureau, konden 65 mannen spoedig na hun ontslag uit de gevangenis aan het werk. In het onderzoek wordt gekeken in hoeverre deze mensen in de daaropvolgende tien jaren opnieuw betrokken waren bij criminele activiteiten. Uitspraken over verandering in de mate waarin zij opnieuw met justitie in aanraking komen moeten met de nodige voorzichtigheid gedaan worden, maar het is wel opvallend dat er van degenen, die in deze baan minstens een jaar werkten, niemand opnieuw werd veroordeeld. De auteurs maken duidelijk dat het er om gaat werk te vinden dat overeenkomt met de vaardigheden van de betrokkenen. Zij zijn voorts van mening dat het vinden van geschikt werk vooral heilzaam is voor degenen die met een gemiddelde kans op herhaling lijken te lopen.

## Psychiatrische zorg

24

**Freed, A. O.** *The borderline personality.* Social casework, 61e jrg., november 1980, nr. 9, blz. 548–558 (USA).

In deze literatuurtheoretische beschouwing tracht de schrijfster een afbakening te geven van het

begrip 'border-line' persoonlijkheid. Zij bespreekt welke groepen patiënten behandeling nodig hebben en aan welke eisen de hulpverlening moet voldoen. Langdurige behandeling zowel individueel gericht als gezinsgericht, verloopt in drie fasen: de testfase, waarin het behandelingsplan door de hulpverlener in overleg met de cliënt wordt opgesteld, de eigenlijke werkfase, en de afbouwfase, waarin de relatie met de hulpverlener beëindigd wordt en de cliënt zelfstandig zijn eigen leven gaat leiden. De hulpverlening kan ook het karakter van groepstherapie hebben. Van beide vormen van hulpverlening worden enige voorbeelden gegeven in de vorm van case studies.

Met literatuuropgave.

## Kinderbescherming

Zie ook excerpt nr. 27.

25

**Bossé, M. et M. Le Blanc.** *Boscoville: Evaluation de son efficacité à travers l'évolution psychologique de ses pensionnaires pendant et après le séjour.*

Canadian journal of criminology, 23e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 27-42.

84

De auteurs doen verslag van een evaluatie die zij hebben gehouden over de effecten van een behandeling van jeugdige delinquenten in het Boscoville-instituut. Dit instituut is een verbeterings-internaat voor jongens tussen de 15 en 18 jaar. Het internaat telt 91 bewoners, die zijn onderverdeeld in groepjes van 8 tot 15 jongens. Uiterlijk draagt het internaat weinig tekenen van een traditioneel gesticht. Na hun ontslag uit het internaat, zijn de jongens nog twee jaar gevolgd in hun ontplooiing en materiële levensontwikkeling. Het bleek dat de jongens in de periode van hun detentie (1 tot 3 jaar) een versnelde persoonlijkheidsontwikkeling hadden doorgemaakt. Zij waren in die betrekkelijk korte tijd aanzienlijk volwassener geworden. Zij hadden meer verantwoordelijkheidsgevoel gekregen en waren zelfstandiger dan bij hun aankomst. Deze positieve veranderingen bleken echter versneld weg te vallen naarmate de tijd na de behandeling verstreek. De auteurs wijzen erop dat de behandeling in Boscoville hierin niet verschilt van andere institutionele behandelingen. Het betrekkelijk kunstmatige leefklimaat zorgt hun inziens voor deze tijdelijke verandering in de persoon.

26

**Miller, C. C.** *Primary prevention of child mistreatment: Meeting a national need.*

Child welfare, 60e jrg., nr. 1, januari 1981, blz. 11-23 (USA).

Uit een recent onderzoek is gebleken dat 27 van elke

1000 kinderen onder de 18 jaar in de V.S. worden mishandeld. De auteur stelt echter vast dat niet precies is na te gaan hoe vaak kindermishandeling voorkomt, waarschijnlijk gebeurt het nog vaker dan dit onderzoek aangeeft. In de Amerikaanse samenleving met het sterke individueel gerichte mensbeeld is men volgens haar niet erg genegen om gelden vrij te maken ter voorkoming van kindermishandeling. Daarnaast wijst zij op het grote informatiegebrek dat op dit terrein bestaat. Men kan ook niet over ervaringen uit voorgaande activiteiten beschikken bij de opzet van een preventief programma. Naar haar oordeel zou de opzet van een programma moeten beginnen met het uitdragen van de uitgangspunten, ook naar andere hulpverleningsinstituten. Vervolgens zouden de nodige wettelijke voorzieningen moeten worden getroffen. Daarnaast zouden de verschillende hulpverleningsprogramma's op elkaar moeten worden afgestemd, zodat men elkaar niet tegenwerkt. Uiteindelijk zal het geld dat besteed is aan preventieve programma's volgens de auteur het beste besteed blijken te zijn.

Met literaturopgave.

## Politie

27

Drewes, H. M. A. *De jeugdpolitie*.

Het tijdschrift voor de politie, 43e jrg., nr. 2, februari 1981, blz. 45-52 (N).

Het artikel is een bijdrage over de jeugdpolitie uit de bundel, uitgegeven ter gelegenheid van '75 jaar kinderwetten'. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de huidige situatie van de diensten jeugdzaken en de afdelingen jeugdpolitie. De auteur beschrijft de veranderingen t.a.v. het bestaan en de organisatie van deze diensten en afdelingen die zich in de afgelopen 25 jaar hebben voorgedaan. Niet zozeer de taken, als wel de problematiek en de werkwijze zijn in de afgelopen kwarteeuw veranderd, door maatschappelijke ontwikkelingen en opvattingen, door professionalisering en verruiming van de hulpverlening. De behandeling van strafbare feiten gepleegd door jeugdigen behoort ook tot de taak van de (jeugd)politie. Het gaat hier voornamelijk om vermogensdelikten en vernielingen, maar ook wel om zgn. geweldsdelicten. In het artikel wordt beschreven hoe de politie tot haar beslissing omtrent de afdoening komt. Het lijkt de auteur duidelijk dat de huidige politie-organisatie, ook wat betreft de behandeling van jeugdzaken, problemen geeft. Met literaturopgave.

28

Fijnaut, C. *De undercover-agent: een omstreden voorbode van een nieuw recherchebeleid*.

Delikt en delinkwent, 10e jrg., nr. 10, december 1980, blz. 698-712 (N).

In het Algemeen Politieblad nr. 129, 1980, gaf K. J. H. H. Sietsma, chef narcotica-brigade van de gemeentepolitie in Amsterdam, zijn visie op de bestrijding van de handel in verdovende middelen en meer speciaal over de inzet van undercover-agenten hierbij. Zijn standpunt roept nogal wat vragen op en vormde voor de redactie van Delikt en Delinkwent dan ook de aanleiding tot een vraaggesprek met de heer Sietsma. Het interview handelt niet over de strikt juridische problemen die de inzet van undercover-agenten in ons rechtsstelsel schept. Het splitst zich toe op de problemen bij de concrete toepassing van deze techniek, over de effecten van het gebruik van zulke technieken en over de inpassing ervan in de politie-organisatie en in het opsporingsbeleid. Hierbij komt een veelheid van onderwerpen ter sprake, zoals: de interne en externe controle op de infiltratie-operaties, de vergelijking met resultaten in de VS, de problemen die spelen bij het niet willen noemen van de naam van de informant, 'bargaining' als onderdeel van het strafproces, de financiële middelen, enz.

29

86

**Koenig D. J.** *The effects of criminal victimisation and judicial or police contacts on public attitudes toward local police.*

*Journal of criminal justice*, 8e jrg., nr. 4, 1980, blz. 243-249 (USA).

N.a.v. een onderzoek in British Columbia (Can.) beschrijft de auteur het effect dat slachtofferschap en politie- of justitie-contacten hebben op de houding van het publiek tegenover de politie. Over het algemeen is deze houding positief bij de verschillende subgroepen (bestaande uit personen met diverse soorten van contact met de politie). Ze is iets minder positief bij hen die een minder aangenaam politiecontact hadden, minder tevreden waren over het optreden van de politie als ze zelf slachtoffer geworden waren of vonden dat de politie zich onbehoorlijk had gedragen. Voor de onder politiemannen veel gehuldigde opvatting dat politie-optreden bij arrestaties en zelfs bij verkeers-overtredingen vijandelijkheid van het publiek oproept, blijken geen gronden aanwezig. De uitkomsten werden vergeleken met gegevens uit andere delen van Canada, de V.S., Australië en Nieuw-Zeeland.

Met literatuuropgave.

30

**Webb S. D., and D. L. Smith.** *Police stress: a conceptual overview.*

*Journal of criminal justice*, 8e jrg., nr. 4, 1980 blz. 251-257.

Dit artikel beschrijft de aard, oorzaken en gevolgen van 'stress bij de politie. Er is de laatste tijd veel

literatuur over verschenen. Meestal draagt ze een anekdotisch karakter en waar ze op onderzoek betrekking heeft, is er weinig eenstemmigheid. Het verschijnsel 'stress' wordt zeer verschillend gedefinieerd en is niet goed meetbaar, vooral niet in relatie met andere factoren. De verscheidenheid en complexiteit van individuele verschillen en het samenspel van externe omstandigheden en iemands persoonlijke perceptie maken dat deze relaties moeilijk te ontdekken zijn. Het politiewerk veroorzaakt betrekkelijk veel stress en dit heeft voor de gemeenschap meer negatieve gevolgen dan stress bij andere beroepsgroepen. Twee politie-organisaties en de arbeidsinspectie in de U.S. werken samen aan een onderzoek naar stress onder 2200 politiemensen. Ook in Australië vindt een dergelijk onderzoek plaats onder 5000 politiefunctionarissen. Met literatuuropgave.

31

Wit, L., en N. Rop. *'Warnsveld'-rapport grootschalig politieoptreden jaren tachtig*. Algemeen politiebld, 130e jrg., nr. 4, februari 1981, blz. 75-81 (N).

Onder de titel 'Het grootschalig politieoptreden na 1980' is het rapport verschenen van de van 22 t/m 25 september en op 18 december 1980 in Warnsveld gehouden studieconferentie, naar aanleiding van het grootschalig politieoptreden op 30 april 1980 in Amsterdam. Bij de uitnodiging van de deelnemers is rekening gehouden met een zo volledig mogelijke vertegenwoordiging van bestaande commissies en werkgroepen die zich beijveren op deeltaken van de mobiele eenheden. Het doel van de conferentie was het leveren van een bijdrage tot verbetering of optimalisering van het politieoptreden in georganiseerd groepsverband. Aan de justitiële component van het politieoptreden is daarbij bijzondere aandacht besteed. Goede informatie wordt in het rapport van groot belang geacht. Het artikel vermeldt in het kort de inhoud van een aantal hoofdstukken van het rapport. In vele gevallen wordt het rapport geciteerd. Onder het hoofdstuk 'algemeen' wordt onder meer een overzicht gegeven van de historische ontwikkeling van de mobiele eenheid van rijks- en gemeentepolitie. Verder worden achtereenvolgens besproken: taak mobiele eenheden, organisatie mobiele eenheden, organisatie en voorbereiding, tactiek en techniek, opvang, instructie, verzorging, afbouw, bewapening en uitrusting, verbindings- en vervoermiddelen.

## Drugs

32

Coumon, H. G. *Gedwongen opnemng verslaafden*. Proces, 60e jrg., nr. 2, februari 1981, blz. 29-38 (N).

De roep om een harde aanpak van verslaafden wordt de laatste tijd weer regelmatig gehoord. Hiermee wordt volgens de auteur de draad weer opgepakt van de discussie uit de jaren 1974–1976 in Amsterdam. Als een stukje historische documentatie geeft hij een reconstructie van die discussie in dit artikel. De discussie ontstond in die tijd n.a.v. de nota 'Het scheppen van een mogelijkheid tot gedwongen behandeling en verpleging van verslaafden'. In de conclusies van de nota werden bij de opvang van verslaafden drie fasen onderscheiden: de detoxificatie, de psychische ontwenning en de resocialisatie. Hierbij zou ook de psychische ontwenning gedwongen moeten plaats vinden. Hiermee is niet iedereen het eens. In een overleg tussen de opstellers van de nota en de veldwerkers groeien de opvattingen toch wat naar elkaar toe. Men is het er over eens dat voor de opvang een gesloten psychiatrische setting moet komen. De 'gemiddelde' gebruiker zou daar echter niet in terecht mogen komen. De werkgroep 'gedwongen verpleging' heeft destijds de verschillende ideeën nader uitgewerkt. Het eindverslag van de werkgroep zou aan de veldwerkers en het centrum-overleg ter goedkeuring worden voorgelegd. Daarna zou het naar de werkgroep geestelijke gezondheidszorg worden gestuurd met de vraag of de werkgroep op basis van de beschreven voorwaarden samen wilde werken. Alle goede bedoelingen ten spijt zijn de voor-nemens echter in het luchtledige verdwenen.

## 33

Daggett L. R., and E. J. Rolde. *Decriminalisation of drunkenness*.

Journal of studies on alcohol, 41e jrg., nr. 9, september 1980, blz. 819–828 (USA).

De auteurs beschrijven hun onderzoek in Massachusetts waar het aantal korte detenties verband houdend met alcoholgebruik was toegenomen, nadat openbare dronkenschap niet meer als een misdrijf werd beschouwd en bovendien een aantal 'detoxication centers' was opgericht. Men had gehoopt door deze andere aanpak van personen met drankproblemen de werklast van politie en justitie juist te verminderen. De onderzoekers vonden dat de politie gewend was uit praktische overwegingen een grote verscheidenheid aan problemen (die soms niets met dronkenschap te maken hadden) op te lossen door dronkenschap als reden op te voeren voor een korte detentie. Na de wetswijziging werden deze probleemsituaties opgelost door gebruik te maken van andere mogelijkheden die de wet bood om de mensen gedurende korte tijd in te sluiten. De 'detoxication centers' die alcoholisme als een ziekte beschouwen en behandelen, bleken in het geheel geen rol te spelen bij het type dronkenschap annex ordeverstoring waarmee de politie in haar rol als handhaver van de openbare orde te maken kreeg. Met literatuuropgave.

**Koppel, F. L., Stimmler and F. Perone.** *The enabler: a motivational tool in treating the alcoholic.* Social Casework, jrg., 61, november 1980, nr. 9, blz. 577-583 (USA).

Hulpverleners die met alcoholcliënten werken, kunnen gebruik maken van de hulp die 'enablers' (invloedrijke tussenpersonen) kunnen bieden, wanneer hun cliënt niet voor een behandeling gemotiveerd blijkt. In dit artikel worden strategieën besproken om 'niet-gemotiveerde' alcoholcliënten ertoe te bewegen een behandeling te ondergaan. Er wordt ingegaan op manieren om de onbewust potentiële 'enabler' een integrale factor in de behandeling te laten worden. De 'enabler' is een persoon (of een instantie) die de alcoholverslaafde de gelegenheid ontnemt de verantwoordelijkheid voor de consequenties van zijn gedrag zelf op zich te nemen. Hij draagt daardoor onbedoeld bij aan de verergering van de verslaving. Na alle mogelijke potentiële 'enablers' te hebben opgespoord, zoekt de hulpverlener contact met hen met de bedoeling hen in te schakelen in het proces van behandelingsmotivatie. Het is van groot belang dat hulpverleners goede afspraken maken met deze 'enablers' voor de behandeling van hun cliënt om op deze wijze hun invloed zo gunstig mogelijk te laten werken. Met literatuuropgave.



# Boekwerken

Over de adressen der bibliotheken waarbij de genoemde publikaties ter inzage kunnen worden gevraagd, kunnen inlichtingen worden ingewonnen bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Schedeldoekshaven 100, 's-Gravenhage, tel. 070-706554/55.

**Aalders, M. V. C.** *De handhaving van de Hinderwet; rapport van het onderzoek handhaving problemen bij de Hinderwet.*

Amsterdam, Criminologisch instituut 'Bonger', Universiteit van Amsterdam, 1980.

90

**Angenent, H.** *Winkeldiefstal.*  
's-Gravenhage, Vuga, 1980.

**Berghuis, A. C. en L. C. M. Tigges.** *Voorlopige hechtenis: toepassing, schorsing en zaken met lange duur; met medew. van J. P. Balkema.*  
's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.  
WODC, 17.

**Carter, R. M., R. Cushman and F. P. Trapp.** *Communitarian correctional centers.*

Washington, U.S. Department of justice, National institute of justice, Office of development, testing and dissemination, 1980.

**Criminal victimization of New York State residents 1974-77.**

Washington, U.S. Department of justice, Bureau of justice statistics, 1980.

**Dawner, I.** *Brandstiftung durch Kinder; kriminologische, kinderpsychiatrische und rechtliche Aspekte.*  
Bern, enz., Huber, 1980.

**De Jong, W. and C. Stewart.** *Project CREST;*  
Gainesville, Florida.

Washington, U.S. Department of justice, National institute of justice, Office of development, testing and dissemination, 1980.

**Discussienota over het voorontwerp politiewet; rapport van de werkgroep politie, uitgebracht onder auspiciën van het hoofdbureau van de Volkspartij voor vrijheid en democratie.**

's-Gravenhage, Volkspartij voor vrijheid en democratie, 1980.

**Dijk, J. J. M. van.** *Some characteristics of the sentencing process.*

The Hague, Research and documentation centre, Ministry of justice, 1980.

**Dijk, J. J. M. van, and C. H. D. Steinmetz.** *The burden of crime on Dutch society 1973-1979.*

The Hague, Research and documentation centre, Ministry of justice, 1980.

**Flaherty, M. G.** *An assessment of the national incidence of juvenile suicide in adult jails, lockups, and juvenile detention centers.*

Urbana-Champaign, University of Illinois, Community research forum, 1980.

**Gorter, Y.** *Afhandeling parkeerovertredingen bij de parkeerbrigade te Utrecht; onderzoeksverslag.*

's-Gravenhage, Ministerie van binnenlandse zaken, directie politie, afdeling onderzoek en ontwikkeling, 1980.

**Groenendijk, C. A. en A. H. J. Swart.** *Rechtspraak vreemdelingenrecht 1979.*

Alphen aan den Rijn, z.uitg., 1980.

**Hawkins, J. D. and J. S. Wall.** *Alternative education; exploring the delinquency prevention potential.*

Washington, U. S. Department of justice, Law enforcement assistance administration, Office of juvenile justice and delinquency prevention, National institute of juvenile justice and delinquency prevention, 1980.

**Holdaway, S.** *Police/black relations; the professional solution.*

Z.pl., z. uitg., ca. 1979.

**Hulst, A. van en M. van Reij.** *Adoptie van buitenlandse kinderen; een literatuurstudie naar de identiteitsontwikkeling van buitenlandse adoptiefkinderen in de leeftijd van 12-20 jaar.*

Utrecht, Rijksuniversiteit, 1980.

**Junger-Tas, J.** *Pleeggezinplaatsingen: een overzicht.*

's-Gravenhage, Coördinatiecommissie wetenschappelijk onderzoek kinderbescherming, ca. 1980.

**Juvenile justice; before and after the onset of delinquency: United States discussion paper for the sixth united nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders.**

Washington, U.S. Department of justice, Law enforcement assistance administration, Office of juvenile justice and delinquency prevention, 1980.

**Kampen, J. van.** *Een verkenning rond ontwikkelingen binnen de ambulante justitiële kinderbescherming.*

Utrecht, Werkverband integratie jeugdwelzijnswerk Nederland (WIJN) 1980.

**Kruyswijk, A. J.** *Teampolitie: integratie, werk-structurering en werkoverleg; een literatuurstudie.* Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie politie, afd. onderzoek en ontwikkeling, 1980.

**Miedema, S., en G. J. A. Smale.** *Slachtoffers onder jongeren in Noord-Groningen.* Groningen, Criminologisch instituut Rijksuniversiteit Groningen, 1980.

**Neighbourhood justice centers.** Washington, Office of development, Testing and dissemination, National institute of justice, U.S. Department of justice, 1980.

**Noortgaete, P. van den en F. H. Koster.** *De rol van de advocaat in het vooronderzoek; twee preadviezen opgesteld ter gelegenheid van de vergadering van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, te houden op 21 november 1980.* 's-Gravenhage, Ministerie van justitie, 1980.

**Nuijten-Edelbroek, E. G. M.** *Opvattingen over vroeghulp geanalyseerd: een toepassing van een computerprogramma.* 's-Gravenhage, Wetenschappelijk onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van justitie, 1980.

**Selected trends in Canadian criminal justice; prepared for federal provincial conference of ministers responsible for criminal justice.** Ottawa, Solicitor general Canada, 1979.

**Scholtes, J. T. I.** *Prostitutie, gegevens en ideeën; met medew. van A. A. Mentink, J. M. Visser, P. M. W. van de Berg et al.* Amsterdam, Mr. A. de Graaf Stichting, 1980.

**Snijders, H. A. W.** *Rapport van het onderzoek naar door de gemeenten ondervonden problemen in het kader van politiedwang.* Nijmegen, Katholieke universiteit Nijmegen, faculteit der rechtsgeleerdheid, 1980.

**Tigges, L. C. M.** *Opvattingen over en ervaringen met reclasseringsvroeghulp; een onderzoek onder reclasseringsmedewerkers, leden van de rechtelijke macht en politiefunctionarissen.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981. WODC, 18.

**Werff, C. van der.** *Eis en vonnis bij rijden onder invloed-1978; evaluatie van de richtlijnen voor het openbaar ministerie dd. 14 november 1977.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981. WODC, 16.

**Whisenand, P. M., and R. F. Ferguson.** *The managing of police organizations.* 2nd ed. N Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall, 1978.

**Redactie**

nr. T. Frank

nr. M.R. Duintjer-Kleijn

**Coördinatie literatuuroverzicht**

W.M. Been

**Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie**

Centrum, Schedeldoekshaven 100,  
Postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage

**Voor inlichtingen en adreswijzigingen**

Telefoon 070-706558

**Uitgave van**

Het Ministerie van Justitie

**Druk**

Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage

*Opname in dit blad betekent niet, dat de inhoud der artikelen het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.*

*Het WODC wil slechts uw aandacht vestigen op hetgeen in de vakliteratuur leeft.*