

Joep Lindeman

Dat strafbare feiten niet alleen door natuurlijke personen worden begaan, komt tijdens de rechtenstudie maar beperkt aan de orde, net zoals de situaties waarin natuurlijke personen als feitelijk leidinggevend verantwoordelijk zijn voor door rechtspersonen begane strafbare feiten. Een deel van deze strafbare feiten is te scharen onder de noemer 'organisatiecriminaliteit'. Zoals in het vorige hoofdstuk van Bisschop en Van Wingerde bleek, is het begrip 'organisatiecriminaliteit' niet eenvoudig te definiëren en valt er ook allerlei doen en laten onder dat niet strafbaar is.¹ Daar staat tegenover dat veel feiten die wel strafbaar zijn ook langs bestuursrechtelijke en/of civielrechtelijke weg kunnen worden gehandhaafd. In dit hoofdstuk staat echter alleen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit centraal; de andere rechtsgebieden komen in de hiernavolgende hoofdstukken aan de orde. Ik beperk mij in dit hoofdstuk tot de hoofdlijnen van deze strafrechtelijke aanpak.²

Ik sta daartoe in het navolgende ten eerste stil bij het materiële strafrecht: welke geboden en verboden zijn er zoal op het gebied van de organisatiecriminaliteit (paragraaf 2)? Daarbij besteed ik ook kort aandacht aan de normadressanten: natuurlijke personen en rechtspersonen. Vervolgens ga ik in op de handhaving (o.a. opsporing en vervolging) (paragraaf 3), de strafrechtelijke sancties die kunnen worden opgelegd (paragraaf 4), de buitengerechtelijke afdoening (paragraaf 5) en (kort) de invloed van de Europese Unie (EU) op de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit (paragraaf 6). Ik plaats daarna nog enkele vraagtekens bij de ontwikkeling dat de 'ultimum remedium'-functie van het strafrecht op de achtergrond lijkt te raken, juist ook als het gaat om de bestrijding van organisatiecriminaliteit (paragraaf 7). De bijdrage sluit af met enkele afrondende opmerkingen (paragraaf 8).

1. Anders: Van de Bunt 1992.

2. Zie uitgebreid: Kristen e.a. 2019.

Art. 1 Sr, waarin het materieelstrafrechtelijke legaliteitsbeginsel is opgenomen, schrijft voor dat een feit pas strafbaar is als dat krachtens een aan het begaan ervan voorafgaande strafwet is bepaald.³ De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit is dus alleen mogelijk ten aanzien van strafbaar gestelde gedragingen. Waar ik in dit hoofdstuk schrijf over strafbare gedragingen, bedoel ik óók gedrag dat bestaat uit nalaten – niet handelen waar handelen juist vereist is. Ten aanzien van die strafbaarstellingen maken we een onderscheid in het commune strafrecht (de strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht) en het bijzondere strafrecht (strafbaarstellingen in overige wetten – ook wel bijzondere wetten genoemd). Dit onderscheid is een beetje willekeurig, omdat in het commune strafrecht een aantal heel bijzondere bepalingen is opgenomen (zoals art. 173a en 173b Sr (bodemverontreiniging)), terwijl sommige feiten uit het bijzondere strafrecht juist zeer vaak worden begaan en dus helemaal niet zo bijzonder zijn (denk aan overtredingen van de Wegenverkeerswet 1994 en de Opiumwet).

In de context van organisatiecriminaliteit denken we primair aan zogenoemde fraude- en corruptiedelicten, die zowel in het commune strafrecht als in het bijzondere strafrecht voorkomen.⁴ De begrippen fraude en corruptie zijn niet eenduidig gedefinieerd en er zijn ook geen algemene strafbaarstellingen voor. Steeds zal moeten worden beoordeeld welke strafbepaling het best bij een ‘frauduleuze’ gedraging past. Daarbij is het niet ondenkbaar dat meerdere strafbepalingen van toepassing zijn. Slechts in een beperkt aantal gevallen schrijft de strafwet dwingend voor dat een zogenoemde *specialis* vóór een *generalis* gaat, waardoor in theorie verschillende strafbare feiten ten laste kunnen worden gelegd terzake van een gedraging. Het opportuniteitsbeginsel (art. 167 Sv), dat het Openbaar Ministerie (OM) de vrijheid laat om feiten al dan niet te vervolgen, speelt op dit vlak dus een belangrijke rol. Voorts kunnen de regels omtrent eendaadse en meerdaadse samenloop (titel I van het Eerste Boek Sr) uitkomst bieden, naast de sowieso al aanzienlijke vrijheid die de strafrechter heeft met betrekking tot het bepalen van de strafmaat.

Zoals uit het vorige hoofdstuk bleek, is niet al het gedrag dat als ‘organisatiecriminaliteit’ kan worden bestempeld strafbaar. Daardoor komt vaak de vraag op of bepaald gedrag niet strafbaar zou moeten gesteld. Het is echter nog niet zo makkelijk om objectieve criteria te vinden aan de hand waarvan kan worden bepaald wat strafbaar zou moeten zijn en wat niet.⁵ Strafrecht heet immers *ultimum remedium* te zijn en zou idealiter dus pas aan de orde komen als andere strategieën om ongewenst en/of wederrechtelijk gedrag tegen te gaan niet werken. In de praktijk spelen allerlei maatschappelijke en politieke ontwikkelingen een belangrijke rol bij de besluitvorming rond strafbaarstellingen. Deze besluitvorming is vaak mede geba-

3. Kristen 2019, p. 399-448.

4. Lamp e.a. 2019, p. 57-58.

5. Zie ook hoofdstuk 3 (Buisman).

seerd op nogal subjectieve feiten en omstandigheden: bepaalde beeldvorming, sentimenten en gevoelens kunnen langs allerlei kanalen in de samenleving opgeld doen. Reeds in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw stelden Brants en Brants al dat de strafrechtelijke aanpak van fraude het gevolg was van een 'sociale constructie'.⁶ Zeker met betrekking tot organisatiecriminaliteit geldt dat beeldvorming en (dus) aandacht in de media (tegenwoordig natuurlijk ook: sociale media) en in de politiek belangrijke factoren zijn geweest bij de totstandkoming van strafbepalingen of bij de uitbreiding van de werking van bestaande strafbepalingen.⁷ Steeds vaker speelt de EU hierbij een belangrijke rol: tal van richtlijnen en verordeningen hebben de Nederlandse wetgever ertoe gebracht om nieuwe strafbepalingen in te voeren – ook in gevallen waarin de EU strafrechtelijke handhaving helemaal niet verplicht.⁸ Niet zelden gaat het bij die strafbaarstellingen niet om gedragingen die rechtstreeks schade veroorzaken. Het gaat vaak om allerlei prudentiële regels en gedragsvoorschriften die juist moeten voorkomen dat natuurlijke of rechtspersonen dergelijke gedragingen begaan. De regelgeving met betrekking tot handel met voorwetenschap is hier een mooi voorbeeld van. Ik bespreek haar daarom kort in de navolgende alinea.

Makkelijk gezegd heeft het verbod op handel met voorwetenschap betrekking op het behalen van voordeel uit (bijvoorbeeld) aandelentransacties wanneer de (ver)koper van de aandelen over informatie beschikt die – nadat zij bekend zal worden – de waarde van die aandelen zal beïnvloeden. De financieel directeur van een onderneming die weet dat er een zeer lucratieve fusie met een andere onderneming aan zit te komen, kan anticiperen op een waardevermeerdering van de aandelen van zijn onderneming, extra aandelen aanschaffen en deze na de bekendmaking van de fusie (en wanneer de verwachte stijging van de koers van de aandelen haar intrede heeft gedaan) weer met winst verkopen. Dergelijk misbruik van voorwetenschap is al sinds de jaren negentig verboden, nadat de Europese Economische Gemeenschap in 1989 de Richtlijn transacties ingewijden had vastgesteld.⁹ Eerst was alleen het zogenoemde transactieverbod strafbaar, als *commun delict* (art. 336a Sr (oud)). Vrij kort daarna werd de bepaling overgeheveld naar de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte) en werd zij als een economisch delict bestempeld.¹⁰ Na diverse wijzigingen (mede naar aanleiding van een nieuwe Richtlijn marktmisbruik van de EU¹¹) kwam de bepaling terecht in de Wet op het financieel

6. Brants & Brants 1991. Zie ook hoofdstuk 2 (Van Swaaningen).

7. Vervaele 2019.

8. Lindeman & Luchtman 2011; Luchtman & Widdershoven 2018.

9. Richtlijn 89/592/EEG van de Raad van 13 november 1989 tot coördinatie van de voorschriften inzake transacties van ingewijden.

10. Dat betekent dat de strafbaarstelling is geregeld in de Wet op de economische delicten, die ik hieronder nader bespreek.

11. Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 betreffende handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (marktmisbruik).

toezicht (Wft). Door de invoering van de Verordening marktmisbruik¹² was een aparte Nederlandse wettelijke delictomschrijving niet meer nodig (verordeningen hebben immers rechtstreekse werking). Sindsdien kan worden volstaan met het aanwijzen als economisch delict van de overtreding van art. 14 Verordening marktmisbruik (zie art. 1 aanhef en onder 1 Wet op de economische delicten (WED)).¹³ Wat begon als één enkel strafbaar feit, dat specifiek zag op het ongerechtvaardigd voordeel halen uit 'voorwetenschap' is in de loop der jaren verworpen tot een enorme waaier aan regels, waarin minstens zoveel aandacht wordt besteed aan het organiseren van bedrijfsstructuren, waarin een zo beperkt mogelijk aantal mensen daadwerkelijk kan beschikken over voorwetenschap, waarin de verplichting bestaat om gevoelige informatie zo snel mogelijk openbaar te maken (zodat de periode waarin personen over voorwetenschap kunnen beschikken zo kort mogelijk is). Als het goed is, gaan er, voordat iemand ook maar de kans krijgt om misbruik te maken van voorwetenschap, al zoveel rode lampjes branden dat deze persoon de kans niet eens krijgt. Een deel van deze gedragsvoorschriften en prudentiele regels is óók als economisch delict aangewezen, terwijl zij vaak ook langs bestuursrechtelijke weg (met bestuurlijke boetes) kunnen worden gehandhaafd. Sommige bepalingen kunnen weer alleen bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.¹⁴ Natuurlijk beoogt de (EU-)wetgever hiermee ongerechtvaardigde verrijking tegen te gaan, maar daar gaat het niet primair om: het gaat erom dat het publiek de financiële markten vertrouwt en dat marktmisbruik en marktmanipulatie geen ongewenste en oncontroleerbare 'schokgolven' veroorzaken op de financiële markten.

Het voorgaande voorbeeld is exemplarisch. Of het nu gaat om een agrarische onderneming of om een financiële instelling, bijna altijd is er een wettelijke structuur, waarin ondernemingen verplicht zijn om allerlei maatregelen te nemen en waarin zij aan allerlei vormen van toezicht en controle zijn onderworpen. Het doel van deze regelgeving is vaak gelegen in de veiligheid voor werknemers, het vertrouwen van de samenleving in de dienstensector, het beschermen van het milieu, de verkeersveiligheid, de integriteit van de financiële sector, het voorkomen van financiering van ongewenste praktijken, enz. Het afdwingen (o.a. met het strafrecht) van het naleven van deze regels dient deze doelen. Het naleven van de regels kost vaak echter een hoop geld. Het ontwijken ervan kan ondernemingen dus veel geld opleveren. Daarmee creëren ondernemingen en/of hun bestuurders een situatie van oneerlijke concurrentie, waardoor zij weer makkelijker een groter marktaandeel kunnen krijgen, enz. De drijfveer voor organisatiecriminaliteit is uit-

12. Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (Verordening marktmisbruik) en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijnen 2003/124, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie.

13. Voor een uitvoerige beschrijving van het fenomeen marktmisbruik, zie Nelemans 2019.

14. Zie ook hoofdstuk 10 (Duijkersloot).

eindelijk vrijwel altijd terug te voeren op geldelijk gewin voor de onderneming en/of voor individuen binnen die onderneming. Het niet naleven van allerlei gedragsvoorschriften of prudentiële eisen gaat vaak gepaard met 'klassieke' strafbare feiten. Fraude en corruptie (en daarmee samenhangende commune delicten als valsheid in geschrift (art. 225 Sr), oplichting (art. 326 Sr) (ambtelijke) omkoping (art. 177 Sr of 328ter Sr) of witwassen (art. 420bis Sr e.v.) kunnen dus altijd nog de kop opsteken.

Intussen brengt de nieuwe (vaak door de EU geïnstigeerde) wetgeving ook steeds vaker met zich dat bedrijven zelf allerlei constructies moeten optuigen die ervoor moeten zorgendat (bijvoorbeeld) de antiwitwasregelgeving niet wordt overtreden. De strafbare norm ('gij zult geen diensten verlenen aan witwassers') is derhalve aangevuld met nog een norm ('gij zult uw organisatie zo inrichten dat witwassers geen klant kunnen worden en dat actief elke mogelijkheid van het faciliteren van witwassen wordt vermeden'). Anders gezegd: financiële instellingen worden zelf tot zogenoemde poortwachters gemaakt. In vergelijkbare zin zijn ook in de agrarische sector of in de luchtvaartsector allerlei (kostbare) organisatiestructuren verplicht, terwijl de concurrentie soms moordend is. Geen wonder dat er regelmatig wordt gesjoemeld.

Naast deze sectorgebonden regelgeving is er voor vrijwel elke onderneming nog een andere kostenpost: de belasting die moet worden betaald. Fiscale fraude kent vele gedaanten, die ik op deze plek niet behandel.¹⁵ Het moge duidelijk zijn dat ook hier financieel gewin de voornaamste drijfveer is. Het voorkomen van strafbare feiten is ook voor de Belastingdienst een belangrijke opdracht. Door ondernemingen allerlei zogenoemde bijkomende fiscale verplichtingen op te leggen, die ertoe dienen om hen te dwingen bepaalde administratie te voeren en mee te werken aan controles, tracht de fiscus te bewerkstelligen dat ondernemingen inzien dat het maar beter is om simpelweg aan de traditionele fiscale verplichtingen (vooral: het betalen van belasting) te voldoen. Ook hier zien we weer een stelsel waarin enerzijds veel bestuursrechtelijke handhaving mogelijk is (inclusief bestuurlijke boetes), terwijl op een aantal vlakken ook strafrechtelijke handhaving tot de mogelijkheden behoort.

Hoewel elke categorisering vatbaar is voor discussie, kunnen wel enige lijnen getrokken worden met betrekking tot het bijzondere strafrecht (het strafrecht dat vooral relevant is in het kader van organisatiecriminaliteit). Een grove indeling is die waarin we het sociaal-economische strafrecht, het milieustrafrecht en het fiscale strafrecht onderscheiden. De eerste twee categorieën bevatten een zeer grote verscheidenheid aan bijzondere wetten. In de WED is ten aanzien van elk van die wetten bepaald welke normschendingen strafbaar zijn.¹⁶ Onder het sociaal-economische strafrecht vallen bijvoorbeeld regelingen op het sociale of economische ter-

15. Zie o.a. Bakker 2019 en Boezelman & Gijsen 2019.

16. Gritter 2019, p. 176 e.v.

rein, die de integriteit en betrouwbaarheid van bepaalde sectoren bewaken (zoals bijvoorbeeld de regels voor financiële instellingen of voor telecommunicatiebedrijven) of die betrekking hebben op de veiligheid en het welzijn van werknemers, omwonenden en/of de bevolking (denk aan de Arbeidsomstandighedenwet, de Warenwet of wetgeving voor de luchtvaart). Deze delicten zijn vaak strafbaar gesteld in art. 1 WED. Onder het milieustrafrecht (veelal strafbaar gesteld in art. 1a WED) vallen gedragingen die gevaarzettend zijn voor het milieu (onze omgeving). Denk hierbij aan de Wet milieubeheer (te vervangen door de Omgevingswet), de Wet bodembescherming enz. Het fiscale strafrecht reguleert dan de overtredingen van de fiscale wet- en regelgeving, vooral strafbaar gesteld in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Deze grove indeling is, als gezegd, niet perfect. Ook in het commune strafrecht komen bijzondere bepalingen voor, die bijvoorbeeld zien op het beschermen van het milieu. Ook zijn er bijzondere wetten met een geheel eigen strafrechtelijk handhavingsregime (zoals de Wegenverkeerswet 1994 en de Opiumwet).

Een belangrijk kenmerk van het bijzondere strafrecht is dat er vaak met zogenoemde gelede normstellingen wordt gewerkt. Dat betekent dat de wet alleen in grote lijnen aangeeft welke normen gesteld kunnen worden en dat de precieze normen zijn vastgesteld in lagere regelgeving (algemene maatregelen van bestuur (amvb's), ministeriële regelingen of door handhavingsautoriteiten zelf vast te stellen regelingen). Het legaliteitsbeginsel verzet zich niet tegen deze 'delegatie' van regelgevende bevoegdheid, maar het is soms wel een behoorlijke puzzel om uit te vinden wat nu precies de geldende regels zijn, waardoor spanning kan ontstaan met de rechtszekerheid.¹⁷ De vaak technische regelgeving moet, door almaar verdergaande ontwikkelingen, echter zo vaak worden bijgewerkt dat het onmogelijk is steeds het volledige proces van wetswijzigingen door te lopen.

Intussen is duidelijk dat de fraude en corruptie waarmee we organisatiecriminaliteit vaak associëren meestal niet los kunnen worden gezien van vaak complexe kaderregelingen die op ondernemingen van toepassing zijn. Het lijkt wat paradoxaal, maar toch is het van belang om op te merken dat het strafrecht in veel gevallen van het bestrijden van organisatiecriminaliteit geen zelfstandige rol speelt.¹⁸ Dit komt mede door de organisatie van de handhaving, die ik in de navolgende paragraaf bespreek.

17. Kristen 2019, p. 430 e.v.

18. Zie ook hoofdstuk 10 (Duijkersloot).

3 DE STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING VAN ORGANISATIECRIMINALITEIT

3.1 *Opsporing (naast toezicht)*

De meeste ondernemingen moeten zich aan veel normen houden die binnen hun branche gelden. Die normen zijn neergelegd in bijzondere wetten en die wetten worden vaak gehandhaafd door speciaal daartoe aangewezen instanties. Die handhaving is in de regel primair bestuursrechtelijk van aard, maar kent in veel gevallen ook een strafrechtelijke dimensie. Het is niet de taak van 'het blauw op straat' om organisatiecriminaliteit op te sporen: het betreft gespecialiseerd werk dat door aparte eenheden wordt gedaan. Bijna elke bijzondere wet heeft een eigen handhavingsorganisatie. Vrijwel altijd zijn er toezichthouders, die op basis van bestuursrechtelijke bevoegdheden de naleving van de bijzondere wet controleren. Naast deze toezichthouders zijn er (als de bijzondere wet – al dan niet in samenhang met de WED – strafbepalingen bevat) nog opsporingsambtenaren. Soms zijn de hoedanigheid van toezichthouder en opsporingsambtenaar verenigd in één persoon.

In Nederland zijn in totaal meer dan vijftig handhavingsorganisaties actief.¹⁹ Daaronder bevinden zich rijksinspecties, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA); markttoezichthouders, zoals de Autoriteit Consument & Markt (ACM), De Nederlandse Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM); en een bont palet aan overige organisaties, waaronder de 'gewone' politie, en het OM, maar ook de zogenoemde Bijzondere opsporingsdiensten (BOD's), de Belastingdienst en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Veel van deze diensten hebben, op grond van een van de bijzondere wetten (vaak in samenhang met de algemeen geldende Algemene wet bestuursrecht (Awb)), bestuursrechtelijke bevoegdheden om toezicht te houden. In veel gevallen is een aantal medewerkers van deze diensten aangewezen als opsporingsambtenaar (beperkt tot het terrein waarop de dienst actief is). Enkele diensten hebben een eigen zogenoemde bijzondere opsporingsdienst (BOD). Dit leidt tot de volgende, wederom grove, driedeling. Naast de opsporingsambtenaren van de politie (art. 2 Politiewet 2012 jo. art. 141 Sv jo. art. 17 WED²⁰) zijn er opsporingsambtenaren van de BOD's (art. 2 en 3 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (Wet BOD) jo. art. 141 Sv) en buitengewone opsporingsambtenaren van andere handhavingsorganisaties (art. 142 lid 1 onder c Sv). De BOD's behoeven hier nog wat nadere toelichting. Zij vallen onder het gezag van het Functioneel Parket (een van de landelijke parketten van het OM). Er zijn er vier (art. 2 Wet BOD), die ressorteren onder de ministers van:

19. Zie <https://toezichttafel.wordpress.com/kenniskaart/organisaties/toezicht-en-handhavingsorganisaties/>.

20. In art. 17 WED wordt nadrukkelijk bepaald dat de in art. 141 Sv genoemde opsporingsambtenaren ook belast zijn met de opsporing van economische delicten.

- Financiën (de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, FIOD²¹);
- Infrastructuur en Waterstaat (Inlichtingen en opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en transport, ILT/IOD²²);
- Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Inlichtingen en opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, NVWA/IOD²³); en
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Directie Opsporing van de Nederlandse Arbeidsinspectie, NAI-DO).²⁴

Intussen kan het voor ondernemingen nog knap ingewikkeld zijn om erachter te komen met welke handhavingsdienst(en) zij te maken kunnen krijgen en welke 'pet' de handhaver op heeft (die van toezichthouder of opsporingsambtenaar). Afhankelijk van de activiteiten van een onderneming kunnen zij te maken krijgen met verschillende handhavingsorganisaties, bijvoorbeeld met betrekking tot de naleving van fiscale voorschriften, milieubescherpende voorschriften, voorschriften met betrekking tot de kwaliteit van de verkochte producten en voorschriften met betrekking tot de arbeidsomstandigheden van het personeel. Bedrijven in de agrarische sector hebben bijvoorbeeld te maken met zeer veel vormen van handhaving.

Ik focus nog even specifiek op het strafrechtelijke instrumentarium. Het Wetboek van Strafvordering is onverkort van toepassing. Dat wil dus zeggen dat de opsporing onder het gezag van de officier van justitie plaatsvindt (art. 132a Sv) en dat alle aan de verdachte toekomende waarborgen van toepassing zijn. Naast de 'klassieke' opsporing (opsporing naar aanleiding van de verdenking dat een strafbaar feit is begaan) voorziet het Wetboek van Strafvordering in zogenoemde 'vroegsporing' (opsporing naar aanleiding van het redelijk vermoeden dat ernstige strafbare feiten worden beraamd of gepleegd) en in opsporing in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. In het bijzondere strafrecht is vrijwel altijd sprake van 'klassieke opsporing', maar vroegsporing is, zeker als het organisatiecriminaliteit betreft die ook als georganiseerde misdaad zou kunnen worden aangemerkt, niet ondenkbaar.

Sommige bijzondere wetten bevatten nog aanvullende strafvorderlijke bepalingen. De WED bevat de meeste uitzonderingen. Die wet maakt de toepassing van een aantal bevoegdheden reeds mogelijk wanneer er 'aanwijzingen' zijn dat een economisch voorschrift niet is nageleefd.²⁵ Deze bevoegdheden (die ook in het Wetboek van Strafvordering zijn geregeld, bijvoorbeeld ter inbeslagneming en/of het vorderen van afgifte van voorwerpen) kunnen reeds in geval van dergelijke

21. Zie www.fiod.nl.

22. Zie www.ilent.nl/over-ilt/handhaving-en-toezicht/opsporing.

23. Zie www.nvwa.nl/over-de-nvwa/organisatie/opbouw-van-de-nederlandse-voedsel-en-warenautoriteit/directie-handhaven/nvwa-inlichtingen-en-opsporingsdienst.

24. www.nlarbeidsinspectie.nl/nederlandse-arbeidsinspectie/handhavingsmethoden-en-vormen-van-toezicht.

25. Gritter 2019, p. 193 e.v.

aanwijzingen worden aangewend – er hoeft dus geen verdenking te zijn. De AWR bevat ook een aantal wat ruimer geformuleerde opsporingsbepalingen, net als bijvoorbeeld de Opiumwet, de Wet wapens en munitie of de Wegenverkeerswet 1994. Het relatief ruime toepassingsbereik van bepaalde opsporingsbevoegdheden kan mede worden verklaard vanuit de nauwe samenhang met de hiervoor al genoemde bestuursrechtelijke handhaving. De mogelijkheid om (bedrijfs)panden te betreden, inzage te vorderen in relevante administratie en monsters te nemen van producten komt de meeste toezichthouders ook toe. Opsporing van bijzondere delicten ligt dan ook vaak in het verlengde van toezicht en controle.

Een voorbeeld biedt hier enige verheldering. In het kader van het toezicht kan vaak afgedwongen worden dat wordt meegewerkt aan het onderzoek, door bijvoorbeeld inlichtingen en bescheiden te vorderen (art. 5:17 jo. 5:20 Awb). Hier geldt dus voor iedereen een medewerkingsplicht. In het commune strafrecht is echter het uitgangspunt dat de verdachte niet gedwongen kan worden om voor inbeslagneming vatbare voorwerpen uit te leveren (art. 96a lid 2 Sv). In het bijzondere strafrecht zie we dit uitgangspunt niet terug: ook een verdachte moet meewerken (vergelijk bijvoorbeeld art. 18 WED). Daarmee sluit de bevoegdheid van art. 18 WED beter aan bij de toezichtfase. Dat roept ook wel weer problemen op, omdat het natuurlijk niet de bedoeling is dat op deze wijze belangrijke aan de verdachte toekomende waarborgen worden veronachtzaamd. Enerzijds wordt in dat verband vaak wat al te makkelijk geroepen dat een verdachte niet geacht mag worden mee te werken aan zijn eigen veroordeling. Een dergelijk ruime invulling wordt aan het zogenoemde *nemo tenetur*-beginsel in Nederland (en elders in Europa) niet gegeven. Anderzijds ligt er bijvoorbeeld wel een harde grens bij het zwijgrecht: een verdachte mag niet veroordeeld worden op basis van verklaringen die hij moest afleggen (of met een verklaring gelijk te stellen informatie die hij heeft moeten verstrekken) in een fase van onderzoek waarin hij zich niet kon beroepen op zijn zwijgrecht. Deze problematiek heeft zowel in Nederland als in Europa een enorme hoeveelheid jurisprudentie opgeleverd die hier onmogelijk kan worden besproken. De *bottom line* is: medewerkingsverplichtingen kunnen ook in strafrechtelijke procedures van toepassing zijn, mits belangrijke waarborgen als het zwijgrecht en het verschoningsrecht niet in het geding komen.²⁶

3.2 *Sfeerovergang en sfeercumulatie*

Naast de genoemde grote verscheidenheid aan handhavingsdiensten zijn in tal van branches zogenoemde handhavingsconvenanten van toepassing, waarin een of meer handhavingsdiensten samenwerken met elkaar en/of met lokale overheden (gemeenten, waterschappen of provincies) en private partners, zoals woningbouwcorporaties of bepaalde stichtingen). Wederom zijn dit er te veel om op te noe-

26. Borgers & Kooijmans 2019, p. 591 e.v.

men.²⁷ Door informatie te delen en te verwerken kan, zo is het idee, slagvaardiger worden opgetreden en kunnen verbanden worden gelegd die anders niet zouden kunnen worden gelegd. De consequentie van deze samenwerkingsverbanden is wel dat er dwarsverbanden worden gelegd tussen procedures die in beginsel niets met elkaar te maken hebben (bijvoorbeeld het gebruik van gegevens van de Belastingdienst om handel in illegaal vuurwerk aan het licht te brengen). Er is veel te zeggen voor die benadering: het bestuderen van makkelijk verkrijgbare gegevens en op basis daarvan eventuele verdachte patronen ontdekken ('follow the money'), is bijvoorbeeld ook in de onderzoeksjournalistiek een beproefde methode. Er is tegelijk veel discussie over de vraag of er voldoende beschermende (procedurele) waarborgen zijn voor de (rechts)personen wier informatie wordt gedeeld. Als in een strafrechtelijke procedure gebruik wordt gemaakt van informatie die met behulp van administratiefrechtelijke bevoegdheden is verzameld, is de strafrechter dan bevoegd om onderzoek te doen naar eventuele vormverzuimen die in het bestuursrechtelijke deel zijn gemaakt? De wet regelt daar niet veel over. Ook wordt in de literatuur vaak gewezen op het risico dat bevoegdheden oneigenlijk worden gebruikt, alleen maar om gegevens ten behoeve van een andere procedure te vergaren (strafrecht als 'optimum remedium'). Een en ander klemmt extra wanneer (rechts)personen kunnen worden verplicht om gegevens te verstrekken (bijvoorbeeld in het kader van een controle door de Belastingdienst, waaraan men nu eenmaal verplicht is om mee te werken), terwijl bij de autoriteiten wellicht al een verdenking bestaat. Voor het object van onderzoek (de verdachte, hoewel iemand in een bestuursrechtelijke procedure zo niet wordt genoemd) kan dit situaties opleveren, waarin enerzijds de plicht bestaat om mee te werken aan het bestuursrechtelijke toezicht en anderzijds strafrechtelijke waarborgen als het zwijgrecht van toepassing is. Deze problematiek van sfeerovergang (toezicht slaat om in opsporing) of sfeercumulatie (toezicht en opsporing lopen naast elkaar) wordt in het boek 'Bijzonder strafrecht' ten gronde uitgewerkt.²⁸

3.3 *Vervolging, berechting of buitengerechtelijke afdoening*

Als het opsporingsonderzoek is afgerond, volgt normaal gesproken strafrechtelijke vervolging of een andere strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit. Vervolging kan plaatsvinden door dagvaarding en berechting of door het uitvaardigen van een strafbeschikking (een vorm van buitengerechtelijke afdoening). Andere vormen van buitengerechtelijke afdoening (die juridisch gezien niet als vervolging gelden) zijn de transactie en het voorwaardelijk sepot. Ik ga hieronder in paragraaf 5 nader in op de buitengerechtelijke afdoening en volsta hier met de opmerking dat, net als

27. Zie bijvoorbeeld alleen al de lijst met convenanten die de Belastingdienst heeft afgesloten: www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/intermediairs/toezicht/convenanten/convenanten_met_afnemers_van_informatie/.

28. Borgers & Kooijmans 2019, p. 584-606.

in commune strafzaken, deze afdoening in het bijzondere strafrecht een belangrijk aandeel heeft en dat dus lang niet alle strafzaken daadwerkelijk op zitting door een rechter worden behandeld.

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat handhaving van bijzondere wetten een complex en doorgaans zeer gespecialiseerd terrein is. Zeker als het gaat om overtredingen van gedragsregels, veiligheidsvoorschriften, procedurevoorschriften en dergelijke is strafrechtelijke vervolging of afdoening niet primair aan de orde: veelal is in beleid vastgelegd welke overtredingen ernstig genoeg worden bevonden (al dan niet na recidive) om strafrechtelijke handhaving te rechtvaardigen. In andere gevallen wordt voor bestuurlijke handhaving gekozen. Als we aan organisatiecriminaliteit denken, hebben we daarbij vaak niet alleen de ernstige (stelselmatige) overtredingen van die regels voor ogen, maar ook (grootschalige) fraude met documenten (valsheid in geschrift), belastingen en/of corruptiedelicten. Daarbij zijn dus ook commune delicten, die dan eveneens door de hiervoor beschreven opsporingsdiensten worden afgehandeld. Zowel het OM als de rechtspraak heeft in het verlengde hiervan gespecialiseerde afdelingen. Bij het OM verdient dan in ieder geval het Functioneel Parket van het OM vermelding, dat het gezag voert over de hiervoor besproken bijzondere opsporingsdiensten (Wet BOD). De rechtspraak heeft geen landelijke afdeling voor organisatiecriminaliteit, maar bij elke rechtbank zijn zogenoemde economische kamers, die belast zijn met de behandeling van economische delicten (art. 38 lid 1 WED). Een enkele keer wijst de wet een rechtbank in een specifiek arrondissement aan voor het behandelen van alle zaken uit het hele land die onder bepaalde wetgeving vallen (zie bijvoorbeeld art. 38 lid 2 WED).

Kortom: zowel de opsporing als de vervolging en de berechting van organisatiecriminaliteit is in beginsel een aparte tak van sport. De opsporing gaat vrijwel altijd gepaard met bestuursrechtelijke handhaving en is daarvan vaak zelfs het sluitstuk. De samenloop tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving levert een bijzondere dynamiek op. Sfeerovergang (toezicht slaat om in opsporing) of sfeercumulatie (toezicht en opsporing lopen naast elkaar) zijn hier kenmerkende fenomenen. De veelal zeer complexe aard van de toepasselijke regelgeving maakt intussen dat de handhaving een specialisatie op zich is. Dit vertaalt zich in gespecialiseerde opsporingsdiensten, die door een gespecialiseerde afdeling van het OM worden aangestuurd. De strafzaken worden door gespecialiseerde rechters behandeld.

3.4 *Het object van de handhaving: rechtspersoon en/of natuurlijk persoon?*

Strafvorderlijk optreden moet uiteindelijk kunnen uitmonden in de vervolging van een natuurlijke persoon of rechtspersoon. Er is in de afgelopen jaren veel te doen geweest over de vraag of bestuurders van (grote) rechtspersonen niet te vaak uit de wind gehouden worden en (dus) 'wegkomen' met kwaadwillend gedrag. De

nogal complexe constructie van het daderschap van de rechtspersoon speelt hier een belangrijke rol. Strafbbaar gedrag door een rechtspersoon is vaak een samenloop van allerlei doen en laten van verschillende natuurlijke personen binnen die rechtspersoon; een combinatie van gedragingen die niet allemaal aan één persoon zijn toe te schrijven. Het is dan niet altijd mogelijk één natuurlijke persoon te vervolgen voor een strafbaar feit. Omdat deze gedragingen wel allemaal onder het 'dak' van een rechtspersoon kunnen worden gebracht, bepaalt art. 51 Sr dat de strafbare feiten kunnen worden begaan door rechtspersonen en dat de rechtspersoon kan worden vervolgd. Het artikel voegt eraan toe dat in dat geval feitelijk leidinggevers of opdrachtgevers ook kunnen worden vervolgd. Het gaat dan dus niet om een natuurlijke persoon die zelf alle bestanddelen van een delict heeft vervuld, maar om een rechtspersoon die al die bestanddelen heeft vervuld en om een functionaris binnen die rechtspersoon die als feitelijk leidinggever of opdrachtgever van die gedragingen kan worden gezien. Het verwijt aan die natuurlijke persoon is dat hij erover vermocht te beschikken dat de gedragingen zich binnen de rechtspersoon voordoen en dat hij bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat de gedragingen zich zouden voordoen.²⁹ Anders gezegd: zo'n functionaris moet voldoende wetenschap van de strafbare feiten hebben gehad en hij moet ook een positie (bevoegdheid) binnen de rechtspersoon hebben gehad om er iets aan te doen en vervolgens *bewust* niets hebben gedaan (of juist bewust eraan hebben bijgedragen).³⁰ De portier die getuige is van grootschalige milieuvervuiling door zijn bedrijf, is niet als feitelijk leidinggever aan te merken: hij heeft immers niet de macht (zeggenschap) om er iets aan te doen.

In de praktijk is het vaak buitengewoon moeilijk om te bewijzen welke wetenschap een directeur of manager heeft gehad van verboden gedragingen en wat hij al dan niet heeft gedaan om verboden gedragingen te verhinderen of juist te bevorderen. Tegelijkertijd zijn er vaak vermoedens dat een rechtspersoon in ruil voor ruimhartige medewerking aan het opsporingsonderzoek (al dan niet uitmondend in een transactie) bedingt dat de bestuurders geen object van onderzoek zullen zijn en dat er derhalve ook niet zo heel hard wordt geprobeerd om de relevante feiten op tafel te krijgen. Dergelijke vermoedens werden bijvoorbeeld geuit in de ING-zaak. De bank betaalde een transactie van € 775 miljoen wegens het onvoldoende naleven van antiwitwasregelgeving. De toenmalige bestuursvoorzitter werd echter niet vervolgd. Het OM was van mening dat er daarvoor onvoldoende aanknopingspunten waren. Het gerechtshof Den Haag heeft in een zogenoemde art. 12 Sv-beschikking echter bevolen dat de toenmalig bestuursvoorzitter wel vervolgd moet

29. Uitgebreid: Hornman 2016.

30. HR 19 november 1985, ECLI:NL:HR:1985:AC9097, NJ 1986/125, m.nt. A.C. 't Hart (*Slavenburg I*) en HR 16 december 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9607, NJ 1987/321, m.nt. A.C. 't Hart (*Slavenburg II*).

worden omdat er voldoende aanknopingspunten zijn om hem als feitelijk leidinggever aan te kunnen merken.³¹

Het is intussen interessant om stil te staan bij de vraag welke strafdoelen er gediend worden bij het vervolgen van rechtspersonen respectievelijk bestuurders. Vergelding door leedtoevoeging zal door een rechtspersoon in de regel niet letterlijk worden gevoeld: een bedrijf kan niet naar de gevangenis en een flinke geldboete wordt domweg betaald uit de bedrijfskas. Desalniettemin heeft het (fors) bestraffen van bedrijven natuurlijk wel een preventieve werking: het bedrijf zal herhaling en reputatieschade willen vermijden, de samenleving ziet dat er wordt gehandhaafd en andere ondernemingen zullen wellicht de negatieve publiciteit willen vermijden. Een andere toegevoegde waarde zit vaak in de bijkomende straffen en maatregelen, die hieronder nog uitgebreider besproken zullen worden en die in sommige gevallen heel specifiek kunnen bijdragen aan het voorkomen van herhaling en/of het bewerkstelligen van reparatie. Het vervolgen van bestuurders moet ook in die context bekeken worden: natuurlijke personen moeten niet het gevoel krijgen dat zij binnen zo'n onderneming onaantastbaar zijn en/of dat zij geen werkelijke verantwoordelijkheid hebben voor dingen die misgaan. Voor het OM zal (afgezien van de haalbaarheid) de opportuniteit van de vervolging van geval tot geval beoordeeld worden aan de hand van het belang dat met de vervolging van rechtspersoon dan wel feitelijk leidinggever (of allebei) wordt gediend. Daarbij kan ook aan de orde komen wie nu het grootste verwijt gemaakt kan worden.

4 DE STRAFRECHTELIJKE SANCTIES

Bij strafrechtelijke handhaving draait het uiteindelijk natuurlijk om de straffen. Zeker omdat de strafrechtelijke handhaving vaak het sluitstuk is van een handavingsketen (een notie die overigens ter discussie staat), is het interessant om te kijken wat dat strafrecht dan méér te bieden heeft dan andere vormen van handhaving. In het onderstaande zal blijken dat er op verschillende wijzen gedacht kan worden over de meerwaarde van de strafrechtelijke sancties.³²

De strafrechtelijke sancties worden onderverdeeld in:

- hoofdstraffen (art. 9 lid 1 onder a Sr):
 - gevangenisstraf of hechtenis,
 - taakstraffen;
- geldboetes;³³
- bijkomende straffen (art. 9 lid 1 onder b Sr):

31. Hof Den Haag 9 december 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2347, NJFS 2021/337.

32. Zie uitgebreid Lindeman 2019, p. 523-567.

33. Met name ten aanzien van rechtspersonen voorziet de wet in een aantal mogelijkheden om de wettelijke plafonds voor geldboetes op te hogen, zie Lindeman 2019, p. 528 e.v.

- ontzetting van rechten,
 - verbeurdverklaring,
 - openbaarmaking van het vonnis,
 - stilleggen van de onderneming (alleen bij economische delicten; art. 7 WED);
- maatregelen (titel IIA Sr):³⁴
- onttrekking aan het verkeer,
 - ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel,
 - schadevergoedingsmaatregel,
 - onderbewindstelling van de onderneming en de oplegging van de verplichting om wederrechtelijk gedrag te herstellen (alleen bij economische delicten, art. 8 WED).

Een bijzonder kenmerk van het strafrecht met betrekking tot organisatiecriminaliteit, is dat niet alle straffen en maatregelen geschikt zijn om aan rechtspersonen op te leggen. Een bedrijf kan geen gevangenisstraf of terbeschikkingstelling krijgen. Voor natuurlijke personen (leidinggevend, bestuurders) ligt dit natuurlijk anders. Waar bij straffen steeds vergelding vooropstaat (naast generaal en speciale preventie), speelt deze vergelding bij maatregelen juist geen rol. Maatregelen hebben een preventief en/of reparatoir karakter en beogen in beginsel geen leedtoevoeging. Maar preventie speelt ook bij straffen een rol. Mede met het oog op preventie kunnen straffen bijvoorbeeld (deels) voorwaardelijk worden opgelegd (art. 14a Sr e.v.): gedurende een door de rechter vast te stellen proeftijd (van maximaal drie jaar) moet de veroordeelde zich dan aan de door de rechter gestelde voorwaarden houden. Sommige van deze voorwaarden (bijvoorbeeld de voorwaarde om zich van bepaalde gedragingen te onthouden of om bepaalde reparatoire activiteiten te verrichten) overlappen naar hun aard met bijkomende straffen of maatregelen.

Doordat de verschillende sancties veelal gecombineerd kunnen worden opgelegd, beschikt de strafrechter over groot arsenaal aan sancties. Een natuurlijke persoon kan bijvoorbeeld worden veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf, een onvoorwaardelijke taakstraf en een geldboete, terwijl bepaalde voorwerpen waarmee het strafbare feit is begaan verbeurd worden verklaard, de veroordeelde gedurende bepaalde tijd zijn beroep niet mag uitoefenen, een schadevergoedingsmaatregel moet betalen en bovendien wederrechtelijk verkregen voordeel moet terugbetalen. Tijdens de proeftijd van de voorwaardelijke gevangenisstraf, zal hij zich moeten onthouden van het plegen van nieuwe strafbare feiten (art. 14c Sr) en de rechter kan tal van andere voorwaarden voorschrijven (art. 14c lid 2 Sr). In deze combinatie van sancties kunnen de strafdoelen iets nader gepreciseerd

34. De terbeschikkingstelling, de ISD-maatregel en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen laat ik hier verder buiten beschouwing, aangezien zij in het kader van organisatiecriminaliteit zelden aan de orde zijn.

worden. De voorwaardelijke vrijheidsstraf dient vooral de speciale preventie, maar met de voorwaarden kunnen ook reparatoire doelen worden gediend. De taakstraf en de geldboete zien op leedtoevoeging en preventie (zowel generaal als speciaal). De bijkomende straf van verbeurdverklaring van voorwerpen ziet (ondanks dat hij als 'straf' en niet als 'maatregel' is gekenmerkt) vaak vooral op speciale en generale preventie. De bijkomende straf 'ontzetting van rechten' wordt ook wel 'incapacitatie' genoemd: de veroordeelde persoon mag bepaalde professionele activiteiten niet meer verrichten. De veronderstelling is dan dat hij of zij niet meer in de situatie komt waarin de strafbare feiten nog kunnen worden gepleegd: speciale preventie. De schadevergoedingsmaatregel dient natuurlijk als reparatie van de geleden schade.

De hiervoor beschreven waaiers van sancties is indrukwekkend te noemen: hier wordt echt de kracht van het strafrecht gedemonstreerd. In geen enkel ander handhavingsmechanisme liggen zoveel sanctiemodaliteiten in de hand van één rechter. Toch is daar wel iets tegenin te brengen. Natuurlijk: vrijheidsstraffen en taakstraffen (ook voorwaardelijke) zijn het exclusieve domein van de strafrechter. Vrijwel alle andere sancties zijn ook in andere vorm wel denkbaar en soms sneller en efficiënter op te leggen. Boetes zijn in bestuursrechtelijke procedures mogelijk, in veel bedrijfsbranches zijn er ook manieren beschikbaar om personen te weren van bepaalde functies: tuchtrecht (voor medici, notarissen), intrekken van vergunningen, het weigeren van een 'verklaring van geschiktheid'³⁵) of om bedrijfsmatige activiteiten te beëindigen (wederom door het intrekken van vergunningen). Schadevergoeding kan ook langs civielrechtelijke weg worden verkregen en met bestuurlijke sancties als de last onder bestuursdwang en/of de last onder dwangsom kunnen (rechts)personen ook worden gedwongen om dingen te doen of te laten of om voorwerpen niet meer te gebruiken. Het strafrecht is dus lang niet altijd nodig om bepaalde doelen te verwezenlijken.

5 DE BUITENGERECHTELIJKE AFDOENING

Zoals hiervoor al kort aangestipt, is de buitengerechtelijke afdoening, net als in het commune strafrecht, een belangrijk instrument in het bijzondere strafrecht. Ook op het gebied van de organisatiecriminaliteit is van buitengerechtelijke afdoening geregeld sprake. Waar in het commune strafrecht doorgaans met strafbeschikkingen wordt gewerkt, kiest het OM in het bijzondere strafrecht nog wel eens voor de transactie. Tussen deze twee modaliteiten zijn enkele verschillen aan te wijzen. De strafbeschikking (art. 257a Sv e.v.) is een daad van vervolging en voor het uitvaardigen ervan is noodzakelijk dat de officier van justitie een schuldvaststelling doet: hij moet (in lijn met de materiële vragen van art. 350 Sv) vaststellen dat de ver-

35. Toezichthouders als de AFM kunnen van financiële instellingen eisen dat zij bepaalde personen niet toelaten tot bepaalde functies vanwege problematische antecedenten, zie Lindeman 2019, p. 534.

dachte het strafbare feit heeft begaan en daaraan ook schuldig is. Als de verdachte niet in verzet gaat tegen de strafbeschikking, kan de in die strafbeschikking opgelegde sanctie geëxecuteerd worden. Als de verdachte wel in verzet gaat, wordt de strafzaak behandeld door de rechter. Het procesinitiatief ligt dus bij de verdachte. De transactie (art. 74 Sr e.v.) is juist een modaliteit om vervolging te voorkomen en formeel wordt door het OM dus juist geen schuldvaststelling gedaan. Door te voldoen aan de transactievoorwaarden voorkomt de verdachte dus dat hij wordt vervolgd. Mocht de verdachte niet op het transactievoorstel ingaan, dan ligt het initiatief voor een vervolging bij het OM, dat de verdachte dan zal moeten dagvaarden op de zitting. Het procesinitiatief ligt dus bij het OM. Waar de strafbeschikking dus veel meer een eenzijdige handeling is van het OM, veronderstelt de transactie dat er consensualiteit is tussen het OM en de verdediging over de afdoening. Naast de hiervoor genoemde belangrijkste verschillen zijn er ook overeenkomsten. Beide vormen van buitengerechtelijke afdoening zijn alleen mogelijk voor overtredingen en voor misdrijven waarop geen hogere gevangenisstraf dan zes jaren is gesteld. De sancties komen ook grotendeels overeen (o.a. geldboetes, taakstraffen, schadevergoedingsmaatregelen, wederrechtelijk verkregen voordeel terugbetalen). En de verdachte heeft dus altijd de mogelijkheid om niet in te stemmen met de buitengerechtelijke afdoening.

Het was, toen de strafbeschikking in 2006 werd ingevoerd, de bedoeling dat de transactie geheel werd afgeschaft. Juist vanwege het gebruik in het bijzondere strafrecht, waarin de transactie nog steeds van toegevoegde waarde wordt geacht, is de minister van Justitie en Veiligheid op dit voornemen teruggekomen. Een conceptwetsvoorstel waarin het bestaan van de transactie naast de strafbeschikking wordt geregeld, is in het voorjaar van 2021 in consultatie geweest.³⁶ Het voorstel beoogt het gebruik van de transactie wel danig te beperken: alleen zogenoemde 'hoge transacties' zijn nog mogelijk en daarnaast is er nog een zeer beperkt aantal situaties waarin de transactie in plaats van een strafbeschikking kan worden aangeboden. In het voorstel wordt geregeld dat de rechter de hoge transacties zal gaan toetsen.³⁷

In anticipatie op de nieuwe wetgeving is de belangrijkste beleidsregel van het OM op dit punt, de Aanwijzing hoge transacties, opnieuw vastgesteld.³⁸ Waar voorheen de minister van Justitie en Veiligheid de toelaatbaarheid van de transacties toetste, is nu een onafhankelijke toetsingscommissie ingesteld. Tegelijk is het drempelbedrag voor de hoge transacties aanzienlijk verhoogd: waar voorheen bij een transactiebedrag van € 50.000 de speciale procedure voor de hoge transactie al van toepassing werd geacht, is daarvan in de nieuwe aanwijzing pas sprake bij € 200.000.

36. www.internetconsultatie.nl/conceptwetsvoorstel_naar_aanleiding_van_evaluatie_wet_om_afdoening.

37. Kerssies 2021.

38. Aanwijzing hoge transacties, *Stcr*. 2020, 46166.

Ik sta bij deze (hoge) transactie wat uitgebreider stil, omdat zij de afgelopen jaren vaak onderwerp van debat is geweest. Vaak springen de torenhoge 'schikkingen' in het oog, waarin bedrijven een transactie van soms honderden miljoenen euro's accepteren. Het is niet zo goed mogelijk om in zijn algemeenheid iets te zeggen over de dagelijkse praktijk,³⁹ maar zoals zo vaak in het strafrecht, is die minder spectaculair dan de berichtgeving in de media suggereert. Beckers kwam in 2017 tot de conclusie dat bedrijven die strafbare feiten plegen van het Functioneel Parket vaak een transactie aangeboden krijgen, omdat dit een weg van weinig weerstand is.⁴⁰ Het nadeel van die transacties is echter dat daarbij in de ogen van velen geen sprake is van concrete schuldvaststelling: bedrijven kunnen dus betalen en tegelijkertijd zeggen dat hun geen verwijt treft. Met name ten aanzien van de hoge transacties wordt in de literatuur regelmatig getwijfeld aan de legitimiteit: zo zou er sprake zijn van klassenjustitie, bijvoorbeeld omdat gewone burgers nooit de gelegenheid hebben om met justitie te onderhandelen over een buitengerechtelijke afdoening, terwijl dat in het kader van de hoge transacties wel mogelijk lijkt te zijn.⁴¹ Bovendien zou een gebrek aan rechterlijk toezicht een risico voor het recht op een eerlijk proces opleveren en zou er zonder rechtspraak ook geen rechtsvorming plaatsvinden.⁴² Deze kritiek ten spijt is het een breed gedragen mening dat in de grote fraudezaken tegen rechtspersonen buitengerechtelijke afdoening onmisbaar is en dat de transactie een beter alternatief is dan de strafbeschikking. Het is immers niet reëel om te veronderstellen dat dergelijke zaken allemaal voor de rechter kunnen worden gebracht.⁴³ Bovendien is, zeker bij rechtspersonen, een transactie een heel geschikt middel om niet alleen snel de zaak af te doen met een passende straf (vergoeding), maar ook om afspraken te maken met de verdachte rondom 'governance' en 'compliance' (speciale preventie) en het wederrechtelijk verkregen voordeel af te pakken (reparatie). Ten slotte kan door de medewerking van de rechtspersoon soms nog informatie worden verkregen aan de hand waarvan natuurlijke personen strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.

Zoals eerder al gezegd vermoeden sommigen echter ook dat juist het *niet* vervolgen van die leidinggevendenden soms onderdeel is van de afspraken die worden gemaakt rondom de transactie. Het OM wijst dergelijke suggesties stevast van de hand. Daarnaast is in de nieuwe Aanwijzing voor de opsporing inmiddels bepaald dat de verdachte in ieder geval de feitelijke gedragingen die de grond zijn voor de transactie erkent (waarmee nadrukkelijk *geen* sprake hoeft te zijn van schuldenken-

39. Zie ook Crijns 2019.

40. Beckers 2017.

41. Naar aanleiding van een motie van Kamerlid Van Nispen (*Kamerstukken II 2018/19*, 35000 VI, nr. 53) is in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar klassenjustitie in de strafrechtketen: Van den Bos e.a. 2021. De zeer genuanceerde uitkomst van dit onderzoek is niet eenvoudig samen te vatten, maar zij levert in ieder geval geen grond voor de stelling dat de praktijk van de hoge transactie als klassenjustitie kan worden bestempeld.

42. Kerssies 2021, p. 253.

43. Zie voor een overzicht: Sikkema & De Zanger 2019. Zie ook Verschaeren 2017.

ning). De voorbereiding van wetgeving waarin er een rechterlijke toetsing gaat plaatsvinden op de hoge transacties, biedt ten slotte enig soelaas tegen het genoemde bezwaar dat de rechter te veel op afstand zou staan. Transparantie van de betrokken ondernemingen en de mate waarin zij meewerken aan het onderzoek (of misschien zelfs de aanjager zijn gebleken van het onderzoek door bepaalde misstanden zelf te melden) krijgen een steeds nadrukkelijker rol in het proces dat voorafgaat aan de besluitvorming rondom het al dan niet aanbieden van een (hoge) transactie.⁴⁴ Het ligt, al met al, niet (meer) in de lijn der verwachting dat de transactie ook echt van het toneel gaat verdwijnen.⁴⁵

6 DE INVLOED VAN DE EU

Zeker als het gaat om fraude kan de EU niet onbenoemd blijven. Een belangrijk deel van de in Nederland geldende wetgeving tegen witwassen komt bijvoorbeeld uit de EU-koker: de unie ziet het bestrijden van illegale geldstromen als een van de belangrijkste strategieën tegen georganiseerde misdaad in het algemeen en terrorisme in het bijzonder.⁴⁶ Daarnaast heeft de EU onder andere op het terrein van het milieustrafrecht richtlijnen uitgevaardigd die verplichten tot strafrechtelijke handhaving. Bovendien heeft de unie natuurlijk een zeer groot belang bij het aanpakken van (rechts)personen die misbruik maken van de vaak omvangrijke subsidies die zij verstrekt.⁴⁷ In dat verband is Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt van belang. Om de binnen de reikwijdte van die richtlijn vallende strafbare feiten (die de EU-begroting schaden) te onderzoeken en te vervolgen is het Europees Openbaar Ministerie (EOM) opgericht.⁴⁸ Dat EOM is in Nederland pas recent operationeel geworden, dus het is nog te vroeg dag om concreet in te gaan op de praktijk. Wel is duidelijk dat zowel in het materiële strafrecht als in het formele strafrecht de EU steeds nadrukkelijker een rol gaat spelen, zeker ook bij fraudedelicten. Het is, als gezegd, immers steeds vaker zo dat organisatiecriminaliteit (ook) wordt aangepakt door de geldstromen aan te pakken. Het zeer breed opgetuigde raamwerk van antiwitwasregelgeving is hier een goed voorbeeld van, waarin bovendien ook zichtbaar wordt dat handhaving een bijna caleidoscopisch fenomeen wordt: bedrijven moeten zelf allerlei 'poortwachters' aanstellen, die in de gaten houden of alle regels wel worden nageleefd. Doen ze dat niet, of blijken die poortwachters onvoldoende te functioneren, dan kan dat al aanleiding zijn voor de oplegging van sancties. De informatie die door de poortwachters wordt gegenereerd, dient intussen

44. Velthuis 2020.

45. Sikkema & De Zanger 2019; Verschaeren 2017.

46. Snijder-Kuipers & Van Liere 2019, p. 207 e.v. In het kader van de terrorismebestrijding zijn op grond van Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding een aantal terroristische misdrijven strafbaar gesteld.

47. Luchtman & Widdershoven 2018, p. 873-889, p. 878.

48. Luchtman 2021a, p. 694-698.

als belangrijke informatiebron voor de handhavingsketen. Tegelijk zijn toezichthouders actief, die bedrijven kunnen dwingen bepaalde informatie over te leggen, en die informatie kan andermaal dienen als bron voor handhaving. Onderwijl worden er nationaal én internationaal (zie bijvoorbeeld het EOM) allerlei constructies opgetuigd om al die informatie tussen de verschillende handhavingsinstanties uit te wisselen. De vragen welke rechter uit welk land ten aanzien van welke procedure competent is en op welke wijze natuurlijke en rechtspersonen beschermd worden tegen willekeur of misbruik van al die mogelijkheden, blijven echter vooralsnog maar beperkt beantwoord.⁴⁹ Kortom: aan instrumentarium is – mede door de EU – geen gebrek, maar duidelijke kaders op basis waarvan inzichtelijk is hoe de instrumenten worden gebruikt, lijken minder voorhanden te zijn.

7 HET STRAFRECHT ALS ULTIMUM REMEDIUM OF ALS OPTIMUM REMEDIUM?

Eerder schreef ik dat de strafrechtelijke handhaving vaak wordt gezien als het sluitstuk van een handhavingsketen. Ik signaleerde ook dat met name de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhaving op een aantal terreinen, ook voor wat betreft het sanctiearsenaal, overlappen. Daardoor worden beide handhavingsmodaliteiten door elkaar gebruikt, soms ook nadrukkelijk met het doel om informatie uit de ene keten te gaan gebruiken in de andere keten. Daarmee komt dan wel het beeld op dat het 'ultimum remedium'-karakter van het strafrecht heeft plaatsgemaakt voor een strafrecht met een 'optimum remedium'-karakter.⁵⁰ De Aanwijzing voor de opsporing⁵¹ stelt bijvoorbeeld dat 'het opsporingsonderzoek (...) – als optimum remedium – een onderdeel [is] van de interventiestrategie en kan worden ingezet ten behoeve van een strafrechtelijke interventie, maar ook om andere ketenpartners, zoals het bestuur of de belastingdienst – op basis van de resultaten van het strafrechtelijk onderzoek – in staat te stellen te interveniëren'. In de *Voorjaarsnota 2016*⁵² zet het OM in op investeren in de informatiepositie, de relatie met de partners, en de interventiestrategie: 'Zo is strafrecht "optimum remedium" dat wordt ingezet op het juiste moment, op de juiste plek en met de juiste kracht.'

Het strafrechtelijke instrumentarium kan in de optimum remedium-gedachte worden gebruikt als de uiteindelijke 'interventie' in het geheel niet strafrechtelijk hoeft te zijn, laat staan dat de strafrechter eraan te pas hoeft te komen. 'Ketensamenwerking' en 'integrale aanpak' zijn, zo zagen we hiervoor al, bij de aanpak van organisatiecriminaliteit niet meer weg te denken. In die integrale aanpak is informatiehuishouding alles. Inmiddels heeft de Tweede Kamer de Wet gegevensver-

49. Luchtman & Widdershoven 2018; Luchtman 2021a, p. 694-708; Luchtman 2021b, p. 806-825.

50. Crijns 2019, p. 641-642. Zie ook hoofdstuk 3 (Buisman).

51. Aanwijzing voor de opsporing, *Stcrt.* 2014, 35757.

52. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 327.

werking door samenwerkingsverbanden aangenomen.⁵³ Dit wetsvoorstel is in de literatuur fors bekritiseerd,⁵⁴ en het is (ook naar aanleiding van kritiek van onder meer de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens) al meermaals gewijzigd. Desalniettemin adviseert de Autoriteit Persoonsgegevens de Eerste Kamer dringend om de wet niet aan te nemen, omdat die te veel ruimte laat voor het delen van informatie, waardoor mensen ‘op het verkeerde lijstje’ terecht kunnen komen.⁵⁵ Zoals de toelagenaffaire heeft laten zien kan een gebrek aan beschermende waarborgen een recept zijn voor grootschalig onrechtmatig, discriminatoir optreden door de overheid. Dat is een prijs die we niet zouden moeten willen betalen voor de strijd tegen fraude en andere vormen van organisatiecriminaliteit.⁵⁶

Het OM heeft bij strafrecht als ‘optimum remedium’ sowieso een lastige rol: enerzijds zal het, vanuit de magistratelijke attitude die van officieren wordt verwacht, moeten waken voor de belangen van betrokken burgers, terwijl tegelijk de suggestie van ‘u vraagt, wij draaien’ wordt gewekt: waar strafvorderlijke bevoegdheden nodig zijn, zullen ze als het even kan worden ingezet. Dat gaat lastig samen. Procureur-generaal Otte benadrukte overigens toch weer het ultimatumremediumkarakter van het strafrecht, in een betoog waarin hij de overspannen, aan het zogenoemde veiligheidsdenken gerelateerde, verwachtingen van het strafrecht wil temperen.⁵⁷ Daarmee bedoelt hij vast niet te zeggen dat de gedachte achter de ‘integrale aanpak’ helemaal overboord moet, maar de notie dat het straf(proces)recht niet een soort grabbelton is, lijkt uit het betoog wel op te stijgen.

8

AFRONDING

In dit hoofdstuk heb ik de hoofdlijnen geschetst van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Daarbij heb ik laten zien dat het materiële strafrecht, het formele strafrecht en het strafrechtelijke sanctierecht expliciete en impliciete bijzonderheden bevatten, met een flinke invloed vanuit de EU. Ik heb er bij herhaling op gewezen dat het strafrecht slechts een van de terreinen is waarlangs organisatiecriminaliteit kan worden bestreden. Het strafrecht is bij uitstek een rechtsgebied dat wordt beheerst door noties van instrumentaliteit en rechtsbescherming: het grootste en scherpste zwaard dat de overheid ter hand kan nemen, heeft – als tegenwicht – het dikste en sterkste schild nodig om rechtssubjecten te beschermen tegen willekeurig gebruik of misbruik. Dat maakt het strafrecht ook een minder flexibel instrument, terwijl juist de organisatiecriminaliteit een ‘moving target’ van jewelste

53. *Kamerstukken II 2020/21*, 35447, nr. 1-3.

54. Zie bijvoorbeeld Luchtman 2020.

55. <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/ap-adviseert-eerste-kamer-neem-wgs-niet-aan>.

56. De Eerste Kamer heeft tijdens het schrijven van dit hoofdstuk nog niet over het voorstel gestemd.

57. Otte 2021, p. 569.

is. De bestrijding ervan vergt zeer breed uiteenlopende expertise en een juist zeer dynamische organisatie.

Het is daarom niet verwonderlijk dat al sinds jaar en dag ook buiten het terrein van het strafrecht wordt gekeken naar handhavingsmogelijkheden. In de afgelopen decennia is, met name tussen het strafrecht en het bestuursrecht, een dialectisch proces gaande geweest waarin over en weer steeds handhavingstechnieken en -mechanismen zijn uitgewisseld. Hoewel het formeel nog steeds twee handhavingssystemen zijn die los staan van elkaar, is er almaar vaker sprake van een synergie tussen de twee, waarbij bovendien de eigen verantwoordelijkheid van met name ondernemingen ook een steeds belangrijkere rol gaat spelen. Dat heeft goede en slechte kanten: de tijd dat we ervan uitgingen dat je kon doen en laten wat je wilde, totdat de politie kwam vertellen dat het afgelopen moest zijn, ligt al lang achter ons. Ondernemen is ook maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen.

Tegelijkertijd is, met name aan de rechtsbeschermerende kant, sprake van afkalking. Bij een uitbreiding van het instrumentarium wordt lang niet altijd meer aan adequate rechtsbescherming gedacht. Dat gevaar ligt met name op de loer waar de wetgever en/of de uitvoerende macht (al dan niet samen met private partners⁵⁸) aansturen op een 'integrale aanpak', waarin het strafrecht slechts een van de instrumenten in de gereedschapskist is. Het gaat inmiddels allang niet meer aan om vast te houden aan het archaische concept dat het strafrecht volledig losstaat van de andere rechtsgebieden. De dynamische wijze waarop de organisatiecriminaliteit zich ontwikkelt, noopt tot oplossingen waarin inderdaad de juiste middelen op de juiste plek worden ingezet. De uitdaging voor onze overheid is om het zo te organiseren dat het kind niet met het badwater wordt weggegooid. Daarvoor zijn juristen nodig die enerzijds kunnen inzien welke fenomenen er, zowel aan de kant van de handhaving als aan de kant van de criminaliteit, zijn en die anderzijds kunnen bedenken welke – in een democratische rechtsstaat passende – juridische mogelijkheden daarbij passen.

LITERATUUR

- E.C.A. Bakker, 'Fiscale delicten', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 279-315.
- J.J.H. Beckers, *Tussen ideaal en werkelijkheid. Een empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland* (diss. Rotterdam), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2017.
- G.M. Boezelman & J.R.J. Gijsen, 'De Algemene wet inzake rijksbelastingen', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 249-279.

58. Zie ook hoofdstuk 11 (Meerts).

- M.J. Borgers & T. Kooijmans, 'De onderzoeksfase: toezicht, controle en opsporing', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 567-609.
- K. van den Bos, L. Ansems, M.J.Schiffelers, S. Kerssies & J. Lindeman, *Een verkennend kwalitatief onderzoek naar klassenjustitie in de Nederlandse strafrechtketen*, Den Haag: Boom juridisch 2021.
- C.H. Brants & K.L.K. Brants, *De sociale constructie van fraude* (diss. Amsterdam UvA), Arnhem: Gouda Quint 1991.
- H.G van de Bunt, *Organisatiecriminaliteit* (oratie AmsterdamVU), Arnhem: Gouda Quint 1992.
- J.H. Crijns, 'Vervolgning en berechting', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 609-659.
- E. Gritter, 'De Wet op de economische delicten', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 176-206.
- M.J. Hornman, *De strafrechtelijke aansprakelijkheid van leidinggevendenden van ondernemingen* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2016.
- S. Kerssies, 'Het conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Omafdoening: enkele opmerkingen bij de voorgestelde (hoge)transactieregeling', *TBS&H* 2021, afl. 4, p. 246-256.
- F.G.H. Kristen, 'Het materieelstrafrechtelijk legaliteitsbeginsel in het bijzonder strafrecht', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 399-448.
- F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk), Den Haag: Boom juridisch 2019.
- R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & B. van der Vorm, 'Algemeen', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 57-97.
- J.M.W. Lindeman, 'Sancties', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 523-567.
- J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21^e eeuw. Een verslag van empirisch onderzoek naar de taakopvatting en taakinvoering van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017.
- J.M.W. Lindeman & M.J.J. P. Luchtman, 'Fraude op de financiële markten in het licht van het recht van de Europese Unie', in: R.C.P. Haentjes & M. Jurgens (red.), *Fraude op de financiële markten*, Deventer: Kluwer 2011, p. 29-46.
- M.J.J.P. Luchtman, 'Samenwerkingsverbanden en de strafrechtspleging', *TBS&H* 2020, afl. 5, p. 222-235.
- M.J.J.P. Luchtman, 'Het Europees Openbaar Ministerie in Nederland. Over zijn prioritaire bevoegdheid, verhouding tot het OM en de bestuursrechtelijke handhavingsskolom', *DD* 2021a, p. 694-708.
- M.J.J.P. Luchtman, 'Het Europees Openbaar Ministerie in Nederland. Over zijn ondeelbaarheid en de verhouding tot de Nederlandse strafrechter', *DD* 2021b, p. 806-825.
- M.J.J.P. Luchtman & R.J.G.M. Widdershoven, 'Het Nederlandse strafrecht in de ban van het Unierecht', *AA* 2018, p. 873-889.

- M. Nelemans, 'Marktmisbruik', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 359-398.
- M. Otte, 'Veranderende maatschappelijke functies van het strafrecht? Een kleine verwachtingengeschiedenis', *DD* 2021, p. 554-570.
- E. Sikkema & W.S. de Zanger, 'Rechterlijke toetsing van hoge transacties en ontnemingschikkingen', *TBS&H* 2019, afl. 1, p. 48-51.
- B. Snijder-Kuipers & E. van Liere, 'De Wet voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 207-249.
- M. Velthuis, 'Medewerking door ondernemingen aan een strafrechtelijk onderzoek. Nopen nieuwe ontwikkelingen tot invoering van Nederlands beleid voor interne onderzoeken?', *TBS&H* 2020, afl. 3, p. 94-95
- N.G.H. Verschaeren, '(Buitengerechtelijke) strafrechtelijke, bestuursrechtelijk, duale of dubbele handhaving?', *TPWS* 2017, p. 128-136.
- J.A.E. Vervaele, 'Historische ontwikkeling van het bijzonder strafrecht', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 23-57.