

Kartels ontsluitd: heimelijkheid, vertrouwen en sociale inbedding

Hoe kartels erin slagen verborgen te blijven

Jelle David Jaspers

In dit artikel worden de inzichten uit de literatuur over geheime en criminele samenwerkingsverbanden toegepast op kartelafspraken tussen bedrijven. Evenals veel criminele samenwerkingsverbanden moeten karteldeelnemers hun activiteiten onderling afstemmen, terwijl zij het risico lopen op ontdekking en bestraffing. Uit eerdere studies blijkt evenwel dat bedrijven die kartelafspraken maken er desondanks in slagen hun afspraken lange tijd verborgen te houden. Op basis van een analyse van veertien Nederlandse kartels wordt in dit artikel bekeken hoe kartels erin slagen lange tijd verborgen te blijven. Uit de analyse blijkt dat karteldeelnemers ondanks het risico op ontdekking veel vastleggen en frequent en overwegend gecentraliseerd communiceren. Bovendien laat de rol van persoonlijke en zakelijke netwerken en 'facilitators' zien dat niet verhulling of afzondering van, maar juist sociale inbedding in de omgeving een antwoord biedt op de vraag hoe kartels erin slagen lange tijd verborgen te blijven.

Inleiding

Wanneer men voor de uitvoering van criminaliteit moet samenwerken, bestaat er naast het belang van verhulling ook het belang van communicatie. Communicatie is essentieel in het organiseren van criminaliteit. Afspraken over de vereiste middelen, contacten en transport, conflicten beslechten en het verdelen van criminele winsten vereisen allemaal onderlinge communicatie (Gambetta, 2009). De balans tussen operationele efficiëntie door middel van *communicatie* en geheimhouding door middel van *verhulling* is een bekende afruil voor criminele netwerken. De paradox van verhulling en communicatie is voor diverse criminele samenwerkingsverbanden beschreven. Soms wordt communicatie daarbij aangeduid als een *risico* voor de effectieve verhulling van activiteiten en soms juist als *voorwaarde* voor effectieve geheimhouding, door het belang van onderling vertrouwen. Onderlinge communicatie en sociale banden versterken namelijk dit vertrouwen.

De vraag is echter of deze voorgestelde geslotenheid van criminele samenwerkingsverbanden wel standhoudt in de praktijk. Zorgen afzondering en verhulling werkelijk voor betere bescherming van de leden van criminele samenwerkingsverbanden tegen onthulling? Een alternatieve verklaring is dat niet *afzondering*, maar juist sociale *inbedding* van criminaliteit en criminele netwerken bescherming biedt tegen onthulling van hun deelnemers (Passas, 2003; Van de Bunt, 2010; Van de Bunt e.a., 2014). Veel criminaliteit die in samenwerking wordt gepleegd, vindt dan ook plaats met medeweten en hulp van een zwijgzame omgeving (Gibson,

Jelle David Jaspers

2014; Hallsworth & Young, 2008). De inbedding van activiteiten in bestaande netwerken, organisaties en platforms zorgt voor een zwijgzame omgeving, die als een schil rondom criminele samenwerkingsverbanden functioneert.

Evenals menig crimineel netwerk moeten ook bedrijven die kartelafspraken maken hun afspraken afstemmen door onderling te communiceren, terwijl zij tegelijkertijd het risico lopen op ontdekking. Kartels zijn afspraken tussen concurrerende bedrijven die erop gericht zijn onderlinge concurrentie te beperken of uit te schakelen (art. 6 van de Mededingingswet (Mw) en art. 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)). De afspraken kunnen gaan over het verhogen van prijzen of het verdelen van klanten (Jaspers, 2013; Jaspers & Van de Bunt, 2016). Daarnaast kunnen afspraken gemaakt worden met betrekking tot het vervalsen van openbare of onderhandse aanbestedingsprocedures (Van de Bunt, 2008; Hertogh, 2010). Als gevolg hiervan betalen afnemers te hoge prijzen, hebben consumenten minder keus en vindt er minder innovatie plaats in bepaalde markten. Dat de financiële gevolgen hiervan groot kunnen zijn, is onder andere wel gebleken naar aanleiding van de bouwfraudezaak in Nederland (Van den Heuvel, 2004), maar ook immateriële schade, zoals de beschikbaarheid van betaalbare generieke medicijnen (Fentanyl-zaak, OJ 2015 C142/21) of de introductie van milieuzuinigere motoren (Europese vrachtwagenkartel, IP/16/2582), is een gevolg van kartelafspraken.

In het kader van hedendaagse criminalisering van kartelafspraken (Harding e.a., 2015; Shaffer & Nesbitt, 2011; Whelan, 2014) dienen karteldeelnemers hun afspraken af te schermen van klanten, niet-deelnemende bedrijven, interne en externe toezichthouders om onthulling te voorkomen. Verhulling is echter ook hier niet de enige prioriteit van de deelnemers. Net als personen binnen legitieme of formele netwerken dienen karteldeelnemers onderling doelgericht te communiceren. Bedrijven die verboden afspraken met concurrenten maken, moeten onderling informatie uitwisselen over prijzen, klanten en aanbestedingsprocedures, interne misverstanden en conflicten oplossen, en overeenstemming bereiken over compensatieregelingen (Faulkner e.a., 2003).

Ondanks het risico op ontdekking en bestraffing is bekend dat kartelafspraken jaren, soms decennialang voort kunnen bestaan (Connor, 2010; Leslie, 2008; Connor & Helmers, 2007; Levenstein & Suslow, 2006). Zo kon het recent beboete Europese vrachtwagenkartel veertien jaar lang voortduren.¹ Dit werpt de vraag op hoe het kan dat kartels lange tijd verborgen blijven voor buitenstaanders, terwijl er juist een toegenomen externe druk is op onthulling van kartelactiviteiten. Bestaan er effectieve controlemechanismen binnen kartels die langdurige verhulling garanderen? Kennen kartels sterke strategieën ter verhulling van hun activiteiten? Of zien ook kartels zich verzekerd van een zwijgzame omgeving? Hoewel dit bekende vragen zijn in de literatuur naar criminele samenwerkingsverbanden, hebben deze vragen nog relatief weinig aandacht gekregen in de bestaande literatuur over kartels.

Verscheidende criminologische studies hebben zich in het verleden al wel gebogen over het fenomeen kartelvorming, waaronder de veel geciteerde studie van Geis

1 NRC Handelsblad, Geheime afspraken? Dat is dan 2,9 miljard, 20 juli 2016.

(1987) over kartelafspraken in de industrie voor zware elektrische machines. Deze studies hebben vooral aandacht voor verklaringen en motieven van kartel-overtredingen en overtreders. Het belang van ondernemers om de onzekerheden van een competitieve markt beheersbaar en resultaten voorspelbaar te maken en risico's te minimaliseren wordt daarbij aangevoerd als verklaring (Agnew e.a., 2009; Paternoster & Simpson, 1996; Simpson & Koper, 1997; Jamieson, 1994; Geis, 1987; Sonnenfeld & Lawrence, 1978). Waar deze studies niet naar kijken, is de vraag hoe het kan dat kartelafspraken lange tijd verborgen kunnen blijven voordat zij aan het licht komen. Iets waar in de literatuur over georganiseerde criminaliteit en criminele netwerken juist veel over geschreven is.

De vraag die in dit artikel centraal staat, is daarom hoe kartels lange tijd verborgen kunnen blijven en hoe karteldeelnemers omgaan met communicatie en verhulling. En deze vraag kan beter begrepen worden als we kartels in het kader van illegale netwerken bestuderen, iets dat eerder slechts zelden werd gedaan (cf. Faulkner e.a., 2003; Baker & Faulkner, 1993). De bestaande inzichten over criminele samenwerkingsverbanden zullen worden toegepast op kartelafspraken. Dit stelt ons in staat te verklaren hoe kartels erin slagen lange tijd verborgen te blijven. Daarnaast werpen de bevindingen nieuw licht op het theoretisch veronderstelde spanningsveld tussen communicatie en verhulling binnen criminele samenwerkingsverbanden.

Geheimhouding en vertrouwen in criminele samenwerkingsverbanden

Om de vraag te beantwoorden hoe kartels erin slagen lange tijd verborgen te blijven, is het zinvol dieper in te gaan op deze twee richtingen binnen de literatuur over criminele samenwerkingsverbanden: de literatuur die vertrekt vanuit het concept van de *secret society* en de 'afruil' tussen verhulling en communicatie en de literatuur die aandacht besteedt aan het belang van onderling vertrouwen en sociale netwerken voor het opereren in illegaliteit. Vervolgens zullen deze inzichten steeds vertaald worden naar hypothesen met betrekking tot kartels.

Criminele samenwerkingsverbanden als 'secret societies'

In diverse sociologische studies naar heimelijke netwerken, waarbij ook criminele samenwerkingsverbanden als terrorisme- en maffiagroeperingen worden bestudeerd, beschrijven auteurs de 'afruil' binnen dergelijke netwerken tussen communicatie enerzijds en verhulling anderzijds. Communicatie en verhulling worden daarbij gepresenteerd als tegengestelde condities, die opereren als communicerende vaten (Baccara & Bar-Isaac, 2008; Baker & Faulkner, 1993; Lindelauf e.a., 2009; Morselli e.a., 2007). Netwerken die maximaliseren voor verhulling en sterk van de buiten- en bovenwereld afgezonderd zijn, zoals de vrijmetselaars of verzetsbewegingen tijdens de Tweede Wereldoorlog, worden ook wel aangeduid als *secret societies* (Simmel, 1906; Hazelrigg, 1969). Lange tijd was het klassieke concept van *secret societies* ook het beeld dat bestond van georganiseerde criminaliteit (Van de Bunt e.a., 2007; Fijnaut & Paoli, 2004). Het is daarom van belang kort stil te staan bij de achtergrond en betekenis van dit concept.

Jelle David Jaspers

Het concept *secret society* werd geïntroduceerd door socioloog Georg Simmel (1906), hij gaf hiervan echter geen eenduidige definitie. Zij valt het beste samen te vatten in de definitie die Hazelrigg (1969) gaf op basis van Simmels klassieke studie: ‘an interactional unit characterized in its totality by the fact that reciprocal relations among its members are governed by the protective function of secrecy’ (p. 324). Volgens Simmel (1906) bevatten *secret societies* twee centrale kenmerken: de leden trachten bescherming van ideeën, doelen, activiteiten en gedeeld gedachtegoed – waar zij positieve waarde aan toekennen – na te streven. Voorts streven de leden naar bescherming hiervan door controle op de verstrekking en verdeling van informatie binnen het netwerk. In de literatuur over criminele samenwerkingsverbanden zijn verschillende voorbeelden te vinden van strategieën van heimelijke netwerken om met de vermeende afriuil tussen verhulling en communicatie om te gaan.

Een voorbeeld hiervan is de ‘Cupola’ binnen de Cosa Nostra. Deze ‘commissie’ van hooggeplaatste personen binnen de Cosa Nostra zou verantwoordelijk zijn voor strategische beslissingen over haar activiteiten en de interne geschilbeslechting (Gambetta, 2009, 61). Deze personen bezitten veel informatie over de verboden activiteiten van het netwerk, maar zijn zelf nooit direct betrokken bij criminele activiteiten. Daarmee zijn ze beschermd tegen de acties van autoriteiten en opsporingsinstanties. Dit voorbeeld veronderstelt een zekere centralisatie van communicatie en informatie. Een ander voorbeeld van hoe binnen illegale netwerken wordt omgegaan met de vermeende afriuil tussen communicatie en verhulling zijn terroristische netwerken. Van terroristische netwerken is bekend dat men juist via een gedecentraliseerde celstructuur opereert en communiceert (Baccara & Bar-Isaac, 2008). Personen binnen een cel kennen elkaar, maar hebben doorgaans geen zicht op hoe de organisatie er buiten de grenzen van de cel uitziet, wie de personen zijn uit andere cellen, en hoe het netwerk van cellen samenhangt.

In theorie zorgt prioriteren voor verhulling ofwel effectieve communicatie voor een andere netwerkstructuur; prioriteren voor verhulling zou leiden tot gedecentraliseerde netwerken en prioriteren voor effectieve communicatie tot gecentraliseerde netwerken. In gecentraliseerde netwerken verloopt de informatie-uitwisseling effectiever; iedereen is van alle informatie in het netwerk op de hoogte. Netwerken die gericht zijn op effectieve communicatie zullen hun leden daarbij wel kwetsbaarder maken voor ontdekking en bestraffing. Andersom laten studies zien dat netwerken die gericht zijn op verhulling weer minder effectieve communicatie tot stand kunnen brengen, waar de organisatorische efficiëntie van het netwerk onder zal lijden (Baker & Faulkner, 1993; Goffman, 1970). Voor welk aspect men zal prioriteren, zou vooral afhangen van de noodzaak tot handelen en de behoefte en frequentie van communicatie die hiermee samenhangen (Baccara & Bar-Isaac, 2008; Morselli e.a., 2007; Baker & Faulkner, 1993). Waarbij terroristische groeperingen bijvoorbeeld eerder zullen prioriteren voor verhulling dan voor communicatie, omdat zij minder frequent overgaan tot actie en daartoe minder hoeven af te stemmen (Morselli e.a., 2007).

Kortom, gedecentraliseerde netwerken zouden betere bescherming bieden tegen ontdekking van hun deelnemers, terwijl gecentraliseerde netwerken juist zorgen

voor effectievere communicatie. In het licht van bovenstaande zullen kartels naar verwachting weinig communiceren en primair gericht zijn op verhulling, met het oog op de noodzaak heimelijk en flexibel te opereren. Daarbij zal de mate van communicatie binnen het netwerk geminimaliseerd worden en afhangen van de noodzaak en frequentie tot handelen.

Criminele samenwerkingsverbanden als vertrouwensnetwerken

Het klassieke beeld van criminele samenwerkingsverbanden als gecentraliseerde en hiërarchische netwerken is door criminologisch onderzoek naar georganiseerde criminaliteit in de afgelopen decennia bijgesteld naar een beeld van de flexibel opererende criminele 'ondernemer' (Fijnaut & Paoli, 2004; Zaitch, 2002; 2005). Daarbij lijken veel criminele samenwerkingsverbanden die actief zijn op illegale markten, door de noodzaak hier flexibel en heimelijk te opereren, naar hun aard niet geschikt om zich te ontwikkelen tot grootschalige criminele 'ondernemingen' met een duidelijke structuur, hiërarchie en bureaucratie (Paoli, 2002).² Zij functioneren juist horizontaal en door middel van gedecentraliseerde communicatiestructuren.

De literatuur naar georganiseerde criminaliteit laat zien dat onderling vertrouwen van groot belang is voor het functioneren van criminele samenwerkingsverbanden (Kleemans & De Poot, 2008; Bruinsma & Bernasco, 2004; Von Lampe & Johansen, 2004; Klerks, 2001). Door het belang van vertrouwen is effectieve communicatie essentieel voor zowel goede afstemming als verhulling van verboden activiteiten in criminele samenwerkingsverbanden. Hier worden communicatie en verhulling dus niet als tegengesteld, maar als complementair beschouwd. Vertrouwen is sterk binnen bestaande – hechte – sociale relaties (*strong ties*). Hierom worden veel van de deelnemers binnen criminele samenwerkingsverbanden gerekruteerd uit bestaande sociale netwerken (Erickson, 1981).

Tegelijkertijd is het voor criminele samenwerkingsverbanden van belang om niet alleen met *betrouwbare*, maar ook met *capabele* partners samen te werken, personen die over bepaalde vaardigheden, contacten en middelen beschikken die essentieel zijn voor het welslagen van de criminele operatie (Van de Bunt & Kleemans, 2007, 51). Daarom maken criminele samenwerkingsverbanden ook gebruik van potentiële partners *buiten* het bestaande netwerk. Dit wordt aangeduid als de kracht van zwakke bindingen, *weak ties* (Granovetter, 1973; 1981). Doordat men in criminele samenwerkingsverbanden soms zaken moet doen met zwakke bindingen, wordt er gebruik gemaakt van *trust*-substituten. Bij een gebrek aan vertrouwen – als men geen geschiedenis van samenwerking kent – kan men binnen het legitieme zakelijke verkeer zekerheden inbouwen bij transacties die de kosten van opportunisme vergroten, zoals premies of contracten met boeteclausules. Binnen criminele samenwerkingsverbanden valt men hiervoor terug op alterna-

2 Dat neemt niet weg dat verticaal en hiërarchisch gestructureerde criminele organisaties bestaan, maar zij zijn noch de enige vorm van georganiseerde criminaliteit, noch beheersen zij uitsluitend de illegale markten. Paoli stelt dit met haar beschrijving van de 'paradoxes of organized crime'. Een van deze paradoxen is dat organisaties die effectief *kunnen* opereren op illegale markten door hun flexibiliteit en horizontale structuur, zich *door* deze organisatievorm naar hun aard ook niet lenen om zich te ontwikkelen tot grootschalige criminele 'ondernemingen'.

Jelle David Jaspers

tieve middelen. De invulling van *trust*-substituten kan bijvoorbeeld (dreiging met) geweld zijn (Van de Bunt & Kleemans, 2012, 66; Zaitch, 2005). Vaak blijkt geweld echter een duur bedrijfsmiddel, waardoor men grote terughoudendheid kent in de toepassing ervan (Zaitch, 2005; Jacques & Wright, 2008; 2011).

Kortom, door het belang van vertrouwen en onderlinge communicatie zouden criminele samenwerkingsverbanden ook sterk gericht zijn op operationele efficiëntie en niet primair op verhulling. In het licht van deze literatuur zullen kartels naar verwachting ook gericht zijn op het tot stand brengen van vertrouwen en daartoe frequent communiceren. Bedrijven binnen kartels zullen gebruik maken van bestaande sociale relaties (*strong ties*) en daarnaast ook capabele samenwerkingspartners zoeken waarmee geen geschiedenis van samenwerking – en vertrouwen – bestaat (*weak ties*), omdat deze essentieel zijn voor het bewerkstelligen van specifieke doelen. Dit resulteert in de verwachting dat karteldeelnemers gebruik zullen maken van *trust*-substituten.

Criminele samenwerkingsverbanden en sociale inbedding

Tot dusverre zijn de interne verhoudingen en relaties tussen partners *binnen* criminele samenwerkingsverbanden besproken. Echter, voor de vraag hoe zij slagen in de verhulling van hun activiteiten is de relatie met hun sociale omgeving van minstens zo'n groot belang. In de literatuur wordt hierbij het principe van sociale inbedding ofwel *social embeddedness* gehanteerd (Granovetter, 1973; 1985; Van de Bunt e.a., 2014). Bij sociale inbedding van criminaliteit gaat het om zowel structurele als relationele inbedding. Het gaat hier om institutionele aspecten, zoals de rol van formele organisaties, diensten en overlegfora, en om de functie van sociale relaties van leden van het criminele samenwerkingsverband met mensen buiten dit samenwerkingsverband. Met betrekking tot sociale inbedding wordt de rol van zogeheten *facilitators* uitgebreid besproken in de literatuur (Morselli & Giguère, 2006; Ruggiero, 1996; Kleemans & Van de Bunt, 2003; Van Koppen e.a., 2010). Het gaat hierbij om de rol die legitieme actoren hebben bij de uitvoering van activiteiten door criminele samenwerkingsverbanden. Zoals de rol van advocaten en notarissen bij het witwassen van crimineel geld (Lankhorst & Nelen, 2005; Middleton & Levi, 2005; Di Nicola & Zoffi, 2005) of de rol van bedrijven en ondernemers in de transportsector bij de handel in illegale goederen (Van Koppen & De Poot, 2013; Kleemans & De Poot, 2008). Dit wil niet zeggen dat deze advocaten uit het eigen sociale netwerk afkomstig hoeven te zijn, voldoende is dat zij als formele actor een rol spelen in de ondersteuning van activiteiten door criminele samenwerkingsverbanden.

Inmiddels is duidelijk dat het model van criminele samenwerkingsverbanden als 'vertrouwensnetwerken' niet strookt met het klassieke beeld van criminele samenwerkingsverbanden als 'secret societies'. Er zijn drie belangrijke discrepanties te benoemen tussen deze modellen. Ten eerste zouden criminele samenwerkingsverbanden niet zo gecentraliseerd en hiërarchisch georganiseerd zijn als in het klassieke beeld van de *secret society* verondersteld wordt. Ten tweede zouden criminele samenwerkingsverbanden niet alleen voor verhulling, maar ook voor operationele efficiëntie prioriteren. Ten derde zouden criminele samenwerkingsverbanden niet zo afgezonderd zijn van de omgeving als binnen het klassieke con-

cept van de *secret society* verondersteld wordt. Niet verhulling, maar juist sociale inbedding zou tevens een verklaring kunnen vormen voor het voortbestaan van criminele samenwerkingsverbanden (Passas, 2003; Van de Bunt, 2010; Van de Bunt e.a., 2014).

Kartels als criminele samenwerkingsverbanden

Zoals gezegd is de verwachting dat veel van de kenmerken, dilemma's en processen die hierboven beschreven zijn ook relevant zullen zijn voor de bestudering van kartelafspraken tussen bedrijven. Kartels kennen echter wel enkele bijzonderheden die in acht genomen moeten worden. Ten eerste zal onderling vertrouwen ook van belang zijn voor kartels, maar aangezien het hier gaat om zakelijke *concurrenten* zullen onderling vertrouwen en communicatie mogelijk ook problematischer zijn voor het voortbestaan van het samenwerkingsverband. Eigenbelang en opportunisme kunnen een uitdaging vormen voor concurrenten om samen te werken, hoewel dit bij sommige criminele samenwerkingsverbanden natuurlijk ook het geval kan zijn. Gebruiken deelnemers van kartels daarom ook *trust*-substituten? Zo ja, in welke vorm en op welke wijze? Ten tweede gaat het bij kartels om activiteiten die zich afspelen binnen formele organisaties, bedrijven, in het verlengde van de uitoefening van de gebruikelijke organisatorische taken (cf. Van de Bunt, 1992). Bij kartelafspraken betreft het *verboden* activiteiten door of binnen *legale* organisaties. Wat betekent dit voor het vraagstuk van sociale inbedding? Is het hierdoor gemakkelijker verboden activiteiten te hullen in een sfeer van legaliteit (cf. Punch, 1996; Friedrichs, 2010)? Zijn er ook *facilitators* aan te wijzen in de omgeving van kartels? Zo ja, welke en hoe dragen hun activiteiten bij aan het in stand houden van kartels?

Methoden en databronnen

Dit artikel onderzoekt op basis van een kwalitatieve analyse van veertien Nederlandse kartelzaken hoe karteldeelnemers erin slagen hun activiteiten te verhullen. In deze veertien zaken heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM, voorheen Nederlandse Mededingingsautoriteit; NMa) een bestuurlijke boete opgelegd tussen oktober 2007 en januari 2012.³ Omwille van selectie door bijvoorbeeld handhavingsprioriteiten vertegenwoordigen deze zaken niet noodzakelijkerwijs een representatief beeld van alle kartels in Nederland. De zaken bevatten echter rijk materiaal, dat de mogelijkheid geeft licht te werpen op de interne dynamiek van kartels. Rapportages die leiden tot een boete bevatten een substantiële hoeveelheid bewijs, waaronder karteladministratie, interne correspondentie, communicatie en verhulling van activiteiten. Deze gegevens bieden de mogelijkheid tot een

3 Het opleggen van bestuurlijke boetes is een van de mogelijke bestuurlijke sancties die de ACM kan opleggen aan bedrijven (art. 56 lid 1 sub a Mw). Sinds oktober 2007 kan de ACM tevens privé-terrein onderzoeken en natuurlijke personen beboeten (*Kamerstukken I* 2006/07, 30071, A). Oktober 2007 is daarom het startpunt van de analyse, ten behoeve van de vergelijkbaarheid van het materiaal, en januari 2012 het eindpunt; alle afgeronde zaken tot en met januari 2012 zijn meegenomen in de analyse.

Jelle David Jaspers

systematische en diepgaande analyse naar de aard van kartelafspraken. Inzage is verkregen na het doorlopen van een toestemmingsprocedure en gedurende een onderzoeksstage.

De zaken zijn geanalyseerd door middel van dossieranalyse en semigestructureerde interviews met projectleiders (c.q. chercheurs) van de ACM. De bronnen zijn de rapportages van de ACM die een overzicht bieden van de documenten en een selectie van het bewijs bevatten dat gebruikt is in de bestuurlijke boeteprocedure.⁴ Deze documenten geven inzicht in de modus operandi van kartels en bevatten correspondentie tussen deelnemende ondernemingen, transcripties van verhoren met bestuurders en bronnen van karteladministratie. Het materiaal is systematisch bestudeerd aan de hand van een aandachtspuntenlijst, met onder andere de volgende onderwerpen: modus operandi van verhulling, structuur van het netwerk, type netwerk, aard van de onderlinge relaties en de rol van de omgeving (o.a. branchevereniging, klanten). Per zaak is de dossieranalyse aangevuld met een semigestructureerd interview met de betreffende projectleider van de ACM verantwoordelijk voor het onderzoek. In deze interviews kwamen onder meer de volgende onderwerpen aan bod: onderlinge relaties, rol van de omgeving en verhulling. De interviews dienden om een beter overzicht en inzicht te krijgen in het gehele dossier en boden de mogelijkheid aanvullende vragen te stellen die niet beantwoord waren na bestudering van de rapportages. Naar aanleiding van de gesprekken is aanvullend materiaal uit achterliggende dossiers opgevraagd.

Het gebruik van secundaire bronnen leidt tot verschillende beperkingen van deze studie. De combinatie van handhavingsprioriteiten en het gebrek aan kennis over onontdekte kartels (*dark number*) zorgt ervoor dat deze veertien zaken niet per se een representatief beeld geven van alle kartels in Nederland. Sommige kartels zullen een grotere kans hebben om ontdekt te worden en zaken waarbij veel schriftelijk bewijs bestaat, zullen een grotere kans hebben om te resulteren in een bestuurlijke boete. Gelet op het aantal cases zullen ook geen uitspraken gedaan worden over omvang, frequentie, enz., maar enkel over de *aard* van kartelafspraken. Sommige uitspraken van bestuurders, waar in dit artikel aan gerefereerd zal worden, komen voort uit verhoren die plaatsvonden met de ACM in het kader van een bestuurlijke procedure. Let wel, een van de juridische vereisten voor een inbreuk van het kartelverbod is dat de inbreuk 'merkbaar' dient te zijn, dat wil zeggen een significante marktverstoring dient te bevatten. Dit kan ertoe leiden dat bestuurders in het kader van hun processtrategie het werkelijke marktverstoringseffect van hun handelingen ontkennen of afzwakken.

4 Deze gegevens zijn het resultaat van onderzoek van de ACM op basis van haar bevoegdheden om bestuurders en medewerkers van bedrijven te horen en inlichtingenverzoeken te doen (art. 5:16 Awb), bedrijfs- en privéterrein en administratie te doorzoeken (art. 5:15 Awb en art. 54 en 55 Mw) en clementieverzoeken en andere relevante informatie en openbare bronnen te gebruiken.

Tabel 1 Beschrijvende informatie over de geselecteerde zaken

Zaak	Duur in jaren	Aantal deelnemende bedrijven	Aard van de overtreding	Gezamenlijk marktaandeel
Zaak 1	6	9	marktaandeelverdeling	70%
Zaak 2	8	9	prijsafsprak	85-90%
Zaak 3	6	8	aanbestedingsvervalsing	60-80%
Zaak 4	6	5	marktaandeelverdeling	60-80%
Zaak 5	6	5	aanbestedingsvervalsing	-
Zaak 6	1	9	aanbestedingsvervalsing	-
Zaak 7	7	15	marktaandeelverdeling	90%
Zaak 8	1	2	aanbestedingsvervalsing	-
Zaak 9	6	15	marktaandeelverdeling	87,3%
Zaak 10	1,5	4	prijsafsprak	58%
Zaak 11	2	3	aanbestedingsvervalsing	85-95%
Zaak 12	9	14	aanbestedingsvervalsing	-
Zaak 13	3,5	10	gebiedsverdeling	-
Zaak 14	11	4	Gebiedsverdeling	35-50%

Tabel 1 biedt een overzicht van de veertien geselecteerde zaken, waaronder de duur van de afspraken,⁵ het aantal deelnemende ondernemingen en de aard van de overtreding.⁶ Het relatief hoge aantal deelnemende bedrijven kan om drie redenen vertekend zijn. Ten eerste, kartels met een actieve branchevereniging hebben een grotere kans om ontdekt te worden. Ten tweede, kartels met een kleiner aantal deelnemers kunnen wellicht effectiever samenspannen met een kleinere kans op ontdekking. Ten derde, een succesvol kartel kan een zelfversterkend effect hebben binnen een markt; het kan meer bedrijven de mogelijkheid bieden te overleven.

Deze zaken hebben een gemiddelde duur van ongeveer vijf jaar. Dit is vergelijkbaar met de typische duur van kartelafspraken (Levenstein & Suslow, 2006) en toont aan dat kartels erin slagen hun afspraken lange tijd verborgen te houden, ondanks het relatief hoge aantal deelnemers. Dit suggereert effectieve onderlinge communicatie en roept verschillende vragen op. Wat zijn de modi operandi van

- 5 Voor het bepalen van de duur van de kartels is de periode van de voortdurende overtreding die vermeld stond in de rapportage gehanteerd. Dit betekent ook dat de periode vóór de introductie van het kartelverbod in Nederland (januari 1998) niet is meegenomen in de duur. Dit suggereert een onderschatting van de werkelijke duur, aangezien er in sommige zaken aanleiding is om aan te nemen dat de afspraken al langere tijd teruggaan. Dit wordt nog versterkt door de selectie van de ACM zelf, die alleen de periode kan meenemen waarvoor substantieel bewijs bestaat.
- 6 In het kader van vertrouwelijkheid kan de sector niet per zaak worden weergegeven. Voor de volledigheid volgen hierbij de sectoren waarin de zaken hebben plaatsgevonden: bouw (6), zware industrie (3), overige dienstverlening (2), bosbouw (1), afvalverwerking (1) en financiële dienstverlening (1).

Jelle David Jaspers

verhulling? Hoe gaan karteldeelnemers in de praktijk om met de verwachte afruil tussen communicatie en verhulling? Tot welk type netwerk leidt dit? En welke rol spelen vertrouwen, bestaande netwerken en facilitators binnen kartelafspraken? Tabel 1 beschrijft ook de aard van de overtreding. Drie hoofdcategorieën worden onderscheiden: aanbestedingsvervalsing, prijsafspraken en marktaandeel- of gebiedsverdeling. Deze categorieën, gebaseerd op juridische definities, dienen als beschrijvende labels om de hoofdcategorie van de overtreding te duiden, hoewel deze categorieën elkaar in de praktijk niet noodzakelijkerwijs hoeven uit te sluiten. Aanbestedingsvervalsing bestaat uit het contact dat bedrijven hebben voorafgaand aan een aanbesteding om hun inschrijffedrag af te stemmen, om daarmee te bepalen wie de opdracht krijgt. Hiermee kunnen hogere prijzen worden gevraagd aan afnemers. In prijskartels maken bedrijven expliciete afspraken over de prijs of prijsverhogingen van specifieke producten en diensten. Hiertoe gebruiken bedrijven bijvoorbeeld minimumprijsslijsten. De overige zaken bestaan uit marktaandeel- en gebiedsverdelingen. In deze kartels spreken bedrijven onderling vastgestelde marktaandelen of specifieke regio's af. Ook worden hierbij onderling klanten verdeeld (zogenoeten A-relaties).

Resultaten

In het licht van de vraag hoe kartels erin slagen lange tijd verborgen te blijven en hoe karteldeelnemers omgaan met de spanning tussen vertrouwen, communicatie en verhulling, zullen de zaken nu meer in detail besproken worden. Dit zal gedaan worden aan de hand van de verschillende verwachtingen, zoals deze uit de literatuur naar voren zijn gekomen. Ten eerste wordt ingegaan op de theoretisch veronderstelde spanning tussen communicatie en verhulling en het soort communicatie- en netwerkstructuur. Vervolgens wordt gekeken naar de van rol onderling vertrouwen en *trust*-substituten. Tot slot wordt gekeken in hoeverre sociale inbedding een rol speelt bij het verklaren hoe kartels lange tijd verborgen kunnen blijven.

Verhulling en communicatie

Eerdere studies naar kartels veronderstellen dat bedrijven hun kartelafspraken succesvol kunnen verhullen door middel van persoonlijke ontmoetingen, mondelinge afspraken (*face-to-face*) en het minimaliseren van de frequentie van communicatie (Baker & Faulkner, 1993; Geis, 1987; González e.a., 2013; Punch, 1996, 98). In overeenstemming met deze literatuur komen uit een aantal zaken diverse modi operandi naar voren met betrekking tot verhulling van verboden afspraken, zoals het gefaseerd doorvoeren van gezamenlijke prijsverhogingen, het minimaliseren van de frequentie van communicatie, bijeenkomsten op neutrale locaties, discrete vormen van onderlinge verrekeningen (bijv. in natura, kortingen op leveranties, enz.) en het gebruiken van codes. Zo communiceerden karteldeelnemers in een deel van de zaken voornamelijk in persoon of over de telefoon. Veel van de bijeenkomsten van de onderzochte kartels vinden plaats op 'neutraal terrein'.

Daarbij valt te denken aan congreszaaltjes, restaurants, hotels, enz. Over de bijeenkomsten in casus 2 verklaart de secretaris van het kartel het volgende:

‘De overleggen werden op wisselende locaties gehouden. Meestal gebeurde dit niet bij een van de ondernemingen zelf.’ (2)

In casus 8 benoemt een gesprekspartner het risico van het hebben van telefonisch contact over deze afspraken en benadrukt hij tegenover zijn medekarteldeelnemer dat hij liever een-op-een een aantal zaken doorspreekt. Het gaat hier om informatie over wie deelnemen aan aanbestedingen omwille van afstemming en vooroverleg:

‘A: Wil jij even langs komen op kantoor vanmorgen?

B: Ja, even kijken, want morgen is die aanbesteding van de [straatnaam] hè.

A: Om 4 uur Lukt dat?

(...)

B: Ja, nee, beter even met jou, want ik heb nog wat achtergrondinformatie. Dat bespreek ik liever even met jou. In persoon. (...)

A: Want uh ja rond twee uur, lukt dat? Of lukt je dat niet?

B: Ja, dat lukt wel dan blijf ik wel hier in [naam stad] even rondhangen.’ (8)

Naast het minimaliseren van schriftelijke communicatie proberen karteldeelne-
mers ook communicatie in het algemeen te minimaliseren. Dit komt tot uitdruk-
king in het hanteren van onpersoonlijke systemen, zoals een vooraf bepaald rou-
latiesysteem voor aanbestedingen (toerbeurtensysteem), vooraf bepaalde
gebiedsverdelingen, lijsten met klantverdelingen en lijsten met minimumprijzen.
Deze afspraken of systemen kunnen (veel) persoonlijk contact en correspon-
dentie tussen karteldeelne-
mers in theorie overbodig maken en daarmee ook de kans
op ontdekking verminderen. De paradox is hier echter dat onderling vertrouwen,
dat onder andere opgebouwd kan worden door middel van frequente (persoon-
lijke) communicatie, door deze onpersoonlijke ‘buffers’ juist bemoeilijkt wordt (cf.
Goffman, 1970, 78).

Tegelijkertijd komt in tegenstelling tot eerdergenoemde studies naar voren dat
bedrijven bij het maken van kartelafspraken juist veel vastleggen. Denk daarbij
aan uitgebreide schriftelijke overzichten, omzetlijsten, klantoverzichten, notulen
van plenaire bijeenkomsten, enz. (cf. Van de Bunt, 2008; Hertogh, 2010). Hieruit
blijkt dat minimalisering van onderlinge communicatie en het gebruik van onper-
soonlijke communicatiesystemen niet voldoende zijn. Bovendien blijkt dat het
risico van opportunistisch gedrag en miscommunicaties juist leidt tot de behoefte
aan frequente communicatie tussen karteldeelne-
mers. Illustratief in dit opzicht is
het volgende citaat van een secretaris van een van de kartels; hij spreekt hier over
de discrepantie tussen de functie van instrumenten als prijslijsten in theorie en in
de praktijk:

‘De rol van de prijslijst is dat daar de prijs op staat waarboven de anderen
zouden moeten gaan zitten. Eigenlijk was het overleg niet nodig geweest als

Jelle David Jaspers

een ieder van het kartel zich aan de prijslijst hield. Want die was bepalend (...) Dat ging over marktaandeelen en prijzen. En over minimale prijzen die men dan trachtte vast te stellen. In de wandelgangen hoorde je wel eens dat daar wel eens onder geschoten werd. Een hechte groep kan ik het niet noemen.’ (4)

Hoewel de prijslijst de mogelijkheid bood van minimale communicatie, kwamen partijen in casus 4 toch juist geregeld bij elkaar en werd er veel informatie uitgewisseld rondom de prijslijst. Effectieve communicatie krijgt in veel van de onderzochte zaken dus prioriteit boven verhulling. Zo blijkt ook uit de werkwijze in casus 14, waar het ging om een gebiedsverdeling tussen concurrenten. Hiervoor diende de commerciële afdelingen, die zich bezighouden met het werven van nieuwe klanten, op de hoogte gesteld te worden van regels die men in acht moest nemen ten aanzien van de gebiedsverdeling (alleen klanten uit eigen regio werven). Zo antwoordde de projectleider in casus 14 het volgende op de vraag wie van de afspraken afwisten:

‘Directeuren en commercieel directeuren. Er hingen, zo zagen wij bij bedrijfsbezoeken, bijvoorbeeld ook kaarten met de gebiedsverdeling op de kantoren van de commercieel medewerkers. Zij moesten uiteraard van de implicaties van de afspraken afweten wanneer andere partijen aan de telefoon hingen. Dus eigenlijk iedereen die van de afspraken moest weten, wist er van.’ (14)

Toch zorgt het belang van verhulling ten opzichte van effectieve communicatie in de uitvoering van kartelafspraken wel voor dilemma’s. Dit kan goed geïllustreerd worden met een voorval in casus 3. De karteldeelnemers in deze casus gebruiken een speciale telefoonlijn en een gecentraliseerd faxstelsel om onderling te kunnen communiceren over het verdelen van klanten. Ter verhulling van hun verboden afspraken hanteren ze codenamen om te refereren aan klanten (gemeenten). Op enig moment ontstaat er een miscommunicatie tussen de karteldeelnemers, hetgeen terug te vinden is in het schriftelijke bewijs in deze casus, dat o.a. bestond uit een grote hoeveelheid faxberichten. Een van de bedrijven meldt een opdracht van ‘R’ in ‘NB’ en ‘R’ in ‘ZH’. Dit veroorzaakt vervolgens verwarring bij de overige deelnemers van het kartel: ‘betreft “R” nu Rotterdam?’ Dit resulteert in een vraag-en-antwoordgesprek van twaalf faxberichten. Dit voorbeeld toont enerzijds aan hoe de behoefte om activiteiten te verhullen effectieve communicatie in de weg kan staan. Anderzijds illustreert het hoe, binnen een illegaal samenwerkingsverband, de noodzaak om effectief te communiceren toch zal prevaleren boven verhulling. Dit valt goed te begrijpen, aangezien het netwerk anders voorbijschiet aan zijn voornaamste doelstelling, zoveel blijkt ook uit casus 3. De bevindingen gaan daarmee in tegen de theoretische verwachting dat netwerken zullen maximaliseren voor verhulling, maar is wel in lijn met de verwachting dat prioriteren voor effectieve communicatie ten koste kan gaan van verhulling (Baker & Faulkner, 1993). De paradox is dus ook dat hoewel men streeft naar verhulling, de praktijk toch noopt tot meer communicatie.

De mate van centralisatie

Het gecentraliseerde faxstelsel uit casus 3 vormt geen uitzondering. Het valt op dat in veel van de onderzochte casussen duidelijke vormen van centralisatie in de communicatiestructuren worden gehanteerd. Dit laat zien dat kartels niet per se prioriteren voor verhulling en daarmee gedecentraliseerd zijn, maar juist regelmatig vrij gecentraliseerd opereren. Voorbeelden zijn het gebruik maken van gezamenlijke overzichten of derden inschakelen als voorzitter of secretaris, enz. Centraal geregisseerde communicatie lijkt eerder regel dan uitzondering, zoals ook blijkt uit casus 5, waarin een van de deelnemers tekst en uitleg geeft over de wijze van communicatie ten behoeve van vooroverleg bij aanbestedingen:

‘Iedereen werd gecontroleerd, het was een stukje werkverdeling. (...) We voerden een centrale controlefunctie uit en iedereen calculeerde. Niemand accepteerde veel te hoge prijzen. De coördinator en degene die aan de beurt was [om de opdracht uit te voeren; J.J.] steggelden dan samen.’ (5)

Zo lijkt het voor de uitvoering van de taakstelling van het kartel primair van belang te zijn om uitgebreid en frequent te communiceren, het liefst in persoon af te spreken en zaken vast te leggen op papier om anderen aan gemaakte afspraken te kunnen houden. Dit lijkt wellicht tegenintuïtief te zijn vanuit het oogpunt van verhulling, maar gezamenlijke, ‘plenaire’ communicatie lijkt onderdeel van een pragmatische strategie van veel kartels voor het opbouwen van onderling vertrouwen. Dit hangt ook samen met het essentiële belang van onderling vertrouwen bij kartels, waar opportunisme meer dan waar ook op de loer ligt.

De rol van vertrouwen en trust-substituten

Gelet op het belang van vertrouwen spelen bestaande zakelijke en sociale relaties zoals verwacht een belangrijke rol binnen veel van de onderzochte zaken. Bestaande relaties tussen concurrenten, zoals diverse overlegfora binnen de sector, doordat men in het verleden zaken heeft gedaan of in enkele gevallen ook persoonlijke relaties, kunnen aanleiding geven om rond de tafel te gaan zitten voor afspraken over prijzen of werkverdeling. Toch zijn de onderzochte kartels zeker niet enkel voortgekomen uit reeds bestaande sociale relaties (*strong ties*). Zoals gezegd bestaan kartelafspraken uit afspraken met concurrenten in de markt, waarbij het risico op opportunistisch gedrag altijd aanwezig is. Toch vindt men binnen de onderzochte kartels ook oplossingen voor het samenwerken met zogeheten zwakke bindingen. Zoals verwacht uit de literatuur kennen kartels ook vormen van garanties of ‘verzekeringen’ tegen opportunistisch gedrag, die getypeerd kunnen worden als *trust*-substituten. Om te beginnen is er vaak een systeem van verrekeningen (cf. Van de Bunt, 2008; Hertogh, 2010), waarin opgelopen verschillen ten aanzien van afgesproken omzetquota of gebieds- en klantverdelingen worden gecompenseerd. Hiervoor worden zowel legitieme als illegitieme middelen gebruikt, zoals onderlinge kortingen op leveringen van grondstoffen of andere transacties, maar ook valse facturen voor niet-geleverde diensten. Daarnaast kende casus 9 meerdere voorbeelden van *trust*-substituten. Het ging bij deze casus om een relatief groot aantal deelnemers: vijftien. Een voorbeeld in

Jelle David Jaspers

casus 9 is de overname van een leegstaande fabriek. Een grote fabriek, geschikt voor de productie van het betreffende product, werd te koop aangeboden. De karteldeelnemers vreesden dat ingebruikname van de fabriek door een derde partij vernieuwde concurrentie op de nationale markt zou betekenen. Na mislukte pogingen en stukgelopen onderhandelingen over de prijs werd de fabriek verkocht aan derden, zo leek het. Deze onderneming kocht de fabriek echter feitelijk aan als stroman, in opdracht van en met financiële middelen beschikbaar gesteld door de karteldeelnemers. De fabriek werd vervolgens ontmanteld: de machines werden onder de bedrijven verdeeld, maar – zo bleek later – nooit werkelijk gebruikt. Met een civielrechtelijke overeenkomst werd o.a. vastgesteld dat de fabriek niet meer in gebruik mocht worden genomen ten behoeve van de productie van het betreffende product. Deze overname en ontmanteling fungeerden zo als een soort borgstelling voor de marktverdelingsafspraken. Iedereen had nu geïnvesteerd, geld ingezet op het slagen van de marktverdeling, en daarmee iets te verliezen.

Bovenstaande is in lijn met wat in de literatuur over criminele samenwerkingsverbanden wordt geschreven over *trust*-substituten. Let wel: het gaat bij kartels, in tegenstelling tot veel georganiseerde criminaliteit, meestal om legitieme middelen, zoals onderlinge verrekeningen en gezamenlijke leningen of hypotheeken die een onderlinge afhankelijkheid creëren en het gemeenschappelijke belang vergroten (hoewel illegitieme middelen niet uitgesloten zijn: valse facturen, enz.). Dit maakt het extra moeilijk voor opsporingsinstanties om deze vormen van samenwerking in het kader van verboden afspraken te detecteren.

Sociale inbedding

Als het gaat om structurele inbedding valt de rol van brancheverenigingen en aanverwante overlegplatforms en -fora op. In casus 5 gebruikten ondernemingen een calculatiebureau als platform voor het maken van verboden afspraken. Een calculatiebureau dient als gezamenlijk bureau voor het berekenen van de oppervlakte en benodigdheden van een opdracht. Ondernemingen in deze sector maken doorgaans gebruik van dergelijke bureaus om te kunnen delen in de kosten van de calculatie. Immers, men heeft (onder gebruikelijke omstandigheden) niet altijd de zekerheid dat men de opdracht krijgt, en dus is er sprake van dubbel werk en dubbele kosten als alle ondernemingen die in willen schrijven op een aanbesteding apart calculaties (laten) maken en financieren. De eigenaar van het calculatiebureau in deze casus had echter een actieve rol in het kartel, door de bijeenkomsten van de ondernemingen te organiseren in zijn kantoor en de verboden afspraken op schrift bij te houden. In casus 7 hadden ondernemingen aanvankelijk geregeld overleg waarin primair de veiligheid van het te vervoeren product werd besproken. Hierbij werden echter ook afspraken gemaakt over het verdelen van klanten. In casus 14 kenden ondernemingen een zogeheten 'soft franchise'-systeem. Zij hadden gezamenlijk een dochtervennootschap opgericht om onder deze vlag naast verschillende legitieme afspraken (delen in ontwikkelingskosten, enz.) ook illegale horizontale afspraken (gebiedsverdeling) met elkaar aan te gaan. Het volgende citaat uit casus 10 illustreert nog duidelijker hoe brancheverenigingen aan-

gemerkt kunnen worden als een vorm van structurele inbedding van verboden afspraken:

‘De [branchevereniging A] en [branchevereniging B] dienen als overlegfora, waar de leden spreken over onderwerpen die de gehele branche aangaan. Zo wordt er veelvuldig gesproken over zaken als pensioen, arbeidsomstandigheden en CAO’s. (...) Wel is tussen pot en pint door allemaal het idee geopperd: “we moeten er iets aan doen [de prijzen; J.J.]”.’ (10)

Met betrekking tot *facilitators* kunnen zowel bewuste als onbewuste *facilitators* onderscheiden worden. Bewust faciliteren is bijvoorbeeld het geval bij de eigenaar van het calculatiebureau (casus 5) of bij de rol van secretarissen bij kartels (casussen 2 en 4). Onbewust faciliteren is het geval bij klanten en afnemers die alle partijen voor een aanbesteding uitnodigen voor een informatieavond om het werk op te nemen, waardoor alle partijen gelijk weten wie er nog meer meedoen met de inschrijving (casussen 5 en 7). Een afspraak met een concurrent is snel gemaakt en veel legitieme samenwerkingsverbanden of ontmoetingen kunnen hiertoe een gelegenheid bieden.

Conclusies

Om te beginnen gebruiken kartels onmiskenbaar technieken die gericht zijn op verhulling van hun activiteiten. Toch benadrukken de bestudeerde kartelzaken dat deelnemers primair gericht zijn op het komen tot goed functionerende afspraken en dat communicatie daartoe frequent en overwegend gecentraliseerd plaatsvindt. Verhulling door middel van onpersoonlijke systemen, zoals het toerbeurtenstelsel en prijslijsten, leidt daarbij paradoxaal genoeg tot de noodzaak van meer communicatie (cf. Goffman, 1970). Daarnaast proberen karteldeelnemers zich ervan te verzekeren dat hun ‘concullega’s’ zich aan de gemaakte afspraken houden. Opportunisme vormt bij samenwerking met concurrenten altijd een (gepercipieerd) risico. Omwille van controle van andere deelnemers wordt er daarom overwegend gecentraliseerd gecommuniceerd en juist veel vastgelegd op papier. Dit laat zien dat ook de noodzaak tot onderling vertrouwen binnen de meeste zaken belangrijker wordt gevonden dan het verhullen van activiteiten door het minimaliseren van communicatie.

Uit het gebruik van *trust*-substituten en de rol van *facilitators* blijkt dat kartelafspraken sterk zijn ingebed in de legitieme sociale omgeving en voortkomen uit bestaande zakelijke en persoonlijke netwerken. Kartelovertrekkingen zien zich daarbij, in tegenstelling tot klassieke criminaliteit binnen criminele samenwerkingsverbanden, ook beschermd door een grote mate van inbedding in het legitieme zakelijke verkeer. De overtrekkers kunnen worden aangemerkt als ‘trusted criminals’, die zich actief kunnen verschuilen achter de legitieme organisatie en het formele zakelijke verkeer (Friedrichs, 2010; Punch, 1996). De organisatie lijkt hier, zoals Punch (1996, 194) stelt, inderdaad zowel het ‘wapen’ als de ‘medeplich-

Jelle David Jaspers

tige' te vormen. Hiermee kan men tevens een rookgordijn optrekken voor toezichhouders.

Lessen voor de opsporing van kartels zijn dat bedrijven voor het continueren van kartelafspraken, gezien de aard van deze afspraken, geneigd zijn frequent en centraal te communiceren en dat vormen van op het oog legitieme transacties of overeenkomsten tussen concurrenten kunnen duiden op onderliggende kartelafspraken. Daarnaast zou men oog moeten hebben voor de sociale inbedding van kartelafspraken binnen franchiseconstructies, fusie- en overnameprocessen, brancheverenigingen en opdrachtgevers: allemaal kunnen ze bedoeld en onbedoeld een rol hebben in het laten ontstaan en voortbestaan van kartelafspraken. Daartoe zou men zich kunnen richten op de sociale omgeving van kartels, wat binnen de studie van georganiseerde criminaliteit wel de 'zwijgzame omgeving' wordt genoemd (Van de Bunt, 2010). De ACM maakte recent al stappen in deze richting door bijvoorbeeld een publiekscampagne te lanceren waarin meer voorlichting en bewustwording over wat kartelafspraken zijn centraal staan en waarin de omgeving rondom een kartel wordt geactiveerd om tips en signalen te delen met de toezichhouder (Het Financieele Dagblad, 7 juni 2016). Tot slot zouden toezichhouders zelf meer aandacht kunnen hebben voor verdeckte transacties of op het oog legitieme samenwerkingen tussen concurrerende bedrijven, waar soms sprake kan zijn van achterliggende verboden afspraken. Dit laatste punt zal evenwel zeer ingewikkeld zijn, gelet op de vele legitieme vormen van samenwerking die er kunnen zijn tussen bedrijven in dezelfde sector. Te denken valt aan afspraken over duurzaam produceren of het uitwisselen van informatie ter bevordering van innovatie en het delen van research en development.

Literatuur

- Agnew, R., Piquero, N.L. & Cullen, F.T. (2009). General strain theory and white-collar crime. In: S.S. Simpson & D. Weisburd (eds.). *The criminology of white-collar crime*. New York: Springer, 35-60.
- Baccara, M. & Bar-Isaac, H. (2008). How to organize crime. *The Review of Economic Studies*, 75(4), 1039-1067.
- Baker, W.E. & Faulkner, R.R. (1993). The social organization of conspiracy: illegal networks in the heavy electrical equipment industry. *American Sociological Review*, 58, 837-860.
- Bruinsma, G. & Bernasco, W. (2004). Criminal groups and transnational illegal markets. *Crime, Law and Social Change*, 41(1), 79-94.
- Bunt, H.G. van de (1992). *Organisatiecriminaliteit*. Oratie Vrije Universiteit Amsterdam. Arnhem: Gouda Quint.
- Bunt, H.G. van de (2008). Rekeningen vereffenen in de bouw. *Tijdschrift voor Criminologie*, 51(2), 4.
- Bunt, H.G. van de (2010). Walls of secrecy and silence. The Madoff case and cartels in the construction industry. *Criminology & Public Policy*, 9(3), 435-453.
- Bunt, H.G. van de, Siegel, D. & Zaitch, D. (2014). The social embeddedness of organized crime. In: L. Paoli (ed.). *The Oxford handbook of organized crime*. Oxford: Oxford University Press, 321-342.
- Bunt, H.G. van de, Spierenburg, P. & Swaaningen, R. van (2007). *Drie perspectieven op sociale controle*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Bunt, H.G. van de, & Kleemans, E.R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Connor, J.M. (2010). *Recidivism revealed: private international cartels 1991-2009*. Available at SSRN 1688508.
- Connor, J.M. & Helmers, C.G. (2007). Statistics on modern private international cartels, 1990-2005. *American Antitrust Institute Working Paper No. 07-01*.
- Erickson, B.H. (1981). Secret societies and social structure. *Social Forces*, 60(1), 188-210.
- Faulkner, R.R., Cheney, E.R., Fisher, G.A. & Baker, W.E. (2003). Crime by committee: conspirators and company men in the illegal electrical industry cartel, 1954-1959. *Criminology*, 41(2), 511-554.
- Fijnaut, C. & Paoli, L. (eds.) (2004). *Organised crime in Europe: concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*. Dordrecht: Springer.
- Friedrichs, D.O. (2010). *Trusted criminals. White Collar Crime in Contemporary Society*. Belmont: Wadsworth.
- Gambetta, D. (2009). *Codes of the underworld: how criminals communicate*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Geis, G. (1987). White collar crime: the heavy electrical equipment antitrust cases of 1961. In: M.D. Ermann & R.J. Lundmann (eds.). *Corporate and governmental deviance: problems of organizational behavior in contemporary society*. New York: Oxford University Press, 111-130.
- Gibson, D.R. (2014). Enduring illusions: the social organization of secrecy and deception. *Sociological Theory*, 32(4), 283-306.
- Goffman, E. (1970). *Strategic interaction* (Vol. 1). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- González, T.A., Schmid, M. & Yermack, D. (2013). *Smokescreen: how managers behave when they have something to hide* (No. w18886). National Bureau of Economic Research.
- Granovetter, M.S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 1360-1380.
- Granovetter, M. (1981). *The strength of weak ties: a network theory revisited*. New York: State University of New York, Department of Sociology.
- Hallsworth, S. & Young, T. (2008). Crime and silence. *Theoretical Criminology*, 12(2), 131-152.
- Harding, C., Beaton-Wells, C. & Edwards, J. (2015). Leniency and criminal sanctions in anti-cartel enforcement: happily married or uneasy bedfellows? In: C. Beaton-Wells & C. Tran (eds.). *Anti-cartel enforcement in a contemporary age: leniency religion*. London: Bloomsbury Publishing, 233-260.
- Hazelrigg, L.E. (1969). A reexamination of Simmel's 'The secret and the secret society': nine propositions. *Social Forces*, 47(3), 323-330.
- Hertogh, M.L.M. (2010). Crime and custom in the Dutch construction industry. *Legisprudence*, 4(3), 307-326.
- Heuvel, G.A.A.J. van den (2004). Nederland als collusieparadijs: de bouwfraude als organisatiecriminologische casus. *Tijdschrift voor Criminologie*, 46(2), 121-144.
- Jacques, S., & Wright, R. (2008). The relevance of peace to studies of drug market violence. *Criminology*, 46(1), 221-254.
- Jacques, S., & Wright, R. (2011). Informal control and illicit drug trade. *Criminology*, 49(3), 729-765.
- Jamieson, K. (1994). *The organization of corporate crime: dynamics of antitrust violation*. London: Sage.
- Jaspers, J.D. (2013). *Antwoorden op onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Jelle David Jaspers

- Jaspers, J.D. & Bunt, H.G. van de (2016). Kartels en georganiseerde criminaliteit. Hoe boven- en onderwereld elkaar ontmoeten. *Cahiers Politiestudies*, 2 (39), 59-71.
- Kleemans, E. & Bunt, H.G. van de (2003). The social organisation of human trafficking. In: D. Siegel, H.G. van de Bunt & D. Zaitch (eds.). *Global organized crime*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 97-104.
- Kleemans, E.R. & Poot, C.J. de (2008). Criminal careers in organized crime and social opportunity structure. *European Journal of Criminology*, 5(1), 69-98.
- Klerks, P. (2001). The network paradigm applied to criminal organizations: theoretical nit-picking or a relevant doctrine for investigators? Recent developments in the Netherlands. *Connections*, 24(3), 53-65.
- Koppen, M.V. van & Poot, C.J. de (2013). The truck driver who bought a café. Offenders on their involvement mechanisms for organized crime. *European Journal of Criminology*, 10, 74-88.
- Koppen, M.V. van, Poot, C.J. de, Kleemans, E.R. & Nieuwbeerta, P. (2010). Criminal trajectories in organized crime. *British Journal of Criminology*, 50, 102-123.
- Lampe, K. von & Johansen, P.O. (2004). Organized crime and trust. On the conceptualization and empirical relevance of trust in the context of criminal networks. *Global Crime*, 6(2), 159-184.
- Lankhorst, F. & Nelen, H. (2005). Professional services and organised crime in the Netherlands. *Crime, Law and Social Change*, 42(2), 163-188.
- Leslie, C.R. (2008). Cartels, agency costs, and finding virtue in faithless agents. *William & Mary Law Review*, 49(5), 1621-1699.
- Levenstein, M.C. & Suslow, V.Y. (2006). What determines cartel success? *Journal of Economic Literature*, XLIV, 43-95.
- Lindelauf, R., Borm, P. & Hamers, H. (2009). The influence of secrecy on the communication structure of covert networks. *Social Networks*, 31(2), 126-137.
- Middleton, D.J. & Levi, M. (2005). The role of solicitors in facilitating 'organized crime': situational crime opportunities and their regulation. *Crime, Law and Social Change*, 42(2-3), 123-161.
- Morselli, C. & Giguère, C. (2006). Legitimate strengths in criminal networks. *Crime, Law and Social Change*, 45(3), 185-200.
- Morselli, C., Giguère, C. & Petit, K. (2007). The efficiency/security trade-off in criminal networks. *Social Networks*, 29(1), 143-153.
- Nicola, A. di & Zoffi, P. (2005). Italian lawyers and criminal clients. Risks and countermeasures. *Crime, Law and Social Change*, 42(2), 201-225.
- Paoli, L. (2002). The paradoxes of organized crime. *Crime, Law and Social Change*, 37(1), 51-97.
- Passas, N. (2003). Cross-border crime and the interface between legal and illegal actors. *Security Journal*, 16(1), 19-38.
- Paternoster, R. & Simpson, S. (1996). Sanction threats and appeals to morality. Testing a rational choice model of corporate crime. *Law and Society Review*, 549-583.
- Punch, M. (1996). *Dirty business: exploring corporate misconduct. Analysis and cases*. London: Sage.
- Ruggiero, V. (1996). *Organized and corporate crime in Europe: offers that can't be refused*. Dartmouth.
- Shaffer, G. & Nesbitt, N.H. (2011). Criminalizing cartels: a global trend? *Sedona Conference Journal*, 12, 11-26.
- Simmel, G. (1906). The sociology of secrecy and of secret societies. *The American Journal of Sociology*, 11(4), 441-498.

- Simpson, S.S. & Koper, C.S. (1997). The changing of the guard: top management characteristics, organizational strain, and antitrust offending. *Journal of Quantitative Criminology*, 13, 373-404.
- Sonnenfeld, J. & Lawrence, P.R. (1978). Why do companies succumb to price fixing? *Harvard Business Review*, 56(4), 145-157.
- Whelan, P. (2014). *The criminalization of European cartel enforcement: theoretical, legal, and practical challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Zaitch, D. (2002). *Trafficking cocaine: Colombian drug entrepreneurs in the Netherlands*. Den Haag: Kluwer Law International.
- Zaitch, D. (2005). The ambiguity of violence, secrecy, and trust among Colombian drug entrepreneurs. *Journal of Drug Issues*, 35(1), 201-228.
- Kranten*
- Het Financieel Dagblad, ACM roept burgers op kartels te melden, 7 juni 2016. Geraadpleegd via: fd.nl/economie-politiek/1155032/acm-lanceert-publiekscampagne-tegen-verboden-kartelafspraken.
- NRC Handelsblad, Geheime afspraken? Dat is dan 2,9 miljard, 20 juli 2016. Geraadpleegd via: www.nrc.nl/nieuws/2016/07/20/geheime-afspraken-dat-is-dan-29-miljard-3315241-a1512423.