

Vergaderjaar 1990-1991

21 186

## Wijziging van enige bepalingen inzake valsheid in geschrift in het Wetboek van Strafrecht

Nr. 5

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 februari 1991

Het verheugt mij dat blijkens het voorlopig verslag alle fracties instemmen met de voorgestelde wijzigingen. De meeste vragen en opmerkingen hebben betrekking op de in de memorie van toelichting besproken tweede fase van wetgeving ter zake van fraude. De gedachten over de wenselijkheid van een tweede fase vloeiden voort uit het onderzoek naar de mogelijkheden die het geldend recht biedt om strafrechtelijk op te treden tegen «misbruik» op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies. Dit onderzoek is verricht naar aanleiding van de motie van de leden van de Tweede Kamer Van der Burg, Vermeend en De Grave (Kamerstukken II 1985-1986, 17 050, nr. 49), vermeld in de memorie van toelichting. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in die memorie. De daar weergegeven conclusie houdt in dat de strafbepalingen in de sociale-zekerheidswetten en in de fiscale wetgeving in samenhang met de in die wetten omschreven verplichtingen betreffende het verstrekken van informatie een sluitend systeem vormen dat het mogelijk maakt tegen alle vormen van fraude in deze sfeer strafrechtelijk op te treden. Voorts wees het onderzoek uit dat artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) de functie van een algemene strafbepaling ter zake van fraude vervult. Een leemte blijkt te bestaan met betrekking tot het afleveren en voorhanden hebben van valse of vervalste stukken. Het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel strekt er toe deze leemte op te heffen.

Ten slotte is uit dit onderzoek naar voren gekomen dat fraude met betrekking tot gebruikerssubsidies en toelagen soms niet onder het bereik van een strafbepaling valt, in het bijzonder in de gevallen dat geen schriftelijke aanvraag is vereist. Met betrekking tot deze leemte is aangekondigd dat zij in het kader van een tweede fase van wetgeving betreffende fraude zou kunnen worden opgeheven.

Het voornemen om eventueel in een tweede fase te komen tot geharmoniseerde en geünificeerde strafbepalingen ter zake van fraude in de sociale zekerheid kwam voort uit de constatering dat deze strafbepalingen over vele wetten zijn verspreid, in samenhang met de vaststelling dat de redactie van artikel 255 Sr niet meer overeenkomt met de functie die deze bepaling in het geldend recht vervult, te weten bestrijding van valsheid in geschrift met het oogmerk van wederrechtelijke bevoordeling.

Herformulering van die strafbepaling zou op zodanige wijze kunnen geschieden dat de nieuwe delictomschrijving harmonisatie en unificatie van de strafbepalingen in de sociale-zekerheidswetgeving zou opleveren en tevens die vormen van fraude met toelagen en gebruikerssubsidies zou bestrijken die in het geldend recht niet op grond van een bijzondere wet strafrechtelijk zijn gesanctioneerd, terwijl evenmin artikel 225 Sr kan worden toegepast, omdat een schriftelijk stuk ontbreekt. In deze gedachtengang zou de unificatie in het Wetboek van Strafrecht plaatsvinden.

Inmiddels is in de dissertatie van J. M. Verheul<sup>1</sup> gepleit voor unificatie in een Algemene Wet inzake Sociale Zekerheid, een verzamelwet waarin alle handhavingsbepalingen, dus behalve strafsancties ook administratiefrechtelijke sancties, toezicht en opsporing zouden worden geregeld. Deze suggestie zal voorafgaand aan de voorbereiding van een wetgevingsproject in de vorenbedoelde tweede fase aan de orde kunnen komen. Op korte termijn zal een interdepartementale werkgroep worden ingesteld met de opdracht de regering met betrekking tot de uitvoerbaarheid van een tweede fase van wetgeving te adviseren. Daarbij zullen ook de voor- en nadelen van de beide vormen van unificatie worden betrokken.

Het zal duidelijk zijn dat, indien tot een tweede fase wordt besloten, de voorbereiding van de hier bedoelde unificerende wetgeving veel tijd zal kosten, welke modaliteit ook wordt gekozen. Een tijdsplanning ter zake, waarnaar de leden van de C.D.A.-fractie en de leden van de P.v.d.A.-fractie informeerden, kan nu niet worden gegeven. Dit acht ik in het kader van het onderhavige wetsvoorstel ook niet nodig. Het eventueel voor een tweede termijn voorziene wetgevingsproject valt onder het streven van de minister van Justitie versnippering in de wetgeving tegen te gaan en de toegankelijkheid van wetgeving te bevorderen. Voor een beoordeling van het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel zijn echter uitsluitend van belang de daarbij voorgestelde wetswijziging, de motivering van die wetswijziging en de uiteenzettingen, inhoudende dat het geldend recht, zeker nadat artikel 225 Sr is aangevuld, voldoende en effectieve mogelijkheden biedt om strafrechtelijk op te treden tegen fraude op het gebied van de belastingen, de sociale zekerheid en in de meeste gevallen ook tegen fraude met toelagen en subsidies.

In antwoord op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie betreffende een specifieke strafbepaling terzake van fraude met een betaalpas verwijs ik naar het bij wetsvoorstel 21 551 voorgestelde artikel 232 van het Wetboek van Strafrecht (voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de voortschrijdende toepassing van informatietechniek, Kamerstukken II 1989-1990, 21 551, nr. 2).

Het opnemen van valse geschriften in een administratie, dus ook het opzetten van een schijnadministratie van afvalstoffen als bedoeld door de leden van de C.D.A.-fractie, valt ingevolge de jurisprudentie van de Hoge Raad van 29 mei 1984 (NJ 1985, 6) in het geldend recht reeds onder artikel 225, eerste lid, Sr.

In antwoord op de laatste vraag van de leden van de C.D.A.-fractie kan ik mededelen dat het openbaar ministerie van mening is dat de voorgestelde wijziging van het tweede lid van artikel 225 Sr de fraudebestrijding zeer ten goede zal komen.

Ik onderschrijf de opvatting van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat doorzichtigheid en begrijpelijkheid factoren zijn die regelconform gedrag bevorderen en aldus frauderend gedrag voorkomen. Zoals uit het beleidsplan Recht in beweging blijkt, behoort het toetsen van wetgeving onder meer op handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid, met behoud van de eigen verantwoordelijkheid van de vakdepartementen ter zake, tot de kerntaken van Justitie. De twijfel van de leden van de P.v.d.A.-fractie

aan het belang van de norminscherpende functie van strafbepalingen verbaast mij. Deze leden hechten terecht waarde aan doorzichtige en duidelijke regelgeving in de veronderstelling dat deze factoren bijdragen tot de aanvaarding van die regelgeving. Een duidelijke omschrijving van de norm in het strafrecht zal, als men uitgaat van die veronderstelling, ook een bijdrage kunnen leveren aan de aanvaarding van die norm.

De vraag van de hier aan het woord zijnde leden betreffende de termijn waarop de eventueel voor een tweede fase voorgenomen wetgeving kan worden verwacht, werd reeds beantwoord in de inleidende opmerkingen. De voorbereiding van een wetgevingsproject als hier bedoeld, zal geruime tijd in beslag nemen. In die context moet ook de opmerking uit de memorie van toelichting worden begrepen dat spoed met betrekking tot de opheffing van de leemte in artikel 225, tweede lid, Sr wenselijk is. Het ligt niet in de rede met betrekking tot laatstbedoelde wijziging te wachten op het gereed komen van een unificerend wetsvoorstel.

De redactie van de strafbepaling betreffende fraude door de ontvanger van een uitkering op grond van de Ziektewet zal, zodra zich daartoe een gelegenheid voordoet, in overeenstemming worden gebracht met de strafbepalingen en wettelijke verplichtingen in de andere sociale-zekerheidswetten.

De vraag betreffende het in overweging nemen van een Algemene wet inzake sociale zekerheid, als bepleit door J. M. Verheul, werd reeds in de inleidende opmerkingen besproken. De bepalingen betreffende fraude met betrekking tot heffingen zijn reeds op bevredigende wijze geünificeerd. Terecht merken de hier aan het woord zijnde leden echter op dat fraude met subsidies niet onder het toepassingsbereik van die algemene wet zou vallen. Het voordeel van unificerende bepalingen in het Wetboek van Strafrecht zou onder meer daarin bestaan dat deze zodanig kunnen worden geredigeerd dat fraude met betrekking tot toelagen en gebruikerssubsidies daaronder valt. In die bepalingen zou immers met straf kunnen worden bedreigd het opzettelijk niet naar waarheid verstrekken van gegevens en het opzettelijk verzwijgen van gegevens indien men wist of behoorde te weten dat die gegevens van invloed zouden kunnen zijn op het recht op een pensioen, een uitkering een toelage of een subsidie, op het geldend maken van een zodanig recht dan wel op de hoogte of de duur van het pensioen, de uitkering, de toelage of de subsidie. Uiteraard wordt met deze omschrijving nog geen wettekst gepresenteerd. Met het bovenstaande is slechts gepoogd aan te geven waaraan moet worden gedacht bij unificerende bepalingen in het Wetboek van Strafrecht die tevens van toepassing zijn op fraude met betrekking tot toelagen en gebruikerssubsidies. Uit het bovenstaande blijkt tevens dat de concrete uitwerking van de hier bedoelde strafbepalingen weinig overeenkomst zou vertonen met de Duitse wetgeving betreffende «Subventionsbetrug». De bepalingen waaraan wordt gedacht, zouden een meer algemene strekking hebben; zij zouden bijzondere bepalingen vormen ten opzichte van een nieuw artikel 225 Sr waarbij valsheid in geschrift met het oogmerk van wederrechtelijke bevoordeling strafbaar wordt gesteld. Uit het opnemen van de hier bedoelde unificerende strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht zou, zoals de hier aan het woord zijnde leden terecht stellen, vervallenverklaring van de op dezelfde delicten van toepassing zijnde strafbepalingen in de bijzondere wetten voortvloeien.

Een Algemene wet inzake sociale zekerheid zou de mogelijkheid bieden zowel de strafrechtelijke als de administratiefrechtelijke handhaving in één wet te regelen. Met betrekking tot het vraagstuk van de wenselijkheid van harmonisatie en unificatie van de opsporingsbevoegdheden die berusten op de socialezekerheidswetten, zijn de gedachten echter nog niet uitgekristalliseerd. Wat de toezichhoudende bevoegdheden betreft, is van belang dat het voorontwerp van de derde

tranche van de Algemene wet bestuursrecht naar verwachting een regeling tot harmonisatie en uniformering van bestuurlijk toezicht zal bevatten. In dat kader zullen dus de bevoegdheden van ambtenaren ter zake van het uitoefenen van toezicht dat hun op grond van een bijzondere wet is opgedragen, reeds worden geharmoniseerd.

De leden van de V.V.D.-fractie meenden dat was verzuimd na te gaan of behalve aanvulling van de strafbepaling inzake valsheid in geschrift nog nadere voorzieningen nodig zijn om vormen van fraude of vormen van deelneming aan frauduleuze constructies onder de werking van de strafwet te brengen. Zij gaven in dit verband een aantal voorbeelden van frauduleuze handelingen die naar hun mening in het geldend recht, ook nadat dit op de bij dit wetsvoorstel voorgestelde wijze is aangevuld, niet met succes zouden kunnen worden vervolgd. Met verwijzing naar het instrument van de richtige heffing in het fiscale recht bepleitten zij een ruim geformuleerde strafbepaling die het mogelijk zou maken strafrechtelijk op te treden tegen laakbare handelingen waardoor voordeel kan worden getrokken ten laste van de overheid of de gemeenschapsmiddelen.

Voorop zij gesteld dat richtige heffing geen strafrechtelijke sanctie is, zodat artikel 16 van de Grondwet en artikel I van het Wetboek van Strafrecht daarbij niet aan de orde zijn. Anders dan de hier aan het woord zijnde leden suggereren, kan aan het bestaan van die mogelijkheid op het fiscale terrein dan ook geen argument worden ontleend voor een ruim geformuleerde strafbepaling. (Voor de goede orde zij vermeld dat sedert 1 augustus 1987 geen machtiging meer op grond van artikel 32 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen tot toepassing van richtige heffing wordt verstrekt. Het ontgaan van belastingheffing wordt sedertdien voor een proeftijd van vijf jaar uitsluitend met behulp van het leerstuk der wetsontduiding bestreden.)

Voorts wijs ik er op dat in de memorie van toelichting uitvoerig verslag is gedaan van het onderzoek naar de noodzaak van aanvullende strafbepalingen ter bestrijding van fraude op het hier aan de orde zijnde gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies en de conclusies waartoe dit onderzoek heeft geleid. In dat kader is uiteengezet dat de bepaling inzake valsheid in geschrift zich in de rechtspraak zodanig heeft ontwikkeld dat zij kan worden toegepast met betrekking tot alle vormen van fraude waarbij een schriftelijk stuk wordt gebruikt.

In het eerste voorbeeld is sprake van het ompakken van goederen waardoor de herkomst wordt verduisterd met als gevolg dat daardoor een hogere prijs kan worden bedongen. Ik zie niet in waarom artikel 255 Sr in dat geval niet zou kunnen worden toegepast. Met moet immers aannemen dat de gefingeerde afkomst in begeleidende documenten wordt vermeld. Niet alleen degene die deze documenten valselijk opmaakt of vervalst met het oogmerk om ze als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken, maar ook degene die van die documenten opzettelijk gebruik maakt als waren zij echt en onvervalst, is strafbaar. Aan het vereiste van mogelijk nadeel is altijd voldaan.

Ook indien in strijd met de waarheid wordt vermeld dat bewerkingen hebben plaats gevonden die tot een toegevoegde waarde hebben geleid met het oogmerk om de valselijk opgevoerde BTW terug te vorderen of door anderen terug te laten vorderen, is een der misdrijven, omschreven in artikel 225 Sr gepleegd, zowel door degene die de documenten valselijk heeft opgemaakt of vervalst als door degene die opzettelijk gebruik heeft gemaakt van die documenten als waren zij echt en onvervalst.

In het geval dat bij een internationale handelstransactie het valselijk opmaken of vervalsen in het buitenland is geschied, beschouwen de hier aan het woord zijnde leden het als een probleem dat veelal niet kan

worden vastgesteld wie degene is die in Nederland voordeel trekt van het valse of vervalste stuk. In dit verband gaven deze leden als hun mening dat degene die voordeel trekt uit frauduleuze handelingen niet de gelegenheid mag hebben zich door bepaalde financieringsconstructies aan strafvervolging te onttrekken. De aanduiding van hetgeen deze leden voor ogen staat, is zo globaal dat ik daarop ook slechts in algemene zin kan antwoorden. Voordeel trekken is geen bestanddeel van de delictomschrijving van artikel 225, tweede lid, Sr. De delictomschrijving is vervuld door degene die opzettelijk gebruik maakt of een ander gebruik laat maken van het valse of vervalste stuk als ware het echt en onvervalst. Het bestanddeel «indien uit dat gebruik enig nadeel kan ontstaan» is vervuld indien nadeel mogelijk is. De aan het woord zijnde leden doelen echter (tevens) op een situatie waarin degene die opzettelijk gebruik maakt of gebruik doet maken van het valse of vervalste stuk, niet samenvalt met degene die voordeel trekt uit het valse of vervalste document. Blijkens het betoog vrezten zij dat die voordeeltrekker op grond van het geldende recht, ook indien dit is aangevuld met de in voorbereiding zijnde wetgeving, niet altijd strafbaar zal zijn. Ik acht die vrees ongegrond. Bedacht moet worden dat allerlei handelingen die elk afzonderlijk niet het strafbaar gebruiken of doen gebruiken, omschreven in artikel 225, tweede lid, Sr opleveren, onder vormen van deelneming kunnen vallen. Ook kan sprake zijn van heling. Zoals bekend, worden de artikelen betreffende helingmisdrijven bij een voorstel van wet tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met voorzieningen ten behoeve van de bestrijding van heling aangescherpt (Kamerstukken II 1989-1990, 21 565, nrs. 2 en 3). Dit wetsvoorstel is tevens van belang in verband met de volgende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie betreffende het probleem van het «witwassen» van gelden die uit belastingontduiking of andere vormen van criminaliteit zijn verkregen.

De uitspraak van deze leden dat «het meewerken aan witwassen zich tot het frauduleus of crimineel verwerven van geld verhoudt als heling tot diefstal» onderschrijf ik niet ten volle. De term «witwassen» zou ik willen reserveren voor de transacties met gelden door een natuurlijk persoon of een rechtspersoon die weet of behoort te vermoeden dat die gelden uit misdrijf van de opdrachtgever of van derden afkomstig zijn. Uitgaande van deze begripsomschrijving, levert «witwassen» het strafbaar gedrag op dat in ons recht als heling wordt aangeduid. Degene die zich door het plegen van een misdrijf verrijkt, pleegt zelf geen heling door met de betreffende gelden transacties te verrichten of te laten verrichten. In het laatste geval kan er hooguit onder omstandigheden sprake zijn van uitlokking tot heling.

Verrijking als gevolg van belastingfraude zou ik ook niet met diefstal gelijk willen stellen. Er is geen sprake van het wegnemen van enig aan de fiscus toebehorend goed, doch van een uit de wet voortvloeiende schuld aan de overheid waarvan men de omvang door bedrog tracht te verkleinen. Als gevolg van een veroordeling wegens een dergelijk delict zal de strafrechter dan ook niet een «teruggave van aan de fiscus toebehorende gelden» kunnen gelasten, doch zal de fiscus zijn recht tot invordering van zijn gehele vordering (met eventuele wettelijke verhogingen) zelf (kunnen) effectueren.

Hoe dit ook zij, de regering heeft met het vorenvermelde wetsvoorstel ter zake van heling uitdrukkelijk mede beoogd de bestaande wettelijke voorzieningen tegen het verschijnsel «witwassen» aan te scherpen. Bij die herziening is immers rekening gehouden met in recente Verdragen overeengekomen formuleringen ter omschrijving van gedragingen die als «witwassen» in bovenbedoelde zin worden aangeduid.

Er is thans ook interdepartementaal overleg gaande waarbij de Nederlandse Bank en de Nederlandse Vereniging van Banken betrokken zijn,

dat is gericht op het ontwerpen van aanvullende regelingen ter voorkoming en bestrijding van «witwaspraktijken». Dat overleg strekt mede ter uitvoering van enkele van de Aanbevelingen van de zgn. Financial Action Task Force van de groep van 15 landen (zie ook Kamerstukken II 1989–1990, 21 513, nr. 1) en van de Richtlijn van de EG tegen het gebruik van financiële instellingen voor het witwassen van uit criminaliteit verkregen vermogens, waarover tijdens de ECOFIN-Raad van 17 december 1990 overeenstemming is bereikt. De beoogde aanvullende regelingen hebben betrekking op een aanvulling van de bestaande identificatieverplichtingen bij bepaalde financiële transacties en op het scheppen van verplichtingen tot het melden aan de overheid van bepaalde verdachte en ongebruikelijke transacties. Uit het lopende interdepartementale overleg blijkt dat de Nederlandse bankwereld zich zeer wel bewust is van haar verantwoordelijkheid en dat zij bereid is met de overheid tot samenwerkingsafspraken te komen.

De leden van de fractie van D66 vroegen om een aantal verduidelijkingen met betrekking tot het besproken wetgevingsproject dat in een tweede fase zou kunnen worden verwerkt. Op hun laatste vraag die de strafbaarstelling van het misbruik maken van subsidies en toelagen betreft, is hierboven reeds ingegaan in antwoord op vragen van de P.v.d.A.-fractie. Ik volsta met verwijzing naar de desbetreffende passage.

In de memorie van toelichting is de gedachte naar voren gebracht het bestaande artikel 225 Sr te splitsen in twee onderscheiden strafbaarstellingen. Daarbij is gedacht aan een bepaling waarbij strafbaar zou worden gesteld het valselijk opmaken of vervalsen van geschriften die een belangrijke maatschappelijke vertrouwenswaarde hebben, en een tweede bepaling waarbij strafbaar wordt gesteld valsheid in geschrift met het oogmerk van wederrechtelijke bevoordeling. In laatstbedoelde bepaling staat dus het financiële voor- of nadeel voor de betrokkene of een derde voorop. Met betrekking tot die bepaling zouden de nu voorgestelde aanvullingen inzake strafbaarstelling van afleveren en voorhanden hebben, dienen te worden gehandhaafd. Welke geschriften in verband met het maatschappelijk vertrouwen dat daarin moet kunnen worden gesteld, zouden behoren tot de geschriften die bij de eerstbedoelde bepaling strafrechtelijk worden beschermd, kan nu nog niet worden medegedeeld. Daarvoor is nadere studie vereist. Datzelfde geldt uiteraard voor nauwkeurige delictsomschrijvingen.

De bepaling waarbij valsheid in geschrift met het oogmerk van wederrechtelijke bevoordeling strafbaar zou worden gesteld, zou de functie van een algemene strafbepaling vervullen ten opzichte van de bepalingen waarbij fraude betreffende aanspraak op pensioenen, uitkeringen, gebruikerssubsidies en toelagen met straf wordt bedreigd.

Aan de wens tot unificatie liggen geen overwegingen betreffende de mogelijkheid om dwangmiddelen toe te passen ten grondslag. Aangezien in het geldend recht de strafbaarstellingen in de sociale-zekerheids-wetten ten opzichte van artikel 225 Sr niet als bijzondere strafbepalingen in de zin van artikel 55, tweede lid, Sr worden beschouwd, kan het openbaar ministerie in geval van fraude met betrekking tot aanspraak op pensioenen en uitkeringen een strafvervolgung instellen met toepassing van artikel 225 Sr en gebruik maken van dwangmiddelen voorzover daartoe een wettelijke grond aanwezig is. Indien zou worden besloten tot unificatie in het Wetboek van Strafrecht, zou wel een generalis-specialis verhouding ontstaan. Derhalve zou in dat verband moeten worden gezien aan welke strafvorderlijke dwangmiddelen behoefte kan bestaan, teneinde bij de wet in de mogelijkheid tot aanwending van die dwangmiddelen te voorzien.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen, of, bezien vanuit de

doelstelling van het wetsvoorstel, de conclusie waartoe Kamer en regering in ISMO-verband tot nu toe gekomen zijn, nog tot andere wetgevingsactiviteiten op strafrechtelijk gebied noopt dan die welke bij het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld of in het vooruitzicht worden gesteld. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar hetgeen is medegedeeld naar aanleiding het door de leden van de V.V.D.-fractie aan de orde gestelde probleem van het «witwassen» van gelden.

Op de vraag of niet een ander type wetgeving ter unificering van de strafbepalingen in de sociale-zekerheidswetten de voorkeur verdient, werd in de inleidende beschouwingen en in antwoord op desbetreffende vragen van de P.v.d.A.-fractie reeds ingegaan.

Mij is niet duidelijk waaraan de hier aan het woord zijnde leden denken bij het stellen van hun vraag over fraude-bepalingen inzake niet-rijksbelastingen. Ik wijs er op dat onder de reikwijdte van de strafbepalingen en de bepalingen betreffende de verplichting tot het verschaffen van inlichtingen, vervat in de Algemene wet inzake rijksbelastingen, alle belangrijke belastingen vallen, met uitzondering van de Algemene wet inzake de douane en accijnzen.

De jurisprudentie betreffende het feitelijk leiding geven na 1986 geeft geen aanleiding tot wetgevingsactiviteiten.

De leden van de G.P.V.-fractie meenden voorts dat het voorhanden hebben van valse stukken in een ongeordende verzameling aanzienlijke problemen met betrekking tot de bewijslevering zou kunnen opleveren. Het is mij niet duidelijk welke specifieke problemen deze leden voor ogen staan.

De strafrechtelijke bestrijding van fraude met betrekking tot gebruikerssubsidies en toelagen kwam hierboven reeds aan de orde. Er bestaat op dit gebied een leemte in de gevallen dat niet gebruik wordt gemaakt van een geschrift en evenmin is voorzien in een specifieke strafbepaling, opgenomen in een aan de subsidie of toelage ten grondslag liggende wet.

Een mogelijkheid om het probleem van subsidiefraude met een algemene strafbepaling op te lossen, werd besproken in de inleidende beschouwingen en in antwoord op desbetreffende vragen van de P.v.d.A.-fractie. Zoals de leden van de G.P.V.-fractie terecht opmerkten, bestond ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel nog geen duidelijkheid over de uitvoerbaarheid van unificerende wetgeving op het gebied van fraude betreffende aanspraak op uitkeringen en pensioenen. Die duidelijkheid is er ook nu nog niet, maar moet worden verkregen door het onderzoek van de in de inleidende beschouwingen bedoelde interdepartementale werkgroep.

Het probleem van fraude met betrekking tot toelagen en gebruikerssubsidies waartegen niet strafrechtelijk kan worden opgetreden, is niet van dien aard dat een negatief onderzoeksresultaat betreffende de uitvoerbaarheid van unificerende wetgeving tot aanvulling van het onderhavige wetsvoorstel zou moeten leiden. Een bijzondere strafbepaling ter zake van fraude met toelagen en gebruikerssubsidies acht ik ook niet goed inpasbaar in het geldende stelsel van bepalingen van het Wetboek van Strafrecht ter zake van fraude. Het beleid van de regering is er op gericht in subsidieregelingen een schriftelijke aanvraag verplicht te stellen. Die verplichting volgt ook uit artikel 4.1.1.1. van het voorstel van de Algemene wet bestuursrecht.

Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg om welke reden er al op voorhand van is afgezien de strafbepalingen uit de belasting- en premiewetten – eventueel in een derde fase – in het Wetboek van Strafrecht onder te brengen. Bij de Algemene wet inzake rijksbelastingen zijn zowel de strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sancties als de bestuurlijke en

strafrechtelijke handhaving met betrekking tot belastingen, premies voor de volksverzekeringen, milieuheffingen en enige andere heffingen eenvormig geregeld. De Coördinatiewet Sociale Verzekering bevat een overeenkomstige regeling met betrekking tot de premies voor de werknemersverzekeringen. Overbrenging van de strafrechtelijke sancties naar het Wetboek van Strafrecht levert in die situatie niet een voordeel op dat opweegt tegen het nadeel van het verbreken van de samenhang binnen deze beide wetten.

Voor de beantwoording van de vraag betreffende het bestaan van een leemte, moge ik verwijzen naar de beschouwingen in paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Ik voeg daaraan toe dat rechtstreekse strafbaarstelling van het opzettelijk afleveren en voorhanden hebben voor het strafvervolgingsbeleid meer zekerheid biedt dan de jurisprudentie met betrekking tot het geldende artikel 225, eerste en tweede lid, Sr. Indien bij voorbeeld het drukken van valse facturen is uitbesteed, is de rechtstreekse strafbaarstelling van het opzettelijk voorhanden hebben van een vals geschrift van nut. Ik meen dat het afleveren of voorhanden hebben onder de hierna nog te bespreken omstandigheden niet met een lagere maximumstraf moet worden gesanctioneerd dan het valselijk opmaken of vervalsen en het gebruiken of doen gebruiken. Wel ben ik, mede naar aanleiding van in de literatuur naar voren gebrachte kritiek, van oordeel dat de strafbepaling met betrekking tot het afleveren en voorhanden hebben te ruim is geformuleerd<sup>2</sup>. In het wetsvoorstel zoals dat is ingediend, wordt strafbaar gesteld elk opzettelijk afleveren of voorhanden hebben van een vals of vervalst geschrift, indien de dader weet dat van het geschrift zulk gebruik – dat wil zeggen gebruik als ware het echt en onvervalst – kan worden gemaakt. «Opzettelijk» houdt in dat de dader weet dat het stuk valselijk is opgemaakt of is vervalst. Een vals of vervalst stuk kan uiteraard altijd ter misleiding worden gebruikt. De wetenschap dat dit kan gebeuren, voegt dan ook geen bestanddeel aan de delictomschrijving toe. Bij nota van wijziging wordt voorgesteld strafbaar te stellen het opzettelijk een vals of vervalst geschrift afleveren of voorhanden hebben, terwijl men weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat dit geschrift bestemd is voor zodanig gebruik, hetgeen in de context van die bepaling betekent gebruik als ware het geschrift echt en onvervalst.

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

---

<sup>1</sup> J. M. Verheul, *Fraude en misbruik in de sociale zekerheid; aspecten van strafrechtelijke handhaving*, Deventer 1989, pp. 136–139.

<sup>2</sup> Th. W. van Veen, *De aanscherping van artikel 225 Sr*, in *Delikt en Delinkwent* 20 (1990), pp. 424 e.v. en J. M. Verheul, *De herziening van valsheid in geschrift of: de criminalisering van de schoenendoos*, in *Delikt en Delinkwent* 20 (1990), pp. 523 e.v.