

Vergaderjaar 1999–2000 Nr. 42¹

26 063

Wijziging van de Ziektewet en enkele andere wetten in verband met het uitsluiten van het recht op een socialeverzekeringsuitkering bij vrijheidsontneming en het openstellen van socialezekerheidsregelingen in die gevallen waarin de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel buiten een justitiële inrichting plaatsvindt (Wet socialezekerheidsrechten gedetineerden)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 oktober 1999

Inhoudsopgave

Blz.

1. Algemeen	2
2. Interdepartementale werkgroep uitkering en detentie	2
3. De rechtsgrond van de regeling	8
4. Reikwijdte van de regeling	9
5. Uitvoering en handhaving	14
6. Overgangsrecht	18

¹ De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 236 en 236a, vergaderjaar 1998–1999.

1. Algemeen

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van de inbreng van de verschillende fracties van de Eerste Kamer. Het kabinet heeft daarbij met genoegen geconstateerd dat vrijwel alle fracties de beweegredenen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen kunnen onderschrijven, en dat ook zij het ongewenst achten dat de persoon die rechtens zijn vrijheid is ontnomen een uitkering kan blijven ontvangen.

Met dit wetsvoorstel beoogt het kabinet geen verstreking te doen plaatsvinden van een uit publieke middelen gefinancierde sociale-verzekeringsuitkering tijdens wettelijke vrijheidsontneming. Langs deze weg wordt niet alleen de zogenoemde dubbele betaling uit collectieve middelen voorkomen (de Staat voorziet tijdens detentie al in de kosten van levensonderhoud) maar tevens een einde gemaakt aan de thans bestaande ongelijke positie van enerzijds degenen die vóór hun detentie in loondienst werkten en die hun inkomen tijdens detentie verliezen, en anderzijds de uitkeringsgerechtigden die hun uitkering tijdens detentie kunnen behouden. Niet alleen de «dubbele betaling» uit collectieve middelen, maar ook de ongelijke behandeling tussen loontrekkenden en uitkeringsgerechtigden, vormt aldus een uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Deze twee overwegingen vormen tezamen de grondslag van dit wetsvoorstel. Er is geen sprake van ondergeschiktheid van één der argumenten, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstellen. De overwegingen hebben in hun onderlinge samenhang geleid tot de in het wetsvoorstel gemaakte keuzen.

Mede namens de Minister van Justitie, wordt in het navolgende ingegaan op de door de diverse fracties gestelde vragen. Aangezien een aantal fracties ten aanzien van een aantal onderwerpen soortgelijke vragen heeft gesteld, is de vrijheid genomen om af te wijken van de volgorde zoals die in het verslag in acht is genomen.

2. Interdepartementale werkgroep uitkering en detentie

Ten aanzien van de ongelijke behandeling tussen loontrekkenden en uitkeringsgerechtigden merken de leden van de fracties van het CDA, de SP, de RPF en het GPV op dat deze ongelijke behandeling naar hun oordeel evenzeer geldt voor degenen die anderszins inkomen (bijvoorbeeld uit vermogen) hebben. De leden van de genoemde fracties vragen zich voorts af of in de ongelijke behandeling van de gedetineerden met inkomen uit vermogen (in wier onderhoud eveneens wordt voorzien door de Staat) geen aanleiding is gezien om een eigen bijdrage te heffen.

Het kabinet is van mening dat in het voorgestelde systeem geen sprake is van onterechte ongelijke behandeling van gedetineerden met een uitkering, gedetineerden met inkomsten uit arbeid en gedetineerden met vermogen. Zowel ten aanzien van gedetineerden met inkomsten uit arbeid als voor gedetineerden met inkomsten uit een socialeverzekeringsuitkering geldt, dat zij die inkomsten verliezen, maar de inkomsten uit eventueel aanwezig vermogen kunnen behouden. In zoverre is hun positie ten opzichte van gedetineerden met uitsluitend inkomsten uit vermogen dan ook gelijk. Het kabinet ziet hierin dan ook geen aanleiding om een eigen bijdrage te heffen, zoals door de leden van voornoemde fracties wordt gesuggereerd.

Ten aanzien van de niet-uitkeringsgerechtigde gedetineerde die inkomen uit vermogen heeft, is bovendien geen sprake van eerdergenoemde dubbele betaling uit collectieve middelen omdat het niet de gemeenschap, maar de betrokkene zelf is die in de inkomsten voorziet. Overigens

zij hierbij opgemerkt dat voorzover het vermogen is opgebouwd met criminele activiteiten, het strafrecht de mogelijkheid biedt dit vermogen af te nemen (de zogenaamde Pluk-ze-regeling).

De leden van de CDA-fractie merken op dat het afwijzen van de optie van het heffen van een eigen bijdrage is gebaseerd op de praktische uitvoerbaarheid. Deze leden zijn van mening dat de principiële argumenten zwaarder moeten wegen dan praktische argumenten. Zij vragen zich af of het kabinet zich dit kan voorstellen. Voorts wordt verzocht om de eigen bijdrage op het punt van de praktische uitvoerbaarheid te vergelijken met de uitsluitingsgrond.

Het afwijzen van het systeem van het heffen van een eigen bijdrage is niet uitsluitend op praktische argumenten gebaseerd. Uit hetgeen hiervoor reeds is opgemerkt blijkt, dat het kabinet het principiële onjuist acht dat tijdens wettelijke vrijheidsontneming verstrekking van een uit publieke middelen gefinancierde socialeverzekeringsuitkering plaatsvindt, terwijl de Staat reeds in de kosten van het levensonderhoud voorziet. Het onjuist achten van een dergelijke besteding van premiegelden brengt met zich, dat een eigenbijdrageregeling niet voor de hand ligt om de problematiek van de zogenoemde «dubbele betaling» het hoofd te bieden. Immers, in dat geval wordt de uitkering gewoon doorbetaald (en zou van die uitkering de eigen bijdrage worden betaald). In de visie van het kabinet ligt uitsluiting van het recht op uitkering meer voor de hand. Hiermee wordt aangegeven dat de periode gedurende welke men gedetineerd is niet als verzekerde periode wordt aangemerkt, er geen uitkering wordt betaald en premiegelden dus niet op een ongewenste wijze worden aangewend. Indien een eigen bijdrage geheven zou worden, zou daarmee bovendien de bestaande ongelijkheid tussen uitkeringsgerechtigde en loontrekkende niet worden opgeheven. Bij een eigenbijdrageregeling zou een uitkeringsgerechtigde gedetineerde immers een deel van zijn inkomen behouden, terwijl de loontrekkende zijn inkomen verliest.

Als principieel argument tegen het systeem van een eigen bijdrage heeft de werkgroep, die een en ander in 1993 in kaart heeft gebracht, bovendien nog genoemd dat het internationaal gezien zeer ongebruikelijk is dat er voor de kosten van detentie een bijdrage wordt geheven. De werkgroep kenmerkt dit als een regel van internationaal gewoonterecht, waar niet zonder meer van kan worden afgeweken. De werkgroep geeft vervolgens aan dat deze veronderstelling wordt gesteund door enkele bepalingen van de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners van de Verenigde Naties. Hierin wordt onder meer bepaald dat voor personen in voorlopige hechtenis de mogelijkheid dient te bestaan naar keuze, maar voor eigen rekening, doktershulp, voedsel, boeken en kranten en dergelijke te krijgen. Maakt de persoon van de mogelijkheid geen gebruik dan dient hij de gebruikelijke doktershulp, eten en boeken en dergelijke van de inrichting te ontvangen. In die gevallen zijn de kosten klaarblijkelijk ook voor de Staat en niet voor de persoon in voorlopige hechtenis. Ook de European Prison Rules van de Raad van Europa voorzien in een veelheid van normen voor de materiële verzorging van de gedetineerden, waaraan het gevangeniswezen dient te voldoen. Deze regels voorzien niet in een mogelijkheid om hiervoor een bijdrage te vragen. Kennelijk wordt er ook in Europees verband van uitgegaan dat de verzorging van de gedetineerden voor rekening van de Staat komt. Daar waar dit niet het geval is (bijvoorbeeld Zuid-Amerikaanse landen) is het gebruikelijk dat de familie in de materiële behoeften van de gedetineerde voorziet. In dergelijke landen wordt verondersteld dat de familie van de gedetineerde voor hem zorgt en hem eten etc. komt brengen.

De werkgroep heeft bij het onderzoek ook naar artikel 35 van het Wetboek van Strafrecht gekeken. In deze bepaling is aangegeven dat de kosten van detentie voor rekening van de Staat komen, tenzij bij of krachtens de wet anders is bepaald. Alhoewel het artikel zelf aangeeft dat bij of krachtens wet van dit beginsel kan worden afgeweken, speelt ook hier een principiële discussie. In het strafrecht geldt het beginsel dat niemand wordt verondersteld aan zijn eigen veroordeling mee te werken. De bepaling dat de verdachte het recht heeft te zwijgen (artikel 29 Wetboek van Strafvordering) vormt een codificatie van dit beginsel. Een andere uitwerking van dit beginsel is gelegen in het feit dat het in Nederland niet strafbaar is gesteld te ontvluchten. Het door de gedetineerde bijdragen aan de kosten van de detentie, staat op gespannen voet met dit beginsel.

Naast deze principiële aspecten hebben ook praktische argumenten hun invloed gehad op de keuze van het kabinet om niet te kiezen voor een systeem van een eigen bijdrage. Deze aspecten zijn genoemd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (p. 3) en de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 8–10). Ook bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is er over dit onderwerp uitvoerig van gedachten gewisseld (Kamerstukken II 1998/99, 26 063, blz. 67-4057/4059). De volgende overwegingen zijn genoemd.

- De uitvoering van een eigenbijdrageregeling is duurder en gecompliceerder. Er bestaat thans geen organisatie voor de inning van een bijdrage; deze zou opgezet moeten worden. Voor het beëindigen (door middel van een uitsluitingsgrond) van de uitkering hoeft daarentegen geen nieuwe organisatie in het leven geroepen te worden. Het stopzetten van de uitkering vindt immers plaats door de bestaande uitvoeringsinstanties: het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Voor deze instanties zal het beëindigen van de uitkeringen van gedetineerden slechts een geringe werklastverhoging met zich brengen.
- Het heffen van een eigen bijdrage veronderstelt een actieve medewerking van de gedetineerde; hij moet immers betalen. Naar verwachting zou het incasseren van de eigen bijdrage niet probleemloos verlopen. Bij uitsluiting van het recht op uitkering kan op meer eenvoudige wijze de geldstroom worden gestopt. Dit veronderstelt geen actieve medewerking van de gedetineerde. Gedetineerden vormen niet een doorsnede van de gemiddelde bevolking. Er moet rekening mee gehouden worden dat op allerlei manieren zal worden getracht het systeem te frustreren, teneinde de uitkering te behouden. In dat kader dient een systeem te worden opgezet dat zo weinig mogelijk afhankelijk is van de medewerking van de gedetineerde, en waarbij de bewijslast bij de gedetineerde dient te liggen en niet bij de overheid. Het risico is niet denkbeeldig dat via beslag en gerechtelijke procedures meer kosten worden gemaakt voor het innen van de bijdrage dan daadwerkelijk wordt geïnd.
- Voor de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage moet een uitvoerig onderzoek naar het inkomen en vermogen van iedere gedetineerde plaatsvinden (ongeveer 40 000 gevallen per jaar). Tevens moet rekening gehouden worden met de gezinssituatie. Hiervoor is ook de medewerking van de belastingdienst vereist (ook systemen zullen gekoppeld moeten worden). Een eigenbijdrageregeling veronderstelt samenwerking tussen drie instanties, de belastingdienst, de uitvoeringsinstantie van de sociale verzekering en het gevangeniswezen. Indien de uitkering wordt ingetrokken zijn daar slechts de laatste twee partijen bij betrokken.

Ook de ervaringen met het heffen van een eigen bijdrage van TBS-gestelden (op grond van de AWBZ), zijn weinig bemoedigend. De inning van de eigen bijdrage van TBS-gestelden kan in het algemeen als

zeer problematisch worden gekenschetst. Er zijn veel bedragen die uiteindelijk niet inbaar blijken te zijn. Ook het verschillende malen aanmanen tot betaling heeft over het algemeen geen resultaat. De fase die daarop zou volgen, die van de incasso, levert bij deze groep eveneens nagenoeg niets op, aangezien TBS-gestelden veelal geen financiële middelen hebben. Er bestaat weliswaar een mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen, waarbij het minimale maandbedrag erg laag (f 100,-) is, maar vaak heeft de TBS-gestelde elders al vele schulden en is de eigen bijdrage één van de vele schulden. Ten opzichte van gedetineerden, is het «voordeel» dat de behandelduur van TBS-gestelden lang is (gemiddelde duur is zeven jaar), terwijl de gemiddelde verblijfsduur bij «normale» gedetineerden veel korter is (gemiddelde gevangenisstraf is 6 tot 7 maanden).

Er zijn bovendien veel TBS-gestelden met een gezinssituatie waarmee bij de vaststelling van de eigen bijdrage rekening moet worden gehouden. In enkele gevallen is er sprake van een zeker vermogen dat bij de bepaling van de eigen bijdrage een rol speelt. Doorgaans wordt door de TBS-gestelde getracht dit vermogen weg te sluisen, zodat het niet kan worden betrokken bij de bepaling van de hoogte van de eigen bijdrage. Overigens wordt hierbij opgemerkt dat dit probleem zich niet alleen voordoet bij TBS-gestelden; dit is een algemeen probleem bij een eigenbijdrageregeling.

Het beëindigen van een uitkering is, met andere woorden, administratief eenvoudiger, dan het heffen en incasseren van een eigen bijdrage. Ook om die reden kan het kabinet niet meegaan met de voorkeur van de leden van de CDA-fractie om voor een systeem van een eigen bijdrage te kiezen.

Tot slot wordt opgemerkt, dat het uitsluiten van het recht op uitkering, zoals in de thans voorliggende voorstellen geformuleerd, de uniformiteit van de sociale zekerheidswetgeving ten goede komt. Voor de WW, de Abw, de IOAW, de IOAZ en de WIK geldt immers reeds, dat betrokkenen van het recht op uitkering worden uitgesloten bij detentie.

De leden van de fractie van het CDA stellen de vraag of het onderzoek, waarnaar verwezen wordt, uitsluitend wordt gevormd door de rapportage van de interdepartementale werkgroep «uitkering tijdens detentie», uit 1993. Voorts vragen deze leden zich af of de conclusies van deze werkgroep thans nog gelden, gezien de ontwikkelingen die zich sedertdien hebben voorgedaan. In dit verband wordt gewezen op de actuele stand van de informatie- en communicatietechnologie, alsmede op de wijzigingen in de nationale en internationale socialezekerheidsregelgeving. Ook vragen de leden van de fracties van het CDA en de PvdA zich nog af of het kabinet zich heeft vergewist van de gevolgen voor de particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (zoals WAO-hiaatverzekeringen), die na TBA, TZ/Arbo, WULBZ, en Pemba afgesloten zijn.

Het wetsvoorstel is mede gebaseerd op het onderzoek van de werkgroep in 1993. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is zorgvuldig onderzocht of de door de werkgroep gehanteerde argumenten en redeneringen thans ook nog valide zijn. Na 1993 hebben er weliswaar ingrijpende wijzigingen plaats gevonden binnen de sociale zekerheid – en meer in het bijzonder in de arbeidsongeschiktheidswetgeving –, maar het merendeel van de argumenten van de werkgroep is niet tijdgebonden en geldt op dit moment nog steeds. Zo geldt bijvoorbeeld het argument dat er van de gedetineerde weinig medewerking kan worden verwacht, nog onverminderd. De werkgroep heeft in de rapportage opgemerkt dat voor zowel de uitvoering van een eigenbijdrageregeling als het stopzetten van uitkeringen er een centrale gedetineerdenregistratie nodig zou moeten zijn. Ten tijde van het opstellen van het rapport in 1993 was daarvan nog

geen sprake. In zoverre waren destijds beide systemen niet uitvoerbaar. Inmiddels bestaat er bij Justitie wel een centraal gedeteneerdregister, waarmee de noodzakelijke gegevensuitwisseling kan plaatsvinden. Een en ander vormt evenwel geen oplossing voor het probleem dat we hier te maken hebben met een moeilijke doelgroep die over het algemeen niet bereid zal zijn de nodige medewerking te verlenen bij het bepalen en betalen van een eigen bijdrage.

De ontwikkelingen binnen de arbeidsongeschiktheidswetgeving (TBA, TZ/Arbo, WULBZ, en Pemba) staan in het teken van privatisering en stimulering van marktwerking. Dientengevolge zijn er verscheidene particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen op de markt bijgekomen. Aangezien deze particuliere verzekeringen in het algemeen aansluiten bij de publieke arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, zal het onderhavige wetsvoorstel eveneens effect kunnen hebben op de particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, zoals WAO-hiaatverzekeringen. Zo is het niet ondenkbaar dat particuliere verzekeraars, in navolging van het onderhavige wetsvoorstel, geen (aanvullende) uitkering zullen verstrekken tijdens detentie en dat zij ter zake eveneens een uitsluitingsgrond zullen hanteren. Of, en zo ja welke gevolgen de particuliere verzekeraars aan het wetsvoorstel zullen verbinden, is evenwel een keuze en verantwoordelijkheid van de particuliere markt zelf. Het verschil in karakter tussen particuliere verzekeringen (gefinancierd uit private middelen, vrijwillig karakter van de verzekering met individueel vastgestelde premie) en publieke (sociale) verzekeringen (gefinancierd uit collectieve middelen, verplicht karakter van de verzekering en solidariteitsgedachte) brengt dit met zich mee.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd waar zij het oordeel van de uitvoerders, zoals uitvoeringsinstellingen (uvi's) en sociale diensten (GSD), over de praktische uitvoering kunnen vinden.

Het oordeel van individuele uitvoeringsinstellingen en sociale diensten is niet gevraagd. Wel is het conceptwetsvoorstel voor uitvoeringstechnisch commentaar voorgelegd aan het Lisv, de SVB en het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv). In de memorie van toelichting (blz. 23-24) zijn de hoofdlijnen van de ontvangen commentaren geschetst, en is een aantal aspecten nader toegelicht. Uit deze commentaren is niet naar voren gekomen dat het hanteren van de onderhavige uitsluitingsgrond tot uitvoeringstechnische problemen leidt. Hierbij zij bovendien opgemerkt, dat in de Werkloosheidswet al gedurende een lange periode geldt dat uitkeringsgerechtigden bij detentie worden uitgesloten van het recht op uitkering. Hierover zijn nimmer uitvoeringstechnische problemen gemeld. De veronderstelling dat een dergelijke uitsluitingsgrond in de overige socialeverzekeringsregelingen niet tot uitvoeringstechnische problemen aanleiding zal geven is dan ook gerechtvaardigd.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen nadere uitleg over de passage in de memorie van toelichting (p.3) waarin wordt gesuggereerd dat het heffen van een eigen bijdrage als onbillijk kan worden gezien.

Opgemerkt kan worden dat in het geval van detentie van een uitkeringsgerechtigde, de gemeenschap voorziet in zowel de kosten van het levensonderhoud als in de verstrekking van de uitkering. In het geval van een niet-uitkeringsgerechtigde is het niet de gemeenschap, maar de betrokkene zelf die in de inkomsten voorziet. Bij een zelfstandige bijvoorbeeld zal een systeem van het heffen van een eigen bijdrage als gevolg hebben dat het vermogen afneemt zonder dat de mogelijkheid bestaat dit op enigerlei wijze aan te vullen. Het heffen van een eigen

bijdrage zou als een tweede straf kunnen worden gezien, zeker in het hiervoor gegeven voorbeeld. In zoverre zal het heffen van een eigen bijdrage als onbillijk worden gezien.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen zich af of het niet mogelijk is om de eigen bijdrage forfaitair vast te stellen en deze te innen door middel van beslag op inkomsten (bijvoorbeeld op de uitkering).

Op zich zelf is het mogelijk om beslag te leggen op bijvoorbeeld een uitkering in het kader van de inning van een eigen bijdrage. Een dergelijke procedure is evenwel veel omslachtiger dan het stopzetten van de uitkering.

Tenslotte vragen de leden van de fracties van de RPF en het GPV zich af of het niet gemakkelijker is om het probleem van de gezinsleden van de gedetineerde (die een beroep op de Abw zullen moeten doen) op te lossen in het kader van een eigenbijdrageregeling.

Ook bij het heffen van een eigen bijdrage kunnen gezinsleden getroffen worden in hun inkomen. In zo'n systeem zal zich overigens een aantal vragen voordoen die niet op eenvoudige wijze beantwoord kunnen worden. Kan bijvoorbeeld van de vrouw van een gedetineerde worden verwacht dat zij een eigen bijdrage betaalt voor de detentie van haar man? Wellicht is dit nog te rechtvaardigen wanneer haar inkomen bestaat uit de uitkering van de gedetineerde man, maar kan dat ook worden gesteld voor inkomsten uit andere bron (zoals eigen inkomsten of inkomsten uit gedeeld vermogen)? Zal zij daardoor niet nog zwaarder worden getroffen dan wanneer de uitkering van de gedetineerde man wordt stopgezet en voor haarzelf een aanspraak kan ontstaan op een eigen uitkering. Wanneer het inkomen of vermogen van de vrouw onaangetast blijft bij de vaststelling van de eigen bijdrage zal dit er ongetwijfeld toe leiden dat de gedetineerde man, om zijn vrouw te sparen dan wel de bijdrageplicht te ontlopen, al zijn vermogen op haar naam zal zetten. Kortom, dit systeem bevat te veel mogelijkheden voor manipulatie.

De leden van de CDA-fractie vragen om een analyse van de situatie in landen waar ingeval van detentie een eigen bijdrage wordt geheven.

Voorzover is na te gaan werd slechts in Denemarken een vorm van een eigen bijdrage in de kosten in verband met detentie toegepast. Uit het hierna volgend antwoord op vragen van de fracties van de RPF en GPV blijkt dat deze eigenbijdrageregeling in 1994 is ingetrokken.

De fracties van de RPF en GPV vragen naar de wijze waarop in Denemarken de praktische bezwaren worden ondervangen die verbonden zijn aan de uitvoering van een eigenbijdrage-regeling.

In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1998/99, 26 063, nr. 5, blz. 3) wordt vermeld dat Denemarken tijdens detentie de uitkering blijft betalen, maar een eigenbijdrageregeling kent. Uit aanvullende inlichtingen is evenwel gebleken dat Denemarken weliswaar een eigenbijdrageregeling heeft gekend, doch dat deze regeling in 1994 is ingetrokken. Bovendien is gebleken dat een aantal uitkeringen (wegens ziekte en invaliditeit) tijdens detentie niet wordt uitbetaald.

Op grond van de eigenbijdrageregeling, die werd uitgevoerd door het Deense Ministerie van Justitie, waren gedetineerden in alle gevallen een eigen bijdrage verschuldigd in de kosten van hun detentie van DK 100,- per dag (dit is circa f 30,-). Deze regeling werd in 1994 ingetrokken omdat deze regeling tot schulden leidde bij gedetineerden zonder (of met beperkte) inkomsten, waardoor het resocialisatieproces werd belemmerd.

3. De rechtsgrond van de regeling

De leden van de PvdA-fractie verzoeken nog eens toe te lichten of en zo ja hoe de uitsluiting van uitkeringsrechten te rijmen is met het verzekeringskarakter. De leden van de fracties van de RPF en het GPV hebben geconstateerd dat het kabinet de verzekeringsgedachte binnen de sociale verzekeringen relateert wegens onder meer het omslagstelsel. Deze leden stellen de vraag op welke wijze de door het kabinet genoemde argumenten relevant zijn voor de keuze om de samenloop van de uitkering en zorg voor levensonderhoud op te heffen door uitsluiting van uitkeringen.

De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat de «dubbele betaling» de inbreuk op de verzekeringsgedachte rechtvaardigt. Zij vragen zich af of deze veronderstelling juist is. Tevens vragen zij zich af of het kabinet zich realiseert dat de aantasting van de verzekeringsgedachte tot andere ingrepen en uitsluitingsgronden kan leiden. Als voorbeeld wordt genoemd roekeloos gedrag dat tot langdurige verpleging en verzorging leidt. Deze leden vragen zich af of er sprake is van een hellend vlak bij het op deze wijze opzij zetten van de verzekeringsgedachte.

In navolging van de alternatieve benadering van de Raad van State in zijn preadvies, merken de leden van de SP-fractie op dat er geen inbreuk op de verzekeringsgedachte gemaakt hoeft te worden indien de perioden van detentie uitgesloten waren als verzekerd risico.

Kern van de verzekeringsgedachte is dat wanneer men verzekerd is en het verzekerd risico zich voordoet, er een uitkering verstrekt dient te worden ongeacht de overige omstandigheden van de verzekerde. Vanuit de verzekeringsgedachte geredeneerd, is de omstandigheid dat de uitkeringsgerechtigde gedetineerd raakt, niet relevant. Nu degene die rechtens zijn vrijheid is ontnomen in het onderhavige wetsvoorstel wordt uitgesloten van het recht op uitkering, wordt inbreuk gemaakt op de verzekeringsgedachte. Naar het oordeel van het kabinet brengt het «sociale» karakter van de sociale verzekeringen echter met zich mee dat er omstandigheden kunnen zijn die prevaleren boven dit beginsel. De solidariteitsgedachte, die aan de sociale verzekeringen ten grondslag ligt brengt met zich, dat de verzekeringsgedachte niet onder alle omstandigheden onverkort dient te gelden. De solidariteit komt tot uitdrukking in het omslagstelsel. Binnen het omslagstelsel bestaat – anders dan binnen de particuliere verzekeringen – geen directe relatie tussen betaalde premie en uitkering, en worden burgers verplicht mee te betalen aan een verzekering die voor andere burgers niet goed betaalbaar zouden zijn. Deze solidariteit dient wel op een verantwoorde manier vorm te worden gegeven; er dient zorgvuldig met de betaalde premies te worden omgegaan, en er mogen hoge eisen gesteld worden aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de uitkeringsvoorwaarden. De maatschappelijke aanvaardbaarheid is thans in het geding. Het kabinet is van mening dat zowel de «dubbele betaling», als de omstandigheid dat een uitkeringsgerechtigde tijdens detentie in een financieel gunstiger positie verkeert dan een voormalig loontrekkende, maatschappelijk onaanvaardbaar is en op gespannen voet staat met de solidariteit. Het kabinet is van mening dat deze maatschappelijke (on)aanvaardbaarheid een uitzondering op de verzekeringsgedachte rechtvaardigt.

In het onderhavige geval heeft de maatschappelijke aanvaardbaarheid geprevaleerd boven de verzekeringsgedachte. Dit leidt er echter niet toe dat de verzekeringsgedachte zonder meer mag worden geschonden. Zo is een uitsluitingsgrond voor de kosten van verpleging en verzorging ten gevolge van roekeloos gedrag niet aan de orde. Immers, bij de sociale ziektekostenverzekeringen heeft de verzekerde recht op de in die verzekeringen geregelde zorg indien hij daarvoor is geïndiceerd. De

oorzaak van de behoefte aan de zorg is niet relevant, ook niet indien het gaat om eigen schuld, zoals bijvoorbeeld roken.

De leden van de SP-fractie zijn van oordeel, onder verwijzing naar het preadvies van de Raad van State, dat niet de uitkering moet worden beëindigd vanwege detentie, maar dat perioden van detentie moeten worden uitgezonderd als verzekerd risico.

Door het hanteren van een uitsluitingsgrond wordt in feite aangegeven dat personen voor perioden van vrijheidsontneming niet verzekerd zijn tegen de inkomensderving ten gevolge van bepaalde risico's (anders gesteld: de periode gedurende welke een persoon van zijn vrijheid is beroofd behoort niet tot het verzekerde risico van een bepaalde regeling). Men heeft immers over die periode geen recht op uitkering. De keuze in het onderhavige wetsvoorstel – waarbij het recht op uitkering niet kan ontstaan c.q. eindigt bij vrijheidsbenemingen en alsnog kan ontstaan c.q. kan herleven bij beëindiging van de vrijheidsbeneming – is dan ook in lijn met het advies van de Raad van State.

4. Reikwijdte van de regeling

(AOW)

De leden van de fracties van CDA, VVD, RPF en GPV vragen om nog eens nader in te gaan op de redenen om de AOW buiten het bereik van dit wetsvoorstel te laten. Met name zagen zij graag een antwoord op de vraag op welke wijze het opbouwkarakter van de AOW hierbij een rol speelt. De leden van de fractie van de PvdA veronderstellen dat de verzekeringsgedachte reden is geweest de AOW uit te zonderen.

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat de dubbele betaling zich eveneens voordoet ten aanzien van de AOW. Voorts merken de leden van de VVD-fractie terecht op dat ook gedetineerde AOW-ers hun AOW-uitkering niet nodig hebben voor hun levensonderhoud tijdens de detentie. Desondanks worden gedetineerden met een AOW-uitkering uitgezonderd van dit wetsvoorstel. De reden hiervoor is gelegen in de gelijke behandeling van werkenden en niet-werkenden (parallel met loontrekkenden). Ten aanzien van de reikwijdte van de regeling wordt eveneens een vergelijking gemaakt met de loontrekkenden. De uitkering komt immers in plaats van het loon: als men geen uitkering zou hebben, zou men een arbeidsinkomen hebben of een partner met een inkomen. De periode van AOW volgt in beginsel op de periode dat men werkte of een andere sociale verzekeringsuitkering had. In die zin is er geen directe vergelijking mogelijk tussen een werknemer en een AOW-er. Ook binnen het stelsel van sociale verzekeringen neemt de AOW een aparte positie in: enerzijds is het voor het recht op AOW niet relevant of men voor het 65e jaar eigen inkomen had. Anderzijds gaat het bij de AOW om een opbouwverzekering. Het afwijkende karakter van de AOW, in vergelijking met de andere sociale verzekeringswetten, is van groot belang geweest. Bij de ANW en de WAO is sprake van een verzekering tegen de geldelijke gevolgen van bepaalde risico's, respectievelijk het overlijden van de partner en het arbeidsongeschikt worden. Op het moment dat het risico zich daadwerkelijk voordoet moet aan de hand van criteria worden bepaald of iemand in aanmerking komt voor een uitkering. De omstandigheden van dat moment zijn dus van doorslaggevend belang. Bij de AOW ligt dit anders; hier wordt men verzekerd tegen de geldelijke gevolgen van het bereiken van de leeftijd van 65 jaar, een situatie waarvan een ieder hoopt dat deze zich voor hem of haar ook daadwerkelijk voordoet.

Voor de beoordeling van het recht op een (volledig) AOW-pensioen is

echter niet de situatie op het moment van het bereiken van de 65-jarige leeftijd van belang maar de situatie in de 50 daaraan voorafgaande jaren waarin dit recht is opgebouwd. Anders gezegd, de jaren voor de detentie bepalen het recht op uitkering. Een betrokkene kan de opbouw van deze rechten positief beïnvloeden door bijvoorbeeld tijdens een verblijf in het buitenland een vrijwillige verzekering hiervoor af te sluiten. Mensen die zich op enig moment na hun 15e verjaardag in Nederland vestigen kunnen onder bepaalde voorwaarden ook niet-verzekerde jaren inkopen. De situatie op het moment van het bereiken van de 65-jarige leeftijd is slechts van belang voor de bepaling van het uitkeringsniveau (50, 70 of 90%), en de bepaling van het recht op toeslag. Om deze redenen is het niet redelijk geacht om iemand tijdens detentie iets te ontnemen wat in de jaren tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd, vrijwillig of verplicht, is opgebouwd.

In zijn afweging heeft het kabinet tevens belangrijk gewicht toegekend aan het preadvies van de Raad van State. In de omstandigheid dat de AOW een algemene voorziening is die geldt ongeacht de omstandigheden waarin de betrokkene verkeert, heeft de Raad immers aanleiding gezien om de AOW buiten de regeling te laten.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich nog af hoe het buiten beschouwing laten van de AOW zich verdraagt met de bestaande eigenbijdrageregeling van de AOW-gerechtigden voor verpleging en verzorging uit hoofde van de AWBZ.

De AOW-gerechtigde die in een AWBZ-instelling of verzorgingshuis verblijft moet bijdragen in de kosten van zorg en verblijf ingevolge het Bijdragebesluit zorg. Achterliggende gedachte hiervan is dat het gebruik van een voorziening met zich meebrengt dat de gebruiker bespaart op de gebruikelijke kosten van levensonderhoud. Dit zogenaamde besparingsmotief zal zich met name voordoen bij langdurige opnamen. Daarnaast is sprake van een substantiële bron van medefinanciering in de kosten van de zorg.

Ten aanzien van de AOW-gerechtigde die rechtens zijn vrijheid is ontnomen, kan eveneens gesteld worden dat er sprake is van een dergelijk besparingsvoordeel. Zoals reeds bleek uit het vorenstaande is in de besparing van de kosten van het levensonderhoud echter geen aanleiding gezien om het AOW-pensioen onder de onderhavige regeling te laten vallen. Van een substantiële bijdrage in de kosten van detentie is – gezien de aantallen – voorts geen sprake.

De leden van de CDA-fractie werpen de vraag op in hoeverre de positie van gedetineerden met een AOW-uitkering verschilt van (oudere) volledig arbeidsongeschikten of (oudere) gedeeltelijk arbeidsongeschikten, voor wie het reïntegratietraject na jaren niets heeft opgeleverd. Deze leden vragen zich af of in dergelijke gevallen niet ook de arbeidsongeschiktheidsuitkering buiten de reikwijdte van de wet gebracht dient te worden op basis van «gelijke behandeling».

Hoewel er wellicht overeenkomsten tussen de AOW-er en de (oudere) WAO-er zijn, zijn er diverse fundamentele verschillen tussen de AOW en de WAO. Uit het vorenstaande bleek reeds dat de wezenlijke verschillen zijn gelegen in het loondervingsprincipe, alsmede in het risicokarakter van de WAO. De AOW-gerechtigde is per definitie 65 jaar of ouder, terwijl de WAO-gerechtigde per definitie jonger dan 65 jaar en werknemer is. Van de WAO-gerechtigde wordt verwacht dat hij al het mogelijke doet om te reïntegreren, hetgeen tijdens detentie verhinderd wordt door de detentie zelve. Voor de AOW geldt dit niet; van de AOW-gerechtigde wordt niet verwacht dat hij zich inspant om te reïntegreren.

Wegens deze principiële verschillen tussen WAO en AOW, is het kabinet van mening dat er geen sprake is van onterechte ongelijke behandeling.

(Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen)

De leden van de CDA-fractie merken op dat de personen die op grond van de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ) gedwongen zijn opgenomen pas na één jaar verblijf in een psychiatrisch ziekenhuis een eigen bijdrage betalen. Zij merken op dat bij kortere duur van een BOPZ-geval (en dus geen eigen bijdrage) als belangrijkste argument de resocialisatie speelt. Deze leden vragen zich af of het resocialisatie-argument niet eveneens voor kortgestraften dient te gelden.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (blz.12) en de nota naar aanleiding van het verslag (blz.10–11) is een aantal redenen genoemd om de vrijheidsontnemingen op grond van de Wet BOPZ uit te zonderen van de werkingssfeer van het wetsvoorstel. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht veronderstellen is enerzijds de resocialisatie een argument geweest, maar anderzijds ook de omstandigheid dat het hier personen betreft die hun vrijheidsontneming niet kan worden aangerekend. De BOPZ regelt immers de gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis van een persoon die (al dan niet tijdelijk) geestelijk gestoord is en een gevaar oplevert voor zichzelf of zijn omgeving. Voorts is hierbij overwogen, dat op grond van de AWBZ personen na één jaar verblijf in een psychiatrisch ziekenhuis een eigen bijdrage moeten betalen. Weliswaar richt de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en strafrechtelijke maatregelen zich eveneens op resocialisatie van de veroordeelden, maar bij de BOPZ speelt dit op een ander niveau. De BOPZ is primair gericht op resocialisatie. Doelstelling van de opname op grond van de BOPZ is immers om de betrokken persoon zodanig te behandelen dat hij zo snel mogelijk weer in zijn eigen omgeving kan functioneren. Bij de veroordeelden tot vrijheidsstraf en TBS is dat anders. Bij de oplegging en de tenuitvoerlegging van deze sancties spelen meerdere doelen. De resocialisatie speelt daar pas wanneer het einde van de straf of maatregel nadert. De straf of maatregel wordt voor een tevoren vastgestelde periode opgelegd. Bij TBS is het weliswaar de bedoeling dat de maatregel zo spoedig mogelijk wordt beëindigd, maar de ervaring bij deze groep is dat de eerste termijn van twee jaar, waarvoor deze maatregel wordt opgelegd, steeds in een TBS-inrichting wordt doorgebracht (de gemiddelde TBS-behandeling duurt zeven jaar).

(Artikel 89 van het Wetboek van Strafvordering)

Door de leden van de CDA-fractie wordt voorts gevraagd naar de ontwikkeling in het aantal schadevergoedingen op grond van artikel 89 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Deze leden vragen zich voorts af wat er te dien aanzien zou gebeuren indien de uitkering zou worden stopgezet na twee, of drie maanden. Door deze leden wordt in zijn algemeenheid nog om een toelichting gevraagd op de termijn van één maand. Tevens wordt gevraagd of de praktische uitvoerbaarheid niet gediend zou zijn met een termijn van twee of drie maanden.

Aangezien de uitkering zal worden ingetrokken op legitieme gronden, immers neergelegd in de wet en onafhankelijk van een veroordeling door de rechter, is de verwachting niet dat dit tot een substantiële toename zal leiden in zowel de hoogte als het aantal schadevergoedingen dat op grond van artikel 89 Sv wordt uitbetaald. En zelfs al zou dat zo zijn; het gaat om een beperkt aantal gedetineerden waarvan de uitkering zal worden stopgezet. Zoals in de berekening in de memorie van toelichting is aangegeven gaat het om ruim 1200 mensjaren. Het gaat hier om

ongeveer 13% van het totaal aantal gedetineerden. In 1998 werd in 618 gevallen een schadevergoeding op grond van artikel 89 Sv uitgekeerd. Wanneer dit getal wordt afgezet tegen het totaal aantal voorlopig gehechten gaat het om ongeveer 3%. Deze cijfers maken duidelijk dat het slechts om zeer incidentele zaken zal gaan, waarbij bovendien zowel de toekenning van de schadevergoeding als de bepaling van de hoogte daarvan door de rechter naar billijkheid wordt vastgesteld.

Indien ervoor gekozen zou worden om de uitkering niet na één maand maar pas na twee of drie maanden stop te zetten, zoals de leden van de CDA-fractie suggereren, zou dit tot een beperking leiden van de groep waarvan de uitkering wordt stopgezet. Ongeveer tussen de 70 en 75% van de gedetineerden verblijft langer dan één maand in detentie, bij een verblijf van langer dan 2 maanden daalt het percentage naar 55 en bij een verblijf van drie maanden naar 40%.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de uitkering niet met onmiddellijke ingang te beëindigen, doch pas na de eerste maand van vrijheidsontneming. Achtergrond van deze keuze is mede gelegen in de parallel met de loontrekkende (grondslag van de regeling). In tegenstelling tot de uitkeringsgerechtigde, heeft de loontrekkende namelijk de mogelijkheid om zijn gevangenisstraf in zijn vakantie uit te zitten. Door de uitkering niet onmiddellijk, maar pas na één maand te beëindigen, raakt de uitkeringsgerechtigde in dit opzicht niet in een ongunstiger positie dan de loontrekkende. Dat niet gekozen is voor onmiddellijke beëindiging, heeft naast genoemde redenen een praktische, uitvoeringstechnische achtergrond. Indien de uitkering onmiddellijk beëindigd zou worden, zou ook in geval van een vrijheidsontneming van betrekkelijk korte duur (bijvoorbeeld enkele dagen) de uitkering beëindigd worden, hetgeen relatief veel administratieve lasten zou vergen. Het beëindigen van de uitkering na een langere termijn dan één maand – bijvoorbeeld na twee of drie maanden, zoals gesuggereerd door de leden van de CDA-fractie – zou de uitvoerbaarheid van de regeling nagenoeg niet beïnvloeden. Immers, de tijdspanne waarbinnen een aantal administratieve handelingen verricht kan worden is wellicht langer, maar de te verrichten handelingen (zoals de melding door de Minister van Justitie, het beëindigen van de uitkering, en de betrokkene in kennis stellen) blijven gelijk. Overigens heeft noch het Lisv, noch de SVB in zijn commentaar bezwaar gemaakt tegen de termijn van stopzetting.

(Gijzeling en elektronisch toezicht)

De leden van de fractie van de PvdA vragen een nadere verduidelijking van de reikwijdte van de regeling; in het bijzonder vragen zij zich af of de regeling ook geldt voor personen in gijzeling en voor elektronisch toezicht.

De uitsluiting van het recht op uitkering geldt wel voor personen in gijzeling. Aan deze personen is immers rechtmatig hun vrijheid ontnomen, zij verblijven in een justitiële inrichting, en in hun levensonderhoud wordt voorzien door de Staat. Dat is niet het geval bij personen die onder elektronisch toezicht staan. Voorzover elektronisch toezicht thans wordt toegepast aan het einde van de detentie is dit onderdeel van een penitentiair programma en vallen deze personen onder de uitzonderingscategorie die bij algemene maatregel van bestuur zal worden aangewezen. In het geval dat elektronisch toezicht wordt gecombineerd met een taakstraf betreft het geen vrijheidsontneming en behoudt de veroordeelde zijn aanspraak op een uitkering.

De leden van de RPF en het GPV vragen op welke grond detentie in het buitenland onder de regeling valt, en of bij detentie in het buitenland geen sprake is van een samenloop, zoals die in Nederlandse gevangenissen wel kan bestaan. Gelet op de steun van de overheid bij detentie in het buitenland, vragen deze leden of de eigenbijdrageregeling geen betere oplossing zou vormen.

De overwegingen die aanleiding geven om de uitkering tijdens detentie in een Nederlandse gevangenis te beëindigen (parallel loontrekkenden en dubbele betaling), gelden ook in een buitenlandse gevangenis. Ook voor detentie in het buitenland geldt de gelijkstelling met de loontrekkende, aangezien degene die voorheen in Nederland in loondienst werkzaam was, zijn loon eveneens zal verliezen wanneer hij in het buitenland gedetineerd raakt. Omdat de Nederlandse gedetineerde in een buitenlandse gevangenis niet wordt onderhouden door de Nederlandse Staat, maar door de buitenlandse Staat, is er weliswaar geen sprake van een samenloop zoals in de Nederlandse gevangenissen, maar het argument van de dubbele betaling geldt eveneens ten aanzien van detentie in het buitenland. Doorgaans voorziet de buitenlandse Staat immers in de kosten van het levensonderhoud terwijl daarnaast sprake is van een uitkering. De Nederlandse Staat biedt bovendien consulaire bijstand aan Nederlanders die in het buitenland in de gevangenis verblijven. Het verlenen van consulaire bijstand houdt onder meer in dat de lokale autoriteiten door de ambassades of consulaten worden gewezen op de verantwoordelijkheid voor de zorg (eten, drinken, medische verzorging) voor de gedetineerden. Daarnaast kan de Nederlandse Staat in bepaalde gevallen de Nederlandse gedetineerde financieel bijstaan. Dit gebeurt dan in de vorm van een geldlening of maandelijkse gift. Deze financiële bijstand wordt verstrekt indien de gedetineerde in een moeilijke situatie verkeert en geld nodig heeft om in de kosten van zijn levensonderhoud te kunnen voorzien terwijl de gedetineerde geen eigen middelen heeft of niets ontvangt van zijn familie/vrienden.

Tot slot wordt opgemerkt dat de grondslag voor het treffen van een eigenbijdrageregeling voor gedetineerden in het buitenland ontbreekt. De kosten die met de detentie zijn gemoeid komen immers niet ten laste van de Nederlandse Staat, maar van een andere Staat. Het zou dan ook niet gerechtvaardigd zijn als de Nederlandse Staat als tegemoetkoming in die kosten een eigen bijdrage van betrokkene zou heffen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe er uitvoering zal worden gegeven aan de uitsluiting van gedetineerden in het buitenland. Bij de leden van de CDA-fractie is nog de vraag gerezen wat verstaan wordt onder een redelijke termijn waarbinnen het gros van de gevallen van detentie in het buitenland bekend wordt.

Feiten en omstandigheden die van invloed zijn op de hoogte en/of het recht op uitkering dient de uitkeringsgerechtigde zelf te melden aan het uitvoeringsorgaan, op grond van de in de socialeverzekeringswetten geldende mededelingsverplichting. Aangezien zowel detentie als langdurig verblijf in het buitenland dergelijke relevante omstandigheden zijn, dient de uitkeringsgerechtigde het uitvoeringsorgaan op de hoogte te stellen van de detentie in het buitenland. De gedetineerden zullen er in ieder geval door de ambassade of het consulaat op gewezen worden dat zij hun detentie moeten melden bij het uitvoeringsorgaan. Desgewenst kan de ambassade of het consulaat hierbij een bemiddelende rol spelen. Het blijft echter een verantwoordelijkheid van de betrokkene. De uitkeringsinstanties kunnen er zelf bij periodieke controles achter komen

dat er sprake is van detentie in het buitenland. Indien bij een dergelijke controle zou blijken dat een persoon niet meer op het door hem opgegeven adres woont, kan dat aanleiding zijn voor nader onderzoek. De uitkeringsinstantie kan dan bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken navraag doen of er iets bekend is over deze persoon. Volgens artikel 36 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen zijn de lokale autoriteiten verplicht een ambassade of consulaat in kennis te stellen van het feit dat een van hun onderdanen is gearresteerd, indien de betrokkene hierom verzoekt. Hoewel dit per land kan verschillen worden de ambassades/consulaten meestal binnen enkele weken geïnformeerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het gevaar van dubbele bestraffing opdoemt, als het inroepen van consulaire hulp leidt tot het verlies van een uitkering. Tevens vragen zij zich af of verdragsrechtelijke verplichtingen hier een rol spelen.

Door de leden van de fractie van de PvdA wordt, meer in het algemeen gevraagd nog eens toe te lichten waarom, naar het oordeel van het kabinet, in de voorgestelde regeling geen sprake is van dubbele bestraffing.

In de memorie van toelichting is het kabinet uitvoerig ingegaan op het zogenaamde *ne bis in idem*-beginsel (Kamerstukken II 1997/98 26 063, nr. 3, blz. 20 en 21). Van dubbele bestraffing is in het door het kabinet voorgestelde systeem geen sprake, omdat de intrekking van de uitkering onafhankelijk van een rechterlijk vonnis plaatsvindt. Een reden voor het stopzetten van de uitkering is immers dat door de Staat tijdens het verblijf in een justitiële inrichting in de kosten voor levensonderhoud wordt voorzien.

Gelet op het vorenstaande, valt niet in te zien waarom het inroepen van consulaire hulp zou kunnen leiden tot dubbele bestraffing. Voor een nadere toelichting over de rol van de ambassades en consulaten zij verder verwezen naar de beantwoording van bovenstaande vragen. Verdragsrechtelijke verplichtingen spelen hier geen rol.

(Verdrag betreffende minimumnormen van sociale zekerheid, nr. 102)

De fracties van RPF en GPV vragen of een ANW-uitkering volgens IAO-Verdrag nr. 102 valt onder de bepaling van het uit te keren surplus.

De desbetreffende bepaling in IAO-Verdrag nr. 102 ziet op de uitkeringen waarop de Delen II tot en met X van het verdrag betrekking hebben. Deel X ziet op uitkeringen aan nabestaanden. De uitkeringen op grond van de ANW zijn dergelijke uitkeringen en vallen derhalve onder de bedoelde bepaling uit het verdrag.

5. Uitvoering en handhaving

De leden van de CDA-fractie vragen of er in voldoende mate is voorzien in een gegevensuitwisseling en in hoeverre de noodzakelijk gegevensuitwisseling problemen kan opleveren bij uitvoering van het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie tonen zich bezorgd over de uitvoering van het wetsvoorstel. Zij vragen zich af of de afstemmingen op schema liggen. De leden van de VVD-fractie vragen zich voorts af of er geen problemen met betrekking tot de uitvoering van het wetsvoorstel te verwachten zijn als het gaat om mensen die kortdurende vrijheidsstraffen moeten uitzitten. De leden van de CDA-fractie zijn nog geïnteresseerd in het evaluatieonderzoek inzake het CVCS.

Voor een rechtmatige uitvoering van het wetsvoorstel moeten de uitkeringsinstanties (de uvi's, de SVB en de GSD-en) kunnen vaststellen of

een persoon gedetineerd is. Hoewel de uitkeringsgerechtigden daartoe wel verplicht zijn, wordt niet verwacht dat zij deze informatie eigener beweging zullen verstrekken. Het is noodzakelijk dat er een externe bron is waaruit de instanties deze gegevens kunnen putten. Reeds in vroeg stadium zijn er dan ook afspraken gemaakt tussen de uitkeringsinstanties en het Ministerie van Justitie, dat een centraal register van gedetineerden beheert. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen is er voor gekozen om de gegevensuitwisseling met de uvi's zoveel mogelijk langs elektronische weg te laten verlopen. Het Lisv heeft de infrastructuur en de informatie-systemen hierop reeds aangepast. In verband met het ontbreken van een centrale verwijzingsindex en een sectoraal aanspreekpunt voor de GSD-en is elektronische gegevensuitwisseling met GSD-en op dit moment nog niet mogelijk. Deze voorzieningen worden momenteel in de gecombineerde pilots CVCS-Inlichtingenbureau ontwikkeld. Elektronische gegevensuitwisseling tussen het Ministerie van Justitie en GSD-en kan derhalve pas worden opgezet als deze pilots zijn afgerond. Naar verwachting zal de evaluatie van de pilots voor het eind van dit jaar beschikbaar zijn. Voor de korte termijn worden nu afspraken gemaakt tussen Justitie en SZW over de handmatige gegevensverstrekking aan GSD-en.

In het algemeen verlopen de voorbereidingen voor de invoering van dit wetsvoorstel naar behoren. Het kabinet wil dan ook de zorg van de VVD-fractie op dit punt wegnemen. De lijst met instanties, die direct bij de invoering van dit wetsvoorstel zijn betrokken, is te overzien. Zoals gezegd zijn het Lisv en de uvi's al klaar met de aanpassingen van de systemen voor de elektronische gegevensuitwisseling. Aan de kant van het Ministerie van Justitie moeten de voorbereidingen nog van start gaan, maar er wordt vanuit gegaan dat deze tijdig zullen worden afgerond. Er vindt momenteel overleg plaats tussen SZW en het Ministerie Justitie over de gegevensuitwisseling met GSD-en.

Het systeem van gegevensuitwisseling zal ook werken in het geval van kortdurende vrijheidsstraffen. Het Ministerie van Justitie zal bij de informatieverstrekking aan de uitkerende instanties geen onderscheid maken naar de duur van detentie. Ook bij korte vrijheidsstraffen zal de uitkerende instantie de uitkering (na één maand) moeten stopzetten. Als een persoon na afloop van zijn straf weer voor een uitkering in aanmerking komt, kan zijn uitkering weer worden heropend. Dit zal extra werk met zich mee brengen, maar gelet op de aard en de omvang van deze werkzaamheden wordt niet verwacht dat dit op uitvoerings-technische problemen zal stuiten.

De leden van de CDA-fractie hebben nog gevraagd of er advies is ingewonnen bij de Registratiekamer. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Om de gegevensuitwisseling tussen de uvi's en het Ministerie van Justitie mogelijk te maken voorziet het wetsvoorstel in een uitbreiding van relevante gegevensbepalingen in de OSV 1997. Daarnaast is het Besluit gebruik soft-nummer aangepast, zodat het Ministerie van Justitie het soft-nummer kan gebruiken ten behoeve van de gegevensuitwisseling met de sociale-zekerheidssector. De aanpassing van het Besluit gebruik soft-nummer is voor advies voorgelegd aan de Registratiekamer. De toelichting bij dit besluit bevat een beschrijving van het beoogde systeem van gegevensuitwisseling. De Registratiekamer heeft op 28 augustus 1997 geadviseerd (advies van 28 augustus 1997, nr. 97.A.623.1).

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat er onder een aanvaardbaar handhavingsrisico wordt verstaan. Tevens vragen deze leden zich af welke kosten en baten hier tegen elkaar worden afgewogen en wat het resultaat is van deze afweging.

Uit het bovenstaande blijkt al dat de handhavingsrisico's van dit wetsvoorstel zich concentreren rond de gedetineerden in het buitenland. Het kabinet heeft niet de keuze gemaakt om voor deze groep een waterdicht controlesysteem op te zetten. De kosten daarvan zouden niet opwegen tegen de mogelijke baten als gevolg van het stopzetten van socialezekerheids-uitkeringen. Naar schatting zitten er circa 1600 Nederlanders in het buitenland in de cel. Het is niet bekend welk deel hiervan een uitkering ontvangt, maar het is wel duidelijk dat het om een groep gaat van beperkte omvang. Dit betekent uiteraard niet dat handhaving van het onderhavige wetsvoorstel in het geval van detentie in het buitenland in het geheel niet mogelijk is. Zoals gezegd, kunnen de uitkeringsinstanties op verschillende manieren achter een geval van detentie in het buitenland komen. Dit vormt echter geen waterdicht systeem en zal nimmer alle handhavingsrisico's kunnen wegnemen. Als de instanties echter alles doen wat in hun vermogen ligt en wat in redelijkheid van ze verwacht mag worden om de rechtmatigheid van de uitkeringen te controleren, gaat het kabinet ervan uit deze risico's tot aanvaardbare proporties zullen worden teruggebracht.

De leden van de CDA-fractie vragen welke regels de positie van de gedetineerde ambtenaar, respectievelijk de gedetineerde ex-ambtenaar bepalen. Voorts vragen deze leden zich af of het onderhavige wetsvoorstel ook betrekking heeft op deze groep gedetineerden, en zo neen, welke regels er dan wel gelden.

De rechtspositie van de (rijks)ambtenaar die gedetineerd raakt, staat omschreven in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: het ARAR). De ambtenaar is van rechtswege in zijn ambt geschorst, wanneer hij krachtens wettelijke maatregel van zijn vrijheid is beroofd, tenzij de vrijheidsbeneming het gevolg is van een maatregel genomen in het belang van de volksgezondheid. Tijdens de schorsing kan de bezoldiging voor één derde gedeelte worden ingehouden; na verloop van zes weken kan een verdere inhouding, ook van het volle bedrag der bezoldiging, plaatsvinden.

Het ambtenarenrecht kent een zogeheten gesloten ontslagsysteem. Dit betekent dat de gronden waarop de ambtenaar kan worden ontslagen uitsluitend in het ARAR staan vermeld. Naast ontslag als disciplinaire maatregel kan de ambtenaar worden ontslagen op grond van het onherroepelijk worden van de veroordeling tot een vrijheidsstraf wegens het begaan van een misdrijf. Aangezien het hier om een bevoegdheid gaat en niet om een wettelijke verplichting is het daadwerkelijke ontslag afhankelijk van het door de organisatie gevoerde personeelsbeleid. Volgt ontslag dan vervalt uiteraard ook de verplichting tot doorbetaling van het loon.

Als ingezetene in Nederland is de ambtenaar tevens verzekerd voor de Algemene nabestaandenwet en kan de nabestaande/ambtenaar recht hebben op een uitkering op grond van de ANW. Tevens wordt de ambtenaar als gevolg van de Wet OOW (Wet overheids-personeel onder de werknemersverzekeringen) binnenkort (voorzien is op 1 januari 2001) onder de ZW en de WW geschaard. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel zowel de ANW als de WAO bestrijkt verliest de gedetineerde ambtenaar zijn eventuele nabestaandenuitkering dan wel zijn eventuele arbeidsongeschiktheidsuitkering.

In welke mate de ambtenaar zijn loon tijdens ziekte krijgt doorbetaald is afhankelijk van de op hem van toepassing zijnde rechtspositionele regeling. Als «basisvoorziening» bestaat voor hem de regeling dat «bij verhindering wegens ziekte om zijn dienst te verrichten of zijn ambt te vervullen gedurende een tijdvak van tweeënvijftig weken aanspraak

bestaat op 70% van de bezoldiging als bedoeld in de zin van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 dan wel van hetgeen daarmee overeenkomt, voor zover deze bezoldiging niet meer bedraagt dan hetgeen overeenkomt met het maximum dagloon, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering» (artikel XV van de Wet terugdringing ziekteverzuim). Of de gedetineerde ambtenaar zijn loon tijdens ziekte krijgt doorbetaald is afhankelijk van het bevoegde gezag (dit is het tot aanstelling bevoegd gezag of, indien de aanstelling bij koninklijk besluit geschiedt, de minister) waaronder deze ambtenaar valt. Zolang de ambtenaar nog niet ontslagen is blijft het bevoegd gezag verplicht de zieke ambtenaar het loon door te betalen. Besluit het bevoegde gezag de zieke ambtenaar als gevolg van de detentie te ontslaan, dan vervalt de verplichting het loon door te betalen.

In het Rijkswachtgeldbesluit bestaat de mogelijkheid het recht op wachtgeld geheel of gedeeltelijk te laten vervallen indien de betrokkene zich zodanig gedraagt, dat hij, ware hij in dienst gebleven zou zijn ontslagen. In het geval dat een wachtgelder gedetineerd raakt wordt overgegaan tot het daadwerkelijk vervallen verklaren van het wachtgeld. De ambtenaar die voorheen recht had op wachtgeld krijgt met ingang van 1 januari 2001 in verband met de inwerkingtreding van een volgende fase van de Wet OOW een loongerelateerde uitkering of een vervolguitkering op grond van de WW. Valt de gedetineerde ambtenaar op dit moment dan weliswaar nog niet volledig onder het onderhavige wetsvoorstel, vanaf 2001 zal dit mede als gevolg van de OOW-operatie wel het geval zijn.

Onder verwijzing naar het commentaar van het Lisv, vragen de leden van de fractie van het CDA zich af of de uitsluiting van het recht niet ten detrimente gaat van de mogelijkheden van de reïntegratie in het arbeidsproces.

In de memorie van toelichting (p. 23–23) is – mede naar aanleiding van het commentaar van het Lisv – toegelicht dat nu er gedurende detentie geen recht op uitkering bestaat, er evenmin verplichtingen gelden. De omstandigheid dat geen uitkeringsrecht bestaat leidt er immers toe dat de banden met de uvi als het ware zijn doorgeknipt. Gedurende de detentie zullen er bijgevolg evenmin reïntegratie-activiteiten ontplooid worden. Bedacht dient te worden dat het doel van reïntegratie-activiteiten feitelijke reïntegratie is. Tijdens detentie is feitelijke reïntegratie echter onmogelijk, omdat de detentie zelve de deelname aan het arbeidsproces verhindert. Pas wanneer de detentie is geëindigd, is deelname aan het arbeidsproces weer een reële mogelijkheid. Als de betrokkene weer op vrije voeten is, zal de uitkering heropend kunnen worden en zullen de reïntegratie-activiteiten weer opgestart kunnen worden. Dat is anders wanneer de gedetineerde in het kader van de detentiefasering, wordt geplaatst in een penitentiaal programma. Dan kan de gedetineerde wél deelnemen aan het arbeidsproces en vallen de reïntegratiedoelstellingen van het gevangeniswezen samen met die van de uitvoeringsorganisaties.

De leden van de fractie van het CDA verwachten dat de algemene maatregel van bestuur – op grond waarvan in bijzondere gevallen toch recht kan bestaan op een uitkering indien betrokkene rechtens zijn vrijheid is ontnomen – via een voorhangprocedure bekend zal worden gemaakt.

In het wetsvoorstel is niet voorzien in formele betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur (amvb). Het wetsvoorstel zelf geeft reeds duidelijk aan in welke gevallen de uitkering alsnog toegekend dan wel heropend wordt. Het kabinet heeft geen bijzondere redenen gezien om het parlement bij de totstandkoming

hiervan te betrekken. Ten aanzien van voorhangprocedures geldt immers dat in de wet geen formele betrokkenheid van het parlement geregeld wordt bij gedelegeerde regelgeving, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan (zie: Aanwijzingen voor de regelgeving, in casu aanwijzing nr. 35).

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd of de personen die met proefverlof mogen voor een paar dagen uitkering krijgen en dan weer niet.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat proefverlof uitsluitend bij TBS-gestelden mogelijk is. Tijdens het proefverlof verblijft de TBS-gestelde niet meer in de TBS-inrichting maar verblijft hij/zij vrij in de maatschappij. Het gevangeniswezen kent geen proefverlof, maar wel kortdurend (bijvoorbeeld weekend)verlof.

Met het oog op hun resocialisatie verblijven TBS-gestelden met proefverlof, alsook gedetineerden die deelnemen aan een penitentiair programma, buiten de inrichting. Deze personen vallen onder de uitzonderingscategorie die bij algemene maatregel van bestuur zal worden aangewezen. De door de leden veronderstelde situatie waarin voor enkele dagen een uitkering wordt verstrekt doet zich dus niet voor in de situatie van proefverlof.

Bij verlofvormen waarbij het verblijf in de justitiële inrichting slechts voor enkele dagen wordt onderbroken (bijvoorbeeld in het geval van weekendverlof), komen eventuele kosten die tijdens dit verlof worden gemaakt voor rekening van de gedetineerde zelf, dan wel voorziet het Ministerie van Justitie in reis- en verblijfskosten. In die situatie kan de betrokkene geen aanspraak maken op een socialezekerheidsuitkering.

6. Overgangsrecht

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel onmiddellijke werking heeft; eerbiedigende werking zou de voorkeur van deze leden hebben gehad.

Ten aanzien van de overwegingen die ten grondslag liggen aan het overgangsrecht bij dit wetsvoorstel kan het volgende worden opgemerkt. Bij elke wijziging van de wet wordt overwogen of overgangsbepalingen noodzakelijk zijn. In de afweging tussen het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, heeft het kabinet in casu het gelijkheidsbeginsel zwaarder laten wegen. Het kabinet vindt dat voorkomen moet worden dat langere tijd twee verschillende regelingen naast elkaar blijven bestaan. Het kabinet vindt het niet te rechtvaardigen dat de ene uitkeringsgerechtigde die bij de inwerkingtreding «toevallig» al gedetineerd was, zijn uitkering zou behouden, terwijl de uitkeringsgerechtigde die na de inwerkingtreding gedetineerd raakt, zijn uitkering verliest. Deze gevallen dienen, naar het oordeel van het kabinet gelijk behandeld te worden. Tevens verdient nog opmerking dat op dit moment een notitie wordt voorbereid inzake het overgangsrecht bij het wijzigen van sociale-verzekeringswetten. Een dezer dagen zal de eerder gedane toezegging aan uw Kamer, die herhaald is bij de behandeling van de Wet beperking export uitkeringen, aangeboden kunnen worden aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer.