

Vergaderjaar 1998–1999

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)**

Nr. 5

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 januari 1999

**Inhoudsopgave**

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>	2.7.3.	Gegevensuitwisseling	19
1.1.	Algemeen	3	2.8.	Uitstralingseffecten	20
			2.8.1.	Bijstandsverlening	20
<b>2.</b>	<b>Uitsluiting van het recht op socialeverzekeringsuitkering bij detentie</b>	<b>4</b>	2.8.2.	Schuldsanering	22
2.1.	Rechtsgrondslag	4	2.8.3.	Detentie in het buitenland	23
2.2.	Reikwijdte van de regeling	6	2.8.4.	Halfwezenuitkering	23
2.3.	Vormgeving van de regeling; alternatieven	8	2.8.5.	IAO-Verdragen	24
2.4.	Uitsluitingscriterium «rechtens zijn vrijheid ontnomen»	10	2.9.	Ziektefondsverzekering	25
2.4.1.	Bopz	10	2.10.	Internationale aspecten	25
2.4.2.	TBS	11	2.11.	Financiële aspecten	26
2.4.3.	Voorlopige hechtenis	12	<b>3.</b>	<b>Het openstellen van socialezekerheidsregelingen voor personen die rechtens hun vrijheid is ontnomen in die gevallen waarin de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel buiten een penitentiare inrichting plaatsvindt</b>	<b>27</b>
2.4.4.	Detentie in het buitenland	14	3.1.	Het buiten toepassing laten van de uitsluitingsgrond	27
2.5.	Toekenning en heropening van de uitkering na einde detentie	15	3.2.	Financiële aspecten	29
2.6.	Ingangsdatum en overgangsrecht	15	<b>4.</b>	<b>Artikelsgewijze opmerkingen</b>	<b>29</b>
2.6.1.	Onmiddellijke werking	15			
2.6.2.	Beëindiging na een maand	17			
2.7.	Handhaving	18			
2.7.1.	Mededelingsverplichting	18			
2.7.2.	Handhaving ten aanzien van in het buitenland gedetineerden	18			

## 1. Inleiding

Met waardering heeft het kabinet kennisgenomen van de bijdragen van de verschillende fracties aan het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. Het eerste oordeel van uw Kamer zou het kabinet willen kenschetsen als positief. Positief, omdat de meeste fracties met de voornaamste overweging van het kabinet voor dit wetsvoorstel kunnen instemmen.

Zo geven de leden van de fractie van de VVD hun steun aan het wetsvoorstel. De belangrijkste reden hiervoor is dat het naar hun mening absoluut onaanvaardbaar is dat uitkeringsgerechtigden bij detentie hun inkomen behouden terwijl daarentegen loontrekkenden hun inkomen bij detentie verliezen.

De leden van de fracties van de PvdA en de SGP stemmen op hoofdlijnen in met het wetsvoorstel. Ook de leden van de fractie van het CDA ondersteunen het doel van het wetsvoorstel nadrukkelijk. De leden van de fractie van D66 hebben eveneens met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Naar de mening van de leden van de fracties van de RPF en het GPV ligt aan het voornemen om personen die rechtens van hun vrijheid zijn beroofd hun socialeverzekeringsrecht te ontnemen, een redelijke onderbouwing ten grondslag.

De leden van de fractie van de VVD delen de overweging van de regering dat het zeer ongewenst is dat gedetineerden tijdens hun detentie socialeverzekeringsuitkeringen blijven ontvangen terwijl de Staat voorziet in hun levensonderhoud. Naast de nuanceringen die de regering aanbrengt ten aanzien van de verzekeringsgedachte bij de sociale verzekeringen, vinden deze leden het verstrekken van uitkeringen aan gedetineerden sociaal onwenselijk en delen zij de conclusie van de Interdepartementale werkgroep uitkering en detentie dat de maatschappelijke onaanvaardbaarheid kan prevaleren boven de verzekeringsgedachte. Ook de leden van de fractie van het CDA beschouwen het onwenselijk dat gedetineerden uitkeringen krachtens de sociale verzekeringen blijven ontvangen, terwijl de Staat in hun levensonderhoud voorziet. De leden van de fractie van D66 ondersteunen de opvatting van de regering dat tijdens vrijheidsbeneming in het levensonderhoud wordt voorzien door de Staat. Door het blijven ontvangen van een uitkering, aldus deze leden, komen gedetineerden in een gunstiger financiële positie te verkeren dan anderen, zowel loontrekkenden als niet gedetineerde uitkeringsgerechtigden. Zij onderschrijven dat dit door veel burgers als onrechtvaardig wordt beschouwd. Daarnaast ondersteunen deze leden de stroomlijning van verschillen die in de diverse wetten bestaan over het al dan niet ontvangen van een uitkering tijdens vrijheidsbeneming.

De leden van de fractie van de SGP steunen het oordeel van de regering dat alleen al vanwege het feit dat in de kosten van het levensonderhoud van gedetineerden wordt voorzien door de Staat, een voldoende op zichzelf staande reden is om in die gevallen een lopende uitkering te beëindigen dan wel een tijdens de detentie ontstane uitkering niet tot uitkering te brengen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met terughoudendheid kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij delen niet de mening dat het principieel onjuist is dat personen een uitkering krachtens de sociale verzekeringen ontvangen en tegelijkertijd kost en inwoning ontvangen ten laste van de Staat. Ook de leden van de fractie van de SP hebben hun twijfels geuit bij het wetsvoorstel.

In het navolgende zal, mede namens de Minister van Justitie, op de door de leden van de diverse fracties gestelde vragen worden ingegaan. Daar, waar de vragen van verscheidene fracties duidelijk in elkaars verlengde

liggen is de vrijheid genomen om af te wijken van de volgorde zoals deze in het verslag in acht is genomen.

### 1.1. Algemeen

De leden van de fractie van de VVD vragen of het bekend is in hoeveel gevallen gedetineerden een aanzienlijk vermogen hebben opgebouwd met een collectief gefinancierde uitkering. Ook de leden van de fractie van de SP zouden hieromtrent graag meer informatie ontvangen en vragen zich af waarop de regering de stelling baseert dat het ontvangen van uitkering maatschappelijk ongewenst is. Ook de leden van de fracties van RPF en GPV verzoeken aan te geven op grond van welke overwegingen afstand wordt genomen van de verzekeringsgedachte.

Uit onderzoek naar socialezekerheidsrechten bij een aantal penitentiaire inrichtingen blijkt dat ongeveer 11% van de gedetineerden een uitkering geniet die bij detentie blijft doorlopen. De gemiddelde uitkering bedraagt f 30 000,- bruto per jaar (netto f 20 000,- per jaar). De groep die onder de werkingssfeer van het onderhavige wetsvoorstel valt, beslaat ongeveer 1700 gedetineerden op jaarbasis. Wat een gedetineerde aan vermogen kan opbouwen hangt af de detentieduur. Bij een detentie van 1 jaar bedraagt dit dus f 20 000,-. Hierbij komt nog een aantal van 150 ter beschikking gestelden die in het eerste jaar van opname in een TBS-inrichting geen eigen bijdrage AWBZ hoeft te betalen. Het is niet bekend in hoeveel gevallen door gedetineerden ook daadwerkelijk een vermogen is opgebouwd. In het verleden is namelijk op geen enkele wijze systematisch geregistreerd wat de uitkeringspositie van gedetineerden was. Noch voor het recht op uitkering, noch voor de detentie was dit gegeven immers van belang. Dat betekent echter niet, zoals de leden van de fractie van de SP suggereren dat er geen maatschappelijk probleem zou zijn. Iedere verstrekking van publiek gefinancierde uitkeringen dient, wil het draagvlak van de sociale zekerheid in stand blijven, te geschieden in overeenstemming met algemeen aanvaarde normen. Dat wil zeggen: de uitkeringen dienen ten goede te komen aan personen die dat nodig hebben, die tegen hun wil en buiten hun schuld in een situatie zijn geraakt dat zij afhankelijk zijn van een uitkering voor hun inkomensvoorziening. Bij gedetineerden is van een afhankelijkheid voor hun inkomensvoorziening geen sprake, aangezien zij door de Staat worden onderhouden. Vanuit die optiek bezien is het derhalve ongewenst om tijdens detentie uitkering te verstrekken. Dat is geen goede besteding van de premies.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het al dan niet verstrekken van socialezekerheidsuitkeringen bij detentie in andere landen van de EU is geregeld. Indien sprake is van beëindiging van uitkering tijdens detentie, in hoeverre omvat een dergelijke regeling de afzonderlijke socialezekerheidsregelingen in die landen, zo vragen deze leden.

Het beeld binnen de Europese Unie is uitermate gevarieerd. In sommige landen vervalt het recht op uitkering geheel, zoals in het Verenigd Koninkrijk en – bij lange straffen – Luxemburg. Finland en Oostenrijk schorsen de uitkering.

Denemarken blijft de uitkering betalen, maar int een eigen bijdrage van de gedetineerde. Italië betaalt de uitkering door. Op dit punt is internationaal gezien geen eenduidige lijn te trekken. Zowel de systemen van sociale zekerheid als die van detentie verschillen daarvoor ook teveel van elkaar.

Het is de leden van de fractie van het CDA opgevallen dat de kritiek van de Raad van State met betrekking tot dit wetsvoorstel niet op alle punten is weerlegd, en vragen terzake om een nadere onderbouwing.

Wij willen er op wijzen dat de kritiek van de Raad van State op het wetsvoorstel en het preadvies van de Raad met betrekking tot deze materie in het algemeen op hoofdlijnen is gevolgd. Ook overigens hebben de adviezen van de Raad van State grote invloed gehad op de totstandkoming van het wetsvoorstel, zoals dit thans voorligt. Op alle wezenlijke onderdelen van de advisering van de Raad van State is in de memorie van toelichting uitgebreid ingegaan, met daarbij tevens een onderbouwing van de redenen voor bepaalde afwijkingen daarvan.

De leden van de fractie van D66 wijzen op het commentaar van de Reclassering Nederland, dat voorwaardenscheppende onderdelen van reclasseringsplannen voor nog niet veroordeelden, kort- en langgestraften door het vervallen van de uitkering in de toekomst moeilijker vormgegeven kunnen worden.

De Reclassering Nederland is van oordeel dat zorg voor materiële omstandigheden bij aanvang en einde van (voorlopige) detentie deels de kans van slagen van andere onderdelen van plannen van aanpak bepaalt. Het is juist met het oog daarop dat in de verschillende wetten is aangegeven dat bij deelname aan vormen van detentie waarbij de persoon buiten een justitiële inrichting verblijft, de uitkering weer kan herleven. Bovendien kan het feit dat de uitkering eerst na één maand vervalt ook een oplossing bieden, bij de voorwaarden die in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis worden gesteld. Voor de overige gevallen en de praktische aspecten die aan het onderhavige wetsvoorstel verbonden zijn, zal nog nader overleg plaatsvinden tussen de Reclassering Nederland en de uitvoeringsinstanties van de sociale verzekeringen en de bijstand. De aspecten die de Reclassering Nederland in haar brief aan de orde stelt zullen daarbij worden betrokken.

De leden van de fractie van GroenLinks vergelijken de sociale verzekeringen met particuliere risicoverzekeringen en stellen dat als het niet onjuist is dat gedetineerden tijdens hun detentie een uitkering kunnen ontvangen krachtens een particuliere risicoverzekering, dit ook zou moeten gelden voor sociale risicoverzekeringen.

Die redenering kunnen wij in dit verband niet onderschrijven. Het karakter van de sociale verzekeringen valt niet zonder meer gelijk te stellen met het karakter van de particuliere verzekeringen. Het collectieve karakter van de sociale verzekeringen maakt dat ook andere belangen dan puur verzekeringstechnische overwegingen kunnen prevaleren. In de memorie van toelichting zijn wij hier reeds uitgebreid op ingegaan. In dit verband willen wij nog opmerken dat wie een particuliere verzekering afsluit daarbij kan kiezen uit een ruim aanbod van verzekeringen, alle met hun eigen vorm van premiebetaling en uitkeringsvoorwaarden. Bij de verplichte sociale verzekering heeft de burger die keuze niet, en dienen er dus hogere eisen te worden gesteld aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de uitkeringsvoorwaarden. De burger heeft er recht op dat met de door hem betaalde premies zo zorgvuldig mogelijk wordt omgegaan. Het is mede tegen die achtergrond dat wij er voor gekozen hebben geen uitkering meer te verstrekken voorzolang in de kosten van het levensonderhoud door de Staat wordt voorzien.

## **2. Uitsluiting van het recht op socialeverzekering uitkering bij detentie**

### *2.1. Rechtsgrondslag*

In relatie tot de opvatting van de Raad van State dat het verzekeringskarakter van de diverse uitkeringen uitsluiting wegens detentie bemoeilijkt

en dat het aanmerken van detentie als primaire oorzaak derhalve moet worden afgeraden, vragen de leden van de fracties van het CDA en D66 om een nadere onderbouwing voor de keuze van de regering voor het kiezen van het uitsluitingscriterium «rechtens zijn vrijheid is ontnomen». De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of met de keuze voor een uitsluitingsgrond als rechtsgrond voor het niet-uitbetalen van uitkering recht wordt gedaan aan het advies van de Raad van State. De Raad lijkt met de keuze voor het uitsluiten van het verzekerd risico de keuze tussen weigerings- en uitsluitingsgrond te hebben willen omzeilen. Zij wijzen in dit verband op mogelijke procesrisico's, waarop de SVB in zijn commentaar op dit wetsvoorstel doelt. De leden van de fractie van D66 wijzen er op dat in het kader van de Koppelingswet wel is gekozen om bepaalde groepen niet tot de kring van verzekerden toe te laten.

In zijn preadvies heeft de Raad van State aangegeven dat er geen keuze tussen een uitsluitingsgrond of weigeringsgrond gemaakt hoeft te worden, indien de gedetineerden van het verzekerd risico worden uitgesloten. In zijn alternatieve benadering heeft de Raad er voor gekozen om de periode van detentie uit te sluiten als verzekerd risico via het niet-verzekerd laten zijn van de gedetineerde (de verzekeringsplicht). Blijkens zijn advies beoogt de Raad hiermee dat personen voor perioden van vrijheidsontneming niet verzekerd zijn tegen inkomensderving ten gevolge van bepaalde risico's. Via een uitsluitingsgrond wordt dit doel bereikt. Door een uitsluitingsgrond wordt bereikt dat de periode van vrijheidsontneming niet tot het verzekerd risico behoort. De keuze voor een uitsluitingsgrond is dan ook in overeenstemming met het door de Raad van State beoogde doel.

Het voorstel van de Raad van State om de gedetineerde uit te sluiten van de verzekeringsplicht, is niet gevolgd aangezien dit er niet toe leidt dat een recht op uitkering tijdens detentie wordt beëindigd. Thans is het bijvoorbeeld ook al zo dat gedetineerden die vóór hun detentie als werknemer werkzaam waren, tijdens detentie niet verzekerd zijn; hetzij (als zij zijn ontslagen) omdat zij geen werknemer meer zijn, hetzij (als het dienstverband wel doorloopt) omdat zij op grond van artikel 6, tweede lid, van de WAO niet verzekerd zijn (er is feitelijk geen loon of arbeid).

Personen die bijvoorbeeld een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen zijn in het algemeen niet verzekerd, vanuit de gedachte dat men niet verzekerd kan zijn tegen een risico dat al is ingetreden. Indien men zou trachten gedetineerden uit te sluiten via de verzekeringsplicht heeft dat dus niet in alle gevallen het gewenste effect.

Tevens zij er op gewezen dat de Raad van State in zijn preadvies heeft opgemerkt dat, indien de keuze van de Raad niet zou worden gevolgd, de keuze voor een uitsluitingsgrond voor de hand ligt, hetgeen bovendien goed zou aansluiten bij de uitsluitingsgrond in de WW en de sociale voorzieningen. Bovendien heeft in de praktijk de uitsluitingsgrond in de WW altijd voldaan; procesrisico's zien wij dan ook niet.

Wat betreft de vergelijking die de leden van de fractie van D66 maken met de Koppelingswet, waarbij bepaalde groepen niet tot de verzekering worden toegelaten, willen wij opmerken dat het hier een wezenlijk andere situatie betreft. Bij gedetineerden gaat het om personen die voor hun detentie normaal verzekerd waren, waarvan op voorhand ook niet bekend is dat zij gedetineerd zullen raken en die na detentie ook weer tot de verzekering kunnen worden toegelaten. In het kader van de Koppelingswet betreft het personen waarvan wij het ten principale ongewenst achten dat zij tot de verzekering worden toegelaten.

Het ligt naar mening van de fractie van de SP voor de hand dat detentie tot stopzetting van een uitkering leidt, respectievelijk tot het niet toekennen van een recht op uitkering op grond van de WW en de Abw. Dit

omdat betrokkene niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. De SP vraagt zich af of dit ook automatisch geldt voor een IOAW- of IOAZ-uitkering, aangezien daar sprake kan zijn van arbeidsongeschiktheid, en dan eenzelfde situatie aan de orde is als in de WAO.

Zowel de IOAW als de IOAZ kennen eigenstandig geen recht toe op een uitkering aan de werkloze werknemer respectievelijk de gewezen zelfstandige, die rechtens zijn vrijheid is ontnomen. Het doet er in deze gevallen dus niet toe of iemand arbeidsongeschikt is.

De leden van de fractie van de SP vragen of de keuze voor uitsluiting juridisch wel houdbaar is. Liggen opschorting en herleving van de uitkering niet meer voor de hand, zo vragen deze leden. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen in dit verband of eventuele aantasting van de uniformiteit van het systeem de belangrijkste reden is geweest om niet te kiezen voor een weigeringsgrond.

Voor wat betreft de juridische houdbaarheid van de keuze voor uitsluiting van het recht op uitkering hebben wij, zoals hiervoor reeds aangegeven, geen twijfels. Op zich zou het ook mogelijk zijn geweest te kiezen voor een weigeringsgrond (opschorting dus), doch wij willen er op wijzen dat ook de Raad van State stelt (zie ook pagina 10 van de memorie van toelichting) dat de keuze voor een uitsluitingsgrond voor de hand ligt. Met een uitsluitingsgrond wordt ook aangesloten bij de wetten (WW, Abw, IOAW en IOAZ) waarin reeds een uitsluitingsgrond geldt ten aanzien van vrijheidsontneming. De juridische houdbaarheid van uitsluitingsgronden is in genoemde wetten nooit omstreden geweest. Overigens, zowel bij uitsluiting als bij opschorting herleeft het recht op uitkering van betrokkene na afloop van de detentie, mits hij nog aan de voorwaarden voor het recht voldoet. Op dat punt bestaat er dus geen verschil tussen beide opties.

## *2.2. Reikwijdte van de regeling*

De leden van vrijwel alle fracties stellen vragen over het feit dat dit wetsvoorstel wel betrekking heeft op de ANW, en niet op de AOW, en vragen of de regering nader op dit verschil wil ingaan.

De reden voor dit verschil is gelegen in het verschil in uitkeringskarakter tussen beide wetten. Dit verschil in karakter, en de diverse gevolgen die daaruit voortvloeien, leiden tot de conclusie dat een regeling voor de AOW in dit wetsvoorstel niet op haar plaats is. Desalniettemin is het juist, zoals sommige leden stellen, dat een gedetineerde AOW'er in zijn onderhoud wordt voorzien door de Staat. Voor zijn levensonderhoud is het ouderdomspensioen inderdaad niet nodig, zodat het ouderdomspensioen tijdens detentie, gegeven het feit dat het wetsvoorstel geen betrekking heeft op de AOW, tot vermogensvorming kan leiden. Dat toch een uitzondering wordt gemaakt voor de AOW heeft de volgende redenen.

AOW en ANW zijn beide volksverzekeringen. Daaruit vloeit voort dat zij op een aantal aspecten dezelfde kenmerken hebben. Zo is de kring van verzekerden voor beide wetten gelijk, en worden beide wetten gefinancierd door premies. Aan de andere kant zijn er grote verschillen tussen beide uitkeringswetten. Het ouderdomspensioen is onafhankelijk van het inkomen van de AOW-gerechtigde. De nabestaandenuitkering is echter wel afhankelijk van het inkomen van de nabestaande. Daardoor wordt de nabestaandenuitkering gekort als de nabestaande inkomen uit of in verband met arbeid heeft. Indien tijdens de detentie de nabestaandenuitkering zou doorlopen, zou dat het ongewenste gevolg hebben dat – indien de nabestaande een wegens inkomen gekorte nabestaanden-

uitkering had – de nabestaandenuitkering hoger zou worden door het wegvallen van het andere inkomen. Het ouderdomspensioen kan daarentegen gecombineerd worden met alle soorten inkomens en vermogen, en bij het verstrekken van het ouderdomspensioen wordt geen onderscheid gemaakt tussen werkenden en niet-werkenden. Daarnaast is de AOW een opbouwverzekering. Indien iemand onverzekerde jaren heeft, ontvangt hij na zijn 65e een gekorte uitkering. In vergelijking met andere socialeverzekeringswetten, gaat de AOW bovendien meer in de richting van een pensioen. Ook aanvullende pensioenen zullen in de regel doorlopen bij detentie. Tot slot is van belang dat de AOW veel algemener van aard is: alle verzekerden zullen bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd een ouderdomspensioen ontvangen. Bij de ANW moet men aan meer uitkeringsvoorwaarden voldoen; men moet namelijk behoren tot een groep personen waarvan niet verwacht wordt dat zij zelf door arbeid in hun onderhoud voorzien. Het meer generieke karakter van de AOW leidt ook tot de conclusie dat een uitzondering in dit wetsvoorstel geboden is.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen, in verband met de verschillende gevolgen van dit wetsvoorstel voor AOW en ANW, of het maken van een uitzondering voor de AOW geen ongerechtvaardigd onderscheid oplevert in de zin van artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Gelet op het bijzondere karakter van de AOW alsmede de hiervoor beschreven verschillen, meent het kabinet dat de AOW-gerechtigde en de ANW-gerechtigde niet als gelijke gevallen kunnen worden aangemerkt. De reden waarom recht op uitkering bestaat is wezenlijk anders. Zou toch moeten worden uitgegaan van gelijke gevallen, dan is het kabinet van oordeel dat het verschil in behandeling is gebaseerd op redelijke en objectieve criteria zoals die hiervoor uiteen zijn gezet. Naar het oordeel van het kabinet is van een verboden discriminatie in de zin van artikel 26 IVBPR dan ook geen sprake.

De leden van de fractie van de SGP stellen met betrekking tot de voorgestelde regeling in de AOW nog ten principale de vraag of de regering niet teveel nadruk legt op het loondervingsprincipe, of dat niet veeleer in ogenschouw moet worden genomen dat tijdens detentie in beginsel geen enkele uitkering direct noodzakelijk is.

De leden van de fractie van de SGP wijzen er terecht op dat afhankelijk van de keuze voor de motivering voor de uitsluiting van het recht op uitkering, het resultaat daarvan leidt tot het al dan niet ontzeggen van het recht op ouderdomspensioen tijdens detentie. Het kabinet heeft daarbij als uitgangspunt gekozen voor het loondervingsprincipe: uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 behoren in principe tot de beroepsbevolking. Ongeacht welke uitkering zij ontvangen hebben, zijn er ook kansen op reïntegratie naar betaalde arbeid, en wordt van hen ook verlangd dat zij er naar streven weer zelfstandig in hun onderhoud te voorzien. Kortom, zij staan per definitie dicht bij het arbeidsproces. Daarmee is niet gezegd dat personen ouder dan 65 jaar buiten het arbeidsproces zouden moeten staan, doch er is met de AOW nu eenmaal uitdrukkelijk voor gekozen hen niet te verplichten daarin te participeren. De AOW kent dan ook geen elementen die aansturen op een band met de arbeidsmarkt, er wordt in principe aan alle boven 65-jarigen verstrekt onafhankelijk van vermogen, inkomsten en bijverdiensten. Vanuit die optiek bezien is ook verblijf in een penitentiaire inrichting irrelevant. Het is vanuit die optiek dat wij besloten hebben de AOW niet onder de werkings sfeer van dit wetsvoorstel te brengen.

De leden van de fractie van het CDA vragen om een beschrijving van de praktijk omtrent de oude Wet sociale verzekeringen gedetineerden.

Op basis van de socialeverzekeringswetten heeft een gedetineerde die tijdens de arbeid in detentie blijvend (partieel) letsel oploopt geen recht op een uitkering. Onder de Wet Sociale verzekering gedetineerden zijn gedetineerden voor de door hen tijdens detentie verrichte werkzaamheden verzekerd voor arbeidsongeschiktheid. In een aantal, individueel beoordeelde, gevallen heeft het Rijk ter zake een eenmalige vergoeding toegekend.

### *2.3. Vormgeving van de regeling; alternatieven*

De leden van de fractie van de PvdA, de SP en vragen of de regering ook de optie van het heffen van een eigen bijdrage van gedetineerden met inkomen heeft overwogen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het niet meer voor de hand had gelegen om aansluiting te zoeken bij de eigenbijdrageregeling AWBZ.

In 1993 en 1994 is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om een eind te maken aan de ongewenst geachte situatie dat uitkeringen aan gedetineerden worden verstrekt met het doel hen in staat te stellen in de kosten van levensonderhoud te voorzien (kost en inwoning) terwijl de Staat reeds in dit onderhoud voorziet. Medio 1995 heeft de toenmalige Minister van Justitie (naar aanleiding van vragen van het lid Soutendijk-van Apeldoorn, Kamervragen II, 1995/96, nr. 1605) de Tweede Kamer schriftelijk toegelicht waarom het idee van het heffen van een eigen bijdrage niet moet worden doorgezet en geopteerd moet worden voor de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde hoofdgedachte (brief van 21 april 1995 met kenmerk 487 193/95/DJI, Handelingen TK 1994/95, nr. 706). Het kabinet kan zich in de gegeven motivering vinden en maakt die tot de hare. De relevante passage luidde als volgt: «De oplossing van mijn ambtsvoorganger bestond, kort gezegd, uit het invoeren van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De situatie gedurende de detentie was maatgevend voor de draagkracht. Voor het bepalen van die situatie diende een inkomensonderzoek te worden uitgevoerd bestaande uit uitwisseling van gegevens met de uitkeringsorganen van de sociale zekerheid en de inspectie van de belastingdienst. Naast een gedegen regeling voor de vaststelling van de draagkracht zal ook voorzien moeten zijn in een deugdelijk stelsel van invordering van de bijdrage door het leggen van beslag. Het is immers niet te verwachten dat het incasseren van de eigen bijdrage zonder problemen zal verlopen. Ik heb niet de verwachting dat veel gedetineerden aan een eerste verzoek tot betaling van een bijdrage voor de kosten van de detentie zullen voldoen. Tenslotte gaat het bij de aanslag voor en de invordering van een eigen bijdrage om de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten van de (gewezen) gedetineerde, en vereist artikel 6 EVRM dat voor de bijdrageplichtige een beroep op de rechter wordt opengesteld. Het wil mij voorkomen dat het gewenst eindresultaat op een minder gecompliceerde en tijdrovende manier kan worden bereikt door uitkeringen aan gedetineerden zoveel mogelijk te laten stoppen in geval van vrijheidsbeneming.»

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of het bekend is of andere landen een eigen bijdrageregeling kennen.

Voorzover is na te gaan wordt slechts in Denemarken een vorm van een eigen bijdrage in de kosten in verband met detentie toegepast. Kennelijk is het een algemeen aanvaard principe dat de Staat de kosten van de detentie voor haar rekening neemt.



De leden van de fractie van GroenLinks achten de motivering van het wetsvoorstel niet consequent. Het argument dat personen die door de Staat worden onderhouden geen aanspraak behoeven op een uitkering gaat niet op voor personen die in het buitenland gedetineerd zijn, maar zou er anderzijds ook toe moeten leiden dat personen die in een AWBZ-inrichting zijn opgenomen geen aanspraak zouden moeten hebben op een uitkering. De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat het lijkt of de mate van verwijtbaarheid van de detentie het essentiële argument is (en daarmee een meer op «verginging gerichte achtergrond» heeft), doch daarmee is weer in tegenspraak dat dit wetsvoorstel wel geldt voor TBS'ers en vreemdelingenbewaring. Deze leden vragen of hierop nog eens uitvoeriger kan worden ingegaan.

De voorbeelden die de fractie van GroenLinks hier geven, duiden nog eens treffend aan voor welke complexe situaties met dit wetsvoorstel een regeling moet worden getroffen. Weliswaar is de leidende gedachte van het wetsvoorstel gelegen in de onwenselijkheid dat gedurende de vrijheidsontneming een uit collectieve middelen gefinancierde uitkering kan worden ontvangen terwijl de Staat daarnaast in het onderhoud voorziet, maar uit de door GroenLinks gegeven voorbeelden blijkt dat deze gedachte niet te allen tijde, en in alle situaties onverkort kan worden toegepast. Dat maakt dat termen als essentiële argumenten en principiële uitgangspunten met enige terughoudendheid dienen te worden gehanteerd, omdat dat suggereert dat zij voor alle situaties een oplossing zouden kunnen bieden. De complexe werkelijkheid van de al dan niet gedwongen vrijheidsberoving en de financiële af- en toe-rekening daarvan dwingt ons tot een pragmatische aanpak. Het vasthouden aan principes zou in een aantal gevallen slechts tot onzekere, onacceptabele en soms absurde resultaten leiden, en dat hebben wij willen voorkomen. Daarbij is zeker geen sprake van willekeur, integendeel: de diverse keuzes die wij gemaakt hebben worden in het wetsvoorstel uitvoerig gemotiveerd. Het is voor alle beschreven situaties duidelijk waar betrokkenen aan toe zijn. Voor wat betreft de vraag naar de verhouding tussen het «ne bis in idem»-beginsel en een meer op «verginging gerichte achtergrond» van het uitsluiten van het recht op uitkering willen wij verwijzen naar hetgeen hieromtrent is opgemerkt in de memorie van toelichting (pagina's 20-21). Hierin wordt uitgebreid gemotiveerd waarom dit wetsvoorstel niet leidt tot schending van het ne bis in idem-beginsel.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre de regering de indruk van deze leden deelt dat de strafrechter bij werkenden eerder naar een alternatief voor vrijheidsstraf zal zoeken dan bij personen met een uitkering.

Deze indruk wordt door het kabinet gedeeld vanuit de volgende gezichtshoeken. Allereerst houdt de strafrechter bij de straftoemeting onder andere rekening met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Daarbij hoort ook het feit of en wat voor werk de verdachte heeft. Daarnaast blijkt uit onderzoek van het WODC van het Ministerie van Justitie naar de toepassing van werkstraffen en korte vrijheidsstraffen dat gemiddeld meer mensen met een uitkering dan mensen met werk een korte onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd krijgen. Vrijheidsstraffen leiden nogal eens tot verlies van baan, zijn duur in uitvoering en leggen een groot beslag op de schaarse celcapaciteit. De dienstverlening wordt daarom geacht de nadelen van de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf voor een belangrijk deel te ondervangen. Overigens heeft dit argument bij de verdere totstandkoming van het wetsvoorstel geen rol gespeeld.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of werknemers altijd worden ontslagen bij detentie, en of zij dus ook geen recht meer zouden hebben op doorbetaling van het loon.

Voor wat betreft deze vraag merken wij op dat het feit dat een werknemer gevangenisstraf opgelegd krijgt niet per definitie tot ontslag hoeft te leiden. Indien een ontslag- of ontbindingsverzoek bij RBA of kantonrechter wordt ingediend wordt altijd bezien of de gevangenisstraf ook in het individuele geval ontslag rechtvaardigt. Indien het dienstverband niet verbroken wordt door de detentie bestaat er overigens geen recht op loondoorbetaling. Waar het in deze situatie duidelijk is dat de reden dat de werknemer niet kan werken binnen zijn eigen risicosfeer ligt, hoeft de werkgever het loon niet door te betalen. De hoofdregel van het arbeidsrecht «geen arbeid, geen loon» is dan van toepassing.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of overwogen is voor gedetineerden met een eigen inkomen, anders dan een uitkering, een eigenbijdrageregeling in te voeren. Zij gaan er overigens van uit dat deze moeilijk te rijmen zal zijn met het ne bis in idem-beginsel.

Nu voor het invoeren van een eigenbijdrageregeling niet gekozen is, is een dergelijke regeling ook niet aan de orde voor personen met een eigen vermogen. Een verhandeling over het al dan niet in overeenstemming zijn van een hypothetische eigenbijdrageregeling met het ne bis in idem-beginsel lijkt ons dan ook hier niet op zijn plaats.

#### *2.4. Uitsluitingscriterium «rechtens zijn vrijheid ontnomen»*

##### *2.4.1. Wet Bijzondere Opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz)*

De leden van de fracties van de VVD en de SGP hebben geconstateerd dat de ontzegging van het recht op uitkering niet geldt voor personen die op grond van de wet Bopz gedwongen zijn opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis, respectievelijk voor personen die rechtens hun vrijheid zijn ontnomen op grond van artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht. De leden van de VVD-fractie en van de SGP-fractie vragen of de uitsluitingsgrond niet alsnog kan gelden voor gedwongen opnames van korter dan één jaar, nu de eigenbijdrageregeling krachtens de AWBZ gedurende het eerste jaar nog niet geldt en de Staat in deze periode in de kosten van het levensonderhoud voorziet.

In beginsel omvat de uitsluitingsgrond van het onderhavige wetsvoorstel alle situaties waarin een persoon «rechtens zijn vrijheid is ontnomen». Anders dan de leden van de fractie van de SGP stellen, valt een gedwongen opname op grond van de wet Bopz onder deze definitie, maar is deze vorm van vrijheidsbeneming tezamen met de vrijheidsbeneming op grond van artikel 37 eerste lid van het Wetboek van Strafrecht uitgezonderd van de hoofdregel (zie tevens pagina 12 e.v. van de memorie van toelichting).

In het onderhavige wetsvoorstel is geen onderscheid gemaakt tussen gedwongen opnames krachtens de wet Bopz voor een periode van korter dan wel langer dan één jaar.

Hoewel de leden van genoemde fracties terecht opmerken dat gedurende het eerste jaar van de gedwongen opname in de kosten van het levensonderhoud wordt voorzien, hebben wij hierin geen aanleiding gezien om gedurende het eerste jaar van de gedwongen opname wel een uitsluitingsgrond te laten gelden. Gevolg van het uitsluiten gedurende het eerste jaar zou zijn dat degenen die langer dan een jaar zijn opgenomen

hun uitkering behouden, terwijl degenen die korter dan een jaar zijn opgenomen hun uitkering zouden verliezen.

Het lijkt ons niet logisch, noch redelijk, dat het eerste jaar van de opname de uitkering wordt stopgezet, om na het eerste jaar weer te herleven, en vervolgens de uitkering via de eigen bijdrage AWBZ weer gedeeltelijk af te nemen. Voorts hebben de volgende overwegingen ons ertoe gebracht om het eerste jaar de uitsluitingsgrond evenmin te hanteren.

Gedwongen opname op grond van de wet Bopz wordt aangemerkt als een bijzondere vorm van vrijheidsbeneming, die in de eerste plaats gericht is op afwending van een gevaarssituatie die als gevolg van een geestesstoornis is ontstaan. Bij gedwongen opname en (gedwongen) behandeling in een psychiatrische instelling wordt te allen tijde gestreefd de betrokkene zo spoedig mogelijk terug te laten keren in zijn eigen omgeving. Van groot belang daarbij is dat de maatschappelijke en sociale contacten in stand blijven, opdat de terugkeer in de maatschappij niet wordt belemmerd. De wet Bopz heeft hiermee tevens een resocialiserend karakter. Het creëren van een uitsluitingsgrond voor personen die korter dan één jaar gedwongen zijn opgenomen, zou ertoe kunnen leiden dat de maatschappelijke en sociale contacten onder druk komen te staan, waardoor terugkeer naar de eigen omgeving c.q. de resocialisatie wordt belemmerd. Zo zou het hanteren van een uitsluitingsgrond gedurende het eerste jaar van de opname onder meer kunnen betekenen dat deze personen niet langer in staat zijn om hun woonlasten te voldoen.

De door de fracties geopperde regeling stuit bovendien op administratieve en organisatorische knelpunten. Hierbij kan worden gewezen op de omstandigheid dat de duur van de gedwongen opname van personen niet steeds op eenvoudige wijze kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld omdat de gedwongen opname wordt onderbroken door (voorwaardelijk) verlof of (voorwaardelijk) ontslag. In dit kader dient ten slotte nog bedacht te worden dat het regelmatig voorkomt dat een gedwongen opname en verblijf in de loop van de tijd worden omgezet in een vrijwillig verblijf of dat juist een aanvankelijk vrijwillig verblijf wordt omgezet in een gedwongen verblijf, omdat een gevaarssituatie ontstaat en aan de overige criteria van de wet Bopz is voldaan.

#### 2.4.2. Terbeschikkingstelling (TBS)

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering TBS-gestelden in dit verband meer ziet als gedetineerden dan als psychiatrische patiënten en of de periode die in een TBS-kliniek wordt doorgebracht als een onderdeel van de detentie wordt beschouwd.

Het kabinet heeft zich bij het opstellen van het wetsvoorstel niet laten leiden door de vraag of een TBS-gestelde zich het meest met een gedetineerde of met een psychiatrische patiënt laat vergelijken. Het criterium dat het kabinet hanteert is dat de persoon in een justitiële inrichting verblijft en deswege in zijn levensonderhoud wordt voorzien. Voorts is in de memorie van toelichting (pagina 14) aangegeven dat ook de volgende praktische aspecten hierbij een rol hebben gespeeld. TBS-gestelden zijn doorgaans voorafgaande aan de TBS voorlopig gehecht en vaak wordt, ter zake van het gepleegde misdrijf, naast TBS een vrijheidsstraf opgelegd. Het zou in dat licht onlogisch zijn tijdens de TBS de uitkering weer te laten herleven, om het vervolgens via de eigen bijdrage AWBZ weer gedeeltelijk af te nemen.

Deze praktische redenen worden door de leden van de fractie van de VVD ondersteund. Toch vragen deze leden een meer principiële onderbouwing van de gemaakte keuze. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen om nadere onderbouwing.

Zoals hiervoor al is aangegeven hanteert het kabinet het criterium van verblijf in een justitiële inrichting. In dat geval wordt een ingeslotene verzorgd door de Staat en acht het kabinet het onaanvaardbaar dat deze persoon tegelijkertijd een uitkering zou kunnen genieten. Het kabinet acht het onrechtvaardig dat op deze wijze in dubbele betaling zou worden voorzien. Dat de TBS zich qua wijze van behandelen laat vergelijken met gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis, doet hieraan niet af.

#### 2.4.3. Voorlopige hechtenis

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een reactie van de regering op hun voorstel om de uitkering eerst te laten vervallen bij onherroepelijke veroordeling en niet reeds gedurende de voorlopige hechtenis. De aan het woord zijnde leden vragen dit met name ter voorkoming van de stijging van schadevergoedingen die door ten onrechte voorlopig gehechte gedetineerden kunnen worden ingesteld. Ook de leden van de D66-fractie vragen naar de schadevergoedingen ex artikel 89 van het Wetboek van Strafvordering.

Zoals hiervoor bij het onderdeel inzake de TBS al werd aangegeven is het criterium van het kabinet om uitkeringen stop te zetten gelegen in het feit dat een persoon is opgenomen in een justitiële inrichting en deswege in zijn levensonderhoud wordt voorzien. Indien gekozen zou worden voor de variant die door de leden van de fractie van de PvdA wordt voorgesteld, zou dit de facto neerkomen op een vorm van dubbele bestraffing. Het kabinet acht een dergelijke variant ongewenst. In de memorie van toelichting (pagina 14) is er tevens op gewezen dat, indien na de periode van voorlopige hechtenis (onherroepelijke) veroordeling volgt, de periode van voorlopige hechtenis in mindering wordt gebracht op de gevangenisstraf. Het ligt niet voor de hand alsnog achteraf de uitkering over de periode van voorlopige hechtenis te herzien en terug te vorderen. Dat als gevolg van deze keuze door personen, die achteraf gezien ten onrechte in voorlopige hechtenis hebben verbleven, een hogere schadevergoeding zal worden gevorderd vanwege de gevolgen van het stopzetten van de uitkering, is door het kabinet onderkend. Aangezien het stopzetten van de uitkering op rechtmatige gronden geschiedt, verwacht het kabinet niet dat de kostenpost voor schadevergoedingen in deze zaken aanzienlijk zal stijgen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de kritiek van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing dat het wetsvoorstel onvoldoende doordacht lijkt te zijn op het punt van de sociale gevolgen voor voorlopig gehechten terwijl hun straf nog niet vaststaat.

Aan de door de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing genoemde aspecten is in de voorbereiding van het wetsvoorstel nadrukkelijk aandacht besteed. Deze belangen zijn evenwel afgewogen tegen het belang van het voorkómen van dubbele betaling.

De leden van de fractie van D66 vragen of de sociale verzekeringen in de mogelijkheid voorzien om uitkering op zeer korte termijn te hervatten, als een gedetineerde zonder voorafgaande mededeling in vrijheid wordt gesteld, en of dit ook praktisch mogelijk is.

Voor de uitvoeringsinstellingen van de sociale verzekeringen (Uvi's) hoeft het geen probleem te zijn een uitkering van een ex-gedetineerde op zeer korte termijn te hervatten.

Immers, het recht op en de hoogte van de uitkering zijn veelal immers voorafgaand aan de detentie reeds vastgesteld, en de enige actie van de uitvoeringsinstelling die hier noodzakelijk is – indien de ex-gedetineerde

nog steeds aan de voorwaarden voldoet – , de betaling van de uitkering weer te hervatten.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering in te gaan op het advies van de Reclassering Nederland dat de kans op schorsing van de voorlopige hechtenis door het wetsvoorstel vermindert. Dit omdat het hebben van huisvesting en inkomen vaak een vereiste is voor het kunnen vervullen van een bij de schorsing van de voorlopige hechtenis gestelde voorwaarde.

Het kabinet deelt deze verwachting niet. In de eerste plaats wordt de uitkering eerst na één maand stopgezet. In gevallen waarbij schorsing van de voorlopige hechtenis een optie is zal dit doorgaans op korte termijn worden besloten. In de tweede plaats zal in voorkomende gevallen waarbij deze beslissing later wordt genomen in overleg tussen de reclassering en de uitkerende instantie in een voorschot kunnen worden voorzien.

De leden van de fracties van D66, GroenLinks, SP, SGP, RPF en GPV vragen naar de rechtvaardiging van de keuze van de regering om ook tijdens voorlopige hechtenis gedetineerden uit te sluiten van het recht op uitkering. Leidt dat in die gevallen waarin betrokkenen uiteindelijk worden vrijgesproken of van rechtsvervolgung ontslagen niet tot sociaal onacceptabele gevolgen, nodeloze kosten en een stijging van het aantal schadevergoedingsprocedures tegen de Staat, zo vragen deze leden.

Hoewel wij begrip hebben voor de opvattingen van deze leden op dit punt – onterechte voorlopige hechtenis heeft ongetwijfeld vele ernstige gevolgen voor betrokkene – willen wij toch niet de suggestie van deze leden overnemen die uit hun vraagstelling volgt, namelijk om voorlopige hechtenis buiten deze regeling te houden. De rechtsgrond voor het uitsluiten van het recht op uitkering is gelegen in het feit dat door de Staat in het levensonderhoud van betrokkenen wordt voorzien. Het maakt daarbij niet uit of hierbij sprake is van voorlopige hechtenis of «gewone» gevangenisstraf. Beide vormen van detentie hebben nu eenmaal negatieve neveneffecten, die extra hard aankomen indien de vrijheidsberoving uiteindelijk niet terecht blijkt te zijn geweest. Het is echter zeer de vraag of die neveneffecten via de sociale zekerheid gecorrigeerd of beperkt dienen te worden. Het zijn immers de bevoegde justitiële instanties die beslissen of iemand in voorlopige hechtenis zal worden genomen, en daar ligt dan ook de verantwoordelijkheid voor de gevolgen – en mogelijke kosten – van die beslissing. Gesteld echter dat men er op grond van praktische overwegingen voor zou kiezen om tijdens voorlopige hechtenis uitkeringen wel door te betalen, dan zou dit tot consequentie hebben dat een ten onrechte gehechte uitkeringsgerechtigde «beter» af is dan ten onrechte gehechte werknemer. Diens loon behoeft namelijk niet te worden doorbetaald. Aan de hand van die vergelijking wordt wellicht ook duidelijker dat het niet juist is ten aanzien van de genoemde groepen een verschillend beleid te voeren. Net zo min als de werkgever van een gedetineerde werknemer behoeft op te draaien voor loonkosten van zijn werknemer hoeft een uitkeringsinstantie te betalen voor de kosten van de uitkering van een gedetineerde uitkeringsgerechtigde.

Overigens willen wij de problematiek wel relativeren, in die zin dat het in de praktijk om een klein aantal gevallen zal gaan. Het betreft immers slechts die gevallen van voorlopige hechtenis die langer dan een maand duren. Voorlopige hechtenis van langer dan een maand wordt slechts bevolen indien er sprake is van gegronde verdenking van ernstige delicten.

Het kabinet verwacht dan ook dat het aantal zaken waarin een schadevergoeding wegens onterechte voorlopige hechtenis niet tot nauwelijks zal stijgen, zoals de leden van de fractie van de SGP veronderstellen. Aangezien het stopzetten van de uitkering in deze gevallen rechtmatig heeft plaatsgevonden verwacht het kabinet geen forse toename van deze kostenpost.

#### 2.4.4. Detentie in het buitenland

Met betrekking tot in het buitenland gedetineerde personen vragen de leden van de fractie van D66 zich af of het argument van dubbele betaling ook voor het buitenland opgaat. Het voorzien in het levensonderhoud van gedetineerden schiet in een aantal gevallen behoorlijk tekort, zo merken deze leden op.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat door de Staat in het levensonderhoud van de gedetineerde wordt voorzien en maakt geen onderscheid tussen detentie in Nederland of het buitenland. Hoewel diverse buitenlandse staten in de kosten van het levensonderhoud van de in het buitenland gedetineerde Nederlander voorzien, wordt de gedetineerde niet door de Nederlandse Staat onderhouden. Desondanks heeft het kabinet geen onderscheid gemaakt tussen gedetineerden in Nederland en Nederlandse gedetineerden in het buitenland, ervan uitgaande dat de Nederlandse uitkeringsgerechtigde die in het buitenland in de gevangenis verblijft, consulaire bijstand kan krijgen. Deze bijstand is in beginsel niet van financiële aard, maar indien alle voorliggende voorzieningen, zoals financiële middelen van familie/vrienden of inkomsten uit arbeid, zijn uitgeput, neemt het Ministerie van Buitenlandse Zaken in overweging of met de gedetineerde Nederlander een overeenkomst van geldlening (Rijksvoorschot) kan worden aangegaan. Dit is bestaand beleid. Het aantal geldleningen zal door het wegvallen van de uitkering naar verwachting enigszins toenemen.

De leden van fracties van de RPF en het GPV vragen zich af of het in alle gevallen van detentie in het buitenland gerechtvaardigd is de uitkering stop te zetten, met name bij detentie om politieke of godsdienstige redenen. Zij zien een tegenstelling in de uitlating van de Minister van Buitenlandse Zaken, die stelt het als kerntaak van de overheid te zien gedetineerden in het buitenland te ondersteunen, en de strekking van dit wetsvoorstel. Door dit wetsvoorstel zouden de financiële problemen immers alleen maar toenemen. Deze leden vragen of hieromtrent overleg is geweest tussen de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en wat dit heeft opgeleverd.

De reden van de detentie in het buitenland is niet van invloed op de vraag of het rechtvaardig is dat de uitkering van de in het buitenland gedetineerde Nederlander wordt stopgezet. Mochten er in bepaalde gevallen echter Nederlandse onderdanen ten onrechte zijn gedetineerd om politieke of godsdienstige redenen, dan is het verstrekken van een sociaalzekerheidsuitkering niet het geëigende middel om aan deze toestand een eind te maken. Het is dan de taak van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om het lot van de betrokken persoon te verlichten. Deze kan bestaan uit ondersteuning bij procedures, bemiddeling met plaatselijke autoriteiten of financiële ondersteuning. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal per individueel geval bekijken of er reden is een lening aan te gaan. Met betrekking tot de beleidslijn ten opzichte van in het buitenland gedetineerde Nederlandse onderdanen bestaan er tussen de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid geen verschillen van opvatting.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af hoe de systemen van de ons omringende landen op dit punt zijn vormgegeven.

In de meeste landen binnen de Europese Unie heeft de in het buitenland gedetineerde onderdaan geen recht op een uitkering. De Belgische gedetineerden in het buitenland kunnen geen aanspraak maken op een uitkering. Ook de Britse gedetineerden in het buitenland ontvangen geen sociale uitkeringen. De Italiaanse staatsuitkeringen komen eveneens te vervallen in geval van detentie in het buitenland. Deense gedetineerden maken nog aanspraak op een uitkering in de maand na de aanvang van de detentie en de daarop volgende maand. Daarna komt deze uitkering te vervallen en kan een beroep worden gedaan op bijzondere betalingen door de sociale dienst. Duitsland kent het volgende systeem. Indien de Duitse onderdaan die in een buitenlandse gevangenis verblijft recht heeft op een sociale uitkering, dan wordt deze uitkering aan de ambassade overgemaakt, nadat de hoogte is aangepast aan de kosten van het levensonderhoud in het betrokken land.

#### *2.5. Toekenning en heropening van de uitkering na het einde van de detentie*

Met betrekking tot de stopzetting en voortzetting van de uitkering vragen de leden van de fractie van het CDA welke data wordt gehanteerd voor stopzetting en hervatting. Evenals de leden van de fractie van D66 vragen zij voorts naar de relatie met extramuralisatie en fasegewijze invrijheidstelling.

De uitkering wordt stopgezet een maand na de datum van inverzekeringstelling. De inverzekeringstelling is geregeld in het Wetboek van Strafvordering (artikelen 57 e.v.).

Heropening van de uitkering vindt plaats vanaf de dag van invrijheidstelling. Dit moment is in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 15 e.v.) bepaald.

Indien een gedetineerde of een TBS-gestelde deelneemt aan een penitentiair programma, respectievelijk proefverlof is verleend, kan op grond van bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels de uitkering eveneens herleven c.q. heropend worden. De betrokkene verblijft dan – onder voorwaarden van Justitie – reeds voorafgaand aan het formele moment van invrijheidsstelling in de maatschappij.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen in welke gevallen tijdens detentie recht op een WAO-uitkering kan ontstaan.

Voor het verkrijgen van recht op een WAO-uitkering is een eerste vereiste dat men verzekerd is voor de WAO. Ook thans is het zo dat dit bij verreweg de meeste gedetineerden niet het geval zal zijn. Immers, de meeste langgestrafte gedetineerden zullen geen werknemer meer zijn in de zin van de sociale verzekeringen, en de kans dat zij een vrijwillige arbeidsongeschiktheidsverzekering hebben gesloten lijkt ons ook zeer gering. Tijdens detentie zullen dus waarschijnlijk geen nieuwe WAO-rechten ontstaan.

#### *2.6. Ingangsdatum en overgangsrecht*

##### *2.6.1. Onmiddellijke werking*

De leden van de fractie van het CDA vragen of het mogelijk is dat de loondoorbetaling niet onder alle omstandigheden met de onmiddellijke ingang van de detentie wordt stopgezet, bijvoorbeeld omdat betrokkene nog een Ziektewetuitkering heeft.

Dit is niet het geval. Indien het een werknemer betreft die onder de loondoorbetalingsplicht bij ziekte valt, geldt dat de loondoorbetalingsplicht bij ziekte komt te vervallen op het moment dat de loonbetalingsplicht vervalt. Met andere woorden, detentie prevaleert. Indien het personen betreft die onder het vangnet van de ZW vallen, zal bij detentie na een maand de uitkering worden stopgezet. De werkgever is in die gevallen immers niet meer in beeld omdat betrokkene geen werkgever meer heeft.

De leden van de fractie van de SP hebben gezien dat de regering kiest voor onmiddellijke werking van de wet. Zij missen de motivering hiervoor en speciaal de afweging van de motieven om niet voor eerbiedigende werking te kiezen (de bekende motie Van de Zandschulp uit de Eerste Kamer). Zij vragen de regering om een reactie op dit punt.

Op 28 februari 1995 heeft de Eerste Kamer een motie Van der Zandschulp c.s. (Kamerstukken I, 22 013, nr. 46J-3) aangenomen waarin het oordeel is vastgelegd, dat bij wijziging van socialeverzekeringswetten ten aanzien van degenen bij wie het verzekerd risico ingetreden is eerbiedigende werking terzake van toetredingsvoorwaarden, hoogte en duur van de uitkering uitgangspunt dient te zijn. Eventuele afwijkingen van dit uitgangspunt vergen van de wetgever een verzwaarde motivering. De leden van de fractie van de SP verzoeken de regering naar aanleiding van deze motie om een reactie op dit punt.

Uitgangspunt bij nieuwe regelgeving is de onmiddellijke werking (zie de Aanwijzingen voor de regelgeving nr. 166). Toegespit op de sociale verzekeringen betekent dit dat bestaande uitkeringsgerechtigden op het moment van inwerkingtreding van een wet, onder het regiem van die wet komen te vallen. Niettemin dient bij iedere wetswijziging te worden bezien welk type overgangsrecht het meest aangewezen is, gelet op de gevolgen die een nieuwe wet kan hebben voor bestaande uitkeringsgerechtigden. Indien deze gevolgen onwenselijk worden geacht, kan de keuze voor eerbiedigende of uitgestelde werking op zijn plaats zijn.

De keuze voor het overgangsrecht bij dit wetsvoorstel wordt bepaald in de afweging tussen het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Voor wat betreft dit laatste beginsel is het kabinet van mening dat zo veel mogelijk voorkomen dient te worden dat gedurende langere tijd twee afzonderlijke regelingen voor hetzelfde risico naast elkaar blijven bestaan. Het valt moeilijk uit te leggen waarom de ene gedetineerde met een socialeverzekeringsuitkering, die het «geluk» had reeds voor de inwerkingtreding van de wet in het gevang te zitten, wel recht behoudt op zijn uitkering en de andere gedetineerde dit recht verliest, omdat hij «toevallig» na de inwerkingtreding van de wet zijn vrijheid heeft verloren. Dat gelijke gevallen vragen om gelijke behandeling leidt er in de ogen van het kabinet toe dat de datum waarop betrokkene gedetineerd is geraakt niet van invloed dient te zijn op het recht op een uitkering. Een en ander leidt tot de keuze voor onmiddellijke werking.

Aan de andere kant staat het rechtszekerheidsbeginsel, dat aantasting van verworven rechten beperkt. Het kabinet acht het ongewenst dat personen wier vrijheid rechtens is ontnomen hun socialeverzekeringsuitkering blijven ontvangen tijdens hun vrijheidsontneming, terwijl de Staat reeds langs andere weg voorziet in het onderhoud van de gedetineerde. Dit rechtvaardigt de keuze om het recht op een lopende socialeverzekeringsuitkering te beëindigen. Dit geldt des te meer nu in vrijwel alle gevallen er voor de gedetineerde, als gevolg van deze wet, geen sprake is van een nieuwe feitelijke situatie waarop betrokkene zich dient in te stellen; zolang hij gedetineerd is, blijft de Staat voorzien in zijn onderhoud. Op het



moment dat er sprake is van vrijlating zal betrokkene, indien hij op dat moment nog voldoet aan de voorwaarden voor het recht op een uitkering, aanspraak kunnen maken op die uitkering. De wet voorziet in de mogelijkheid dat het recht herleeft. Het recht op een uitkering wordt betrokkene met deze wet derhalve niet blijvend ontzegd.

Met de hier gekozen onmiddellijke werking van de wet wordt in de ogen van het kabinet bereikt dat oude en nieuwe uitkeringsgerechtigden (gedetineerden) zoveel mogelijk gelijk behandeld worden, en dat in dit verband de gemaakte afweging tussen het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel evenwichtig is. Gedetineerden met een uitkering dienen niet anders behandeld te worden dan toekomstige gedetineerden met een uitkering, indien beiden in dezelfde omstandigheden verkeren. Dit zou alleen kunnen als daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat. Het kabinet is van mening dat daar in dit geval geen sprake van is.

#### 2.6.2. Beëindiging na een maand

De leden van de fractie van D66 stellen dat er geen principiële gronden zijn om verschillen te laten bestaan tussen WW en Abw enerzijds en de overige sociale verzekeringen anderzijds.

Naar onze mening bestaan er ook geen principiële verschillen op dit punt. Het enige verschil tussen deze regelingen is de datum van stopzetting van de uitkering. Deze hangt samen met de overige uitkeringsvoorwaarden van Abw en WW. Hierop zal hierna dieper worden ingegaan.

De leden van de fracties van CDA, GPV, RPF en SGP vragen om een nadere motivering van het voornemen om de meeste uitkeringen na een maand stop te zetten, doch de Abw en de WW met onmiddellijke ingang van de detentie. Afgezien van het beschikbaarheidsvereiste gelden de uitvoeringstechnische bezwaren tegen onmiddellijke stopzetting toch ook voor Abw en WW, zo vragen deze leden. Zou het niet eenvoudiger en goedkoper zijn, om alle uitkeringen pas na een maand stop te zetten, zo suggereren deze leden.

Er is een aantal redenen voor de afwijkende regeling bij Abw en WW. In de huidige wetgeving kennen WW en Abw reeds een uitsluitingsgrond ten aanzien van detentie.

Ook indien er geen uitdrukkelijke uitsluitingsgrond in deze wetten zou zijn opgenomen zou de uitkering bij detentie moeten worden stopgezet. Ten aanzien van de WW geldt immers dat de betrokkene niet voldoet aan het beschikbaarheidsvereiste. In de Abw geldt nog los van de kwestie van het beschikbaarheidsvereiste dat bijstand alleen kan worden verstrekt aan iemand die niet (langer) kan voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan. Tijdens de detentie wordt in alle noodzakelijke kosten van de betrokken gedetineerde voorzien door de Staat.

Men dient zich te realiseren dat beschikbaarheid niet zo maar een formaliteit is, die men lichtvaardig opzij kan zetten. In alle gevallen waarin een persoon niet meer beschikbaar is, wordt de WW-uitkering onmiddellijk stopgezet (verblijf in het buitenland, omstandigheden in de privé-sfeer). Hoewel ook in deze situaties geldt dat de uitkering soms voor zeer korte periodes moet worden stopgezet, hetgeen relatief hoge uitvoeringskosten met zich brengt, heeft het kabinet daarin nooit aanleiding gezien om termijnen te laten gelden. De basisprincipes wegen in dit geval te zwaar. Wij zouden het onterecht vinden indien alleen voor gedetineerden een uitzondering op deze strenge uitgangspunten van WW en Abw zou worden gemaakt, of indien – omwille van de gelijke behandeling – voor alle WW'ers en Abw'ers een termijn van een maand zou

moeten gelden. Wat betreft de uitvoeringskosten willen wij nog opmerken dat deze inderdaad relatief hoog zijn, doch dat het in de uitvoering van WW en Abw ook in andere situaties voorkomt dat de betaling van de uitkering op korte termijn stopgezet dient te worden; indien WW'ers en Abw'ers werk vinden, vindt beëindiging van de uitkering vaak ook op korte termijn plaats.

## 2.7. Handhaving

### 2.7.1. Mededelingsverplichting

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering aan te geven op welke wijze zal worden voorkomen dat zij die gedetineerde zijn bij inwerkingtreding van deze wet en die niet aan hun meldingsplicht voldoen hun uitkering behouden. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of te allen tijde gegarandeerd is dat de uitvoeringsorganen tijdig op de hoogte zullen zijn van personen die in hechtenis zijn genomen.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Justitie garandeert dat iedere start van de detentie wordt, dan wel kan worden gemeld aan de uitvoeringsorganen. De melding van detentie door de DJI is een achtervangconstructie. De persoon in kwestie is en blijft verantwoordelijk voor het melden van zijn veranderende situatie. De DJI kan deze taak niet overnemen anders dan via eerder genoemde melding van insluiting aan de uitvoeringsorganen.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of Justitie nooit zal kunnen verbieden dat een verdachte bij het uitvoeringsorgaan melding maakt van veranderende omstandigheden.

Deze vraag lijkt ervan uit te gaan dat Justitie er in een aantal situaties belang bij kan hebben dat de verdachte informatie niet aan het relevante uitvoeringsorgaan kan doorgeven. Dat is evenwel niet goed denkbaar. Gedetineerden hebben de mogelijkheid om contact te hebben met de buitenwereld. Zij kunnen daartoe onder andere telefoneren en brieven schrijven.

De rechter-commissaris kan in het belang van het onderzoek beperkingen opleggen in het contact met de buitenwereld. Deze beperkingen dienen echter in het belang van het onderzoek naar de strafzaak te zijn. In de situatie dat de betrokkene niet zelf in staat zou zijn om relevante gegevens aan het uitvoeringsorgaan door te geven zal Justitie, via de melding van de aanvang van detentie van de DJI aan de uitvoeringsorganen, laatstgenoemden van de insluiting op de hoogte stellen.

### 2.7.2. Handhaving ten aanzien van in het buitenland gedetineerden

De leden van de fractie van de SGP vragen in hoeverre nader is uitgezocht of het Ministerie van Buitenlandse Zaken een controlerol zou kunnen spelen in het buitenland. De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of niet de sociale attachés daarbij betrokken zouden kunnen worden. Ook de leden van de fractie van het CDA zien op het punt van controle in het buitenland nog graag een nadere toelichting. De leden van RPF en GPV informeren eveneens naar een controlesysteem in het buitenland.

Als enige taak in dezen zien wij dat ambassades en consulaten de gedetineerde Nederlander erop kunnen wijzen dat hij het uitvoeringsorgaan (Landelijk instituut sociale verzekeringen respectievelijk de Sociale Verzekeringsbank) in kennis dient te stellen van zijn detentie in het buitenland in verband met het stopzetten van zijn uitkering. Het kabinet

heeft geconcludeerd dat een systeem van controle in het buitenland via ambassades en consulaten een te zwaar middel is.

De inzet van sociaal attachés (of andere attachés) bij het uitvoeren van een controlesysteem wordt niet onderschreven. In de eerste plaats zijn er maar in een beperkt aantal landen sociaal attachés. Voorzover hier een taak is weggelegd voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken, is het in eerste instantie de consulaire ambtenaar die hiermee belast dient te worden. Het is niet bekend hoeveel van de 1600 Nederlanders in buitenlandse gevangenissen thans een uitkering genieten. Het is niet mogelijk dit op korte termijn te onderzoeken; het zou daarnaast betekenen dat dit bij iedere gedetineerde of zijn familie moet worden nagevraagd, hetgeen zou leiden tot grote onrust onder de betrokkenen.

### 2.7.3. Gegevensuitwisseling

De leden van de D66 fractie merken op dat gemeentelijke sociale diensten voor de uitvoering van deze wet gegevens over hun cliënten nodig hebben. Tot het cliëntvolgcommunicatiesysteem (CVCS) gereed is, vindt de gegevensuitwisseling tussen Justitie en gemeenten handmatig plaats. Deze leden en de leden van de RPF en GPV vragen de regering een termijn waarop het CVCS gereed zal zijn.

Het CVCS voorziet in communicatie tussen de drie kolommen Arbeidsvoorziening, Uvi's en gemeenten. De als onderdeel hiervan ontwikkelde Inlichtingenbureau-functie voorziet in gegevensuitwisseling tussen gemeenten en (andere) derden. CVCS wordt momenteel in een aantal pilots getest. Onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vindt een evaluatieonderzoek plaats. Dit zal in het tweede kwartaal van 1999 zijn afgerond. Vervolgens kan besluitvorming plaatsvinden over de opschaling van het systeem. Daarbij zal tevens bezien worden met welke derde instanties gemeenten gegevens zullen gaan uitwisselen. Naar verwachting zal het enkele jaren duren voor alle GSD'en op het CVCS zijn aangesloten.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij van plan is een koppeling aan te brengen tussen de GBA en het gedetineerdenbestand van Justitie. Ook de leden van de fracties van RPF en GPV vragen naar een koppeling van deze bestanden.

In het onderhavige systeem is er geen sprake van een koppeling van bestanden anders dan het signaleringsbericht uit het Tulp-systeem van de DJI dat meldt dat de detentie van een bepaalde persoon op een bepaalde dag is gestart, en dat door het raadplegen van het GBA kan worden verrijkt met een sofi-nummer. Een permanente koppeling van bestanden is derhalve niet nodig. Zo'n koppeling wordt ook vanwege het gevoelige karakter van het sofinummer ongewenst geacht.

De leden van de fracties van RPF en GPV wijzen er op dat gemeenten de DJI kunnen benaderen met gerichte verzoeken om informatie over individuele bijstandsccliënten. Verwacht de regering dat gemeenten op dit punt veel activiteiten kunnen en zullen ontplooien mede in het licht van de overbelasting van sociale diensten, zo vragen deze leden.

De behandeling van bijstandsaanvragen zal op de gebruikelijke wijze gebeuren, waarbij de gemeente primair bij de belanghebbende en vervolgens bij relevante instanties gegevens inwint en verifieert die van belang zijn voor de beoordeling. Voor de onderhavige doelgroep is dit proces niet wezenlijk afwijkend of ingewikkelder dan bij andere belanghebbenden, wat dan ook geen aanleiding geeft tot zorg voor de uitvoering hiervan door gemeenten. Er vindt momenteel overleg plaats tussen de

Ministeries van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hoe ter ondersteuning van de aanvraagbehandeling gegevens over de status van de gedetineerde in een penitentiaal programma aan de gemeente verstrekt kunnen worden.

Gezien het ontwikkelingsstadium van CVCS/IB moet hier niet aan elektronische overdracht gedacht worden, maar aan conventionele overdracht door middel van formulieren.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of niet valt te verwachten dat met name de detentie van dak- en thuisloze bijstandsgerechtigden niet door de bijstandverlenende gemeenten wordt opgemerkt.

In aansluiting op het vorige antwoord geldt dat ten aanzien van de gerichte verzoeken om informatie over dak- en thuisloze bijstandsgerechtigden geen zorg hoeft te bestaan voor de uitvoering hiervan door gemeenten. Sinds 1 juli 1998 wordt de bijstandsverlening aan dak- en thuislozen uitgevoerd door een aantal centrumgemeenten. Juist doordat de verlening van bijstand aan dak- of thuislozen is toegewezen aan een beperkt aantal centrumgemeenten, kan voorkomen worden dat de detentie van dak- en thuislozen minder snel door de gemeente wordt opgemerkt.

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen of het denkbaar is dat een werknemer die zich heeft ziek gemeld vlak voor zijn detentie nog een aantal maanden loon blijft ontvangen zonder dat de uitvoeringsinstelling of de werkgever op de hoogte zijn van de detentie.

Juist bij zieke werknemers lijkt die kans ons zeer gering. Zieke werknemers moeten immers voldoen aan vrij stringente controlevoorschriften, met name ook op het punt van de bereikbaarheid. Wij verwachten dat het in de praktijk reeds binnen enkele dagen duidelijk zal zijn indien een zieke werknemer niet langer thuis verblijft. Wellicht zal het – in de praktijk meestal – de arbodienst dan nog niet duidelijk zijn dat betrokkene gedetineerd is, maar de loonbetaling zal dan veelal wel opgeschort worden.

De leden van de fractie van GPV en RPF vragen of het uitgesloten is dat werkgevers detentiegegevens van sollicitanten onder ogen krijgen onder koppeling met het sofi-nummer.

Dit is juist. Alleen het Lisv en de Uvi krijgt de melding van de detentie onder ogen ten behoeve van de uitvoering van dit wetsvoorstel. In lijn met de privacywetgeving wordt dit gegeven niet verder gebruikt of geregistreerd dan het doel waar het voor dient te worden gebruikt, in casu het stopzetten van de uitkering. Andere instellingen hebben geen toegang tot de socialezekerheidsbestanden waar dit gegeven is opgeslagen.

## *2.8. Uitstralingseffecten*

### *2.8.1. Bijstandsverlening*

De leden van de fractie van de VVD onderkennen dat het er ten gevolge van de geïndividualiseerde sociale zekerheid niet toe doet of betrokkenen kostwinner zijn dan wel een gezin te hunner laste hebben. Een splitsing van een deel van de uitkering voor de gezinsleden ligt dan ook niet in de rede. Bovendien kunnen gezinsleden van gedetineerden een beroep doen op de Abw en zo een zelfstandig recht op bijstand verkrijgen, indien aan de daarvoor geldende voorwaarden is voldaan. Naar de mening van deze leden kan een zelfstandig recht op bijstand voor gezinsleden in sommige gevallen zelfs voordelen hebben ten opzichte van de huidige situatie,

waarin de uitkering aan de gedetineerde wordt verstrekt en gezinsleden daarvan mede afhankelijk zijn. Zij vragen de regering of zij deze mening deelt.

Ja. De gedetineerde zelf heeft geen recht op bijstand, krachtens de uitsluitingsgrond in de Abw. Ingevolge het wetsvoorstel kan de gedetineerde voortaan wel in de laatste fase van zijn detentie én indien betrokkene een penitentiair resocialisatieprogramma doorloopt waarbij hij in de gemeente verblijft, voor bijstand in aanmerking komen. Alsdan zal de algemene bijstand op grond van artikel 72 Abw, worden uitbetaald aan ieder van de rechthebbende echtgenoten voor de helft dan wel op hun gezamenlijk verzoek aan één van hen voor het geheel.

De leden van de fractie van VVD, CDA, D66, GroenLinks, RPF en het GPV gaan in hun vragen in op de gevolgen van het wetsvoorstel voor personen in kortdurende detentie. Er wordt met name een reactie gevraagd op het voorstel van de Reclassering om de financiële gevolgen voor die gedetineerden die niet beschikken over voldoende middelen van bestaan kunnen worden op te vangen door een (partiële) doorbetaling van de uitkering (vooral bij de Abw) ter lengte van de kortdurende detentie met een maximum van 6 maanden.

Deze doorbetaling wordt vooral van belang geacht teneinde de resocialisatie te vergemakkelijken.

Tevens wordt verzocht om de financiële implicaties aan te geven om de woning aan te houden met bijzondere bijstandsgelden, en wat de gevolgen hiervan zijn voor het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van een advies van de Reclassering veronderstellen de leden van verschillende fracties dat bijzondere bijstandsverlening na de herziening van de Abw in 1996 niet meer tot de mogelijkheden behoort. Echter, met de wetwijziging van 1996 is deze mogelijkheid voor de gemeente niet komen te vervallen. In artikel 11 van de Abw is opgenomen dat de gemeente, indien daartoe zeer dringende redenen noodzaken, (bijzondere) bijstand kan verlenen aan iemand die geen recht op bijstand heeft. Dit betekent dat het mogelijk is voor de gemeente, indien de gemeente daartoe dringende redenen aanwezig acht, aan een gedetineerde bijzondere bijstand te verlenen. In een circulaire van 22 december 1995 is de mogelijkheid van artikel 11 Abw uitdrukkelijk onder de aandacht gebracht van de gemeenten.

Gelet op het feit dat het hier gaat om het vaststellen van zeer dringende redenen die sterk door de bijzondere en individuele omstandigheden van de betrokkene zijn bepaald, achten wij het niet mogelijk en ook ongewenst regels hieromtrent te stellen of zelfs aanwijzingen en voorbeelden daaromtrent aan de gemeenten te verstrekken. Indien hiertoe zou worden overgegaan zouden wij onvoldoende recht doen aan bedoelde specifieke omstandigheden en in de verantwoordelijkheid treden van de gemeente.

De leden van de D66-fractie vragen in te gaan op het advies van de Reclassering om bij langdurige detentie te regelen dat de periode kort voor vrijlating gebruikt wordt om adequaat de minimale voorwaarden te herstellen dan wel aan te brengen, zoals door het ingaan van het uitkeringsrecht een maand voor expiratie van de detentie of door het onder voorwaarden verstrekken van een lening of voorschot.

Het verstrekken van een uitkering op het moment dat de gedetineerde nog in de justitiële inrichting verblijft, gaat in tegen de geest van onderhavig wetsvoorstel. Gelet op de mogelijkheden die er bij de bijstandsverlening bestaan, is het ook niet nodig dat hier een voorziening voor wordt getroffen. Zodra voor betrokkene de detentie wordt beëindigd en hij niet beschikt over voldoende middelen van bestaan, is bijstandsverlening

mogelijk. Het is tevens mogelijk indien daartoe redenen aanwezig zijn reeds een voorschot op de uitkering te verkrijgen. Dit acht het kabinet voldoende waarborg om de terugkeer in de maatschappij soepel te laten verlopen.

Overigens zij nog opgemerkt dat, hoewel er pas bij beëindiging van de detentie bijstand kan worden verleend, de betrokkene aan het einde van de detentieperiode reeds een aanvraag kan indienen, met het verzoek om bijstand te verlenen met ingang van de datum van invrijheidsstelling.

De leden van de fractie van de SGP merken op, dat de regering in de memorie van toelichting geen aandacht schenkt aan de vergaande gevolgen die een beroep op de Abw met zich kan brengen. De gevolgen van de vermogenstoets uit de Abw zullen zich kunnen laten gelden. Daaraan wordt in de toelichting geen aandacht geschonken. Deze leden vragen hoe de regering een en ander ziet.

Verder vragen zij of de regering het gerechtvaardigd acht dat de financiële gevolgen van de vrijheidsbeneming dergelijke ingrijpende consequenties kunnen hebben voor de gezinsleden.

Bij het aanvragen van bijstand speelt in alle gevallen de middelentoets. Deze toets en de inzet van de eigen middelen van de bijstandsaanvrager vloeien voort uit het complementaire karakter van de Abw. Hierbij maakt het geen verschil wat de reden van het beroep op bijstand is. Ook de gezinsleden van degene die door eigen schuld werkloos is geworden in verband met detentie en die direct een beroep op bijstand moeten doen (er bestaat dan immers geen recht op een WW-uitkering) worden geconfronteerd met de uit het gedrag van de ontslagen werknemer voortvloeiende gevolgen. Het kabinet acht het strijdig met het karakter van de Abw en met het gelijkheidsbeginsel om voor gezinsleden van gedetineerden die een beroep op bijstand doen, geen middelentoets toe te passen of een andere middelentoets te hanteren dan voor de overige bijstandsgerechtigden.

#### 2.8.2. Schuldsanering

De leden van de fractie van de SP wijzen er op dat stopzetten van de uitkering leidt tot grote financiële problemen. Deze leden refereren hierbij aan het feit dat Reclassering Nederland erop heeft gewezen dat veel gedetineerden schulden hebben die moeten worden afgelost. Voor het geval de gedetineerde een gezin heeft is verwijzing van diens partner naar de Abw geen oplossing omdat die hoogstens bijstand krijgt naar de norm van een alleenstaande ouder. De SP is van mening dat dit bedrag veelal te gering is om aan de «oude» vaste lasten te voldoen. De leden van SP-, RPF- en GPV-fracties vragen wat de regering ervan vindt om de suggestie van Reclassering Nederland om een «time-out» bepaling in de wet op te nemen, waardoor een afbetalende cliënt bij het ontbreken van enig inkomen vanwege detentie geen sancties hoeft te vrezen. Overigens realiseren deze leden zich dat dergelijke vragen ook gelden voor gedetineerden met een inkomen anders dan een uitkering. Deze leden vragen zich af hoe dit voor deze categorie is geregeld.

Voor een schuldenaar die in detentie raakt, gelden in beginsel dezelfde mogelijkheden om schuldhulp in te roepen als voor iedere andere schuldenaar. Daarbij geldt het volgende als de gedetineerde een gezin achterlaat of samenwoonde met een partner.

Verstrekking van een bijstandsuitkering is mogelijk voor de achterblijver(s) die geen eigen inkomen hebben. Er wordt een voor de nieuwe gezins-situatie geldende bijstandsnorm vastgesteld. In die gewijzigde situatie moet opnieuw de aflossingscapaciteit berekend worden en zal ook op basis van de voor de achterblijver(s) geldende bijstandsnorm

(alleenstaandennorm of alleenstaande oudernorm) het recht op inkomensondersteunende voorzieningen gezien moeten worden. Zo kan er bijvoorbeeld recht op huursubsidie of een woonkostentoeslag bestaan, waarmee de vaste lasten per maand gereduceerd worden. Als er voor de achterblijvende partner c.q. het gezin een geringe of geen aflossingscapaciteit bestaat, is er de mogelijkheid via schuldhulpverlening tot een schuldsanering te komen. Dit kan op vrijwillige basis (buitengerechtelijk). Als een minnelijk akkoord met de schuldeisers echter niet lukt, kan vanaf 1 december 1998 – inwerkingtreding Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) – een verzoek bij de rechter om toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling uitkomst bieden.

Reclassering Nederland heeft gesuggereerd een time-out bepaling in de wet op te nemen. Aannemende dat deze suggestie is bedoeld als time out voor de gedetineerde voor het aflossen van zijn schulden, zij gewezen op de mogelijkheden die de WSNP per 1 december biedt voor particuliere schuldenaren.

Deze wettelijke saneringsregeling, waarvan de toepassing aan de rechter verzocht wordt als een vrijwillige (buitengerechtelijke) schuldsanering niet tot stand komt, biedt bij uitstek de mogelijkheid om de individuele situatie van de betrokken schuldenaar in ogenschouw te nemen. De rechter heeft binnen het wettelijk kader grote vrijheid bij het vaststellen van de looptijd en de inhoud van het saneringsplan. Er zal een moratorium gelden voor de schuldeisers en een bewindvoerder, door de rechtbank benoemd, zal de zaken voor de schuldenaar behartigen.

### 2.8.3. Detentie in het buitenland

De leden van de fractie van de SP wijzen er op dat gevangenen in het buitenland in de problemen kunnen komen als hun uitkering wordt stopgezet. Zij moeten immers soms zelf in hun onderhoud voorzien. Hebben zij zelf geen inkomen dan zullen zij dus beroep moeten doen op de (Nederlandse) overheid om financieel bij te springen. Ligt het dan niet meer voor de hand de uitkering door te betalen, zo vragen deze leden.

Wij willen de vraag ontkennend beantwoorden. Diverse buitenlandse staten voorzien wel in de kosten van het levensonderhoud, en hier bestaat aan doorbetaling van de uitkering dus geen behoefte. Het ligt niet voor de hand een generale uitzondering te maken voor detentie in het buitenland voor die staten die niet goed in het onderhoud van hun gedetineerden voorzien. Een individuele voorziening ligt dan meer voor de hand.

### 2.8.4. Halfwezenuitkering

De leden van de fracties van RPF, GPV en SGP vragen naar de gang van zaken bij de halfwezenuitkering, als degene die de halfwezenuitkering ontvangt, gedetineerd is.

In antwoord daarop kan worden meegedeeld dat voor deze persoon het recht op halfwezenuitkering eindigt. Wordt het kind vervolgens in een ander huishouden verzorgd, dan ontvangt de verzorger in dat andere huishouden de halfwezenuitkering. Het recht op halfwezenuitkering voor die ander gaat in op de eerste dag van de maand waarin het kind tot dat huishouden behoort.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen nog op het feit dat het recht op halfwezenuitkering eindigt als de nabestaande gedetineerd is, terwijl het betreffende kind niet verantwoordelijk is voor die detentie.

Dit laatste is juist. Door de bepalingen met betrekking tot het recht op halfwezenuitkering, wordt echter bereikt dat het kind wat betreft het recht

op nabestaandenuitkering geen nadeel ondervindt van de detentie. Immers, de nieuwe verzorger krijgt recht op halfwezenuitkering. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering kan ingaan op de procesrisico's als het gaat om de halfwees die zelf part noch deel heeft aan de detentie van zijn ouder/verzorger?

De SVB heeft opgemerkt dat het bij (kortere) vrijheidsstraffen niet mogelijk zou zijn om het recht op halfwezenuitkering over te laten gaan op een derde, omdat niet gezegd kan worden dat deze geheel in de plaats treedt van de ouder. Deze conclusie deelt het kabinet niet. Volgens de wet wordt onder nabestaande verstaan: de persoon die, als ware hij ouder, zorg draagt voor een halfwees die tot zijn huishouden behoort (artikel 22, tweede lid, ANW). Als een dergelijke persoon kan worden aangewezen, is het mogelijk dat deze persoon recht heeft op halfwezenuitkering, en het recht als het ware op deze derde overgaat. Overigens wijst het kabinet erop dat het recht op halfwezenuitkering pas eindigt als de vrijheidsontneming één maand heeft geduurd. Vrijheidsstraffen van korter dan een maand hebben dan ook geen effect voor het recht op halfwezenuitkering. Het kabinet ziet derhalve geen procesrisico terzake.

#### 2.8.5. IAO-Verdragen

De leden van de fracties van RPF en GPV wijzen er op dat achterblijvende gezinsleden van een ANW-gerechtigde door de vermogenstoets in de Abw van bijstand verstoken kunnen blijven. Dit zou de rechterlijke toets aan artikel 69 IAO-Verdrag nr. 102 niet kunnen doorstaan. Zij vragen voorts of meer concreet kan worden aangegeven hoe de interpretatie van dit artikel zou zijn, zonder de inhoud en de bedoeling daarvan geweld aan te doen.

Artikel 69 van IAO-Verdrag nr. 102 biedt de mogelijkheid van schorsing van uitkering in een eventueel voor te schrijven mate, indien de feiten en omstandigheden zich voordoen die staan opgesomd onder a tot en met j. Artikel 69, aanhef en onder b, van IAO-Verdrag nr. 102 voorziet in schorsing van de uitkering, indien de uitkeringsgerechtigde wordt onderhouden op kosten van de Staat. Evenwel dient te worden voorkomen dat personen die ten laste van de uitkeringsgerechtigde komen, als gevolg van de schorsing van de uitkering in behoeftige omstandigheden terecht komen. In de Abw wordt getoetst op behoefte. Als de uitkomst van deze toets luidt dat van behoefte geen sprake is in verband met aanwezig vermogen, valt naar het oordeel van het kabinet niet in te zien dat daarmee strijd ontstaat met de genoemde bepaling uit IAO-Verdrag nr. 102. Vaststaat immers dat de achterblijvende gezinsleden niet in behoeftige omstandigheden verkeren.

In artikel 69 onder b, van het IAO-Verdrag nr. 102 is overigens geregeld dat « (...) wanneer de uitkering de kosten van dat onderhoud te boven gaat, het verschil worden verstrekt aan de personen, die ten laste van de gerechtigde zijn.» Het zal evenwel in de Nederlandse situatie niet voorkomen dat de relevante uitkeringen de kosten van het onderhoud van de betrokkene tijdens het verblijf in de inrichting overtreffen. De kosten in TBS-kliniek, huis van bewaring en gevangenis bedragen namelijk respectievelijk f 700,-, f 180,- en f 180,- tot f 190,- per persoon per dag. De kosten die de Staat per jaar maakt bedragen derhalve minimaal (365 verzorgingsdagen x f 180,- =) f 65 700,-. De hoogste uitkering bedraagt maximaal f 214,17 per dag, zijnde 70% van het maximumdagloon ad f 305,96, dat geldt voor de berekening van de WW-, WAO- en ZW-uitkeringen (norm per 1 juli 1998). Het bruto-inkomen van de uitkeringsgerechtigde per jaar bedraagt derhalve maximaal (261 uitkeringsdagen x f 214,17 =) f 55 899,-.



Aangezien het bruto-inkomen van de uitkeringsgerechtigde minder bedraagt dan de onderhoudskosten van de Staat, heeft een beroep op artikel 69, aanhef en onder b, IAO-Verdrag nr. 102 in de visie van het kabinet geen zin.

### *2.9. Ziekteverzekering*

De leden van de fractie van de VVD constateren terecht dat de gezinsleden van gedetineerden die een uitkering krachtens de Abw is toegekend, een zelfstandig recht kunnen krijgen op een ziektekostenverzekering, indien aan de daarvoor gestelde vereisten is voldaan.

### *2.10. Internationale aspecten*

De leden van de fractie van de VVD vragen of er consulterend contact met de IAO is opgenomen over de vraag of het wetsvoorstel strookt met IAO-Verdrag nr. 102.

Het wetsvoorstel staat naar de mening van het kabinet niet op gespannen voet met IAO-Verdrag nr. 102 (zie pagina 19 memorie van toelichting). Om die reden heeft het kabinet geen aanleiding gezien tot een consulterend contact met de IAO.

De leden van de fractie van het CDA wijzen er op dat blijkens de memorie van toelichting de regering niet uitsluit dat op het punt van de grondslag verdragsrechtelijke problemen ontstaan, en zagen graag een nader onderzoek op dit punt. Zij vragen ook of dergelijke problemen zich niet kunnen gaan voordoen wanneer het grondslagvoorstel van de Raad van State wordt gehanteerd.

Wij voorzien geen verdragsrechtelijke problemen. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet kan het onderhavige wetsvoorstel naar het oordeel van het kabinet de internationaal-rechtelijke toets doorstaan. Gezien de bezwaren zoals wij die hiervoor hebben geuit tegen het grondslagvoorstel van de Raad van State, is een vaststelling van de internationale consequenties van het voorstel van de Raad van State niet aan de orde.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het recht op uitkering bij zwangerschap en bevalling in het licht van IAO-Verdrag nr. 103 mag worden doorkruist bij wet.

Artikel 4 van IAO-Verdrag nr. 103 voorziet in een recht op zwangerschaps- en bevallingsuitkering aan de vrouwelijke werknemer die haar arbeid verzuimt in verband met zwangerschaps- en bevallingsverlof. Ter zake van de ongeschiktheid tot werken die voortvloeit uit zwangerschap en bevalling is een aparte regeling getroffen in de ZW. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel kan deze ZW-uitkering beëindigd worden tijdens detentie, nu in de kosten van het levensonderhoud wordt voorzien door de Staat. De uitkering wordt dan niet beëindigd wegens het door de zwangerschap en bevalling veroorzaakte arbeidsverzuim, maar houdt verband met de detentie zelve, waarbij de Staat in de kosten van het levensonderhoud voorziet. Het kabinet is dan ook van oordeel dat het wetsvoorstel de toets aan IAO-Verdrag nr. 103 kan doorstaan.

De leden van de fractie van de SP stellen dat de keuze voor de uitsluitingsgrond een beroep op IAO-Verdrag nr. 102 afsnijdt, en stellen dat dit wetsvoorstel derhalve in wezen in strijd is met dit verdrag.

Wij kunnen deze opvatting niet onderschrijven. Het kabinet is van oordeel dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met de minimumnormen van IAO-Verdrag nr. 102. Dit verdrag geeft algemene voorschriften en minimumnormen voor het gehele stelsel van sociale verzekeringen. Het kabinet ziet niet in hoe de keuze voor een uitsluitingsgrond bij detentie een beroep op dit verdrag zou kunnen afsnijden.

De leden van de fractie van SP vragen of het niet te denken geeft dat de regering bij zijn ingrepen in de sociale zekerheid (ANW, Wulbz) steeds oploopt tegen het internationale recht dat van een veel ruimere bescherming van de werknemer uitgaat?

De leden van de fractie van de SP doelen kennelijk op de ANW in relatie tot Deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid en op de Wulbz in relatie tot het Europees Sociaal Handvest. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot goedkeuring van de opzegging van Deel VI van de Code is genoegzaam duidelijk gemaakt dat de problemen met Deel VI van de Code hun oorzaak vinden in het feit dat het Nederlandse stelsel van sociale verzekeringen niet afzonderlijk voorziet in een dekking van het zogenaamde *risque professionnel* (Kamerstukken II, 1996/97, 25 524, nr. 3, blz. 2). Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft dit ook onderkend. Met betrekking tot het ESH is het kabinet van oordeel dat de Wulbz hiermee niet in strijd is. Het kabinet ziet zich gesteund in dit oordeel door het Regeringscomité van het ESH en kan de stelling van de leden van de fractie van de SP dan ook niet onderschrijven.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen welke garanties de regering kan bieden dat niet met succes een beroep op een of meer verdragen zal worden gedaan.

Met hun vraag raken de leden van de fracties van de RPF en de GPV aan de al dan niet rechtstreekse werking van verdragen. Dit houdt in dat burgers onder omstandigheden rechtstreeks rechten kunnen ontleenen aan verdragen, zonder dat de tussenkomst van de wetgever noodzakelijk is. Het oordeel over de vraag of een verdrag al dan niet rechtstreekse werking heeft is aan de rechter. Garanties dat geen beroep zal worden gedaan op deze verdragen kan het kabinet dan ook niet bieden, ook al is, het zij hier nog eens herhaald, het kabinet van mening dat dit wetsvoorstel de toets aan internationale verdragen goed zal kunnen doorstaan.

#### *2.11. Financiële aspecten*

De leden van de fractie van de SP vragen of de opbrengsten van dit wetsvoorstel opwegen tegen de veel hogere maatschappelijke kosten van de ongewenste gevolgen van dit wetsvoorstel.

De wijze waarop de leden van de fractie van de SP de maatschappelijke kosten schetsen van dit wetsvoorstel achten wij nogal sterk aangezet. Zo vragen wij ons ten sterkste af of er nu inderdaad sprake zal zijn van ontworpen gezinnen, echtscheiding, huisuitzetting en dergelijke, louter en alleen vanwege dit wetsvoorstel. Met name waar de gedetineerde een gezin heeft valt niet alle steun weg, daar is hiervoor al uitgebreid op ingegaan. Het gaat te ver om op voorhand uit te gaan van grote maatschappelijke kosten, waar dit wetsvoorstel per definitie slechts betrekking kan hebben op een zeer beperkt deel van de Nederlandse bevolking.

Ook de leden van de fracties van RPF en GPV vragen zich af of er voldoende rekening gehouden is met een groter beslag op de algemene voorzieningen, zoals noodonderdak.

Bij de bepaling van de opbrengst van dit wetsvoorstel is rekening gehouden met een groot aantal redelijkerwijs te verwachten kosten. Het kabinet verwacht geen sterke toename van het bedrag op voorzieningen als noodonderdak. Een en ander zal binnen het reguliere kader opgevangen kunnen worden.

De leden van de fracties RPF en GPV vragen in hoeverre de inwerking-treding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheids-verzekering en enkele andere wetten in verband met de beperking van het exporteren van uitkeringen (Kamerstukken 25 757, Wet beperking export uitkeringen, afgekort als Wet BEU) is verdisconteerd in de ramingen en of vertraging van de inwerkingtreding van dat voorstel financiële effecten heeft. Zij vragen hierbij ook aandacht te besteden aan de kanttekeningen van de SVB in zijn commentaar op het wetsvoorstel op dit punt.

De geraamde financiële effecten van het onderhavige wetsvoorstel zijn gebaseerd op stopzetting van de betreffende socialezekerheidsrechten van gedetineerden die in Nederland in hechtenis verkeren. Bij de raming is uitgegaan van het aantal gedetineerden dat onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel valt. Voor zover dit bekend was, is met de samenstelling van deze groep rekening gehouden bij de bepaling van het percentage uitkeringsgerechtigden binnen deze groep. Voor een groot deel is echter uitgegaan van de gemiddelde percentages omdat onvol-doende bekend is in hoeverre uitkeringsrechten (kunnen) optreden. Hier ligt ook de oorzaak van het verschil met de raming van de SVB. De SVB is uitgegaan van de huwelijks staat als indicator voor een (potentieel) recht op ANW. Andere samenlevingsvormen geven echter ook recht op ANW.

Theoretisch kan de besparingsopbrengst van dit wetsvoorstel groter zijn dan deze is geraamd, omdat geen rekening is gehouden met stopzetting van Nederlandse socialeverzekeringsuitkeringen aan in het buitenland gedetineerde personen die doorlopen na inwerkingtreding van de Wet BEU. Het betreft hierbij dus personen in detentie in landen van de Europese Unie, Europese Economische Ruimte alsmede in verdrags-landen. Bij detentie in overige landen is stopzetting immers geregeld via de Wet BEU.

Van de omvang van de groep die niet onder de Wet BEU valt, zijn geen statistische gegevens bekend. Gelet op de zeer specifieke omstandig-heden zoals die hierboven zijn geschetst, gaat het kabinet ervan uit dat deze groep zeer beperkt van omvang zal zijn.

Van een financiële relatie tussen de genoemde wetsvoorstellen is dus praktisch geen sprake; een latere inwerkingtreding van de Wet BEU dan aanvankelijk beoogd, zal naar verwachting dan ook geen effect hebben op de geraamde besparingsopbrengst.

### **3. Het openstellen van socialezekerheidsregelingen voor personen die rechtens hun vrijheid is ontnomen in die gevallen waarin tenuivoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel buiten een penitentiaire inrichting plaatsvindt**

#### *3.1. Het buiten toepassing laten van de uitsluitingsgrond*

De leden van de fractie van de VVD verzoeken de regering aan te geven of er reeds afstemming en overleg heeft plaatsgevonden tussen de verschillende instanties die zijn betrokken bij de opstelling van trajecten gericht op resocialisatie.

Zoals deze leden terecht opmerken zullen gedetineerden in de periode van resocialisatie veelal ook behoren tot de doelgroep van de WIW. Dit betekent evenwel niet dat gemeente en Arbeidsvoorziening, met uitzondering van jongeren tot 23 jaar, een traject moeten opzetten. De uitvoering van de WIW is opgedragen aan de gemeenten en het is de bevoegdheid van de gemeenten om vast te stellen voor welke personen uit de doelgroep trajecten worden opgezet.

Hierbij is uiteraard van belang dat bij de opstelling van trajecten wordt samengewerkt tussen de reclassering en de justitiële inrichting van herkomst enerzijds en de woongemeente en de regionale Arbeidsvoorzieningsorganisatie anderzijds. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van deze organisaties om de samenwerking vorm te geven.

Om de betrokken organisaties op deze verantwoordelijkheid te wijzen is eind 1997 een overleg gestart tussen de Ministeries van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijke brief van 31 maart 1998 van beide departementen aan gemeentebesturen en justitiële inrichtingen. In deze brief zijn de betrokken organisaties geïnformeerd over de overlap van de WIW en het beleid in justitiële inrichtingen. In deze brief is voorts gewezen op het belang van afstemming en samenwerking in het kader van toeleiding naar werk en inkomen. Thans wordt aan het overleg tussen de beide departementen ook deelgenomen door de VNG, Arbeidsvoorziening en Reclassering Nederland en de SWI-projectorganisatie. Gewerkt wordt aan voorwaarden om ten behoeve van de resocialisatietrajecten de systemen van de betrokken partnerorganisaties beter op elkaar te laten aansluiten, zowel qua tijdstip in het traject, criteria, methode en betrokkenheid bij relevante ontwikkelingen.

De leden van de fracties van de VVD en CDA zouden nu reeds uitgebreid geïnformeerd willen worden over de inhoud van de aangekondigde amvb's.

In artikel VIII van het wetsvoorstel wordt aangekondigd dat via een algemene maatregel van bestuur categorieën gedetineerden worden aangewezen waarvoor de uitsluiting van het recht op uitkering niet van toepassing is. In de amvb zullen – zoals ook in de toelichting reeds is gesteld – de categorieën aangewezen worden, waarvoor openstelling van de socialezekerheidsuitkering mogelijk is.

In de amvb zullen de volgende categorieën aangewezen worden:

- Gedetineerden die deelnemen aan een penitentiair programma, en die in de vrije maatschappij verblijven;
- TBS-gestelden op proefverlof in de vrije maatschappij.

Na inwerkingtreding van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, kunnen hieraan worden toegevoegd: jeugdigen die deelnemen aan een scholings- en trainingsprogramma, dan wel proefverlof genieten, in het kader van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

Aanhakend bij de stelling dat WW-rechten niet kunnen herleven als de detentie langer duurt dan de herlevingstermijn, vragen de leden van de fractie van D66 in hoeverre dit wetsvoorstel invloed heeft op de opbouw van WW-rechten van Nederlandse gedetineerden in Duitse gevangenissen.

Gedurende detentie bestaat er geen recht op een WW-uitkering. In welk land de gevangenisstraf wordt ondergaan, doet hierbij niet terzake. In welk land de betrokkene verblijft is wel van belang op het moment dat hij uit de gevangenis ontslagen wordt, en aanspraak maakt op (herleving van) een WW-uitkering. Om aanspraak te kunnen maken op een WW-uitkering geldt immers dat de betrokkene beschikbaar dient te zijn

voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Het vorenstaande geldt reeds op basis van reeds bestaande regelgeving en wordt niet beïnvloed door het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen de regering in te gaan op de vraag in hoeverre het wetsvoorstel belemmerend kan werken voor de resocialisatie van gedetineerden.

Bij de beantwoording van deze vraag moeten twee aspecten onderscheiden worden. Enerzijds het stopzetten van de lopende socialezekerheidsuitkering en anderzijds het openstellen van de socialezekerheidsregelingen voor bepaalde groepen gedetineerden c.q. TBS-gestelden tijdens de laatste fase van hun detentie.

Op zich heeft stopzetting van de socialezekerheidsuitkering geen direct negatief of positief effect op de resocialisatie. Dit zou anders (en negatief) zijn, wanneer er geen heropening van de uitkering zou plaatsvinden na afloop van de periode van vrijheidsontneming en er onzekerheid zou bestaan over zowel de uitkering zelf als de hoogte ervan. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat de doorplaatsing van gedetineerden naar penitentiaire programma's of van TBS-gestelden naar reguliere geestelijke gezondheidszorginstellingen en het met proefverlof terugkeren in de maatschappij van TBS-gestelden bemoeilijkt of vertraagd wordt. Deze ongewenst geachte gevolgen worden voorkomen, nu in het wetsvoorstel geregeld wordt dat de uitsluitingsgrond in die – bij amvb aan te wijzen – gevallen niet van toepassing is. In deze situaties wordt de socialezekerheidsuitkering heropend (c.q. herleeft de uitkering), en komt de uitkering weer tot uitbetaling, met dien verstande dat voldaan moet zijn aan de normale uitkeringsvoorwaarden.

Het openstellen van de socialezekerheidsregelingen voor personen in een penitentiair programma of met proefverlof, kan de resocialisatie alleen positief bevorderen. Uit de bestaande versnipperde praktijk blijkt maar al te zeer dat het hebben van een uitkering en de duidelijkheid daarover een sterke positieve impuls vormt voor de resocialiserende inspanningen.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden welke mogelijkheden gedetineerden, die onder de werking van deze wet vallen, in de toekomst zullen hebben om tijdens de detentie een opleiding te volgen.

Het onderwijsaanbod tijdens de detentie in het kader van de regimesactiviteiten wordt door het onderhavige wetsvoorstel niet beïnvloed. Ter voorbereiding op de invoering zal met de uitvoerders van de Abw worden overlegd over de vraag in hoeverre het mogelijk en zinvol is de activering-smiddelen gericht op arbeidsparticipatie reeds tijdens het verblijf in een justitiële inrichting in te zetten.

### *3.2. Financiële effecten*

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de financiële effecten voor met name de uitkeringen aan bijzondere bijstand.

Aangezien er als gevolg van het wetsvoorstel geen verandering in de feitelijke mogelijkheden van de gemeenten optreedt om bij zeer dringende redenen bijzondere bijstand te verlenen is niet aan te geven in welke mate een eventuele toename van de toepassing van artikel 11 Abw en daarmee van de bijzondere bijstandsverlening zal plaatsvinden.

## **4. Artikelsgewijze opmerkingen**

### *Artikel I, onderdeel A (artikel 1 Ziektewet)*

De leden van de fractie van de SGP nemen aan dat de in artikel I,

onderdeel A, aan artikel 1, eerste lid, ZW toegevoegde onderdelen vanwege de inwerkingtreding van de Koppelingswet per 1 juli 1998 nog moeten worden omgenummerd. Deze opmerking heeft tevens betrekking op de gelijklopende bepalingen in de overige artikelen.

Deze opmerking van de fractie van de SGP is juist. Het wetsvoorstel is op dit punt gewijzigd (zie de nota van wijziging).

*Artikel VI (artikel 2, vijfde lid Toeslagenwet)*

De leden van de fractie van de SGP stellen voor om in artikel 1, eerste lid van de Toeslagenwet een definitie van het begrip «rechtens zijn vrijheid is ontnomen» op te nemen. Nu het begrip in het voorgestelde artikel 2, vijfde lid, Toeslagenwet zijn intrede doet, lijkt het deze leden – in lijn met de bepalingen in de overige wetten – consistent om in de definitiebepalingen van de Toeslagenwet een gelijklopende definitie op te nemen.

Aangezien in de Toeslagenwet slechts op één plaats het begrip «rechtens zijn vrijheid is ontnomen» wordt vermeld is er geen noodzaak in artikel 1 van de Toeslagenwet een definitie op te nemen.

*Artikel VII, onderdeel B (artikelen 32c en 32d Algemene nabestaandenwet)*

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of het stopzetten van de ANW uitkering ook gevolgen heeft voor de 20% uitkering ten behoeve van het kind.

Deze leden zijn van mening dat het stopzetten van de uitkering alleen zou moeten gelden voor de gedetineerden en niet voor de uitkering die bedoeld is voor kinderen die via de gedetineerden een toeslag ontvangen.

Het recht op halfwezenuitkering eindigt voor de nabestaande die gedetineerd raakt. Indien iemand de verzorging van de halfwees op zich neemt kan hij in aanmerking komen voor een recht op halfwezenuitkering (zie onder 2.8.4, uitstralingseffecten).

*Artikel XVI (Intrekking)*

De leden van de fractie van de SGP vragen naar de verzekeringsrechtelijke positie van gedetineerden nu de Wet sociale verzekering gedetineerden is vervallen.

Wij willen er op wijzen dat de Wet sociale verzekering gedetineerden reeds lang haar betekenis had verloren. Als ingezetene waren gedetineerden van 1976 tot 1998 verzekerd voor de AAW. Nu deze wet met de inwerkingtreding van de Wet PEMBA ook is komen te vervallen zijn gedetineerden niet langer verzekerd tegen de inkomensgevolgen van arbeidsongeschiktheid opgekomen tijdens de detentie. Voor de WAO zijn zij immers ook niet verzekerd. Wel zijn gedetineerden nog verzekerd voor de volksverzekeringen (AOW, ANW en AKW).

*Artikel XVII (Inwerkingtreding)*

De leden van de fracties van RPF en GPV informeren naar de beoogde datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

De beoogde datum van inwerkingtreding was 1 januari 1999. Gezien de huidige stand van de parlementaire behandeling zal deze datum niet haalbaar zijn. Wij gaan er nu van uit dat dit wetsvoorstel medio 1999 in werking zal kunnen treden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. F. Hoogervorst