

**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)**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 26 november 1999

#### **Inhoudsopgave**

1. Inleiding
2. Grondslag en uitgangspunten van het wetsvoorstel
3. De afwijzing van de eigenbijdrageregeling
4. Reikwijdte
5. Overige opmerkingen

#### **1. Inleiding**

Het kabinet heeft kennis genomen van de nadere inbreng van de CDA-fractie en de PvdA-fractie bij dit wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij de voorkeur zouden hebben gegeven aan een eigenbijdrageregeling. Door deze fractie wordt een aantal vragen gesteld. Voorts worden diverse kanttekeningen bij dit wetsvoorstel geplaatst.

In het navolgende ga ik mede namens de Minister van Justitie in op de door eerdergenoemde fracties gestelde vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd om een uiteenzetting van de gevolgen van de wettelijke vrijheidsontneming voor de verschillende uitkeringen ingevolge de ANW in het licht van de uitgangspunten en de grondslag van het wetsvoorstel, zoals thans geformuleerd. Zij refereren in dit verband aan hun verzoek in het voorlopig verslag om een nadere, exacte precisering van de reden waarom de verschillende uitkeringen in het kader van de ANW onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zijn gebracht.

In de memorie van antwoord (blz. 9) is uiteengezet waarom de AOW niet onder het bereik van het wetsvoorstel valt. Een belangrijke reden daarvoor is, dat de gelijke behandeling van werkenden en niet-werkenden

(één van de grondslagen van dit wetsvoorstel) bij de AOW niet opgaat. Bij de nabestaandenuitkering in het kader van de ANW is dat wel het geval. Immers, indien de nabestaande inkomsten uit of in verband met arbeid heeft, worden deze inkomsten (al dan niet volledig) op de nabestaandenuitkering in mindering gebracht. Bezien vanuit de optiek van dit wetsvoorstel geldt voor de nabestaandenuitkering (net als bijvoorbeeld voor de WAO) derhalve dat de vergelijking met loontrekkenden zich opdringt. Deze redenering doet eveneens opgeld bij de wezenuitkering in het kader van de ANW. Wezen die de leeftijd hebben bereikt waarop hun rechtens hun vrijheid ontnomen kan worden, kunnen recht op wezenuitkering hebben, mits zij schoolgaand zijn, arbeidsongeschikt zijn of het huishouden verzorgen. Ook in die gevallen is de wezenuitkering derhalve in feite een alternatief voor een inkomen uit arbeid.

Tenslotte kent de ANW een halfwezenuitkering: een uitkering ter hoogte van 20% van het netto minimumloon voor de nabestaande die een halfwees jonger dan 18 jaar verzorgt. De halfwezenuitkering wordt niet aan de halfwees zelf verstrekt, maar aan diens ouder/verzorger. Deze halfwezenuitkering gaat, in geval de nabestaande gedetineerd raakt, over naar de (nieuwe) verzorger van de halfwees.

## **2. Grondslag en uitgangspunten van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie constateren dat de twee aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende overwegingen nevens geschikt zijn. Deze leden vragen om een nadere toelichting op de onderlinge samenhang.

Zoals in de memorie van antwoord is vermeld (blz. 2), vormen de parallel met de loontrekkenden en de dubbele betaling tezamen de grondslag van dit wetsvoorstel en is er geen sprake van ondergeschiktheid van één van de argumenten. De in het wetsvoorstel gedane keuzen, zijn gebaseerd op de combinatie van beide argumenten. Telkens is beoordeeld of beide argumenten gelden. Dat de voorlopige hechtenis onder de reikwijdte valt, vloeit bijvoorbeeld voort uit zowel de parallelle met de loontrekkenden (die evenmin hun loon doorbetaald krijgen), als uit het argument van de dubbele betaling (in het onderhoud wordt voorzien door de Staat). Ten aanzien van de AOW zag het kabinet zich genoodzaakt om de argumenten tegen elkaar af te wegen. De omstandigheid dat de parallelle met de loontrekkenden bij de AOW ontbreekt, heeft het kabinet zwaarder laten wegen dan de dubbele betaling.

Ten aanzien van de vergelijking tussen loontrekkenden en uitkeringsgerechtigden, merken de leden van de CDA-fractie op dat het kabinet het kennelijk juist oordeelt dat de loontrekkende tijdens wettelijke vrijheidsontneming zijn of haar looninkomen verliest. Voorts stellen deze leden vast dat de vergelijking een beperkte reikwijdte heeft en dat een vergelijking met de (ex-)ambtenaar ook mogelijk was geweest. Er is immers, naar hun oordeel, geen sprake van gelijke behandeling ten aanzien van de (ex-)loontrekkende en de (ex-)ambtenaar.

Het algemeen aanvaarde beginsel «geen arbeid, geen loon» is neergelegd in artikel 628 (Boek 7) van het Burgerlijk Wetboek. Hierin is bepaald dat geen loon verschuldigd is voor de tijd gedurende welke de werknemer de bedongen arbeid niet heeft verricht. Aangezien de reden voor het niet kunnen verrichten van arbeid in de detentie is gelegen, en dit een omstandigheid is die in de risicosfeer van de werknemer ligt, rust er tijdens detentie geen verplichting op de werkgever om het loon door te betalen.

Zoals toegelicht in de memorie van antwoord (blz. 16 e.v.), kan de bezoldiging van de ambtenaar worden ingehouden, wanneer hem

rechtens zijn vrijheid wordt ontnomen. Er kan dan ook verondersteld worden dat in het algemeen de ambtenaar eveneens zijn inkomen zal kwijtraken. Indien de uitkeringsgerechtigde vergeleken zou worden met de ambtenaar, dan zou het resultaat van deze vergelijking derhalve niet afwijken van de vergelijking met de loontrekkende. Gelet op het feit dat het onderhavige wetsvoorstel de sociale verzekeringen – waaronder de werknemersverzekeringen – omvat, ligt een vergelijking met de algemenere groep der loontrekkenden/werknemers bovendien meer in de rede dan een vergelijking met ambtenaren, die een bijzondere rechtspositie hebben.

### **3. De afwijzing van de eigenbijdrageregeling**

De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven dat zij de voorkeur gegeven zouden hebben aan een eigenbijdrageregeling, omdat de werkingssfeer alle gedetineerden zou omvatten, met name ook gedetineerden voor wie de misdaad een aanzienlijk vermogen heeft opgeleverd. Dat de zogenaamde Pluk-ze-wetgeving hier mogelijkheden zou bieden, wordt naar hun oordeel gelogenstraft door de evaluatie van deze wetgeving.

Inderdaad is uit de evaluatie van deze wetgeving gebleken dat een aantal punten voor verbetering vatbaar is. De Minister van Justitie pakt dit langs twee sporen aan. In de eerste plaats kan de toepassing van de bestaande regelgeving verbeterd worden. In de tweede plaats is hij voornemens om ook de wetgeving aan te passen. Via beide wegen zal worden bereikt dat het door criminele activiteiten opgebouwde vermogen beter kan worden aangepakt. Overigens kan worden betwijfeld of een eigenbijdrageregeling betere effecten heeft dan de ontneming op grond van de Pluk-ze-wetgeving. Een van de knelpunten van laatstgenoemde regeling is immers het achterhalen van het criminele vermogen. Dat zal in een eigenbijdrageregeling niet eenvoudiger zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af welk beginsel precies is ingeroepen voor het de facto buiten toepassing laten van de uitzondering die in artikel 35, eerste lid van het Wetboek van Strafrecht (WvS) besloten ligt.

In het strafrecht geldt het beginsel dat de verdachte niet gehouden is actief aan zijn proces deel te nemen of tot zijn eigen veroordeling bij te dragen. Dit beginsel wordt vaak aangeduid als het nemo tenetur-beginsel. Bij de afweging in de keuze voor het intrekken van een uitkering of het heffen van een eigen bijdrage in de kosten van detentie heeft dit beginsel een rol gespeeld in de afwijzing van het tweede systeem.

De leden van de CDA-fractie vragen welke kosten de werklastverhoging van het beëindigen van de uitkeringen op grond van het onderhavige wetsvoorstel voor de uitvoerders (SVB, uvi's, GSD-en) met zich meebrengt.

In de Abw geldt sedert 1996 een uitsluitingsgrond ten aanzien van «rechtens zijn vrijheid ontnomen». Voor GSD-en brengt het beëindigen van het recht op uitkering op grond van dit wetsvoorstel dan ook geen werklastverhoging met zich mee. De gevolgen van het beëindigen van het recht op uitkering op grond van dit wetsvoorstel beperken zich dus tot SVB, Lisv en uvi's. De gegevensuitwisseling, het uitvragen van informatie aan betrokkene, het beoordelen daarvan, alsmede het nemen van actie naar aanleiding daarvan, zal tot een geringe kostenverhoging aanleiding kunnen geven. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is een raming gemaakt van de besparingen op de uitkeringslasten. Deze bedragen circa

36 miljoen gulden op jaarbasis. Er is geen kwantitatieve analyse gemaakt van de extra uitvoeringskosten die dit wetsvoorstel met zich meebrengt. Er kan echter worden aangenomen dat de financiële baten ruimschoots opwegen tegen de stijging van de uitvoeringskosten. Bovendien moet worden benadrukt dat financiële overwegingen niet doorslaggevend zijn. Naar de mening van het kabinet is de invoering van de voorgestelde maatregelen alleen al om principiële redenen wenselijk.

De leden van de CDA-fractie leggen, naar aanleiding van de praktische argumentatie tot afwijzing van een eigenbijdrageregeling, de vraag voor of een belangrijk deel van die argumentatie ook opgaat voor iedere andere eigenbijdrageregeling, zoals die in de zorgverzekeringen en -voorzieningen. Deze leden zijn van mening dat de vergelijking zich opdringt met de eigenbijdrageregeling in de verpleeg- en verzorgingshuizen waar deze regeling globaal gesproken effectief en efficiënt wordt uitgevoerd.

Er zij op gewezen dat het afwijzen van de eigenbijdrageregeling niet uitsluitend op praktische argumenten is gebaseerd. Immers, het kabinet acht het principieel onjuist dat tijdens de wettelijke vrijheidsontneming verstrekking van een uit publieke middelen gefinancierde sociale-verzekeringsuitkering plaatsvindt, terwijl de Staat reeds in de kosten van het levensonderhoud voorziet. Het onjuist achten van een dergelijke besteding van premiegelden brengt met zich dat een eigenbijdrageregeling niet voor de hand ligt om de problematiek van de zogeheten dubbele betaling het hoofd te bieden. Immers, indien een eigenbijdrageregeling zou gelden, wordt de uitkering gewoon doorbetaald, en zou van de uitkering de eigen bijdrage worden betaald. In de visie van het kabinet ligt uitsluiting van het recht op uitkering meer voor de hand. Immers, indien geen uitkering plaatsvindt, worden de premiegelden niet op ongewenste wijze aangewend.

De eigenbijdrageregeling is afgewezen op principiële gronden (waaronder de bovengeschetste), alsook op praktische gronden (blz. 3. e.v. memorie van antwoord). Naar aanleiding van de praktische bezwaren wijzen de leden van de CDA-fractie op de effectieve en efficiënte wijze van uitvoering van deze regeling in de verpleeg- en verzorgingshuizen. Naar het oordeel van het kabinet ligt deze vergelijking niet voor de hand. Het behoeft geen betoog dat de populatie in verpleeg- en verzorgingshuizen qua samenstelling sterk afwijkt van de populatie in gevangenschappen. Verondersteld kan worden dat eerstgenoemde groep coöperatiever zal zijn dan laatstgenoemde groep. Veeleer zou een vergelijking gemaakt kunnen worden met de TBS-ers. Uit de memorie van antwoord (blz. 4 e.v. ) blijkt dat het heffen en innen van de eigen bijdrage van deze groep uiterst problematisch verloopt. Tevens is aangegeven dat de inning van de eigen bijdrage ook bij niet-ter beschikkinggestelden (patiënten die op een andere titel dan TBS in de instelling verblijven) problematisch verloopt. Het kabinet ziet dit als een ondersteuning van de keuze voor het stopzetten van de uitkering. Het is niet zinvol een regeling in te voeren terwijl bekend is dat de praktische uitvoering daarvan op andere terreinen op problemen stuit.

#### **4. Reikwijdte**

De argumentatie om de AOW buiten de reikwijdte van de regeling te laten, beoordelen de leden van de CDA-fractie niet als overtuigend. Naar het oordeel van deze leden kan exact dezelfde argumentatie gelden ten aanzien van degenen die al geruime tijd een WAO-uitkering hebben en van wie onomstotelijk vaststaat dat de kans op reïntegratie in het arbeidsproces gelijk is aan nul.

Er is toegelicht dat in het afwijkende karakter van de AOW een reden is gelegen om de AOW niet onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel te brengen. Het bijzondere karakter van de AOW komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat de AOW-gerechtigde niet hoeft te reïntegreren in het arbeidsproces. Van de WAO-gerechtigde daarentegen wordt wél verwacht dat de kansen op herstel c.q. reïntegratie worden vergroot en benut, ongeacht de mate van arbeidsongeschiktheid en de periode dat deze persoon reeds een WAO-uitkering heeft. Via periodieke (her)onderzoeken wordt beoordeeld of er wijzigingen in de medische situatie en resterende arbeidsmogelijkheden zijn opgetreden. Slechts in (medische) uitzonderingsgevallen zal vastgesteld worden dat de kans op reïntegratie (nagenoeg) is uitgesloten.

Hoewel in eerdergenoemde uitzonderlijke situaties de kans op reïntegratie van de WAO-gerechtigde uiterst gering zal zijn, is hierin geen aanleiding gezien om de WAO-gerechtigde in dit opzicht hetzelfde te behandelen als de AOW-gerechtigde (wiens kans op reïntegratie eveneens vrijwel uitgesloten zal zijn) en de WAO-uitkering tijdens de vrijheidsontneming voort te zetten. De verschillen met de AOW, zoals onder meer vermeld in de memorie van antwoord (blz. 9 e.v.), wegen naar het oordeel van het kabinet zwaarder dan de overeenkomsten met de WAO.

#### *(Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen)*

Het kabinet acht de redenen om de opnamen krachtens de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ) uit te zonderen van het wetsvoorstel adequaat en uitgebreid toegelicht. Verwezen zij naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (blz. 12 e.v.), de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 10 e.v.) en de memorie van antwoord (blz. 11).

#### *(Detentie in het buitenland)*

De leden van de CDA-fractie merken op dat alles wat terzake van dienstverlening in het buitenland gezegd wordt – hoe belangrijk ook – toch betrekkelijk irrelevant is wanneer men in tal van buitenlandse gevangenen de erbarmelijke omstandigheden ziet waarin de gedetineerden verkeren.

Hoewel de mate waarin dit gebeurt van land tot land verschilt, worden in de meeste landen de gedetineerden door de Staat onderhouden (Europa, Verenigde Staten). Het merendeel van de Nederlandse gedetineerden bevindt zich in deze landen (ongeveer 1200 van de 1600). Er is een aantal landen in de wereld waar dit onderhoud dusdanig slecht is of van staatswege zelfs ontbreekt, waardoor door «derden» in het levensonderhoud moet worden voorzien. Het gaat dan met name om landen in Midden- en Zuid-Amerika. In die gevallen kan het ministerie van Buitenlandse Zaken onder bepaalde voorwaarden met de gedetineerde een lening aangaan en een financiële bijdrage geven.

#### *(Ontsnapt)*

Uit het wetsvoorstel blijkt dat de uitsluitingsgrond geldt gedurende de periode dat de betrokkene «rechtens zijn vrijheid is ontnomen». Met andere woorden, er bestaat tijdens de duur van de strafoplegging, respectievelijk TBS-maatregel geen recht op uitkering. Zolang er geen maatregel wordt genomen op grond waarvan de strafoplegging of TBS-maatregel wordt opgeheven, en de toestand van «rechtens zijn vrijheid ontnomen» niet wordt beëindigd, vindt geen heropening of toekenning van een uitkering plaats. Indien de gedetineerde of de TBS-gestelde zich aan de vrijheidsontneming onttrekt, zoals de leden van de

CDA-fractie zich afvragen, doet dit niet af aan de toepassing van de uitsluitingsgrond en bestaat dus geen recht op uitkering.

## 5. Overige opmerkingen

Met betrekking tot hetgeen in de memorie van antwoord is opgemerkt over artikel 89 van het Wetboek van Strafvordering (Sv), stellen de leden van de CDA-fractie nog de vraag wat – in het kader van het onderhavige wetsvoorstel – de gevolgen zijn voor de hoogte van een schadevergoeding in het geval voorlopige hechtenis niet gevolgd wordt door een vrijheidsstraf.

Het kabinet verwacht geen significante gevolgen in het kader van het onderhavige wetsvoorstel voor de hoogte van een schadevergoeding in het geval voorlopige hechtenis niet gevolgd wordt door een vrijheidsstraf. Misschien is het zo dat de vergoeding in een aantal gevallen enigszins zal worden verhoogd. Zekerheidshalve is er rekening mee gehouden dat er f 300 000,- extra wordt geclaimd.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de reïntegratie-inspanningen in geval van detentie worden afgebroken. In zoverre reïntegratie-inspanningen op toekomstige feitelijke werkaanvaarding c.q. werkhervatting gerichte activiteiten omvatten, lijkt die breuk in strijd met de Penitentiaire Beginselenwet 1998, waarin resocialisatie van gedetineerden als een van de belangrijkste doelstellingen geldt, aldus deze leden.

Er is hier sprake van een misverstand dat wordt veroorzaakt doordat nagenoeg gelijklopende termen op het terrein van uitkeringen en het penitentiaire veld in die terreinen een verschillende betekenis hebben. In de memorie van antwoord is aangegeven dat (bezien vanuit het uitkeringsveld, meer specifiek door het Lisv) gedurende de detentie geen reïntegratie-inspanningen zullen worden verricht. Dat houdt bijvoorbeeld in dat ten aanzien van een arbeidsongeschikte gedetineerde geen inspanningen zullen worden verricht om aangepast werk voor hem te vinden. Dat kan immers niet, want hij is gedetineerd. Hier wordt gesproken over reïntegratie vanuit de uitkeringscontext. Natuurlijk worden er (bezien in de penitentiaire context) wel inspanningen verricht om de betrokken gedetineerden te resocialiseren, conform de opdracht in artikel 2 van de Penitentiaire beginselenwet.

De leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie gaan nog in op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de particuliere verzekeringen, waaronder de hiaatverzekeringen.

De leden van de CDA-fractie merken hierover op dat – nu opgemerkt wordt dat het de private markt vrijstaat al dan niet de weg van het publieke deel te volgen – het kabinet lijkt te miskennen dat het stelsel van de sociale zekerheid in toenemende mate een combinatie is van publieke en private arrangementen.

De leden van de PvdA-fractie hebben hun verbazing uitgesproken over het gemak waarmee het kabinet zich af lijkt te maken van het hiaat dat kan ontstaan in de private hiaatverzekering, door deze consequentie te typeren als een keuze en verantwoordelijkheid van de particuliere markt zelve. Deze leden vragen of een indruk gegeven kan worden van het aantal verzekerden dat zich plotseling met een hiaat ziet geconfronteerd, en van de tijd die desgewenst gemoeid is met de aanpassing van de onderhavige contracten.

Er is geen sprake van dat het kabinet zich gemakkelijk af zou maken van de consequenties die dit wetsvoorstel heeft voor hiaatverzekeringen, of

dat het gemengde karakter van de socialeverzekeringswetgeving miskend zou worden. Echter, waar hiaatverzekeringen aanvullend zijn op de wettelijke verzekeringen zullen, waar de polisvoorwaarden van publieke verzekeringen veranderen, die van de aanvullingen daarop moeten worden aangepast. In dit geval is het overigens maar de vraag of aparte aanpassingen noodzakelijk zijn.

Voor ruim driekwart van de WAO-verzekerden is een hiaatvoorziening getroffen. Hiaatverzekeringen verzekeren het zogeheten WAO-gat. Het WAO-gat betreft het verschil in hoogte tussen de loondervingsuitkering dat gebaseerd is op het dagloon (laatstverdiende loon) en de vervolguitkering (gebaseerd op minimumloon, verhoogd met een bepaald percentage). Via de hiaatverzekeringen wordt dit financiële gat gedekt, en wellicht is in een aantal voorkomende gevallen aanpassing van contracten noodzakelijk. Er zijn namelijk diverse hiaatverzekeringen met verschillende polisvoorwaarden op de markt. Voorzover in de polisvoorwaarden reeds is bepaald dat het recht op aanvulling afhankelijk is van het recht op WAO-uitkering, dan zal het recht op aanvulling vervallen indien het recht op uitkering op grond van het wetsvoorstel vervalt. Het komt mij voor dat particuliere verzekeraars zelf het best in staat zijn te beoordelen in hoeverre dit voor hun verzekeringen noodzakelijk is.

De leden van de CDA-fractie zouden graag willen weten of op 1 april 2000 alle uitvoerders alsmede de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken geheel gereed zijn om de wet op efficiënte en effectieve wijze tot uitvoering te brengen.

Wat betreft de invoeringsdatum van dit wetsvoorstel kan ik het volgende meedelen. In mijn brief van 12 november jongstleden heb ik aangegeven dat de uitvoeringsorganisaties bezig zijn om dit wetsvoorstel begin 2000 te implementeren. Als streefdatum heb ik 1 april 2000 genoemd. Ik heb de verwachting dat de voorbereidingen bij de socialezekerheidsinstellingen en het ministerie van Justitie op dat moment zijn afgerond, zodat deze wet op een efficiënte en effectieve manier kan worden uitgevoerd. De voorbereidingen op het gebied van de procedures, formulieren, interne instructies en handleidingen verlopen voorspoedig. Voor de afgesproken elektronische gegevensuitwisseling tussen het gevangeniswezen, het Lisv en de SVB, zullen nog aanpassingen doorgevoerd moeten worden in de informatiesystemen van de afzonderlijke detentie-inrichtingen en het ministerie van Justitie zelf. Ik heb contact met de Minister van Justitie over het tijdig doen afronden van deze systeemaanpassingen. Mocht deze gegevensuitwisseling onverhoopt niet gereed zijn voor 1 april 2000, dan zou de invoering een beperkte vertraging kunnen oplopen. Zodra dit zich mocht aftekenen, zal ik het parlement daarover informeren.

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