

Vergaderjaar 2007–2008

31 525

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten in verband met het uitsluiten van het recht op ouderdomspensioen op grond van de Algemene Ouderdomswet, aanspraak op studiefinanciering voor uitwonenden op grond van de Wet studiefinanciering 2000 en aanspraak op tegemoetkoming voor uitwonenden op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten bij vrijheidsontneming

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Hoofdstuk I behandelt de voorgestelde wijziging van de Algemene Ouderdomswet (AOW). Hoofdstuk II gaat in op de voorgestelde wijzigingen van de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

HOOFDSTUK I. WIJZING VAN DE ALGEMENE OUDERDOMSWET

1.1. Inleiding

De regering heeft besloten de Algemene Ouderdomswet (AOW) in die zin te wijzigen, dat aan gedetineerde uitkeringsgerechtigden geen AOW-uitkering meer zal worden verstrekt gedurende de periode dat zij wettelijk van hun vrijheid zijn beroofd. Een uitzondering zal worden gemaakt voor bijzondere detentievormen die een resocialiserend karakter hebben en voor periodes van detentie korter dan een maand. Het voorliggende wetsvoorstel strekt daartoe.

De regering is van mening dat AOW-gerechtigde gedetineerden niet anders behoren te worden behandeld dan andere uitkeringsgerechtigden die rechtens hun vrijheid is ontnomen. Zij weet zich in haar standpunt gesteerd door het feit, dat stopzetting van de uitkering in het kader van de AOW aan gedetineerden, past in de bredere behoefte aan het aanpassen van de sanctietoepassing aan de huidige tijd. Ook vanuit de Tweede Kamer is sinds september 2006 diverse keren expliciet de aandacht gevraagd voor dit onderwerp¹.

¹ – Vragenuur 17 oktober 2006, AOW tijdens detentie, handelingen II 2006/07, nr. 13, blz. 815–817.

– Behandeling Justitiebegroting 18 januari 2007, motie eigenbijdrage gedetineerden, handelingen II 2006/07, nr. 32, blz. 2163–2165.
– Vragenuur 6 februari 2007, verstrekking studiefinanciering tijdens detentie, handelingen II 2006/07, nr. 39, blz. 2337–2340.

Gedurende het afgelopen decennium heeft het vraagstuk van het recht op een sociale zekerheidsuitkering tijdens detentie diverse keren aandacht gekregen. Telkens stond bij de discussie over dit onderwerp de vraag centraal of het nog langer acceptabel is, dat gedetineerden door de Staat in hun onderhoudskosten worden voorzien terwijl zij bovendien tijdens de detentieperiode recht blijven behouden op een sociale zekerheidsuitkering.

Eind 1999 stelde de toenmalige regering, het onwenselijk te achten dat gedetineerden een sociale zekerheidsuitkering blijven ontvangen terwijl in hun levensonderhoud al wordt voorzien door de Staat. Er moest op dit punt een gelijke behandeling worden nagestreefd tussen werkenden en niet-werkenden: de werkende verliest tijdens detentie zijn inkomen uit werk, de uitkeringsgerechtigde zijn uitkering. Deze stellingname resulteerde uiteindelijk in de Wet Sociale Zekerheidsrechten gedetineerden (WSG, Wet van 22 december 1999, Staatsblad 1999, 595), die op 1 mei 2000 in werking is getreden.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1.2 vanuit de historische context uitleg gegeven waarom de regering er in 1999 toe besloot om de AOW buiten de reikwijdte van de WSG te houden. Daarna laat paragraaf 1.3 zien langs welke lijn de regering tot de conclusie komt, dat er in het huidige tijdsgewricht geen draagvlak meer voor is om gedetineerden hun AOW-uitkering te laten behouden. In paragraaf 1.4 wordt ingegaan op de gevolgen van het stopzetten van de AOW-uitkering tijdens detentie indien de gedetineerde gehuwd is dan wel samenwoont. Paragraaf 1.5 beziet de mogelijke internationaalrechtelijke gevolgen van het wetsvoorstel, terwijl in paragraaf 1.6 de bevindingen van de SVB ten aanzien van de uitvoerbaarheid en van de IWI ten aanzien van de toezichtbaarheid worden belicht. In paragraaf 1.7 tenslotte wordt een schatting gegeven van de budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel gedurende de jaren 2009 t/m 2013.

1.2. Historische context

In de aanloopfase van de WSG heeft de toenmalige regering de Raad van State om een preadvies gevraagd over de reikwijdte van de regeling. De regering heeft de Raad van State destijds de voorkeur voorgelegd om een beperkende regeling alleen te betrekken op inkomensdervingsregelingen in engere zin en (ouderdoms-)pensioenen om politieke redenen daarvan uit te sluiten.

De Raad stelde zich naar aanleiding van dit verzoek op het standpunt «dat de AOW ook in zijn benadering op zijn eigen merites moet worden beoordeeld. De AOW is een algemene voorziening bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd, die geldt ongeacht de omstandigheden waarin de betrokkene verkeert. De Raad ziet daarin aanleiding het uitsluiten van perioden van detentie als verzekeraar risico buiten beschouwing te laten.»

In lijn met het preadvies van de Raad van State is in de memorie van toelichting van de WSG aangegeven waarom de AOW buiten de reikwijdte van de WSG is gehouden. De AOW is, aldus de toelichting, een volksverzekering, waarbij het inkomensdervingsprincipe geen, respectievelijk een beperkte rol speelt. Omdat de WSG ziet op inkomensdervingsregelingen in engere zin, worden (ouderdoms-)pensioenen daarin niet betrokken. Bij het verstrekken van AOW wordt geen onderscheid gemaakt tussen werkenden en niet-werkenden, en het inkomen heeft geen invloed op de hoogte van de AOW-uitkering.

1.3. Stopzetten van de AOW-uitkering tijdens detentie

De regering is van mening, dat er in Nederland feitelijk geen draagvlak meer is om AOW-gerechtigde gedetineerden hun uitkering te laten behouden, terwijl van degenen die rechtens hun vrijheid is ontnomen en een willekeurig andere sociale zekerheidsuitkering ontvangen, deze uitkering gedurende de detentie-periode wordt stopgezet. Zij stelt zich op het standpunt AOW-gerechtigden tijdens hun detentie op gelijke wijze te behandelen als andere gedetineerden met een uitkering, door ook ten aanzien van deze groep de uitkering in die periode stop te zetten. Aldus wordt bereikt, dat ook voor de AOW'er in detentie, de dubbele bijdrage van de overheid aan de collectieve middelen wordt beëindigd. De overheid blijft weliswaar gedurende de periode van gevangenhouding de kosten financieren, die verbonden zijn aan kost en inwoning, maar er zal in die periode geen recht meer bestaan op AOW-uitkering.

De doelstelling van de WSG is om de ongelijke behandeling tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden (de niet-werkenden) te beëindigen, wanneer men rechtens van zijn vrijheid is beroofd. Om dat uitgangspunt duidelijk vorm te geven, lag het voor de hand de WSG te beperken tot loondervingsuitkeringen in engere zin. Dat was destijds de reden waarom de AOW buiten de WSG werd gehouden: de AOW is immers geen loondervingsregeling in engere zin. Nu acht de regering het van belang om ook ten aanzien van gedetineerde AOW-gerechtigden invulling te geven aan het voorkomen van dubbele betaling gedurende de periode van detentie. Het standpunt, zoals het kabinet dat destijds innam, sluit geenszins uit, dat het evenzeer voor gedetineerde AOW-gerechtigden onwenselijk wordt geoordeeld om de uitbetaling van de uitkering voort te zetten terwijl zij gedurende die periode al door de Staat in hun levensonderhoud worden voorzien.

Het voorstel van de regering ziet ook op de AOW-gerechtigde die in het buitenland is gedetineerd. Immers, ook tijdens detentie in het buitenland is er sprake van dubbele betaling. Het is van ondergeschikt belang, dat het in dat geval de buitenlandse staat is, die opdraait voor de kosten die verbonden zijn aan kost en inwoning. Waar het om gaat is, dat ook hier de AOW-gerechtigde gedetineerde deze kosten niet voor zijn rekening hoeft te nemen. Daardoor kan ook tijdens detentie in het buitenland met behulp van een uit collectieve middelen gefinancierde uitkering vermogen worden opgebouwd, waar dit buiten detentie niet tot de mogelijkheden behoort.

Bovendien biedt de Nederlandse staat consulaire bijstand aan Nederlanders die in het buitenland in de gevangenis verblijven.

1.4. Invloed van detentie op de leefsituatie

De gedetineerde, die naar burgerlijk recht is gehuwd of die op grond van registratie wordt aangemerkt een gezamenlijke huishouding te voeren, zal in de regel ook tijdens detentie voor de AOW als een gehuwde blijven aangemerkt.

Dit betekent in de praktijk, dat van de AOW-gerechtigde gedetineerde met een partner die jonger is dan 65 jaar, niet alleen de uitkering zal worden stopgezet, maar dat ten behoeve van zijn jongere partner ook geen AOW-toeslag meer zal worden verstrekt. Dit laatste kan er toe leiden dat die partner een beroep zal moeten doen op algemene en/of bijzondere bijstand ingevolge de Wet werk en bijstand (WWB). Omdat de AOW-uitkering een geïndividualiseerd recht is, ziet de regering geen aanleiding om een deel van de AOW-uitkering (de toeslag) uit te betalen aan die jongere partner. Een gelijklopend standpunt huldigde de toenmalige regering bij de introductie in 2000 van de WSG.

Is de niet-gedetineerde partner zelf ook AOW-gerechtigd, dan behoudt

deze uiteraard zijn of haar uitkering gedurende de detentieperiode van de eveneens pensioengerechtigde echtgenoot. Ook in dit geval kan de niet-gedetineerde door financiële omstandigheden gedwongen worden, een beroep te moeten doen op de WWB, en wel zodanig, dat haar pensioen ter hoogte van 50% van het netto minimumloon wordt aangevuld tot het sociaal minimum voor een alleenstaande (70% van het netto minimumloon). Daarvoor moet echter aan diverse (extra) voorwaarden worden voldaan (een inkomens- respectievelijk vermogenstoets). Daarnaast kunnen mensen een beroep doen op de bijzondere bijstand. Het is aan gemeenten om te beoordelen of de niet-gedetineerde partner recht heeft op extra ondersteuning.

Wanneer de niet-gedetineerde partner tijdens de detentieperiode voor de AOW als ongehuwd wordt aangemerkt, ontvangt de partner een pensioen ter hoogte van 70% van het minimumloon. Alleen bij duurzaam gescheiden leven wordt men als ongehuwd aangemerkt. Zo'n situatie kan alleen ontstaan bij gehuwden van wie beiden of een van beiden de echtelijke samenleving wil(len) verbreken omdat een situatie is ingetreden waarbij ieder afzonderlijk zijn eigen leven leidt als ware men niet met die ander gehuwd. Voorwaarde daarbij is wel, dat een dergelijke toestand moet voortvloeien uit de wil van één van beide of van beide partners (RSV 1960, nr. 67).

Degenen die naar burgerlijk recht niet gehuwd zijn of niet op grond van registratie worden aangemerkt als een gezamenlijke huishouding, worden ingevolge de AOW (artikel 1, derde lid, onderdeel a) desondanks als gehuwd aangemerkt wanneer zij een gezamenlijke huishouding voeren. Indien er sprake is van detentie neemt de SVB in de meeste gevallen aan dat er sprake is van verblijf op verschillende adressen van tijdelijke aard. Het uitvoeringsorgaan hanteert daarvoor evenwel een maximale termijn van zes maanden. Indien die termijn wordt overschreden zal het pensioen van de partner worden herzien naar een pensioen voor een ongehuwde.

1.5. Internationaal

Internationaalrechtelijk zijn er geen bezwaren tegen het stopzetten van een ouderdomspensioen tijdens detentie. Zo bepalen onder meer het Verdrag van de internationale Arbeidsorganisatie betreffende uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom en aan nabestaanden (ILO 128) en de Europese Code van de Raad van Europa, dat het recht op een ouderdomspensioen geschorst kan worden zolang het onderhoud van de belanghebbende ten laste van de overheid komt. Dit laatste is in Nederland bij detentie het geval.

Op grond van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) heeft iedereen recht op het ongestoord genot van zijn eigendom¹. In het algemeen geldt, dat een recht op een sociale verzekeringsuitkering een vorm van eigendom vormt. Inbreuk op een bestaand uitkeringsrecht is mogelijk bij wet. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat er een evenwichtige afweging plaats vindt tussen de gemeenschapsbelangen en de vereisten die voortvloeien uit het ingeroepen fundamentele recht en dat er een redelijke proportionaliteitsrelatie bestaat tussen de gekozen middelen en het beoogde doel. In de voorgestelde wetwijziging wordt een en ander tot uitdrukking gebracht in een overgangstermijn van zes maanden voor AOW-gerechtigden die op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel gedetineerd zijn. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft aangegeven een dergelijke termijn in overeenstemming te achten met artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM (overweging 3.4.2.12 van de uitspraak van de CRvB van 18 juni 2004; LJN: AP4680).

¹ Artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM.

1.6. Uitvoering en handhaving

SVB

De SVB acht het wetsvoorstel goed uitvoerbaar, aangezien het Ministerie van Justitie het uitvoeringsorgaan ook nu al de personen meldt die zijn opgenomen in een justitiële inrichting. Uit die aangeleverde bestanden kan de SVB naast de Anw- en WWB-gerechtigden ook AOW-gerechtigden selecteren.

Om de overgangsregeling (artikel 64 van de AOW) te kunnen uitvoeren, stelt het uitvoeringsorgaan wel als voorwaarde dat het Ministerie van Justitie ook gegevens aanlevert over de personen die (mogelijk) onder die regeling vallen.

Tot slot merkt de SVB op, dat invoering van het wetsvoorstel in 2008 haalbaar is, maar dat wel rekening moet worden gehouden met een implementatieperiode van ten minste drie maanden, te rekenen vanaf de datum waarop het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard.

De SVB heeft zich in haar reactie niet uitsluitend bezig gehouden met de vraag of het wetsvoorstel al dan niet uitvoerbaar is. Ook heeft zij enkele juridische kanttekeningen geplaatst bij het wetsvoorstel. Naar aanleiding daarvan is de memorie van toelichting – waar nodig – op enkele punten aangevuld.

IWI

De Inspectie Werk en Inkomen heeft het wetsvoorstel beoordeeld op toezichtbaarheid en voorziet geen problemen bij het toezicht op de uitvoering van de AOW.

1.7. Financiële aspecten

De SVB schat dat thans ongeveer 120 AOW-gerechtigden onder de wetswijziging vallen. Bij de berekening van de budgettaire gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel is bij de verdeling van de groep gedetineerde AOW'ers naar alleenstaanden en gehuwden rekening gehouden met de verhouding die bestaat in de gehele populatie AOW'ers. Ook voor het bepalen van het aantal gehuwde partners jonger dan 65 en het aantal personen met een gekorte AOW is uitgegaan van de verdeling in de gehele AOW-bevolking. Als uitgangspunt voor de ontwikkeling van het volume gedetineerde AOW'ers is de ontwikkeling van de gehele AOW-populatie aangehouden.

Uitgaande van het inwerkingtreden van het onderhavig wetsvoorstel medio 2008, inclusief de implementatieperiode van de SVB en rekening houdend met een overgangsrecht voor zittende gedetineerden van zes maanden zullen de besparingen in 2008 naar verwachting nihil zijn. Daarna zal de besparing in uitkeringslasten voor de AOW oplopen van € 1,25 miljoen in 2009 naar ongeveer € 1,5 miljoen in 2013. De genoemde bedragen zijn inclusief tegemoetkoming en partnertoeslag. Er ontstaat door het afschaffen van de toeslag voor partners jonger dan 65 mogelijk een verhoogd beroep op de bijstand van de partners van de gedetineerde AOW-gerechtigden. Aangezien het om een kleine groep gaat, is dit effect naar verwachting marginaal en daarom niet in de berekening meegenomen.

	x 1.000 euro	2009	2010	2011	2012	2013
AOW uitkeringslasten		- 1.250	- 1.300	- 1.350	- 1.400	- 1.500

De extra uitvoeringskosten die met deze regeling gepaard gaan zijn nagenoeg nihil en de gevolgen voor de administratieve lasten zeer beperkt. Met betrekking tot de handhaving wordt voor de uitvoering van de WSG

voor gedetineerden in Nederlandse gevangenissen gebruik gemaakt van uitwisseling met Justitie. Ten aanzien van gedetineerden in het buitenland bestaat deze controle niet, waardoor mogelijk een handhavingsrisico ontstaat.

HOOFDSTUK II. WIJZIGING VAN DE WET STUDIEFINANCIERING 2000 EN DE WET TEGEMOETKOMING ONDERWIJSBIJDRAGE EN SCHOOLKOSTEN

2.1. Inleiding

De problematiek zoals die hiervoor beschreven is ten aanzien van ontvangers van AOW die zich in detentie bevinden, kan zich ook voordoen op het terrein van de studiefinanciering en de tegemoetkoming in de schoolkosten voor meerderjarige scholieren.

Weliswaar betreft het hier een kleine groep personen, in 2007 betrof het ongeveer 70 à 80 personen, de regering hecht er aan ook hier zoveel mogelijk te voorkomen dat dubbele voorzieningen worden verstrekt. Bij deze twee voorzieningen gaat het om de verstrekking van een hogere ondersteuning aan studerenden en scholieren die uitwonend zijn.

2.2. Wet studiefinanciering 2000

Eenieder die aan de eisen voldoet die de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) stelt, komt in aanmerking voor studiefinanciering. Wanneer iemand niet op het adres van (één van) zijn ouders woont, komt hij in aanmerking voor de (ongeveer € 175 per maand) hogere beurs voor uitwonenden. Gedetineerden komen, als zij aan genoemde eisen voldoen, nu dus in aanmerking voor studiefinanciering voor uitwonende studenten.

De regering hecht er sterk aan dat gedetineerden de mogelijkheid hebben opleidingen te volgen. Het verbeteren van hun eigen (arbeidsmarkt)positie is een goede en wenselijke ontwikkeling en zou niet zodanig beperkt moeten worden dat opleidingen die recht op studiefinanciering geven daar per definitie buiten vallen.

In de discussie met de Tweede Kamer tijdens het vragenuur van 6 februari 2007 over de verstrekking van studiefinanciering tijdens detentie, naar aanleiding van een publicatie over een gedetineerde met studiefinanciering voor een uitwonende, is geconcludeerd dat niet zozeer het feit dat een gedetineerde studiefinanciering kan krijgen ongewenst wordt bevonden, maar wel dat zij studiefinanciering voor uitwonenden kunnen krijgen. Kosten voor het verblijf van de gedetineerde worden tenslotte al door de overheid betaald.

Met het onderhavige voorstel wordt de wetgeving zodanig gewijzigd dat personen die langer dan een maand gedetineerd zijn geen aanspraak meer hebben op de verhoogde tegemoetkoming die aan uitwonende studerenden wordt verstrekt.

Kunnen gedetineerden eigenlijk wel deelnemen aan het onderwijs?

Er zijn enkele opleidingen in het hoger onderwijs die voltijd als afstands-onderwijs worden aangeboden. Veruit het meeste afstands-onderwijs is overigens deeltijd onderwijs of niet geaccrediteerd waardoor er geen recht op studiefinanciering bestaat.

2.3. MBO-BOL en Voortgezet onderwijs (WTOS)

In de beroepsopleidende leerweg van het middelbaar beroepsonderwijs (MBO-BOL) is het volgen van afstandsonderwijs praktisch niet denkbaar, gelet op het feit dat er sprake moet zijn van tenminste 850 uren in instellingstijd verzorgd onderwijs per jaar.

Ook in het voortgezet onderwijs kunnen leerlingen van 18 jaar en ouder op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) een basistoelage krijgen. Ook daarvoor geldt dat als de leerling niet bij een van zijn ouders woont, hij een hogere toelage krijgt. Ook in het voortgezet onderwijs maakt de urennorm dat sprake is van een voornamelijk theoretische mogelijkheid.

Om misverstanden te voorkomen wordt in dit voorstel voor het hoger onderwijs, het beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs een gelijke aanpak voorgesteld met betrekking tot de aanspraak van gedetineerden op een tegemoetkoming in de kosten voor «uitwonendheid» op grond van de WSF 2000 of de WTOS. Waar in het hiernavolgende gesproken wordt over de WSF 2000 en studerende, dient dan ook tevens gelezen te worden: de WTOS en scholieren en deelnemers vavo, als bedoeld in hoofdstuk 4 van de WTOS.

2.4. Uitvoering en handhaving

Studerende dienen alle wijzigingen in hun situatie die relevant zijn voor de aanspraak op studiefinanciering zelf door te geven aan de IB-groep. Dit is reeds bepaald in artikel 9.2 van de WSF 2000 en in artikel 9.2 van de WTOS. Na onderhavige wijziging van de WSF 2000 en de WTOS geldt dit dus ook voor de situatie waarin zij langer dan een maand gedetineerd zijn. De IB-groep zal, in samenwerking met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) controles verrichten om er op toe te zien dat personen die langer dan een maand gedetineerd zijn geen studiefinanciering voor uitwonende ontvangen. «Een maand» betekent hier, overeenkomstig artikel 88 van het Wetboek van Strafrecht een periode van 30 dagen. De DJI informeert de IB-groep periodiek over nieuwe gedetineerden die gedurende een periode van ten minste een maand gedetineerd zijn. De IB-groep kan aan de hand daarvan controleren of deze personen niet ten onrechte studiefinanciering voor uitwonende ontvangen. Om te controleren of gedetineerden niet tijdens hun detentie studiefinanciering voor uitwonende aanvragen, zal regelmatig een steekproef worden getrokken van de detentiepopulatie tussen de 18 en 34 jaar en vergeleken worden met de WSF2000/WTOS-bestanden van de IB-groep.

De gegevensverstrekking door de DJI zal plaats vinden op grond van de (bestaande) artikelen 9.6 van de WSF 2000 en 9.5 van de WTOS juncto artikel 16 van het Besluit studiefinanciering 2000 en artikel 4 van het Besluit tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

Een concept van dit wetsvoorstel is aan de IB-groep en aan de DJI voorgelegd. Zij achten het voorstel uitvoerbaar.

2.5. Administratieve lasten

Zoals aangegeven zullen personen met studiefinanciering voor een uitwonende studerende die langer dan een maand gedetineerd zijn de IB-Groep in kennis moeten stellen van de wijziging van hun woonsituatie. Ook als zij na invrijheidstelling weer studiefinanciering voor een uitwonende studerende willen ontvangen, zullen zij de wijziging in hun woonsituatie moeten doorgeven. Gelet op de kleine aantallen personen die het hier betreft, is geen sprake van een significante verhoging van de administratieve lasten van burgers. In totaal is sprake van een verhoging van de

administratieve lasten van ongeveer 75 uur voor alle burgers die het betreft tezamen.

Een concept van het voorstel is aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) voorgelegd. Actal heeft laten weten geen advies uit te brengen op het voorstel.

2.6. Financiële gevolgen

De kosten hangen samen met de controles op de naleving. De kosten hiervan bedragen jaarlijks € 50 000. Daartegenover staan opbrengsten door de lagere kosten aan studiefinanciering (aan de gedetineerden wordt immers een lagere beurs verstrekt). Het gaat hierbij om ongeveer 70 à 80 gedetineerden per jaar. Per saldo levert deze operatie een klein batig saldo op. Een en ander kan dus worden opgevangen binnen de OCW begroting.

Artikelsgewijs

(Artikel 1, onderdeel A, artikel 1 AOW)

Aan artikel 1, eerste lid, worden twee onderdelen toegevoegd. In het nieuwe onderdeel e is de definitie van «rechtens zijn vrijheid is ontnomen» opgenomen. Van «rechtens zijn vrijheid ontnomen zijn» is sprake indien de vrijheidsontneming op rechtmatige wijze, dat wil zeggen met inachtneming van de daarop betrekking hebbende bepalingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering heeft plaatsgevonden. Onder «rechtens zijn vrijheid ontnomen zijn» valt niet alleen gevangenisstraf maar ook andere vormen van detentie vallen hieronder. Hierbij kan worden gedacht aan gijzeling op grond van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften, gijzeling wegens niet-nakoming van wettelijke verplichtingen (zoals niet-betaling van alimentatie), vreemdelingenbewaring en andere vormen van vrijheidsbeneming op grond van de Vreemdelingenwet en faillissementsbewaring. Ook voorlopige hechtenis en terbeschikkingstelling (TBS) zijn vrijheidsbenemende maatregelen en vallen daarom onder het begrip «rechtens zijn vrijheid ontnomen zijn». Een uitzondering wordt gemaakt voor gedwongen opname op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen en artikel 37, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dit komt overeen met hetgeen is geregeld in het kader van de onder de reikwijdte van de WSG vallende wetten. In de memorie van toelichting bij die wet (Kamerstukken II 1997/98, 26 063, nr. 3) is toegelicht waarom deze uitzondering is opgenomen: in de eerste plaats wordt bij een gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen of met toepassing van artikel 37, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht een eigen bijdrage verlangd. De situatie dat een uitkering wordt ontvangen terwijl door de Staat in de kosten van het levensonderhoud wordt voorzien, doet zich hier dus niet voor, althans niet bij een langdurige opname, zodat uitsluiten van het recht op een uitkering niet is gerechtvaardigd. Bovendien betreft het personen die hun vrijheidsontneming niet kan worden aangerekend, terwijl de aard van de geestesstoornis wel zodanig is dat gedwongen opname nodig is. In het nieuw toe te voegen onderdeel f wordt een definitie opgenomen voor «justitiële inrichting». Hieronder wordt in het kader van de AOW een penitentiaire inrichting of een inrichting voor verpleging van TBS-ers verstaan. De in het onderhavige wetsvoorstel gekozen definitie van «justitiële inrichting» wijkt af van de definitie daarvoor in andere sociale verzekeringswetten. Omdat het recht op een ouderdomspensioen ontstaat vanaf het moment dat de leeftijd van 65 jaar wordt bereikt, is een verwijzing in de definitie van «justitiële inrichting» naar een inrichting als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Beginselenwet justitiële jeugd-inrichtingen namelijk overbodig.

(Artikel I, onderdeel B, artikel 8b AOW)

In het eerste lid van het nieuwe artikel 8b wordt bepaald dat geen recht op toekenning van een ouderdomspensioen bestaat voor degene die rechtens zijn vrijheid is ontnomen indien de dag waarop het ouderdomspensioen zou ingaan, is gelegen in de periode dat hem rechtens zijn vrijheid is ontnomen.

In het tweede lid van artikel 8b wordt vervolgens bepaald dat het recht op ouderdomspensioen eindigt, indien de pensioengerechtigde rechtens zijn vrijheid is ontnomen gedurende ten minste een maand. De beëindiging van de uitkering vindt voorts pas plaats na een maand detentie. In dit wetsvoorstel wordt onder een maand verstaan een tijd van dertig dagen zoals ook in artikel 88 van het Wetboek van Strafrecht tot uitdrukking is gebracht. Pensioengerechtigden die na inwerkingtreding van deze wet gedetineerd zullen worden, kunnen zich derhalve voorbereiden op de toekomstige beëindiging van de uitkering.

Op grond van het derde lid heeft de persoon die op grond van het eerste lid of tweede lid geen recht op ouderdomspensioen heeft, vanaf de dag dat hij in vrijheid is gesteld met inachtneming van de bepalingen van deze wet (weer) recht op ouderdomspensioen. Het vierde lid regelt vervolgens dat voor de bepaling of de periode van detentie ten minste een maand heeft geduurd, de perioden van vrijheidsontneming worden samengeteld, indien zij elkaar met een onderbreking van minder dan vier weken opvolgen. Hiermee wordt voorkomen dat bij elke nieuwe periode van vrijheidsontneming de uitkering pas na één maand kan worden beëindigd. Tevens wordt hiermee geregeld dat er niet teveel beëindigingen en heropeningen plaatsvinden.

Tot slot bepaalt het vierde lid dat het eerste en tweede lid niet van toepassing zijn (met andere woorden wel recht op ouderdomspensioen bestaat voor) op bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van personen wier vrijheid rechtens is ontnomen, doch bij wie ten uitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel buiten een justitiële inrichting plaatsvindt. Het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid zal met het oog hierop worden aangepast.

(Artikel I, onderdeel C, artikel 17, zesde lid AOW)

Om de verhouding tussen het eindigen van het recht op ouderdomspensioen op grond van het nieuwe artikel 8b en de intrekking van het ouderdomspensioen als gevolg daarvan door de SVB op grond van artikel 17 expliciet te regelen, wordt in artikel 17 een nieuw zesde lid ingevoegd waarin wordt bepaald dat de intrekking van het ouderdomspensioen op grond van artikel 8b ingaat op de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin de vrijheidsontneming een maand heeft geduurd. Artikel 8b, tweede lid, bepaalt immers dat het recht op ouderdomspensioen na een vrijheidsontneming van ten minste een maand eindigt.

(Artikel I, onderdeel D, Artikel 64 AOW)

Met deze bepaling wordt bereikt dat voor degenen die rechtens hun vrijheid is ontnomen op het moment dat deze wet in werking treedt een beëindiging van een recht op ouderdomspensioen eerst aan de orde kan zijn vanaf zes maanden na de dag van inwerkingtreding van de artikelen van deze wet. Dit sluit aan bij de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 18 juni 2004 (LJN: AP4680). De CRvB oordeelde in die uitspraak dat de overgangstermijn van één maand voor personen die bij inwerkingtreding van de WSG al gedetineerd waren en toen dus ook al recht hadden op een uitkering strijdig was met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de

mens en de fundamentele vrijheden. Een termijn van zes maanden zou naar het oordeel van de CRvB wel in overeenstemming kunnen worden gebracht met artikel 1 van het Eerste Protocol.

(Artikel II, onderdeel A, artikel 2.17 Wet studiefinanciering 2000)

In het eerste lid van het nieuwe artikel 2.17 wordt bepaald dat degene die voor ten minste één maand rechtens zijn vrijheid is ontnomen, na een maand in detentie te hebben verkeer nog slechts aanspraak heeft op studiefinanciering voor een thuiswonende studerende. Van «rechtens zijn vrijheid ontnomen zijn» is sprake indien de vrijheidsontneming op rechtmatige wijze, dat wil zeggen met inachtneming van de daarop betrekking hebbende bepalingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering heeft plaatsgevonden. Een uitzondering wordt gemaakt voor gedwongen opname op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen en artikel 37, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht en de gevallen bedoeld in hoofdstuk VIa van de Wet op de Jeugdzorg. Voor zowel de gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis als voor de gedwongen opname in het kader van de jeugdzorg geldt, dat een eigen bijdrage wordt verlangd. De situatie dat een uitkering wordt ontvangen terwijl door de Staat in de kosten van het levensonderhoud wordt voorzien, doet zich in deze gevallen dus niet voor. Het eindigen van de aanspraak op studiefinanciering voor uitwonenden vindt pas plaats na een maand detentie. Overeenkomstig artikel 88 van het Wetboek van Strafrecht betreft dit de personen die gedurende 30 dagen gedetineerd zijn geweest. Een studerende die studiefinanciering voor uitwonenden ontvangt op het moment dat hem, voor ten minste één maand, rechtens zijn vrijheid wordt ontnomen dient aan de IB-Groep door te geven dat zijn woonsituatie is gewijzigd, van uitwonend in thuiswonend. Studiefinanciering wordt toegekend per studiefinancierings-tijdvak (artikel 3.19). Een studiefinancieringstijdvak betreft ten minste één kalendermaand. De maand volgend op de maand dat de studerende rechtens zijn vrijheid is ontnomen heeft de studerende nog slechts aanspraak op studiefinanciering voor een thuiswonende studerende. Voor studerende die tenminste een maand gedetineerd zijn en die in detentie studiefinanciering aanvragen geldt dus dat zij vanaf het begin af aan slechts aanspraak maken op studiefinanciering voor een thuiswonende studerende. Vanaf de eerste dag van de maand volgend op zijn invrijheidstelling heeft de studerende, indien hij voldoet aan de overige verplichtingen uit de wet, weer aanspraak op studiefinanciering voor een uitwonende studerende. Hij dient hiertoe wel een wijziging van zijn woonsituatie en een aanvraag voor studiefinanciering voor uitwonenden in te dienen.

Het tweede lid regelt vervolgens dat voor de bepaling of de periode van detentie ten minste een maand heeft geduurd, de perioden van vrijheidsontneming worden samengeteld, indien zij elkaar met een onderbreking van minder dan vier weken opvolgen. Hiermee wordt voorkomen dat bij elke nieuwe periode van vrijheidsontneming de aanspraak op studiefinanciering voor uitwonenden voor één maand kan herleven. Tevens wordt hiermee geregeld dat er niet teveel wijzigingen in de aanspraken plaatsvinden.

Tot slot bepaalt het derde lid dat het eerste en tweede lid niet van toepassing zijn (met andere woorden wel aanspraak op studiefinanciering voor uitwonenden bestaat voor) op bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen groepen van personen wier vrijheid rechtens is ontnomen, doch bij wie ten uitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel buiten een justitiële inrichting plaatsvindt. Voor deze personen worden immers geen kosten voor onderdak gemaakt door de Staat. Deze groepen zullen worden aangewezen in het Besluit studiefinanciering 2000.

Daarin zal worden aangesloten bij een wijziging van het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid.

(Artikel II, onderdeel B, artikel 12.1ca Wet studiefinanciering 2000)

Met deze bepaling wordt bereikt dat voor degenen die rechtens hun vrijheid is ontnomen op het moment dat deze wet in werking treedt een beëindiging van de aanspraak op studiefinanciering voor uitwonenden eerst aan de orde kan zijn vanaf zes maanden na de dag van inwerkingtreding van de artikelen van deze wet. Hierdoor ontstaat er overgangsrecht zodat studerende die reeds rechtens hun vrijheid is ontnomen niet direct (onvoorbereid) met deze nieuwe maatregel worden geconfronteerd. Tevens wordt hiermee aangesloten bij een uitspraak van de CRvB van 18 juni 2004 (LJN: AP4680). De CRvB oordeelde in die uitspraak, op een ander terrein maar wel vergelijkbaar, dat de overgangstermijn van één maand voor personen die bij inwerkingtreding van de Wet sociale-zekerheidsrechten gedetineerden al gedetineerd waren en toen dus ook al recht hadden op een uitkering strijdig was met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Een termijn van zes maanden zou naar het oordeel van de CRvB wel in overeenstemming kunnen worden gebracht met artikel 1 van het Eerste Protocol.

(Artikel III, onderdeel A, artikel 2.22a Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten)

Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting onder artikel II, onderdeel A, is opgenomen geldt ook voor scholieren en deelnemers vavo als bedoeld in hoofdstuk 4 van de WTOS. Het betreft scholieren en deelnemers vavo van 18 jaar en ouder; voor deze categorie is de hoogte van de basistoelage ingevolg artikel 4.3 afhankelijk van het uitwonend dan wel thuiswonend zijn van de leerling. Voor de leerlingen bedoeld in hoofdstuk 3 van de WTOS (jonger dan 18 jaar, over het algemeen thuiswonend) of de leerlingen/studenten bedoeld in hoofdstuk 5 van de WTOS (deeltijd scholieren of deelnemers vavo/studenten aan een lerarenopleiding) is een dergelijk onderscheid voor de hoogte van de tegemoetkoming niet van belang. Met betrekking tot het derde lid zal de toepasselijke algemene maatregel van bestuur het Besluit tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten zijn.

(Artikel III, Onderdeel B, artikel 12.4 Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten)

Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting onder artikel II, onderdeel B, is opgenomen geldt ook voor scholieren en deelnemers vavo als bedoeld in hoofdstuk 4 van de WTOS.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tekent deze memorie van toelichting mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb