

25 900, EK 87

Notitie overgangsrecht in de sociale zekerheid

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 18 april 2000

INLEIDING

De commissie heeft met teleurstelling kennisgenomen van de Notitie overgangsrecht in de sociale zekerheid² die door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uitgebracht naar aanleiding van een verzoek van de Raad van State³. In 1992 heeft de Eerste Kamer verzocht om heldere criteria voor overgangsrecht voor lopende gevallen bij wijziging van socialeverzekeringswetten⁴, welk verzoek in 1993 werd gehonoreerd met de Notitie Overgangsrecht⁵ van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Justitie. Het gevoel van teleurstelling van de commissie te maken met het feit dat – zeven jaar na dato – zo weinig inhoudelijke voortgang is geboekt.

Want ondanks het verzoek van de Kamer aan de staatssecretaris bij het ontwikkelen van die criteria aandacht te besteden aan het specifieke karakter van sociale verzekeringswetten en aan kwesties als «verworven rechten» en «gewekt vertrouwen»³, luidt de conclusie nog steeds – grosso modo – dat er geen algemene regels te geven zijn, dat het overgangsrecht per geval zorgvuldig moet worden afgewogen en gemotiveerd en dat er steeds sprake moet zijn van «maatwerk».

De commissie meent dat het, gezien de veelal ingrijpende gevolgen van wijzigingen in de socialezekerheidswetgeving voor individuele burgers, noodzakelijk is aan de wijze waarop aan het motiveringsbeginsel – waaraan ook het kabinet zegt te hechten – meer systematiek ten grondslag te leggen. De commissie heeft zich daarom beraden over de manier waarop hieraan tegemoet gekomen zou kunnen worden. Naar de mening van de commissie moet de motivering – zowel bij de beleidsbeslissing tot wijziging van de sociale zekerheid, als bij de vormgeving van het overgangsrecht – gestoeld zijn op een transparante afweging van belangen. De commissie heeft daartoe een aanzet ontwikkeld voor een raamwerk dat dienst zou kunnen doen bij een «motiveringstoets» die bij iedere wijziging in de sociale zekerheid zou moeten worden uitgevoerd.

¹ Samenstelling:

Ginjaar (VVD), Jaarsma (PvdA), Veling (RPF/GPV), Van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hofstede (CDA), Bierman (OSF), Hessing (D66), Ruers (SP), Wolfson, (plv. voorzitter), De Jong (CDA), Swenker (VVD), Kneppers-Heijner (VVD), (voorzitter) en De Wolff (GL).

² Eerste Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 25 900, nr. 87.

³ Kamerstukken II, 1997–1998, 25 900, A.

⁴ Motie-Van de Zandschulp, Kamerstukken I, 1992–1993, 22 013, nr. 46g.

⁵ Kamerstukken I, 1992–1993, 22 013, nr. 46i.

De commissie erkent dat het stelsel van sociale zekerheid moet kunnen meebewegen met exogene en endogene ontwikkelingen. De commissie onderkent echter ook dat niet alleen mensen die afhankelijk zijn van een sociale uitkering, maar alle burgers hun levenswijze in beginsel op goed vertrouwen afstemmen op hun wettelijke rechten. Daarom vereist iedere ingreep daarin uiterste zorgvuldigheid.

Zo moet het beleidsmatige en financiële belang op macroniveau van een voornemen tot wijziging worden afgewogen tegen de gevolgen op microniveau voor verzekerden en uitkeringsgerechtigden. De commissie heeft ook bij voorgaande discussies over dit onderwerp geconstateerd dat het accent bij deze afweging in het verleden veelal heeft gelegen op het eerste ten detrimente van het tweede.

Voorts moet de mate van gedifferentieerdheid van een overgangsregeling worden afgewogen tegen de uitvoerbaarheid.

Deze afwegingen dienen naar het oordeel van de commissie integraal onderdeel uit te maken van de beleidsvorming.

Onderstaande aanzet tot een raamwerk beoogt bij te dragen aan die noodzakelijke zorgvuldigheid door maximale transparantie te realiseren ten aanzien van de afwegingen op onderdelen.

Uit het feit dat de commissie in unanimitéit tot dit raamwerk is gekomen, moge blijken dat het voldoende ruimte laat voor beleidsmatige (politieke) afwegingen in een concreet geval. De aangegeven indicaties voor directe, uitgestelde en eerbiedigende werking zijn denkrichtingen. Het is derhalve mogelijk dat de totale afweging tot andere uitkomsten leidt. Het blijft echter naar het oordeel van de commissie noodzakelijk deze afweging op onderdelen te expliciteren.

De commissie zal het op prijs stellen een reactie van de staatssecretaris te vernemen en in een later stadium mondeling met hem van gedachten te wisselen.

SYSTEMATISCHE TOETSING VAN OVERGANGSRECHT IN DE SOCIALE ZEKERHEID

A Algemene uitgangspunten

Een wijziging in het stelsel van sociale zekerheid heeft in veel gevallen rechtstreekse gevolgen voor het inkomen van groepen burgers, direct of op termijn. Daarom is zorgvuldige afweging van de belangen van burgers geboden.

De beoordeling van een verandering is uiteindelijk een zaak van politieke visies. Dus kan het politieke debat niet worden vervangen door een objectieve toets. Maar het grote belang van rechtszekerheid pleit voor een systematische aanpak van de beoordeling van veranderingen in de sociale zekerheid, met name waar het gaat om het overgangsrecht.

Overgangsrecht integraal deel van verandering

Een wijziging van het wettelijk regime op het terrein van de sociale zekerheid kan worden gezien als een maatregel die op het moment van inwerkingtreding de situatie van mensen verandert. Tot deze situatie van mensen moeten worden gerekend hun geldende rechten en verplichtingen, hun aanspraken en gerechtvaardigde verwachtingen.

Het overgangsrecht bepaalt vanaf welk moment en op welke wijze een beoogde nieuwe regeling voor mensen geldt. Een voorstel ter wijziging van de sociale zekerheid omvat dus noodzakelijkerwijs overgangsrecht. In de meest simpele vorm is het overgangsrecht niet meer dan de vermelding van een datum van inwerkingtreden van de gewijzigde wet. Juist op

het gebied van de sociale zekerheid zijn vaak echter meer genuanceerde en ook voor verschillende groepen verschillende bepalingen noodzakelijk. De plicht van de wetgever tot motivering van een verandering geldt voor de consequenties voor alle belanghebbenden en strekt zich dus ook uit over het overgangsrecht.

Verandering vraagt motivering

Een verandering van een regeling voor sociale zekerheid (verandering van verzekerde risico's, verandering van duur en/of hoogte van uitkeringen op welke wijze ook, verandering van premieregeling, etc.) vraagt in eerste instantie een motivering met het oog op mensen voor wie de beoogde andere regeling nieuw gaat gelden, d.w.z. mensen wier situatie niet beïnvloed wordt door de oude, te veranderen regeling (de nieuwe gevallen).

Vervolgens moet gekeken worden naar de veranderingen voor mensen wier situatie wel beïnvloed wordt door de oude regeling, zeg maar de bestaande gevallen. Ook deze veranderingen vragen een expliciete motivering. Met andere woorden: er moeten redenen zijn om af te wijken van eerbiedigende werking.

Daarbij is de centrale vraag in hoeverre de bestaande gevallen gelijk gesteld kunnen worden met de nieuwe gevallen. De mate waarin dit voor de verschillende categorieën het geval is, is belangrijk om te beoordelen of onmiddellijke toepassing van het nieuwe regime billijk is of dat gekozen zou moeten worden voor eerbiedigende of uitgestelde werking.

B Overgangsrecht voor verschillende categorieën belanghebbenden

Socialezekerheidsrechten omvatten:

- Rechten van hen die nog geen beroep op de uitkering hebben gedaan
- Rechten van hen bij wie het verzekerd risico zich al eens heeft voorgedaan
- Rechten van hen bij wie het verzekerd risico actueel is

Deze verschillende posities rechtvaardigen een verschillend regime voor het overgangsrecht.

1. Verzekerd onder oud recht; risico nog niet ingetreden

Vertrekpunt: *de motieven voor de verandering van regime voor nieuwe gevallen gelden in principe ook voor deze gevallen, dus is hier de hoofdregel: directe werking.*

Deze hoofdregel gaat niet op wanneer er sprake is van de volgende relevante verschillen tussen oude gevallen en de nieuwe gevallen.

1.1. Mensen hebben geen gedragsalternatieven.

Hieronder wordt verstaan de mogelijkheid tot aanpassing van het eigen gedrag waardoor er geen aanspraak ontstaat (bijvoorbeeld een cohortgewijze optrekking van de penioengerechtigde leeftijd, waarbij het jongste cohort voldoende tijd heeft zich hieraan aan te passen).

Deze omstandigheid pleit m.b.t. deze categorie voor eerbiedigende werking (tenzij er billijke mogelijkheden zijn voor verzekering elders).

1.2. Er bestaan geen alternatieve verzekeringsmogelijkheden.

Deze omstandigheid pleit m.b.t. deze categorie voor eerbiedigende werking.

- 1.3. *Niet alle mensen zijn elders te verzekeren (onverzekerbare risico's). Deze omstandigheid pleit m.b.t. deze categorie voor eerbiedigende werking, dan wel uitgestelde werking tot dit wél het geval is.*
- 1.4. Alternatieve verzekeringsmogelijkheden zijn, hoewel in formele zin voor iedereen toegankelijk, in materiële zin prohibitief van aard. *Deze omstandigheid pleit m.b.t. deze categorie voor eerbiedigende werking, dan wel uitgestelde werking tot dit wél het geval is.*
- 1.5. Mensen zitten in een traject dat leidt tot het intreden van het risico. beeld zieken op weg naar de WAO.) *Deze omstandigheid pleit m.b.t. deze categorie voor eerbiedigende werking, dan wel uitgestelde werking tot hiervoor passende alternatieven zijn.*
- 1.6. Mensen hebben meer dan x jaar premie betaald. *Deze omstandigheid pleit m.b.t. deze categorie voor uitgestelde werking.*
- 1.7. Mensen zitten minder dan x jaar van het moment waarop het recht op uitbetaling ingaat. *Deze omstandigheid pleit m.b.t. deze categorie voor eerbiedigende werking (oftewel uitgestelde werking tot het moment van uitbetaling).*
- 1.8. Aan mensen is bij een eerdere wijziging al eerbiedigende werking toegezegd. *Deze omstandigheid pleit m.b.t. deze categorie voor eerbiedigende werking.*

2. Verzekerd risico heeft zich voorgedaan, maar is niet actueel

Vertrekpunt: *de motieven voor de verandering van regime voor nieuwe gevallen gelden niet zonder meer voor deze gevallen, daarom is hier de hoofdregel: uitgestelde werking.*

Bijvoorbeeld: Bij werkloosheid kan een nieuw op te bouwen recht onder het nieuwe regiem worden gebracht. Een weduwe die hertrouwt kan bij die gelegenheid onder de nieuwe regels worden gebracht.

De hoofdregel uitgestelde werking gaat niet op wanneer er geen sprake is van gedragsalternatieven.

- 2.1. Mensen hebben geen gedragsalternatieven. *Deze omstandigheid pleit m.b.t. deze categorie voor eerbiedigende werking.*

3. Verzekerd risico actueel (uitkeringsrechten zijn ingegaan)

Vertrekpunt: *de motieven voor de verandering van regime voor nieuwe gevallen gelden in principe niet voor deze gevallen, dus hier is de hoofdregel: eerbiedigende werking.*

De omstandigheid dat het verzekerd risico is ingetreden, pleit op zichzelf al voor eerbiedigende werking. Er kunnen voor categorieën mensen extra omstandigheden zijn die de noodzaak tot eerbiedigende werking versterken.

Het gaat dan om mensen

- 3.1. met langjarig opgebouwde rechten, of
- 3.2. voor wie de uitkeringsperiode in de tijd beperkt is.

Er kunnen ook redenen van andere aard zijn die extra pleit voor eerbiedigende werking, namelijk

- 3.3. dat er per definitie geen nieuwe groep kan intreden
- 3.4. dat de groep zodanig klein is dat de uitvoeringskosten en de emotionele aspecten niet opwegen tegen opbrengst of systeemopvatting (opportuiniteitsbeginsel).

Afwijking van de hoofdregel in de richting van uitgestelde werking kan gerechtvaardigd zijn wanneer eerbiedigende werking zou betekenen dat grote groepen mensen gedurende lange tijd andere rechten zouden hebben dan de groeiende groep nieuwe gevallen, die alleen verschillen van de oude gevallen door het tijdstip van intreden van het verzekerd risico.

Terugwerkende kracht is in principe alleen begunstigend mogelijk.

De voorzitter van de commissie,
Kneppers-Heijnert

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen