

Vergaderjaar 1999–2000 Nr. 87*

25 900

Wijziging van de Algemene nabestaandenwet in verband met gebleken onbillijkheden

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 1999

Hierbij doe ik u toekomen de Notitie overgangsrecht in de sociale zekerheid.

De notitie is toegezegd in het Nader Rapport op het voorstel van wet met betrekking tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet in verband met gebleken onbillijkheden (Kamerstukken II 1997/98, 25 900 A).

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

* De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 314 t/m 314f, vergaderjaar 1997–1998.

Notitie overgangsrecht in de sociale zekerheid

Inleiding

In het advies op het voorstel van wet met betrekking tot de wijziging van de Algemene nabestaandenwet in verband met gebleken onbillijkheden (Kamerstukken II 1997/98, 25 900, A) stelt de Raad van State het van belang te achten dat bij het ontwerpen van overgangsrecht op een maatschappelijk zo gevoelig beleidsterrein als dat van de sociale zekerheid kan worden uitgegaan van een aantal duidelijke, gemeenschappelijke uitgangspunten. De Raad adviseert om een notitie op te stellen waarin uitgangspunten worden geformuleerd voor het ontwerpen en beoordelen van overgangsrecht op het gebied van de sociale zekerheid. In het nader rapport is het voornemen opgenomen een dergelijke notitie op te stellen. Bij de behandeling van de Wet Beperking Export Uitkeringen in de Eerste Kamer dit voorjaar heeft het voormalig lid der Eerste Kamer Van de Zandschulp gevraagd hoe het stond met deze toezegging.

In deze notitie wordt de toezegging gestand gedaan.

Terugblik

De discussie over overgangsrecht in de sociale zekerheid loopt al geruime tijd.

Bij motie-Van de Zandschulp naar aanleiding van het wetsvoorstel Regels betreffende een algemene nabestaanden-verzekering (Kamerstukken I 1992/93, 22 013, nr. 46g) werd het kabinet verzocht een nota op te stellen waarin heldere criteria werden ontwikkeld voor overgangsrecht voor lopende gevallen bij wijziging van socialeverzekeringswetten.

Dit verzoek heeft geresulteerd in de notitie Overgangsrecht van 29 maart 1993 (Notitie inzake overgangsrecht bij wijzigingen in sociale verzekeringswetten; Kamerstukken I 1992/93, 22 011, nr. 46i). Hierin concludeerden de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Justitie dat het niet mogelijk is één simpele en voor ieder geval eenvoudig toepasbare leidraad op te stellen. Wel bevat die notitie een aantal richtsnoeren en aandachtspunten dat toegepast kan worden bij de telkens weer te maken keuzes voor overgangsrecht bij het ontwerpen van regelgeving op sociaalverzekeringsterrein. In abstracto is het kiezen van een type van overgangsrecht het zoeken naar de juiste balans tussen het rechtsgelijkheidsbeginsel enerzijds en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel anderzijds. Vaak is daarbij de inschatting van hetgeen maatschappelijk rechtvaardig is met betrekking tot de af te wegen belangen de doorslaggevende afwegingsfactor, zo werd in de notitie overwogen. Een pleidooi voor goed onderbouwd maatwerk derhalve.

Deze notitie is op 21 februari 1995 met de Eerste Kamer besproken (Handelingen I 1994/95, blz. 19-682–19-707). Vervolgens is een (kamerbreed aanvaarde) motie-Van de Zandschulp ingediend (Kamerstukken I 1994/95, 22 013, nr. 46j-3), waarin onderstaande algemene uitgangspunten voor overgangsrecht op het gebied van de sociale zekerheid voorkomen (p. 19-688):

1. Bij wijziging van socialeverzekeringswetten ten aanzien van degene bij wie het verzekerd risico is ingetreden dient eerbiedigende werking het uitgangspunt te zijn ten aanzien van toetredingsvoorwaarden, hoogte en duur van de uitkering. Eventuele afwijking van dit uitgangspunt vergt een verzwaarde motivering van de wetgever.
2. De vrijheid van de wetgever is groter als het gaat om personen waarbij het verzekerd risico nog niet is ingetreden. Overgangsrecht in de vorm van uitgestelde werking kan dan aangewezen zijn zodat betrokkenen

hun gedrag kunnen aanpassen, door bijvoorbeeld aanvullende verzekeringen. Overwegingen als een zeer lange verzekeringsperioden onder oude verzekeringsvoorwaarden, een langdurig arbeidsverleden en/of een gevorderde leeftijd spelen hierbij een rol.

3. Bij aanscherping van controle- en handhavingscriteria of een intensivering van reïntegratiebeleid kan onmiddellijke werking in principe het uitgangspunt zijn. Het gaat hierbij immers om elementen die altijd al in de verzekering besloten lagen, maar voorheen onvoldoende toegepast werden.

In essentie verwoordt deze motie een hoofdregel, waarvan alleen met verzwaarde motivering afgeweken zou mogen worden.

In 1995 is op eigen initiatief een publicatie van de Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht (SCOSZ) verschenen, met als titel «Sociale-zekerheidsrecht en overgangsrecht» Deventer, 1995). De voorbereidende werkgroep acht het «wenselijk, en met het oog op in acht te nemen rechtsbeginselen zelfs noodzakelijk, dat de wetgever bij het vaststellen of wijzigen van een juridische norm regels van overgangsrecht in acht neemt». Door de werkgroep is een aantal algemene regels geformuleerd, dat bij het opstellen van overgangsrecht in acht zou moeten worden genomen. Hierbij is men ervan uitgegaan dat deze regels in acht moeten worden genomen bij systeemwijzigingen «ten kwade» van langlopende uitkeringsrechten. Daarbij wordt door de werkgroep in het rapport wel aangetekend dat het niet zeker is of de formulering van de algemene uitgangspunten voor ieder onderdeel wel wenselijk of zelfs noodzakelijk is. In het rapport worden de volgende algemene «regels» geformuleerd:

1. Hoofdregel voor overgangsrecht is de keuze tussen uitgestelde of eerbiedigende werking.
2. De mate van eerbiediging hangt samen met de zwaarte van de gewekte verwachtingen en de maatschappelijke positie van de bestaande rechthebbende, maar dient bij voorkeur niet onbeperkt van duur te zijn.
3. Het (politieke) besluit ten aanzien van de duur van de eerbiediging dient te worden genomen op het moment van de normwisseling. In beginsel dienen hierop nadien geen wijzigingen te worden aangebracht.
4. Bij vergelijkbare ingrepen en doelgroepen dient ook de mate van eerbiediging gelijk te zijn. Dit geldt eveneens voor hierbij te hanteren differentiatiecriteria, zoals leeftijd of tijdstip van toekenning; beide dienen waar mogelijk dezelfde te zijn. Zijn beperking vindt deze regel evenwel in de hierna te noemen (vijfde) regel van overgangsrecht.
5. Toegepaste differentiatiecriteria moeten effectief zijn, dat wil zeggen ertoe bijdragen dat het met de overgangsregeling beoogde effect maximaal bereikt wordt.
6. Voorts dienen deze criteria voor alle betrokkenen, zowel de burger als de uitvoerder, duidelijk te zijn en geen ruimte te laten voor interpretatiegeschillen of gedragsreacties.

De Raad van State stelt in zijn eerderevermeld advies bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Anw in verband met gebleken onbillijkheden voor om – in aansluiting op de discussie in de Eerste Kamer en op het rapport van de SCOSZ – te komen tot (algemene) uitgangspunten voor het ontwerpen en beoordelen van overgangsrecht op het gebied van de sociale zekerheid.

Algemene informatie over overgangsrecht

Een rechtsregel verbindt rechtsgevolgen aan rechtsfeiten. Elke rechtsregel treedt op enig moment in de tijdsorde in werking. Bij elke nieuwe

rechtsregel of wijziging in het recht, moet dus – beleidsmatig én juridisch – de vraag worden gesteld: hoe willen we met de nieuwe rechtsregel omgaan met betrekking tot bestaande situaties; met andere woorden: welke rechtsgevolgen worden verbonden aan gebeurtenissen, handelingen of tijdvakken, die hebben plaatsgevonden of zijn verstreken vóór de inwerkingtreding van de rechtsregel?

Overgangsrecht is dus geen apart in te zetten instrument, waarvoor men al dan niet kan kiezen. Bij elke nieuwe wet en wetswijziging moet de vraag naar de temporele werking van de wet of de wijziging worden gesteld. Er worden vier vormen van overgangsrecht onderscheiden.

Indien in een nieuwe regeling geen aparte bepaling wordt opgenomen met betrekking tot het overgangsrecht, is zij niet alleen van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen reeds bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen; zij verbindt rechtsgevolgen aan rechtsfeiten van vóór haar inwerkingtreding. Dit heet de *onmiddellijke werking* van een regeling. Deze voortvloeiende «hoofregel van overgangsrecht» wordt uiteengezet in Aanwijzing voor de regelgeving 166; indien beoogd wordt ervan af te wijken moet dat uitdrukkelijk worden bepaald. De regelgever moet steeds afwegen, of de gevolgen van de toepassing van de hoofregel voor bestaande situaties acceptabel zijn. In de Aanwijzingen worden eerbiedigende en uitgestelde werking overigens behandeld als gelijkwaardige alternatieven voor de «hoofregel» onmiddellijke werking. Onmiddellijke werking is slechts in die zin «hoofregel», dat er juridisch gezien sprake is van onmiddellijke werking, indien geen andere vorm van overgangsrecht uitdrukkelijk in de wet is neergelegd.

Eerbiedigende werking houdt in, dat het voordien geldende recht van toepassing blijft op nader aangeduide feiten en verhoudingen. Het gevolg van eerbiedigende werking is, dat de wijzigingen in het recht alleen betrekking hebben op nieuwe gevallen, op rechtsfeiten, die plaatsvinden na de inwerkingtreding van de nieuwe rechtsregel. Bijvoorbeeld indien nieuwe bouwvoorschriften slechts gelden voor nieuwbouw, waarbij de eerste paal wordt geslagen na de inwerkingtreding ervan; of dat een aanscherping van uitkeringsvoorwaarden alleen betrekking heeft op hen die na de inwerkingtreding uitkeringsgerechtigd worden. Eerbiedigende werking brengt mee, dat verschillende rechtsregels op vergelijkbare situaties (gelijke rechtsfeiten) van toepassing zijn, afhankelijk van het moment waarop het rechtsfeit/de situatie is ontstaan.

Uitgestelde werking houdt in, dat de nieuwe rechtsregel op een nader te bepalen tijdstip in de toekomst van toepassing wordt op hetgeen reeds bij haar inwerkingtreding bestaat (zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen; zij verbindt dus rechtsgevolgen aan rechtsfeiten van vóór haar inwerkingtreding), derhalve niet met ingang van de dag van haar inwerkingtreding. Daarbij kan sprake zijn van een stapsgewijze overgang, bijvoorbeeld in een fasegewijze aanpassing van bestaande rechten tot het niveau van het nieuwe uitkeringsrecht is bereikt.

Terugwerkende kracht houdt in, dat de nieuwe rechtsregel van toepassing is op situaties en rechtsposities, met ingang van een in het verleden (vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de rechtsregel) gelegen tijdstip. Hierbij wordt dus wijziging gebracht in de rechtsgevolgen over een verstreken periode; die rechtsgevolgen worden gecorrigeerd aan de hand van de nieuwe rechtsregel. Van terugwerkende kracht dient, zeker als het gaat om belastende regelingen, een terughoudend gebruik te worden gemaakt (vergelijk Aanwijzing voor de regelgeving 167); terugwerkende kracht kan dan ook alleen maar toegepast worden als daarvoor een

bijzondere reden bestaat en daaraan een verzwaarde motivering ten grondslag ligt.

De overheid dient bij het intrekken, wijzigen of invoeren van wetten waarin rechten worden toegekend aan de burger steeds een zorgvuldige afweging te maken tussen eerder toegekende rechten en gerechtvaardigde verwachtingen en het wijzigen van de bestaande situatie. De zorgvuldige afweging wordt in de praktijk vormgegeven door het overgangsrecht. Dat wil zeggen een (meestal tijdelijk) rechtssysteem tussen het oude en het nieuwe rechtssysteem in. In het overgangsrecht worden de rechten en plichten vormgegeven van diegenen die onder het oude rechtssysteem reeds rechten hadden verkregen, en worden de rechtsgevolgen geregeld met betrekking tot rechtsfeiten of tijdvakken, gelegen vóór de inwerkingtreding van een wet. Om de overgang van het oude naar het nieuwe systeem geleidelijk te laten verlopen kan het overgangsrecht een oplossing bieden.

De keuze ten aanzien van de temporele werking van een nieuwe rechtsregel en de vormgeving van het overgangsrecht wordt beheerst door een in wezen beleidsmatige afweging tussen het vertrouwensbeginsel enerzijds en het voor alle groepen betrokkenen gelijkelijk uitvoeren van een regeling anderzijds.

Overgangsrecht op de beleidsterreinen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het overgangsrecht speelt voor de beleidsterreinen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), met name ook in de sociale zekerheid, een belangrijke rol. Kenmerkend voor wetgeving op SZW-terrein is, dat zij vaak ingrijpend is voor de direct-betrokkenen, zoals uitkeringsgerechtigden. Mensen die voor hun inkomensvoorziening afhankelijk zijn van een sociale uitkering stemmen hun levenswijze daarop af. In die zin zijn wijzigingen in wettelijke regelingen van grote invloed op het dagelijks leven, vooral als dat betekent dat de uitkeringsgerechtigden er qua inkomenspositie op achteruit gaan.

Het huidige beleid met betrekking tot het ontwerpen en beoordelen van overgangsrecht op het gebied van de sociale zekerheid is dat er steeds op een concrete situatie toegesneden overgangsrecht wordt ontwikkeld. Bij iedere wijziging die leidt tot aanpassing in hoogte en duur van de uitkering wordt getracht beleidsmatig een juiste balans te vinden tussen het zo mogelijk voor alle groepen toepassen van de wijziging en het rechtzekerheids- en het vertrouwensbeginsel. Tevens spelen bij het bepalen van het overgangsrecht overwegingen als de doelstelling van het wetsvoorstel, de aard van de regeling en de positie van verschillende groepen uitkeringsgerechtigden een rol. De weging van alle elementen heeft geleid tot het overgangsrecht, zoals dat momenteel is vastgelegd in de desbetreffende regelgeving.

In de motie-Van de Zandschulp en in het SCOSZ-rapport wordt voor een andere benadering gekozen, waarbij expliciet één bepaalde hoofdregel voorop wordt gesteld, gekoppeld aan een verzwaarde motiveringseis bij afwijking van deze hoofdregel. In het SCOSZ-rapport is gekozen voor eerbiedigende werking (van beperkte duur) of uitgestelde werking als hoofdregel en in de motie-Van de Zandschulp is de hoofdregel voor bestaande uitkeringsgerechtigden eerbiedigende werking en voor toekomstige uitkeringsgerechtigden uitgestelde werking.

Gelet op deze uiteenlopende standpunten, moet worden nagegaan of het wenselijk is het beleid met betrekking tot het ontwerpen van overgangsrecht in de sociale zekerheid te wijzigen.

Daarbij is het allereerst van belang dat helder is tot welk overgangsrecht

het huidige beleid heeft geleid. De ervaring leert dat bij wijzigingen in de sociale zekerheid vaak is gekozen voor uitgestelde of eerbiedigende werking (van beperkte duur). In het SCOSZ-rapport wordt geconcludeerd dat het uitgangspunt onmiddellijke werking eerder uitzondering dan hoofdregel is en, ten tweede, dat er voor wat betreft de keuzen van het overgangsrecht in de periode 1985/1993 geen sprake is geweest van een ad hoc en wisselende invulling: er wordt vrijwel steeds gekozen voor eerbiedigende werking (van beperkte duur). Als voorbeelden kunnen worden genoemd de 50+maatregel in de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (voor de wijziging van het arbeidsongeschiktheids criterium en de beperking van de duur van de uitkering heeft de wet eerbiedigende werking voor arbeidsongeschikten die op 31 juli 1993 recht hadden op een arbeidsongeschiktheidsuitkering en op 1 augustus 1993 50 jaar of ouder waren) en een overgangsrechtelijke regeling in de Algemene nabestaandenwet (bestaande uitkeringsgerechtigden worden niet geconfronteerd met de strengere uitkeringsvoorwaarden met betrekking tot leeftijdsgrenzen).

Maar gaan we iets verder terug in de geschiedenis, naar bijvoorbeeld halverwege de jaren 80 dan moeten we constateren dat de financieel-economische situatie van het land het niet toeliet om voor eerbiedigende werking te kiezen. Zo is halverwege de jaren 80 fors ingegrepen in onder meer de hoogte van de WAO-uitkering. Deze daalde met ingang van 1 januari 1985 van 80% naar 70%. Het overgangsrecht was bovendien van zeer korte duur: voor degenen die op 1 januari 1985 al 2 jaar of langer onafgebroken een WAO-uitkering ontvingen en 50 jaar of ouder waren, bedroeg de hoogte van de uitkering tot 1 juli 1985 72½%. Daarna werd de uitkering verlaagd tot 70%.

De financieel-economische situatie van het land is derhalve medebepalend voor de ruimte die er is om een bepaald type overgangsrecht te hanteren. Is er sprake van een niet al te slechte financiële positie dan kan er meer ruimte zijn voor een ruimer en langer overgangsrecht. Wanneer echter een ingrijpende wijziging van een socialeverzekeringsregeling bijvoorbeeld door een dramatische versmalling van het draagvlak onder de sociale zekerheid noodzakelijk wordt geacht, zal dit veelal ook een minder genereus overgangsrecht met zich meebrengen. Met name bij wetsvoorstellen die een bezuiniging beogen zal in ogenschouw genomen moeten worden wat het effect is van het overgangsrecht op de doelstelling. Immers, zou bijvoorbeeld worden gekozen voor een (te) ruimhartig overgangsrecht, dan kan dat betekenen dat de noodzakelijk geachte ingreep in de betrokken socialeverzekeringsregeling niet het bedoelde effect zal hebben. De beoogde bezuinigingen zullen zich in zon geval op de korte termijn niet of nauwelijks voordoen en de ongewenste gevolgen van een te ruim overgangsrecht zullen dan nog jaren te voelen zijn.

Daarnaast kan eerbiedigende werking als hoofdregel met zich brengen dat betrokkenen soms gedurende lange perioden in een (veel) gunstiger positie verkeren dan nieuwe uitkeringsgerechtigden (die in dezelfde levensomstandigheden verkeren). De uitvoerbaarheid kan daardoor in het gedrang komen: volledig eerbiedigende werking of langdurige uitgestelde werking leveren grote uitvoeringslasten op, omdat langdurig verschillende versies van een wettelijke regeling op verschillende situaties moet worden toegepast.

Belangrijker is nog dat eerbiedigende werking kan gaan wringen met het rechtsgelijkheidsbeginsel. In dit verband is ook het uitgangspunt van solidariteit, waarop onze sociale zekerheid in belangrijke mate rust, relevant. Dit uitgangspunt kleurt op het terrein van de sociale zekerheid de hierboven genoemde beleidsmatige afweging tussen vertrouwensbeginsel of onmiddellijke toepassing van het nieuwe beleid in. Afgewogen

zal moeten worden in welke mate van de premiebetalers solidariteit verlangd kan worden met de uitkeringsgerechtigden die gebruik kunnen maken van een bepaald type overgangsrecht en in welke mate de gevolgen zullen worden verdeeld over de verschillende groepen. Een te ruim overgangsrecht zou te veel solidariteit kunnen vragen van premiebetalers die zelf genoeg moeten nemen met minder rechten. Ook solidariteit tussen bestaande en nieuwe uitkeringsgerechtigden moet in ogenschouw worden genomen. Wanneer de rechten van bestaande uitkeringsgerechtigden gedurende langere tijd worden geëerbiedigd zou dit, omdat de doelstelling van een wetsvoorstel (bijvoorbeeld bezuiniging) toch moet worden gerealiseerd, een zwaarder ingrijpen in de uitkeringen van de nieuwe gevallen kunnen betekenen.

Steeds opnieuw moet dus worden bekeken wat in de omstandigheden van het geval het passende overgangsrecht is. Wordt eerbiedigende werking als hoofdregel voor overgangsrecht op het gebied van de sociale zekerheid genomen, dan zal dat tot gevolg kunnen hebben dat verwachtingen worden gewekt die niet altijd gehonoreerd zullen kunnen worden.

Conclusie

Overgangsrecht (ook) op sociaalverzekeringsterrein is maatwerk. Per geval behoort zorgvuldig te worden afgewogen en gemotiveerd welk type overgangsrecht van toepassing behoort te zijn. De keuze voor het overgangsrecht behoort bij ieder wetsvoorstel afhankelijk te zijn van onder meer het karakter van de sociale-zekerheidswet die wordt gewijzigd, de doelstellingen van het wetsvoorstel (bijv. tegengaan van misbruik, bezuiniging of verscherping van controle), een afweging tussen het vertrouwensbeginsel en de wens tot gelijke toepassing van de regeling op alle groepen, de uitvoerbaarheid en hetgeen maatschappelijk als rechtvaardig wordt geacht. In deze beleidsmatige afweging speelt ook de financieel-economische situatie van het land een belangrijke rol.

Aangezien het bij overgangsrecht in wezen niet slechts gaat om een juridisch-technische instrumentatievorm maar met name om beleidskeuzen en beleidsmatige afwegingen over de temporele werking van een nieuwe regel, kunnen er geen – als het ware mathematisch toe te passen – richtlijnen worden ontwikkeld, die bij elke afweging een pasklare oplossing bieden.

Voordat een type overgangsrecht wordt gekozen, moeten alle elementen nadrukkelijk (apart én in onderlinge samenhang) beoordeeld zijn. Dit om zoveel als mogelijk te voorkomen dat nieuwe wijzigingen op korte termijn noodzakelijk zijn. In samenspraak met het parlement zal daarom steeds een zorgvuldige afweging moeten worden gemaakt om zo tot een in het kader van die wijziging, tot een passend en adequaat type overgangsrecht te komen.

Om deze redenen komt het mij niet gewenst voor om a priori één vorm van overgangsrecht als richtsnoer voor alle toekomstige wijzigingen van sociale-zekerheidswetten te hanteren. Overigens merk ik hierbij op dat uit de geschiedenis is gebleken dat vaak wordt gekozen voor eerbiedigende werking. Ik vind het echter verstandig geen verwachtingen te wekken, die wellicht niet waargemaakt kunnen worden.

Wel heb ik, gelet op de gedachtewisselingen over dit vraagstuk een lijst van aandachtspunten inzake overgangsrecht doen opstellen (zie bijlage 1), waarin dankbaar is gebruik gemaakt van de in de discussie naar voren gekomen noties en criteria. Daarnaast zeg ik graag toe om in de memories van toelichting bij de diverse sociale verzekeringswetsvoorstellen nog systematischer in te gaan op de gemaakte keuzes voor overgangsrecht. De lijst van aandachtspunten kan hiervoor als leidraad dienen.

Lijst van aandachtspunten Overgangsrecht

Bij een keuze voor overgangsrecht bij wijzigingen in de socialezekerheids-wetgeving dienen de volgende aspecten beoordeeld te worden:

- aard van de te wijzigen regeling
- aard en doel van de wijziging
- de groep die geraakt wordt door de wijziging
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De genoemde elementen spelen alle een rol in de afwegingen die worden gemaakt bij het vormgeven van een overgangsregime. De elementen moeten ieder voor zich, maar ook in hun onderlinge verhouding worden gewogen. Deze uiteindelijke weging leidt tot de keuze voor een overgangsrecht. De weerslag van dit keuzeproces dient in de memorie van toelichting bij het wijzigingsvoorstel te vinden te zijn.

Algemene overwegingen bij het maken van een keuze voor overgangsrecht zijn:

- Eerbiedigende (en uitgestelde) werking geeft druk op het beginsel van gelijke behandeling (maar kan nodig zijn om bijvoorbeeld te grote inkomensterugval te voorkomen), onmiddellijke werking geeft druk op het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel. Maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen voor begroting of rechtsstelsel kunnen echter (ook volgens de Raad van State) een rechtvaardiging bieden voor inbreuk op het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel. Eisen van redelijkheid en billijkheid kunnen dan leiden tot toepassing van de uitgestelde werking.
- In de spanning tussen onmiddellijke werking en eerbiedigende werking biedt de keuze voor uitgestelde werking of voor een gefaseerde stapsgewijze aanpassing van bestaande rechten een tussenweg. Nog beter kan het soms zijn om te kiezen voor inwerking-treding met ingang van een later tijdstip; daardoor treden de rechtsgevolgen op één (in de toekomst gelegen) tijdstip op voor de hele doelgroep (zodat aan de wens tot uniforme toepassing wordt voldaan), terwijl de praktijk zich op de nieuwe regel kan instellen (zodat het vertrouwensbeginsel niet te zeer onder druk komt te staan).

Aard van de te wijzigen regeling

Wat is de doelstelling van de te wijzigen regeling?

Socialezekerheidswetten hebben uiteenlopende doelstellingen. Het kan voor de keuze van het overgangsrecht verschil maken of het gaat om een wet die voorziet in het opvangen van een inkomensderving wanneer het verzekerd risico zich voordoet (WW, WAO), of om een wet die voorziet in een niet-inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de onderhoudskosten van een kind (AKW) of om een wet die voorziet in de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan (ABW).

- In een systeem, dat op de verzekeringsgedachte is gebaseerd, is er eerder sprake van opgewekt vertrouwen bij verzekerden, die nog geen uitkeringsrecht hebben.
- Bij wijziging in opbouwstelsel zal eerbiedigende werking voor verstreken tijdvakken (zowel ten aanzien van hen die nog in de «opbouwfase» zitten als ten aanzien van uitkeringsgerechtigden) vaak voor de hand liggen.
- Een rechtssysteem, gebaseerd op een omslagstelsel, geeft in het algemeen minder snel een verwachting op uitkering of verstrekking, zodat dan eerder kan worden gekozen voor onmiddellijke werking van een wijziging.
- Mede omdat gewekte verwachtingen minder gerechtvaardigd zijn

naarmate zij op een langere periode betrekking hebben, kan bij wijziging in langlopende rechten/plichten eerder worden gekozen voor uitgestelde werking; eerbiedigende werking brengt in zo'n geval lange tijd rechtsongelijkheid met zich. Bij wijziging in kortlopende rechten/plichten geeft eerbiedigende werking slechts korte tijd ongelijkheid.

Aard en doel van de wijziging

De aard van de wijziging kan een rol spelen bij de keuze voor overgangsrecht. Een ingreep in de hoogte en duur van de uitkering rechtvaardigt de keuze voor een ander type overgangsrecht, dan wanneer de wijzigingen de uitkerings-gerechtigden of de toekomstig rechthebbenden niet zo direct raken, zoals bij een aanscherping van reeds bestaande controlevoorschriften of bij het invoeren van een meldingsplicht.

Ook dient helderheid te bestaan over welk doel met de wetswijziging wordt nagestreefd. Hierbij kan sprake zijn van een verbetering van de uitvoering, bezuinigingen, reïntegratiebevordering, etc. Wanneer bezuiniging het doel van een wijziging is, dienen de gevolgen op korte en lange termijn van de keuze voor een type overgangsrecht in overweging te worden genomen.

Voorbeelden van de gevolgen van aard en doel van de wijziging voor het overgangsrecht:

- Wijzigingen in methodes van controle en toezicht kunnen meestal met onmiddellijke werking gaan gelden (tenzij bijvoorbeeld een lange gedoogperiode verwachtingen mocht hebben gewekt).
- In het sanctierecht (strafrecht, tuchtrecht, maatregelen) geldt als bijzonder rechtsbeginsel, dat wijzigingen daarin in het algemeen slechts betrekking mogen hebben op feiten, die plaatsvinden na de datum van inwerkingtreding van de wijziging.
- Bij correctie van onbedoelde effecten past uiteraard (als er geen contra-indicaties zijn) eerder onmiddellijke werking dan eerbiedigende werking.

Groep

- Duidelijkheid dient te bestaan over de vraag welke groep (grootte en samenstelling) wordt geraakt door de wetswijziging.
- De groepen waarvoor het overgangsrecht betekenis heeft kunnen dermate verschillend zijn dat een verschillend type overgangsrecht is aangewezen. Als voorbeeld kan gewezen worden op de groep ouderen ten opzichte van de groep jongeren, die zich vaak niet in een gelijke (arbeidsmarkt)positie zullen bevinden.
- Uiteraard krijgen groepen die als bijzonder kwetsbaar kunnen worden aangemerkt extra aandacht in de politieke en maatschappelijke discussie; denk daarbij aan gehandicapten, weduwen en wezen en ouderen. Rationeel argument is daarbij dat de genoemde groepen bij wijzigingen in hun inkomenspositie als gevolg van wetswijzigingen niet in staat zijn om hun eigen situatie te veranderen en derhalve op een andere wijze te voorzien in (aanvullend) inkomen. Juist deze afhankelijkheid van bepaalde groepen burgers van een wettelijke regeling maakt dat bij wijzigingen extra aandacht wordt besteed aan het respecteren van de verworven rechten en de gewekte verwachtingen.
- Een aspect dat in voorkomende gevallen in de afweging moet worden betrokken is de mate waarin de betrokken groep met eerdere wijzigingen van dezelfde wettelijke regeling is geconfronteerd.
- Differentiatie dient plaats te hebben als gelijke behandeling zou leiden tot ongerechtvaardigde verschillen. Met andere woorden: de gevolgen

van de wijziging mogen niet onevenredig belastend zijn voor bepaalde groepen. Hierbij is een afweging tussen het gelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel aan de orde. De differentiatie-criteria dienen met dit uitgangspunt in overeenstemming te zijn.

- Differentiatie leidt op den duur tot ongelijkheid en dient daarom in principe niet onbeperkt van duur te zijn.
- Al te fijnmazige regelgeving levert risico's op. Er worden dan veel onderscheidingen gemaakt met onvermijdelijk een toename aan afgrenzingsproblemen (grijze gebieden); daardoor ontstaat er vaak meer roep om een andere behandeling van groepen (die net niet onder de gedefinieerde groepen vallen) en dus druk op het overgangsrecht.
- Een goede mogelijkheid is, om in bepaalde gevallen eerbiedigende of uitgestelde werking toe te passen, maar dan beperkt tot de groep belanghebbenden, zoals die op het moment van het bekend worden van het beleid bestaat (bijv. na de behandeling in de Ministerraad). Zo kunnen ongewenste gedragsreacties (aankondigingseffecten) worden vermeden, wat misbruik en oneigenlijk gebruik van een nieuwe regeling kan voorkomen.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

- Bij de keuze inzake het overgangsrecht dient steeds een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid plaats te vinden.