

25 900, EK 87

Notitie overgangsrecht in de sociale zekerheid

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 mei 2000

Hierbij zend ik u mijn reactie op het verslag van uw commissie van 18 april jl. op mijn Notitie overgangsrecht in de sociale zekerheid (EK 25 900, nr. 87).

Tot mijn spijt blijkt uw commissie de notitie als teleurstellend te hebben ervaren. Dit spijt mij temeer nu ik al lezende tot de conclusie ben gekomen dat ik een aantal algemene uitgangspunten van de Vaste commissie onderschrijf en ook in mijn notitie heb onderschreven.

Dat overgangsrecht steeds maatwerk is, zoals in de notitie van 19 november 1999, maar ook in de notitie van 1993 is geconcludeerd, stemt uw commissie niet tot tevredenheid. Uw commissie is van mening dat aan het motiveringsbeginsel meer systematiek ten grondslag moet worden gelegd en dat de motivering moet zijn gestoeld op een transparante afweging van belangen.

Naar mijn mening is ons verschil in benadering minder groot dan op het eerste gezicht lijkt. Ook ik kan mij immers vinden in het uitgangspunt dat de motivering van het overgangsrecht gebaseerd moet zijn op een systematische en transparante keuze. Daarom is aan de notitie van november 1999 een Lijst van aandachtspunten Overgangsrecht bijgevoegd. Deze lijst, die kan worden opgevat als een toetsingskader, bevat de aspecten die bij het maken van een concrete keuze voor overgangsrecht bij wijzigingen in de socialezekerheidswetgeving moeten worden beoordeeld en maakt het ook mogelijk om op systematische en transparante wijze keuzes te maken. Daarbij moet echter altijd in aanmerking worden genomen, zoals uw commissie dat ook in het verslag voorop stelt, dat de uiteindelijke beslissing een politieke afweging is. Dat is wat ik in mijn nota heb bedoeld met maatwerk.

Ik deel de mening van uw commissie dat het socialezekerheidsstelsel flexibel moet zijn. Bij iedere ingreep moeten belangen op macroniveau en op microniveau tegen elkaar worden afgewogen. Ook moet de mate van gedifferentieerdheid van overgangsrecht worden afgewogen tegen de uitvoerbaarheid. De beoordeling is uiteindelijk een zaak van politieke visies; het politieke debat kan niet worden vervangen door een objectieve toets. Overgangsrecht dient echter wel een integraal onderdeel van verandering en dus van beleid te zijn; een heldere motivering is daarom cruciaal.

Ook als ik de concrete suggesties van uw commissie op het vlak van het overgangsrecht beoordeel, zie ik veel punten van overeenstemming. In het door uw commissie geschetste raamwerk van specifieke aandachtspunten voor een aantal verschillende groepen belanghebbenden herken ik de opmerkingen die zijn gemaakt onder het hoofd «Groep» in mijn notitie van 19 november jl. De door u gemaakte opsomming van verschillende groepen en situaties is een nadere concretisering van enkele formuleringen onder het hoofd «Groep».

Overigens merk ik op dat de positie van de groep belanghebbenden slechts één van de relevante categorieën van aandachtspunten is. In de Lijst van aandachtspunten Overgangsrecht is op meer categorieën ingegaan, zoals de aard van de regeling en de aard van de wijziging. Al deze categorieën van aandachtspunten spelen een rol in de uiteindelijke keuze voor een type overgangsrecht.

Ook is de categorie «Groep» breder dan de door uw commissie genoemde personen en situaties. In uw opmerkingen beperkt u zich in feite tot verzekerden wier uitkeringsrecht wordt aangetast. Het gaat alleen om verzekeringen en uitkeringsrechten. De aandachtspunten opgenomen onder het hoofd «Groep» zoals opgenomen in de Lijst van aandachtspunten Overgangsrecht zijn echter diverser. Zo zijn niet alleen verschillende groepen benoemd, maar wordt ook aandacht besteed aan de gevolgen van differentiatie en fijnmazige onderscheidingen.

Dit gezegd hebbende, wil ik nog enkele opmerkingen maken ten aanzien van de door de commissie besproken specifieke categorieën van belanghebbenden.

Ten aanzien van de eerstgenoemde categorie (verzekerd onder oud recht; risico nog niet ingetreden) is het uitgangspunt directe werking, tenzij er, aldus de Vaste commissie, sprake is van een aantal genoemde relevante verschillen tussen de oude en nieuwe gevallen.

De groepen die geen gedragsalternatieven of alternatieve verzekeringsmogelijkheden hebben, de groep onverzekerbare risico's en groepen waarvoor wel alternatieve verzekeringsmogelijkheden bestaan, die echter prohibitief van aard zijn (punt 1.1 tot en met 1.4) zijn ook terug te vinden in de Lijst van aandachtspunten Overgangsrecht. Daarin worden ook degenen genoemd die niet in staat zijn hun eigen situatie te veranderen. Hieronder vallen zowel de mogelijkheid van gedragsverandering als het niet hebben van alternatieve verzekeringsmogelijkheden. Ten aanzien van deze groepen is in meergenoemde notitie van 1999 opgemerkt: «Juist deze afhankelijkheid van bepaalde groepen burgers van een wettelijke regeling maakt dat bij wijzigingen extra aandacht wordt besteed aan het respecteren van verworven rechten en de gewekte verwachtingen.» Opgemerkt moet overigens worden dat in dit derde onderdeel onder het hoofd «Groep», in uitvoering van een toezegging aan de Vaste commissie van de Tweede Kamer, nog expliciet de groep onverzekerbare risico's is opgenomen.

Ten aanzien van de personen die in een traject zitten, dat leidt tot het intreden van het risico (punt 1.5), ben ik van mening dat dit punt al genoemd is in punt 1.2. Er zal extra rekening met een groep moeten worden gehouden wanneer er geen alternatieve verzekeringsmogelijkheid bestaat.

De groep personen die meer dan x jaar premie hebben betaald (punt 1.6), past niet binnen het omslagstelsel zoals wij dit in Nederland kennen. Gewekte verwachtingen spelen uiteraard wel een rol bij de keuze voor een type overgangsrecht.

De situatie van personen die minder dan x jaar van het moment zitten waarop het recht op uitbetaling ingaat (punt 1.7), ziet naar mijn mening op zeer specifieke gevallen, maar is te brengen onder hetgeen is opgemerkt over punt 1.2.

De groep mensen aan wie bij een eerdere wijziging al eerbiedigende

werking is toegezegd (punt 1.8) is ook in de Lijst van aandachtspunten Overgangsrecht terug te vinden: extra aandacht moet worden besteed aan die groepen die reeds eerder geconfronteerd zijn met wijzigingen van dezelfde wettelijke regeling.

Ten aanzien van de categorie «Verzekerd risico heeft zich voorgedaan, maar is niet actueel», zijn mij de voorbeelden niet duidelijk. Graag verneem ik van uw commissie welke situaties de commissie hier op het oog heeft.

De derde categorie betreft de gevallen waarin het verzekerd risico actueel is (de uitkeringsrechten zijn ingegaan). De hoofdregel zou dan moeten zijn eerbiedigende werking. Genoemd worden mensen met langjarig opgebouwde rechten, of voor wie de uitkeringsperiode in de tijd beperkt is. Daarnaast worden redenen genoemd die extra pleiten voor eerbiedigende werking, namelijk dat er per definitie geen nieuwe groep kan intreden en dat de groep zodanig klein is dat de uitvoeringskosten en de emotionele aspecten niet opwegen tegen opbrengst of systeemopvatting. De genoemde situaties kunnen worden beschouwd als rechtvaardigingsgronden die een extra reden vormen om niet af te wijken van de door uw commissie genoemde hoofdregel. Het betreft hier specifieke groepen waarover in z'n algemeenheid ook in de notitie uit 1999 is opgemerkt dat hier extra aandacht aan moet worden besteed.

Met de twee laatste opmerkingen, ten slotte, die worden gemaakt op p. 5, kan ik instemmen. Voorkomen moet worden, zoals ik ook in de notitie van november jl. opmerk, dat differentiatie op den duur tot ongelijkheid leidt. De keuze voor overgangsrecht in de vorm van terugwerkende kracht kan alleen worden gemaakt wanneer daar een bijzondere reden voor bestaat en dient zwaar gemotiveerd te worden.

Samenvattend kom ik tot de conclusie dat er grote mate van overeenstemming bestaat over de uitgangspunten die wijzen in de richting van eerbiedigende werking voor bestaande gevallen. Ik blijf het echter onverstandig vinden deze uitgangspunten impliciet of expliciet als hoofdregel te formuleren omdat hiermee verwachtingen ten aanzien van eerbiedigende werking zouden worden gewekt, die lang niet altijd gestand kunnen worden gedaan. Er kunnen immers overwegende redenen zijn – zoals ook in de praktijk verschillende keren is gebleken – waarom het niet wenselijk is eerbiedigende werking toe te passen. Ten eerste vanwege het ook door uw commissie gesignaleerde probleem dat gedurende zeer lange tijd grote groepen mensen andere rechten zouden hebben dan de groeiende groep nieuwe gevallen. Het gaat hier om de bekende tegenstelling tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, een dilemma dat zich meer dan incidenteel voordoet. Daarnaast kan een aantasting van het financieel-economische draagvlak onder de sociale zekerheid toepassing van eerbiedigende werking in de weg staan. Wanneer de financieel-economische situatie van het land daartoe noopt, kan onmiddellijke werking van een stelselherziening ook voor bestaande gevallen noodzakelijk zijn. Het is duidelijk dat in de huidige gunstige financieel-economische situatie de argumenten voor het toepassen van eerbiedigende werking aanzienlijk sterker zijn. Maar niet kan worden uitgesloten dat in de toekomst het draagvlak onder de sociale zekerheid opnieuw zal worden bedreigd. Zowel het argument van rechtsgelijkheid als financieel-economische overwegingen laten zich moeilijk in concrete criteria van een toetsingskader vangen, maar spelen wel een zeer belangrijke rol in de uiteindelijke afweging over het al dan niet toepassen van eerbiedigende werking. Dat is de reden waarom het gebruik van welk toetsingskader dan ook, een politieke afweging vergt die is toegesneden op de aard van de

wet in kwestie en de sociale en financieel-economische omstandigheden van het tijdsgewricht waarin de beslissing plaatsvindt.

Niettemin ben ik de mening toegedaan dat met de opgestelde Lijst van aandachtspunten Overgangsrecht een toetsingskader tot stand is gebracht (zodat die lijst ook maar beter Toetsingskader Overgangsrecht kan worden genoemd) waarmee – wellicht beter dan in het verleden – een transparante en systematische keuze voor een type overgangsrecht kan worden gemaakt.

Aangezien een toetsingskader mede bedoeld is om zoveel mogelijk afwegingsfactoren in beknopte vorm weer te geven, heb ik in het verslag van uw commissie aanleiding gezien tot een nadere precisering daarvan op onderdelen (zie bijlage).

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

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 inkomenssterugval 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 uitkeringsgerechtigden 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, onverzekerbare risico's 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.
- Met betrekking tot een groep, voor wie een verzekerd risico nog niet is ingetreden, ligt onmiddellijke werking voor de hand, tenzij er geen gedragsalternatieven bestaan, er sprake is van onverzekerbare risico's, of er geen of slechts bezwaarlijk af te sluiten alternatieve verzekeringsmogelijkheden zijn.

- Met betrekking tot een groep, voor wie een verzekerd risico wel is ingetreden, ligt eerbiedigende werking meer voor de hand, zeker als het gaat om mensen met langjarig opgebouwde rechten of voor wie de uitkeringsperiode in de tijd beperkt is, dan wel als er geen nieuwe groep tot de verzekering kan toetreden of de groep zodanig klein is dat de uitvoeringskosten en de emotionele aspecten niet opwegen tegen opbrengst of systeemopvatting (opportuiniteitsbeginsel).
- 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 differentiatiecriteria 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.