

Aan de orde is de behandeling van:  
- **de notitie Overgangsrecht (Eerste Kamer nr. 46j, 1992-1993).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Rongen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De notitie Overgangsrecht, welke thans aan de orde is, heeft betrekking op criteria die kunnen worden toegepast ten aanzien van wijzigingen in bestaande periodieke sociale uitkeringsrechten. In de schaduw van deze probleemstelling is ook aan de orde de positie van verzekerden die op het moment van de wetwijziging nog niet uitkeringsgerechtigd zijn. Concreet gaat het om de uitkeringen respectievelijk de verzekerden uit hoofde van de AOW, de AWW, de AKW, de AAW, de WAO, de WW, de ZW en de TW. De notitie is een uitvoering van de in dit huis aanvaarde motie-Van de Zandschulp, waarin om heldere criteria voor het overgangsrecht wordt gevraagd.

De notitie houdt een uitvoerige behandeling in van typen van overgangsrecht, een tweetal belangrijke rechtsbeginselen ± te weten het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel ± en een viertal invalshoeken, uitgesplitst in 22 sub-invalshoeken.

De notitie kent onder meer de volgende slotbeschouwingen. Uit de aangehaalde beginselen vallen geen voor iedere situatie klip en klare regels af te leiden. De verschillende invalshoeken geven in een aantal gevallen indicaties voor het te kiezen type van overgangsrecht; in andere gevallen geven zij verschillende indicaties. Het gaat om een juiste balans tussen het rechtsgelijkheidsbeginsel enerzijds en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel anderzijds. En tot slot ± ik citeer ± "Vaak is daarbij de inschatting van hetgeen maatschappelijk rechtvaardig is met betrekking tot de af te wegen belangen de doorslaggevende afwegingsfactor". Deze laatste conclusie is ons inziens van grote betekenis. Wij komen daar nog nader op terug.

In de notitie Overgangsrecht wordt gerefereerd aan de Aanwijzingen voor de regelgeving, die per 1 januari 1993 in werking zijn getreden.

Volgens deze aanwijzingen is onmiddellijke werking de hoofdregel van het overgangsrecht. Zowel nieuwe als bestaande rechtsposities en -verhoudingen worden onderworpen aan dezelfde regels. Dat is het beginsel van gelijkheid. Het ontslaat de wetgever evenwel niet van de plicht, de gevolgen van de toepassing van deze hoofdregel af te wegen. En deze afweging kan tot afwijking van de hoofdregel leiden. Zulks moet dan wel uitdrukkelijk geschieden. De wetgever heeft zichzelf als het ware een expliciete bewijslast opgelegd.

Voorzitter! Het beginsel van gelijkheid is een fundamenteel goed in onze rechtsstaat. Het dient de rechtvaardigheid, het scheidt het draagvlak voor de regelgeving en het vergemakkelijkt de uitvoering en de handhaving ervan. In de notitie Overgangsrecht wordt het gelijkheidsbeginsel het uitgangspunt genoemd voor het overgangsrecht voor wijzigingen in de bestaande periodieke sociale uitkeringsrechten. Voor personen die in gelijke omstandigheden verkeren, dienen dezelfde uitkeringsrechten te gelden. Op het eerste oog ligt dat in de rede. Voorzitter! Maar het probleem hierbij is: wat zijn gelijke omstandigheden? Beoordeel je die vanuit een strikt formeel-juridische benadering of zijn hierbij ook maatschappelijke opvattingen relevant? Strikt formeel-juridisch kan gezegd worden dat iemand die 35 jaar is, en ooit recht op een AOW-uitkering kan krijgen, in dezelfde situatie verkeert als iemand van 64 jaar. Vanuit een doelredenering in een wetsvoorstel is dat juist. Beiden zijn in dat opzicht gelijk. Maatschappelijke gezien, denk ik toch dat bij een wijziging in de AOW-uitkering de positie van een 64-jarige anders moet worden beoordeeld dan die van een 35-jarige. Graag de opvatting van de bewindslieden hierover.

Ongelijke behandeling kan alleen indien daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. En zo komen wij, mijnheer de voorzitter, bij het tweede uitgangspunt voor het overgangsrecht, namelijk het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Volgens deze beginselen mogen bestaande rechten of aanspraken niet zonder grond ongedaan worden gemaakt. Voorts moeten door de wetgever bij de burger gewekte verwachtingen worden gehonoreerd, althans voor

zover de burger daarop in redelijkheid mocht aangaan. Van de burger wordt een zekere oplettendheid gevraagd. Hij wordt geacht, fouten en vergissingen tot op zekere hoogte te herkennen, aldus de notitie Overgangsrecht. Het gaat dus om het balanceren tussen het gelijkheidsbeginsel enerzijds en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel anderzijds, waarbij het gelijkheidsbeginsel het primaat heeft en overigens ook het evenredigheidsbeginsel bij dit balanceren van toepassing is. In de notitie Overgangsrecht wordt dit verder uitgewerkt aan de hand van een viertal invalshoeken, nader uitgesplitst in 22 invalshoeken.

Voorzitter! De CDA-fractie maakt hierbij de volgende kanttekeningen. De notitie doet een op zich genomen bewonderenswaardige poging, alle overwegingen en omstandigheden te beschrijven die van belang zijn om de bewijslast die het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel moeten dragen in beeld te brengen, teneinde vervolgens enige indicaties voor het te kiezen type overgangsrecht te kunnen vinden. Wij vinden die benadering nogal formeel-juridisch van aard. Het is ook een wetstechnische benadering. In onze opvatting is er meer. Daarmee bedoelen wij dat niet voldoende aandacht en gewicht wordt toegekend aan de positie van het sociale zekerheidsstelsel in onze maatschappij. Dat is wat anders dan kenmerken zoals: volksverzekering of werknemersverzekering, opbouwstelsel of risicostelsel en kapitaaldekking of omslagstelsel.

Voorzitter! Immers, het sociale zekerheidsstelsel is centraal onderdeel gaan uitmaken van ons arbeidsbestel. Dit geldt met name voor de inkomensvervangende periodieke sociale uitkeringen, zoals deze nu aan de orde zijn, maar ook voor de inkomenssystemen en -structuren tijdens de periode van inactiviteit alsook tijdens de periode van post-activiteit. Dat geldt ook voor de arbeidsverhoudingen: de verhoudingen tussen de sociale partners en tussen de bestuurder en de ondernemingsraad. Voorbeelden: de Ziektewet, de AAW en de WAO zijn onderdeel ± een basisverzekering ± van arrangementen terzake van arbeidsongeschiktheid die vastgelegd worden in CAO's en/of in afspraken met de ondernemingsraad. De WW is veelal een basisvoorziening in

## Rongen

sociale plannen, al of niet in een CAO vastgelegd. De AOW en de AWW zijn veelal als basisverzekering opgenomen in pensioenregelingen.

De sociale zekerheidswet regelt dus niet alleen de verhouding tussen burger en overheid, maar raakt ook de verhoudingen tussen collectiviteiten van werknemers enerzijds en collectiviteiten van werkgevers anderzijds in hun onderlinge en wederzijdse sociale arrangementen. Andere wetgeving, zoals de Organisatiewet sociale verzekeringen, de Pensioen- en spaarfondsenwet en de Wet op het algemeen verbindend verklaren van CAO's bepalen mede de kaders. Ingrijpen in een sociale zekerheidswet betekent dan ook meer dan een wijziging in de verhouding tussen de individuele burger en de overheid. Het betekent ook een wijziging in een collectief sociaal arrangement zoals een pensioenregeling, een sociaal plan of een collectieve

arbeidsongeschiktheidsregeling dan wel -verzekering. Het heeft ook gevolgen voor de posities van de actoren in de arbeidsverhoudingen. Onmiddellijke werking veroorzaakt verstoringen in deze sociale arrangementen, met alle gevolgen van dien: arbeidsonrust, kostenverschuivingen en potentiële kostenverhogingen. Ik verwijs gemakshalve naar bijvoorbeeld de commotie rondom het verzekeren van het zogenaamde "WAO-gat".

Eerbiedigende en/of uitgestelde werking voor bestaande uitkeringsrechten, al of niet begeleid door zogenaamde parapluwetgeving, voorkomt dan wel mitigeert deze nadelige effecten. Beperkte eerbiedigende en/of uitgestelde werking voor nog niet ingegane, maar wel binnen afzienbare tijd te verwachten rechten van verzekerden zou heilzaam kunnen zijn. Een aanpak van cohorten van geboortejaren of verzekeringsperioden voorkomt abrupte overgangen. Nogmaals, het gaat hierbij om periodieke inkomensvervangende sociale uitkeringsrechten en bijna uitkeringsrechten, zoals ik ze maar even noem. Wat is het standpunt van de bewindslieden over deze observaties en de daarop gebaseerde gevolgtrekkingen?

Het ingebed zijn in het arbeidsbestel houdt ook in dat de burgers de sociale verzekering, zowel de werknemers- als de volksverzekering, als een echte verzekering of als een particuliere verzekering zijn gaan

zien. Strikt genomen is zij dat niet, zoals de notitie terecht stelt. Opvallend is dat men de laatste tijd bij wijzigingen in het sociale-zekerheidsbestel ook wel spreekt over het wijzigen van polisvoorwaarden. Men neemt de terminologie van de particuliere verzekeringswereld over. Deze perceptie van de burgers is niet van belang ontbloeit bij de toepassing van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, dunkt ons. Hoe beoordeelt de burger in dit licht bezien de door de wetgever gewekte verwachtingen? De burger weet niet beter dan dat het een verzekerd recht is.

De sociale zekerheid is een complex bestel geworden. Welke kennis en welk beoordelingsvermogen kan van de burger verwacht worden, als het gaat om een wijziging in een wet die in zijn perceptie zijn verworven rechten aantast? De in redelijkheid te koesteren verwachtingen zijn volgens de notitie toch van belang voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel. Wat is redelijk? Volgens de notitie mag van de burger een zekere oplettendheid worden gevraagd. Hij wordt geacht fouten en vergissingen tot op zekere hoogte te herkennen, maar zoals gezegd is het sociale-zekerheidsbestel, ingebed in het arbeidsbestel, complex.

Daarbij komt ook de vraag hoe betrouwbaar de overheid of de wetgever overkomt op de burger. Hoe is de aantasting van de rechten te legitimeren tegenover de burger? Wat kun je in alle redelijkheid van het beoordelingsvermogen van de burger verwachten, als de legitimatie van de aantasting te vinden is in macro-begrippen? Hierbij is te denken aan:

- de noodzaak van het verlagen van de collectieve-lastendruk of het verkleinen van de wig;
- de betaalbaarheid van de sociale zekerheid. In de perceptie van de burger heeft hij gedurende lange tijdvakken betaald.
- 's lands financiële en economische omstandigheden.

In een concrete situatie kan de legitimatie ook nog twijfelachtig zijn. Is het doel van een bezuiniging op zichzelf voldoende legitimatie? In onze opvatting getuigen de bezuinigingen in de sociale zekerheid gedurende het laatste decennium niet direct van een coherente en consistente aanpak.

Hoe kun je de "sense of urgency" naar de burger overbrengen? Hierbij is sprake van een dilemma. Je wilt de "sense of urgency" vaak overbrengen, als de economische omstandigheden daartoe aanleiding geven, zodat bezuinigingen noodzakelijk zijn. Dan ervaart de burger het korten op zijn sociale-zekerheidsrechten juist als een groot onrecht, want dan moet het stelsel zijn waarde, zijn zekerheid of zijn borging betonen. Dit leidt ertoe dat de aanpassing van een wet of van het sociale-zekerheidsbestel moet plaatsvinden in gunstige economische tijden, onder het motto: repareer je dak als de zon schijnt. Maar dan is de "sense of urgency" weer moeilijk over te brengen. Dat is het dilemma. Wat is de positie van de burger daarin?

Deze elementen zou men bij de toepassing van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel in de afweging met het gelijkheidsbeginsel een zwaarder accent moeten geven. Is de opmerking van de GPV-fractie in de schriftelijke voorbereiding niet waar, dat het noodzakelijk is het overgangsrecht te behandelen als een van de componenten van een veel meer omvattende veranderingsstrategie? Wij hebben in dit huis bij herhaling gepleit voor een fundamentele en principiële studie en aanpak van het sociale-zekerheidsbestel, om het waar nodig te herijken voor de toekomst en een duurzaam karakter te geven. Als er dan migraties nodig zijn van het oude naar het nieuwe stelsel, is het draagvlak beter te legitimeren tegenover de burger. Hapsnap beleid schaadt het vertrouwen van de burger in de wetgever.

Mijnheer de voorzitter! Er zijn nog vele vragen en kanttekeningen te plaatsen bij de vele invalshoeken die de notitie Overgangsrecht naar voren brengt. Het gaat erom in een goede balans tussen het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel het pad naar een te kiezen type overgangsrecht te verkennen. Wij zullen ons evenwel beperken tot de kanttekeningen die wij zojuist hebben gemaakt. Deze tonen ons inziens voldoende aan hoe stevig en complex het sociale-zekerheidsbestel is verankerd in ons maatschappelijk bestel en hoe de burger daarin zijn positie bepaalt.

De notitie gaat ons inziens voorbij aan de relevantie van dit gegeven bij het zoeken naar het type overgangs-

## Rongen

recht, tenzij veel gewicht moet worden toegekend aan de laatste twee zinnen ervan. Ik citeer:

"In abstracto is het kiezen van een type van overgangsrecht het zoeken naar de juiste balans tussen het rechtsgelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Vaak is daarbij de inschatting van hetgeen maatschappelijk rechtvaardig is met betrekking tot de af te wegen belangen de doorslaggevende afwegingsfactor."

De nota naar aanleiding van het verslag bevestigt dat maatschappelijke acceptatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een goed werkend stelsel van sociale zekerheid. De nota onderschrijft ook de stelling van de CDA-fractie, dat door meer gewicht en accent te geven aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel abrupte overgangen kunnen worden vermeden en de kans op maatschappelijke acceptatie van wijzigingen kan worden vergroot.

Welnu, naar onze opvatting leidt dit tot de conclusie dat je de eerbiedigende werking eerder als uitgangspunt voor het te kiezen overgangsrecht zou kunnen nemen, als het gaat om de aantasting van bestaande periodieke inkomensvervangende sociale-uitkeringsrechten. Een beperkte dan wel gefaseerde eerbiedigende werking, bijvoorbeeld via de zogenaamde cohortenaanpak, ware als uitgangspunt te nemen bij de aantasting van nog niet ingegane uitkeringsrechten van verzekerden, die ik daarnet de "bijna rechten" heb genoemd. Met andere woorden, bij de aantasting van bestaande periodieke inkomensvervangende sociale-uitkeringsrechten ware het primaat te leggen bij het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Ik leg de bewijslast dus precies andersom.

□

Mevrouw **De Savornin Lohman** (D66): Mijnheer de voorzitter! Wat vandaag in de Eerste Kamer gebeurt, is betrekkelijk uniek. Wij discussiëren met de regering over wetgevingsbeleid, niet naar aanleiding van een wetsvoorstel of de begroting, maar naar aanleiding van een structureel knelpunt, namelijk het overgangsrecht in de sociale-zekerheidswetgeving. De Eerste Kamer heeft in de motie van collega

Van de Zandschulp gevraagd om heldere criteria, aan de hand waarvan kan worden bepaald hoe de afweging tussen de verschillende rechtsbeginselen bij ingrepen in deze sector zal uitpakken.

Zo'n motie komt niet uit de lucht vallen. Wij zijn in deze Kamer de afgelopen jaren keer op keer geconfronteerd met ingrepen in de sociale-zekerheidswetgeving. Daarbij is ons de weinig consequente aanpak opgevallen. Aan de ene kant wordt in de nieuwe wetgeving het verzekeringskarakter benadrukt, zoals bij de aanscherping van de referte-eis. Aan de andere kant wordt aangenomen dat eenzijdige inbreuk op verzekerde rechten kan. Ook in deze notitie neemt de regering het standpunt in dat onmiddellijke werking van wetgeving de regel is en blijft.

Het is begrijpelijk dat de behoefte aan een grondige doordenking ontstaat in een periode van herijking van het sociale bestel. Het gaat immers de laatste jaren niet meer om het toekennen van rechten. Het gaat al lang niet meer om de overgang van gunsten naar rechten. Dat is de standaardformulering over de ontwikkeling van de verzorgingsstaat van schrijvers zoals Wilensky en Pinker in Engeland en Schuyt en De Swaan in Nederland.

In de voorafgaande periode ligt hantering van het beginsel van onmiddellijke werking voor de hand. Immers, wanneer er een breed draagvlak is ontstaan voor een werknemersverzekering of een volksverzekering, moet een ieder gelijkelijk daarvan kunnen profiteren en de verplichtingen dragen. Sinds de kanteling van de verzorgingsstaat vanaf het midden van de jaren tachtig vraagt een andere rationaliteit om voorrang. Nu gaat het erom het beroep op de sociale zekerheid terug te dringen. Het principe van volledige werkgelegenheid, waarin een ieder die kan werken werkt, en dan nog als kostwinner, die veronderstellingen die ten grondslag lagen aan het oorspronkelijke stelsel van sociale zekerheid, hebben aan vanzelfsprekendheid ingeboet.

De heer Van Wijngaarden zegt in zijn oratie "De toekomst van de sociale zekerheid" dat het in deze tijd veeleer om uitsluiting uit arbeid en verlaging van uitkeringen gaat. In zo'n nieuwe situatie zijn de beginse-len die in de voorafgaande situatie legitiem waren ± het onmiddellijk-

heidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel ± aan herijking toe. Dit gebeurt niet in de notitie. Daar wordt het onmiddellijkheidsbeginsel klakkeloos als regel ook voor het hier en nu van toepassing verklaard.

Daarmee wordt eigenlijk miskend dat voor mensen die al in de verzekerde situatie zitten, in de nieuwe situatie het rechtszekerheidsbeginsel van primair gewicht wordt. In feite geldt dit niet alleen voor die groep maar voor een ieder, gezien het uitstralingseffect dat uitgaat van doorbreking van die rechtszekerheid. Ik denk aan de discussies die ontstonden rond de AOW. Ik kom daar straks nog op terug. Voor nieuwe gevallen zal de wetgever prioriteit moeten geven aan beginselen die tot nu toe in de sociale zekerheid een minder prominente rol speelden, zoals het behoeftebeginsel en het dispositiebeginsel. Dat is de gedragsbepaaldheid van de verwachting.

Ik wil dit met een voorbeeld toelichten. Ik zet de Algemene weduwen- en wezenwet tegenover de Algemene nabestaandenwet. De AWW gaf alle weeskinderen en weduwen een staatspensioen. Het hinderde niet hoe rijk of arm zij waren. Het stond dus los van de eigen inkomsten en de vermogenssituatie. Het was onmiddellijk en gelijkelijk. Toen ook mannen een beroep op die regeling gingen doen en de veranderde man/vrouw-verhouding het draagvlak voor dit arrangement onder druk zette, kwam er een nieuw wetsvoorstel: de Algemene nabestaandenwet. Dit voorstel is gebaseerd op een ander type solidariteit, waarbij het behoeftecriterium ± ik denk aan de inkomensafhankelijkheid ± voorop kwam te staan. De individualisering was in dit ontwerp onvoldoende doordacht en het overgangsrecht klopte niet. Maar daar gaat het nu niet om, ik geef het even als voorbeeld van een nieuw type grondslag voor een sociale regeling.

Ik geef nog een ander voorbeeld, waarbij die rechtszekerheid door de regering wel als grondslag wordt erkend. Dat is de herinrichting van de Algemene bijstandswet. De minister zegt hierover in de memorie van toelichting het volgende. "De nieuwe wet continueert in principe rechten die op grond van de oude wet zijn ontstaan, zolang de omstandigheden van de betrokkenen zich niet wijzigen." Ik wijs erop dat

## De Savornin Lohman

dat ook in de oude wet gold. De minister vervolgt met: "Op de ingangsdatum zal er ten aanzien van de lopende gevallen dus geen discontinuïteit in de verlening van bijstand optreden." In deze redenering wordt dus prioriteit gegeven aan het rechtszekerheidsbeginsel.

Mijnheer de voorzitter! Ik heb mij dit betoogje veroorloofd, omdat de geproduceerde notitie Overgangsrecht er op geen enkele manier blijkt van geeft dat de nieuw ontstane situatie in ons sociale-zekerheidsstelsel is doordacht. De notitie blijft steken in algemeenheden, zoals "het algemeen belang" of "veranderde omstandigheden". Het lijkt wel of elk historisch besef, elke theoretische fundering ontbreekt. Ik volsta met het citeren van een typerend zinnetje uit de nota naar aanleiding van het verslag. In paragraaf 2 onder het kopje "algemeen kader voor het afwegingsproces" staat te lezen: "Ondergetekenden wijzen erop dat de afweging altijd op basis van objectieve en neutrale criteria moet worden gemaakt. De uitkomst is echter mede afhankelijk van belangen... Hoe deze weging uitvalt, hangt af van de inzichten die men heeft met betrekking tot de in het geding zijnde belangen."

Het gaat hier dus puur om een belangenafweging. Waar zijn de principes dan gebleven? Het gaat naar mijn idee om een veel diepere samenhang, het gaat om de grondslag van de verhouding tussen burger en Staat en daarmee heel direct om de geloofwaardigheid van de overheid. Artikel 20 is niet voor niets in de Grondwet opgenomen. Daarin wordt bestaanszekerheid als recht gegarandeerd. Dat betekent dat de overheid bestaanszekerheid niet op een utilistische manier als een van de beleidsdoelstellingen in haar afwegingen betreft. Nee, deze norm heeft zich boven die concrete politieke discussie verheven, omdat het op een grondwettelijk niveau is geformuleerd. Dit wordt door Cliteur beschreven in de studie "Normvervaging en sociale zekerheid".

Bij normvervaging denken wij altijd aan burgers die de sociale wetgeving niet goed naleven, maar de overheid moet ook bepaalde normen bewaken. De burgers zijn een tijd lang opgevoed met de gedachte dat zij op grond van collectieve solidariteit bepaalde premies moeten betalen waar een

bepaald type risicodekking tegenover staat. In dit samenspel van gedrag en verwachtingen mag ingegrepen worden. Dat moet de overheid ook kunnen doen, omdat omstandigheden zich nu eenmaal wijzigen. Alleen hoe dit gebeurt, vereist grondige doordinking en uitvoerige motivering.

De fractie van D66 is zich terdege bewust van de nieuwe realiteit en van de voornemens zoals neergelegd in het regeerakkoord, die op een aantal punten en voor bepaalde groepen burgers een achteruitgang zullen brengen. Dat maakt het des te noodzakelijker om deze ingrepen te onderbouwen en te verdedigen op grond van principes van sociale rechtvaardigheid.

De grondslagen van het sociale-zekerheidsstelsel gaan terug tot 1942, toen het rapport Beveridge verscheen. Dit Britse rapport stond model voor de commissie-Van Rhijn. Beveridge onderscheidt heel duidelijk de volksverzekering van de "social assistance", de sociale voorziening zoals wij bijvoorbeeld in de Gehandicaptenwet kennen. De belangrijkste reden om te spreken van een systeem van sociale verzekeringen is dat het systeem is gebaseerd op het "contributory principle", aldus Beveridge. "Management of one's income is an essential element of a citizen's freedom. Payment of a substantial part of the cost of benefit as a contribution ineffective of the means of the contributor is the firm bases of a claim to benefit irrespective of means". Dat is de kerngedachte geweest van die verzekering: leg het bij de burger en kijk niet naar zijn behoefte. Daarmee wilde men van de veel gehate "meanstest" af. Het gaat ook niet aan om het omslagstelsel dat hier inherent aan is, nu te gebruiken als argument om het sociale verzekeringskarakter juist te ontkennen. Ik wil dit toch wel even heel sterk onder de aandacht van de regering brengen. De regering heeft de mogelijkheid gehad om zich te distantiëren van deze notitie, maar zij heeft die helaas niet aangegrepen.

Dit noopt ons om de kernvraag nog eens goed te herhalen. Wat is het gewicht en de onderlinge relatie van de verschillende beginselen bij ingrepen in het stelsel? Meer concreet, is het beginsel van opgewekt vertrouwen niet bij voorrang van toepassing op bestaande gevallen en het behoefte-

criterium op nieuwe gevallen? Is door onderzoek onderbouwd inzicht in de te verwachte effecten niet eveneens noodzakelijk? Dat is het genoemde maatschappelijk draagvlak.

Dat brengt ons op het belang van het dispositiebeginsel, dat is uitgewerkt door Van der Vlies. Dat komt in de notitie niet voor. Ik noemde al als voorbeeld ingrepen in de AOW. De regering gaat ervan uit dat mensen het omslagstelsel beleven als iets wat het verzekeringskarakter aantast. Als je zo'n vergaande veronderstelling als grondslag voor de ingreep in een regeling geeft, dan vereist het dispositiebeginsel dat je ook echt eerst onderzoekt of het ook dat effect heeft. Anders is er niet voldoende maatschappelijk draagvlak voor de nieuwe regeling.

Een ander voorbeeld komt uit het verleden: de invoering van het verhaalsrecht in de Bijstandswet. De wetgever dacht hiermee veel geld binnen te halen. Dat viel tegen en bovendien werd hij op de vingers getikt door de rechter, die deze regeling, die diep ingrijpt in de bestaanszekerheid van mensen, niet zonder meer heeft gehonoreerd.

Dat brengt mij op een laatste punt, de rol van de rechter. Uit een internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de overheid in Nederland in vergelijking met andere Europese landen veel ruimte heeft om in te grijpen. Wij kennen geen toetsing aan de Grondwet. Wij hebben echter de directe werking van het gemeenschapsrecht en nogal wat "self-executive" verdragen. Uit de studie blijkt ook dat Nederland relatief vaak op de vingers wordt getikt door de internationale rechter. De fractie van D66 wil graag van de bewindslieden weten of dit niet een onnodig kostbare en schadelijke gang van zaken is, ook voor de burgers zelf. Zijn zij het eens met de stelling dat uit het repressieve toezicht blijkt dat wij als wetgever onvoldoende preventief bezig zijn? Met betrekking tot de toetsing aan grondslagen, zoals verwoord in de Grondwet, en in wetgeving op de sociale zekerheid moet de toetsing vooraf gebeuren. Dat is een taak voor de wetgever en dus met name van deze Kamer. Mijn vraag aan de bewindslieden is of zij zich in deze uiteengezette gedachtenlijnen kunnen vinden. Zo ja, waarom ontbreekt dit type redenering dan in de door hen

## De Savornin Lohman

geproduceerde teksten? Zo nee, dan verwachten wij een sterkere onderbouwing dan deze stukken bieden. Wij zien het antwoord van de bewindslieden in elk geval met veel belangstelling tegemoet.

□

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Voorzitter! Er waren destijds twee overwegingen die leiden tot een kamerbreed gedragen verzoek om enige criteria te ontwikkelen voor overgangsrecht bij wijziging van sociale-verzekeringswetten. De directe aanleiding was het gevoelen dat het overgangsrecht bij de wetsvoorstellen over de Algemene nabestaandenwet te krap werd ingevuld. Een meer algemene overweging was dat er geen consistente lijn te ontdekken viel in de vormgeving van overgangsrecht in de vele wijzigingen van sociale-verzekeringswetten in de recente jaren. Een kleine inventarisatie liet de indruk achter dat er vaak sprake was van gelegenheidsargumentatie. Tegenstrijdigheden bij de keuze van overgangsrecht werden weggewuifd onder het motto dat er sprake zou zijn van een balans tussen de polen rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

Eind december 1994 behandelden wij hier wijzigingsvoorstellen inzake de WW en de AKW. Ik had toen even de indruk dat dit kabinet sterker dan zijn voorgangers inzette op het rechtszekerheidsbeginsel. Inmiddels twijfel ik daar toch wat aan. Ik vergelijk nu een recente aankondiging tot wijziging van de AOW met een vergelijkbare wijziging in 1987. In 1987 werden in de AOW ongehuwd samenwonenden gelijk behandeld met gehuwden. Die gelijkstelling betrof alleen nieuwe gevallen; op lopende gevallen werd die wijziging niet toegepast. Het rechtszekerheidsbeginsel verhinderde dat, volgens de staatssecretarissen Kappeyne van de Coppello en De Graaf.

De recente aankondiging inzake de AOW geldt een gelijkstelling van samenwonende broers en zussen met gehuwden, maar in dit wetsvoorstel opteert het kabinet niet voor de eerbiedigende werking, maar voor een vrij krappe mate van uitgestelde werking. In de nota naar aanleiding van het verslag van de notitie Overgangsrecht lees ik: "Ondergetekenden wijzen erop dat de afweging altijd op basis van

objectieve en neutrale criteria moet worden gemaakt. Bij het toepassen van deze criteria is de uitkomst echter mede afhankelijk van de in het geding zijnde regelingen, de daarin aan te brengen wijzigingen en de mate waarin belanghebbenden daardoor worden getroffen, afgewogen tegen de met de maatregel te dienen belangen". Welnu, de in het geding zijnde regeling is dezelfde als in 1987, namelijk de AOW, evenals de daarin aan te brengen wijzigingen en de mate waarin belanghebbenden daardoor worden getroffen. Waarom valt de uitkomst van de afweging voor lopende gevallen dan nu anders uit dan in 1987? Het gaat mij nu niet om dit ene voorbeeld. Ik heb dit slechts gebruikt omdat het nu in de actualiteit is gekomen. Het gaat mij erom dat er behoefte is aan een duidelijk kader voor rechtstatelijke toetsing.

De motie van de Eerste Kamer vroeg om nadere criteria voor overgangsrecht bij wijziging van sociale-verzekeringswetten. Bij nader inzien perk ik dit nog iets meer in. Ik beperk mij tot de inkomensvervangende SV-wetten. Ik laat de ziektekostenverzekeringen en de kinderbijslagwet dus buiten beschouwing. Ik waag mij vandaag niet aan het algemeen debat over het openvolgen van rechtsregels, zoals de titel van een beroemde dissertatie van Heijmans van den Bergh uit 1928 luidde. Ik ga evenmin op de aanwijzingen voor wet- en regelgeving van 1 januari 1993, die opteren voor de hoofdregel van onmiddellijke werking. Voordat ik echter overga naar het hoofdpunt van mijn betoog, het verzekeringskarakter van de SV-wetten, blik ik nog even terug naar een voor de wetgever en ook voor deze Kamer pijnlijke uitglijder, de zogenaamde Harmonisatiewet. De Haagse rechtbank achtte toepassing van enkele artikelen daaruit op studenten die al een tweede studie begonnen waren voordat deze wet in werking trad, onrechtmatig. De door de Staat aangevoerde noodzaak van een stringent bezuinigingsbeleid, "voor de rechter uiteraard een gegeven", en de getroffen maatregelen om de gevolgen van de wet iets te verzachten, wogen niet op tegen de gerechtvaardigde verwachtingen van de getroffen studenten. De Hoge Raad bevestigde weliswaar in 1989 zijn eerdere oordeel dat de Grondwet de rechter niet de vrijheid laat om

een wet in formele zin te toetsen aan algemene rechtsbeginselen, maar de uitspraak van de Hoge Raad was vernietigend voor de wetgever. Letterlijk overwoog de Hoge Raad: "Aan dat oordeel meent de Hoge Raad ± hoezeer ook hij de te dezen bestreden bepalingen van de Harmonisatiewet in strijd acht met gerechtvaardigde verwachtingen van de betrokken studenten en derhalve met het rechtszekerheidsbeginsel ± te moeten vasthouden". Een jaar later kondigde de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin in zijn beleidsplan Zicht op wetgeving aan "dat het kabinet zal bevorderen dat bij het tot stand brengen en de daarbij te verrichten afweging sterker op de rechtmatigheid wordt gelet". Mensen die een studie aanvangen, kunnen gerechtvaardigde verwachtingen ontlenen aan de op dat moment geldende inschrijvingsduur en jaren van studiefinanciering. Het langetermijnperspectief van inkomensvervangende sociale verzekeringen strekt zich vaak over een veel langere periode uit. Bij het aangaan van een huwelijk of een arbeidsovereenkomst kunnen mensen zich de vraag stellen of het, gelet op de bestaande arrangementen, nodig is om aanvullende verzekeringen voor bijvoorbeeld het overlijdens- of arbeidsongeschiktheidsrisico te sluiten. Nadat het verzekerd risico eenmaal ingetreden is, is het te laat om die vraag te stellen.

Behalve het langetermijnperspectief van deze regeling is er nog een factor van belang. De motie van de Eerste Kamer vroeg aandacht voor het specifieke verzekeringskarakter van deze wetten. Vooral collega Heijmans heeft hier keer op keer benadrukt dat sociale verzekeringen in het geheel van de collectieve arrangementen een subsysteem vormen met een relatieve autonomie en een eigenstandig rechtskarakter. Ook de CDA-fractie heeft de sociale-verzekeringsgedachte hier steeds benadrukt en de heer Rongen heeft er nu op gewezen hoezeer die ingebed is in ons systeem van arbeidsverhoudingen. Collega Heijmans heeft het historisch gelijk aan zijn zijde. Na een periode, waarin het verzekeringskarakter van de sociale verzekeringen aan enige erosie onderhevig was, zien wij de laatste tijd weer een aanscherping van het verzekeringskarakter met

## Van de Zandschulp

name van de werknemers-verzekeringen.

De notitie Overgangsrecht weidt wel uit over het eigenstandig rechtskarakter van sociale verzekeringen in vergelijking met particuliere verzekeringen, maar negeert het eigenstandig rechtskarakter van sociale verzekeringen in vergelijking met collectieve voorzieningen die uit 's Rijks kas worden gefinancierd. In essentie maakt de notitie een tweedeling: er zijn particuliere verzekeringen en er zijn collectieve voorzieningen. Ik citeer uit de notitie Overgangsrecht: "Opgemerkt kan worden, dat bij de huidige sociale verzekeringswetten (die gebaseerd zijn op omslagstelsels) het verzekeringskarakter, de duur van de premiebetaling of het verzekerd zijn geen factoren vormen die nopen tot een keuze voor eerbiedigende of uitgestelde werking." In de nota naar aanleiding van het verslag komt die tweedeling tussen particuliere verzekeringen en collectieve voorzieningen als het gaat om de keuze voor overgangsrecht nog pregnanter tot uiting. Ik citeer: "Het overgangsrecht bij kapitaalverzekeringen is dan ook van een andere orde dan bij een omslagstelsel." Een tweede citaat in antwoord op een vraag naar het verschil tussen belastingheffing en premieheffing in verband met overgangsrecht: "De sociale verzekeringen worden in beginsel uit premies gefinancierd, de voorzieningen worden gefinancierd uit de algemene middelen. Zoals gesteld, heeft deze verschillende financieringswijze geen gevolg voor het overgangsrecht. De afweging tussen de verschillende beginselen (rechtsgelijkheid versus rechtszekerheid) geschiedt in beginsel op dezelfde wijze voor de voorzieningen als voor de verzekeringen." Met andere woorden: het onderscheid tussen kapitaaldekking- en omslagfinanciering is wel relevant voor het overgangsrecht, het onderscheid tussen premiefinanciering en financiering uit 's Rijks kas is in het geheel niet relevant voor het overgangsrecht.

Merkwaardigerwijs duikt elders in diezelfde nota naar aanleiding van het verslag als een *deus ex machina* de volgende passage op. "Hierbij zij opgemerkt, dat de rechtsopvattingen van de burgers op dit punt in de loop der tijd ook wijziging hebben ondergaan. In de beleving van de

burgers speelt het besef dat jarenlang premie is betaald voor een bepaalde verzekering en er dus sprake is van verworven rechten die niet mogen worden aangetast, een steeds sterkere rol." Deze passage wordt verder niet toegelicht of geproblematiseerd. Gezien de twee eerdere citaten lijkt het erop dat het kabinet hier aan de burgers in het land een verkeerd bewustzijn toedicht. En dat is een gevaarlijke veronderstelling. Ik betwijfel overigens of in het rechtsbewustzijn van de burgers de overweging, dat premiebetaling leidt tot verkregen rechten een steeds grotere rol is gaan spelen. Ik denk veeleer, dat die notie altijd sluimerend als het ware vanzelfsprekend aanwezig is geweest, maar tot verrassing van de overheid soms heftig gereactiveerd werd als de overheid die rechtsopvatting bruuskeerde zonder voldoende uitleg en motivering van het wijzigingsvoorstel, dat lopende rechten aantastte. Zowel bij de WAO-debatten als bij de debatten over de Nabestaandenwet deed dit verschijnsel zich voor.

Voor een goede probleemstelling is het naar mijn mening noodzakelijk om niet te blijven hangen in de tweedeling particuliere verzekeringen en collectieve voorzieningen, maar veeleer drie begrippen te onderscheiden: particuliere verzekeringen, wettelijke sociale verzekeringen en andere collectieve voorzieningen. Eventueel kan men de sociale verzekeringen daarbij ook als een sub-systeem met eigen specifieke kenmerken plaatsen in het geheel van collectieve voorzieningen. Zo'n drieslag kan veel verhelderen en geeft aan de rechtsopvatting van de wettelijk verzekerden een natuurlijker plaats. Die rechtsgevoelens zijn geen vergissing van mensen die de systematiek maar niet kunnen of willen begrijpen.

Ook een historische terugblik kan bijdragen tot verheldering. Wettelijke sociale verzekeringen zijn niet plotseling uit de lucht komen vallen. Eraan vooraf gingen vele vormen van particulier initiatief: toezeggingen van verlichte werkgevers, vakbondskassen, onderlinge waarborgfondsen en particuliere verzekeringen. Die baaiert van uiteenlopende particuliere initiatieven vertoende nogal wat lacunes: de werkgeverstoezegging kon niet geëffectueerd worden bij surseance van betaling of faillissement, de

vakbondskas was niet opgewassen tegen conjuncturele massawerkloosheid, de particuliere verzekeraar werd geconfronteerd met anti-selectie en dus risico-selectie, baanwisseling leidde tot een verzekeringsbreuk, enz. Daarom werd ten slotte in heel Noord- en West-Europa gekoerst op een wettelijk stelsel van sociale verzekering met een verplicht karakter, het eerst in de vorm van werknemersverzekering met een duidelijke afgebakende kring van verzekerden en een ruilevenwicht tussen premie en prestatie. Later ontstonden er volksverzekeringen met een veel ruimere kring van verzekerden en een veel indirectere relatie tussen premie en prestatie.

Over de verschillen tussen particuliere verzekeringen en sociale verzekeringen valt veel te zeggen. Die verschillen variëren overigens in de loop der tijden nogal eens. Het meest essentiële kenmerk van wettelijke sociale verzekeringen is wellicht, dat de overheid als enige in staat is om solidariteit tussen jong en oud, gezond en ziekelijk, werknemers in een riskant beroep of werknemers in een schone en veilige werkomgeving af te dwingen.

Bij de typologie van particuliere en sociale verzekeringen moet men verder oorzaak en gevolg duidelijk onderscheiden. Eerst een verzekering van rechtswege creëerde de mogelijkheid van, maar op zich niet de noodzaak tot omslagfinanciering. Omslagfinanciering is in de loop der tijden de dominante verschijningsvorm van de wettelijke sociale verzekeringen geworden. Slechts de WAO voor ambtenaren en het invaliditeitspensioen van het ABP worden nog steeds via kapitaaldekking gefinancierd. Maar omslagfinanciering is geen wezenskenmerk van de wettelijke sociale verzekeringen. Bij particuliere verzekering is een vorm van kapitaaldekking nodig om de toekomstige verzekering te waarborgen. Bij een verzekering van rechtswege is dat niet nodig. Technisch gezien betekent omslagfinanciering dat de nu ingezamelde premies aangewend worden voor nu lopende uitkeringen. Dat doet aan het verzekeringskarakter op zich geen afbreuk. Dat blijkt ook uit de discussie over de rechtsgronden ervan. Ik citeer Talma: "Het is in strijd met het rechtsbesef, wanneer de arbeider die gearbeid heeft zolang hij kan, op het ogenblik dat hij niet

## Van de Zandschulp

meer werken kan, aangewezen is op onderstand van derden. Het behoeft geen betoog dat wil het loon strekken voor den tijd van ziekte, ook voor den tijd dat hij, hetzij door ouderdom, hetzij door algemene ongeschiktheid wegens andere oorzaak niet werken kan, een opzettelijke regeling nodig is om dit te verzekeren."

Aalberse zag als rechtsgrond voor de verplichte verzekering het rechtvaardig arbeidsloon. Daarmee bedoelde hij dat het loon diende te strekken voor het levensonderhoud, niet alleen in de dagen, dat men werken kon, maar ook voor de dagen dat men door ziekte of invaliditeit niet meer werken kon.

Sociale verzekeringen zijn echte verzekeringen en aan de techniek van omslagfinanciering valt geen grond te ontleen voor onmiddellijke werking bij een wetswijziging. Men kan veeleer redeneren dat juist het verplichte karakter de wetgever noopt tot een uiterste terughoudendheid als het gaat om ingrepen in lopende rechten.

Bij werknemersverzekeringen is het verzekeringskarakter steeds het meest herkenbaar geweest en gebleven. De laatste tijd is er zelfs sprake van een verdere aanscherping van dat verzekeringskarakter. Bij de stelselherziening is het minimumbehoefte-element uit de werknemersverzekeringen gehaald en ondergebracht in een aparte, uit 's Rijks kas gefinancierde, toeslagenwet. Er is in principe sprake van volledige premiefinanciering door de verzekerden. Het uitkeringsrecht is sterker afhankelijk gemaakt van arbeidsverleden of, bij onvoldoende registratie van verzekerings-tijdvakken, van leeftijd. Er is een sterke tendens tot premie-differentiatie. Blijkens sommige boekjes is dat juist een kenmerk van particuliere verzekeringen.

Volgens een zeer recente adviesaanvraag aan de SER dient zich straks nog een curieuze bijzonderheid aan. De sociale verzekering WAO kan straks onder handhaving van wettelijke polisvoorwaarden  $\pm$  toetredingsvoorwaarden, hoogte en duur van de uitkering  $\pm$  ook uitgevoerd worden door particuliere verzekeraars, zij het met een andere financieringssysteem. Een andere financieringssysteem kan leiden tot andere conclusies voor het overgangsrecht, zo lees ik in de nota naar aanleiding van de Notitie

overgangsrecht. Dit is interessant. Er is dan sprake van ~~aan~~ wettelijke sociale verzekering met twee naast elkaar functionerende financierings-systemen. De ene verhindert dat tijdens de looptijd der verzekering de polisvoorwaarden tussentijds gewijzigd worden. Omdat er sprake is van een en dezelfde wettelijke sociale verzekering gebiedt het rechtsgelijkheidsbeginsel dat ook voor WAO-uitkeringen gefinancierd via het omslagstelsel dezelfde eerbiedigende werking zal gelden. Dat lijkt mij althans een voor de hand liggende conclusie. Ik weet niet of het kabinet over deze consequentie voor het overgangsrecht heeft nagedacht bij het opstellen van de adviesaanvraag aan de SER.

Welke conclusies trek ik uit mijn analytische betoog? Ten eerste. Gezien de ontstaansgeschiedenis, de rechtsgronden en de afbakening van een kring van verzekerden die geheel of vrijwel geheel de uitkering via premies financiert, zijn sociale verzekeringen te beschouwen als heuse verzekeringen. Binnen het geheel van collectieve arrangementen vormt het stelsel van sociale verzekeringen een subsysteem met relatieve autonomie.

Ten tweede. Via de grote mate van overheidsbetrokkenheid maakt het stelsel van sociale verzekeringen deel uit van onze arbeidsverhoudingen en ook van het sociaal-economisch overheidsbeleid dat onder andere gericht is op bevordering van volledige werkgelegenheid, evenwichtige inkomensverhoudingen, etcetera. Het SV-rijk is geen soeverein eilandje; de autonomie is relatief.

Voor het overgangsrecht bij wijziging van SV-wetten vallen naar mijn mening wel uitgangspunten en hoofdregels op te stellen, maar geen absolute regels. Redelijkerwijs kunnen naar mijn mening die uitgangspunten voor overgangsrecht als volgt worden geformuleerd.

1. Bij wijziging van sociale verzekeringswetten in de zin van verslechtering van de polisvoorwaarden  $\pm$  want dat is thans meestal aan de orde  $\pm$  geldt voor diegene bij wie het verzekerd risico reeds ingetreden is eerbiedigende werking als uitgangspunt. Deze persoon is verzekerd geweest onder de oude polisvoorwaarden. Nadat het verzekerd risico is ingetreden, staan hem of haar geen reële alternatieve gedragsmogelijkheden open: een

aanvullende verzekering is uitgesloten en het verlaagde uitkeringsinkomen biedt meestal al evenmin ruimte voor besparingen.

2. Voor degenen bij wie het verzekerd risico nog niet is ingetreden, staan althans in principe nog gedragsreacties open in de vorm van aanvullende verzekeringen of eigen besparingen. Hier is de vrijheid van de wetgever dus iets groter. Zeer lange verzekeringsperioden onder oude verzekeringsvoorwaarden, een langdurig arbeidsverleden en/of een gevorderde leeftijd doen natuurlijk de marges voor alternatieve of compenserende mogelijkheden wel ineenschrompelen. Duur van verzekeringsperioden, arbeidsverleden en/of leeftijd zijn daarom relevante en zwaarwegende factoren die in het algemeen nopen tot geleidelijkheid, bijvoorbeeld in de vorm van uitgestelde werking. De toegankelijkheid van aanvullende verzekering is eveneens een punt van overweging bij de vormgeving van overgangsrecht.

3. Bovenstaande uitgangspunten betreffen vooral toetredingscriteria, hoogte en duur van de uitkering. Een eventuele aanscherping van controle- en handhavingscriteria of een intensivering van re-integratiebeleid verdraagt zich in principe wel met onmiddellijke werking over de hele linie. Het gaat hierbij immers om elementen die altijd al in de verzekering opgesloten waren, maar voorheen onvoldoende toegepast werden.

4. Bovenstaande uitgangspunten zijn te beschouwen als hoofdregels, niet als absolute regels. Er kan sprake zijn van een nood situatie die afwijking van de hoofdregels rechtvaardigt. De Raad van State schreef bij zijn advies bij wetsvoorstel TBA: "Waar het gaat om uitkeringsrechten die in de afgelopen jaren rechtstreeks zijn voortgevloeid uit wettelijke bepalingen, moet naar het oordeel van de Raad in elk geval aan de voorwaarde zijn voldaan, dat zeer bijzondere omstandigheden tot de voorgestelde ingrepen dwingen en dat bij het achterwege laten van zodanige ingrepen, maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen optreden voor het sociaal-zekerheidsbestel en voor de rijksbegroting".

Wij onderschrijven deze stellingname van de Raad van State. In een nood situatie is een afwijking van het vertrouwensbeginsel denkbaar, maar dan rust op de wetgever wel een

## Van de Zandschulp

verzwaarde motiveringsplicht. In de Notitie overgangsrecht wordt een andere volgorde gekozen: onmiddellijke werking als hoofdregel, waarbij uitzonderingen mogelijk en soms wenselijk zijn op grond van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Sussend wordt daaraan toegevoegd dat men vanuit een verschillende startpunt en langs een verschillende weg toch tot eenzelfde conclusie kan komen. Dit kan inderdaad wel eens het geval zijn. De vraag wat hoofdregel en wat uitzondering is, is echter wel van belang, bijvoorbeeld voor het antwoord op de vraag hoe de motiveringsplicht luidt.

Dit kabinet heeft als erfenis de Notitie overgangsrecht aanvaard, een notitie die de sporen draagt van een deels onverwerkt verleden van een vorig kabinet. Ter afsluiting maak ik hierover nog twee opmerkingen.

Het vorige kabinet stelde dat er sprake was van een spanning tussen het rechtsgelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel stond voorop. Via een liefst in de tijd beperkte uitgestelde werking kon vervolgens nog enigszins tegemoet gekomen worden aan het vertrouwensbeginsel. Dat betoog over spanning tussen conflicterende rechtsbegrippen berust mijns inziens op de onjuiste veronderstelling dat diegenen die onder de oude verzekeringsvoorwaarden, bijvoorbeeld weduwe of arbeidsongeschikt geworden zijn, in dezelfde positie verkeren als degenen die veel later onder sterk gewijzigde verzekeringsvoorwaarden weduwe of arbeidsongeschikt zijn geworden. Wanneer er geen sprake is van een gelijke uitgangspositie faalt in overwegende mate het beroep op het rechtsgelijkheidsbeginsel en domineert het rechtszekerheidsbeginsel.

De notitie zet zwaar in op de motieven van de wetgever die de keus voor een bepaald type overgangsrecht legitimeren. Daaraan wordt zelfs een aparte paragraaf gewijd. Deze motieven worden echter losgezongen van de te verwachten feitelijke gevolgen. Hier worden de littekens van het WAO-trauma van de wetgever zichtbaar. Het aanvankelijke motief voor de WAO-ingreep luidde onder andere: een verlaging van de uitkering is een prikkel tot reïntegratie. De vraag naar de toegankelijk-

heid van aanvullende verzekeringen werd zelfs geheel buiten de orde verklaard. In de aanloop naar het debat in de Eerste Kamer bleek die stelling bij een massale reparatie van het WAO-gat onhoudbaar. Tijdens het debat in de Eerste Kamer liet het kabinet het oorspronkelijke motief geheel vallen. Het nieuwe Leitmotiv luidde: een andere verantwoordelijkheidsverdeling waarbij werkgevers en werknemers zelf onderhandelen over de gewenste aanvullingen.

De notitie Overgangsrecht erkent dat bij een andere verdeling van de verantwoordelijkheden de positie van bestaande gevallen een andere is dan die van toekomstige gevallen. Een reden voor onderscheid tussen oude en nieuwe gevallen kan gelegen zijn in het feit dat het niet mogelijk is de bestaande uitkeringsrechten te betrekken in de wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling, aldus de notitie.

De nota naar aanleiding van het verslag bevat echter de volgende curieuze passage: "Wanneer het motief juist gelegen is in het verlagen van het dekkingsniveau kan dit motief een goede grond vormen voor een gelijke behandeling van oude en nieuwe gevallen en een reden vormen om te abstraheren van de mogelijkheid om door de overheid niet noodzakelijk geachte aanvullende verzekeringen te sluiten." Hierbij vraagt het kabinet ons: beoordeel ons op onze blauwe ogen en op onze goede bedoelingen en abstraher alsjeblieft van de feitelijke gevolgen van ons wetsvoorstel. De volksvertegenwoordiging dient wetsvoorstellen echter niet te beoordelen aan de hand van een Gesinnungsethik maar aan de hand van een Verantwortungsethik.

Ik neem aan dat dit escapisme, waarbij bewindspersonen zich verschuilen achter de kloof tussen motief en feitelijk gevolg, thans niet meer aan de orde is. Het huidige regeerakkoord bevat in elk geval geen passages die verlaging van de uitkeringshoogte als reïntegratieprikkel aanbevelen, maar wordt juist "gestempeld" door de alles-overkoepelende, zij het weinig uitgewerkte, slogan van herijking van verantwoordelijkheden.

Wij hebben inmiddels meer dan een decennium achter ons waarin bij de sociale-verzekeringswetten de ene verandering over de andere buitelde. Van een samenhangende visie was

vaak nauwelijks sprake. Het overgangsrecht werd veelal ad hoc ingevuld; rechtsoverwegingen kwamen onder druk te staan bij een te veel aan haast. Dit kabinet is gestart vanuit een grotere openheid en meer bereidheid tot dialoog dan wij de laatste jaren gewend waren. Ik hoop dat het kabinet die houding volhoudt.

Ik heb in mijn bijdrage aan de discussie geprobeerd om enkele rechtstatelijke uitgangspunten aan te geven voor overgangsrecht. Evenmin als de auteurs van de notitie Overgangsrecht kom ik tot een concreet uitgewerkte handleiding die op elke situatie toepasbaar is. Onze benadering verschilt wel van die van de notitie. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat wij aan het verzekeringskarakter van de SV-wetten meer gewicht hechten. Dit betekent dat de verzekering uitkeert volgens de verzekeringsvoorwaarden die golden op het tijdstip waarop het verzekerd risico optrad. Een eventuele afwijking achteraf vergt een verzwaarde motiveringsplicht van de wetgever. Ik ben benieuwd naar de reactie van het kabinet. Afhankelijk daarvan overweeg ik eventueel in tweede termijn een motie in te dienen.

□

De heer **Veling** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Op het eerste gezicht lijkt het een interessant politiek gegeven dat er vandaag een notitie, die ondertekend is door een sociaal-democratisch en christen-democratisch koppel, verdedigd wordt door bewindslieden van "neo-liberale" signatuur. Maakt het zelfs op het terrein van de sociale zekerheid helemaal niets meer uit welke kleur de bewindslieden hebben? Je zou dat soms denken, maar de onderhavige notitie Overgangsrecht rechtvaardigt zo'n conclusie toch niet.

De reden daarvoor is dat het te weinig een politiek document is. De notitie geeft een nuttige uitleg van begrippen en ordent vragen die aan de orde komen bij verschillende soorten veranderingen in de sociale zekerheid. Als dat al inzicht geeft in politieke ambities ± en ik ga het toch maar als een politieke notitie beschouwen ± dan zijn het de ambities van een zittend kabinet, van welke signatuur dan ook, om in onzekere tijden zoveel mogelijk



## Veling

opties open te houden. De overheid is immers de hoedster van het algemeen belang. De notitie zegt ook: met name daar waar voor de overheidsfinanciën en de Nederlandse economie grote belangen op het spel staan, kan de balans naar het algemeen belang doorslaan. Het is dus maar gelukkig, zo concludeert de notitie, dat er weinig juridische blokkades zijn om rechten van burgers te beperken.

Als ik het goed gezien heb, worden er in de notitie slechts op enkele punten grenzen aangewezen. Daarbij is de formulering nog steeds zeer voorzichtig: terugwerkende kracht of type van overgangsrecht zal in principe niet toegepast kunnen worden; bij sociale verzekeringen, waarbij rechten door premiebetaling opgebouwd worden, kan (!) wijziging met directe werking op gespannen voet komen te staan met de rechtszekerheid en de gewekte verwachtingen. Ik heb nog een passage gevonden: bij niveauverlagingen van lopende uitkeringen kan (!) er sprake zijn van gewekte verwachtingen bij bestaande uitkeringsgerechtigden.

Verder worden er steeds negatieve conclusies getrokken ter afsluiting van analyses inzake de noodzaak om van onmiddellijke werking af te zien. Ik citeer enkele passages: uit de rechtsbeginselen die in het geding zijn, vallen geen voor iedere situatie klip en klare regels af te leiden; bij de huidige sociale-verzekeringswetten zijn het verzekeringskarakter, de duur van de premiebetaling of het verzekerd-zijn geen factoren die nopen tot een keuze voor eerbiedigende of uitgestelde werking. Er is dus niet veel zekerheid. De strekking van de notitie wil ik dan ook typeren als overgangsrecht *à la carte*, waarbij de wetgever alle mogelijkheden houdt en zich alle rechten voorbehoudt.

In mijn schriftelijke reactie op de notitie heb ik gevraagd of de vraag naar overgangsrecht niet in een breder kader behandeld moet worden. Aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid vergen een goed gemotiveerde veranderingsstrategie, waarbij niet de formeel-juridische mogelijkheden, maar de politieke visie op recht en billijkheid doorslaggevend moet zijn. De memorie van antwoord geeft mij geheel gelijk: het is inderdaad zo dat de keuze voor een bepaalde vorm van overgangsrecht niet een puur

juridische kwestie is ± het is wel zo dat juridische beginselen tegen elkaar worden afgewogen ± maar hoe deze afweging uitvalt, is mede afhankelijk van het gewicht dat men toekent aan de onderscheiden belangen en de maatschappelijke en de politieke opvattingen daarover. Maar de regering gaf en geeft geen inzicht in haar visie op het gewicht van de onderscheiden belangen dan wel in haar politieke opvattingen ter zake.

De behandeling vandaag kan misschien de benadering van het huidige kabinet verduidelijken. Primair van belang lijkt mij te weten welke motieven er ten grondslag liggen aan de verschillende onderdelen van het stelsel van sociale zekerheid. Waar ging het allemaal om? In het algemeen gaat het erom burgers te beschermen tegen financiële risico's, met name bij terugval van het inkomen. Over dat type sociale verzekeringen hebben wij het; ik sluit mij aan bij hetgeen de heer Van de Zandschulp daarover heeft opgemerkt.

Maar dit algemene motief vraagt om nader onderscheid. De overheid mag niet afzijdig blijven, als mensen geen of onvoldoende middelen van bestaan hebben. Voor zulke situaties behoort de overheid voorzieningen in stand te houden, en wel als onvoorwaardelijke zekerheid van een sociaal minimuminkomen.

Er zijn nog andere mogelijkheden. Zo kan de overheid zich bemoeien met regelingen die de burgers beschermen tegen financiële problemen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat zij een beroep moeten doen op die overheidsvoorzieningen. Dit wil zeggen dat de overheid er dan voor kan zorgen dat burgers verzekerd zijn tegen financiële risico's of tegen te voorszene teruggang in het inkomen. Soms is dat te regelen door een simpele verplichting. Op een heel ander gebied kan men aan de WA-verzekering denken. Soms vraagt dat om een breder arrangement waarin de toegankelijkheid van de verzekering gegarandeerd moet worden, samen met de regels voor de premieheffing.

Het verschil met sociale overheidsvoorzieningen is dat er niet tegen de burgers wordt gezegd: laat mij maar voor je zorgen. De overheid verplicht burgers om voor zichzelf te zorgen, al dan niet in samenspel met hun werkgevers. Dat onderscheid tussen

sociale voorzieningen en sociale verzekeringen lijkt mij blijvend van groot belang. Het gaat erom ook tegenover burgers duidelijk te maken welke grond er bestaat voor bemoeienis van de overheid in bepaalde omstandigheden. In de notitie wordt dat verschil nogal gerelativeerd. Dit is vandaag al eerder opgemerkt. De praktijk geeft daar soms wat aanleiding toe. Zo is het beleid niet altijd consistent geweest. Ook inkomensafhankelijke elementen in verzekeringsuitkeringen maken het onderscheid onhelder. Consequenties voor het overgangsrecht zijn volgens de notitie dan ook niet zomaar af te leiden uit het verschil tussen voorzieningen en verzekeringen. Is het in onze tijd, nu wij wat moeizaam zoeken naar een nieuw evenwicht tussen overheidszorg en de verantwoordelijkheid van burgers, niet juist van belang om dat onderscheid tussen sociale voorzieningen en sociale verzekeringen te handhaven?

Bij veranderingen in de sociale zekerheid is het, zo is herhaaldelijk gebleken, van groot belang dat de burgers inzien wat er gebeurt. Accepteren dat de overheid terugtreedt, kan gemakkelijker, wanneer zij de burgers als verantwoordelijke mensen serieus neemt. Misschien is het inderdaad niet zo erg nodig dat overheidsverplichting en overheidsgarantie verzekeringen voor mensen regelen; dat moet uit te leggen wezen. Maar dan behoort de overheid wel op een nette manier haar bemoeienis te beperken, namelijk door opgebouwde rechten te respecteren en door ruimte te geven voor particuliere initiatieven, om de voorheen wettelijke verzekeringen op de een of andere manier te ondervangen. Natuurlijk zal dat mogelijk zijn grenzen hebben, maar dat moet toch het uitgangspunt zijn.

In de notitie wordt het verschil tussen sociale en particuliere verzekeringen nogal sterk benadrukt. Het centrale punt daarbij is dat bij sociale verzekeringen de wetgever een, in verhouding tot particuliere verzekeringen, erg grote macht heeft: de overheid kan immers eenzijdig de verzekering wijzigen. Maar naar mijn gevoel is het beroep op die macht dubieus. Ik weet niet hoe dat juridisch precies zou moeten worden uitgedrukt, maar het lijkt mij dat bij sociale verzekeringen de overheid twee verschillende rollen vervult: enerzijds verplicht de overheid, als

## Veling

hoofd van de openbare samenleving, groepen burgers, eventueel samen met hun werkgevers, tot een specifieke verzekering; anderzijds treedt de overheid vervolgens zelf op, om die verzekering te realiseren, als een verzekeraar, een dienstverlenende instantie. Het lijkt mij heel goed om die twee rollen te onderscheiden, zij het dat zij in de sociale verzekering bij elkaar komen. Het beroep op de bevoegdheid van de overheid, om een sociale verzekering eenzijdig te wijzigen, kan alleen maar betrekking hebben op de macht van de overheid als wetgever, als hoofd van de openbare samenleving. Dan gaat het om de verplichting tot verzekering en om het nader regelen van die verzekering.

Wanneer in feite dat beroep op macht wordt gebruikt om een wijziging van uitkeringen te bepalen, vindt er naar mijn overtuiging kortsluiting plaats. De overheid heeft wel de bevoegdheid om terug te treden, om niet langer te verplichten en om dan ook terug te treden op het gebied van het verschaffen van rechten tot een verzekering. Maar de overheid is naar mijn idee niet zonder meer bevoegd om in de voorwaarden van lopende verzekeringen, in de rol van verzekeraar, eenzijdig wijzigingen zomaar door te voeren. Deze argumentatie lijkt mij een pleidooi, een argumentatie, ten gunste van eerbiedigende werking, wanneer het gaat om verandering van sociale verzekeringen.

Ik wil in dat verband ook wijzen op de passage in de memorie van antwoord, die Van de Zandschulp noemde: daar ging het om de vraag hoe relevant het is, dat burgers zich wel of niet zouden kunnen bijverzekeren, wanneer de overheid terugtreedt. Het antwoord luidt: ja, misschien is dat van belang, wanneer het gaat om een wijziging in verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers; dan is dat soort dingen aan de orde. Maar, zo staat er ook, wanneer het motief juist gelegen is in het verlagen van het dekkingsniveau, moet je natuurlijk rechtstreeks ingrijpen en directe werking regelen. Dat is een prachtig voorbeeld van wat ik bedoel. Hier wordt de overheid als verzekeraar ten tonele gevoerd; die vindt dat het dekkingsniveau wel verlaagd kan worden, en gaat dit in zijn rol van wetgever, als hoofd van de openbare samenleving, afdwingen en zegt vervolgens: het gaat mij

niet om een veranderde werk- en verantwoordelijkheidsverdeling, maar het gaat mij om de voorwaarden van de verzekering. Dit, terwijl naar mijn overtuiging de overheid als wetgever, als hoofd van de openbare samenleving, nu juist alleen maar de kwestie van de verantwoordelijkheidsverdeling te behartigen heeft en niet de voorwaarden voor lopende verzekeringen. Die verwarring, waar ik net op wees, wordt mijns inziens prachtig geïllustreerd in deze passage.

Voorts wordt gezegd dat het verschil in wijze van dekking bij verzekeringen een relevant feit zou zijn. Ik kan dat niet goed inzien. Of er nu sprake is van kapitaaldekking of van een omslagstelsel moge voor de overheid een belangrijke factor zijn, maar waarom zou de burger, die premie betaalt en rechten meent te hebben, boodschap hebben aan de wijze waarop de overheid het gemakkelijkst de premieafdracht en financiering van verzekeringen wil regelen? Het is toch onjuist om de indruk te wekken tegenover burgers dat zij in hun belasting bepaalde onderdelen geormerkt betalen? Premies van volksverzekeringen moeten toch niet verworden tot geormerkte partjes belasting? Dat lijkt mij een buitengewoon ongewenste ontwikkeling.

Mijnheer de voorzitter! Veranderingen van sociale zekerheid en zeker van sociale verzekeringen vragen strategische keuzen op langere termijn. Het kan niet anders. Zorgvuldigheid jegens burgers vraagt zulk beleid, zeker als de overheid terugtreedt, daar waar zij eerder verzekeringen verplichtte en regelde. Het lijkt erop dat een overheid die een notitie produceert zoals nu voorligt, er rekening mee houdt dat zulk beleid moeilijk te realiseren valt. Kunnen wij dat wel? Is de politiek daartoe in staat? Veranderingen van sociale zekerheid ± wij hebben het hier al vaker geconstateerd ± zijn feitelijk vaak slechts mogelijk, zo lijkt het, als incidentele zorgen, commotie in de samenleving, voor een tijdelijke wind in de rug zorgen. Dan moet je ook gauw de winsten binnenhalen. Soms is die wind alweer wat gaan liggen tussen de behandeling in de Tweede en die in de Eerste Kamer, zoals ook wel eens gebleken is. In zulke omstandigheden is een maximale ruimte voor de wetgever, voor de

overheid, natuurlijk noodzakelijk. Dit betekent abrupte werking.

Mijnheer de voorzitter! Als de politiek zich baseert op de voorliggende notitie, een notitie die de maximale ruimte voor de wetgever claimt, dan laat de politiek zich naar mijn overtuiging van de zwakste zijde zien.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Overgangsrecht in het algemeen is nog steeds geregeld in artikel 4 van de Wet houdende algemene bepalingen voor de wetgeving van het Koninkrijk, kortweg de wet AB. Dat artikel luidt: De wet verbindt alleen voor het toekomende en heeft geene terugwerkende kracht.

Iedereen weet, voor zover men niet een vreemde is in het Jeruzalem van het recht, dat deze bepaling een zeer onvolkomen weergave van de werkelijkheid is, want soms is er wel degelijk terugwerkende kracht. De wet AB bindt nu eenmaal, anders dan de Grondwet, de wetgever niet. Het is ook volgens de heersende leer niet voor die wetgever geschreven, doch voor de rechter, als richtsnoer voor die gevallen waarin de wet zelf haar temporele werking niet regelt. Bovendien is met de tegenstelling, wel of geen terugwerkende kracht, het verhaal geenszins af. Er is ook nog het onderscheid tussen de exclusieve of onmiddellijke, en de eerbiedigende werking. Over de keuze tussen deze twee gaat de discussie, waar het overgangsrecht voor wijzigingen in de sociale-verzekeringswetgeving aan de orde is. Ik laat het ook nog te maken onderscheid tussen onmiddellijke en uitgestelde werking maar buiten beschouwing. Het is voor de thans gevoerde discussie mijn inziens niet van erg groot belang.

Wie zich met overgangsrecht bezig wil houden, stuit allereerst op de dissertatie van Hijmans van den Bergh, "Opeenvolgen van rechtsregels". Het heeft mij eigenlijk verbaasd, mijnheer de voorzitter, dat die naam tot dusverre alleen door de heer Van de Zandschulp, terloops, genoemd is. Dat boek is verschenen in 1928. Het heeft inmiddels de pensioengerechtigde leeftijd al ruimschoots bereikt, maar de daarin ontwikkelde leer vormt nog steeds een belangrijke pijler van het denken over overgangsrecht. Daaruit

## Heijne Makkreel

stammen ook de al genoemde begrippen exclusieve werking, eerbiedigende werking en terugwerkende kracht. Ter gelegenheid van de invoering van boek 1 van het huidige BW is voorgesteld om artikel 4 van de wet AB te vervangen door twee nieuwe artikelen, 4 en 4a, waarin de leer van Hijmans van den Bergh werd neergelegd. Artikel 4 definieerde de genoemde begrippen, artikel 4a omschreef in algemene termen wanneer elk daarvan van toepassing was. Dit voorstel heeft het niet gehaald, voornamelijk omdat het als te dogmatisch werd ervaren. In het bijzonder bestond er bezwaar tegen, in de wet dogmatische begrippen te gaan definiëren. De achterliggende gedachten vonden echter wel degelijk instemming. Daarom is het wellicht nuttig het destijds voorgestelde artikel 4a te citeren:

Ten aanzien van vóór het tijdstip van in werking treden van een wettelijke regeling voorgevallen feiten die ingevolge de voorafgaande rechtsregelen de grondslag vormen van een naar haar inhoud bepaalde bevoegdheid of verplichting van een persoon, heeft de na het voorvallen van die feiten in werking getreden wettelijke regeling eerbiedigende werking, tenzij uit haar bewoordingen of haar strekking volgt dat zij ten aanzien van die feiten exclusieve werking heeft. Voor het overige heeft een wettelijke regeling exclusieve werking, tenzij uit haar bewoordingen of haar strekking volgt dat zij eerbiedigende werking heeft. Een wettelijke regeling heeft slechts terugwerkende kracht, voor zover dit uit haar bewoordingen ondubbelzinnig volgt.

Ook hier gaat het weer om regels die, zoals al uit de tekst blijkt, niet bedoelden zich tot de wetgever te richten maar tot de rechter. Niettemin is hetgeen hier wordt geformuleerd ook als richtlijn voor de wetgever van belang, omdat het een beginsel van het recht onder woorden brengt waarvan ook de wetgever niet zo maar behoort af te wijken. De discussie die hierover destijds in beide Kamers is gevoerd, had buiten de erkenning van genoemd beginsel, zij het niet opgenomen in de wet, nog een ander resultaat dat het vermelden waard is. Dat betrof de voordien wel gehanteerde tegenstelling: verkregen rechten, waarop geen inbreuk gemaakt mocht worden tegenover

gewekte verwachtingen waarop wel inbreuk gemaakt mocht worden. De conclusie was dat deze tegenstelling onzuiver was en geen bruikbaar criterium opleverde. Wie dat allemaal nog eens wil nalezen, kan terecht in de parlementaire geschiedenis van Boek 1 BW, bladzijden 1655-1710.

Het is wellicht nuttig om ook nog eens te kijken naar een veel recentere operatie waarbij de wetgever aan het overgangsrecht buitengewoon veel aandacht heeft besteed. Ik bedoel de invoering van het nieuwe vermogensrecht in het Burgerlijk Wetboek. Artikel 68a van de Overgangswet stelt inderdaad de onmiddellijke werking als uitgangspunt, doch daarna volgen meer dan honderd artikelen waarin afwijkingen worden neergelegd, te beginnen met artikel 69 dat een aantal algemeen gedefinieerde gevallen van eerbiedigende werking opsomt. Door de inwerkingtreding van het nieuwe recht alleen kan geen vermogensrecht worden verloren en kan het bedrag van een vordering niet worden gewijzigd, om twee van die gevallen te noemen die wellicht ook in het heden besproken verband van belang zijn. Het totaal van de regelgeving van de Overgangswet is in overeenstemming met de reeds besproken leer van Hijmans van den Bergh: voor wijzigingen in de regeling van een materieel bepaalde rechtspositie dient eerbiedigende werking uitgangspunt te zijn.

Als wij op deze basis de heden besproken notitie gaan bekijken, stemt dat niet tot grote vreugde. De notitie gaat ervan uit dat voor wetgeving in het algemeen de onmiddellijke werking uitgangspunt is en dat dat ook voor de sociale wetgeving geldt. Nu kan het begrip uitgangspunt nog verschillende betekenissen hebben. Men kan er mee bedoelen de grondslag voor de beschrijving van de systematiek, in dit geval van de voor de keuze van overgangsrecht geldende regels. Men kan ook bedoelen de in het algemeen eerst in aanmerking komende regel, in dit geval dat de wet in beginsel onmiddellijke werking behoort te hebben, ook waar die wijzigingen in het sociale-verzekeringsrecht brengt. In het geval van de Overgangswet kan men met recht betwijfelen of het uitgangspunt ook regel is in de zin van meest voorkomend geval, of hier niet veeleer sprake is van een uitgangspunt in de zin van basis

voor de systematiek. Uit het verband van de notitie leid ik af dat daar met uitgangspunt wel degelijk de eerst in aanmerking komende regel bedoeld is.

Uit mijn inleidende beschouwingen vloeit voort dat ik het aldus begrepen uitgangspunt betwistbaar acht. Van exclusieve werking is immers in het algemeen geen sprake waar het gaat om de regeling van bestaande rechtsposities. Het zou zeer wel kunnen dat de sociale wetgeving behoort tot een categorie waarin een andere temporele werking van de gewijzigde wet dan de exclusieve in het algemeen aangewezen is. Van belang is daarbij om wat voor soort verzekering het gaat: verzekering van een risico dan wel een oudedagsvoorziening; parallel in de gewone verzekering: risicoverzekering en levensverzekering dan wel pensioen. Ik denk dat die parallel in hoge mate geldig is. De argumenten die in de notitie worden gehanteerd met betrekking tot de wijze van financiering spreken mij niet aan. Ik verwijs kortheids-halve naar het betoog van Pennings in het Nederlands Juristenblad van 9 september 1993, waarin ik mij kan vinden. De heer Van de Zandschulp sprak er zojuist al uitvoerig over. Ik kan mij ook in zijn beschouwingen zeer wel vinden.

Daarvan uitgaande rijst allereerst de vraag of lopende de verzekering de voorwaarden gewijzigd kunnen worden. Voor de risicoverzekering kan dat, zo lang het risico niet is gerealiseerd. Ik ben geneigd daarbij niet al te veel betekenis te hechten aan de omstandigheid dat de mogelijkheid van wijziging bij een particuliere verzekering beperkt is tot bepaalde tevoren vastgelegde data. Waar het om gaat, is dat een op bepaalde voorwaarden gesloten verzekering niet noodzakelijkerwijze onbeperkt op dezelfde voorwaarden doorloopt, dat de mogelijkheid ook van tussentijdse wijziging pleegt te bestaan en dat de verzekering opzegbaar pleegt te zijn. Ik acht die mogelijkheid in beginsel ook voor de sociale verzekering te bestaan. In de eerder besproken leer kan men zeggen dat de rechtsbetrekking tussen verzekerde en verzekeraar, vanwege de onzekerheid van het nog niet gerealiseerde risico, nog onvolledig materieel bepaald is. Ergo: exclusieve werking van gewijzigde voorwaarden is niet a priori uitgesloten. Of dat dan ook

## Heijne Makkreel

moet, is een volgende vraag. Ik verwijs naar de Duitse voorbeelden, door Pennings ter aangehaalde plaatse gegeven.

Voor de levensverzekering ligt de zaak in elk geval anders. Hier is de rechtsbetrekking in hoge mate bepaald; wijziging van lopende contracten is in beginsel niet mogelijk. Dit dient mijns inziens in beginsel ook bij vergelijkbare sociale voorzieningen te gelden. Wederom: hoe de verzekering wordt gefinancierd, is daarbij niet van beslissend belang.

Ook voor de risicoverzekering wordt het anders wanneer het risico zich heeft gerealiseerd, zodat de aan verzekerde voor dat geval toegezegde uitkering is ingegaan. Daarna is duidelijk sprake van een materieel bepaalde rechtspositie. Toepassing van de besproken leer leidt in dat geval onafwendbaar tot eerbiedigende werking.

Nu is in dit verband ook het gelijkheidsbeginsel in het geding gebracht. Gelijke behandeling zou exclusieve werking vereisen. Ik betwist dat het gelijkheidsbeginsel in staat zou zijn om het vereiste van eerbiedigende werking opzij te zetten. Waar verkregen aanspraken bestaan, waar een materieel bepaalde rechtsverhouding bestaat, geniet die bescherming. Men moet de onderhavige problematiek eens vergelijken met die van de eigendom. De rechten van de eigenaar worden beschermd, zelfs door Grondwet en verdrag. Niettemin levert de eigendom bij uitstek een beeld van ongelijkheid. Niettemin vermag het gelijkheidsbeginsel niet die eigendomsrechten te doorbreken. Evenmin vermag het gelijkheidsbeginsel de regel te doorbreken dat wijziging van wetgeving bestaande, materieel bepaalde rechtsposities dient te eerbiedigen; nog daargelaten of in alle gevallen waarin op het gelijkheidsbeginsel een beroep wordt gedaan, inderdaad van gelijke gevallen sprake is. Ik herhaal dus met nadruk mijn vraagteken bij het in de notitie gestelde uitgangspunt van exclusieve werking. Ik denk dat bij wijzigingen in de sociale-verzekeringswetgeving veeleer de eerbiedigende werking uitgangspunt moet zijn. In elk geval rust op de wetgever een zware motiveringsplicht, wanneer een andere temporele werking wordt gekozen.

□

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Helaas moet ik uw lunch, zij het kort, nog even uitstellen.

Het is in elk geval voor de Eerste Kamer een wat merkwaardig debat. Bij de behandeling van de Algemene nabestaandenwet is op initiatief van collega Van de Zandschulp een motie ingediend waarin de regering werd gevraagd om heldere criteria te ontwikkelen voor een overgangsrecht voor, met een wat navrante titel aangeduid, lopende gevallen, als sociale-verzekeringswetten worden gewijzigd en uitkeringsrechten worden ingeperkt. De regering zegt een notitie toe. De motie wordt volgens mij, in tegenstelling tot wat de heer Rongen zei, ingetrokken. De notitie verschijnt in maart 1993. De commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Justitie produceren in februari 1994 een verslag. In juli 1994 verschijnt een notitie naar aanleiding van het verslag. Nu, 21 februari 1995, is er een plenair debat. De directe aanleiding voor deze niet bijster flitsende procedure, de Algemene nabestaandenwet, wordt of is inmiddels ingetrokken. Wat rest, is een bepaald niet heldere notitie waar deze Kamer, gezien alle kritische kanttekeningen die daar het afgelopen uur over zijn uitgestort, volgens mij niet vrolijk van is geworden en waar zij, naar mijn smaak, ook nauwelijks mee uit de voeten kan.

Collega Van de Zandschulp komt de eer toe, deze discussie te hebben aangezwengeld. Hij heeft ook de munitie aangedragen waarmee de notitie in mijn ogen toch tamelijk grondig is afgeschoten. Het lijkt mij verstandig, de beschieting niet te herhalen. Dat kost onnodig tijd en strookt ook niet zo met mijn in deze zaal bekende vredelievende karakter. Graag sluit ik mij dan ook aan bij de kritische vragen die door collega's zijn gesteld. Ik wil mijn bijdrage beperken tot enkele opmerkingen.

Mijn eerste opmerking betreft de status van deze notitie en ook die van dit debat. De discussie gaat over beleid rond wetgeving en uitvoering van wijzigingen van sociale-zekerheidswetten. De discussie is ± dat is een merkwaardig fenomeen ± uitgelokt door de Eerste Kamer. De notities zijn geschreven door de vorige regering. De wet die de aanleiding was, is ingetrokken. De

notities zijn door de huidige regering niet ingetrokken. De Tweede Kamer is bij dit hele gebeuren tot nu toe niet of nauwelijks betrokken. Kortom: graag wil ik horen wat er naar de mening van deze bewindslieden op dit moment precies gebeurt in dit huis. Wat ziet de regering als de status van dit debat? Betekent het feit dat wij over deze twee notities praten, dat de huidige bewindslieden de inhoud daarvan onverkort voor hun rekening nemen en die onderschrijven? Wat is de regering van plan te doen met de eventuele conclusies van dit debat? In welke vorm wil zij de Tweede Kamer daarbij betrekken en, zo mogelijk, ook committeren aan de eventuele gemeenschappelijke conclusies die dit debat vanmiddag wellicht nog oplevert? Anders gezegd: langs welke weg komen wij tot enigszins concrete besluitvorming rond dit onderwerp? Dat behoef niet vandaag te gebeuren, maar ik wil wel graag de weg zien. Met deze uitlokking probeer ik aan deze gedachtenwisseling dreigende vrijblijvendheid te ontnemen.

Dat die besluitvorming hoogst noodzakelijk is, heeft de wetgeving van de afgelopen jaren duidelijk laten zien. Dat geldt vooral voor de uitvoeringspraktijk van sommige wetten. De heersende moraal in dit land is dat de sociale zekerheid moet worden ingeperkt. De verzekeringsgedachte wordt gepropageerd; de collectieve solidariteit wordt gaandeweg afgebroken. De solidaire samenleving is te duur aan het worden. Het past niet in het concept van de driedeling van een rijke bovenlaag, een gegoede middenlaag en een arme kant van Nederland. De toepassing van deze filosofie is echter weinig consequent. Grondregel van verzekeringen is toch dat het onbehoorlijk is om tijdens de rit de rechten van de verzekerde ingrijpend en onredelijk te veranderen. Zelfs commerciële verzekeraars gaan daar omzichtig mee om. Zij beperken zich hooguit tot premieverhoging en eventueel verandering van voorwaarden, maar dan alleen voor de toekomst. Deze zaken worden dan ook nog getemperd door de concurrentie. Zo niet de verzekeraar "overheid". Die kan van de ene dag op de andere de regels en rechten veranderen en met onmiddellijk ingaande werking van wetgeving de situatie van de burger die dacht verzekerd te zijn tegen bepaalde

## De Boer

onheilen, ingrijpend verslechteren, zonder dat die burger enige mogelijkheid heeft om zich althans tegen dat risico in te dekken. De trieste effecten van de WAO-aanpak zijn het meest schrijnende recente voorbeeld van deze handelwijze.

Als die effecten nu nog onverwacht ontstaan, dan kun je dat met spijt vaststellen en die effecten haastig repareren. Alle uitvoeringsproblemen die bijvoorbeeld de aangescherpte WAO nu laat zien, zijn in het desbetreffende debat hier echter nauwkeurig voorspeld door onze en andere fracties. En dat geeft te denken. Waarom stemt dit dan niet tot nadenken? Naast creativiteit is de intelligente mens en dus ook een intelligent openbaar bestuur toch in staat om van gemaakte fouten te leren en deze fouten een volgende keer niet te maken. Helaas, enige paarse intelligentie is ons op dit punt tot nu toe niet geworden. Kan de regering voor mijn begrip dan ook nog eens helder uiteenzetten wat de valide argumenten zijn om datgene wat mevrouw De Savornin Lohman het onmiddellijkheidsbeginsel noemt, onverkort als basisprincipe te handhaven?

Wat ook onze fractie ernstig teleurstelt, is dat de regering er niet in slaagt ± en zij is ook niet van plan om dat te proberen ± om een helder onderscheid te maken tussen oude en nieuwe gevallen of, beter, tussen bestaande uitkeringsrechten en toekomstige nieuwe rechten. Als je verslechteringen in de sociale zekerheid al noodzakelijk vindt, dan is het toch alleszins redelijk om een cesuur te leggen tussen burgers die, omdat zij al in de afhankelijke uitkeringssituatie zitten, zelf niets meer aan hun situatie kunnen veranderen, en burgers die nog niet in die situatie verkeren en die dus, mits wijziging tijdig en helder wordt aangekondigd, voor zichzelf het risico kunnen vaststellen en zich dan al dan niet tegen dat risico kunnen gaan verzekeren. Waarom wordt daar geen heldere keuze in gemaakt? Waarom komt deze notitie niet verder dan algemeenheden en het tegenover elkaar zetten van gelijkheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensprincipes, zonder daar een noodzakelijke ordening in aan te brengen?

Ook het wezenlijke onderscheid dat toch bestaat tussen volksverzekeringen en andere risicoverzekeringen, komt niet meer uit de verf. Conclu-

sie: de burger is nergens meer zeker van en kan er beter rekening mee gaan houden dat de collectieve volksverzekering op de tocht staat en dat hij er goed aan doet om zich zelf maar tegen verschillende risico's te gaan indekken. Wellicht is het creëren van die sfeer eigenlijk de onderliggende bedoeling: reken in de toekomst maar nergens meer op en begin dus vandaag met beter voor jezelf te zorgen! Zelfs een fatsoenlijk overgangsrecht bij ingrepen in de sociale-zekerheidswetten zal ook paars niet meer garanderen, zo blijkt althans uit deze notitie. Ga heen en wordt warm! Wat er dan moet gebeuren met al die mensen die nu al in de kou staan, en die niet de financiële mogelijkheid hebben om hun AOW met een polis aan te vullen of zich tegen uitvalrisico's te verzekeren, blijft in het ongewisse. Aan die burgers heeft ook de paarse coalitie op dit moment helaas weinig te bieden. Niets is zeker. Of er bij wijzigingen fatsoenlijk respect voor de bestaande gevallen wordt opgebracht, zal van geval tot geval worden gezien. Het beste wat je kunt doen, is intussen goed voor jezelf zorgen. Voor hen die dat niet of niet meer zo goed kunnen, breken magere en kille jaren aan. Dat is triest; triest voor hen die daar de gevolgen van ondervinden, maar ook slecht voor de democratische acceptatie en het rechtsgevoel.

Ten slotte wil ik nog een opmerking van collega Van de Zandschulp benadrukken: rechtsgevoelens van de burgers; het rekenen op een betrouwbare overheid, als het gaat om WAO, AOW, AAW en andere volksverzekeringen; dat is geen vergissing. Het zijn voor iedere volwassen Nederlander verplichte verzekeringen. Dat legt dan ook aan het openbaar bestuur de verplichting op om zich behoorlijk te houden aan het aangegane contract. Dat daar nu zo gemakkelijk mee geschoven gaat worden, is in mijn ogen tamelijk onthutsend. De tijdgeest en ook deze overgangsrechtnotities geven geen zicht op de solidaire samenleving die althans mijn fractie voor ogen staat en die zij, tegen alle verdrukking in, ook hoog wil houden. Dat is jammer. Erger nog: wij zullen er, economisch en sociaal gezien, in de toekomst meer dan spijt van krijgen.

De **voorzitter**: Hiermee zijn wij aan het einde van de eerste termijn van de zijde van de Kamer gekomen. De

regering zal na de lunchpauze antwoorden.

De vergadering wordt van 13.30 uur tot 14.30 uur geschorst.

**Voorzitter: R. Zijlstra**

□

Staatssecretaris **Linschoten**: Mijnheer de voorzitter! Dank aan alle woordvoerders in deze Kamer voor hun bijdragen in eerste termijn. Het is mij, ook uit een vorig leven, bekend hoeveel belang deze Kamer hecht aan een verantwoorde afweging met betrekking tot het overgangsrecht, indien zich wijzigingen aandienen in de sfeer van de sociale verzekeringen. Ik realiseer mij op dit moment ± in de afgelopen jaren heb ik dat ook gedaan ± dat er voortdurend sprake is van een heel moeilijke en ingewikkelde afweging tussen het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, niet in de laatste plaats omdat die beide beginselen hun intrinsieke waarde hebben. De argumenten daarvoor zijn een- en andermaal gewisseld, zij het dat je met die stellingname met betrekking tot de omschreven problematiek niet zo vreselijk veel verder komt, omdat er keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot de vraag, wat in welk tempo aanvaardbaar is indien er aanpassingen aan de orde zijn en met betrekking tot de vraag of er überhaupt sprake mag zijn van tempoverschil, of alles voor iedereen gelijk moet gelden of dat we een nadrukkelijk onderscheid onder alle omstandigheden zouden moeten maken tussen oude en nieuwe gevallen.

De heer Van de Zandschulp komt de eer toe dat we vandaag nu ook deze discussie hier voeren. Destijds heeft hij de discussie over de Algemene nabestaandenwet aangegrepen om heel pregnant aandacht te vragen voor de problematiek van het overgangsrecht. Zijn motie, die naar ik meen destijds in afwachting van een notitie van de regering is aangehouden, is daartoe de aanleiding geweest. Toen ik het verslag naar aanleiding hiervan las, kon ik mij niet aan de indruk onttrekken dat daarin enige mate van teleurstelling doorklonk over het punt, hoe exact de notitie een antwoord gaf op de vraag, wanneer en onder welke omstandig-

## Linschoten

heden welk overgangsrecht gerechtvaardigd zou zijn. Ik moet eerlijk zeggen dat toen ik zelf, wederom in een andere verantwoordelijkheid, voor het eerst kennis nam van de notitie van onze voorgangers, ook bij mij die teleurstelling in zekere mate postvatte. Wat zou het immers mooi zijn geweest als we met elkaar een aantal algemene uitgangspunten hadden kunnen formuleren, wellicht met uitzonderingen daarop, aan de hand van objectieve criteria, die onder alle omstandigheden zouden leiden tot een eenduidige conclusie. Wat zou het mooi zijn geweest als we dat pakket maatregelen en de notitie in de computer hadden kunnen opslaan en ieder nieuw wetsvoorstel daarin hadden kunnen stoppen, waarna het antwoord op de vraag eruit zou rollen, welk overgangsrecht onder de gegeven omstandigheden in acht zou moeten worden genomen. Die teleurstelling maakte al snel ruimte voor de erkenning dat het niet zo makkelijk is, met die mate van exactheid de juiste weg aan te geven. Eerlijk gezegd ben ik, ondanks de toon van kritiek die in de schriftelijke voorbereiding aan de orde is geweest en die ook heeft doorgelopen in de interventies in eerste termijn, blij dat die teleurstelling ook wordt opgevolgd door de erkenning van het feit dat, welk uitgangspunt je ook kiest en waar je ook het primaat legt, er geen sprake is van absolute stelligheid. Onder alle omstandigheden is, welk uitgangspunt je ook kiest, een nadere afweging noodzakelijk.

Het is overigens de vraag, in hoeverre dat zo expliciet aan de orde komt aan de hand van voorstellen die op tafel komen te liggen. In zijn algemeenheid wordt door de regering een voorstel gedaan, inclusief een voorstel met betrekking tot het overgangsrecht en de vraag of de inhoud daarvan is bepaald door het ene beginsel met de uitzondering of het andere beginsel met de uitzondering, wat aan de hand van dat voorstel natuurlijk niet zo eenduidig valt op te merken. Daarvoor is een veel meer theoretische discussie nodig. Dat neemt niet weg dat ik het belang van die theoretische discussie op dit moment niet wil ontkennen.

Mijn volgende opmerking in dat verband is dat het wel eens zou kunnen zijn dat, los van de vraag welke positie je ten principale

inneemt, voor welk beginsel je kiest en welke uitzonderingen je hanteert, je materieel wat de toekomstige wetgeving betreft op precies dezelfde conclusies uitkomt. Maar dit is wat mij betreft een notie in de kantlijn.

Ik kom toe aan het uitgangspunt en de uitzonderingen, zoals die aan de orde zijn geweest. Ik denk dat ik het beste maar zo snel mogelijk naar de kern van de zaak toe kan gaan: het gelijkheidsbeginsel versus het rechtszekerheidsbeginsel. Bij het gelijkheidsbeginsel worden uitzonderingen gehanteerd, waaraan nader wordt gegeven in de notitie van onze voorgangers, die door het huidige kabinet is overgenomen. Een belangrijk punt van kritiek van de kant van de Kamer, zo beluister ik ook vanmorgen, heeft te maken met het gegeven, dat zij van mening is dat het algemene uitgangspunt het primair stellen van het gelijkheidsbeginsel is, terwijl de uitzondering een kwestie van een nader afwegingsproces is. Maar de Kamer vindt dat de regering niet precies aangeeft, welke afweging daarbij plaatsvindt en welke aspecten daarbij onder welke omstandigheden welke wegingsfactor krijgen. Vandaar het algemene karakter van de notitie, en vandaar dat we niet zo vreselijk veel verder komen in onze oordeelsvorming met betrekking tot het overgangsrecht. Ik erken dat we in dat kader heel moeilijk verder kunnen gaan in termen van exactheid. Maar ik zou alle woordvoerders die op dat punt hebben gewezen willen voorhouden dat, onder verwijzing naar de andere positie, uitgaande van de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel, met de eerbiedigende werking en een escape dat onder omstandigheden daarvan mag worden afgeweken, ik hedenmorgen van hun kant niet heb mogen horen, langs welke lijnen zij dat zouden willen vormgeven, welke aspecten in de beoordeling daarbij aan de orde komen en welk gewicht zij hebben. Met andere woorden: wat de principiële positionering  $\pm$  waarvoor kiezen wij: het primaat bij het gelijkheidsbeginsel of bij rechtszekerheid  $\pm$  met de daarop aangegeven uitzonderingen betreft, wil ik de Kamer voorhouden dat, als zij het kabinet verwijt op dit punt te weinig exact te zijn, dit aan de andere kant ook het geval is. Naar mijn stellige overtuiging is dat een gevolg van het feit dat die exactheid inderdaad maar

een soort schijn-exactheid is, omdat het afwegingsproces dat in beide gevallen een belangrijke rol speelt, buitengewoon complex is, onder invloed van verschillende factoren en verschillende tijden anders afgewogen kan worden en derhalve qua argumentatie onmogelijk in één algemene eenheidsworst is neer te leggen.

Ik zal proberen dat langs de volgende lijnen uit te leggen. Wat zijn de afwegingen die een rol spelen? De afwegingen die aan de orde komen, hebben te maken met de reden voor de voorstellen die gedaan worden. Bij de aanpassing van de sociale verzekeringswetten, of dat nu volksverzekeringen of werknemersverzekeringen, of anderszins onderdelen van het stelsel van sociale zekerheid zijn, zijn altijd verschillende overwegingen aan de orde. Ik heb vanmorgen een paar woordvoerders horen zeggen dat het bezuinigingsargument vaak wordt overdreven, waarbij zij vroegen of dat een zelfstandige argumentatie kan zijn. Er is vaak een complex van redenen, waarom voorstellen worden gedaan. Naast de noodzaak om te komen tot een beperking van de collectieve uitgaven, speelt daarbij ook de discussie over de financiële prikkels een rol: de afstand tussen beloning en uitkeringen. Verder noem ik de herijking van verantwoordelijkheden. We hebben wetsvoorstellen gehad met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, en zo zijn er meer voorbeelden. Bij ieder voorstel moet het totale complex aan redenen, dat wordt aangevoerd om tot een aanpassing te komen, worden gewogen. De verschillende woordvoerders die aandacht hebben besteed aan die verschillende aspecten en het gewicht, zou ik willen voorhouden dat ook het argument dat vaak zeer zwaarwegende bezuinigingsoverwegingen worden aangevoerd, natuurlijk nooit een zelfstandig argument kan zijn voor de inhoud van een voorstel als zodanig. Dat heeft zich ook voorgedaan bij de vaststelling van het huidige regeerakkoord. Gegeven een bepaalde taakstelling in het kader van de sociale zekerheid  $\pm$  of dat nu een volumetaakstelling of een financiële taakstelling is  $\pm$  wil dat nog niet zeggen dat de bezuinigingstaakstelling wordt gerealiseerd langs de lijnen, zoals neergelegd in een

## Linschoten

voorstel van de regering. Met andere woorden: ook een taakstelling maakt alternatieve invulling mogelijk. De complexe redengeving is bepalend voor de beantwoording van de vraag welke uitzonderingen worden gemaakt en op welke wijze dat gebeurt. Ik houd de Kamer voor dat, een enkele uitzondering daargelaten, de voorgangers in dat opzicht geen slechte beurt gemaakt hebben. Ook de afgelopen jaren zijn bij voortdurende afwegingen inzake het overgangsrecht aan de orde geweest. In voorkomende gevallen heeft een en ander tot behoorlijk goede conclusies geleid.

Voorzitter! Ook het type aanpassing is van belang voor het overgangsrecht. Ik kan mij voorstellen dat daarbij de vraag welk element van de wetgeving aangepast wordt, een rol speelt. Gaat het om een aanpassing van de hoogte of de duur van de uitkeringen of gaat het om het invoeren van inkomensafhankelijke elementen? In het laatste geval is er sprake van een vernieuwing, een modernisering of een aanpassing, maar het verzekerd risico wordt niet verminderd. De polisvoorwaarden voor degenen die niet met een inkomenstoets te maken hebben, worden niet veranderd. Hetzelfde kan gelden voor een vermogenstoets. Naast de redenen die voor de aanpassing worden aangevoerd, is ook het type aanpassing van grote betekenis.

Voorzitter! Complicerend is vaak dat wij met elkaar tot de conclusie moeten komen dat beide categorieën afwegingen verschillend worden beoordeeld. Daarin komt ook een verschil in politieke opvatting tot uitdrukking. De heer Veling vond het vreemd dat een notitie die was voorbereid door bewindslieden van het CDA en de PvdA, werd verdedigd door bewindslieden van D66 en de VVD. Hij vroeg zich af of politieke keuzes in dit verband nog wel van belang waren. Uiteraard zijn die van belang. Zij komen tot uitdrukking in het afwegingsproces. Het gaat om het wegen van de reden van aanpassing aan de ene kant en van het type van aanpassing aan de andere kant. Er is overigens niet alleen sprake van complexiteit maar ook van samenhang. Ook naar het oordeel van dit kabinet zal deze afweging bij ieder voorstel moeten worden gemaakt. Het gelijkheidsbeginsel is hierbij het uitgangspunt. Op grond van goede afwegingen zijn

uitzonderingen mogelijk. Deze lijn houd ik de Kamer voor.

De heer De Boer heeft naar de status van dit debat gevraagd. Hij heeft over de ontstaansgeschiedenis van deze notitie gesproken, waarbij hij erop gewezen heeft dat deze discussie in de Tweede Kamer nog niet heeft plaatsgevonden. Het is de bedoeling dat wij zeer indringend met elkaar van gedachten wisselen over de vraag welke lijn er wordt gevolgd. Onder alle omstandigheden zullen voorstellen van de regering in beide Kamers der Staten-Generaal worden behandeld. Deze Kamer is altijd betrokken bij de beoordeling van het overgangsrecht. Bij discussies over wetgeving ± daar hebben wij het over bij het overgangsrecht ± heeft het niet veel zin, algemene uitspraken te doen. Naar mijn stellige verwachting zal ook deze Kamer iedere keer als haar wetgeving wordt voorgelegd, die afweging moeten maken. Dat geldt uiteraard ook de voor de regering.

Een gevolg van de motie-Van de Zandschulp, van de notitie van de regering en ook van de bijdragen van vanmorgen is dat ondubbelzinnig vaststaat dat, welke afweging er ook wordt gemaakt, de motiveringsplicht van degene die het voorstel doet buitengewoon zwaar weegt. Dit betekent dat deze afweging zeer duidelijk zichtbaar moet zijn en dat degene die de afweging maakt, door beide Kamers ter verantwoording zal worden geroepen. Dat is, ook ten opzichte van het verleden, winst, ook al hebben onze voorgangers het op het punt van het overgangsrecht lang niet even slecht gedaan.

**Mevrouw De Savornin Lohman (D66):** De Kamer heeft het idee dat de regering alle opties open wil laten om vervolgens naar bevind van zaken te handelen. Is het niet beter, bij het maken van overgangsrecht naar andere wetgeving te verwijzen? Op die manier is de consistente opstelling van de regering duidelijk te maken.

**Staatssecretaris Linschoten:** Er is geen sprake van dat wij alle opties openhouden. Dat is te kort door de bocht geformuleerd. Ik probeer aan te geven dat het afwegingsproces zeer complex is, maar dat de afweging wel gemaakt moet worden en dat de beslissing van de regering expliciet moet worden gemotiveerd.

**Mevrouw De Savornin Lohman (D66):** Kan de staatssecretaris dan ook verwijzen naar andere wetgeving om daarmee de consistentie van de regering aan te tonen?

**Staatssecretaris Linschoten:** Naar mijn stellige overtuiging maakt het verschil of het om sociale verzekeringen gaat ± er is ook verschil tussen volks- en werknemersverzekeringen ± of om sociale voorzieningen. Uit de sociale wetgeving van de afgelopen vijftien jaar blijkt ook dat er wel degelijk verschillen in behandeling zijn. Dit geldt voor de voorstellen die door de diverse kabinetten zijn gedaan, maar ook voor de wijze waarop de voorstellen door beide Kamers beoordeeld worden. Het verschil tussen verzekeringen en voorzieningen komt daarin tot uitdrukking. Ik ken daar geen absolute betekenis aan toe, maar in het afwegingsproces speelt dit wel een rol.

**De heer Van de Zandschulp (PvdA):** Kan de staatssecretaris met enkele voorbeelden illustreren dat in het verleden de afweging bij verzekeringen anders is uitgevallen dan bij voorzieningen? In mijn inventarisatie van de afgelopen periode is mij dat niet opgevallen.

**Staatssecretaris Linschoten:** Het meest pregnante voorbeeld is de ontstaansgeschiedenis van de recente aanpassingen in het kader van de WAO; het "WAO-gat".

**De heer Van de Zandschulp (PvdA):** Daar was wel enig geweld voor nodig!

**Staatssecretaris Linschoten:** Inderdaad, ik heb daar zelf nog een rol in mogen spelen. Toen was ook in de Tweede Kamer de vraag aan de orde of bestaande gevallen moesten worden ontzien. Daarbij ging het om afwegingen met betrekking tot een herverdeling van verantwoordelijkheden en om de vraag of brandende huizen zijn te verzekeren. Een en ander heeft in de Tweede Kamer geleid tot een aanpassing van het voorstel van de regering. Ik heb het alleen over het wetgevingsproces en de resultaten daarvan in de afgelopen jaren. Ik houd de heer Van de Zandschulp voor dat er ook voorbeelden van het tegendeel zijn aan te halen, dus er moet ook niet al te veel betekenis aan worden

## Linschoten

toegekend. Duidelijk is dat bij voorstellen van de regering deze afweging wordt gemaakt en dat zij in beide Kamers veel aandacht krijgt; en terecht.

De heer Rongen heeft over de positie van het stelsel gesproken. Het stelsel van sociale zekerheid staat niet op zichzelf, maar maakt onderdeel uit van een complex van afspraken in bijvoorbeeld CAO's, bedrijfstakken en ondernemingen. Voor de AOW zijn aanvullende pensioenen van belang. Dat gegeven mag niet buiten beschouwing blijven, maar het gaat mij te ver om te zeggen: omdat er sprake is van een "kop" op een faciliteit in de collectieve sector, mag dat deel nooit aangepast worden vanwege de consequenties voor het totaal. Ik hoop ook niet dat dit de bedoeling was achter de opmerkingen van de CDA-fractie.

Voorzitter! Er is sprake van een verschil in weging tussen beide door de heer Rongen genoemde voorbeelden. Een algemeen geaccepteerde bovenwettelijke regeling in het kader van een CAO die niet de bedoeling van de wetgever was, moet in een ander licht worden gezien dan de relatie tussen de AOW als basispensioen en de aanvullende pensioenen. In het laatste geval was het bij de totstandkoming van de wetgeving de bedoeling om een basis te leggen waarop een aanvulling nodig was. Dit werd zelfs door de overheid gestimuleerd. Bij het afwegingsproces moet je heel nadrukkelijk de positie van het stelsel en de aanverwante dossiers in de beschouwing betrekken. Ik kom nog even terug op het "WAO-gat". De heer Van de Zandschulp sprak in dit verband zelf over de onmiddellijke werking en over de commotie die kan ontstaan als gevolg van aanpassingen van wetgeving die rechtstreeks gaan gelden, zeker ook voor de bestaande gevallen.

Laat ik dit zeggen. Bij wetgeving waarbij de afweging met betrekking tot het overgangsrecht op een ordentelijke manier tot stand komt, zou de commotie over de aanpassingen, indien men op voorhand het eindresultaat kent, wel eens veel minder kunnen zijn dan in het verleden het geval is geweest. Dat zou zelfs wel eens het geval kunnen zijn, als de overheid terugtreedt en een deel van de verantwoordelijkheid wordt overgelaten aan bijvoorbeeld

sociale partners of mensen individueel. Ik durf de volgende stelling aan. Gegeven de uitkomst met betrekking tot het overgangsrecht, waaronder het op zich dramatisch verlopen WAO-debat, gegeven ook het feit dat het overgrote deel van de WAO-gaten al weer gedicht was nog voordat deze Kamer de wetsontwerpen besproken had, zou het wel eens zo zou kunnen zijn dat er aanmerkelijk minder mensen op het Malieveld gestaan zouden hebben, als alle verzekerden die geconfronteerd werden met de nieuwe wetgeving op voorhand op de hoogte waren geweest van het eindresultaat, namelijk het overgangsrecht dat uiteindelijk is gerealiseerd, en het dichten van het WAO-gat door CAO's, pensioenfondsen en langs individuele weg. Deze discussie moet dan ook in een dergelijke context worden geplaatst. Het gaat in dit kader niet alleen maar om het terugdringen van polisvoorwaarden. Naar mijn stellige overtuiging zou het ook voortdurend moeten gaan over een herverdeling van verantwoordelijkheden in de sociale zekerheid en over de vraag op welke wijze we met elkaar de sociale zekerheid organiseren en wat de rol van de overheid hierin is. Deze discussie zullen wij overigens in de tweede helft van deze kabinetsperiode nog buitengewoon indringend met elkaar voeren.

Voorzitter! Wat ik juist zei, sluit heel sterk aan bij de vragen die van verschillende kanten zijn gesteld over de wijze waarop de Nederlandse bevolking aankijkt tegen dit soort aanpassingen en verzekeringen. Mevrouw De Savornin Lohman en ook anderen hebben hier iets over gezegd. Ook ik merk dagelijks dat mensen sociale verzekeringen zien als een gewone verzekering. Zij argumenteren dat zij er zoveel jaren voor betaald hebben en er dus ook recht op hebben. De vraagstukken die je op je bord krijgt, hebben te maken met aan de ene kant het draagvlak van je voorstellen naar burgers toe en aan de andere kant de betrouwbaarheid van de overheid.

Laat ik er dit over zeggen. Bij het overgangsrecht zal het met name afhangen van de kwaliteit van de motivering die we met elkaar hebben afgesproken, hoe groot dit draagvlak is. Het zal afhangen van de wijze waarop de samenleving is voorbereid op een totaal resultaat en van de ruimte die er aan de sociale partners

of aan mensen individueel wordt gelaten om zaken bovenwettelijk af te dichten of her te verzekeren. Het draagvlak voor wetsvoorstellen dient in dit kader natuurlijk heel nadrukkelijk in de beschouwing te worden betrokken. Wij hebben hierover in december een discussie in deze Kamer gehad naar aanleiding van de voorstellen die het huidige kabinet heeft gedaan voor de aanpassing van de kinderbijslag.

De heer Veling vroeg zich toen nog af waarom er niet veel commotie ontstond bij een ingreep van een dergelijke enorme omvang. Ik heb hem toen voorgehouden dat er wellicht door de keuze voor het overgangsrecht sprake was van een grote mate van maatschappelijke acceptatie. De afweging die je in dit kader maakt heeft ontzettend veel te maken met de vraag hoe de samenleving reageert op de aanpassingen die je voorstelt en wat het draagvlak is. Dit zegt dus ook iets over de betrouwbaarheid van de overheid als zodanig. Ik vind overigens dat de mate van betrouwbaarheid van de overheid afhangt van deze motivering. Zij hangt niet zozeer af van wat vanmorgen aan de orde werd gesteld, de argumentatie rondom het voorstel, de vraag of de cruciale reden tot aanpassing van sociale wetgeving de omvang van de wig in Nederland is, gemiddeld of marginaal, de noodzaak om prikkels aan te brengen, de betaalbaarheid van het stelsel of algemene financieel-economische noties. Het heeft veel meer te maken met de wijze waarop voorstellen worden gemotiveerd en de mate waarin de samenleving in staat is om op adequate wijze op de veranderde omstandigheden te reageren. Ik ben ervan overtuigd dat het mogelijk is, als je dit goed in je achterhoofd houdt, een belangrijke modernisering in de sociale zekerheid aan te brengen zonder dat je de commotie krijgt waarover een aantal woordvoerders heeft gesproken. Ik denk ook dat dit mogelijk is op een zodanige wijze dat er voor de aanpassingen in de sfeer van de sociale verzekering een heel belangrijk en breed maatschappelijk draagvlak te organiseren is.

Voorzitter! Mevrouw De Savornin Lohman heeft gevraagd of het niet nodig is om tot een herijking te komen van de uitgangspunten, juist omdat we op dit moment in een andere fase terecht zijn gekomen



## Linschoten

met betrekking tot ons stelsel van sociale zekerheid. Deze hele discussie stond op het moment van opbouw van het stelsel nadrukkelijk in een ander daglicht dan op dit moment, nu de boel wordt "afgebroken". Als het zo scherp gesteld was, zou het inderdaad een heel pregnant verschil zijn. Ik houd haar voor dat we juist op dit moment, onder de voorstellen van het huidige kabinet, heel nadrukkelijk niet bezig zijn om het stelsel van sociale verzekeringen "af te breken", maar om het op een andere manier te organiseren, door herijking van verantwoordelijkheden en een andere organisatie, juist ook van het stelsel van werknemersverzekeringen. Dit neemt niet weg dat mevrouw Lohman gelijk heeft dat het, als je praat over overgangsrecht, van grote betekenis is of er sprake is van een verbetering of een verslechtering van de omstandigheden en dat met name degenen die het aangaat in dit opzicht heel nadrukkelijk andere relaties leggen.

Mevrouw **De Savornin Lohman** (D66): Voorzitter! Ik ben hier misverstaan. Ik heb het woord "afbreken" in ieder geval niet gebruikt. Ik heb gesproken over, ook Van Wijngaarden citerend, "een terugdringen van het beroep op de sociale zekerheid". Daar gaat het om, los van het feit of dit door opting-out gebeurt.

Staatssecretaris **Linschoten**: Dan zijn we het nog meer eens dan ik al vermoedde.

Voorzitter! Een aantal woordvoerders, maar heel pregnant de heer Van de Zandschulp, heeft het eigenstandig karakter van de sociale verzekeringen aan de orde gesteld. Ik vond dit gedeelte van zijn betoog buitengewoon interessant, met name de nuanceringen die hij aanbracht op de notitie. Ik kan voor een heel belangrijk deel meegaan in wat hij heeft gezegd over de relevantie van het uitgangspunt. Hoe relevant is het of er sprake is van het gegeven omslagfinanciering of kapitaaldekking? Hoe relevant is het om uit te gaan van het gegeven premie-financiering of financiering vanuit de algemene middelen? Zonder terug te komen op de positie die we hier hebben betrokken met betrekking tot het standpunt over de notitie van onze voorgangers, ben ik met hem van mening dat de driedeling die we kennen in ons stelsel van sociale

verzekering wel degelijk een belangrijk gegeven is in dit kader. Een driedeling tussen aan de ene kant de particuliere verzekeringen ± iets wat in toenemende mate een rol zal blijven spelen in het totaal van de sociale zekerheid ±, de sociale verzekeringen, onderverdeeld in de werknemers- en de volksverzekeringen, en de voorzieningen. Ik was getroffen door zijn vraag wat het zou betekenen als de faciliteit van opting-out haar beslag heeft gekregen, ervan uitgaande dat we dezelfde polisvoorwaarden op twee verschillende manier financieren. Wat betekent dit voor een oordeel met betrekking tot deze zaak?

Als we in dit kader praten over wijziging van de polisvoorwaarden, dan zal het onder alle omstandigheden zo zijn dat de polisvoorwaarden in het publieke bestel uitgangspunt blijven als minimumvoorwaarden. Als deze polisvoorwaarden echter in negatieve zin zouden worden aangepast, dan zitten we voor het particuliere gedeelte niet vast aan de gemaakte afspraken en de contracten die afgesloten zijn tegen een bepaalde prijs. Een verlaging van het niveau in het publieke deel zal voor de contractafsluitende partijen aan de particuliere kant wel de ruimte creëren om zelf ook tot een aanpassing van de afspraken te komen. Maar er blijft een verschil. Na opting-out zijn er twee gelijkwaardige partijen die, met als uitgangspunt de polisvoorwaarden die de overheid heeft geformuleerd, met elkaar hebben afgesproken dat er een bepaald risico verzekerd zou zijn.

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Voorzitter! Ik heb toch een probleem. Het gaat om ~~de~~ sociale-zekerheidswet die op twee wijzen uitgevoerd kan worden. Indien de overheid daarna zou besluiten dat er iets veranderd moet worden in de polisvoorwaarden, ontstaat de situatie dat de overheid ook ingrijpt in de polisvoorwaarden van particuliere verzekeringen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Zo uit de losse pols redenerend, lijkt dit mij niet het geval. Als er sprake is van opting-out, is er sprake van een particuliere verzekering.

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Ik weet niet of het een particuliere verzekering wordt. De toetredingsvoorwaarden, het arbeidsongeschikt-

heidscriterium, de hoogte en de duur van de uitkering blijven wettelijk geregeld. Men kan alleen het risico onderbrengen bij de bedrijfsvereniging of bij een particuliere verzekeraar, maar het gaat om een en dezelfde wet.

Staatssecretaris **Linschoten**: Het is anders, want het is een particuliere verzekering, ondergebracht bij een particuliere verzekeringsmaatschappij of een pensioenfonds. Als de voorstellen die nu bij de SER liggen het Staatsblad bereiken, zijn de enige voorwaarden die de wetgever stelt, de polisvoorwaarden, het arbeidsongeschiktheidscriterium, de toetredingsvoorwaarden en dergelijke. Met andere woorden: contractpartijen mogen alleen een dergelijke particuliere verzekering afsluiten als aan die voorwaarden wordt voldaan. Dit maakt het type verzekering anders dan bij de sociale verzekering. Als de polisvoorwaarden in het publieke deel worden gewijzigd, heeft dat naar mijn idee niet per definitie consequenties voor de afgesloten particuliere verzekering. Wel kunnen de partijen die het contract hebben gesloten tot een herziening komen. Dat is de relatie tussen beide.

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Er bestaan in de toekomst dus twee typen overgangsrecht voor de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Het ene deel kan verlaagd worden en het andere deel niet. Daarover zijn toch wel nadere vragen te stellen. Het arbeidsongeschiktheidscriterium kan wettelijk gewijzigd worden, maar in de lopende polissen kan dit niet plotseling gebeuren. Hoe had de staatssecretaris de TBA-wet toegepast als deze tweedeling in verzekeringstypen of financieringswijzen al had bestaan? Ik kan mij daar geen goede voorstelling van maken.

Staatssecretaris **Linschoten**: Dit is een buitengewoon interessante vraagstelling waarover wij bij de behandeling van de wetgeving uitgebreid zullen discussiëren. Ik reageerde op verandering in polisvoorwaarden, hoogte en duur van uitkeringen. Ik wil nadenken over de betekenis voor de andere voorwaarden die worden gesteld, bijvoorbeeld op termijn een andere invulling van het arbeidsongeschikt-

## Linschoten

heids criterium of andere wijzigingsvoorstellen in dit kader. Vooralsnog ga ik ervan uit dat men onder bepaalde condities uit het publieke bestel kan stappen. Deze voorwaarden zijn zeer strikt omschreven. Vanaf dat moment is het dan ook een particuliere verzekering. De voorwaarden behoeven niet te worden gewijzigd op het moment dat het publieke bestel als zodanig wijzigt.

Voorzitter! Dit is een primaire reactie op een buitengewoon interessante vraag van de heer Van de Zandschulp. Ik wil deze vraagstelling nader bezien. Zij zal indringend aan de orde zijn als het departement, na ommekomst van het SER-advies, wetsvoorstellen zal formuleren. Ik kan mij voorstellen dat beide Kamers veel belangstelling hebben voor het antwoord op deze vragen.

De heer Veling sprak de overheid in een aantal verschillende kwaliteiten aan. Hij heeft gezegd dat de overheid enerzijds de rol heeft van wetgever en anderzijds het openbaar belang hoedt. In dat kader is het prettig, een positie te hebben waarin "à la carte kan worden gedineerd" als het om aanpassingen van de sociale zekerheid gaat. Voorzitter! Er is een verschil tussen de overheid en de wetgever. Ten aanzien van de sociale zekerheid en het overgangsrecht hoeven wij niet per se in de problemen te komen, omdat er een zorgvuldige wetgevingsprocedure is. Niet alleen de positie van het kabinet, de regering, de overheid is aan de orde, maar in het wetgevingsproces speelt ook de volksvertegenwoordiging een rol. Ik wijs op het recht van initiatief en van amendement en er is een tweede visie door de Eerste Kamer. Met andere woorden: de wetgever heeft geen verschillende petten op. Het gaat in dit geval nadrukkelijk om wetgeving, dus meer om de positie en de rol van de wetgever dan om de rol van de overheid in een aantal andere kwaliteiten.

De heer **Veling** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Het gaat mij om het onderscheid tussen particuliere en sociale verzekeringen. In de notitie wordt het onderscheid onvoldoende helder aangegeven. De overeenkomsten zijn duidelijker en meer in het oog springend. Het centrale verschil dat in de notitie wordt aangewezen, is gelegen in de grote macht van de overheid als partij in de sociale

verzekering ± anders dan in een relatie met een particuliere verzekeraar ± om eenzijdig voorwaarden te wijzigen en de verzekering aan te passen. Om duidelijk te maken dat het verschil niet doorslaggevend is en het de grote overeenkomst niet opheft, heb ik het overheidsoptreden in twee verschillende rollen onderscheiden. De ene is de overheid als hoofd van de openbare samenleving die vindt dat bepaalde zaken geregeld moeten worden, verplichtingen aan burgers en werkgevers. De andere is de overheid als verzekeraar. De verzekering moet worden gerealiseerd, er moeten premies worden geëind, uitkeringen moeten worden geregeld enzovoorts. Ik heb het idee dat de gelijkens tussen een particuliere verzekering en een sociale verzekering treffend is. Voor het aanpassen van de hoogte van uitkeringen of van rechten die verbonden zijn aan een verzekering kan de overheid zich goed spiegelen aan het gedrag van een particuliere verzekeraar. In dat gesprek moet de overheid zich niet ineens beroepen op de feitelijke grote macht van haar bevoegdheid als wetgever, als hoofd van de openbare samenleving.

Staatssecretaris **Linschoten**: Er zijn significante verschillen tussen de overheid als verzekeraar en een particuliere verzekeraar. De overheid is niet synoniem aan de wetgever. De uitvoering, zoals het innen van de premies, heeft de overheid ook functioneel gedecentraliseerd. Er zijn niet onbelangrijke verschillen. Overigens moet de overheid ± de heer Veling gaf deze aan in termen van machtspositie ± een aantal zaken af kunnen dwingen. Ook de heer Van de Zandschulp heeft dit in zijn betoog met nadruk aan de orde gesteld. Die rol is altijd gemotiveerd om bepaalde vormen van solidariteit tussen verschillende groepen af te kunnen dwingen en om tot een verzekering te kunnen komen met een bepaalde wijze van financiering die in aanloop goedkoper is dan via particuliere maatschappijen. De machtspositie van de overheid is helder, maar heeft een bepaalde reden.

Het probleem heeft alles te maken met de kwaliteit van het wetgevingsproces en de verwachting dat daarbinnen de door mij geschetste afwegingen worden gemaakt. In het wetgevingsproces zal steeds de

vraag aan de orde zijn, hoe indringend de motivering is om af te wijken van de hoofdregel.

De heer **Veling** (GPV): Wat nu enigszins ondergesneeuwd raakt, is het volgende verschil. Er is een sociale voorziening waarin de overheid, de wetgever en vervolgens de overheid als uitvoerder, bepaalde zaken voor burgers rechtstreeks realiseert. Er is ook een andere wijze van optreden van de wetgever en dat is het scheppen van een verplichting voor burgers om een verzekering te realiseren. Vervolgens wordt die verzekering niet uitbesteed, maar de overheid neemt de uitvoering zelf ter hand. In de laatste rol leidt de vergelijking tussen een sociale verzekering en een particuliere verzekering naar mijn mening niet tot een doorslaggevend verschil. Ten aanzien van het beperken van bepaalde wettelijke regelingen zou de wetgever zich moeten richten op de vraag: treden wij terug waar wij eerder bepaalde verplichtingen schiepen? Dan moet niet zozeer gesproken worden over de vraag op welke wijze de wetgever als uitvoerder van die verplichte verzekering eenzijdig de polisvoorwaarden wijzigt.

Staatssecretaris **Linschoten**: De rol van de overheid als uitvoerder van de regeling en de rol van de wetgever worden naast elkaar gezet. Mijn stellingname is dat de kwaliteit van het wetgevingsproces voldoende is om de te maken afweging, de motiveringsplicht, waar te maken. De Kamer kent de voorbeelden dat de overheid in haar andere rol dan die van wetgever de medewetgever confronteert met voorstellen die in dat opzicht inadequaat zijn. Dan zal de overheid in die rol worden teruggestuurd. Dat heb ik omschreven als de kwaliteit van ons wetgevingsproces. Ik denk dat hiervoor voldoende waarborgen aanwezig zijn.

Voorzitter! De belangrijkste conclusie van deze discussie is geweest dat wij bij het praten over aanpassingen van de sociale zekerheid niet alleen stil moeten staan bij de vraag welke afweging bij de keuze voor een bepaald overgangsrecht gemaakt moet worden. Welke principiële keuze er ook wordt gemaakt en waar ook het primaat wordt gelegd, als wij met elkaar uitgaan van eenzelfde soort

## Linschoten

afwegingsproces voor de uitzonderingsgronden, is het handiger om de discussie te voeren aan de hand van een concreet wetsvoorstel. Die discussies kunnen niet meer vrijblijvend zijn, maar degene die voorstellen doet, heeft een zeer zware plicht om te motiveren waarom er is gekozen voor een bepaalde vorm van overgangsrecht.

De heer De Boer heeft gevraagd wat de status is van deze discussie. Ik heb het al gezegd: dat wij dat van elkaar weten. Bij ieder onderdeel van wetgeving zullen wij er de komende jaren gezamenlijk bij zijn.

□

Minister **Sorgdrager**: Mijnheer de voorzitter! In reactie op de algemene opmerkingen die door een aantal leden zijn gemaakt, zal ik een paar algemene opmerkingen maken over overgangsrecht. De heer Heijne Makkreel en een paar anderen hebben gerefereerd aan het algemene uitgangspunt bij wetgeving van de onmiddellijke werking, of in termen van het nieuw BW: de exclusieve werking. In de aanwezigingen voor de regelgeving is dat met zoveel woorden opgenomen.

De regering ziet niet in waarom er in algemene zin voor de sociale zekerheid een uitzondering gemaakt zou moeten worden op dit beginsel. Waarom zouden wij dat doen? De sociale verzekering is een aparte problematiek, dat is waar, maar het probleem waar het om gaat, is vooral de hoogte en de duur van de uitkeringen, niet de andere bepalingen, zoals over handhaafbaarheid.

Uitzonderingen die je maakt op de algemene regel, moet je motiveren. Ik denk dat die motiveringsplicht in de sociale zekerheid nog wat steviger is, zeker wanneer het gaat over zaken als hoogte en duur van de uitkering. De heer Rongen geeft dat aan als een omkering van de bewijslast. Hij wil daarmee zeggen: toepassing van de onmiddellijke werking en het gelijkheidsbeginsel impliceert bij de sociale zekerheid dat de regering een extra motiveringsplicht heeft, wanneer men dit algemene uitgangspunt wil handhaven. Dat ben ik met hem eens. Ik vind ook dat de belangenafweging heel strikt moet zijn. Wanneer de wetgeving meer ingrijpend is, juist op het gebied van verworven rechten van mensen die al in een bepaalde situatie zitten,

wordt die motiveringsplicht steeds sterker. Dan zal die belangenafweging ook steeds sterkere vormen aannemen, zoals de staatssecretaris al uiteen heeft gezet.

Een uitgangspunt is nog niet het enige criterium. Dat hangt af van de situatie. Van die situatie hangt af hoe zwaar andere belangen moeten wegen, dus de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel.

Ik denk dat het moeilijk is om in het algemeen criteria op te stellen. Door diverse sprekers wordt aangegeven dat ook zij geen spoorboekje hebben om dat overgangsrecht te regelen. Ook zij geven aan dat het inderdaad altijd een kwestie is van belangenafweging.

Ik denk dat de heer Rongen er goed aan heeft gedaan om een van de laatste zinnen van de notitie te citeren. Hij heeft het volgende gezegd: "In abstracto is het kiezen van een type van overgangsrecht het zoeken naar de juiste balans tussen het rechtsgelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Vaak is daarbij de inschatting van hetgeen maatschappelijk rechtvaardig is met betrekking tot de af te wegen belangen de doorslaggevend afwegingsfactor." Dat staat in de notitie en dat staat dus recht overeind.

De heer Heijne Makkreel citeert een bij de invoering van Boek 1 van het nieuw Burgerlijk Wetboek voorgesteld artikel 4a. Daarin haalt hij onder andere de volgende woorden aan: ten aanzien van voor het tijdstip van in werking treden van een wettelijke regeling voorgevallen feiten die ingevolge de voorafgaande rechtsregeling de grondslag vormen van een naar haar inhoud bepaalde bevoegdheid of verplichting van een persoon, heeft de na het voorvallen van die feiten in werking getreden wettelijke regeling eerbiedigende werking, tenzij uit haar bewoordingen of haar strekking volgt dat zij ten aanzien van die feiten exclusieve werking heeft.

Dat "tenzij" is juist iets wat je in het overgangsrecht vastlegt.

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Voorzitter! Dat neemt niet weg dat in die gevallen de eerbiedigende werking het uitgangspunt is.

Minister **Sorgdrager**: Ja, dat klopt, maar het gaat daar om de rechtsvinding en niet om wetgeving.

Bovendien gaat het in het Burgerlijk Wetboek om verhoudingen tussen burgers.

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Voorzitter! Er werd niet voorgesteld om deze regeling op te nemen in het Burgerlijk Wetboek, maar in de Wet houdende algemene bepalingen voor de wetgeving van het Koninkrijk.

Minister **Sorgdrager**: Ja, dat klopt. Wanneer u praat over het Burgerlijk Wetboek, gaat het in feite over de verhoudingen tussen burgers, maar wij hebben het hier niet over rechtsvinding, maar over wetgeving. In die wetgeving geef je aan wat voor overgangsrecht je op een gegeven moment kiest. Dat moet dus ook gemotiveerd worden.

De heer Rongen maakt melding van het Europees Verdrag en de Duitse regeling, waarin de eigendom bescherming geniet. Het is niet zo dat die eigendom te allen tijde, overal, altijd bescherming geniet. Enige wijziging in dat eigendomsrecht is wel toegestaan, maar wanneer het om een substantiële ingreep gaat, komt de regeling van het Europees Verdrag des te meer naar voren. Met andere woorden, een kleine ingreep in hoogte en duur van de uitkering zou onder bepaalde motiveringen etcetera gerechtigd kunnen zijn, maar bij een substantiële ingreep zou men in conflict kunnen komen met het Europees Verdrag. Waar die grens precies ligt, hangt weer af van de afzonderlijke situatie.

Mevrouw De Savornin Lohman is ingegaan op de rol van de rechter. Zij geeft aan dat Nederland door de Europese rechter nogal vaak op de vingers is getikt. Ik heb het niet bij de hand en kan het niet helemaal overzien, maar ik herinner mij niet veel uitspraken op het gebied van het overgangsrecht. Ik dacht niet dat dit het probleem was. Nederland is wel een paar keer op de vingers getikt wat betreft gelijke behandeling. Dat heeft wel met dit onderwerp te maken.

Collega Linschoten is al ingegaan op het wetgevingsproces op zichzelf. Dat is een waarborg voor de rechtvaardigheid en de juistheid van de wet en dus van het overgangsrecht. Dat is in de praktijk ook gebleken. Bij een aantal wetten is de Raad van State of een van beide Kamers uitvoerig op het overgangsrecht ingegaan, vanuit de gedachte

## Sorgdrager

dat er een afweging was gemaakt, die niet helemaal goed was. Het verwijt dat de regering nu wordt gemaakt, onder andere door mevrouw De Savornin Lohman, is dat zij te repressief bezig is en meer de preventieve kant op moet gaan. Zij moet van tevoren kijken of zij het juiste overgangsrecht hanteert en of daarbij de juiste motivering wordt gehanteerd. Ik denk dat wij daarvan kunnen leren. Daarom is het goed dat de discussie op deze manier wordt gevoerd. Wij zijn hierdoor extra geattendeerd op de afweging van de belangen en de motiveringsplicht.

De vergadering wordt van 15.20 uur tot 15.40 uur geschorst.

□

De heer **Rongen** (CDA): Voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor de beantwoording van de vragen die door de CDA-fractie naar voren zijn gebracht.

De staatssecretaris zegt het volgende. Of je nu vertrekt vanuit het gelijkheidsbeginsel of vanuit het rechtszekerheids- of vertrouwensbeginsel, in een concrete situatie zul je zien dat die toch vaak bijeenkomen. Soms kun je zelfs niet ontwarren welk beginsel ten grondslag heeft gelegen aan de voorgestelde oplossing. Je zult het moeten beoordelen aan de hand van een concrete wijziging die voorligt. Ik ben dat met hem eens. De beste toets is altijd de concrete situatie die dan voorligt. In die zin is een discussie zoals deze in abstracto wat onbevredigend.

Het vertrekpunt is echter toch niet onbelangrijk. De notitie neemt het vertrekpunt van de aanwijzingen voor regelgeving en marcheert rechtstreeks naar dit gebied van de sociale zekerheid met de boodschap "het zal het gelijkheidsbeginsel zijn". Vervolgens wordt in een groot aantal situaties geprobeerd te toetsen hoe je aan dat andere beginsel ± het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel ± inhoud zou kunnen geven, teneinde die afweging te kunnen maken. Ik vind het vertrekpunt ± het beginsel van waaruit gestart wordt ± dus niet onbelangrijk.

Deze Kamer wil het kabinet een breed gedragen boodschap meegeven. Wij vinden dat voor de hier aan de orde zijnde sociale-zekerheidsrechten het beginsel van

de rechtszekerheid en het vertrouwen als uitgangspunt moet worden gehanteerd. Naar onze mening is dat een belangrijke boodschap. Het kan best zijn dat het kabinet het daar niet mee eens is. Wij ontmoeten elkaar dan wel weer in dit huis aan de hand van een concreet voorstel.

Het was ook niet zonder reden dat dit huis twee jaar geleden tot de motie-Van de Zandschulp, die later is overgenomen, is gekomen. In tegenstelling tot de staatssecretaris hadden wij in dit huis het gevoel dat aan de hand van een aantal op dat moment aan de orde zijnde wijzigingen in de sociale zekerheid bepaald niet systematisch met dat overgangsrecht was omgegaan. Dat was voor ons de reden om die motie aan de orde te stellen. De boodschap van dit huis is niet zonder belang.

Voorzitter! De CDA-fractie heeft gepoogd, aan te geven dat in de balans vooral het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel zo belangrijk is. Ik heb daarvoor de twee laatste zinnen van de notitie als aanknopingspunt genomen. De minister heeft die terecht nog eens naar voren gebracht. Ik heb daarvan gezegd dat het een omkering van de bewijslast is. Daarmee bedoel ik niet te zeggen "vertrekkend vanuit het gelijkheidsbeginsel" maar "de bewijslast leggend bij het gelijkheidsbeginsel". Ik vertrek dus vanuit het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel.

Wij vinden dat gerechtvaardigd, omdat de rechten met betrekking tot de sociale zekerheid een belangrijke positie in ons arbeidsbestel innemen. Het gaat daarbij dus ook om de positie van de burgers in dat arbeidsbestel. In de notitie wordt gesproken over de gerechtvaardigde verwachtingen die de burger van de overheid mag hebben. Die burger geeft als het ware in dat arbeidsbestel een oordeel over zijn recht. Hij ervaart dat inmiddels als een geborgd recht, zoals een particuliere verzekering dat ook geeft. Dat was de achtergrond.

Vervolgens maken wij de doorsteek door te zeggen: en dat zal dus moeten betekenen dat voor dit specifieke gebied het beginsel van rechtszekerheid en vertrouwen als uitgangspunt zal moeten dienen. Om misverstanden te voorkomen, wij doen dat niet om hiermee het sociale-zekerheidsstelsel van wijzigingen te vrijwaren. Dan gelden alle overwegingen, die 22 invalshoe-

ken die in de notitie beschreven worden. Er kunnen goede redenen zijn om wijzigingen in het sociale-zekerheidsstelsel aan te brengen, maar wel met die bewijslast aan de kant van het gelijkheidsbeginsel.

□

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Voorzitter! Ik dank beide bewindspersonen voor hun reactie op onze betogen. Ik kan er niet onderuit dat de beantwoording mij toch wat teleurstelde.

Wij zijn het erover eens dat er geen spoorboekje te ontwerpen valt waarin exacte criteria en wegen geschetst worden voor overgangsrecht in elke denkbare situatie met betrekking tot wijzigingen van sociale verzekeringen. Wij menen dat er wel iets meer over uitgangspunten te zeggen valt, vooral als het gaat om personen bij wie het verzekerd risico reeds ingetreden is onder de oude voorwaarden voordat het voorstel van wetswijziging door het parlement is aangenomen en van kracht is geworden.

Wij hechten uiteraard grote waarde aan zowel het rechtsgelijkheidsbeginsel als het rechtszekerheidsbeginsel. Waarom zeggen wij dat rechtszekerheid in dit geval het uitgangspunt van de redenering moet zijn? In mijn eerste termijn heb ik daar vrij uitvoerig aandacht aan besteed. Het berust op de overweging dat de positie van lopende gevallen, bij wie het verzekerd risico is ingetreden onder de oude verzekeringsvoorwaarden, niet of althans niet geheel gelijk is aan de positie van toekomstige gevallen. Daarvoor is een aantal voor de hand liggende redenen aan te geven. Een van de redenen is dat nadat het verzekerd risico ingetreden is, mensen niet de mogelijkheid hebben om een aanvullende verzekering te sluiten. Zij hebben waarschijnlijk meer beslissingen in hun leven genomen, zij zijn misschien langlopende financiële verplichtingen aangegaan, die voor hen een fait accompli gecreëerd hebben die zich niet of nog niet voordoet voor mensen die nog niet geconfronteerd zijn met een wijziging van de polisvoorwaarden. Dat betekent naar mijn gevoel dat een de rechtszekerheid eerbiedigende werking het uitgangspunt moet zijn ten aanzien van deze

## Van de Zandschulp

categorie bij wie het risico reeds ingetreden is.

Voorzitter! Ook voor diegenen bij wie het verzekerd risico nog niet is ingetreden, moeten een aantal overwegingen een rol spelen bij de afweging van overgangsrecht. Ik heb ook daarvoor een aantal overwegingen genoemd, zoals verzekerings-tijdvakken, arbeidsverleden en of leeftijd. De formulering daarvan hangt van de verschillende wetten af. Naar mijn mening zal daarbij ook de volgende vraag een rol moeten spelen: welke alternatieve gedragsreacties staan nog voor mensen open om in te spelen op die wijziging van verantwoordelijkheidsverdeling of wijziging van polisvoorwaarden?

Ik geef een voorbeeld, overigens zonder nu een uitspraak te doen over de wenselijkheid of de onwenselijkheid ervan. Ik zou mij kunnen voorstellen dat de wetgever besluit om het overlijdensrisico voor nabestaanden niet langer wettelijk te verzekeren. Ik kan mij voorstellen dat men zoets vraagt van een nieuwe generatie. Ik kan mij bezwaarlijk voorstellen dat men mensen die gedurende enige decennia verzekerd zijn geweest onder het wettelijk regime, opeens confronteert met de afschaffing van het wettelijk recht, althans als men dat niet begeleidt met maatregelen die de toegankelijkheid van aanvullende verzekeringen voor die mensen inderdaad waarborgen. Anders krijgen wij ook op dat punt weer het probleem van de onverzekerbare risico's. Ook voor mensen bij wie het verzekerd risico nog niet is ingetreden op het moment van wetswijziging, zijn er een aantal overwegingen en criteria die een rol moeten spelen bij de keuze van het overgangsrecht.

De staatssecretaris heeft gezegd dat hij een heel eind mee kon gaan met mijn driedeling tussen particuliere verzekeringen, sociale verzekeringen en andere collectieve voorzieningen die uit 's Rijks middelen worden gefinancierd. Ik weet niet precies wat "een heel eind" betekent. Wel heb ik genoteerd dat hij de stelling verdedigt dat dit ook voor het overgangsrecht effect moet hebben en dat het overgangsrecht bij verzekeringen niet identiek is aan dat recht bij voorzieningen. Ik dacht dat ik de staatssecretaris hiermee goed had begrepen. Ik vind dat in ieder geval een winstpunt van dit debat, want in de nota naar

aanleiding van het verslag van de notitie wordt nog een andere stellingname betrokken. Daar staat, zoals ik zojuist ook al heb geciteerd: "De sociale verzekeringen worden in beginsel uit premies gefinancierd, de voorzieningen worden gefinancierd uit de algemene middelen. Zoals gesteld, heeft deze verschillende financieringswijze geen gevolg voor het overgangsrecht. De afweging tussen de verschillende beginselen (rechtsgelijkheid versus rechtszekerheid) geschiedt in beginsel op dezelfde wijze voor de voorzieningen als voor de verzekeringen." Ik constateer in ieder geval dat dit debat ons in zoverre iets verder heeft gebracht dat het kabinet inmiddels toch een zwaarder gewicht hecht aan het verzekeringskarakter van de sociale verzekeringen dan eerder tot uiting kwam in de notitie en in de nota naar aanleiding van het verslag.

Ik stuitte op nog een curieus onderdeel in deze discussie, namelijk de opting out-variant. Er zijn kennelijk interpretatieverschillen tussen mij en de staatssecretaris. Waarschijnlijk moet ik zeggen dat het misverstand tot dusverre bij mij lag. Ik had het zo geïnterpreteerd dat opting out betekende dat de uitvoering van een wettelijke sociale verzekering ± in dit geval van de WAO ± ook mogelijk wordt via een particuliere verzekeraar, naast de bedrijfsvereniging. Dat is dus een duale uitvoeringsstructuur. Nu heb ik van de staatssecretaris begrepen dat de verzekering van karakter verandert als er eenmaal uit het publieke bestel is getreden en dat er dan sprake is van een particuliere verzekering. Dat is een verder gaande variant: dan hebben wij niet alleen een duale uitvoeringsstructuur, maar ook een duale uitkeringsstructuur, hoewel essentiële polisvoorwaarden wettelijk voorgeschreven blijven. Dat leidt tot de merkwaardige waarneming dat wanneer deze constructie reeds in gang gezet zou zijn voordat de Wet TBA van toepassing zou zijn, de herbeoordeling van WAO'ers beneden de 50 jaar naar een strikter arbeidsongeschiktheids criterium niet mogelijk zou zijn geweest bij degenen wier WAO-verzekering is ondergebracht bij een particuliere verzekeraar en wel bij degenen wier WAO-verzekering ondergebracht is bij de bedrijfsvereniging. Dat lijkt mij een buitengewoon bezwaarlijke constructie uit overwegingen van

rechtszekerheid. Ik kan de consequenties daarvan nog totaal niet overzien. Wel constateer ik dat deze consequenties in ieder geval nog niet gesignaleerd en geproblematiseerd zijn in de adviesaanvragen aan de SER.

Hoe het ook zij, het beloven boeiende debatten te worden over dit soort onderwerpen. Toen ik de tekst van het regeerakkoord las, dacht ik al dat dit allemaal veel te kort door de bocht geformuleerd werd en dat vele complicaties totaal niet overzien zijn. Toen ik de adviesaanvraag aan de SER las, raakte ik ervan verzekerd dat in ieder geval een aantal complicaties wel overzien zijn. Ik concludeer nu dat de opsomming van complicaties nog lang niet volledig is geweest. Tot zover, ter zijde, dit interessante onderwerp, misschien als voorschot op komende debatten.

De conclusie van mijn betoog ± en als ik goed geluisterd heb, van alle betogen in eerste termijn ± dat aan het sociale-verzekeringskarakter een zodanig zwaar gewicht moet worden gehecht dat de opgewekte verwachtingen in principe vragen om eerbiedigende werking, nadat het verzekerd risico eenmaal is ingetreden onder de oude verzekeringsvoorwaarden, is overeind blijven staan. De vraag wat het uitgangspunt is, is niet onbelangrijk. Ik erken dat je ook op hetzelfde eindpunt kunt uitkomen als je vanaf een verschillend startpunt start, zij het niet langs dezelfde weg. De vraag waar de bewijslast en de verzwaarde motivering liggen ± wat is hoofdregel en wat is uitzondering? ± is toch van belang. Om dat belang op dit punt vast te leggen, heb ik de eer om namens de woordvoerders en een aantal andere leden van de commissie de volgende motie aan de Kamer voor te leggen.

---

### Motie

---

De **voorzitter**: Door de leden Van de Zandschulp, Heijne Makkreel, Gelderblom-Lankhout, De Savornin Lohman, Heijmans, Rongen, Veling, Jaarsma-Buijserd, Van der Meulen, De Boer en Van Gijzen wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,  
gehoord de beraadslaging;

## voorzitter

overwegende, dat de (inkomensvervangende) sociale verzekeringen binnen het geheel van collectieve voorzieningen een eigen rechtskarakter hebben, gelet op onder andere de wettelijke afbakening van de kring van verzekerden, de geheel of overwegend afzonderlijke financiering door middel van premies en de directe of indirecte relatie tussen verzekering, premie en prestatie;

voorts overwegende, dat verzekerden aan het verzekeringskarakter en het lange-termijnperspectief ervan gerechtvaardigde verwachtingen ontlenu;

van oordeel, dat bij wijziging van sociale verzekeringswetten ten aanzien van degenen bij wie het verzekerd risico ingetreden is eerbiedigende werking terzake van toetredingsvoorwaarden, hoogte en duur van de uitkering uitgangspunt dient te zijn;

verder van oordeel, dat eventuele afwijkingen van dit uitgangspunt een verzwaarde motivering van de wetgever vergen;

spreekt uit, dat dit uitgangspunt leidraad behoort te zijn bij de vormgeving van overgangsrecht bij wijziging van sociale verzekeringswetten,

en gaat over tot de orde van de dag.

Deze motie krijgt nr. EK 46j-3, 1994-1995.

□

Mevrouw **De Savornin Lohman** (D66): Voorzitter! Ik wil deze tweede termijn vrij kort houden en beginnen met een antwoord aan de minister van Justitie, zijdelings van de hoofdlijn. Dan kan ik daarna op de hoofdlijn komen en op het oordeel van mijn fractie over de motie.

De minister vroeg hoe de fractie erbij komt om te zeggen dat Nederland meer door de internationale rechter op de vingers wordt getikt. In de nota naar aanleiding van het verslag is melding gemaakt van een internationaal vergelijkend onderzoek van Shell en anderen. Daarin wordt gemeld dat de toetsing door de rechter in Nederland is toegenomen. Dat vond ik een interessante opmerking. Er werd gemeld dat dit waarschijnlijk kwam

door de grote toegankelijkheid van onze rechter, rechtshulp en dergelijke. Eigenlijk staat er in het rapport, dat de meerdere toetsing een gevolg is van de grotere discretionaire ruimte die de wetgever heeft. Wij hebben niet die toetsing aan de Grondwet, zoals dat in Duitsland gebeurt.

De grote lijn van het debat heeft de staatssecretaris voor zijn rekening genomen. Hij begon met te zeggen, dat door de notitie en de Eerste Kamer materieel dezelfde conclusies getrokken worden. Daar gaat het nu juist om. Het gaat om de redenering, waarvoor draagvlak onder de bevolking moet ontstaan, omdat het gaat om grondslagen van ons stelsel. Vrij illustratief was het debat, dat de heer Veling nog met de staatssecretaris voerde. Het teleurstellende van deze mondelinge behandeling is, dat de staatssecretaris zich niet distantieert van die passages in de notitie, waarin die verzekeringsgedachte gerelativeerd wordt. In de notitie wordt voortdurend gezegd, dat de verzekeringsgedachte een van de elementen is. Het algemeen belang en de belangenafweging hebben eigenlijk een gelijk gewicht. Deze Kamer legt juist de nadruk op de zelfstandige betekenis van de verzekeringsgedachte. Ik heb Beveridge geciteerd. Het was een Engels citaat en daardoor misschien wat ingewikkeld. Hij zegt met nadruk dat een ieder zijn eigen inkomen gaat regeren. Dat is een zeer principieel uitgangspunt waar D66 zwaar aan hangt.

Wat die verhouding tussen burger en Staat betreft, ging de staatssecretaris de overheid en de Staat aparte rollen geven. In de beleving van de mensen is het bij wetswijziging de overheid die eenzijdig ingrijpt in een relatie die er tussen burger en Staat bestaat. Zo simpel is het.

Ik heb de staatssecretaris niet horen zeggen, dat hij bereid is om bij de wijziging van wetsvoorstellen de systematische samenhang met andere wetgeving te schetsen. Vandaaruit moet dan het overgangsrecht vorm krijgen.

Voorzitter! Deze beide punten zijn voor de fractie van D66 aanleiding om voldoende grond te zien voor ondersteuning van de motie die de heer Van de Zandschulp heeft ingediend.

□

De heer **Veling** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Als het gaat om sociale verzekeringen, aarzelt de staatssecretaris te beamen, dat de eerbiedigende werking daarbij een vanzelfsprekend uitgangspunt is. Wat is voor hem het principiële verschil tussen een sociale voorziening en een sociale verzekering? Of is een sociale verzekering eigenlijk niets anders dan een sociale voorziening die gefinancierd wordt uit een stukje geoordeelde belasting?

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ik kan de aanhef van de repliek van de heer Van de Zandschulp nazeggen: ook ik was niet gans tevreden gesteld door de antwoorden vanachter de regeringstafel. Ik maak nog enkele kanttekeningen.

De staatssecretaris maakte een tegenstelling tussen het aanpassen van polisvoorwaarden en het organiseren van de sociale zekerheid. Het komt mij voor dat dit helemaal geen tegenstelling is. Het organiseren van de sociale zekerheid doe je door het aanpassen van de polisvoorwaarden. De vraag of dat organiseren van de sociale zekerheid op zichzelf een voldoende argument is om bij het aanpassen van de polisvoorwaarden inbreuk te maken op goede beginselen van overgangsrecht blijft recht overeind staan. De geldigheid van de beweegreden en de voldoende kracht van die beweegreden moeten derhalve nog steeds worden aangetoond.

De staatssecretaris bracht de tegenstelling verbetering of verslechtering van de regelingen ter sprake. Op dat punt volgt hij Hijmans van den Bergh die dat formuleerde als favorabel of odieus recht. Wij hebben het in deze discussie alleen over de gedragslijnen die van toepassing zijn bij odieus recht. Bij favorabel recht is de onmiddellijke werking altijd geoorloofd. Daarover bestaat nauwelijks enig verschil van mening.

De minister koppelde de wijziging van de Wet algemene bepalingen aan het Burgerlijk Wetboek. Ik leg er duidelijk de nadruk op dat de beginselen waarover ik in eerste termijn sprak geen beginselen van burgerlijk recht zijn, alleen van toepassing waar het gaat om

## Heijne Makkreel

verhouding tussen twee burgers onderling, maar beginselen van recht in het algemeen. Vandaar dat deze regel destijds is voorgesteld voor opname in de Wet algemene bepalingen en niet in enig onderdeel van het Burgerlijk Wetboek. Dat die regel uiteindelijk niet in de Wet algemene bepalingen terecht is gekomen om dogmatische redenen, doet er niet aan af, dat de wetgever indertijd ervan overtuigd was dat de regel op zich zelf wel een geldige regel was en dat het een beginsel van wetgeving is, waar de wetgever rekening mee heeft te houden.

Voorzitter! Ik ben het eens met de gedachte dat het neerleggen van vaste criteria buitengewoon moeilijk is en dat exactheid onbereikbaar is. Niettemin ben ik van mening, dat de vraag wat je vertrekpunt is bij de redenering bepaald niet van betekenis is ontbloot voor de uitkomst. Je hebt altijd de neiging om toch wat dichter bij je vertrekpunt te blijven hangen dan bij de andere pool. Ik blijf betekenis hechten aan het verschil van mening over de vraag, of de onmiddellijke werking dan wel de eerbiedigende werking uitgangspunt moet zijn. Ik blijf op mijn standpunt staan, dat wanneer in de sociale wetgeving sprake is van verslechtering van regelingen in het algemeen de eerbiedigende werking het uitgangspunt dient te zijn. Vandaar, dat ik de door de heer Van de Zandschulp ingediende motie met volle overtuiging mede heb ondertekend.

□

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Niet voor niets vroeg ik in eerste termijn naar de status en de impact van deze discussie. Waar ik al bang voor was, is helaas gebeurd: een vrijblijvende gedachtenwisseling die weinig oplevert. De reactie van de staatssecretaris stond bol van complexiteiten en afwegingsprocessen. De materie is complex en wat je doet, is elke keer opnieuw een kwestie van alles tegen alles afwegen. Alle afwegingen zijn daarbij mogelijk. Alle uitgangspunten zijn inwisselbaar.

De status van dit debat is dat het een debat is waarin de regering indringend met de Kamer spreekt, waarna er verder niets gebeurt of verandert. De enige conclusie waaraan de staatssecretaris zich waagde, was dat deze buitengewoon

boeiende gedachtenwisseling de regering zal noodzaken, de afweging die zij maakt tussen rechtszekerheid, gelijkheid en onmiddellijkheid grondig te motiveren. Wat is daar nieuw aan? Ik mag er naar ik hoop van uitgaan dat elke bestuurder zichzelf verplicht zijn voorstellen altijd te motiveren. Dat geldt zeker als je ingrijpt in de rechtszekerheid die mensen dachten te mogen ontlenen aan tot dan geldende wetgeving.

Verder hoor ik de staatssecretaris als belangwekkende conclusies aangeven dat dit debat oplevert dat het goed is om stil te staan bij afwegingsprocessen en dat wij vooral niets moeten vastleggen, omdat het veel handiger is aan de hand van het voorliggende dossier onze positie te bepalen. De slotzin van de staatssecretaris was wel de mooiste: Wij weten nu van elkaar wat wij ervan vinden. Met andere woorden: goed dat u deze opmerkingen maakt, dank voor de prettige, beschaafde gedachtenwisseling, een volgende keer komen wij heel graag terug, tot ziens. Het sociale teitsgehalte in dit huis is vanmiddag weer eens versterkt!

Wat weten wij eigenlijk van elkaar op dit punt? Naar mijn oordeel is dat, dat de regering het handiger vindt om alle handen vrij te houden en dat deze Kamer toch wel enige rangorde nodig lijkt te vinden.

Ik kom tot de motie. De fractie van GroenLinks vindt de overwegingen en het eerste oordeel een belangrijk signaal om af te geven. Na "verder van oordeel" staat dat eventuele afwijkingen van dit uitgangspunt een verzwaarde motivering van de wetgever vergen. Dat had wat mij betreft achterwege mogen blijven. Dit geeft naar mijn smaak namelijk op voorhand een ontsnappingsroute aan die de zeggingskracht van wat erboven staat relativeert en dus wat te veel ontkracht. Dat zou de Kamer ook niet behoeven aan te geven. Die ruimte neemt de regering doorgaans vanzelf wel. Maar goed, vanwege het in consensus toch wat doen, zullen wij de motie graag steunen. Ik wil overigens van de regering horen ± ik kan het natuurlijk niet laten ± hoe zij deze motie precies verstaat, of zij er iets mee gaat doen en, zo ja, wat zij er dan mee gaat doen. Hoe verhoudt het in deze motie verwoorde uitgangspunt zich tot de afwegende nevenschikking, zoals ik het maar even formuleer, die het betoog van

de staatssecretaris kenmerkte? Ervaart hij enige spanning tussen de nu voorliggende motie en het betoog dat hij hier heeft gehouden en, zo ja, hoe neemt hij die spanning weg?

□

Staatssecretaris **Linschoten**: Voorzitter! Ik dank de woordvoerders voor hun bijdragen in tweede termijn.

Ik ben het met de heer Rongen eens dat de beste toets die wij met elkaar kunnen uitvoeren de toets in een concrete situatie aan de hand van concrete voorstellen is. In dat opzicht ben ik het ook met de heer Van de Zandschulp eens. Je kunt inderdaad vanuit eenzelfde vertrekpunt op verschillende uitgangspunten uitkomen. Je kunt, uitgaande van verschillende uitgangspunten, ook eenzelfde einddoel bereiken, zeker als het gaat om wetgeving. Het zal zelfs als de motivering daarover geen uitsluitel geeft moeilijk te achterhalen zijn of je linksom of rechtsom geredeneerd hebt. Het gaat uiteindelijk om de intrinsieke waarde van de voorstellen.

Dit neemt niet weg dat ik kennis neem van de indringende wens van deze Kamer om het uitgangspunt te kiezen zoals het gekozen wordt. De vraag in hoeverre dit van belang ontbloot is, zullen wij in de toekomst onder ogen moeten zien, zeg ik aan het adres van de CDA-fractie. Duidelijk is dat kern van de zaak is: hoe motiveer je de afwijking van het algemene uitgangspunt dat je gekozen hebt? Het zou mij natuurlijk een lief ding waard zijn geweest en het zou ook gemakkelijker zijn geweest te reageren aan het adres van de heer De Boer als de indiener van de motie had aangegeven wat voor hem de voorwaarden zijn op grond waarvan de afwijking in werking treedt. Hij heeft mij dat in eerste termijn gevraagd. Ik heb gezegd dat het naar mijn idee niet zo gemakkelijk is aan te geven. Het zou de helderheid vergroten als met betrekking tot dit element van de motie de indiener een bepaalde motivering en onderbouwing zou geven.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Heb ik u horen zeggen dat u kennis neemt van de motie?

Staatssecretaris **Linschoten**: Ik heb er zojuist kennis van genomen.

## Linschoten

De heer **De Boer** (GroenLinks): Wat betekent dat?

Staatssecretaris **Linschoten**: Dat ik kennis heb genomen van de motie.

De heer **De Boer** (GroenLinks): En dat er dus verder niets gebeurt.

Staatssecretaris **Linschoten**: Nee, er gebeurt ongelooflijk veel, zeker als het gaat om de sociale verzekering in Nederland. U zult met tal van voorstellen worden geconfronteerd, in het kader waarvan het noodzakelijk is, met elkaar te praten over overgangsrecht.

De heer **De Boer** (GroenLinks): De bedoeling van een motie die de Kamer neerlegt, is over het algemeen dat de regering ernaar kijkt en er wat mee doet. Dat gaat verder dan er alleen kennis van nemen.

Staatssecretaris **Linschoten**: In de moties wordt uitgesproken dat de indieners een bepaald uitgangspunt kiezen bij het beoordelen van wetgeving.

De heer **De Boer** (GroenLinks): De vraag is natuurlijk of de regering dat uitgangspunt kan delen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Ik heb tot op dit moment op grond van overwegingen die voor mij nog steeds zeer zwaar wegen verdedigd dat ik precies het andere uitgangspunt deel, met andere woorden dat de rechtsgelijkheid in dit kader als uitgangspunt voor de positie van de regering een belangrijke rol speelt en dat ik op grond van een afwegingsproces dat ik beschreven heb en waarvan de heer De Boer een karikatuur heeft proberen te maken tot een andere conclusie kom. Mijn stellingname aan het adres van de ondertekenaars van de motie is dat je, zelfs als je dat uitgangspunt omdraait en daarbij ook een aantal uitzonderingsposities accepteert, met betrekking tot het overgangsrecht wel eens tot precies dezelfde conclusie kan komen. In tweede termijn is door een aantal woordvoerders gevraagd: hoe kijkt de staatssecretaris aan tegen bestaande gevallen in het kader van werknemersverzekeringen?

De heer **De Boer** (GroenLinks): Dat kan allemaal, maar het saillante feit doet zich nu voor dat er een

uitspraak van de Kamer ligt als deze motie wordt aangenomen en dat u zegt: ach, Kamer dat kunt u wel doen, maar ik huldig een ander uitgangspunt en dat blijft gewoon staan. Met andere woorden: u spreekt maar uit, ik trek mij er niets van aan. Dat wil zeggen dat u de motie niet voor kennisgeving aanneemt, maar dat u de motie naast u neerlegt. Dat is uw goed recht, maar dan moet u dat ook zeggen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Ik heb gezegd dat ik kennis heb genomen van de motie.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Maar daarna hebt u toch gezegd dat u een ander uitgangspunt huldigt dan in de motie is neergelegd? Dat betekent dat u het niet met de motie eens bent. Staatsrechtelijk gezien, betekent dat toch dat u die motie naast zich neerlegt?

Staatssecretaris **Linschoten**: Het is in dit geval geen motie die iets van de regering vraagt. Het is een motie die een standpunt van de Kamer uitsprekt. Laten wij wel wezen: wij praten over overgangsrecht en dan is er altijd sprake...

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Ik denk dat de staatssecretaris nu een wat erg vrijblijvende interpretatie van de motie geeft. In de motie wordt uitgesproken dat een bepaalde grondslag uitgangspunt voor het vormgeven van wetgeving behoort te zijn. Dat is niet iets wat de Kamer tegen zichzelf zegt, maar dat is iets wat de Kamer ook tegen de regering zegt.

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Ik heb gezegd, maar daarin stond ik niet alleen, dat het denkbaar is dat je vanuit een verschillend startpunt en langs verschillende wegen toch op hetzelfde punt uitkomt. Maar dat is natuurlijk geen gegeven. De vraag waar het startpunt ligt, is terdege van belang. Deze motie geeft een uitgangspunt aan. Bij degene die van dat uitgangspunt wil afwijken, ligt de motiveringsplicht. Dat is het verschil. Het is niet onverschillig van welk uitgangspunt je uitgaat.

Staatssecretaris **Linschoten**: Dat hebt u mij ook niet horen beweren. Of men nu uitgaat van rechtsgelijkheid of van eerbiedigende werking,

in beide gevallen zal, indien van het uitgangspunt wordt afgeweken, de regering verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de motivering daarvan.

Mevrouw **De Savornin Lohman** (D66): In dat geval kan de regering toch rustig zeggen dat zij de motie uitvoert?

Staatssecretaris **Linschoten**: In eerste termijn heb ik aangegeven dat ik kennis heb genomen van dit standpunt van de Eerste Kamer. Natuurlijk zal daar rekening mee gehouden worden. Dit neemt niet weg dat ik in dit debat, ook in eerste termijn, een andere uitgangspositie verdedigd heb. Ik zie op zichzelf geen reden om die prijs te geven. Ik neem dus kennis van deze opvatting van de Eerste Kamer; zonder enige twijfel zal dit in het vervolg een bepaalde rol spelen. Hiermee zeg ik nog niet dat ik de motie ga uitvoeren. Ik zou niet eens weten hoe dat precies moet.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Gewoon doen wat erin staat. Dat lijkt mij nogal helder; ~~h~~, ~~h~~.

Staatssecretaris **Linschoten**: Zo helder is dat niet.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Dus wij nemen een vage motie aan.

Staatssecretaris **Linschoten**: Dat hoort u mij niet zeggen. Het signaal is helder en het uitgangspunt is helder. Ik ben het met de heer Van de Zandschulp eens, als hij zegt dat het uitgangspunt niet vrijblijvend is. Maar de voorstellen inzake de sociale zekerheid en het overgangsrecht kunnen er desalniettemin precies hetzelfde uitzien.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Daar gaat het niet om. Ik herhaal de woorden van de heer Van de Zandschulp niet. Feit is evenwel dat er in een motie van de Kamer wat wordt uitgesproken. U zegt: het is interessant. Eerlijk gezegd, heb ik de hele middag al het gevoel dat dit een interessante gedachtenwisseling is, zonder enig effect. U zegt aan het slot weer: Kamer, het is heel interessant dat u dit uitsprekt, ik neem dat voor kennisgeving aan en ik neem het mee, maar ik blijf wel bij mijn uitgangspunten. Dan dwingt u de Kamer er bijna toe om een



## Linschoten

volgende motie in te dienen waarin aan de regering wordt gevraagd om de straks aangenomen motie uit te voeren. Overigens ben ik bang dat het niet zo ver komt. Als u het niet eens bent met de inhoud, moet u zich daartegen verzetten. Dat is ook uw goed recht. Als u echter prima met de motie kunt leven, kunt u toezeggen dat u die uitvoert. Dan is het klaar. Maar ik houd niet van het mistige gedoe er tussenin.

Staatssecretaris **Linschoten**: Ik houd ook niet van mistig gedoe. Maar de mist wordt voor een niet onbelangrijk deel veroorzaakt door de karikatuur die u schetst. Nogmaals, ik heb gezegd dat ik kennis neem van de inhoud van deze motie.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Dat is mij dus te weinig.

Staatssecretaris **Linschoten**: Maar ik heb gezegd dat ik er kennis van neem, dat ik het een relevant gegeven vind en dat het dus bij ons afwegingsproces een rol zal spelen.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Maar dat is niet de bedoeling van de Kamer. De Kamer wil namelijk graag dat u de motie uitvoert. Daarvoor nemen wij hier moties aan. Anders staan wij hier voor joker te praten.

Staatssecretaris **Linschoten**: Nee, u staat hier onder geen enkele voorwaarde voor joker te praten, al was het alleen maar omdat u mij er op dit punt niet door middel van een motie toe kunt bewegen om het een te doen of het ander te laten. U bent zelf actor in het wetgevingsproces. Met andere woorden, het heeft niet zo vreselijk veel zin om signalen als deze te negeren. Ik zal bij ieder voorstel van wetgeving op ieder onderdeel van het overgangsrecht ook bij deze Kamer langs moeten komen. Tegen die achtergrond en in dat licht beoordeel ik de motie over dit dossier.

De heer **Schinck** (PvdA): Deze Kamer staat aan het eind van het wetgevingsproces en deze Kamer spreekt vandaag uit waar u op het terrein van de sociale zekerheid op het departement zal moeten beginnen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Kunt u zich voorstellen dat wij bij het maken van afwegingen al in de beginfase in

onze oordeelsvorming alle te passeren stations betrekken? Dit geeft dan ook de relevantie van een dergelijk signaal aan.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Kunt u zich voorstellen dat de Kamer graag wil dat u na enig nadenken van uitgangspunt verandert? Dat is namelijk de bedoeling van deze motie.

Staatssecretaris **Linschoten**: De Kamer geeft aan welk uitgangspunt zij wenst te hanteren bij het beoordelen van wetgeving.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Nee, de Kamer geeft aan welk uitgangspunt zij de regering graag ziet hanteren bij de beoordeling, alsook ten departemente vanaf het begin van het wetgevingsproces. Dat geeft de Kamer dus aan. In laatste instantie halen wij hier natuurlijk de motie uit de kast en vragen wij daarin aan de regering: hebt u daarnaar gekeken? Wij willen graag dat u vanaf morgen rekening houdt met de uitspraak van deze Kamer. Zeg dat gewoon toe; dan is het klaar!

Staatssecretaris **Linschoten**: Een regering zal altijd rekening houden met uitspraken van een Kamer. U vraagt mij nu alleen om mijn uitgangspunt prijs te geven op basis van een hier ingediende motie. Op het moment dat deze Kamer het signaal geeft op welke manier zij tegen het overgangsrecht aankijkt, zal iedereen die overweegt om voorstellen inzake het overgangsrecht te doen, daar rekening mee houden. Maar in deze fase van de discussie in tweede termijn is een motie ingediend. Ik houd u voor dat het uitgangspunt dat ik in eerste termijn verdedigd heb, ook in tweede termijn door mij verdedigd wordt. Wij zullen zien waar dat straks toe leidt. Dit laat overigens onverlet hoe krachtig het signaal ook op dit punt is. U kunt wel van mij vragen om in tweede termijn mijn uitgangspunt prijs te geven, maar in deze termijn geef ik aan dat ik kennis neem van dat verzoek en dat dit dus voor ons, zeker als het om wetgeving gaat, een buitengewoon relevant onderdeel van het eigen afwegingsproces zal zijn.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Dan mag ik misschien vaststellen dat er op dit punt een verschil van mening

bestaat tussen de Kamer en de regering. Ik denk dat wij dit vanmiddag niet oplossen. Het is evenwel een belangwekkend feit. Dat moeten wij goed boven onze hoofden laten staan, ook boven het hoofd van de staatssecretaris.

Staatssecretaris **Linschoten**: Voorzitter! Ik heb overigens ook goede nota genomen van hetgeen de heer Van de Zandschulp heeft gezegd over het onderscheid tussen het ontzien van bestaande gevallen en de in te treden risico's, afhankelijk van een aantal elementen. Ik noem de verzekerde periode en de leeftijd. Wellicht spelen daarbij nog andere elementen een rol. Ik meen ook in de schriftelijke voorbereiding te hebben aangegeven dat al dit soort afwegingselementen en -momenten zich voordoen, als het gaat om het overgangsrecht.

De geachte afgevaardigde heeft nog een opmerking in de marge gemaakt over opting out. Laten wij elkaar niet verkeerd begrijpen en laten wij die discussie ook niet in finale zin voeren. Daarover is waarschijnlijk heel wat meer te vertellen dan wij hier vanmiddag uit de mouw kunnen schudden. Mijn beleving van opting out is dat er wel degelijk sprake is van een particuliere verzekering, alleen onder een aantal stringente voorwaarden die bij wet zijn voorgeschreven. Op het moment dat die verzekeringsvoorwaarden in het publieke deel afnemen, geldt dit ook voor de minimumvoorwaarden waaraan de particuliere verzekeraar moet voldoen. Daarmee wordt ruimte gecreëerd voor aanpassingen.

Als er overigens in het publieke systeem sprake is van het opschroeven van de polisvoorwaarden, heeft dat ook consequenties. Immers, in het particuliere deel kan men er niet langer aan voldoen. De situatie kan gecompliceerd worden. Zo kan van verschillende elementen van de polisvoorwaarden de ene verbeterd worden en de andere verslechterd. Ik stel mij voor dat wij de precieze consequenties daarvan maar eens goed op een rij zetten. Het algemene uitgangspunt is dat er na de mogelijkheid van opting out wel degelijk sprake is van het creëren van de particuliere verzekering. Ik herhaal dat daarbij aan een groot aantal strikte voorwaarden voldaan moet worden, die in de wet omschreven zijn.

## Linschoten

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Als wij voorstellen dat een publieke verzekering ook particulier uitgevoerd kan worden, gaat het om het uitbesteden van een deel van de uitvoering. Wij kunnen ook naast een publieke verzekering een particuliere verzekering laten ontstaan. Zelfs als wij daar randvoorwaarden aan verbinden, zal dat verregaande consequenties hebben, ook voor het overgangsrecht, al was het maar omdat de wijze van financiering verschilt. Als je erover nadenkt, kom je tot de conclusie dat omslag-financiering en kapitaaldekking verregaande gevolgen hebben. Dat blijft het kernpunt.

Staatssecretaris **Linschoten**: Daar heeft de heer Van de Zandschulp volkomen gelijk in. Het kiezen voor een particuliere verzekering met de daaraan verbonden financierings-methodiek betekent een belangrijk verschil in speelveld tussen beide verzekeringsvormen. Dat zal uittreuren aan de orde komen als wij in de loop van dit jaar ook in deze Kamer, zo hoop ik, de wijzigingsvoorstellen inzake de AAW en de WAO behandelen.

Onder anderen mevrouw De Savornin Lohman heeft nog een aantal opmerkingen gemaakt over het verschil tussen verzekeringen en voorzieningen. Er is geïnformeerd naar mijn visie daarop. Ik heb zeker niet de verzekeringsgedachte proberen te bagatelliseren. Ik heb mijn opmerkingen gemaakt tegen de achtergrond van het verschil tussen beide wat het overgangsrecht betreft. Dit neemt niet weg dat er buitengewoon relevante verschillen zijn tussen beide categorieën verzekeringen c.q. voorzieningen. Ik denk aan de manier waarop de solidariteit vorm heeft gekregen en de vraag hoe ver je kunt gaan op het punt van de individualisering. Ook noem ik de financiering, de relatie tussen premieheffing en uitkering en het al dan niet aanwezig zijn van een opbouw karakter. Al die elementen spelen volgens mij in dat verband een rol. Ik wil dus het onderscheid tussen beide zeker niet bagatelliseren en daar geen bepaalde betekenis aan toekennen. In eerste termijn heb ik met name met betrekking tot het overgangsrecht gesproken. In eerste instantie ging onze discussie daar vandaag over.

Hiermee is ook antwoord gegeven op de vraag van de heer Veling wat

het principiële verschil tussen beide is. Welnu, zeker met betrekking tot het overgangsrecht, heeft dat wat mij betreft niet te maken met de wijze van financiering, maar met een aantal van de elementen die ik zojuist de revue heb laten passeren.

Nog een opmerking aan het adres van de heer Heijne Makkreel. In eerste termijn heb ik gesproken over aan de ene kant modernisering van de sociale zekerheid en aan de andere kant aanpassing van de polisvoorwaarden in relatie tot het overgangsrecht. Daarbij is de wijze van aanpak van enorm grote betekenis.

Wat ik heb proberen duidelijk te maken, is het volgende. Stel dat je de polisvoorwaarden aanpast, in die zin dat je de hoogte van de uitkeringen naar beneden toe bijstelt; dat je belangrijkste motivering daarbij is een herverdeling van verantwoordelijkheden en dat gelijktijdig met die voorstellen er voorstellen op tafel zouden liggen dat anderen, bijvoorbeeld de sociale partners, dat gedeelte van de sociale zekerheid invullen, zodat de totaalsom van het publieke deel en het aanvullende deel van de verzekerden, de totaalsom der polisvoorwaarden, niet verandert. Dan zou ik tegen de achtergrond van een dergelijke motivering ± dat is een andere dan een bezuinigings-motivering ± ook anders aan kijken tegen de vraag op welke manier overgangsrecht met betrekking tot bestaande gevallen geregeld moet worden. In die zin heb ik dat bedoeld, ook in de parallel met datgene dat vorig jaar of het jaar daarvoor met betrekking tot het WAO-debat de ronde deed: de vraag wat de ingreep binnen de sfeer van de overheid is, wat het uiteindelijke eindresultaat is en hoe mensen daar tegenaan kijken. Ik vind dat het totaalresultaat, zo'n reorganisatie, een onderdeel mag zijn van je afwegingsproces, ook als je praat over overgangsrecht.

Voorzitter! Ik meen dat ik hiermee de in deze termijn gestelde vragen heb beantwoord.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Ik heb begrepen dat een fractie in dit huis stemming zal vragen; dit betekent dat wij pas volgende week over de motie kunnen stemmen. De collega's van de PvdA-fractie en ik hebben daar zojuist even over gepraat. Zou het

niet verstandig zijn, als de staatssecretaris nog een weekje neemt om de portee van deze motie tot zich door te laten dringen en volgende week te komen vertellen wat hij er nu precies mee doet? Want anders eindigt dit debat toch tamelijk onbevredigend en voorzie ik dat er wel enige problemen uit voort zouden kunnen vloeien.

Tegen de staatssecretaris zeg ik derhalve: serieuze overweging; denk u er nog eens over na of er niet wat meer gezegd kan worden dan datgene waar u het nu bij gelaten heeft, want mijn indruk is dat dit voor deze Kamer te weinig is. Nu beweer ik niet dat er meteen moties van wantrouwen ingediend zullen worden, want dat geschut wordt hier zelden opgesteld, maar het helemaal laten zoals het nu is, kan ook niet.

Staatssecretaris **Linschoten**: Voorzitter! Misschien kan ik de heer De Boer tevreden stellen met de mededeling, dat ik gedurende de rest van deze kabinetsperiode doordrongen zal zijn van de portee van deze motie.

□

De **voorzitter**: Dan is nu het woord aan de minister van Justitie.

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Ik dacht niet dat er aan mij vragen waren gesteld, die nog op beantwoording rekenen. Ik zie af van het woord.

De beraadslaging wordt gesloten.

De notitie wordt voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: Er is door de fractie van het CDA gevraagd om nog even een gesprek aan de motie te kunnen wijden. Dat kan; wij zullen dan volgende week over de motie kunnen stemmen.

Ik schors de vergadering enkele ogenblikken, teneinde de beide excellenties de gelegenheid te geven zich te verwijderen, ook al is dit met spijt en zorg.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Graag wil ik een mededeling doen over de verdere orde van de vergadering. Wij beginnen nu aan de behandeling van

## voorzitter

de begroting van Verkeer en Waterstaat, maar die wordt enigszins belaagd door het afscheid van Jan Vis om vijf uur. Dit betekent dat ik om die tijd de vergadering zal schorsen. Het lijkt mij heel voor de hand liggend de noodzakelijke dinerpauze dan meteen te doen aansluiten. Wij zullen derhalve nu een aanvang kunnen maken met de begrotingsbehandeling, maar deze zal beperkt zijn, voor de dinerpauze, tot één spreker, waarna wij om zeven uur doorgaan met de verdere behandeling van de begroting.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 1995 (23900-XII);**

- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Infrastructuurfonds voor het jaar 1995 (23900-A);**

- **Wijziging van hoofdstuk XII (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten voor het jaar 1993 (Slotwet; rekening) (23837);**

- **Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 1993 (Slotwet; rekening) (23839);**

- **Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Rijkswegenfonds voor het jaar 1993 (Slotwet; rekening) (23840).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Baarda** (CDA): Voorzitter! Aan het slot van deze middag beginnen wij met de behandeling in eerste termijn van de begroting van Verkeer en Waterstaat voor 1995. Naar ik heb begrepen, is het vandaag de eerste maal dat de minister van Verkeer en Waterstaat in ons midden is. Namens de CDA-fractie heet ik haar van harte welkom; ik hoop op een vruchtbare gedachtenwisseling. De CDA-fractie beoordeelt het beleid vanuit een nieuwe rol: vanuit de oppositie. Wij zullen het beleid kritisch en opbouwend beoordelen.

Voorzitter! Enkele weken geleden werden wij hardhandig geconfron-

teerd met de eeuwenlange strijd tegen het water. Met bewondering kon kennis worden genomen van de grote inzet van bestuurders, burgers en militairen. Daarvoor past grote erkentelijkheid en dankbaarheid. Te meer ook, omdat de mensen in de riviereengebieden gespaard zijn gebleven voor grote overstromingsrampen. Ons medeleven gaat uit naar die mensen die wel ± nu in korte tijd voor de tweede keer ± door overstromingen zijn gedupeerd. Zij dienen ± waar er ook maar enigszins de mogelijkheden toe zijn ± te worden geholpen en financieel schadeloos gesteld. Dat moet uitgangspunt zijn.

Strijd tegen zee- en rivierwater blijft onze zorg en grote aandacht vragen. Die vijand slaapt nooit. Daarom geven wij onze steun aan een verdere concretisering van het "Deltaplan Grote Rivieren", zoals aangegeven in de brief van 10 februari jongstleden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Er dienen nu spoedprocedures te worden gevolgd, zodat de dijkverbeteringen in het riviereengebied versneld kunnen worden uitgevoerd. De schop moet nu met spoed de grond in! De mensen in de riviereengebieden dient zekerheid te worden geboden en veiligheid op de lange termijn.

In de inleiding tot haar begroting refereert de minister aan "de stenen man" op de zeedijk bij Harlingen. In Friesland zeggen wij: "de Stiennen Man". Toen in 1570 Friesland bij de Allerheiligenvloed voor de zoveelste maal werd getroffen door een zware watersnood, was het de Spaanse stadhouder Caspar de Robles die er op daadkrachtige en hardhandige wijze voor zorgde dat binnen twee jaar dijkverzwaringen werden aangebracht. Als dank daarvoor richtten de Friezen op de dijk bij Harlingen een standbeeld op: "De Stiennen Man", met twee gezichten, wakend over zee en land. Niet de gehanteerde methoden, maar wel de daadkracht van Caspar de Robles wens ik de minister toe. Op haar beleidsterrein moet veel gebeuren en dat vraagt om daadkrachtige beslissingen en geen voortdurende discussieronden, want dat leidt tot besluiteloosheid. Ik kom daar straks nog op terug.

Voorzitter! De Randstad ± wel het economisch hart van Nederland genoemd ± dreigt onbereikbaar te worden en slibt dicht door filevor-

ming. Hoe groot de problemen zijn, blijkt wel uit de volgende cijfers. De politie meldde in 1991 7483 files, maar in 1993 was dat al gestegen tot 11.742, een stijging van meer dan 50% in twee jaar. Liefst 20,8 miljoen uur brachten automobilisten in 1993 in een file door. De daarmee gemoeide kosten bedroegen 1,2 mld. Dat zijn de kille cijfers en openbaar vervoer alleen biedt daarvoor geen adequate oplossing.

Nederland had in de jaren zestig nog een voorsprong op de rest van Europa: het beste autonet en een prima openbaar-vervoerssysteem. Daarna is te weinig geïnvesteerd in de verbetering van het wegen- en spoorstelsel. De rekening daarvoor krijgen we nu gepresenteerd. Nederland heeft zijn voorsprong op landen als Italië, Duitsland, Zwitserland en België verloren. Dat kan funest zijn voor een transport- en distributieland, zoals Nederland dit is en wil zijn.

De minister onderkent dit ook allemaal in haar brief van 28 oktober 1994 (Tweede-Kamerstuk 23958, nr. 1). Daarin schrijft zij dat de groei van het autoverkeer een sterke samenhang vertoont met de groei van de economie en van de welvaart, en dat de grotere ruimtelijke spreiding van bedrijfsterrinen en woonlocaties eveneens leidt tot meer verkeer. Naar verwachting zal de congestie in de Randstad nog sterk toenemen. Eerder genoemde brief spreekt van een verontrustende ontwikkeling die fnuikend is voor het functioneren van bedrijven en voor het vestigingsklimaat. Kortom, zonder maatregelen loopt de zaak uit de hand. In de brief over fileproblematiek en openbaar vervoer worden verschillende beleidsdoelen en mogelijk te nemen maatregelen geformuleerd. De minister wil de komende periode aangrijpen om met de betrokken partijen in nader overleg te treden over de wijze waarop de gezamenlijke aanpak vorm krijgt. Maar wat gebeurt er nu? Welke prioriteiten worden gesteld en welke resultaten worden nagestreefd? Centraal gaat het om de vraag hoe files beheersbaar kunnen worden gemaakt en hoe het openbaar vervoer beter kan worden benut. Vormen rekeningrijden en verhoging van de variabele kosten (verhoging van accijnzen) van het autogebruik een adequate oplossing? Wij zijn van mening dat dit soort maatregelen wel in Europees verband dient te worden