

Ruers

nogal wat in huis hebben om het draagvlak, de lokale democratie, de betrokkenheid en de menselijke maat, minder te laten wegen dan een bureaucratische herindeling.

Ik heb in dit verband enigszins verbaasd kennis genomen van de mededeling van de fractie van de Partij van de Arbeid dat men het voorstel steunt. Toen ik het voorlopig verslag van de Kamer las, had ik de indruk dat de fractie van de Partij van de Arbeid de bezwaren tegen dit voorstel duidelijk zag. Ik citeer nog even wat in dat verslag is gezegd.

“De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de meeste problemen zich voordoen bij de samenvoeging van de kleine gemeenten. Hoewel misschien niet alle argumenten van de kleine gemeenten tegen de herindeling steekhoudend zijn, waren deze leden van mening dat op zijn minst kan worden geconcludeerd dat de samenvoeging van gemeenten in bepaalde gevallen uiterst problematisch is. Mede daarom achtten zij het van groot belang dat de regering de noodzaak van de herindeling duidelijk aantoonde en helder onderbouwt. De leden van de PvdA-fractie moesten tot hun spijt vaststellen dat de regering juist op dit punt vaak blijft steken in algemeenheden en vage argumenten.”

De heer **Rabbinge** (PvdA): Ik zal hier niet uitgebreid op ingaan, want wij wachten het oordeel van de minister even af. Het is wat prematuur om alleen uit dit verslag het oordeel van de PvdA-fractie af te leiden. Ik heb zojuist duidelijk aangegeven, dat er op een aantal punten ook bij mijn fractie nogal wat kritiek is. Als je vaststelt dat het merendeel, zeg 80% van wat er ligt, volledig de instemming heeft van niet alleen mijn fractie, maar ook de mensen in het gebied, kom je in een dilemma. Om die reden wilden wij het voorstel graag in stukken knippen. Dat is jammer genoeg niet gebeurd, maar de minister zal daarop nog reageren.

De heer **Ruers** (SP): Ja, ik begrijp het, maar er zijn meer mensen met een dilemma, een probleem dat wij hier wel vaker hebben, maar het is dan de kunst om toch te beslissen. En ik heb begrepen dat de PvdA-fractie waarschijnlijk zal beslissen zoals ik net heb gezegd.

Voorzitter! Ik ga nog even verder met het citaat. “Zo wordt het tegenargument dat zich op het moment in relatief kleine gemeenten, zoals Heino, geen bestuurlijke knelpunten voordoen” – waarvan akte, zou ik zeggen – “van tafel geveegd met de opmerking dat het niet gaat om de concrete knelpunten die nu spelen, maar om de bestuurskracht van de gemeenten in de toekomst, zonder dat daarbij duidelijk wordt gemaakt om welke toekomstige taken het precies gaat.” Het is een zeer scherpe analyse van de PvdA-fractie met precies de goede vragen die ook door anderen zijn verwoord en dan verwacht je toch dat de regering daar in het antwoord op ingaat, maar dat gebeurt niet. Zij gaat met dezelfde blabla door maar vervolgens zegt de PvdA-fractie hier dat het er wel naar uitziet dat zij voor gaat stemmen. Ik kan het niet volgen, voorzitter, maar ik wacht graag het antwoord van de regering af.

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **de Notitie overgangsrecht in de sociale zekerheid (25900, EK nr. 87).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik mag vandaag namens de volledige vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het woord voeren over het dossier Overgangsrecht in de sociale zekerheid. Het wordt tijd om het dossier af te sluiten. Immers, de discussie tussen de Eerste Kamer en de opeenvolgende bewindslieden van verschillende politieke signatuur loopt al vanaf 1992. Aan de basis lag destijds het wat dit aspect betreft weinig verheffende dossier Algemene nabestaandenwet. Lang heeft deze discussie dan ook onder deze kamerbreed aanvaarde moties en een advies van de Raad van State voor nodig om ons uiteindelijk vorig jaar een nieuwe notitie Overgangsrecht in de sociale zekerheid onder een nieuw nummer te sturen, een notitie die weer aanleiding vormde voor een schriftelijke gedachte-wisseling tussen de voltallige vaste

commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de huidige staatssecretaris. Na zo'n acht jaar wordt het dus hoog tijd om de discussie tot een einde te brengen.

Mijnheer de voorzitter! Waarom heeft de Eerste Kamer zich in dit opzicht zo vasthoudend getoond? Niet alleen, omdat er in het verleden – zie de Anw – zo achteloos is omgesprongen met de problematiek van wat in de wandeling heet “de lopende gevallen” bij wijziging van het stelsel van sociale zekerheid maar ook en vooral omdat deze Kamer primair tot taak heeft om toe te zien op deugdelijke wetgeving. Deugdelijke wetgeving, die recht doet aan de beginselen van de rechtsstaat die de burger helder laat zien welke afwegingen de wetgever heeft gemaakt wanneer wordt ingegrepen in wat hij of zij in ieder geval beleeft als “verworven rechten”. Immers, niet alleen mensen die afhankelijk zijn van een sociale uitkering maar alle burgers stemmen hun levenswijze in beginsel in goed vertrouwen af op hun wettelijke rechten. Iedere onvoldoende gemotiveerde ingreep werkt ontwortelend op het vertrouwen in de overheid. Het motiveringsbeginsel weegt met name op het terrein van de sociale zekerheid zwaar.

De commissie erkent, dat het nodig kan zijn om wijzigingen in het stelsel aan te brengen. Zij onderkent dat daarbij lastige keuzes moeten worden gemaakt, die mede afhankelijk zijn van politieke voorkeuren. Dat is dan de concrete invulling van wat in de notitie heet “het zoeken van de juiste balans tussen het rechtsgelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel”. Maar ongeacht deze marge was en is de commissie van mening, dat aan dit beleidsproces systematiek ten grondslag moet liggen. Dit is dan ook de reden waarom wij met enige hardnekkigheid hebben aangestuurd op een instrument dat de wetgever verplicht om de keuzes die worden gemaakt bij wijzigingen in de sociale zekerheid te expliciteren. Het resultaat is het Toetsingskader dat thans voorligt.

Voorzitter! De commissie heeft de nota naar aanleiding van het verslag nauwkeurig geanalyseerd om te bezien in hoeverre hetgeen in ons verslag naar voren is gebracht, is gehonoreerd. Wij tellen onze zegeningen.

In de eerste plaats stelde de commissie zich op het standpunt dat overgangsrecht integraal onderdeel dient uit te maken van een wijziging op het terrein van der sociale zekerheid. Immers, door zo'n maatregel wordt een wijziging aangebracht in de geldende rechten en verplichtingen, aanspraken en gerechtvaardigde verwachtingen. Dit noodzaakt dus tot overgangsrecht bij iedere wijziging. Wij constateren met instemming, dat de staatssecretaris dit uitgangspunt expliciet onderschrijft.

In de tweede plaats stelde de commissie in het verslag dat de noodzaak van motivering zich niet alleen uitstrekt tot het wetsvoorstel zelf maar ook tot het overgangsrecht, een motivering die bovendien gebaseerd moet zijn op systematische en transparante keuzes. Wij zijn verheugd, dat de staatssecretaris dit in de nota naar aanleiding van het verslag onderschrijft en in verband hiermee de lijst van aandachtspunten heeft opgevaardigd tot een Toetsingskader.

Voorzitter! De commissie stelde zich op het standpunt, dat het beginsel dat verandering van rechten en plichten van burgers motivering vereist, betekent dat er in het overgangsrecht redenen moeten zijn om af te wijken van eerbiedigende werking. Consistent met de opvattingen van haar voorgangers, formuleerde zij eerbiedigende werking dus als hoofdregel, waarop vervolgens beargumenteerde afwijkingen mogelijk zijn. De staatssecretaris volgt de commissie in dezen niet omdat "hiermee verwachtingen worden gewekt die niet worden waargemaakt wanneer er overwegende redenen zijn waarom het niet wenselijk is eerbiedigende werking toe te passen". Deze argumentatie lijkt eerder voor onze dan voor zijn conclusie te pleiten. Hij zegt immers: er moet beargumenteerd worden waarom eerbiedigende werking niet mogelijk is. Materieel zijn wij het dus tot op zeer grote hoogte eens, dunkt mij.

Voorzitter! Een wijziging van de sociale zekerheid heeft voor verschillende groepen uiteenlopende gevolgen. Overgangsrecht vraagt dus om een zorgvuldige afweging van de belangen van die categorieën. De commissie heeft in haar verslag deze verschillende categorieën nagelopen om te bezien in hoeverre een

bepaalde gedragslijn in de rede zou liggen. Tot ons genoegen heeft dit geleid tot aanvulling van het Toetsingskader, op een enkele uitzondering na, waarbij wordt verwezen naar het omslagstelsel. Dit laatste is een argument dat eerder in de discussies een rol heeft gespeeld. Ik wil er hier niet meer te diep op ingaan, maar geef de staatssecretaris twee dingen mee.

In de eerste plaats zal het burgers een zorg zijn hoe de financiering geregeld is van wat zij als een verzekering beleven, waarvoor ze premie betalen en waaraan ze rechten denken te kunnen ontnemen. Het hanteren van de omslag-financieringsmethodiek wordt ondergaan als een gelegenheidsargument. Dat betekent dat het geen argument kan zijn voor de wetgever. Het betekent, dat er bij voorkeur gezocht moet worden naar andere motiveringsgronden.

In de tweede plaats is het omslagstelsel geen echt overtuigend argument om eerder voor onmiddellijke werking te kiezen. Omslag-financiering is geen wezenskenmerk van sociale verzekeringen. Zij werd slechts mogelijk nadat er gekozen is voor wettelijke sociale verzekeringen. Het argument voor omslag-financiering was veeleer onmiddellijke invoering. Als in 1957 bij de AOW gekozen zou zijn voor kapitaaldekking, zou de AOW pas na 50 jaar volledig kunnen zijn ingevoerd.

Voorzitter! Wij zijn de staatssecretaris nog een verheldering schuldig. De voorbeelden die wij gaven bij de categorie "verzekerd risico heeft zich voorgedaan, maar is niet actueel" waren hem niet duidelijk. Ik verhelder dat nog even voor de geschiedschrijving. Wij formuleerden bij deze categorie als hoofdregel "uitgestelde werking" en hadden daarbij het volgende op het oog. In het geval een wet wordt gewijzigd en voor bepaalde categorieën eerbiedigende werking wordt gerealiseerd, houdt men de uitkering op het oude niveau. Treedt echter vervolgens een situatie op waardoor het risico niet meer actueel is – bijvoorbeeld als een weduwe hertrouwt of een werkloze aan het werk gaat – dan kunnen in die situaties oude rechten vervallen en bij opnieuw intreden van het risico het nieuwe regime worden toegepast. Ik hoop, dat het zo duidelijk is.

Voorzitter! De commissie vindt dat – hoewel de discussie lang en de materie taai was – we een eind gekomen zijn. De staatssecretaris onderschrijft, dat overgangsrecht integraal onderdeel moet uitmaken van wijzigingen in de sociale zekerheid, dat daarbij een transparante en systematische motivering vereist is en dat daarbij specifieke aandacht moet worden gegeven aan specifieke categorieën betrokkenen. Het toetsingskader ligt er.

En wat nu? De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de Eerste Kamer stelt voor, deze resultaten te materialiseren door ze vast te leggen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dan gaan ze allicht ook wat langer mee dan één kabinetsperiode. Wij hebben een motie van die strekking opgesteld die ik in deze termijn indien, opdat de staatssecretaris daarop kan reageren.

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Jaarsma, Ginjaar, Veling, Van Leeuwen, Van den Berg, Hofstede, Bierman, Ruers, Hessing, Wolfson, De Jong, Swenker, Kneppers-Heijnert en De Wolff wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat er blijkens de gewisselde stukken (25900, Eerste Kamer 87a en 87b) overeenstemming bestaat tussen de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer Hoogervorst, en de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de Eerste Kamer over:

- de noodzaak bij wijzigingen in de socialezekerheidswetgeving overgangsrecht integraal onderdeel te doen uitmaken van de wijziging van het wettelijk regime terzake;
- de noodzaak de motivering van het overgangsrecht te baseren op systematische en transparante keuzes aan de hand van het Toetsingskader Overgangsrecht (Eerste Kamer, 1999-2000, 25900, nr. 87b);

verzoekt de regering deze standpunten te codificeren in paragraaf 4.14

Jaarsma

van de Aanwijzingen voor de Regelgeving,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt nr. 87c (25900, EK 87).

□

Staatssecretaris **Hoogervorst**: Mijnheer de voorzitter! Ik dank uw Kamer in de persoon van mevrouw Jaarsma voor haar inbreng in eerste termijn. Ook ik ben blij dat deze lange discussie, die ik niet helemaal heb meegemaakt, maar via het lezen van alle stukken toch weer wel, vandaag klaarblijkelijk toch tot een einde kan worden gebracht.

De belangstelling voor het overgangsrecht in de sociale zekerheid is natuurlijk zeer goed verklaarbaar. De sociale zekerheid staat immers centraal in onze sociale verzorgingsstaat en speelt een belangrijke rol in de sociaal-economische besturing van ons land. Er zijn grote sociale en financiële belangen mee gemoeid. Het gaat om systemen die enerzijds als waarborg en bescherming voor de burger bestendigheids moeten bezitten en die anderzijds ook mee moeten kunnen evolueren met sociale en financieel-economische ontwikkelingen. Die twee aspecten zijn telkens aan de orde bij wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid en in de polisvoorwaarden. De afwegingen die dan worden gemaakt, worden vervat in overgangsrechtelijke keuzes.

Het is zonder meer de verdienste geweest van onder meer deze Kamer, waaraan natuurlijk een bijzondere rol toekomt bij het bewaken van de kwaliteit van het beleid en het beleidsinstrumentarium, dat het overgangsrecht in de sociale zekerheid de laatste jaren aan een meer systematische beschouwing is onderworpen. Ik noem hier met name de motie-Van de Zandschulp van december 1992. Naar aanleiding van die motie is een notitie over overgangsrecht in de sociale zekerheid opgesteld en in 1995 in deze Kamer besproken. De Handelingen van dat debat heb ik met zeer veel belangstelling gelezen, want dat was een debat van hoog niveau.

Hoewel het er in eerste en wellicht ook nog wel in tweede instantie op leek dat de Eerste Kamer en de toenmalige bewindspersonen zeer

ver uit elkaar stonden, bleek mij bij goede lezing toch dat er ook een behoorlijke mate van overeenstemming was en dat de verschillen toch niet onoverbrugbaar waren. Dat werd met name duidelijk uit het betoog van het toenmalige lid van uw Kamer de heer Van de Zandschulp die heel helder uiteen zette waar het bij overgangsrecht volgens hem over gaat. Die zekere mate van instemming die toentertijd bestond, herken ik nu ook weer als ik kijk naar de in dit jaar met uw Kamer gewisselde stukken. Het verheugt mij dan ook bijzonder dat de vaste commissie voor Sociale Zaken met klaarblijkelijke instemming, niet in alle opzichten, maar toch wel in hoofdlijnen, kennis heeft kunnen nemen van mijn reactie van 12 mei jongstleden op het verslag van de commissie van 18 april. Instemming en daarmee overeenstemming bestaat er op het punt dat overgangsrecht altijd integraal deel uitmaakt van de wijziging van het wettelijk regime terzake en dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel steeds de keuze voor een bepaald type overgangsrecht moet worden gemotiveerd. Deze motivering van het overgangsrecht – ook op dit punt bestaat er overeenstemming tussen de commissie en mij – moet worden gebaseerd op systematische en transparante keuzes. Uit de inbreng van mevrouw Jaarsma namens de commissie begrijp ik dat zij daarbij wil uitgaan van wat inmiddels heet het Toetsingskader overgangsrecht. Die naam doet immers meer recht aan het gewicht ervan dan de oorspronkelijke titel lijst van aandachtspunten. Ik heb dat inderdaad ook aangevuld naar aanleiding van de eerder genoemde reactie van de commissie. Dat stemt mij zeer tevreden.

Naar mijn mening biedt het toetsingskader een goed overzicht van de factoren die bij de keuze van overgangsrecht een rol spelen en bevat het de aspecten die bij het maken van een concrete keuze van overgangsrecht bij wijzigingen in de socialezekerheidswetgeving moeten worden beoordeeld. Waar keuzes vroeger misschien wel meer impliciet werden gemaakt, ben ik de overtuiging toegedaan, dat die nu meer expliciet, systematisch en transparant kunnen worden gemaakt. Ook zijn wij het erover eens dat de uiteindelijke beslissing, zoals ook de vaste commissie duidelijk maakt in

haar verslag van 18 april, een politieke afweging is waarin het totaal van afwegingen tot uitdrukking zal worden gebracht. Het toetsingskader zal helpen die keuze op een weloverwogen wijze te maken.

Voorzitter! Ten slotte de motie. Ik zeg u toe dat ik er bij mijn collega van Justitie op zal aandringen om het Toetsingskader overgangsrecht in de Aanwijzingen voor de regelgeving onder de aandacht te brengen via een expliciete verwijzing. Ik herhaal mijn eerdere toezegging dat ik erop zal toezien dat in de memories van toelichting bij wetsvoorstellen in het kader van de sociale zekerheid nog systematischer zal worden ingegaan op de gemaakte keuzes van overgangsrecht.

De beraadslaging wordt gesloten.

De notitie wordt zonder stemming voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag, 4 juli, over de motie te stemmen, direct na de lunchpauze.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 12.50 uur tot 14.00 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling van West-Overijssel (26657).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter! Mag ik beginnen met de Kamer zeer te danken voor de aandacht die zij aan dit wetsvoorstel heeft gegeven en voor de indringendheid waarmee zij heeft gesproken over een aantal vragen die wetsvoorstellen die over herindeling gaan toch steeds weer oproept.

Ik vind het buitengewoon plezierig dat uw Kamer bereid is mee te werken aan mijn wens om een hoog tempo te betrachten, opdat wij een aantal van deze dingen achter ons krijgen. Ik heb al eerder in deze Kamer gezegd dat sommige van deze wetsvoorstellen veel te lang blijven liggen en dat dit bij de