

Vergaderjaar 1999–2000

26 934

Overgangsrecht in de sociale zekerheid

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 6 maart 2000

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft op 24 februari 2000 overleg gevoerd met staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over **de notitie Overgangsrecht in de sociale zekerheid** (26 934, nr. 1).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA) vond dat in de notitie een behoorlijk afgewogen oordeel over het overgangsrecht wordt gegeven. Bij nieuwe wetgeving in de sociale zekerheid zijn rechtszekerheid en rechtsgelijkheid relevante elementen, maar ook de stand van de overheidsfinanciën speelt een rol. De eerbiedigende werking kan, zeker als zij voor een langere periode geldt, in strijd komen met het gelijkheidsbeginsel. Bij de wijziging van de AWW is dan ook voor een gematigde vorm hiervan gekozen. Alles overziende, is dit een redelijk compromis, al is het een feit dat een aantal betrokkenen er in inkomen op achteruit is gegaan. Aangezien dit mensen met middeninkomens en hogere inkomens betrof, was dit acceptabel. Als de eerbiedigende werking voor een hele generatie geldt, moeten de jongeren premie betalen voor de uitkering van ouderen, terwijl zij daar zelf geen recht meer op hebben. Het is duidelijk dat het draagvlak hiervoor snel zal verminderen.

Het overgangsrecht kan uitvoeringstechnisch lastig zijn, maar dat geldt eigenlijk voor de gehele sociale zekerheid. De enige oplossing daarvoor is het hanteren van één soort uitkering, maar dat zal niemand willen.

Het is nogal eens voorgekomen dat een bezuiniging de doelstelling voor een wijziging van de sociale zekerheid was. Iedere regeringsfractie kan beamen dat naarmate die doelstelling belangrijker is, er minder ruimte is voor eerbiedigende werking.

Mevrouw Kalsbeek onderschreef de conclusie van het kabinet dat het overgangsrecht in de sociale zekerheid maatwerk moet zijn. Daarbij komt dat elke wijziging gepaard gaat met maatschappelijke en politieke druk. Het is dan ook goed dat er een aantal uitgangspunten voor het overgangsrecht is geformuleerd.

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Kalsbeek (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Essers (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Verburg (CDA), Smits (PvdA), Spoelman (PvdA), Van der Staaij (SGP), Örgü (VVD), Harrewijn (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Balkenende (CDA), Wilders (VVD), Santi (PvdA) en Snijder-Hazelhoff (VVD).

Piv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Van der Hoek (PvdA), Dankers (CDA), Hamer (PvdA), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Van Middelkoop (GPV), Van Vliet (D66), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Eisses-Timmerman (CDA), Schoenmakers (PvdA), Middel (PvdA), Van Walsem (D66), Weekers (VVD), Vendrik (GroenLinks), Rosenmöller (GroenLinks), Wagenaar (PvdA), Mosterd (CDA), De Vries (VVD), Oudkerk (PvdA) en Klein Molekamp (VVD).

De heer **Wilders** (VVD) stemde op hoofdlijnen in met de notitie. Wijzigingen in de sociale zekerheid kunnen verstrekkende gevolgen hebben en daarom is een overgangsrecht noodzakelijk. De vorm waarvoor gekozen wordt, is altijd arbitrair. Het is onmogelijk om iedereen tevreden te stellen. Het is opvallend dat de conclusie van deze staatssecretaris niet veel afwijkt van de conclusie van zijn ambtsvoorganger uit 1993. Maatwerk is beter dan een algemeen geldend overgangsrecht. Mede op grond van het karakter van de wet en de doelstellingen wordt gekozen voor een bepaalde vorm van overgangsrecht. Naast algemene juridische argumenten, spelen ook beleidsmatige of politieke redenen een belangrijke rol.

In de motie-Van de Zandschulp is de eerbiedigende werking het uitgangspunt, waar gemotiveerd van afgeweken kan worden. Het is verstandig dat de staatssecretaris in alle gevallen voor een beleidsmatige afweging kiest. Het is waar dat de financieel-economische situatie mede bepalend is voor de ruimte om een bepaald overgangsrecht te hanteren, maar dat is iets te algemeen geformuleerd. Los daarvan kunnen ook volumeproblemen een rol spelen. Dit betekent overigens niet dat dan automatisch een beperkter overgangsrecht moet gelden.

Mevrouw **Bijleveld-Schouten** (CDA) merkte op dat de staatssecretaris in de notitie stelt dat vooraf geen keuze voor een overgangsrecht gemaakt wordt, terwijl hij wel de conclusie van de Stichting centrum voor onderzoek van het socialezekerheidsrecht (SCOSZ) onderschrijft, dat in de praktijk de eerbiedigende werking hoofdregel moet zijn. Welke afweging maakt de staatssecretaris?

Op grond van ervaringen in het verleden is de CDA-fractie tot de conclusie gekomen dat het principe van de betrouwbare overheid voorop moet staan; het rechtszekerheidsbeginsel. De overheid moet ervoor zorgen dat er een vangnet is. In dit verband is de voorlichting van groot belang. Soms komt het voor dat betrokkenen pas geïnformeerd worden nadat de desbetreffende regeling van kracht is geworden, waardoor men door onwetendheid bepaalde aanspraken kan mislopen.

Kan de staatssecretaris bevestigen dat eerbiedigende werking de hoofdregel is? Als er gedurende lange tijd premie is betaald en er dus rechten zijn opgebouwd, is er zeker sprake van gerechtvaardigde verwachtingen. In dat geval is uitgestelde werking de beste oplossing. Onmiddellijke werking is alleen mogelijk als de inkomenspositie van betrokkenen niet substantieel wordt aangetast of als er mazen in de wet gedicht moeten worden. Terecht is erop gewezen dat financieel-economische omstandigheden of beleidsmatige ontwikkelingen soms bepalend kunnen zijn, maar dit mogen geen gelegenheidsargumenten zijn. Een overgangsrecht met terugwerkende kracht kan alleen als betrokkenen nadeel is berokkend. Voor alle vormen van overgangsrecht geldt dat afwijking op grond van zwaarwegende motieven mogelijk is. Kan de staatssecretaris dit toelichten? Het gelijkheidsbeginsel weegt zwaar, maar is over het algemeen lastig toe te passen.

Bij een omslagstelsel gelden volgens de staatssecretaris de gewekte verwachtingen minder waardoor eerder voor onmiddellijke werking kan worden gekozen. De AOW vormt hier echter een uitzondering op.

Aan het slot van de notitie stelt de staatssecretaris dat er extra aandacht nodig is voor bijzonder kwetsbare groepen zoals ouderen, weduwen, wezen en gehandicapten. Is dit niet in tegenspraak met eerdere opmerkingen?

Mevrouw **Schimmel** (D66) beschouwde de notitie als een goede leidraad bij eventuele toekomstige wetswijzigingen. Zij herinnerde aan een brief van de Vrouwenbond FNV, waarin wordt aangegeven dat personen met een slechte gezondheid het altijd moeilijk hebben bij wijzigingen in inkomensdervingsregelingen, omdat zij een lastige positie hebben op de

arbeidsmarkt of zich moeilijk particulier kunnen bijverzekeren. De staatssecretaris schrijft dat kwetsbare groepen extra aandacht zullen krijgen, maar het is moeilijk om een en ander in een kader vast te leggen. Heeft de staatssecretaris al met de verzekeraars gesproken over de mogelijkheden voor mensen met een slechte gezondheid die zich niet voor de ANW kunnen verzekeren?

Mevrouw Schimmel was in tegenstelling tot mevrouw Bijleveld van mening dat de staatssecretaris tot de conclusie is gekomen dat er geen hoofdregel voor het overgangsrecht is te bepalen, maar dat er altijd maatwerk moet worden geboden. Dit maatwerk is mede afhankelijk van andere factoren zoals de financieel-economische situatie van het Rijk en eventuele bezuinigingen. Kan er overigens bij een gunstig financieel-economisch beeld ook een ruimer overgangsrecht gelden?

De heer **Van Dijke** (RPF), die mede namens het GPV het woord voerde, vroeg zich af waarom de notitie zo lang op zich heeft laten wachten. De SCOSZ heeft vijf jaar geleden al gesteld dat de hoofdregel bij overgangsrecht de keuze tussen uitgestelde of eerbiedigende werking is. De staatssecretaris gaat er kennelijk van uit dat onmiddellijke werking de hoofdregel is. Hij baseert zich hierbij op de aanwijzing van regelgeving 166. De andere variant is invoering met terugwerkende kracht. Onmiddellijke werking kan zonder problemen worden toegepast, als er sprake is van wijziging in methoden van controle en toezicht en in mindere mate als het sanctierecht wordt aangepast.

Bij aanpassing van de uitkeringsrechten geldt al zo'n vijftien jaar dat over het algemeen overgangsrecht met uitgestelde of eerbiedigende werking wordt toegepast. Moet dit geen consequenties hebben voor de aanwijzing van regelgeving 166? De stichting schrijft dat de hoofdregel eerbiedigende of uitgestelde werking is. De heer Van Dijke onderschreef de opvatting van de heer Van de Zandschulp dat de hoofdregel voor bestaande gevallen eerbiedigende werking en voor toekomstige gevallen uitgestelde werking moet zijn. Waarom schrikt de staatssecretaris ervoor terug de benadering van de stichting te omarmen? Zij is niet zo dogmatisch dat de overheid geen ruimte meer heeft om in voorkomende gevallen naar bevind van zaken te handelen.

De staatssecretaris laat het argument van de financieel-economische situatie erg zwaar wegen. Als er magere tijden aanbreken, zullen ook uitkeringsgerechtigden daarvan de wrange vruchten moeten plukken, maar dan zal de regering moeten aantonen dat dit onvermijdelijk is. Het is waar dat bij meerdere regimes de uitvoerbaarheid lastiger wordt, maar het is de vraag of dit consequenties mag hebben voor het overgangsrecht. Rechtszekerheid weegt zeker zo zwaar als rechtsgelijkheid. Is het rechtsgelijkheidsprincipe wel in het geding als nieuwe gevallen in staat worden gesteld zich particulier te verzekeren terwijl bestaande gevallen die mogelijkheid niet hebben? In de notitie wordt met geen woord gerept over de onverzekerbaarheid van bepaalde risico's, maar dit is wel een wezenlijk onderdeel van de discussie.

De staatssecretaris is beducht voor aantasting van de solidariteit als er twee regimes naast elkaar bestaan. Dit vaker gehoord argument wordt ook in deze notitie niet onderbouwd. Bovendien stelt hij dat het voor langere tijd eerbiedigen van de rechten van bestaande uitkeringsgerechtigden kan leiden tot een zwaarder ingrijpen in de uitkeringen voor nieuwe gevallen. Dit betreft echter een politieke afweging, die ook anders kan uitvallen.

Een al te fijnmazige regeling heeft inderdaad nadelen. De vraag wanneer differentiatie noodzakelijk is, blijft echter een punt van discussie. Hierover dient verder gesproken te worden in het kader van nieuwe sociale-zekerheidswetten.

Als er is gekozen voor eerbiedigende werking, moet duidelijk zijn dat het overgangsrecht ingaat op het moment van inwerkingtreding van de wet

en niet, zoals bij de ANW is gebeurd, op de vermeende datum van inwerkingtreding.

Het antwoord van de regering

De **staatssecretaris** herinnerde eraan dat de afgelopen twintig jaar de sociale zekerheid vrijwel in haar geheel is herzien. In de periode 1985–1995 is het overgangsrecht zeer zorgvuldig toegepast. Voor die tijd hebben enkele ingrepen plaatsgevonden waarbij het overgangsrecht niet werd gehanteerd, maar toen bevond Nederland zich aan de rand van de economische afgrond.

De solidariteit tussen oude en nieuwe gevallen stelt, los van de sociaal-economische situatie, beperkingen aan de duur en de omvang van de eerbiedigende werking. Dit neemt niet weg dat in een periode van economische groei ook op het gebied van overgangsrecht meer mogelijk is dan in tijden van recessie.

De twee meest recente wetswijzigingen op dit terrein betreffen het wetsvoorstel inzake gedetineerden en de Wet beperking export uitkeringen. Ten aanzien van de gedetineerden is om inhoudelijke redenen voor onmiddellijke werking gekozen, terwijl bij de Wet BEU een beperkte uitgestelde werking van drie jaar gold, omdat het ging om een maatregel ter bestrijding van misbruik en fraude.

Beide voorbeelden illustreren dat het moeilijk is een leidraad voor het overgangsrecht bepalen, want alle factoren moeten meegewogen worden. Als de hoofdregel eerbiedigende werking was geweest, waren er ten aanzien van genoemde wetten valse verwachtingen gewekt. In de praktijk blijkt het ontbreken van een hoofdregel geen probleem, omdat vaak gekozen blijkt te worden voor eerbiedigende werking.

In de notitie wordt een aantal aandachtspunten genoemd die ruimte laten voor een zorgvuldige afweging. Hierbij spelen elementen zoals de verzekeringsgedachte, het gewekte vertrouwen en de aard van het stelsel een rol. Bij de AOW is er sprake van een omslagstelsel met een sterk opbouw- en verzekeringskarakter. Op dat punt is er zeker geen reden voor ongerustheid.

Ondanks de geringe aandacht hiervoor in de notitie, zijn uitvoeringstechnische aspecten van groot belang. De SVB heeft haar handen vol aan het uitvoeren van alle overgangsregelingen ten aanzien van de ANW. Dit voorbeeld moet voor ogen gehouden worden bij eventuele soortgelijke wetswijzigingen. In dit kader is een goede en vooral tijdige voorlichting onontbeerlijk.

De staatssecretaris merkte op dat in de notitie de hoofdregel van de SCOSZ (eerbiedigende werking) niet overgenomen wordt.

De staatssecretaris zegde toe de onverzekerbare risico's aan de checklist toe te voegen. De verzekeraars is inmiddels een brief gestuurd met een aantal vragen over de verzekeraarbaarheid van personen met een slechte gezondheid. Binnenkort wordt de reactie hierop verwacht, waarna nader overleg zal volgen.

Met invoering met terugwerkende kracht moet zeer behoedzaam worden omgegaan, zeker bij maatregelen die ten detrimente van betrokkenen gaan. De staatssecretaris had begrip voor de opmerking van de heer Van Dijke inzake de inwerkingtreding van het overgangsrecht.

De voorzitter van de commissie,
Terpstra

De griffier van de commissie,
Van Dijk