



Opdrachtgever

SVB

Opdrachtnemer

SVB / Nisa Abdoelbasier en Marjolein
van Everdingen

Onderzoek

*Juridische gevolgen van aanpassingen
van de wettelijke pensioenleeftijd*
Startdatum – 1 januari 2009
Einddatum – 1 november 2009

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

Reisgids naar een verhoging van de pensioenleeftijd

Doel en vraagstelling

Wat houdt een geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd in? Deze vraag beantwoorden wij in deze 'Reisgids naar een verhoging van de pensioenleeftijd'. In het eerste deel van deze reisgids nemen wij u mee naar dertien Europese landen die vanaf 1995 hebben besloten om de pensioenleeftijd stapsgewijs te verhogen.

Daarbij beantwoorden wij de volgende vragen:

- Hoe lang wacht een land met het zetten van de eerste stap nadat is besloten om de pensioenleeftijd te verhogen?
- Hoe snel verhoogt een land de pensioenleeftijd?
- Hoe lang duurt de periode van de stapsgewijze verhoging van de pensioenleeftijd?

In het tweede deel van deze reisgids staat het overgangsrecht centraal. We laten u zien met welke zaken de wetgever rekening houdt als hij overgangsrecht ontwerpt. Daarnaast kijken we hoe een rechter bepaalt of een wijziging in de sociale zekerheid rechtmatig is.

Conclusie

Het kabinet beschikt over veel ruimte bij het verhogen van de pensioenleeftijd. Er zijn verschillende invoeringspaden mogelijk en ook bij de keuze van het overgangsrecht is het niet zo dat één bepaald type overgangsrecht de enige juiste keuze is. Daar staat tegenover dat de burger enige bescherming geniet. Hij mag verwachten dat de pensioenleeftijd niet direct maar geleidelijk wordt verhoogd. Daarnaast hebben vooral bestaande uitkeringsgerechtigden recht op bescherming van hun eigendom: het recht op AOW-uitkering.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/iqquld7h>

ONDERZOEKS RAPPORT

Reisgids naar een verhoging van de pensioenleeftijd



voor het leven
Sociale Verzekeringsbank

Reisgids naar een verhoging van de pensioenleeftijd

Auteurs: Nisa Abdoelbasier en Marjolein van Everdingen¹

¹ Met dank aan Henk van der Most van de Directie Juridische Zaken voor zijn commentaar op hoofdstukken 3, 4 en 5.
Ook dank aan Ruud Berkhout en Henk Smits voor het maken van de grafieken uit hoofdstuk 2.

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Reis door Europa	5
2.1	Inleiding	5
2.2	De wijziging van de pensioenleeftijd in andere landen	5
2.3	Het invoeringspad	7
2.4	Wanneer vertrekken we? De duur van de uitstelperiode	7
2.5	Zijn we er al? De duur van de overgangperiode	10
2.6	Conclusie	11
3	Reizen vanuit verschillend perspectief	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Het perspectief van de wetgever	13
3.3	Het perspectief van de rechter	15
3.4	Conclusie	17
4	Rondreis met het Europees Hof voor de Rechten van de Mens	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Het begin van de reis: de zaak Gaygusuz	19
4.3	Voor we verder reizen: de hoofdregels van de eigendomsbescherming	20
4.4	Vlieg niet uit de bocht: het belang van proportionaliteit	21
4.5	We reizen verder: de sociale zekerheid past zich langzaam aan	24
4.6	Samenvatting	27
5	Rondleiding bij de Centrale Raad van Beroep	29
5.1	Inleiding	29
5.2	De hoofdregels van de eigendomsbescherming revisited	29
5.3	De wijziging doorstaat de proportionaliteitstoets	30
5.4	De wijziging doorstaat niet de proportionaliteitstoets	35
5.5	Samenvatting	39
6	Conclusie	43
7	Literatuur	46
8	Lijst van afkortingen	47

1 Inleiding

“Het is niet de bedoeling van het kabinet om de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar naar 67 jaar zonder enige overgang in te voeren. Van ouderen die vlak voor het pensioen staan kan niet worden verwacht dat zij plotseling twee jaren langer moeten werken. Ook werkgevers die in hun personeelsbeleid rekening hebben gehouden met het vertrek van de ouderen kunnen niet van de ene op de andere dag hun planning omgooien. Omgekeerd is het ook de vraag of de verhoging pas in moet gaan voor wie pas na de invoering 18 jaar wordt en begint met werken.”²

Uit dit citaat blijkt dat het kabinet de pensioengerechtigde leeftijd in de Algemene Ouderdomswet (AOW) geleidelijk wil verhogen van 65 naar 67 jaar. Wat houdt een geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd in? Deze vraag beantwoorden wij in deze ‘Reisgids naar een verhoging van de pensioenleeftijd’.

In het eerste deel van deze reisgids nemen wij u mee naar dertien Europese landen die vanaf 1995 hebben besloten om de pensioenleeftijd stapsgewijs te verhogen (hoofdstuk 2). Wij laten u zien welke invoeringspaden deze landen hebben gekozen. Daarbij beantwoorden wij de volgende vragen:

- Hoe lang wacht een land met het zetten van de eerste stap nadat is besloten om de pensioenleeftijd te verhogen?
- Hoe snel verhoogt een land de pensioenleeftijd?
- Hoe lang duurt de periode van de stapsgewijze verhoging van de pensioenleeftijd?

In het tweede deel van deze reisgids staat het overgangsrecht centraal. In het overgangsrecht regelt de wetgever hoe met bestaande situaties moet worden omgegaan. We laten u zien met welke zaken de wetgever rekening houdt als hij overgangsrecht ontwerpt (paragraaf 3.2). Daarnaast kijken we hoe een rechter bepaalt of een wijziging in de sociale zekerheid rechtmatig is. Wij gaan daarbij in op de hoofdlijnen van deze toetsing (paragraaf 3.3). Daarnaast bespreken we acht uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hoofdstuk 4) en acht uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (hoofdstuk 5). Het slot van deze reisgids bevat een conclusie waarin wij ingaan op de belangrijkste aandachtspunten bij een geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd (hoofdstuk 6).

LEESWIJZER

- ~ Wilt u weten hoe andere landen de wettelijke pensioenleeftijd stapsgewijs hebben verhoogd? Lees dan hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk laten wij zien welke invoeringspaden andere landen hebben gekozen.
- ~ Wilt u weten waarmee de wetgever rekening houdt bij het ontwerpen van overgangsrecht? Lees dan paragraaf 3.2. Deze paragraaf beschrijft welke elementen een rol spelen bij de keuze voor een bepaald overgangsrecht.
- ~ Wilt u weten hoe de rechter een wijziging in de sociale zekerheid toetst? Lees dan paragraaf 3.3 voor de hoofdlijnen van deze toetsing.
- ~ Wilt u weten hoe de rechter toetst in concrete situaties waarbij een recht op uitkering is stopgezet of verlaagd? Lees dan hoofdstukken 4 en 5 voor een toetsing aan het recht op bescherming van eigendom.

~

2 Reis door Europa

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het invoeringspad dat andere landen hebben gekozen bij het stapsgewijs verhogen van de pensioenleeftijd. Wij nemen u mee naar zestien wijzigingen van de wettelijke pensioenleeftijd die in dertien Europese landen hebben plaatsgevonden of zijn voorgenomen.³ U ziet hoe lang een land wacht met het zetten van de eerste stap, nadat is besloten om de pensioenleeftijd te verhogen (de uitstelperiode). Daarnaast gaan we in op de grootte van de stappen (de snelheid van de verhoging) en de totale duur van de stapsgewijze verhoging (de overgangsperiode).

Het hoofdstuk begint met een overzicht van zestien wijzigingen van de pensioenleeftijd (paragraaf 2.2). Daarna beschrijven we drie elementen van het invoeringspad: de uitstelperiode, de snelheid van de verhoging en de overgangsperiode (paragraaf 2.3). Deze drie elementen komen uitgebreider aan bod in de daaropvolgende paragrafen. Daarin vergelijken we de uitstelperiode (paragraaf 2.4), de snelheid van de verhoging (paragraaf 2.5) en de overgangsperiode (paragraaf 2.6), die de Europese landen hebben gekozen bij het verhogen van de wettelijke pensioenleeftijd. We sluiten het hoofdstuk af met een korte conclusie (paragraaf 2.7).

2.2 De wijziging van de pensioenleeftijd in andere landen

In deze paragraaf bekijken we dertien landen die vanaf 1995 de wettelijke pensioenleeftijd hebben gewijzigd.⁴ We gaan daarbij in op zestien wijzigingen:

- zeven verhogingen van de pensioenleeftijd van alleen vrouwen;
- zeven verhogingen van de pensioenleeftijd van mannen en vrouwen;
- twee verlagingen van de pensioenleeftijd.

Deze wijzigingen geven geen uitputtend beeld van de wijzigingen in alle Europese landen, maar laten wel goed zien welke verschillende invoeringspaden denkbaar zijn.

Verhoging van de pensioenleeftijd van vrouwen

De volgende landen hebben de pensioenleeftijd van vrouwen verhoogd en gelijkgesteld aan de pensioenleeftijd van mannen:

- België: van 60 naar 65 jaar (van 1997 tot 2010);
- Letland: van 55 naar 60 jaar (gestart in 1996);
- Oostenrijk: van 60 naar 65 jaar⁵ (van 2024 tot 2034).
- Portugal: van 62 naar 65 jaar (van 1994 tot 2000);
- Verenigd Koninkrijk: van 60 naar 65 jaar⁶ (van 2010 tot 2020);
- Zwitserland: van 62 naar 64 jaar (van 2001 tot 2006).⁷

Deze wijzigingen hangen vooral samen met de invoering van gelijke behandeling voor mannen en vrouwen op het terrein van de sociale zekerheid.

3 Deze wijzigingen zijn grotendeels ontleend aan de databases 'Reforms' en 'Scheme description' van 'Social Security Worldwide', zie ISSA 2009. In gevallen waarin deze databases het invoeringspad van een wijziging niet duidelijk beschrijven, is de wijziging niet opgenomen (m.u.v. de wijzigingen in Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk waarbij aanvullende bronnen zijn gebruikt).

4 Wijzigingen van de volgende soorten pensioenen zijn niet meegenomen: aanvullende pensioenen, vroegpensioenen, pensioenen voor bepaalde categorieën zoals ambtenaren en zelfstandigen en sociale pensioenen die vergelijkbaar zijn met de bijstand.

5 VICTORIA-Volksbanken Versicherungs-AG 2008.

6 The Pension Service 2009.

7 Eind 2005 is besloten om de pensioenleeftijd van vrouwen vanaf 1 januari 2009 met nog een jaar te verhogen naar 65 jaar (de pensioenleeftijd van mannen was toen al 65 jaar). Omdat dit geen stapsgewijze verhoging is, is wijziging buiten beschouwing gelaten.

Ook Slovenië heeft ervoor gekozen om de pensioenleeftijd van vrouwen meer in lijn te brengen met de pensioenleeftijd van mannen. Dit leidt niet tot een volledige gelijkstelling van de pensioenleeftijden van mannen en vrouwen. De pensioenleeftijd van vrouwen gaat met drie of vijf jaar omhoog. Slovenië maakt een onderscheid tussen de volgende situaties:

- als minimaal 38 jaar premies zijn betaald, geldt een verhoging van 53 naar 58 jaar in 2014;
- als minimaal 20 jaar premies zijn betaald, geldt een verhoging van 58 naar 61 jaar in 2008;
- als minimaal 15 jaar premies zijn betaald, geldt een verhoging van 60 naar 63 jaar in 2008.

Verhoging van de pensioenleeftijd van mannen en vrouwen

De volgende landen hebben de pensioenleeftijd van mannen en vrouwen tegelijkertijd verhoogd:

- Bulgarije: van 60 naar 63 voor mannen en van 55 naar 60 voor vrouwen (van 2000 tot 2010);
 - Denemarken: van 65 naar 67 jaar voor mannen en vrouwen (van 2024 tot 2027);
 - Duitsland: van 65 naar 67 jaar voor mannen en vrouwen (van 2012 tot 2030);
 - Letland: van 60 naar 62 jaar voor mannen en van 57 naar 62 jaar voor vrouwen (van 2000 tot 2010);
 - Servië en Montenegro: van 63 naar 65 jaar voor mannen en van 58 naar 60 jaar voor vrouwen⁸ (van 2008 tot 2012);
 - Turkije: van 60 naar 65 jaar voor mannen en van 58 naar 65 jaar voor vrouwen (van 2037 tot 2049);
 - Verenigd Koninkrijk: van 65 naar 68 voor mannen en vrouwen (van april 2024 tot april 2046).⁹
- Deze wijzigingen zijn vooral ingevoerd vanwege de vergrijzing en de financiële druk die daarmee op het pensioenstelsel ontstaat.

Letland en het Verenigd Koninkrijk hebben de pensioenleeftijd tweemaal verhoogd.

Zij begonnen met een verhoging van de pensioenleeftijd van vrouwen en besloten later om de pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen verder te verhogen. In Letland was de verhoging van de pensioenleeftijd van vrouwen nog niet voltooid op het moment dat de tweede wijziging werd gestart; in het Verenigd Koninkrijk wel. Daar is de verhoging van de pensioenleeftijd van vrouwen in 2020 afgerond en in 2024 begint de verhoging van de pensioenleeftijd van mannen en vrouwen.

Verlaging van de pensioenleeftijd

De afgelopen twintig jaar hebben de meeste landen ervoor gekozen om de pensioenleeftijd te verhogen. Toch zijn er ook landen die besloten om de pensioenleeftijd te verlagen:

- In Liechtenstein is de pensioenleeftijd van mannen verlaagd van 65 naar 64 jaar. Tegelijkertijd is de pensioenleeftijd van vrouwen verhoogd van 62 naar 64 jaar. Met deze wijziging is een gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen gerealiseerd.
- In Denemarken is de pensioenleeftijd van mannen en vrouwen verlaagd van 67 naar 65 jaar. Met deze wijziging werd beoogd om het verschil te verkleinen tussen de leeftijd waarop Denen met vervroegd pensioen gaan (meestal op 60 à 61 jaar) en de wettelijke pensioenleeftijd van 67 jaar. Deze verlaging is later teruggedraaid, omdat deze in het licht van de vergrijzing als te royaal werd beschouwd.

Omdat dit een reisgids naar een verhoging van de pensioenleeftijd is, gaan we verder niet in op deze verlagingen. De verhoging van de pensioenleeftijd van vrouwen uit Liechtenstein komt wel aan bod.

8 Het besluit tot deze wijziging is genomen voordat Montenegro in 2006 onafhankelijk werd. Voorafgaand aan deze wijziging is de pensioenleeftijd met drie jaar verhoogd. De databases bevatten geen informatie over het invoeringspad.

9 The Pension Service 2009.

2.3 Het invoeringspad

Bij een beschrijving van het invoeringspad zijn de volgende elementen van belang:

- de uitstelperiode. Dit staat voor het aantal jaren tussen het moment van de beslissing om de pensioenleeftijd te verhogen en de eerste stap van de verhoging.
- de snelheid waarmee een land de pensioenleeftijd verhoogt. Hierbij zijn verschillende stappen denkbaar. De verhoging van de pensioenleeftijd kan plaatsvinden met een constante snelheid van:
 - een bepaald aantal maanden per jaar;
 - een bepaald aantal maanden per twee of meer jaren.

Daarnaast is een invoering met verschillende snelheden mogelijk.

- de duur van de overgangperiode. Dit geeft weer hoe lang de stapsgewijze verhoging van de pensioenleeftijd duurt. De uitstelperiode telt hierbij niet mee.

De keuze voor een lage snelheid heeft het voordeel dat werkgevers en werknemers meer tijd hebben om zich voor te bereiden op de hogere pensioenleeftijd. Deze keuze kent ook een aantal nadelen:

- de overgangperiode duurt langer;
- de invoering is uitvoeringstechnisch complexer;
- de lasten van de vergrijzing komen meer bij jongeren te liggen.¹⁰

Een lange uitstelperiode kent vergelijkbare voor- en nadelen. Belangrijk verschil is dat de complexiteit van de uitvoering losstaat van de duur van de uitstelperiode. De duur van de overgangperiode is voor de uitvoering belangrijker. Een langere overgangperiode betekent bijvoorbeeld dat een uitvoeringsorgaan meer tijd en energie moet steken in de voorlichting.

2.4 Wanneer vertrekken we? De duur van de uitstelperiode

In deze paragraaf kijken we naar het eerste element van een invoeringspad: de duur van de uitstelperiode. Figuur 2.1 geeft de duur van de uitstelperiode in jaren weer.¹¹ Deze periode is het verschil tussen:

- het jaar waarin een land beslist om de pensioenleeftijd te verhogen;
- en het jaar waarin is gestart met de verhoging van de pensioenleeftijd.

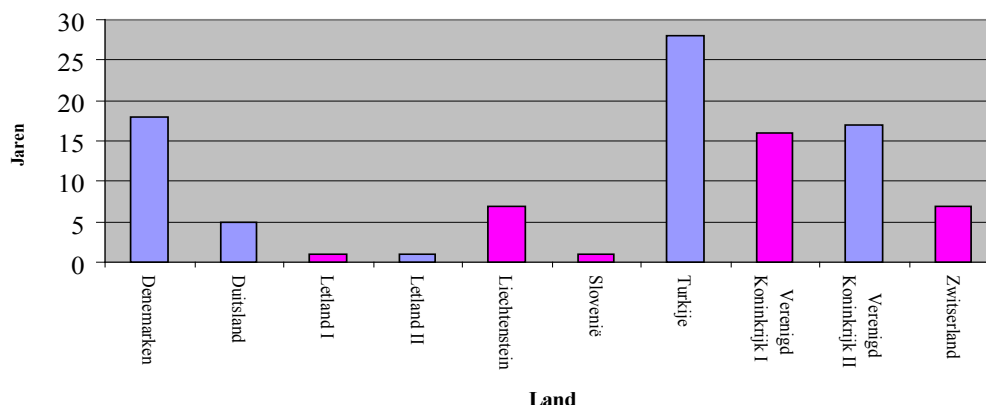
Bij het berekenen is de duur van de uitstelperiode naar boven afgerond. Dit betekent bijvoorbeeld dat een uitstelperiode van slechts enkele maanden is afgerond naar een jaar. Deze korte uitstelperiode deed zich voor in Letland en Slovenië. Letland kent bij beide wijzigingen een uitstelperiode van twee maanden. In Slovenië duurde de uitstelperiode minder dan een maand.

Omdat Letland en het Verenigd Koninkrijk tweemaal de pensioenleeftijd hebben verhoogd, zijn deze landen tweemaal in de grafiek opgenomen. De staven met de roze kleur staan voor verhogingen van de pensioenleeftijd van vrouwen; de paarse staven geven de verhogingen van de pensioenleeftijd van mannen en vrouwen weer.

¹⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XV, nr. 66, p. 18.

¹¹ De volgende landen zijn niet opgenomen in de tabel omdat de databases (zie ISSA 2009) niet vermelden in welk jaar is besloten om de pensioenleeftijd te verhogen: België, Bulgarije, Oostenrijk, Portugal, Servië en Montenegro.

Figuur 2.1: Uitstel van de nieuwe pensioenleeftijd



Bron: ISSA 2009

Vergelijking van de uitstelperiodes

De figuur laat zien dat de verschillen in uitstelperiode groot zijn: van een duur van nog geen jaar in Letland en Slovenië tot 28 jaar in Turkije. De duur van de uitstelperiode lijkt nauwelijks verband te houden met het aantal jaren waarmee de pensioenleeftijd toeneemt. Zo kent Denemarken een uitstelperiode van 18 jaar, terwijl de pensioenleeftijd met twee jaar stijgt; de uitstelperiode van Letland en Slovenië bedraagt minder dan een jaar, terwijl de pensioenleeftijd met vijf jaar omhoog gaat.

Grote stappen, snel thuis: de snelheid van de verhoging

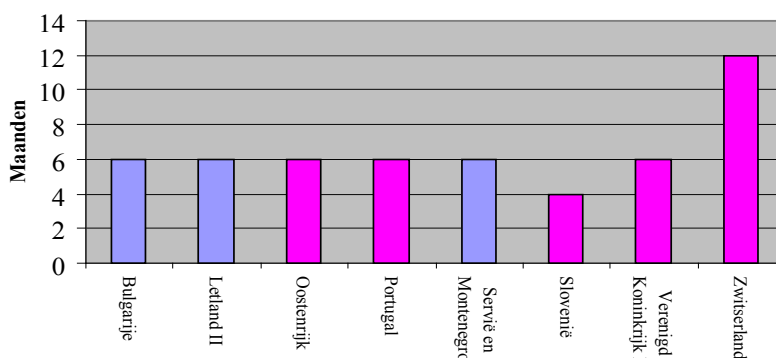
In deze paragraaf ziet u met welke snelheid landen de pensioenleeftijd verhogen. We komen de volgende snelheden tegen:

- acht verhogingen in stappen van een bepaald aantal maanden per jaar, variërend van twee tot zes maanden per jaar;
- drie verhogingen in een periode van meer dan een jaar;
- twee verhogingen met verschillende snelheden.¹²

De stap van een bepaald aantal maanden per jaar

Figuur 2.2 geeft weer met welke snelheid een land de pensioenleeftijd verhoogt.¹³ Het gaat daarbij steeds om stappen van een bepaald aantal maanden per jaar.

Figuur 2.2: Snelheid van de verhoging van de pensioenleeftijd



Bron: ISSA 2009

¹² De snelheid van Denemarken en Turkije wordt niet besproken, omdat de databases (zie ISSA 2009) dit niet vermelden.

¹³ De gegevens over België, Bulgarije, Oostenrijk, Portugal, Servië en Montenegro zijn ontleend aan de database 'Scheme Description', zie ISSA 2009.

De stap van zes maanden per jaar komt het meest voor. Alleen Slovenië en Zwitserland kennen een andere snelheid. Slovenië gaat voor een lagere snelheid van vier maanden per jaar en Zwitserland voor een hogere snelheid van een jaar per jaar. Bijzonder is dat Zwitserland na de eerste verhoging in 2001 een rustperiode inlast. De volgende verhoging ging pas in 2005 in.

Letland en het Verenigd Koninkrijk hebben de pensioenleeftijd tweemaal verhoogd. Toch zijn deze landen slechts eenmaal in figuur 2.2 opgenomen. In deze figuur is alleen de tweede wijziging van Letland opgenomen. De eerste wijziging komt aan bod onder het kopje ‘*Verschillende snelheden*’. Bij het Verenigd Koninkrijk is alleen de eerste wijziging opgenomen. De tweede wijziging wordt beschreven onder het kopje ‘*Stappen over een periode van meer dan een jaar*’.

Stappen over een periode van meer dan een jaar

Het is ook mogelijk om de pensioenleeftijd over een periode van meer dan een jaar te verhogen. Drie landen hebben ervoor gekozen om de pensioenleeftijd om de twee of meer jaar te verhogen:

- In België gaat de pensioenleeftijd van vrouwen om de drie jaar met een jaar omhoog. Omgerekend komt dit neer op een snelheid van vier maanden per jaar.
- Liechtenstein heeft gekozen voor twee perioden van zes jaar om de pensioenleeftijd van vrouwen te verhogen. Omgerekend bedraagt de snelheid twee maanden per jaar.
- Het Verenigd Koninkrijk kiest voor stappen van twee jaar (bij de tweede wijziging). De verhoging van 65 naar 66 jaar vindt plaats tussen april 2024 en april 2026; de verhoging van 66 naar 67 jaar vindt plaats van april 2034 tot april 2036 en de verhoging van 67 naar 68 in de periode van april 2044 tot april 2046. Omgerekend ligt ook hier de snelheid op zes maanden per jaar. Bijzonder is dat periodes van een verhoging van de pensioenleeftijd worden afgewisseld met rustperiodes van acht jaar waarin de pensioenleeftijd niet stijgt. Deze stappen zijn niet in figuur 2.2 opgenomen.

Verschillende snelheden

Duitsland en Letland hebben voor verschillende snelheden gekozen:

- Duitsland begint met een verhoging van een maand per jaar totdat de pensioenleeftijd is verhoogd van 65 naar 66 jaar. Daarna verdubbelt de snelheid naar twee maanden per jaar totdat de pensioenleeftijd 67 jaar bedraagt.
- Letland (bij de eerste wijziging) begint met een verhoging van een jaar en verlaagt daarna de snelheid tot zes maanden per jaar.

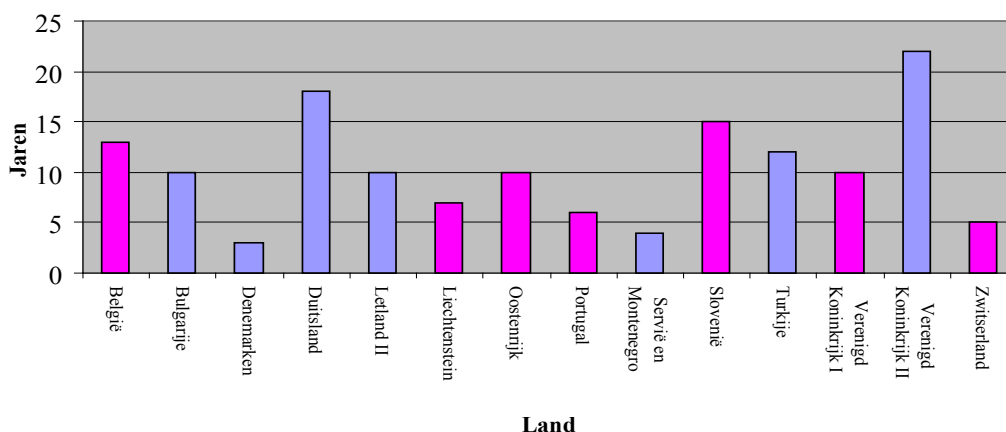
Vergelijking van de gemiddelde snelheid per jaar

Als we de verschillende verhogingen omrekenen naar stappen van een bepaald aantal maanden per jaar, dan blijkt dat Duitsland de kleinste stappen zet (een maand per jaar). De meeste landen kiezen voor stappen van zes maanden per jaar (Bulgarije, Letland, Oostenrijk, Portugal, Servië en Montenegro, Verenigd Koninkrijk). Alleen Letland en Zwitserland hebben de pensioenleeftijd verhoogd met een snelheid van een jaar per jaar. Na het eerste jaar werd in Letland de snelheid teruggeschroefd naar zes maanden per jaar. De snelheid van de verhoging houdt geen verband met het aantal jaren waarmee de pensioenleeftijd toeneemt. De meeste landen hebben immers een voorkeur voor een snelheid van zes maanden per jaar.

2.5 Zijn we er al? De duur van de overgangperiode

Het laatste element van het invoeringspad is de duur van de overgangperiode. Figuur 2.3 geeft de duur van de overgangperiode in jaren weer.¹⁴ Bij de berekening van deze periodes is uitgegaan van de tijdvakken die in paragraaf 2.2 zijn genoemd.¹⁵ De overgangperiode van de eerste wijziging in Letland is niet opgenomen in figuur 2.3, omdat deze wijziging is onderbroken door de invoering van de tweede wijziging.

Figuur 2.3: De duur van de overgangperiode



Bron: ISSA 2009

Vergelijking van de overgangperiodes

De verschillen in de duur van de overgangperiode zijn groot: van drie jaar in Denemarken tot 22 jaar in het Verenigd Koninkrijk. De vier landen met de langste overgangperiode hebben elk een andere reden voor de lange duur van deze periode:

- België verhoogt de pensioenleeftijd met een lage gemiddelde snelheid van vier maanden per jaar.
- Duitsland verhoogt de pensioenleeftijd met relatief kleine stappen van een à twee maanden per jaar
- Turkije verhoogt de pensioenleeftijd van vrouwen met zeven jaar. De andere landen hebben de pensioenleeftijd met minder jaren verhoogd; met twee tot vijf jaar.
- Het Verenigd Koninkrijk past bij de tweede verhoging van de pensioenleeftijd lange rustperiodes van acht jaar toe.

De duur van de overgangperiode staat niet altijd in verhouding tot de verhoging van de pensioenleeftijd. Zo kent de tweede wijziging in het Verenigd Koninkrijk een lange overgangperiode van 22 jaar en een relatief kleine verhoging van de pensioenleeftijd met drie jaar. En ook Duitsland kiest voor een lange overgangperiode van 18 jaar, terwijl de pensioenleeftijd met twee jaar stijgt.

14 De gegevens over Bulgarije, Oostenrijk, Portugal, Servië en Montenegro zijn ontleend aan de database 'Scheme Description', zie ISSA 2009.

15 Bij Bulgarije, Letland en Turkije is alleen de verhoging voor vrouwen weergegeven, omdat deze verhoging leidt tot de langste overgangperiode. Bij Slovenië is alleen de verhoging van vijf jaar weergegeven, omdat deze verhoging leidt tot de langste overgangperiode.

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij de invoeringspaden van vijftien stapsgewijze verhogingen van de pensioenleeftijd verkend. Deze invoeringspaden kennen de volgende elementen:

- *de uitstelperiode*: het aantal jaren dat verstrijkt tussen het moment van de beslissing om de pensioenleeftijd te verhogen en de eerste stap van de verhoging. De duur van deze periode varieert van enkele maanden in Letland en Slovenië tot 28 jaar in Turkije. De duur van de uitstelperiode lijkt nauwelijks een verband te houden met het aantal jaren waarmee de pensioenleeftijd toeneemt.
- *de snelheid* waarmee een land de pensioenleeftijd verhoogt. Deze kan plaatsvinden met een constante snelheid van:
 - een bepaald aantal maanden per jaar: de snelheid is meestal zes maanden per jaar.
 - een jaar per twee of meer jaren. Dit komt voor in België (een jaar per drie jaar), Liechtenstein (een jaar per zes jaar) en het Verenigd Koninkrijk (bij de tweede wijziging: een jaar per twee jaar).Daarnaast is een verhoging met verschillende snelheden mogelijk. Dit komt voor in Duitsland en Letland. De snelheid van de verhoging staat los van het aantal jaren waarmee de pensioenleeftijd toeneemt.
- *de overgangperiode*: het aantal jaren dat de stapsgewijze verhoging van de pensioenleeftijd duurt. De uitstelperiode telt hierbij niet mee. De duur van de overgangperiode varieert enorm: van drie jaar in Denemarken tot 22 jaar in het Verenigd Koninkrijk (bij de tweede wijziging). Ook België (dertien jaar), Duitsland (achttien jaar) en Turkije (twaalf jaar) kennen een lange overgangperiode. De duur van de overgangperiode staat niet altijd in verhouding tot de verhoging van de pensioenleeftijd.

•

3 Reizen vanuit verschillend perspectief

3.1 Inleiding

De rechter en de wetgever kijken op verschillende manieren naar een wijziging in de sociale zekerheid. De rechter toetst achteraf of de wijziging rechtmatig is, terwijl de wetgever de wijziging ontwerpt en daarbij een politieke afweging maakt. In dit hoofdstuk reist u mee met de wetgever en de rechter en ziet u vanuit welk perspectief zij een wijziging ontwerpen of toetsen. Daarbij neemt het overgangsrecht een belangrijke plaats in.

Het hoofdstuk begint met het perspectief van de Nederlandse wetgever (paragraaf 3.2). Wij laten zien met welke zaken de wetgever rekening houdt bij het ontwerpen van overgangsrecht. Daarna bespreken wij het perspectief van de rechter (paragraaf 3.3). De tekst van deze paragraaf is gebaseerd op de belangrijkste punten uit hoofdstukken 4 en 5. Deze hoofdstukken gaan over uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Centrale Raad van Beroep. Wij sluiten het hoofdstuk af met een korte conclusie (paragraaf 3.4).

3.2 Het perspectief van de wetgever

De Staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in 2000 het Toetsingskader overgangsrecht opgesteld.¹⁶ Dit Toetsingskader helpt de wetgever bij het kiezen voor een bepaald overgangsrecht. Daarnaast biedt het Toetsingskader de basis voor een goede motivering van deze keuze in de memorie van toelichting bij een wetswijziging.

In deze paragraaf laten we u zien welke vormen van overgangsrecht er zijn. Daarnaast bespreken we de elementen die volgens het Toetsingskader een rol zouden moeten spelen bij het kiezen van een bepaald overgangsrecht.

Vormen van overgangsrecht

Er zijn vier vormen van overgangsrecht:¹⁷

- onmiddellijke werking: de wetswijziging gaat onmiddellijk in en bevat geen bepaling met overgangsrecht. Dit betekent dat de wijziging ook geldt voor bestaande uitkeringsgerechtigden.¹⁸
- eerbiedigende werking: de wetswijziging heeft alleen betrekking op nieuwe gevallen (bijvoorbeeld toekomstige uitkeringsgerechtigden). Dit betekent dat tegelijkertijd verschillende regels gelden voor vergelijkbare situaties. Welke regels in een concreet geval gelden, hangt af van het moment waarop de situatie is ontstaan.
- uitgestelde werking: de nieuwe regel gaat in op een bepaald tijdstip in de toekomst. De wijziging heeft ook gevolgen voor bestaande uitkeringsgerechtigden, maar pas op een later tijdstip dan bij onmiddellijke werking. Bij uitgestelde werking is het mogelijk om de wijziging stapsgewijs (in meerdere fasen) door te voeren.
- terugwerkende kracht: de nieuwe regel geldt ook voor situaties uit het verleden. Dit wordt slechts in uitzonderlijke gevallen toegepast.

De vier elementen van het Toetsingskader

Het Toetsingskader noemt vier elementen die een rol spelen bij de keuze voor een bepaald overgangsrecht:

¹⁶ *Kamerstukken I 1999/00*, 25 900, nr. 87b, p. 5-7. Dit Toetsingskader is in 2004 opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving, zie *Start*, 4 november 2004, nr. 213, p. 11 (artikel 1, onderdeel JJ).

¹⁷ *Kamerstukken I 1999/00*, 26934, nr. 1, p. 4.

¹⁸ In de AOW-notitie beschrijft het kabinet een variant van de onmiddellijke werking waarbij wel overgangsrecht wordt toegepast: de mogelijkheid van onmiddellijke invoering met een overgangstermijn voor ouderen boven een bepaalde leeftijd, zie *Kamerstukken II 2008/09*, 31 700 XV, nr. 66, p. 19.

- aard van de te wijzigen regeling;
- aard en doel van de wijziging;
- de groep die geraakt wordt door de wijziging;
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.¹⁹

De weging van deze elementen leidt tot de keuze voor een bepaald overgangsrecht. Hierna volgt een beschrijving van deze vier elementen.

Aard van de te wijzigen regeling

- Er is eerder sprake van opgewekt vertrouwen als een systeem is gebaseerd op de verzekeringsgedachte. Dit geldt voor verzekerden die nog geen uitkeringsrecht hebben.
- Bij wijziging in een opbouwstelsel ligt eerbiedigende werking voor verstreken tijdvakken vaak voor de hand.
- Bij wijziging in een omslagstelsel ontstaat minder snel een verwachting op een uitkering, zodat eerder wordt gekozen voor onmiddellijke werking.
- Bij langlopende rechten of plichten heeft uitgestelde werking de voorkeur. Eerbiedigende werking is dan geen optie, omdat de periode van rechtsongelijkheid erg lang is. Bij kortlopende rechten of plichten is eerbiedigende werking wel mogelijk.

In de literatuur is kritiek geleverd op deze punten. Pennings merkt bijvoorbeeld op dat de Staatssecretaris de verzekeringsgedachte niet verder heeft uitgewerkt.²⁰

Aard en doel van de wijziging

- Een wijziging van de hoogte of de duur van een uitkering vraagt om ander overgangsrecht dan wijzigingen die uitkeringsgerechtigden of verzekerden niet zo direct raken (zoals wijzigingen in de controle en toezicht). In het laatste geval kunnen wijzigingen meestal onmiddellijk ingaan.
- Het doel van de wetswijziging moet duidelijk zijn. Bij een bezuinigingsdoel moeten de gevolgen van de keuze voor een bepaalde vorm van overgangsrecht in overweging worden genomen.

De groep die geraakt wordt door de wijziging

- Het moet duidelijk zijn welke groep door de wetswijziging wordt geraakt. Het gaat daarbij om de grootte en de samenstelling van de groep. Het overgangsrecht kan per groep verschillen.
- Kwetsbare groepen verdienen extra aandacht. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om gehandicapten, weduwen en wezen, onverzekerbare risico's en ouderen.
- Als het verzekerd risico nog niet is ingetreden, ligt onmiddellijke werking voor de hand, tenzij:
 - er geen gedragsalternatieven bestaan;
 - het gaat om onverzekerbare risico's;
 - er geen (goede) alternatieve verzekeringsmogelijkheden zijn.
- Als het verzekerd risico is ingetreden, ligt eerbiedigende werking voor de hand.
- Ook is het van belang of de groep eerder met wijzigingen van de desbetreffende wet is geconfronteerd.
- De gevolgen van een wijziging mogen niet onevenredig zwaar zijn voor bepaalde groepen. Daar staat tegenover dat fijnmazige wetgeving met veel onderscheiding ook weer risico's oplevert.
- Om ongewenste gedragsreacties te vermijden kan eerbiedigende of uitgestelde werking worden toegepast op bepaalde groepen die al bestaan op het moment dat de wijziging bekend wordt gemaakt.

19 Het Toetsingskader noemt ook enkele algemene overwegingen bij het maken van een keuze voor overgangsrecht. Daarbij vindt een afweging plaats tussen het beginsel van gelijke behandeling en het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel, zie *Kamerstukken 1* 1999/00, 25 900, nr. 87b, p. 5.

20 Pennings 2001, p. 43.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Bij de keuze van het overgangsrecht moet een toets plaatsvinden op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid.

De uiteindelijke keuze is een politieke afweging

Volgens de Staatssecretaris maakt het Toetsingskader Overgangsrecht het mogelijk om een transparante en systematische keuze voor een type overgangsrecht te maken.²¹ De uiteindelijke beslissing is een politieke afweging.

3.3 Het perspectief van de rechter

Door een wijziging in de socialezekerheidswetgeving kan een uitkeringsgerechtigde zijn recht op uitkering verliezen. Het is ook mogelijk dat de uitkering als gevolg van de wijziging lager uitvalt. De uitkeringsgerechtigde kan de rechter laten toetsen of de beslissing om zijn uitkering in te trekken of te verlagen rechtmatig is. Hij vraagt dan om een toetsing aan de bescherming van eigendom die in artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is geregeld.

In deze paragraaf leest u waarop de rechter let bij deze toetsing. U leest over de hoofdregels van artikel 1 EP, de begrippen eigendom en eigendomsontneming en de voorwaarden voor een rechtmatige eigendomsontneming. Wij wijzen u erop dat deze paragraaf slechts de hoofdlijnen van de toetsing door de rechter bevat. Voor meer gedetailleerde informatie kunt u hoofdstukken 4 en 5 en de uitspraken van de rechters raadplegen.

De hoofdregels

Artikel 1 EP heeft drie hoofdregels:

- een persoon heeft recht op ongestoord genot van zijn eigendom;
- het wegnemen van eigendom is aan voorwaarden verbonden;
- verdragstaten hebben het recht om het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang te reguleren.

De toetsing

In de sociale zekerheid spelen de eerste en de tweede hoofdregel een belangrijke rol.

Als de rechter aan een van deze regels toetst, loopt hij de volgende voorwaarden langs:

- de inbreuk of de ontneming is geregeld bij wet;
- de doelstelling is legitiem;
- de proportionaliteitstoets. Dit houdt in dat de afweging evenwichtig is en dat een redelijke relatie bestaat tussen de gekozen middelen en het beoogde doel.

Een wijziging is niet in strijd met artikel 1 EP als aan al deze voorwaarden is voldaan. Bij de toetsing aan deze voorwaarden krijgt de Staat een ruime beoordelingsmarge.

Voordat de rechter aan deze toetsing toekomt, moet hij eerst vaststellen dat een eigendomsrecht is ontnomen.

Eigendomsrecht

- Een recht op een socialezekerheidsuitkering is een eigendomsrecht. Het maakt geen verschil of de uitkering uit premies of belastingen wordt gefinancierd.
- Er bestaat geen garantie op een uitkering van een bepaalde hoogte.

- Bij een risicoverzekering (zoals de Anw of de Wet WIA) is een periode uit het verleden met gunstigere verzekeringsvoorwaarden geen eigendom als het risico zich pas voordoet na de invoering van de nieuwe voorwaarden.
- Een recht dat is gebaseerd op internationaal recht (en niet op nationaal recht) is ook een eigendomsrecht.

Ontneming van eigendom

Er is sprake van eigendomsontneming als personen door een wijziging hun recht op uitkering geheel of gedeeltelijk verliezen.

Er is geen sprake van eigendomsontneming als:

- een uitkeringsgerechtigde niet langer aan de uitkeringsvoorwaarden voldoet.
- nieuwe voorwaarden zijn ingevoerd en een bestaand uitkeringsgerechtigde zijn recht op uitkering daardoor niet direct verliest, maar pas later (omdat zijn situatie verandert en hij daardoor niet meer aan de nieuwe voorwaarden voldoet).
- een uitvoeringsorgaan terugkomt van de beslissing om een uitkering in te trekken en alsnog de uitkering uitbetaalt. Als het uitvoeringsorgaan later nogmaals de uitkering intrekt (bijvoorbeeld nadat een verdrag is opgezegd), is op dat moment wel sprake van eigendomsontneming.

Geregeld bij wet

De ontneming moet bij wet zijn geregeld. Het mag ook gaan om lagere regelgeving die op een wet is gebaseerd.

Legitieme doelstelling

De eigendomsontneming moet een legitieme doelstelling in het algemeen belang hebben. De rechter toetst dit terughoudend en komt zelden tot de conclusie dat een doelstelling niet voldoet. De rechter heeft de volgende doelstellingen al geaccepteerd:

- budgettaire overwegingen;
- verwijderen van discriminerende wetgeving;
- wegnemen van een verschil in uitkeringsvoorwaarden;
- maatschappelijke veranderingen;
- een einde maken aan de maatschappelijk ongewenst geachte situatie dat de staat tijdens detentie een uitkering verstrekt, terwijl de Staat al in de kosten van het levensonderhoud voorziet
- een einde maken aan de ongelijke positie van werknemers en uitkeringsgerechtigden; stimuleren van re-integratie;
- verbeteren van de handhaafbaarheid van de socialezekerheidswetgeving buiten Nederland.

Proportionaliteitstoets

Er moet een evenwichtige afweging zijn gemaakt tussen het algemeen belang en de vereisten die voortvloeien uit het ingeroepen fundamentele recht. De rechter kan dit op twee manieren toetsen:

- in theorie (*in abstracto*). Soms slaat de rechter deze toets over;
- in het concrete geval (*in concreto*). Deze toets is in de praktijk het meest belangrijk.

Bij deze toetsing kunnen de volgende zaken een rol spelen:

- de geboden compensatie;
- het bestaan van de bijstand als een sociaal vangnet;
- de beperkte keuzemogelijkheden van de wetgever;
- de functie van een regeling;
- de mogelijk lange looptijd van een uitkering;
- de brieven van een uitvoeringsorgaan aan de klant;

- het belang van de wetgever om calculerend gedrag te voorkomen;
- de gevolgen voor kwetsbare groepen.

De toetsing in het concrete geval

Bij de proportionaliteitstoets in het concrete geval moet een redelijke relatie bestaan tussen de gekozen middelen en het beoogde doel. Bij deze toets gaat de rechter niet na of andere wijzigingen ook mogelijk waren. Het bestaan van een alternatief betekent niet dat een wijziging onrechtmatig is.

Aan de proportionaliteitseis in het concrete geval is niet voldaan als het individu door de inbreuk een onevenredig zware last moet dragen, bijvoorbeeld als een kleine groep personen door de wetswijziging onevenredig in hun belangen is getroffen. De rechter oordeelt zelden dat de last onevenredig zwaar is.

In de praktijk geeft de geboden compensatie vaak de doorslag. Het gaat hierbij meestal om de vraag of het overgangsrecht goed genoeg is. Daarover heeft de Raad het volgende opgemerkt:

- In geval van volledige compensatie is er geen strijd met artikel 1 EP.
- Eigendomsontneming zonder enige vorm van compensatie mag alleen in uitzonderlijke gevallen.
- De wetgever hoeft geen volledige of aanmerkelijke compensatie te bieden voor het ontnemen van eigendom.
- Het (tijdelijk of gedeeltelijk) eerbiedigen van bestaande rechten is aanvaardbaar.
- Compensatie kan ook betekenen dat een wijziging niet direct tot een veel lager inkomen leidt.
- De uitkeringsgerechtigde moet zich op de nieuwe situatie kunnen instellen. Een korte overgangstermijn kan dan onvoldoende zijn.
- Als de staat compensatie moet verstrekken, kan de staat niet wijzen op een recht dat al voor de eigendomsontneming bestond. Dit bestaande recht kan geen compensatie bieden voor een latere eigendomsontneming. Het recht op onderhoud en onderdak van gedetineerden biedt bijvoorbeeld geen compensatie voor eigendomsontneming omdat dit recht al bestond voor de eigendomsontneming.
- Een compensatie kan onvoldoende zijn als de geboden overgangstermijn veel korter is dan bij andere wetswijzigingen.
- De wetgever moet ook passende compensatie bieden als de eigendomsontneming volgt uit een wijziging van het internationaal recht, zoals het vervallen van een verdragsverplichting na het opzeggen van een verdrag.
- Als de eerste intrekking van een uitkering onrechtmatig is, kan de compensatie bij de eerste intrekking niet gelden als compensatie voor een latere intrekking.

3.4 Conclusie

De perspectieven van de rechter en de wetgever verschillen. De rechter toetst achteraf of een wijziging voldoet aan de voorwaarden van artikel 1 EP. De wetgever ontwerpt de wijziging en het bijbehorende overgangsrecht. Bij het ontwerpen van overgangsrecht houdt de wetgever rekening met de aard van de te wijzigen regeling, de aard en het doel van de wijziging, de groep die geraakt wordt door de wijziging, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Het Toetsingskader Overgangsrecht is hierbij een handig hulpmiddel, maar kan niet dwingen tot de keuze voor een bepaald overgangsrecht. Dat is uiteindelijk een politieke keuze.

De Staatssecretaris heeft dit in 2000 als volgt verwoord: “het politieke debat kan niet worden vervangen door een objectieve toets.”.²²

Bij de beschrijving van het perspectief van de rechter blijkt echter dat de rechter juist het overgangsrecht aan een kritische toets onderwerpt. Eigendomsontneming zonder enige vorm van compensatie mag bijvoorbeeld alleen in uitzonderlijke gevallen. Dan is een keuze voor onmiddellijke werking of terugwerkende kracht moeilijk uit te leggen.²³ En ook bij de keuze voor uitgestelde werking blijft de rechter kritisch. De rechter toetst bijvoorbeeld of de uitkeringsgerechtigde voldoende tijd is gegund om zich in te stellen op de nieuwe situatie. Daarnaast kijkt de rechter ook of de geboden overgangstermijn verschilt met de overgangstermijn bij andere wetswijzigingen. Als de geboden overgangstermijn veel korter is, kan de rechter tot het oordeel komen dat onvoldoende compensatie is geboden.

Overigens houdt de rechter bij de toetsing geen rekening met het Toetsingskader Overgangsrecht. In een uitspraak uit 2001 heeft de Centrale Raad van Beroep namelijk bepaald dat het Toetsingskader Overgangsrecht geen rechtsnormen bevat waaraan de Raad mag toetsen.²⁴ Een uitkeringsgerechtigde kan aan het Toetsingskader Overgangsrecht dus geen rechten ontleen.

Kortom, het politieke debat kan niet worden vervangen door een objectieve toets, maar uiteindelijk zal de keuze van de wetgever toch de objectieve toets van de rechter moeten doorstaan. In de hoofdstukken 4 en 5 leest u meer over de toetsing door de rechter in concrete gevallen. In hoofdstuk 4 gaat u op rondreis met het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en in hoofdstuk 5 krijgt u een rondleiding bij de Centrale Raad van Beroep.

22 *Kamerstukken 1 1999/00*, 25 900, nr. 87b, p. 1.

23 Dit zou anders kunnen zijn bij de variant van onmiddellijke werking met een overgangstermijn voor ouderen boven een bepaalde leeftijd, zie ook voetnoot 18.

24 CRvB 24 januari 2001, *LJN*AN6599, *RSV*2001/138.

4 Rondreis met het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

4.1 Inleiding

Bij uw bezoek aan Europese landen in hoofdstuk 2 heeft u gezien dat landen verschillend omgaan met wijzigingen van de wettelijke pensioenleeftijd. Sommige landen kennen een lang invoeringspad; andere landen hebben minder geduld en voeren een wijziging snel door.

In dit deel van onze reisgids nemen we u mee naar een toetsing van wetswijzigingen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: Hof). Daarbij ziet u hoe het Hof wijzigingen in de sociale zekerheid toetst aan de regels van eigendomsbescherming (paragrafen 4.2 – 4.4). Deze regels zijn vastgelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het EVRM. Daarnaast vertellen we over vier zaken waarin landen de sociale zekerheid geleidelijk hebben aangepast aan gewijzigde maatschappelijke ontwikkelingen (paragraaf 4.5). We sluiten dit deel van de reisgids af met een korte samenvatting.

4.2 Het begin van de reis: de zaak *Gaygusuz*

Onze reis begint bij de zaak *Gaygusuz*. In deze uitspraak zegt het Hof dat socialezekerheidsaanspraken vallen onder de eigendomsbescherming van artikel 1 EP.²⁵ In onderstaand kader vindt u een samenvatting van deze uitspraak. Daarbij wordt ingegaan op de feiten, het Oostenrijkse recht, de toetsing door het Hof en de vindplaats van de uitspraak.

RECHT OP NOODBIJSTAND VALT ONDER DE EIGENDOMS BESCHERMING

Feiten

Cevat Gaygusuz is geboren in Turkije en werkt tussen 1973 en 1984 in Oostenrijk. In 1986 en 1987 ontvangt hij een werkloosheidsuitkering. Daarna vraagt hij noodbijstand aan. Hij krijgt geen noodbijstand, omdat deze alleen aan Oostenrijkse burgers wordt betaald. Volgens Cevat is dit discriminatie naar nationaliteit.

Schets van het Oostenrijkse recht

Een persoon komt in aanmerking voor noodbijstand als:

- ~ hij geen recht meer heeft op een werkloosheidsuitkering en
- ~ hij de Oostenrijkse nationaliteit heeft en
- ~ hij kan werken en
- ~ hij in een behoeftige situatie verkeert.

Toetsing door de rechter

Het recht op noodbijstand is gekoppeld aan het betalen van werkloosheidspremies. Deze noodbijstand is een op geld waardeerbaar recht. Daarom valt het recht op noodbijstand onder de eigendomsbescherming van artikel 1 EP.

Daarna stelt het Hof vast dat het stellen van de nationaliteitseis discriminatie oplevert.

Deze discriminatie is in strijd met het EVRM.

Datum en vindplaats

EHRM 16 september 1996, zaak 17371/90 (*Gaygusuz/Oostenrijk*), RSV 1997/234

25 Overigens was de Commissie voor de Rechten van de Mens al eerder tot dit oordeel gekomen, zie bijvoorbeeld het oordeel van 16 december 1974, zaak 5849/72 (*Müller/Oostenrijk*).

4.3 Voor we verder reizen: de hoofdregels van de eigendomsbescherming

Nu duidelijk is dat socialezekerheidsrechten vallen onder de bescherming van artikel 1 EP staan we nog even stil bij dit artikel. In deze paragraaf leest u de tekst van artikel 1 EP en de vertaling van deze tekst in drie hoofdregels. Daarnaast attenderen wij u alvast op het criterium dat bij de rechterlijke toetsing meestal de doorslag geeft: de proportionaliteit van de wetswijziging. Daarna reizen we verder met het Hof en kijken we naar wetswijzigingen uit Oostenrijk, IJsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Daarbij beperken we ons tot de hoofdlijnen. Voor gedetailleerde informatie kunt u het beste de uitspraken van het Hof zelf raadplegen.

Artikel 1 van het Eerste Protocol

De tekst van artikel 1 EP luidt als volgt:

“Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.”

De hoofdregels

Deze tekst valt uiteen in drie hoofdregels:

- een persoon heeft recht op ongestoord genot van zijn eigendom;
- het wegnemen van eigendom is aan voorwaarden verbonden;
- verdragstaten hebben het recht om het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang te reguleren.

De eerste regel bevat het basisbeginsel; de tweede en derde regel zijn een uitwerking van de eerste regel en worden geïnterpreteerd in het licht van het basisbeginsel.²⁶ Bij een toetsing kijkt het Hof altijd of de tweede regel (onteigening) of derde regel (eigendomsreglementering) van toepassing is. Als dat niet het geval is, valt het Hof terug op de eerste regel.

Deze regels bieden uitkeringsgerechtigden niet alleen bescherming tegen de ontneming van ‘bestaand’ eigendom (eigendom die al verworven is), maar ook tegen de inbreuk op legitieme verwachtingen. Bij deze laatste vorm van eigendom moet een persoon aantonen dat hij de legitieme verwachting had dat hij in de toekomst het effectief genot van de eigendom zou verwerven.²⁷ Het begrip eigendom kent ook zijn grenzen. Een voorwaardelijke aanspraak die is vervallen omdat niet aan de voorwaarden is voldaan, is bijvoorbeeld geen eigendom.²⁸ Voor de sociale zekerheid is verder van belang dat de eigendomsbescherming geen recht op uitkering van een bepaalde hoogte garandeert.²⁹

26 Haeck 2004, p. 308-309.

27 Haeck 2004, p. 326.

28 EHRM 4 maart 2003, zaak 39050/97 (*Jantner*). Overigens is voorzichtigheid geboden bij het stellen van voorwaarden die met terugwerkende kracht gelden, zie EHRM 2 februari 2006, zaken 51466/99 en 70130/01 (*Buchheit en Meinberg*).

29 Zie rechtsoverweging 36 in de zaak *Ásmundsson*, Pennings 2006, p. 108 en Haeck 2004, p. 368-370.

De toetsingscriteria

Het Hof onderscheidt drie toetsingscriteria in geval van inmenging in eigendom.³⁰

- De inmenging moet in overeenstemming met de wet zijn.
- De inmenging moet een legitieme doelstelling in het algemeen belang hebben. In de praktijk toetst het Hof terughoudend aan dit vereiste. Het Hof komt daarom zelden tot de conclusie dat een inmenging niet in het algemeen belang gerechtvaardigd kan worden.³¹
- De inmenging moet evenredig zijn (de proportionaliteitstoets). Dit betekent dat een evenwichtige afweging moet zijn gemaakt tussen de vereisten van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu. Het Hof kan dit op twee manieren toetsen:
 - in theorie (*in abstracto*). Het Hof slaat deze toets vaak over.
 - in het concrete geval (*in concreto*). Het Hof toetst dan of in het concrete geval een redelijke relatie bestaat tussen de gekozen middelen en het beoogde doel. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt niet voldaan als het individu door de inbreuk een onevenredig zware last (*'an individual and excessive burden'*) moet dragen.³²

Deze criteria zijn voor elke hoofdregel (globaal) hetzelfde. Bij de toetsing aan deze criteria genieten staten een ruime beoordelingsmarge.

Doorslaggevend: de proportionaliteitstoets

Het Hof past bij de meeste criteria geen strenge toets toe. Alleen bij de proportionaliteitstoets in het concrete geval is het Hof kritisch. Dit betekent dat deze proportionaliteitstoets vaak de doorslag geeft bij een toetsing aan artikel 1 EP. Het is vooral het overgangsrecht dat bij deze toets het verschil maakt.³³

4.4 Vlieg niet uit de bocht: het belang van proportionaliteit

De reis met het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt vervolgd. In deze paragraaf kijken we naar een zaak uit IJsland (*Ásmundsson*) en twee zaken uit Nederland (*Hoogendijk en Goudswaard – Van der Lans*). Uit deze uitspraken blijkt dat proportionaliteit bij de toetsing aan artikel 1 EP belangrijk is. In de IJslandse zaak doorstaat de wetswijziging deze toets niet en in de Nederlandse zaken wel.

KLEINE GROEP ARBEIDSONGESCHIKTEN RAAKT UITKERING KWIJT

Feiten

Kjartan Ásmundsson raakt in 1978 tijdens zijn werk als zeeman ernstig gewond en krijgt vanaf die tijd een uitkering wegens volledige arbeidsongeschiktheid. Na bijna twintig jaar wordt zijn uitkering stopgezet als gevolg van een wetswijziging uit 1992. Volgens Kjartan is het stopzetten van zijn uitkering in strijd met het eigendomsrecht.

Schets van het IJslandse recht

De wetswijziging van 1992 leidt tot een aanscherping van het arbeidsongeschiktheids-criterium. De wetswijziging kent voor bestaande uitkeringsgerechtigden een overgangstermijn van vijf jaar. Daarna volgt een nieuwe beoordeling van de arbeidsongeschiktheid.

Toetsing door de rechter

De wetswijziging vormt een inmenging in het recht van Kjartan om ongestoord van zijn eigendom te genieten. Het Hof neemt aan dat de inmenging rechtmatig is. Daarna beoordeelt het Hof de proportionaliteit door een *'fair balance'* toets toe te passen. Dit houdt in dat een verdragsstaat het evenwicht moet bewaren tussen het algemeen

30 Haeck 2004, p. 352-353.

31 Haeck 2004, p. 363.

32 Haeck 2004, p. 365.

33 Pennings 2006, p. 113.

belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van een individu. Het Hof beperkt zich daarbij tot de specifieke situatie van Kjartan. Volgens het Hof dient de wetwijziging een legitiem doel en zijn de nieuwe uitkeringsvoorwaarden gebaseerd op objectieve criteria. Daarna richt het Hof zich op het feit dat Kjartan tot een kleine groep behoort die het recht op uitkering in het geheel verliest terwijl de uitkering van de meeste gerechtigden niet is verlaagd. Dit lijkt in tegenspraak met het doel van de wijziging, namelijk het oplossen van de financieringsmoeilijkheden van het pensioenfonds voor zeelieden. Het verschil in behandeling tussen de groep die hun uitkering volledig verliest en de groep die niet is geraakt, suggereert volgens het Hof dat de wetwijziging discriminerend is. Het Hof weegt verder mee dat Kjartan bijna twintig jaar een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft ontvangen. Bovendien mocht hij verwachten dat zijn arbeidsongeschiktheid op dezelfde manier zou worden beoordeeld. Daarbij is van belang dat het verlies van de uitkering niet is veroorzaakt door een verandering in zijn persoonlijke omstandigheden, maar door een wijziging van de wet. Het Hof oordeelt dat Kjartan een excessieve en disproportionele last draagt die niet door legitieme belangen van de samenleving is te rechtvaardigen, zelfs niet met inachtneming van de ruime beoordelingsmarge die verdragsstaten hebben. Er is strijd met artikel 1 EP. Tot slot merkt het Hof op dat het oordeel anders zou zijn uitgevallen als de uitkering van Kjartan op een redelijke en passende wijze was verlaagd.

Datum en vindplaats

EHRM 12 oktober 2004, zaaknummer 60669/00 (Ásmundsson/IJsland), RSV 2005/105, USZ 2005/28

INTREKKING ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSUITKERING NA INVOERING INKOMENSEIS

Feiten

Gine Hoogendijk heeft knieproblemen en ontvangt vanaf 1 oktober 1976 een AAW-uitkering. Met ingang van 1 juli 1991 wordt haar uitkering ingetrokken, omdat zij niet aan een inkomenseis voldoet.

Schets van het Nederlandse recht

Tot 1 januari 1980 kent de AAW alleen uitkeringen voor mannen en ongehuwde vrouwen. Een wetwijziging van 20 december 1979 creëert ook voor gehuwde vrouwen een recht op AAW-uitkering. Tegelijkertijd wordt een inkomenseis ingevoerd. Deze eis geldt voor personen die op of na 1 januari 1979 arbeidsongeschikt zijn geworden. Personen die voor die datum arbeidsongeschikt zijn geworden, behouden hun recht op uitkering. De inkomenseis geldt niet voor hen. De wetwijziging creëert geen uitkeringsrecht voor gehuwde vrouwen die voor 1 oktober 1975 arbeidsongeschikt zijn geworden. Gehuwde vrouwen die tussen 1 oktober 1975 en 1 januari 1979 arbeidsongeschikt zijn geworden, hebben alleen recht op uitkering als zij aan de inkomenseis voldoen. In 1988 oordeelt de Nederlandse rechter dat deze regeling discrimineert. De rechter bepaalt dat alle gehuwde vrouwen die voor 1 januari 1979 arbeidsongeschikt zijn geworden, recht hebben op een AAW-uitkering, ook als zij niet aan de inkomenseis voldoen. In de Reparatiewet van 4 juli 1990 is daarna een inkomenseis ingevoerd voor alle personen die voor 1 januari 1979 arbeidsongeschikt waren geworden. Deze eis geldt vanaf 1 juli 1991. Daarbij is een overgangperiode van 26 maanden toegepast.³⁴

Toetsing door de rechter

Het Hof stelt vast dat de Reparatiewet twee doelen dient:

~ het verwijderen van discriminerende wetgeving;

34 Het Hof spreekt in de uitspraak abusievelijk over een overgangperiode van 26 weken.

~ het voorkomen van een onacceptabele stijging van de uitkeringslasten van de AAW. Het Hof vindt deze doelen legitiem. Ook de proportionaliteit is in orde. Er is geen sprake van een individuele, excessieve en disproportionele last, omdat degenen die hun uitkering verloren, alsnog een beroep op de Algemene Bijstandswet konden doen. Dat Gine vanwege haar vermogen hiervoor niet in aanmerking komt, maakt het oordeel niet anders. Er is dus geen strijd met artikel 1 EP.

Datum en vindplaats

EHRM 6 januari 2005, zaak 58641/00 (Hoogendijk/Nederland), USZ 2005/161 m.nt.
Driessen

WETSWIJZIGING LEIDT TOT VERLAGING NABESTAANDENUITKERING

Feiten

De echtgenoot van mevrouw Goudswaard – Van der Lans is in 1977 overleden. Aan haar is toen een uitkering onder de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) toegekend. Een aantal jaren later is zij gaan samenwonen. Door de invoering van de Algemene nabestaandenwet (Anw) in juli 1996 is haar uitkering vanaf 1 januari 1998 met meer dan 60 procent verlaagd. Zij vindt dat haar recht op eigendom is geschonden.

Schets van het Nederlandse overgangsrecht

De nieuwe Anw geldt ook voor oud AWW-gerechtigden. De wetgever heeft voorzien in een overgangsrecht die de gevolgen van deze wetwijziging verzacht. Voor oud-AWW-gerechtigden die samenwonen betekent dit dat hun uitkering niet wordt stopgezet, maar vanaf 1 januari 1998 wordt verlaagd tot 30 procent van het brutominimumloon.

Toetsing door de rechter

Het Hof stelt vast dat de rechtmatigheid niet in het geding is en dat de doelen van de wetwijziging (sociale rechtvaardigheid en het welvaren van de Nederlandse economie) legitiem zijn. Daarna richt het Hof zich op de proportionaliteit. Daarbij overweegt het Hof het volgende. De veronderstellingen waarop de AWW was gebaseerd zijn inmiddels ingehaald door maatschappelijke ontwikkelingen. De Nederlandse regering mocht daarom een nieuwe invulling geven aan de zwakke groepen die inkomensbescherming nodig hebben. Ook benadrukt het Hof dat het (onder bepaalde voorwaarden) is toegestaan om bestaande uitkeringsrechten te wijzigen (het Hof verwijst naar de zaken *Ásmundsson* en *Hoogendijk*). Dat alternatieven voor de Anw aanwezig zijn, maakt de Anw niet onrechtmatig.

Verder geeft het Hof aan dat deze zaak op drie punten verschilt van *Ásmundsson*.

- ~ Er is niet aangetoond dat de impact van de wetwijziging beperkt is, omdat slechts een klein aantal uitkeringsgerechtigden door de wetwijziging is geraakt.
- ~ Er zijn maatregelen getroffen om de gevolgen van de wetwijziging te verzachten.
- ~ De AWW was ingevoerd om personen die geen andere bron van inkomsten hebben te beschermen tegen armoede. In geval van mevrouw Goudswaard – Van der Lans is niet aangetoond dat zij zich in deze situatie bevindt.

Tot slot legt het Hof uit dat lidstaten niet verplicht zijn om een eenmaal gekozen levensstijl te blijven financieren uit publieke middelen. Dit alles leidt tot de conclusie dat de wijziging proportioneel is. Er is dus geen schending van artikel 1 EP.

Datum en vindplaats

EHRM 22 september 2005, zaak 75255/01 (Goudswaard – Van der Lans/Nederland),
USZ 2005/396

Conclusie

Als we deze drie uitspraken vergelijken, lijkt de proportionaliteitstoets in intensiteit nogal te verschillen. De wijze waarop het Hof toetst kan deze verschillen verklaren. Het Hof richt zich bij de toetsing sterk op de bijzondere omstandigheden van het individuele geval (een casuïstische toetsing). Dit geldt vooral bij toetsing aan de proportionaliteitseis. Bij een casuïstische toetsing is het moeilijk om uit de oordelen van de rechter algemene regels te halen die gelden voor vergelijkbare gevallen. Elke situatie is immers uniek en moet *in concreto* worden getoetst. Laten we eens kijken naar de proportionaliteitstoets in de drie besproken uitspraken.

De proportionaliteitstoets in de zaak *Hoogendijk* oogt bedrieglijk eenvoudig: een wetswijziging is proportioneel zolang bestaande uitkeringsgerechtigden kunnen terugvallen op een bijstandsregeling. Uit de zaken *Ásmundsson* en *Goudswaard – Van der Lans* blijkt dat er meer aan de hand is. Zelfs bij een lange overgangstermijn kan een wetswijziging disproportioneel zijn, bijvoorbeeld als doel en middel niet goed met elkaar te verenigen zijn. Dit speelde in de zaak *Ásmundsson*: het doel (oplossen financieringsmoeilijkheden van het pensioenfonds voor zeelieden) was moeilijk te verenigen met het middel (een kleine groep raakt de uitkering volledig kwijt, terwijl voor de meeste uitkeringsgerechtigden niets verandert). Daarnaast maakt het verschil of een uitkering wordt stopgezet of verlaagd. Bij een redelijke en passende verlaging van de IJslandse uitkering, zou het Hof een ander oordeel hebben gegeven. Waarschijnlijk had de zaak *Ásmundsson* dan wel de proportionaliteitstoets doorstaan. Ook in de proportionaliteitstoets van de zaak *Goudswaard – Van der Lans* speelde het overgangsrecht een belangrijke rol. Dit overgangsrecht verzachtte de gevolgen van de wetswijziging, terwijl het IJslandse overgangsrecht de effecten van de wetswijziging alleen maar uitstelde.

4.5 We reizen verder: de sociale zekerheid past zich langzaam aan

In het derde deel van deze reis met het Hof voor de Rechten van de Mens kijken we naar zaken waarin mannen en vrouwen verschillend worden behandeld. In alle zaken is de overheid begonnen met het wegnemen van deze verschillen. In de eerste en tweede zaak verschilt de pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen. Deze verschillende pensioenleeftijden hebben gevolgen voor het moment waarop een arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt omgezet in een ouderdomsuitkering (de zaak *Stec*) en voor de plicht om premies te betalen (de zaak *Walker*). In de derde en vierde zaak gaat het over verschillende uitkeringsrechten voor weduwnaars en weduwen. De Engelse overheid heeft deze verschillen in 2001 weggenomen (de zaken *Runkee and White*). Ook de Oostenrijkse overheid maakt een begin met het wegnemen van deze verschillen, maar zet dit uiteindelijk toch niet door (de zaak *Zeman*).

De eerste zaak (*Stec*) is overigens ook nog van belang voor de eigendomsrechtelijke bescherming in de sociale zekerheid (zie ook paragraaf 4.4). Het Hof maakt in deze uitspraak duidelijk dat het voor de bescherming niet uitmaakt of de uitkering uit premies of belastingen wordt gefinancierd.³⁵

ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSUITKERING VAN VROUWEN WORDT EERDER STOPGEZET DAN BIJ MANNEN, OMDAT DE PENSIOENLEEFTIJD VAN VROUWEN LAGER IS

Feiten

Anna Stec kan door rugproblemen niet meer werken. Zij ontvangt daarom vanaf 1990 een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Drie jaar later wordt zij 60 jaar. Haar uitkering wordt dan omgezet in een (lagere) ouderdomsuitkering. Volgens Anna is dit discriminatie naar sekse. Mannen ontvangen namelijk tot hun 65^e een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Schets van het Engelse recht

De overheid heeft vanaf 1986 diverse maatregelen genomen om het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering te beperken. Personen die na 1 oktober 1990 arbeidsongeschikt raken, hebben bijvoorbeeld geen recht meer op de arbeidsongeschiktheidsuitkering vanaf het bereiken van de pensioenleeftijd. Deze pensioenleeftijd is voor mannen en vrouwen verschillend. Voor mannen geldt een pensioenleeftijd van 65 jaar. Voor vrouwen geldt een lagere pensioenleeftijd van 60 jaar. Deze pensioenleeftijd wordt in de periode van 2010 tot 2020 geleidelijk verhoogd naar 65 jaar.

Toetsing door de rechter

In de uitspraak van 2005 verklaart het Hof de zaak ontvankelijk. Hij geeft daarbij aan dat het niet uitmaakt of een uitkering door premies of belastingen wordt gefinancierd. Volgens het Hof zou dit een kunstmatig onderscheid zijn. Daarnaast wijst het Hof erop dat tegenwoordig veel mensen afhankelijk zijn van een uitkering. Veel rechtssystemen kennen een afdwingbaar recht op uitkering, omdat zij erkennen dat deze mensen behoefte hebben aan zekerheid.

In de uitspraak van 2006 oordeelt het Hof dat de wetwijziging een legitiem doel dient en redelijk en objectief gerechtvaardigd is. Het Hof gaat ook in op de vraag of het verschil in behandeling tussen mannen en vrouwen gerechtvaardigd is. Daarbij stelt het Hof vast dat de Engelse regering in december 1991 de eerste stap heeft gezet tot het invoeren van één pensioengerechtigde leeftijd. Dat niet in een eerder stadium is gestart met het aanpassen van de pensioenleeftijd kan de Engelse regering niet worden verweten. Maatschappelijke veranderingen hebben zich immers geleidelijk voltrokken en bovendien kennen vele andere Europese landen een verschillende pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen. Daarnaast overweegt het Hof dat de beslissing om de hervorming langzaam en in fases te introduceren niet aan het Engelse Parlement is tegen te werpen. Het EVRM is dus niet geschonden.

Datum en vindplaats

EHRM 6 juli 2005, zaak 65731/01 (Stec e.a./Verenigd Koninkrijk), RSV 2006/114, USZ 2005/395

EHRM 12 april 2006, zaak 65731/01; 65900/01 (Stec e.a./Verenigd Koninkrijk), RSV 2007/44, EHRC 2006/72

MANNEN MOETEN LANGER PREMIES BETALEN, OMDAT DE PENSIOENLEEFTIJD VAN MANNEN HOGER IS

Feiten

Timothy Walker is werkzaam als administrateur. Omdat hij jonger is dan 65 jaar, moet hij premies betalen. Werkende vrouwen moeten tot hun 60e jaar premies betalen. Volgens Timothy is dit verschil niet eerlijk.

Schets van het Engelse recht

In het Verenigd Koninkrijk en Noord – Ierland is het afdragen van premies gekoppeld aan de wettelijke pensioenleeftijd (65 jaar voor mannen en 60 jaar voor vrouwen). De Pensioenwet van 1995 voorziet in een geleidelijke verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van vrouwen tot 65 jaar in de periode van 2010 tot 2020. Tegelijkertijd zal ook de premieplichtige leeftijd van vrouwen worden verhoogd tot 65 jaar.

Toetsing door de rechter

De Engelse overheid ontkent niet dat de verplichting om premies af te dragen onder de eigendomsbescherming van het EVRM valt. De zaak is dus ontvankelijk. Het Hof wijst op de ruime beoordelingsmarge van de overheid en volgt daarna de redenering in de zaak *Stec*. Ook hier kan het onderscheid tussen mannen en vrouwen niet los worden gezien van de verschillende pensioenleeftijden voor mannen en vrouwen. Het Hof kan dan ook niet anders dan concluderen dat het EVRM niet is geschonden.

Datum en vindplaats

EHRM 22 augustus 2006, zaak 37212/02 (Walker/Verenigd Koninkrijk)

LANGDURIGE BESCHERMING WEDUWENPENSIOEN IS TERECHT

Feiten

George Runkee heeft samen met zijn vrouw drie kinderen gekregen. Nadat zijn vrouw in 1998 is overleden, vraagt hij een weduwenpensioen aan. Zijn aanvraag wordt afgewezen, omdat alleen vrouwen voor deze uitkering in aanmerking komen. De situatie van Brian White is vergelijkbaar met die van George. Ook zijn aanvraag wordt afgewezen.

Schets van het Engelse recht

Het weduwenpensioen is in 2001 afgeschaft en vervangen door een nabestaanden-uitkering. Deze nieuwe uitkering is niet alleen voor weduwen, maar ook voor weduwnaars. De nieuwe uitkering wordt alleen uitbetaald als de partner op of na 9 april 2001 is overleden. Weduwen wiens man voor 9 april 2001 is overleden, verloren hun recht op weduwenpensioen niet.

Toetsing door de rechter

Het Hof overweegt dat de weigering om het weduwenpensioen uit te betalen onder de bescherming van het EVRM valt. Vervolgens stelt het Hof vast dat het verschil in behandeling gerechtvaardigd is. Dat het weduwenpensioen niet eerder is afgeschaft, kan het Verenigd Koninkrijk niet worden verweten. Dit hangt samen met het feit dat de stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen een geleidelijk proces is en dat het niet mogelijk is om het exacte moment aan te wijzen waarop het niet langer nodig was om oudere weduwen financieel extra te ondersteunen. Verder is het niet onredelijk om de hervorming geleidelijk in te voeren en de rechten van weduwen van voor 9 april 2001 te respecteren. Het ging immers om een hervorming waarbij de inkomensbescherming aanzienlijk werd versoberd. De weigering van het weduwenpensioen is dus niet in strijd met het EVRM.

Datum en vindplaats

EHRM 10 mei 2007, zaaknummers 42949/98 en 53134/99 (Runkee and White/Verenigd Koninkrijk)

INVOERING VAN GELIJKE BEHANDELING WORDT NIET DOORGEZET

Feiten

De Oostenrijker Walter Zeman krijgt na het overlijden van zijn vrouw in 1988 een nabestaandenpensioen. In de periode van 1988 tot 1995 ontvangt hij een gedeeltelijke uitkering. Deze uitkering wordt in 1995 omgezet naar een volledige uitkering. Kort daarvoor, in december 1994, is de uitkeringsbasis verlaagd van 60 procent naar 40 procent van het ouderdomspensioen dat zijn vrouw zou hebben ontvangen. Bij vrouwen in een vergelijkbare situatie is de uitkeringsbasis niet verlaagd. Volgens Walter is dit discriminatie.

Schets van het Oostenrijkse recht

Op grond van het Oostenrijkse overgangsrecht krijgen weduwnaars een gedeeltelijk nabestaandenpensioen in de periode van 1988 tot 1995. Daarna zou het gedeeltelijk nabestaandenpensioen worden omgezet in een volledig pensioen. Dit betekent dat mannen en vrouwen gelijke rechten zouden hebben. Op de valreep gaat dit niet door. Bij een wetswijziging in december 1994 wordt de uitkeringsbasis verlaagd voor alle nieuwe gevallen. Daarnaast wordt een overgangsrecht ingevoerd voor oude gevallen. Dit overgangsrecht maakt een onderscheid tussen mannen en vrouwen. Voor mannen geldt de lage uitkeringsbasis van 40 procent (op enkele uitzonderingen na); voor vrouwen geldt de hoge uitkeringsbasis van 60 procent.

Toetsing door de rechter

De verlaging van Walters uitkering valt onder de bescherming van het eigendomsrecht van het EVRM. De zaak is dus ontvankelijk. Bij de beoordeling van de ongelijke behandeling verwijst het Hof weer naar de uitspraak in de zaak *Stec*. Verschil met *Stec* is dat Oostenrijk al was begonnen met het invoeren van gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen. In 1995 zou de gelijke behandeling een feit zijn. Door een wetswijziging ging dit op het allerlaatste moment niet door. Volgens het Hof kan Oostenrijk dit alleen rechtvaardigen met hele goede redenen. Oostenrijk slaagt niet hierin. Het Hof concludeert dat het EVRM is geschonden.

Datum en vindplaats

EHRM 29 juni 2006, zaaknummer 23960/02 (Zeman/Oostenrijk)

Conclusie

Uit de eerste drie uitspraken blijkt dat het Hof zich realiseert dat maatschappelijke veranderingen zich geleidelijk voltrekken. Het Hof zal staten daarom niet snel verwijten dat zij de socialezekerheidswetgeving geleidelijk aanpassen en daarmee niet eerder zijn begonnen. Daarbij is het ook toegestaan om de rechten van bestaande uitkeringsgerechtigden te respecteren (*Runkee and White*). Het Hof legt de lat hoger op het moment dat een wetgevingstraject eenmaal is gestart (*Zeman*). Een land mag daarvan alleen terugkomen als daarvoor een ijzersterke rechtvaardiging bestaat.

4.6 Samenvatting

Aan het slot van dit hoofdstuk nemen we u nog even mee langs de hoogtepunten van onze reis.

- De reis begon met de uitspraak in de zaak *Gaygusuz*. Hieruit bleek dat socialezekerheidsaanspraken vallen onder de eigendomsbescherming van artikel 1 EP.

- Daarna zagen we dat de proportionaliteitstoets in het concrete geval vaak de doorslag geeft bij toetsing aan artikel 1 EP. Het Hof gaat dan na of het individu een excessieve en disproportionele last draagt, die niet door legitieme belangen van de samenleving is te rechtvaardigen. Een wetswijziging met een goed overgangsrecht doorstaat deze proportionaliteitstoets het beste.
 - In de zaak *Ásmundsson* was een lange overgangstermijn toegepast, namelijk een termijn van vijf jaar. Toch was de wetswijziging niet proportioneel. Het doel van de wijziging (oplossen van de financieringsmoeilijkheden van het pensioenfonds) was namelijk moeilijk te verenigen met het middel (een kleine groep raakt de uitkering volledig kwijt, terwijl voor de meeste uitkeringsgerechtigden niets verandert). Het Hof oordeelt dat de last voor Kjartan Ásmundsson te zwaar is. Het Hof zou een ander oordeel hebben gegeven als de uitkering niet was stopgezet, maar op een redelijke en passende wijze was verlaagd.
 - In de zaak *Hoogendijk* werd een eenvoudige toets toegepast. Het intrekken van de uitkeringen was volgens het Hof proportioneel, omdat de bestaande uitkeringsgerechtigden konden terugvallen op een bijstandsregeling. Dat Gine Hoogendijk zelf niet voor een bijstandsuitkering in aanmerking kwam, maakte geen verschil.
 - In de zaak *Goudswaard – Van der Lans* wees het Hof op de gewijzigde maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast hechtte het Hof veel belang aan het overgangsrecht dat de gevolgen van de wetswijziging verzachtte voor bestaande uitkeringsgerechtigden. Overigens is in deze zaak niet aangetoond dat slechts een klein aantal uitkeringsgerechtigden door de wetswijziging was geraakt. Verder is niet aangetoond dat mevrouw Goudswaard – Van der Lans zich in een behoeftige situatie bevindt.
- In de zaak *Stec* werd de uitspraak in de zaak *Gaygusuz* verduidelijkt. Het Hof legt uit dat het voor de eigendomsbescherming van artikel 1 EP niet uitmaakt of een uitkering uit premies of belastingen wordt gefinancierd.
- Tot slot zagen we dat het Hof zich terughoudend opstelt bij toetsing aan het recht op gelijke behandeling (*Stec, Runkee and White* en *Walker*). Het Hof zal landen niet snel verwijten dat zij socialezekerheidswetgeving geleidelijk aanpassen en daarmee niet eerder zijn begonnen. Daarbij is het toegestaan om de rechten van bestaande uitkeringsgerechtigden te respecteren (*Runkee and White*). Dit valt allemaal onder de ruime beoordelingsmarge van de verdragsstaten. Het onderbreken van een eenmaal gekozen overgangstraject kan daarentegen niet zonder zwaarwegende redenen (*Zeman*).

5 Rondleiding bij de Centrale Raad van Beroep

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk krijgt u een rondleiding bij de Centrale Raad van Beroep (Raad). U ziet de uitspraken waarin aan artikel 1 EP is getoetst en waarbij voor de proportionaliteitstoets een hoofdrol is weggelegd. Het kan voorkomen dat de Raad in deze uitspraken ook aan andere normen dan artikel 1 EP toetst. Omdat wij bij deze rondleiding alleen oog hebben voor de bescherming van eigendom, laten we de toetsing aan andere normen onbesproken.

De opbouw van deze paragraaf is als volgt. We keren eerst even terug naar de hoofdregels van de eigendomsbescherming die in hoofdstuk vier zijn beschreven (paragraaf 5.2). Daarna richten we ons op de proportionaliteitstoets. Wij leiden u langs vijf uitspraken waarin een wijziging deze toets doorstaat (paragraaf 5.3) en drie uitspraken waarin een wijziging het niet haalt (paragraaf 5.4). Wij sluiten de rondleiding af met een samenvatting (paragraaf 5.4).

5.2 De hoofdregels van de eigendomsbescherming revisited

Bij uw rondreis met het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hoofdstuk 4) heeft u kennis gemaakt met de hoofdregels van de eigendomsbescherming. In deze paragraaf bouwen we op deze hoofdlijnen voort. We beginnen met een aantal zaken waarin de Raad zich heeft uitgesproken over de vraag of een wetwijziging ontneming van eigendom oplevert. Bij zaken waarin inderdaad sprake is van eigendomsontneming laten we vervolgens zien aan welke voorwaarden de Raad toetst.

Eigendomsontneming

De Raad heeft in een aantal uitspraken een antwoord gegeven op de vraag wanneer sprake is van eigendom en/of eigendomsontneming:

- Bij de invoering van strengere verzekeringsvoorwaarden in een risicoverzekering, zoals de Anw of de Wet WIA is er geen sprake van eigendom als het risico zich voordoet nadat de verzekeringsvoorwaarden zijn gewijzigd. Het vorige tijdvak met gunstige verzekeringsvoorwaarden heeft geen economische waarde meer als het risico tijdens dat tijdvak niet intreedt.³⁶
- Sinds de invoering van de Wet socialezekerheidsrechten gedetineerden (Wsg) omvat het eigendomsrecht van niet-gedetineerden niet langer het recht op behoud van uitkering wanneer zij later gedetineerd worden. De intrekking van een uitkering nadat een arbeidsongeschikte gedetineerd is geworden, is daarom geen ontneming van eigendom.³⁷
- Het eigendomsrecht van een arbeidsongeschikte omvatte het vooruitzicht dat deze zou worden ingetrokken bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. De intrekking bij het bereiken van die leeftijd is daarom geen ontneming van een bestaand eigendomsrecht.³⁸
- Het recht op een vervolgutkering is een eigendomsrecht. Dit recht ontstaat op het moment dat het UWV een loongerelateerde werkloosheidsuitkering toekent. Dat de vervolgutkering pas ingaat nadat de maximale duur van de loongerelateerde uitkering is bereikt, maakt geen verschil.³⁹
- Voorwaardelijke aanspraken op een uitkering waarbij niet (meer) aan de voorwaarden is voldaan, zijn geen eigendom. Een voorbeeld van een voorwaardelijke aanspraak is het recht op een

36 CRvB 5 december 2003, *LJN*AO2554, *RSV* 2004/219, *USZ* 2004/88 m.nt. Driessen. NB: dit geldt voor mogelijk niet voor opbouwverzekeringen, zie *EHRM* 2 februari 2006, zaken 51466/99 en 70130/01 (Buchheit en Meinberg).

37 CRvB 18 juni 2004, *LJN*AP4680, *RSV* 2004/298, *USZ* 2004/313 m.nt. Driessen en De Jonge.

38 CRvB 4 februari 2005, *LJN*AS5587, *RSV* 2005/315, *USZ* 2005/135 m.nt. Driessen.

39 CRvB 11 september 2007, *LJN*BB3760, *RSV* 2007/317, *USZ* 2007/312.

arbeidsongeschiktheidsuitkering waarbij een arbeidsongeschiktheid van minimaal 15 procent is vereist. Als bij een herkeuring blijkt dat de mate van arbeidsongeschiktheid is afgenomen tot minder dan 15 procent is er geen sprake van eigendomsontneming.⁴⁰

In de meeste zaken waarin de Raad aan artikel 1 EP toetst, speelt de vraag van de eigendomsontneming niet. In dat geval zijn alle partijen met elkaar eens dat er sprake is van eigendomsontneming. De Raad stelt dit vast en toetst daarna direct aan de voorwaarden voor een rechtvaardiging van de ontneming.

De voorwaarden van eigendomsontneming

Bij de toetsing aan de voorwaarden van een eigendomsontneming zet de Raad in de meeste uitspraken op een rij aan welke voorwaarden een eigendomsontneming moet voldoen:⁴¹

- De inbreuk moet bij wet plaatsvinden.
- De eigendomsontneming moet een legitieme doelstelling in het algemeen belang hebben.⁴²
- Er moet een evenwichtige afweging worden gemaakt tussen het algemeen belang en de vereisten die voortvloeien uit het ingeroepen fundamentele recht (de proportionaliteitstoets).

De rechter kan dit in theorie (*in abstracto*) en in concrete gevallen (*in concreto*) toetsen.

- Bij toetsing *in concreto* toetst de rechter of in dit specifieke geval een redelijke relatie bestaat tussen de gekozen middelen en het beoogde doel (de proportionaliteitstoets in concrete gevallen). Aan dit vereiste wordt niet voldaan als het individu door de inbreuk een onevenredig zware last (*'an individual and excessive burden'*) moet dragen.⁴³

Bij de hantering van deze criteria heeft de staat een ruime beoordelingsmarge.

Deze lijst met voorwaarden komt inhoudelijk overeen met de toetsingscriteria die u in paragraaf 4.3 bij het Hof heeft gezien.

5.3 De wijziging doorstaat de proportionaliteitstoets

In deze paragraaf bespreken we vijf uitspraken waarin de wijziging de proportionaliteitstoets doorstaat. De uitspraken staan in chronologische volgorde.

We beginnen met twee wetwijzigingen: de Reparatiwet van de AAW en de vervanging van de AWW door de Anw. Beide wetwijzigingen leiden tot een ontneming van eigendom. In de AAW-zaak verliest een arbeidsongeschikte vrouw haar recht op uitkering volledig na een overgangperiode van 26 maanden. In de Anw-zaak is er sprake van een gedeeltelijke ontneming van eigendom: de weduwe verliest haar uitkering niet volledig, maar de uitkering valt na de wetwijziging wel een stuk lager uit.

40 CRvB 3 oktober 2007, LJN BB4816, RSV 2007/335, USZ 2007/317.

41 Zie bijvoorbeeld: CRvB 22 december 1999, LJN AA4300, RSV 2000/78, USZ 2000/52 m.nt. MD; CRvB 18 juni 2004, LJN AP4680, RSV 2004/298, USZ 2004/313 m.nt. Driessen en De Jonge; CRvB 11 september 2007, LJN BB3760, RSV 2007/317, USZ 2007/312; CRvB 1 november 2007, LJN BB7475, RSV 2007/352, USZ 2007/362; CRvB 10 juli 2008, LJN BD8561, RSV 2009/31, USZ 2008/266 m.nt. Koolhoven; CRvB 5 maart 2009, LJN BI0952, USZ 2009/154 m.nt. Driessen. Overigens gaat het hierbij meestal om een toetsing aan de tweede zin van artikel 1 EP.

42 Deze voorwaarde wordt alleen expliciet genoemd in de uitspraken van de CRvB van 11 september 2007 en 10 juli 2008.

43 De laatste zin van deze voorwaarde wordt alleen expliciet genoemd in de uitspraken van de CRvB van 11 september 2007 en 10 juli 2008.

INTREKKING ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSUITKERING NA INVOERING INKOMENSEIS

Feiten

Een arbeidsongeschikte vrouw ontvangt vanaf 1 oktober 1976 een AAW-uitkering. Met ingang van 1 juli 1991 wordt haar uitkering ingetrokken, omdat zij niet aan een inkomenseis voldoet.

Schets van het recht

Tot 1 januari 1980 kent de AAW alleen uitkeringen voor mannen en ongehuwde vrouwen. Een wetwijziging van 20 december 1979 creëert ook voor gehuwde vrouwen een recht op AAW-uitkering. Tegelijkertijd wordt een inkomenseis ingevoerd. Deze eis geldt voor personen die op of na 1 januari 1979 arbeidsongeschikt zijn geworden. Personen die voor die datum arbeidsongeschikt zijn geworden, behouden hun recht op uitkering. De inkomenseis geldt dus niet voor hen. De wetwijziging creëert geen uitkeringsrecht voor gehuwde vrouwen die voor 1 oktober 1975 arbeidsongeschikt zijn geworden. Gehuwde vrouwen die tussen 1 oktober 1975 en 1 januari 1979 arbeidsongeschikt zijn geworden, hebben alleen recht op uitkering als zij aan de inkomenseis voldoen. In 1988 oordeelt de Raad dat deze regeling discrimineert. De Raad bepaalt dat alle gehuwde vrouwen die voor 1 januari 1979 arbeidsongeschikt zijn geworden, recht hebben op een AAW-uitkering, ook als zij niet aan de inkomenseis voldoen. In de Reparatiewet van 4 juli 1990 is daarna een inkomenseis ingevoerd voor alle personen die voor 1 januari 1979 arbeidsongeschikt waren geworden. Deze eis geldt vanaf 1 juli 1991. Daarbij is een overgangperiode van 26 maanden toegepast.

Toetsing door de rechter

De Raad stelt vast dat er sprake is van ontneming van eigendom. Daarna verwijst de Raad naar de zaak *Gaygusuz* (zie par. 4.2) en de voorgeschiedenis van de Reparatiewet. De Raad beschrijft de overwegingen van de wetgever (wegnemen van een verschil in uitkeringsvoorwaarden en voorkomen van onaanvaardbare budgettaire consequenties) en stelt vast dat de afweging van de wetgever heeft geleid tot volstreekte gelijkheid in uitkeringsvoorwaarden binnen de gehele groep AAW-gerechtigden. Voor een deel van de groep leidt dit tot een ernstige inbreuk op het eigendomsrecht. Daarnaast stuit het achteraf introduceren van een toetredingsvoorwaarde op bedenkingen. Toch keurt de Raad de Reparatiewet niet af. Ter motivering noemt de Raad de geschetste ontwikkelingen (van voor de Reparatiewet) en de beperkte keuzemogelijkheden die de wetgever achteraf (bij opstellen van de Reparatiewet) had. De Raad wijst ook op de geboden compensatie voor de eigendomsontneming: een overgangperiode van 26 maanden. Daarbij merkt de Raad op dat een volledige of aanmerkelijke compensatie de doelstelling van de maatregelen (grotendeels) teniet zou doen. Verder geeft de Raad aan dat met het stellen van de inkomenseis werd beoogd om alleen die AAW-gerechtigden te treffen die voor hun arbeidsongeschiktheid geen inkomen uit arbeid hadden. Tot slot wijst de Raad nog op het sociaal 'vangnet' van de bijstand. Kortom, de Reparatiewet is niet in strijd met artikel 1 EP.

Datum en vindplaats

CRvB 22 december 1999, LJV AA4300, RSV 2000/78, USZ 2000/52 m.nt. MD

INVOERING VAN DE ANW RAAKT AWW-GERECHTIGDEN

Feiten

Een weduwe ontvangt vanaf 1985 een weduwenpensioen op grond van de AWW. De SVB heeft dit pensioen met ingang van 1 juli 1996 omgezet in een nabestaanden-uitkering onder de Anw.

Schets van het recht

De Anw vervangt per 1 juli 1996 de AWW. De overgangsregeling kent voor voormalige AWW-gerechtigden een verzachte inkomenstoets. Daarnaast behoudt de voormalige AWW-gerechtigde die een gezamenlijke huishouding voert, een Anw-uitkering van 30 procent van het bruto-minimumloon. Daarbij geldt een overgangsperiode van 18 maanden.

Toetsing door de rechter

De Raad stelt vast dat de inwerkingtreding van de Anw heeft geleid tot een gedeeltelijke ontneming van eigendom. De Raad oordeelt dat de criteria van artikel 1 EP in de overgangsregeling op een juiste wijze in acht zijn genomen en dat de wetgever zijn beoordelingsmarge niet heeft overschreden. Daarbij verwijst de Raad naar de functie van de wettelijke nabestaandenverzekering als bodemvoorziening, de maatschappelijke veranderingen die een inkomenstoets noodzakelijk maakten en de gelijkstelling van een gezamenlijke huishouding met een huwelijk in verscheidene sociale regelingen.

De Raad vindt het aanvaardbaar dat de wetswijziging ook geldt voor bestaande gevallen (de AWW-gerechtigden). Bij deze toetsing wijst de Raad op de potentieel lange looptijd van de uitkering en het oogpunt van gelijkheid. Het standpunt van de wetgever om bestaande rechten tijdelijk en/of gedeeltelijk te eerbiedigen, is ook aanvaardbaar.

Artikel 1 EP vereist volgens de Raad geen volledige compensatie. Dat zou het onmogelijk maken om in te grijpen in bestaande (socialezekerheids)rechten.

Ter zitting is ook nog gesteld dat de wetgever niet in overeenstemming heeft gehandeld met het Toetsingskader Overgangsrecht (zie paragraaf 3.2). De Raad gaat niet in op deze stelling, omdat geen rechtsnormen zijn genoemd waarin de Raad een wet in formele zin mag toetsen.

Datum en vindplaats

CRvB 24 januari 2001, *LJN AN6599*, *RSV 2001/138*

Uit beide zaken blijkt dat de wetgever geen volledige compensatie voor het ontnemen van eigendom hoeft te bieden. Dat zou het onmogelijk maken om in te grijpen in bestaande (socialezekerheids-) rechten.⁴⁴ In de AAW-zaak zegt de Raad bovendien dat ook een aanmerkelijke compensatie niet hoeft. De Raad maakt daarnaast nog de volgende interessante opmerkingen.

- Bij de AAW-zaak speelde een belangrijke rol dat de wetgever bij het opstellen van de Reparatie-wet weinig keuzemogelijkheden had.
- In de Anw-zaak merkt de Raad op dat het (tijdelijk of gedeeltelijk) eerbiedigen van bestaande rechten aanvaardbaar is.
- Het Toetsingskader Overgangsrecht bevat geen rechtsnormen waaraan de rechter mag toetsen. Dit betekent dat de Raad niet kan checken of de wetgever een overgangsrecht heeft gekozen dat volgens het Toetsingskader passend is. De Raad mag wel toetsen of het overgangsrecht voldoende compensatie biedt voor de ontneming van eigendom. Dat hoort immers bij de toetsing van een wetswijziging aan artikel 1 EP.

44 Zie ook CRvB 18 juni 2004, ro. 3.4.2.8. en 3.4.2.9. Anders zou de aan de wetgever toekomende beoordelingsvrijheid op het gebied van sociale en economische aangelegenheden immers in belangrijke mate illusoir worden.

In de volgende zaak verliest een arbeidsongeschikte zijn recht op uitkering, omdat hij 65 jaar is geworden. In deze zaak speelt de vraag of dit een ontneming van eigendom oplevert. Deze vraag is al in paragraaf 5.2 besproken. Daarnaast is de zaak bijzonder, omdat de arbeidsongeschikte een afkoopsom heeft ontvangen. Volgens de Raad biedt deze afkoopsom een volledige compensatie voor een (eventuele) ontneming van eigendom. Gezien deze volledige compensatie kan er geen sprake zijn van strijd met artikel 1 EP.

OUD-MATROOS VERLIEST RECHT OP UITKERING OMDAT HIJ 65 JAAR IS GEWORDEN

Feiten

Een matroos verbrijzelt tijdens zijn werk een deel van zijn rechterbeen. Hij ontvangt daarom vanaf 1959 een uitkering op basis van de Zee-ongevallenwet. Deze uitkering is in 1967 omgezet in een WAO-uitkering met toeslag. Tien jaar later wordt deze uitkering ingetrokken, omdat de matroos 65 jaar is geworden. De oud-matroos heeft toen een afkoopsom ontvangen die overeenkomt met de contante waarde van de uitkering die hij zou hebben ontvangen als de Ongevallenwetten niet waren ingetrokken.

Schets van het recht

De WAO is in 1967 ingevoerd. Daarbij zijn de Ongevallenwet 1921 en de Zee-ongevallenwet 1919 ingetrokken.

Toetsing door de rechter

De Raad ziet de aanspraak op een arbeidsongeschiktheidsuitkering als een eigendomsrecht, maar de intrekking van de uitkering is geen ontneming van eigendom. Het eigendomsrecht omvatte al voor de intrekking het vooruitzicht dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering zou worden ingetrokken bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar.

De Raad gaat ook in op een brief uit 1973 waarin staat dat de uitkering niet lager wordt dan f 15,60 per uitkeringsdag. De Raad laat in het midden of dit een eigendomsrecht oplevert in de vorm van een gerechtvaardigde verwachting. Dit is niet doorslaggevend, omdat de afkoopsom een volledige compensatie biedt voor een mogelijke ontneming van eigendom. Er is geen strijd met artikel 1 EP.

Datum en vindplaats

CRvB 4 februari 2005, *LJN AS5587*, *RSV 2005/315*, *USZ 2005/135 m.nt.* Driessen

In de volgende twee zaken verricht de Raad een duidelijke proportionaliteitstoets in het concrete geval. Daarbij proeven we de invloed van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In beide zaken merkt de Raad op dat er geen sprake is van een kleine groep werknemers die door de wetwijziging onevenredig in hun belangen wordt getroffen. Dit criterium is door het Hof geïntroduceerd in de zaak *Ásmundsson*, waarbij een arbeidsongeschikte zeeman uit IJsland zijn uitkering volledig verloor, terwijl de meeste uitkeringsgerechtigden door de wetwijziging niet eens werden geraakt (zie verder paragraaf 4.4).

VERVOLGUITKERING IS AFGESCHAFT DIRECT NA BEKENDMAKING IN PERSBERICHT

Feiten

Een applicatiebeheerder is werkloos geworden en vraagt op 20 oktober 2003 een WW-uitkering aan. Het UWV kent een loongerelateerde werkloosheidsuitkering toe en stuurt haar een folder over de afschaffing van de vervolgitkering vanaf 11 augustus 2003.

Schets van het recht

Het recht op vervolgitkering gaat in na afloop van de loongerelateerde uitkering. De vervolgitkering is bij wet van 19 december 2003 afgeschaft. Iedereen die op of na 11 augustus 2003 werkloos wordt, heeft geen recht op een vervolgitkering. De regering heeft dit in een persbericht op 8 augustus 2003 bekend gemaakt.

Toetsing door de rechter

Volgens de Raad is op 13 oktober 2003 een recht op een vervolgitkering ontstaan. Dit recht is een eigendomsrecht waarop bij wet inbreuk is gemaakt. Deze inbreuk berust op een legitieme doelstelling, namelijk budgettaire overwegingen en de wens om de activerende werking van de WW te verbeteren. De Raad vindt de eigendomsontneming proportioneel en gaat niet in op de terugwerkende kracht van deze ontneming.

De Raad geeft daarvoor drie redenen:

- ~ Er is geen sprake van een kleine groep werknemers die door de wetwijziging met terugwerkende kracht wordt getroffen (zie ook *Ásmundsson* in paragraaf 3.4).
- ~ De wetgever wilde calculerend gedrag voorkomen.
- ~ De werkloze is direct bij de toekenning van de uitkering geïnformeerd over de (voorgenomen) afschaffing van de vervolgitkering. Hierdoor had ze bijna een jaar de tijd om zich in te stellen op die situatie.

Kortom, er rust geen onevenredig zware last op de schouders van de werkloze applicatiebeheerder. Er is geen strijd met het EVRM.

Datum en vindplaats

CRvB 11 september 2007, LJN BB3760, RSV 2007/317, USZ 2007/312

LAGERE ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSUITKERING NA AANSCHERPING CRITERIA

Feiten

Een arbeidsongeschikte vrouw ontvangt vanaf 2001 een WAO-uitkering. Na een herbeoordeling is de mate van arbeidsongeschiktheid verlaagd. Het UWV herzielt de uitkering bij besluit van 18 januari 2005. De verlaging gaat in op 8 maart 2005.

Schets van het recht

In het Schattingsbesluit 2004 zijn de criteria voor het bepalen van algemeen geaccepteerde arbeid aangescherpt. Het nieuwe besluit is op 1 oktober 2004 in werking getreden.

Toetsing door de rechter

De Raad stelt vast dat de inbreuk op het eigendomsrecht bij wet is voorzien.

Het Schattingsbesluit 2004 is namelijk een algemeen verbindend voorschrift met een grondslag in de WAO. Met de wijziging van het besluit zijn legitieme doelstellingen nagestreefd (re-integratie stimuleren en kosten beheersbaar houden). Bij de proportionaliteitstoets brengt de Raad twee algemene punten naar voren:

- ~ De wijziging houdt rekening met personen die vanwege hun leeftijd op de arbeidsmarkt het minst kansrijk zijn.
- ~ Een mogelijke herziening van de uitkering leidt niet direct tot een veel lager inkomen. De herziening kent een uitlooptermijn van twee maanden. Daarna kan recht bestaan op een uitkering uit de WW, de Tijdelijke regeling inkomensgevolgen herbeoordeelde arbeidsongeschikten of de WWB.
- ~ Deze zaak verschilt op twee punten van de zaak *Ásmundsson* (zie paragraaf 3.4):

- ~ Er is geen sprake van een kleine groep werknemers die door de wijziging onevenredig in hun belangen wordt getroffen.
- ~ De WAO kent geen garantie dat de uitkeringsvoorwaarden in de toekomst niet zullen worden gewijzigd.

De Raad toetst ook nog of op de schouders van deze arbeidsongeschikte vrouw onevenredig zware last rust. Daarbij stelt de Raad voorop dat aan artikel 1 EP geen recht op een uitkering van een bepaalde hoogte kan worden ontleend. Bovendien heeft de herziening niet direct geleid tot een lager inkomen. De toepassing van het nieuwe Schattingsbesluit leidt dus niet tot een *'individual and excessive burden'* en er is geen strijd met het EVRM.

Datum en vindplaats

CRvB 10 juli 2008, LJV BD8561, RSV 2009/31, USZ 2008/266 m.nt. Koolhoven

In deze zaken komt het punt van de compensatie minder expliciet aan de orde. Bij de herkeuring van de arbeidsongeschikten merkt de Raad op dat een mogelijke herziening van de uitkering niet direct leidt tot een veel lager inkomen. Met andere woorden: er is compensatie. Deze compensatie bestaat uit een uitlooptermijn van twee maanden. Daarna kan recht bestaan op een WW-uitkering, een uitkering uit een tijdelijke regeling of een bijstandsuitkering. Bij de afschaffing van de vervolguitkering is geen financiële compensatie geboden. Wel heeft de werkloze de tijd gekregen om zich op de nieuwe situatie in te stellen. Het UWV heeft haar immers bij de toekenning van de loongerelateerde uitkering al laten weten dat de vervolguitkering zou worden afgeschaft.

De uitspraak over de herkeurde arbeidsongeschikte bevat ook nog een ander interessant punt. In deze zaak constateert de Raad dat de inbreuk op het eigendomsrecht bij wet is voorzien. Dit betekent dat aan de voorwaarde 'bij wet voorzien' ook is voldaan in geval van een Algemene Maatregel van Bestuur en andere algemeen verbindende voorschriften.

5.4 De wijziging doorstaat niet de proportionaliteitstoets

In deze paragraaf leest u over drie zaken waarin een wetswijziging de proportionaliteitstoets niet heeft doorstaan. In alle zaken gaat het om de invoering van een nieuwe uitkeringsvoorwaarde waardoor bepaalde groepen worden gekort of zelfs niet meer voor een uitkering in aanmerking komen. In de eerste uitspraak verliezen gedetineerden hun uitkering. De tweede en derde uitspraak gaat over personen die niet in Nederland of een verdragsland wonen.⁴⁵

GEEN ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSUITKERING MEER VOOR GEDETINEERDEN

Feiten

Het UWV heeft op 1 mei 2000 geweigerd om een WAO-uitkering toe te kennen aan een gedetineerde. Daarnaast heeft het UWV per 1 juni 2000 de arbeidsongeschiktheidsuitkering van zes andere gedetineerden ingetrokken.

Schets van het recht

De Wet socialezekerheidsrechten gedetineerden (Wsg) is op 1 mei 2000 in werking getreden. Deze wet heeft een nieuwe uitkeringsvoorwaarde ingevoerd: er bestaat alleen recht op uitkering voor personen wiens vrijheid niet rechtens is ontnomen. Dit betekent dat vanaf 1 mei 2000 geen arbeidsongeschiktheidsuitkering meer wordt toegekend aan gedetineerden. Daarnaast verliezen bestaande uitkeringsgerechtigden hun uitkering na een detentie van een maand.

45 Een verdragsland is een lidstaat van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte, Zwitserland of een land waarmee Nederland een bilateraal verdrag heeft gesloten.

Toetsing door de rechter

De Raad toetst eerst de intrekking van de uitkering van personen die op 1 mei 2000 al gedetineerd waren. Het intrekken van hun uitkering is een vorm van eigendomsontneming. Daarbij merkt de Raad op dat een socialezekerheidsuitkering een vorm van eigendom is, maar dat deze eigendom niet de aanspraak op een bepaald bedrag omvat. De Raad verwijst hierbij naar uitspraken van het Hof voor de Rechten van de Mens. Daarna oordeelt de Raad dat de intrekking van de uitkeringen niet voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit:

- ~ De overgangstermijn van één maand is te kort. De uitkeringsgerechtigden kunnen niet binnen één maand hun zaken op orde brengen. Daarbij is van belang dat het door de staat verschaft onderhoud en onderdak geen compensatie biedt voor de ontneming, omdat de gedetineerden dit onderhoud en onderdak ook al ontvingen voor de intrekking.
- ~ De periode van de intrekking kan lang duren.
- ~ De overgangstermijn in de Wsg is veel korter dan in (vergelijkbare) andere situaties waarin het recht op uitkering werd beperkt of ingetrokken.

Tot slot stelt de Raad zelf een overgangstermijn voor: een termijn van zes maanden is wel in overeenstemming met het EVRM.

Bij personen die op 1 mei 2000 nog niet waren gedetineerd oordeelt de Raad anders. Volgens de Raad is er sprake van eigendomsregulering en niet van ontneming van eigendom of aantasting van de essentie van een uitkeringsrecht. De wetgever hoeft daarom geen compensatie aan te bieden aan personen die op 1 mei 2000 nog niet waren gedetineerd en later hun recht op uitkering verloren door detentie.

Datum en vindplaats

CRvB 18 juni 2004, *LJN AP4680*, *RSV 2004/298*, *USZ 2004/313* m.nt. Driessen en De Jonge

INTREKKING TOESLAG ZONDER OVERGANGSREGELING

Feiten

Negen personen zijn met behoud van hun uitkering in Turkije gaan wonen, nadat zij arbeidsongeschikt zijn geworden. Zij hadden recht op een WAO-uitkering met toeslag. In de periode van 1 januari 2000 tot 1 januari 2003 is hun recht op toeslag geleidelijk afgebouwd. In augustus 2003 heeft het UWV hen alsnog een volledige toeslag toegekend vanaf 1 januari 2000. Tegelijkertijd heeft het UWV het recht op toeslag met ingang van 1 juli 2003 beëindigd. Daarbij is geen overgangsregeling toegepast.

Schets van het recht

De Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) bepaalt onder andere dat personen die niet in Nederland of een verdragsland wonen geen recht op toeslag hebben. Daarnaast bepaalt de overgangsregeling dat het recht op toeslag van bestaande uitkeringsgerechtigden geleidelijk wordt afgebouwd in de periode van 1 januari 2000 tot 1 januari 2003. Volgens de Raad was deze afbouw en beëindiging in strijd met internationaal recht. De Nederlandse regering heeft daarna in mei 2003 de toeslag bij de Internationale Arbeidsorganisatie aangemeld als andere uitkering. Dit heeft tot gevolg dat Nederland niet meer verplicht is om de toeslag uit te betalen aan personen die buiten de Europese Unie wonen.

Toetsing door de rechter

Omdat vaststaat dat eigendom is ontnomen, gaat de Raad direct over tot toetsing aan de voorwaarden voor eigendomsontneming. De Raad stelt vast dat de ontneming bij wet heeft plaatsgevonden en dat deze ontneming in het algemeen belang was.

Aan het proportionaliteitsvereiste is niet voldaan, omdat de toeslag op 1 juli 2003 is ingetrokken zonder enige vorm van compensatie (zoals een overgangsregeling).

Uit rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat dit alleen in uitzonderlijke gevallen mag. Dit is geen uitzonderlijk geval. De Nederlandse wetgever heeft verzuimd om een verdragsverplichting in wetgeving neer te leggen. Als de wetgever zijn verplichtingen wel was nagekomen, dan zou de aanmelding van de regering in mei 2003 geen directe gevolgen kunnen hebben. Intrekking van de uitkering zou pas mogelijk zijn na aanpassing van de nationale regelgeving. Daarbij zou volgens de Raad een gepaste compensatie moeten worden geboden. Nu de wetgever de verdragsverplichting niet in de nationale wetgeving heeft opgenomen, is het niet toegestaan om de toeslag zonder compensatie in te trekken. De Raad acht hierbij van belang dat de wetgever bij de vorige intrekking (per 1 januari 2003) wel had besloten om compensatie te bieden. Dat de intrekking per 1 januari 2003 wel een overgangsmaatregel kende, helpt het UWV niet omdat deze intrekking onrechtmatig was. De Raad concludeert dat de intrekking per 1 juli 2003 in strijd is met artikel 1 EP. Het UWV moet nieuwe besluiten nemen. Volgens de Raad ligt het voor de hand om daarbij aansluiting te zoeken bij de afbouwregeling die vanaf 1 januari 2007 voor burgers van de Europese Unie geldt. Dit betekent dat de toeslag in drie jaar wordt afgebouwd.

Datum en vindplaats

CRvB 1 november 2007, LJV BB7475, RSV 2007/352, USZ 2007/362

VERLAGING AOW-UITKERING ZONDER OVERGANGSREGELING**Feiten**

Een man woont sinds 1963 niet meer in Nederland. Vanaf zijn vertrek heeft hij zich vrijwillig verzekerd voor de AOW. In 2004 woont hij in Madagaskar en wordt hij 65 jaar. De SVB kent een AOW-uitkering toe naar de norm voor ongehuwden en vermeldt dat zijn uitkering na 1 mei 2005 kan worden verlaagd als gevolg van de Wet BEU. Bij besluit van 29 april 2005 verlaagt de SVB de AOW-uitkering tot het normbedrag voor een gehuwde pensioengerechtigde. Deze verlaging gaat op 1 januari 2006 in.

Schets van het recht

De Wet BEU is op 1 januari 2000 in werking getreden. Deze wet bepaalt onder andere dat de AOW-uitkering wordt verlaagd als de AOW-gerechtigde niet in Nederland of een verdragsland woont. Daarbij geldt voor bestaande uitkeringsgerechtigden een overgangstermijn van drie jaar, die later met een jaar is verlengd. Naar aanleiding van een uitspraak van de Raad is de werking van de Wet BEU in 2003 opgeschort. De regering heeft toen een verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie opgezegd. Deze opzegging werd op 20 december 2005 van kracht. De opschorting van de Wet BEU werd vanaf 1 januari 2006 beëindigd. Vanaf dat moment geldt weer de voorwaarde dat een uitkeringsgerechtigde in Nederland of een verdragsland moet wonen.

Toetsing door de rechter

Omdat vaststaat dat het eigendomsrecht gedeeltelijk is ontnomen, toetst de Raad of aan alle voorwaarden voor een inbreuk is voldaan. Daarbij verwijst de Raad naar de uitspraak van de rechtbank en eerdere uitspraken van de Raad (zie RSV 2004/104 en RSV 2007/352). Daarna toetst de Raad aan het proportionaliteitsvereiste. De AOW-uitkering is verlaagd zonder enige vorm van compensatie (zoals een overgangsregeling). Uit rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat dit alleen in uitzonderlijke gevallen mag. Dit is geen uitzonderlijk geval. De Nederlandse wetgever heeft verzuimd om een verdragsverplichting in wetgeving neer te leggen. Als de wetgever zijn verplichtingen wel was nagekomen, zou de opzegging van het verdrag

geen directe gevolgen kunnen hebben. Verlaging van de uitkering zou pas mogelijk zijn na aanpassing van de nationale regelgeving. Daarbij zou volgens de Raad een gepaste compensatie moeten worden geboden. Omdat de wetgever de verdragsverplichting niet in de nationale wetgeving heeft opgenomen, is het niet toegestaan om de AOW-uitkering zonder compensatie te verlagen. Omdat aan de AOW-gerechtigde geen enkele compensatie is geboden, is de verlaging van zijn uitkering in strijd met artikel 1 van het EP.

Datum en vindplaats

CRvB 5 maart 2009, LJN BI0952, USZ 2009/154 m.nt. Driessen

Onvoldoende compensatie voor eigendomsontneming (eerste zaak)

In alle zaken vindt de Raad de compensatie voor eigendomsontneming onvoldoende. In de eerste zaak werd een overgangstermijn van slechts één maand geboden, terwijl een termijn van zes maanden volgens de Raad pas voldoende is. Daarbij speelt mee dat de gedetineerden onvoldoende tijd hadden om zich in te stellen op de nieuwe situatie. Binnen één maand konden zij niet hun zaken op orde brengen, omdat contact met de buitenwereld slechts in beperkte mate mogelijk is. Daarnaast maakt de Raad duidelijk dat er alleen sprake kan zijn van compensatie als niet voor de eigendomsontneming al recht bestond op deze vergoeding (in dit geval onderhoud en onderdak). Ook viel op dat de overgangstermijn veel korter was dan bij andere wetwijzigingen, zoals bij de Reparatiewet AAW of bij de invoering van de Anw.

Geen compensatie nodig bij eigendomsregulering (eerste zaak)

In de eerste zaak oordeelde de Raad ook over een persoon die bij de invoering van de nieuwe uitkeringsvoorwaarde niet gedetineerd was en kort daarna wel. Dit geval is een voorbeeld van eigendomsregulering. Compensatie voor de intrekking van de uitkering is niet nodig, omdat het uitkeringsrecht in zijn essentie niet is aangetast.

Compensatie ontbreekt (tweede en derde zaak)

In de tweede en derde zaak ontbrak de compensatie volledig. In de tweede zaak merkt de Raad daarbij op dat de overgangstermijn die bij de eerste intrekking is toegepast, niet als compensatie kan gelden voor de tweede intrekking. Die eerste intrekking was immers in strijd met een verdragsverplichting en dus onrechtmatig.

Correspondentie tussen uitvoeringsorgaan en de klant (derde zaak)

In de derde zaak speelde nog mee dat de AOW-gerechtigde zich kon instellen op de nieuwe situatie. De SVB had bij de toekenning van de uitkering al geattendeerd op een toekomstige verlaging van de AOW-uitkering als gevolg van de Wet BEU. Bij de afschaffing van de vervolguitkering was een vergelijkbare brief van het UWV één van de redenen om de wetwijziging proportioneel te achten. En bij de omzetting van de Zee-ongevallenwet in de WAO was zelfs geen sprake van eigendomsontneming, omdat de arbeidsongeschikte al voor de intrekking het vooruitzicht had dat zijn uitkering zou worden beëindigd. Verschil tussen deze zaken is dat de AOW-uitkering direct na de opzegging van het verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie werd verlaagd, terwijl de andere uitkeringen niet direct na de invoering van de wijziging werden verlaagd of ingetrokken.

Verdragsverplichtingen (tweede en derde zaak)

In de tweede en de derde zaak speelt een verdragsverplichting een belangrijke rol. In beide zaken had de wetgever deze verdragsverplichting niet omgezet in Nederlandse regelgeving. Als de wetgever dit wel had gedaan, zou het vervallen van de verdragsverplichting niet direct gevolgen hebben. De wetgever zou eerst de Nederlandse regelgeving moeten aanpassen. Daarbij

moet natuurlijk weer een passende compensatie worden geboden. Feitelijk betekent dit dat de wetgever ook een passende compensatie moet bieden bij het ontnemen van uitkeringsrechten die op internationaal recht zijn gebaseerd (en dus niet alleen bij aanspraken gebaseerd op nationale regelgeving). Omdat in de tweede en derde zaak geen enkele compensatie is geboden, is gehandeld in strijd met artikel 1 EP.

5.5 Samenvatting

Na deze rondleiding door acht uitspraken van de Raad zetten we de belangrijkste punten voor u nog eens op een rij. Daarbij kijken we eerst naar de vraag of er sprake is van eigendomsontneming en daarna lopen we de voorwaarden van eigendomsontneming langs.

Eigendomsontneming

Meestal zijn de procespartijen met elkaar eens dat er sprake is van eigendomsontneming. Toch zijn er zaken waarin de vraag naar eigendomsontneming ter discussie stond. Uit deze zaken kunnen we voor bestaande en toekomstige uitkeringsgerechtigden de volgende hoofdregels afleiden:

- *voor bestaande uitkeringsgerechtigden:*
Er is geen sprake van eigendomsontneming als niet meer aan de uitkeringsvoorwaarden wordt voldaan. Het kan hierbij gaan om uitkeringsvoorwaarden die bij de toekenning van de uitkering al bestonden, maar soms ook om voorwaarden die later zijn ingevoerd. Bij de latere invoering van nieuwe of strengere voorwaarden is:
 - wel sprake van eigendomsontneming als personen door de wijziging hun recht op uitkering geheel of gedeeltelijk verliezen;
 - geen sprake van eigendomsontneming als de situatie van de uitkeringsgerechtigde na de wijziging verandert en hij niet meer aan de nieuwe voorwaarde voldoet. In dit geval kan wel sprake zijn van eigendomsregulering.
- *voor toekomstige uitkeringsgerechtigden:*
Bij de invoering van nieuwe of strengere verzekeringsvoorwaarden in een risicoverzekering (zoals de Wet WIA of de Anw) is het tijdvak met de oude verzekeringsvoorwaarden geen eigendom als het risico (zoals arbeidsongeschiktheid of het overlijden van de partner) zich pas voordoet na de wijziging van de voorwaarden.⁴⁶

Toetsing aan de voorwaarden van eigendomsontneming

Er is geen strijd met artikel 1 EP als er geen sprake is van eigendomsontneming. Als daarvan wel sprake is, gaat de Raad over tot toetsing aan de voorwaarden voor een eigendomsontneming. Bij deze toetsing komt de staat een ruime beoordelingsmarge toe. De voorwaarden waaraan de Raad toetst, beschrijven we hierna. Daarbij wordt cursief vermeld uit welke uitspraak een bepaald punt is ontleend.

Inbreuk bij wet

- Het moet gaan om een inbreuk die bij wet is voorzien. Hieraan is ook voldaan in geval van een algemeen verbindend voorschrift met een grondslag in een wet (*Schattingsbesluit 2004*).

Legitieme doelstelling

De eigendomsontneming moet een legitieme doelstelling in het algemeen belang hebben. De Raad vindt de volgende doelstellingen van een wijziging legitiem:

46 NB: dit geldt waarschijnlijk niet voor opbouwverzekeringen zoals pensioenregelingen, zie EHRM 2 februari 2006, zaken 51466/99 en 70130/01 (Buchheit en Meinberg).

- budgettaire overwegingen (*Reparatiewet AAW, afschaffing vervolguitering en Schattingsbesluit 2004*);
- wegnemen van een verschil in uitkeringsvoorwaarden (*Reparatiewet AAW*);
- maatschappelijke veranderingen (*invoering Anw*);
- een einde maken aan de maatschappelijk ongewenst geachte situatie dat de staat tijdens detentie een uitkering verstrekt, terwijl de Staat al in de kosten van het levensonderhoud voorziet (*Wsg*);
- een einde maken aan de ongelijke positie van werknemers en uitkeringsgerechtigden (*Wsg*);
- stimuleren van re-integratie (*afschaffing vervolguitering en Schattingsbesluit 2004*);
- verbeteren van de handhaafbaarheid van de socialezekerheidswetgeving buiten Nederland (*Wet BEU & TW/AOW*).

Proportionaliteitstoets

Er moet een evenwichtige afweging zijn gemaakt tussen het algemeen belang en de vereisten die voortvloeien uit het ingeroepen fundamentele recht. De rechter kan dit op twee manieren toetsen:

- in theorie (*in abstracto*);
- in het concrete geval (*in concreto*).

Vooral in recente uitspraken past de Raad een toets in concreto toe (*afschaffing vervolguitering, Schattingsbesluit 2004, Wsg, Wet BEU/TW en Wet BEU/AOW*).

Bij de proportionaliteitstoets kunnen de volgende zaken een rol spelen:

- de geboden compensatie (zie verder onder het kopje ‘*De toetsing in het concrete geval*’);
- het bestaan van de bijstand als een sociaal vangnet (*Reparatiewet AAW*);
- de beperkte keuzemogelijkheden van de wetgever (*Reparatiewet AAW*);
- de functie van een regeling, bijvoorbeeld de functie van de wettelijke nabestaandenverzekering als bodemvoorziening (*invoering Anw*);
- de potentieel lange looptijd van een uitkering (*invoering Anw*);
- de correspondentie tussen uitvoeringsorgaan en klant (*omzetting Zee-ongevallenwet in WAO, afschaffing vervolguitering en Wet BEU/AOW*);
- het belang van de wetgever om calculerend gedrag te voorkomen (*afschaffing vervolguitering*);
- de gevolgen voor kwetsbare groepen (*Schattingsbesluit 2004*).

De toetsing in het concrete geval

Er moet in het concrete geval een redelijke proportionaliteitsrelatie bestaan tussen de gekozen middelen en het beoogde doel. Aan dit vereiste wordt niet voldaan als het individu door de inbreuk een onevenredig zware last moet dragen. Daarbij is van belang of een kleine groep personen door de wetwijziging onevenredig in hun belangen is getroffen (*afschaffing vervolguitering en Schattingsbesluit 2004*). De rechter neemt dit niet snel aan. In de praktijk is vooral de geboden compensatie van doorslaggevend belang. Daarover heeft de Raad het volgende opgemerkt:

- De wetgever hoeft geen volledige compensatie te bieden voor het ontnemen van eigendom (*Reparatiewet AAW en invoering Anw*). Ook aanmerkelijke compensatie hoeft niet (*Reparatiewet AAW*).
- Het (tijdelijk of gedeeltelijk) eerbiedigen van bestaande rechten is aanvaardbaar (*invoering Anw*).
- In geval van volledige compensatie is er geen strijd met artikel 1 EP (*omzetting Zee-ongevallenwet in WAO*).
- Compensatie kan ook betekenen dat een wijziging niet direct tot een veel lager inkomen leidt (*Schattingsbesluit 2004*).

- De uitkeringsgerechtigde moet zich op de nieuwe situatie kunnen instellen (*afschaffing vervolguitkering* en *Wsg*). Een overgangstermijn van één maand kan dan onvoldoende zijn (*Wsg*).
- Als de staat compensatie moet verstrekken, kan de staat niet wijzen op een recht dat al voor de eigendomsontneming bestond. Dit recht kan geen compensatie bieden voor een latere eigendomsontneming (*Wsg*).
- Een compensatie kan onvoldoende zijn als de geboden overgangstermijn veel korter is dan bij andere wetswijzigingen (*Wsg*).
- Eigendomsontneming zonder enige vorm van compensatie mag alleen in uitzonderlijke gevallen (*Wet BEU/TW* en *Wet BEU/AOW*).
- De wetgever moet ook passende compensatie bieden als de eigendomsontneming volgt uit een wijziging van het internationaal recht, zoals het vervallen van een verdragsverplichting na het opzeggen van een verdrag (*Wet BEU/TW* en *Wet BEU/AOW*).
- Als de eerste intrekking van een uitkering onrechtmatig is, kan de daarbij geboden compensatie niet gelden als compensatie voor een latere intrekking (*Wet BEU/TW*).

•

6 Conclusie

Het kabinet wil de pensioengerechtigde leeftijd in de AOW geleidelijk verhogen van 65 naar 67 jaar. In deze conclusie zetten we voor u op een rij wat deze geleidelijke verhoging inhoudt. Daarbij komen de volgende punten aan bod:

- het invoeringspad;
- het overgangsrecht;
- de toetsing door de rechter.

In deze conclusie richten we ons op de geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd.

In de conclusies en samenvattingen van de vorige hoofdstukken vindt u een meer uitgebreide bespreking van mogelijke invoeringspaden, typen overgangsrecht en de toetsing door de rechter.

Het invoeringspad

Bij het verhogen van de pensioenleeftijd van 65 naar 67 jaar zal de wetgever een invoeringspad vaststellen. Dit betekent dat de wetgever zich de volgende vragen zal stellen:

- Hoe lang wachten we met het zetten van de eerste stap nadat we hebben besloten om de pensioenleeftijd te verhogen?
- Met welke snelheid verhogen we de pensioenleeftijd?
 - Verhogen we met een constante snelheid van een bepaald aantal maanden per jaar of meerdere jaren?
 - Of kiezen we voor een stapsgewijze verhoging met verschillende snelheden?
- Hoe lang duurt de periode van de stapsgewijze verhoging van de pensioenleeftijd? Deze duur is afhankelijk van de snelheid en het aantal jaren waarmee de pensioenleeftijd stijgt.

Het overgangsrecht

Bij een verhoging van de pensioenleeftijd zal de wetgever ook een overgangsrecht kiezen. Deze keuze is het resultaat van een politieke afweging. Het Toetsingskader Overgangsrecht kan hierbij helpen. Hieronder bespreken we drie typen overgangsrecht aan de hand van de onderdelen van het Toetsingskader die bij de verhoging van de AOW-leeftijd een rol spelen:

Onmiddellijke werking

Onmiddellijke werking houdt in dat een wetwijziging direct ingaat.

Voor onmiddellijke werking pleit:

- dat de AOW een omslagstelsel kent. Volgens het Toetsingskader ontstaat bij een wijziging in een omslagstelsel minder snel een verwachting op een uitkering. De wetgever kiest dan eerder voor onmiddellijke werking.

Tegen onmiddellijke werking pleit:

- van ouderen die vlak voor het pensioen staan kan niet worden verwacht dat zij plotseling twee jaar langer moeten doorwerken.⁴⁷ Het Toetsingskader geeft aan dat onmiddellijke werking niet voor de hand ligt als er geen gedragalternatieven of alternatieve verzekeringsmogelijkheden zijn. Dat speelt bij ouderen die vlak voor hun pensioen staan.
- van werknemers die lang een zwaar beroep hebben uitgeoefend mag niet worden verwacht dat zij langer dan tot hun 65^e doorwerken.⁴⁸ Volgens het Toetsingskader moet bij kwetsbare groepen extra aandacht worden besteed aan het respecteren van de verworven rechten en de gewekte verwachtingen. Het Toetsingskader noemt mensen met zware beroepen niet expliciet, maar de wetgever zou ervoor kunnen kiezen om hen als kwetsbare groep aan te merken.

47 *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XV, nr. 66, p. 18.*

48 *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XV, nr. 66, p. 21.*

Eerbiedigende werking

Eerbiedigende werking houdt in dat de wetwijziging alleen geldt voor nieuwe gevallen.

Voor eerbiedigende werking pleit:

- dat de AOW een opbouwstelsel heeft. Uit het Toetsingskader volgt dat bij wijzigingen in opbouwstelsel eerbiedigende werking voor verstreken tijdvakken vaak voor de hand ligt.
- dat veel ouderen al een AOW-uitkering ontvangen. Voor hen is het verzekerd risico (het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd) al ingetreden. Volgens het Toetsingskader ligt eerbiedigende werking in die gevallen voor de hand.

Tegen eerbiedigende werking pleit:

- dat de AOW een omslagstelsel kent. Onmiddellijke werking ligt bij dergelijke stelsels meer voor de hand.

Uitgestelde werking

Bij uitgestelde werking gaat de nieuwe regel in op een bepaald tijdstip in de toekomst.

De nieuwe regel heeft ook gevolgen voor bestaande uitkeringsgerechtigden, maar pas op een later tijdstip dan bij onmiddellijke werking.

Voor uitgestelde werking pleit:

- dat de AOW langlopende rechten kent. Het Toetsingskader geeft dan de voorkeur aan uitgestelde werking. Eerbiedigende werking is geen optie, omdat de periode van rechtsongelijkheid erg lang is.

Tegen uitgestelde werking pleit:

- dat de AOW een omslagstelsel kent.

Toetsing door de rechter

Hiervoor heeft u gelezen welke keuzes de wetgever nog moet maken bij het verhogen van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar. De uiteindelijke keuzes van de wetgever zouden in de toekomst tot juridische procedures kunnen leiden. Omdat op dit moment nog niet precies bekend is hoe de wetwijziging eruit zal zien, kunnen we niet goed inschatten hoe deze procedures zullen verlopen. We kunnen wel aangeven welke juridische vragen bij de verhoging van de AOW-leeftijd een belangrijke rol zullen spelen.⁴⁹

- Is er sprake van eigendom?

Het antwoord op deze vraag is 'ja' als het gaat om personen die al een AOW-uitkering ontvangen. Personen die nog geen AOW-uitkering ontvangen, hebben (nog) geen bestaand eigendomsrecht. Omdat het begrip eigendom ook legitieme verwachtingen op een aanspraak in de toekomst omvat, zou er alsnog sprake kunnen zijn van eigendom. Dat is het geval als deze personen kunnen aantonen dat zij de legitieme verwachtingen hadden om bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd een AOW-uitkering te ontvangen.

- Is er sprake van eigendomsontneming?

Het antwoord op deze vraag is 'ja' als de rechten van bestaande uitkeringsgerechtigden worden aangetast. Bij toekomstige uitkeringsgerechtigden ligt dit mogelijk anders. De Centrale Raad van Beroep heeft in 2003 bepaald dat bij risicoverzekeringen (zoals de Anw en de Wet WIA) geen sprake is van eigendomsontneming als strengere uitkeringsvoorwaarden worden ingevoerd in een periode dat het verzekerd risico (zoals overlijden of arbeidsongeschiktheid) zich nog niet heeft voorgedaan.⁵⁰ Het is nog niet duidelijk of de Raad deze lijn ook zal toepassen bij de invoering van strengere uitkeringsvoorwaarden in een opbouwverzekering zoals de AOW.

49 Voor alle duidelijkheid vermelden we dat deze vragen pas aan de rechter kunnen worden voorgelegd nadat de SVB een beslissing heeft genomen op een aanvraag om een AOW-uitkering en nadat de bezwaarprocedure is doorlopen.

50 CRvB 5 december 2003, LJN AO2554, RSV 2004/219, USZ 2004/88 m.nt. Driessen.

- Is voldaan aan de voorwaarden van eigendomsontneming?

De rechter zal alleen aan deze vraag toekomen als de eerste twee vragen met 'ja' zijn beantwoord. Bij de toetsing aan de voorwaarden van eigendomsontneming speelt het overgangsrecht in de praktijk een doorslaggevende rol. De rechter toetst dan of het overgangsrecht voldoende compensatie biedt voor de eigendomsontneming in het concrete geval. Uit eerdere uitspraken blijkt dat een volledige of aanmerkelijke compensatie niet nodig is. Wel is belangrijk dat personen voldoende tijd hebben om zich op de gewijzigde situatie te kunnen instellen. Daarnaast mag de geboden overgangstermijn niet veel korter zijn dan bij andere wijzigingen in de sociale zekerheid.

Tot besluit

Uit de hiervoor besproken punten blijkt dat het kabinet veel ruimte heeft bij het verhogen van de pensioenleeftijd. Er zijn verschillende invoeringsspaden mogelijk en ook bij de keuze van het overgangsrecht is het niet zo dat één bepaald type overgangsrecht de enige juiste keuze is. Daar staat tegenover dat de burger enige bescherming geniet. Hij mag verwachten dat de pensioenleeftijd niet direct maar geleidelijk wordt verhoogd. Daarnaast hebben vooral bestaande uitkeringsgerechtigden recht op bescherming van hun eigendom: het recht op AOW-uitkering.

7 Literatuur

Haeck (2004)

Y. Haeck, 'Artikel 1. Recht op bescherming van de eigendom', in: J. van de Lanotte & Y. Haeck (red.), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelgewijze Commentaar. Volume II*, Antwerpen: Intersentia 2004, p. 295-397.

ISSA (2009)

Social Security Worldwide, <<http://www-ssw.issa.int/sswen/lpext.dll?f=templates&fn=main-h.htm&2.0>>, geraadpleegd op 21 september 2009.

Pennings (2001)

F.J.L. Pennings, 'Aangescherpte criteria voor het overgangsrecht in de sociale zekerheid', *SMA* 2001, 39-50.

Pennings (2006)

F.J.L. Pennings, 'Eigendomsbescherming in de sociale zekerheid', in: M. Herweijer, G.J. Vonk & W.A. Zondag (red.), *Sociale zekerheid voor het oog van de meester. Opstellen voor prof. mr. F.M. Noordam*, Deventer: Kluwer 2006, p. 101-113.

The Pension Service (2009)

State Pension age calculator, <<http://www.thepensionsservice.gov.uk/state-pension/age-calculator.asp>>, geraadpleegd op 21 september 2009.

VICTORIA-Volksbanken Versicherungs-AG (2008)

Austria, <http://www.igpinfo.com/igpinfo/shared/country_info/summaries/austria.pdf>, geraadpleegd op 21 september 2009.

8 Lijst van afkortingen

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
CRvB	Centrale Raad van Beroep
EP	Eerste Protocol bij het EVRM
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
m.nt.	met noot van
ro.	rechtsoverweging
RSV	Rechtspraak Sociale Verzekeringen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
USZ	Uitspraken Sociale Zekerheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wet WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wet BEU	Wet Beperking Export Uitkeringen
Wsg	Wet socialezekerheidsrechten gedetineerden
WW	Werkloosheidswet