

Factsheet Overgangsrecht

Algemeen	
Beschrijving instrument:	
Algemeen	<p>Het overgangsrecht regelt de verhouding tussen de nieuwe wet en de bestaande rechtstoestand. Of het nu gaat om de inwerkingtreding van een nieuwe regeling of om een wetswijziging, de inwerkingtreding van een wet kan wijziging brengen in een op dat moment bestaande rechtssituatie. De opstellers van beleid- en regelgeving gaan derhalve na welke gevolgen een nieuwe regeling met zich meebrengt voor de bestaande rechtssituatie en treffen waar nodig, eventueel in de vorm van overgangsrecht, maatregelen.</p> <p>Bij de voorbereiding van beleid en regelgeving is het van belang, gezien de complexiteit van overgangsrecht, om na te gaan of overgangsrecht echt nodig is. Dit is niet enkel een juridische vraag. Bij de beoordeling van de mogelijke onwenselijkheid van de gevolgen van onmiddellijke werking spelen weliswaar juridische beginselen als het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, de redelijkheid en billijkheid, het legaliteitsbeginsel en het verassingseffect een belangrijke rol, maar evenzeer van belang is de beantwoording van de beleidsmatige vraag of overgangsrecht nuttig is in het concrete geval en of het handhaafbaar en uitvoerbaar is voor de praktijk. Men dient hier onder andere rekening te houden met vragen over o.a. de duur, duidelijkheid en complexiteit van het overgangsrecht, de hoogte van de uitvoeringskosten (zoals de kosten voor het 'in de lucht houden' van verschillende procedures), de aard van het rechtsgebied en voor wie het overgangsrecht nu specifiek moet gelden en in het verlengde daarvan hoe deze doelgroep erover een periode van bijvoorbeeld tien jaar uitziet.</p> <p>Voorbeeld: <i>Wet Y wijzigt wet X in die zin dat vanaf haar inwerkingtreding het bedrag van de maandelijkse uitkering aan een afgebakende doelgroep wordt verlaagd van 400 naar 300 euro. Op 1 januari 2013 treedt de wet in werking. Duidelijk is dat hij die pas na die datum voor het eerst aanspraak kan maken op deze uitkering maandelijks 300 euro zal ontvangen. Maar hoe gaan we om met degenen die voor de inwerkingtreding van wet Y al een uitkering ontvingen? Is er sprake van gerechtvaardigde verwachtingen dat deze groep 400 euro behoort te blijven ontvangen. Zo ja, moeten ze dit dan tot in lengte van dagen ontvangen of is het redelijk en billijk om hier een termijn aan te koppelen. Kan voorts een uitkering worden aangemerkt als een eigendomsrecht in de zin van artikel 1, EP van het EVRM of is het vanuit het algemeen belang (bijvoorbeeld bezuinigingen) wenselijk dat ook deze groep meteen 'slechts' nog 300 euro per maand ontvangt. Dit zijn typische vragen van overgangsrecht en het moge duidelijk zijn dat deze niet louter juridisch van aard zijn, maar dat het vooral gaat om de belangenafweging die wordt gemaakt in de zin van welk belang het zwaarst weegt en welke consequenties dat met zich mee kan brengen.</i></p>
Essentie	<p>In essentie draait het overgangsrecht om twee vragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wordt de nieuwe regeling van toepassing op bestaande rechtssituaties? <p>Zo nee, dan spreken we van eerbiedigende werking.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Zo ja, dan moet men bepalen vanaf wanneer de nieuwe regeling van toepassing wordt op bestaande rechtstoestanden. Is dat meteen vanaf haar inwerkingtreding (onmiddellijke werking), op een later tijdstip (uitgestelde werking) of zelfs met terugwerkende kracht (terughoudendheid geboden) tot op een tijdstip dat ligt voor de inwerkingtreding van de nieuwe regeling?
Maatwerk	<p>Overgangsrecht is maatwerk in de zin dat de uiteindelijk beslissing is gebaseerd op een keuze welke van de betrokken belangen het zwaarst heeft te wegen. De afwegingen om tot die keuze te komen, behoren inzichtelijk te zijn, op een systematische wijze te worden gemaakt en te worden toegelicht. Daarbij dient o.a. aandacht te worden besteed aan:</p>
Algemene aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none"> - de noodzaak van het overgangsrecht (beleidsmatig, juridisch, gevolgen, de aard van het rechtsgebied, doel van de regeling); - de inhoud van het overgangsrecht (doelgroepen, rechtsposities, duur); - de plaats van het overgangsrecht (kenbaarheid); - rechtsbeginselen (rechtszekerheid, gelijkheid, vertrouwen, legaliteit); - het eigendomsrecht (artikel 1, Eerste Protocol, van het EVRM), en - de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (kosten, procedures).

<p>Typen van overgangsrecht</p> <p>Uitgestelde inwerkingtreding</p> <p>Geschillenregels</p>	<p>Er zijn vier typen overgangsrecht met elk hun eigen werking in de tijd (zie ook Ar 165 t/m 171), te weten: PM: voorbeelden opnemen</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Onmiddellijke werking</i>: een nieuwe regel is niet slechts van toepassing op wat na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op wat bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (Ar 166, eerste lid). Voorbeeld - <i>Eerbiedigende werking</i>: een nieuwe regeling laat een daarvoor geldende regeling blijvend van toepassing op nader aangeduide feiten of verhoudingen (Ar 169). Voorbeeld - <i>Uitgestelde werking</i>: een nieuwe regeling laat een daarvoor geldende regeling voor een bepaalde periode van toepassing op nader aangeduide feiten of verhoudingen (Ar 169). Voorbeeld - <i>Terugwerkende kracht</i>: de in de regeling voorziene rechtsgevolgen worden gerekend te zijn ingetreden vanaf een nader aangeduid tijdstip, voorafgaande aan de inwerkingtreding van de regeling (Ar 167, tweede lid). Voorbeeld <p>Het is van belang om het bij de keuze voor een bepaald overgangsrechtelijk regime het verschil en de relaties tussen overgangsrecht en inwerkingtreding in de gaten te houden. Een interessant voorbeeld is bijvoorbeeld de variant "uitgestelde inwerkingtreding" welke strikt genomen niet valt onder een type overgangsrecht, maar evenals uitgestelde werking is het een instrument om de betrokkenen een termijn gunnen om zich aan te passen aan het nieuw regime. Bij uitgestelde inwerkingtreding is er feitelijk sprake van onmiddellijke werking. De 'truc' is dat het nieuwe regime zo ver van tevoren wordt aangekondigd, dat een ieder ruim gelegenheid wordt geboden daarop te anticiperen.</p> <p>Het belangrijkste juridische verschil tussen uitgestelde inwerkingtreding en uitgestelde werking is dat bij uitgestelde inwerkingtreding de nieuwe regeling voor iedereen op hetzelfde moment in werking treedt, terwijl bij uitgestelde werking alleen de bestaande gevallen een overgangstermijn wordt gegund. Voor de nieuwe gevallen geldt direct het nieuwe regime.</p> <p>Wanneer sprake is van nieuwe regels voor procedures en bevoegdheden van die gaan over het beslechten van geschillen dan dient uitdrukkelijk te worden bepaald of voor de aanhangige zaken op het moment van de inwerkingtreding van deze regels het oude dan wel het nieuwe recht van toepassing is (Ar 171). De rechtszekerheid en uitvoerbaarheid dwingen tot een duidelijke motivering.</p> <p>Voorbeelden in verband met geschillen en gedingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Wettelijke procedures en rechtsgedingen waarbij een gemeente of de Staat betrokken is en die betrekking hebben op vermogensbestanddelen als bedoeld in artikel 1 of 2, worden met ingang van het tijdstip van overgang voortgezet door of tegen de politieregio waaraan die vermogensbestanddelen toekomen.</i> - <i>In geschillen die op de dag van inwerkingtreding van dit besluit aanhangig zijn, is het bij dit besluit bepaalde niet van toepassing.</i> <p>Volgens de Afdeling moet bij de consequenties van overgangsrecht voor lopende procedures in het bijzonder op drie punten worden gelet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de toepasselijkheid van het materiele recht na de datum van inwerkingtreding van het nieuwe recht met betrekking tot de toepasselijkheid voor lopende aanvragen; - de toepasselijkheid van het procesrecht na de inwerkingtreding van het nieuwe recht (moeten bezwaar/beroep procedures volgens het oude dan wel nieuwe recht worden afgehandeld), en - de verdeling van competenties van bestuursorganen en rechters na de datum van inwerkingtreding van het nieuwe recht, in het bijzonder wanneer het bevoegd orgaan wordt gewijzigd.
<p>Kwalificatie instrument</p> <p>Algemeen</p> <p>Noodzaak overgangsrecht</p>	<p>Eerder zijn vier typen overgangsrecht beschreven (zie beschrijving instrument). De keuze voor een bepaald type overgangsrecht is echter lastig en vandaar dat in het vervolg op de inhoud van het overgangsrecht wordt ingegaan en dan met name op de indicatoren die van belang zijn voor het al dan niet kiezen van een bepaald soort overgangsrecht.</p> <p>Onmiddellijke werking is het uitgangspunt. Wanneer men hiervoor kiest dan hoeft men niets te regelen, en als men niets regelt, dan kiest men dus voor onmiddellijke werking. Dit is niet altijd het geval, aangezien er ook bepalingen zijn van algemeen overgangsrecht zoals artikel 1 Sr en artikel 16 Gw. Men hoeft dan niets op te nemen in de te wijzigen regeling zelf. Altijd dient bij het formuleren van een nieuwe regeling of een</p>

<p>Tijdsdimensies</p>	<p>wijzigingsregeling wel te worden nagedacht over de vraag of overgangsrecht al dan niet wenselijk is (Ar 165).</p> <p>Ga na of het werkelijk nodig is om de gevolgen van onmiddellijke werking te ondervangen. Dit kan door een analyse in tijd te maken met de onderstaande dimensies:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voltooid verleden tijd: eenmaal ingetreden rechtsgevolgen die naar hun aard niet meer kunnen worden aangetast zijn overgangsrechtelijk niet relevant. Bijvoorbeeld de betaling van een uitkering van 1 jaar geleden. - Onvoltooid verleden tijd: Situaties die in het verleden zijn begonnen en die voor bepaalde of onbepaalde tijd, op een juridisch relevante wijze, zijn blijven voortbestaan kunnen op twee manieren overgangsrechtelijk relevant zijn waardoor de keuze voor onmiddellijke werking onwenselijk is, te weten: <ul style="list-style-type: none"> - gerechtvaardigde belangen: in hoeverre mag de doelgroep erop vertrouwen dat de bestaande situatie voortduurt?, en - een vacuüm dat dreigt te ontstaan door toepassing van onmiddellijke werking: een wetswijziging waarbij berechting van bepaalde geschillen wordt opgedragen aan een nieuwe instantie werpt, bij onmiddellijke werking, meteen vragen op als door wie worden de zaken verder afgedaan en met toepassing van welk procesrecht (zie ook Geschillenregels en Ar 171). - Toekomstige tijd: De toekomst is overgangsrechtelijk relevant wanneer in bepaalde situaties de gerechtvaardigde verwachting is ontstaan over het intreden van bepaalde rechtsgevolgen in de (nabije) toekomst. In de sociale zekerheid dragen betrokkenen jarenlang premies af om in de toekomst te genieten van een bepaalde uitkering. Wetswijzigingen kunnen vergaande gevolgen hebben voor hen die nog niet genieten van de uitkering, maar die het tijdstip wel vlak zijn genaderd. In dergelijke gevallen kan eerbiedigende werking voor een bepaalde groep (en wellicht bepaalde duur) voor de hand liggen. PM: aanvullen met voorbeelden pensioenleeftijd of studiefinanciering. - Terug in de tijd (PM: voor verbetering vatbaar): Tot slot kan het zijn dat de nieuwe wet achteraf bepaalde nieuwe of andere juridische gevolgen verbindt aan bestaande rechtsfeiten, toestand en verhoudingen. Hierdoor kan sprake zijn van een te plotselinge overgang en overgangsrecht nodig zijn. Bijvoorbeeld het stellen van nieuwe technische eisen aan bepaalde installaties vanuit milieuperspectief. Bedrijven kunnen net een nieuwe (kostbare) installatie hebben aangeschaft, terwijl deze door de nieuwe regeling niet meer voldoet aan de gestelde eisen. Het gaat vervolgens om de vraag of de nieuwe plicht voor allen op hetzelfde moment moet ingang of dat het redelijk is om de groep bedrijven die net een installatie heeft aangeschaft, een bepaalde overgangstermijn te gunnen. 										
<p>Aard rechtsgebied</p>	<p>Daarnaast dienen de gevolgen van onmiddellijke werking te worden geplaatst in het licht van het diverse rechtsbeginselen (zie algemene regels van geschreven en ongeschreven recht) en is het ook van belang de aard van het rechtsgebied te analyseren waarop men overgangsrecht wil gaan toepassen, te weten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Strafrecht: Nulla-poena beginsel en het legaliteitsbeginsel staan hier centraal. - Privaatrecht: Afweging van de belangen van individuen ten opzichte van elkaar. Eerbiediging neemt een belangrijke plaats in. Invoering leidt niet tot afschaffing van verkregen rechten, maar evenmin tot het ontstaan van nieuwe rechten (Overgangsrecht NBW) - Staatsrecht: Hier staat de continuïteit centraal, artikel 140 Gw. - Bestuursrecht: Zonder wettelijke grondslag kan geen bevoegdheid worden uitgeoefend (legaliteitsbeginsel). De samenstelling en inrichting van bestuursorganen en de continuïteit van de uitoefening van bevoegdheden bij de overdracht daarvan. - Belastingrecht: Voorzienbaarheid van de op te brengen belastinggelden speelt een belangrijke rol. - Sociale zekerheid/Omgevingsrecht: het gaat om de verwekte verwachtingen en bestaande rechtsposities. 										
<p>Keuzeschema typen overgangsrecht</p>	<p>In het onderstaande wordt aangegeven hoe deze verschillende typen van overgangsrecht op hoofdlijnen uitwerken en in hoeverre deze zich verhouden tot het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel (R/V) en het gelijkheidsbeginsel (G)</p> <table border="1" data-bbox="341 1792 1540 1904"> <thead> <tr> <th>Regime</th> <th>Wanneer</th> <th>Opmerkingen</th> <th>R/V</th> <th>G</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Onmiddellijke werking</td> <td>Uitgangspunt</td> <td>Een begunstigde regeling verzet zich in het algemeen niet tegen onmiddellijke werking.</td> <td></td> <td>++</td> </tr> </tbody> </table>	Regime	Wanneer	Opmerkingen	R/V	G	Onmiddellijke werking	Uitgangspunt	Een begunstigde regeling verzet zich in het algemeen niet tegen onmiddellijke werking.		++
Regime	Wanneer	Opmerkingen	R/V	G							
Onmiddellijke werking	Uitgangspunt	Een begunstigde regeling verzet zich in het algemeen niet tegen onmiddellijke werking.		++							

	Eerbiedigende werking	<p><i>Permanent</i> ontzien van bestaande gevallen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Duurtoestanden waarin een bepaalde verwachting is ontstaan; 2. Lopende zaken die in een vacuüm dreigen te belanden, en 3. Situaties waarin achteraf nieuwe of andere situaties worden verbonden aan bestaande feiten, verhoudingen en toestanden. 	<p>Relevante vragen bij de vraag of een bepaalde verwachting gerechtvaardigd is:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoe ernstig is de ingreep? - Door wie en hoe ontstond een verwachting? - Heeft men het gedrag reeds afgestemd op de verwachting? - Zijn er mogelijkheden tot gedragsverandering? <p>NB: uitgestelde werking of eerbiedigende werking kan de facto ook worden gerealiseerd door de te handhaven regeling opnieuw vast te stellen als onderdeel van een uitzondering op de nieuwe regeling (zie de toelichting bij Ar 169).</p> <p>In bepaalde gevallen kan het wenselijk zijn om de inwerkingtreding van een nieuwe regeling gefaseerd te laten verlopen. Dit kan eventueel gepaard gaan met het tijdelijk van kracht blijven van onderdelen van de oude wetgeving. Een voorbeeld van een geval waarin een dergelijke constructie wenselijk is, is de situatie waarin lagere regelgeving niet tijdig gereed is.</p>	++	--
	Uitgestelde werking	<p><i>Tijdelijk</i> ontzien van bestaande gevallen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Duurtoestanden waarin een bepaalde verwachting is ontstaan; 2. Lopende zaken die in een vacuüm dreigen te belanden, en 3. Situaties waarin achteraf nieuwe of andere situaties worden verbonden aan bestaande feiten, verhoudingen en toestanden. 	<p>Tussenweg tussen onmiddellijke werking en eerbiedigende werking</p> <p>Uitgestelde werking kan fungeren als compensatie voor een afwijking van Artikel 1 EP van het EVRM (inbreuk recht op eigendom)</p> <p>Alternatief: uitgestelde inwerkingtreding</p> <p>NB: uitgestelde werking of eerbiedigende werking kan de facto ook worden gerealiseerd door de te handhaven regeling opnieuw vast te stellen als onderdeel van een uitzondering op de nieuwe regeling</p>	+	-
	Terugwerkende kracht	<p>Terughoudendheid gebruik is geboden.</p> <p>Bij wijze van uitzondering kan terugwerkende kracht aan belastende maatregelen in de volgende gevallen nodig zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Omvangrijk misbruik of oneigenlijk gebruik van een regeling - Herstel van een omissie - Plotseling acuut probleem dat een snelle voorziening vereist. - Tenietdoen aankondigingseffect. Hiermee wordt bedoeld dat justitiabelen (op ongewenste wijze) anticiperen op naderende regelgeving. Bijvoorbeeld: als bekend wordt dat de overheid een bepaald gat in de belastingwetgeving wil dichten raken meer mensen van dit gat op de hoogte en zullen ze proberen er nog snel profijt van te trekken. 	<p>Alleen als er bijzondere redenen voor bestaan. In geval van een belastende maatregel enkel in uitzonderlijke gevallen.</p> <p>Periode van terugwerkende kracht zo kort mogelijk houden. Houd bij het vaststellen van de periode rekening met het <i>kenbaarheidsvereiste</i>. Hiermee wordt bedoeld dat terugwerkende kracht slechts mogelijk is tot het tijdstip waarop van betrokkenen redelijkerwijs kan worden gevergd dat zij, voorafgaande aan de inwerkingtreding, met de veranderingen in de regelgeving rekening konden houden (kenbaarheidsvereiste). Een regeling is voldoende kenbaar als een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend of wanneer er een persbericht is uitgegeven. Kiest men voor een persbericht dan zal dat voldoende duidelijkheid moeten geven over de hoofdlijnen van de voorgestelde regeling.</p> <p>Terugwerkende kracht is niet toegestaan bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe (tenzij deze gunstiger is voor de verdachte, artikel 1, tweede lid Sr) of verzwaarde strafbepalingen - Verlenen van regelgevende bevoegdheid. - Ter reanimatie van een vervallen regeling. 	--	
Inhoud van het Overgangsrecht	PM: Nog uitwerken				

<p>De plaats van het overgangsrecht</p>	<p>Ter bevordering van de kenbaarheid van het overgangsrecht en de vermindering van regeldruk is het wenselijk om het overgangsrecht op te nemen in de te wijzigen wet (Ar 165a). Aandachtspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vermijd Romeinse artikelen, m.a.w. neem geen overgangsrecht op in de wijzigingswet zelf. Men moet dan immers voor het raadplegen van het overgangsrecht ten rade gaan bij de wijzigingswet. Na een aantal wetwijzigingen is het overgangsrecht vervolgens verspreid geraakt over diverse wijzigingswetten en niet meer goed kenbaar. Daarnaast raakt het wettenbestand 'vervuilt' met wijzigingswetten die alleen voor het overgangsrecht blijven voortbestaan, aangezien bepalingen van overgangsrecht die zijn opgenomen in een wijzigingswet, anders dan de overige bepalingen, niet terstond zijn uitgewerkt na de inwerkingtreding daarvan. - Neem een afzonderlijk hoofdstuk "houdende overgangsbepalingen" op in de wet zelf of creëer een afzonderlijke wet "houdende overgangsbepalingen" naast de oorspronkelijke wet zelf. - Wanneer er een grote hoeveelheid overgangsrecht noodzakelijk is die eenmalige werking heeft of maar voor een beperkte tijd zal gelden en specifiek geldt om een grote stelselwijziging te faciliteren dan is het mogelijk om te kiezen voor de optie van een invoeringswet. - Bekijk bij iedere wijziging van een regeling welk overgangsrecht nog actueel is of niet en op welke plaats het staat. Overgangsrecht dat niet meer actueel is of materieel niet meer van betekenis is, kan worden ingetrokken of worden aangepast. Bij grote wetwijzigingen schoon je het bestaande overgangsrecht op, en verplaats je nog geldende bepalingen naar de hoofdregeling. <p>Overgangsrecht hoeft niet te worden opgenomen in de hoofdwet wanneer dit gelet op de doelgroep, de geldigheid of de toegankelijkheid, onwenselijk is. Te denken valt aan een zodanig beperkte doelgroep of geldigheidsduur dat het overgangsrecht de te wijzigen regeling zou "vervuilen" (Ar 165a).</p>
<p>Algemene regels</p> <p>Geschreven recht</p> <p>Ongeschreven recht</p>	<p>Zowel het geschreven als ongeschreven recht is van invloed op de vormgeving van overgangsrecht.</p> <p><i>Internationaal/Europees</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Het eigendomsrecht uit artikel 1 EP van het EVRM en artikel 17 van het Handvest (zie <i>Internationale aspecten/internationaal juridische randvoorwaarden</i>). - Beginsel dat strafrechtelijke bepalingen geen terugwerkende kracht mogen hebben ten nadele van de verdachte/justiabelen. Dit volgt uit artikel 7 EVRM en artikel 15 IVBPR, - Nationaal overgangsrecht niet mogelijk na het verstrijken van de implementatietermijn (zie <i>Internationale aspecten/internationaal juridische randvoorwaarden</i>). - Het beginsel van loyale samenwerking, neergelegd in artikel 4, derde lid VEU <p><i>Nationaal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtszekerheidstoets aan artikel 43 Statuut. Formele wetgeving kan hier op grond van artikel 120 Gw niet aan worden getoetst, maar lagere wetgeving wel. - Verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen, het zogeheten nulla poena-beginsel, neergelegd in artikel 16 Gw. - Artikel 1, eerste lid Sr (legaliteitsbeginsel) is de hoofdregel binnen het materiele strafrecht en gaat als het ware uit van eerbiedigende werking op dit terrein wanneer men niets regelt. Artikel 1, tweede lid Sr vormt een uitzondering op deze hoofdregel en bepaalt dat bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het is begaan voor de verdachte de gunstigste bepalingen worden toegepast. - Artikel 4 Wet AB. <ul style="list-style-type: none"> - Rechtszekerheidsbeginsel - Vertrouwensbeginsel - Evenredigheidsbeginsel - Gelijkheidsbeginsel - Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid <p>Het opgenomen schema bij <i>kwalificatie instrument</i> kan behulpzaam zijn om in kaart te brengen wat de keuze van een bepaald type overgangsrecht in algemene zin met zich mee kan brengen voor bovenstaande rechtsbeginselen:</p>
<p>Juridische definitie:</p>	<p>Een wettelijke definitie is er niet. Er bestaat één wettelijke bepaling op het gebied van overgangsrecht. Dit betreft artikel 4 van de Wet houdende Algemene bepalingen der Wetgeving van het Koninkrijk (AB). Hierin wordt bepaald dat de wet alleen voor het toekomstige verbindt en geen terugwerkende kracht heeft. Artikel 4 AB behelst echter geen algemeen verbod voor de wetgever om terugwerkende kracht toe te kennen aan nieuwe regelingen, aangezien de heersende leer is dat het artikel zich richt tot de rechter en niet de wetgever. Dit zou ook een te vergaande inbreuk maken op de verordende bevoegdheid van de wetgever.</p>

	Uit artikel 4 AB kan wel worden afgeleid (evenals Ar 167) dat terugwerkende kracht kritisch moet worden bekeken door de wetgever en dat hiervan slechts sprake kan zijn indien de wet dit uitdrukkelijk bepaalt.
Praktijkvoorbeeld:	PM: WWIK, Langstudeerders, Geefwet etc. → nog uitwerken
Kenmerken op een rij	
Wie stelt de regels op? Met wie worden de regels opgesteld?	De wetgever. Regels zijn vastgesteld bij of krachtens de wet. Overgangsrecht kan bijvoorbeeld ook worden vormgegeven in ministeriele regelingen of beleidsregels. Blijkens Ar 3 zijn de regels over overgangsrecht en inwerkingtreding (Ar 165-180) ook van toepassing op ministeriele regelingen en beleidsregels.
Dwingendheid	-
Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> - Welke termijnen zijn redelijk voor het overgangsrecht? - Is voldoende nagedacht over de afbakening van de doelgroep? Denk bijvoorbeeld ook na over hoe groot de doelgroep is over 10 jaar en welke consequenties dat heeft voor de uitvoeringskosten. - Is inzicht gevraagd inzake de te verwachten uitvoeringskosten van het voorgestelde overgangsrecht aan de betrokken uitvoerende instanties, zoals bijvoorbeeld de programmakosten (waaronder is inbegrepen het instandhouden van systemen en de eventuele foutgevoeligheid in processen)? - Welke consequenties heeft het te formuleren overgangsrecht voor bestaand overgangsrecht. M.a.w. is opschoning nodig en wordt het niet te complex? <p>Voorkomen moet worden dat het toepassen van overgangsrecht gedurende meerdere jaren leidt tot het naast elkaar handhaven van verschillende uitvoeringsregimes en een opeenstapeling van verschillende soorten overgangsrecht, hetgeen bijzonder hoge uitvoeringskosten met zich meebrengt.</p>
Voorbeelden	<p>Voorbeeld: <i>In de onderwijswetgeving is sprake van een grote hoeveelheid verschillende cohorten binnen één dezelfde wet. Dit kan leiden tot complexe uitvoering en onevenredige kosten. De cohortgarantie bij de studiefinanciering, waardoor maatregelen alleen voor de nieuwe instroom gelden, leidt bijvoorbeeld tot hoge uitvoeringskosten. DUO is daardoor gedwongen om aparte uitvoeringssystemen voor diverse cohorten naast elkaar te laten voortbestaan.</i></p> <p>Men moet, gelet op het bovenstaande voorbeeld, nadenken over het afschaffen of anders vormgeven van elementen in het overgangsrecht die kostenverhogend blijken te werken.</p> <p>Voorbeeld: <i>Bij SZW-wetgeving voor de arbeidsongeschiktheidsregeling vaak complex. Bij wijzigingen is vaak specifiek overgangsrecht nodig dat ook weer gevolgen heeft voor al bestaand overgangsrecht. Vandaar dat men voornemens is om het overgangsrecht voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen in één aparte wet vorm te geven om zodoende tot opschoning van het complexe overgangsrecht te komen.</i></p>
Reikwijdte (gerichtheid)	-
Wetgevend kader	Er is geen verplichtend wettelijke kader voor overgangsrecht. De wetgever maakt een belangenafweging bij de keuze voor het al dan niet formuleren van overgangsrecht bij het maken van nieuw beleid en wetgeving of het wijzigen daarvan. De Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 165-171) geven richtlijnen voor wetgevingsjuristen bij het vormgeven van overgangsrecht en worden als leidend gezien.
Internationale aspecten/internationaal juridische randvoorwaarden	<p><i>Het eigendomsrecht in de zin van artikel 1, Eerste Protocol (EP) van het EVRM. PM: Meer de termen van het Hof, zoals fair balance of margin etc. in verwerken, ook praktische punten als aankondigingseffect en compensatiemaatregelen.</i></p> <p>Blijkens de rechtspraak van het EVRM wordt het eigendomsbegrip bijzonder ruim uitgelegd. Inmenging (ontneming of regulering) in het eigendomsrecht door veranderingen in belastingwetgeving, sociale zekerheidsrechten en pensioenen en onderwijs wetgeving of op andere terreinen, wordt al snel aangenomen. Om schending van artikel 1 EP van het EVRM te voorkomen en rechtvaardiging te vinden, met name vanuit het oogpunt van proportionaliteit, van de inmenging in het eigendomsrecht is het onder meer van belang om goed na te denken over de vormgeving van overgangsrecht bij de voorgestelde regelgeving.</p> <p>Juist de motivering speelt een belangrijke rol, aangezien in veel gevallen sprake zal zijn van tegengestelde belangen (rechtszekerheid en rechtsgelijkheid versus de noodzaak tot ingrijpen). Bij de vormgeving van het overgangsrecht zullen de verschillende belangen in het concrete geval moeten worden benoemd en moeten worden aangegeven hoe deze tegen elkaar zijn afgewogen. Zorgvuldige vormgeving en motivering van het overgangsrecht zijn dan ook van wezenlijke betekenis voor de aanvaardbaarheid van inmenging in het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP van het EVRM bij het wijzigen van wetgeving en dan met name op het terrein van SZW, FIN, OCenW en lenM.</p> <p>In het kort dient een overgangsregime bij het bepalen van al dan niet schending van artikel 1 EP van het</p>

	<p>EVRM te worden getoetst aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - of sprake is van eigendom (snel aangenomen); - van welke vorm van inbreuk op het eigendomsrecht is sprake (ontneming/regulering), en - of de inbreuk gerechtvaardigd is (rechtsgeldigheid, algemeen belang en proportionaliteit). <p>Het onderstaande voorlichtingsadvies van de Afdeling advisering van de Raad van State met bijhorend toetsingskader biedt een helder overzicht hoe om te gaan met de artikel 1 EP van het EVRM en gaat uitgebreid in op de aandachtspunten waarbij rekening mee moet worden gehouden bij de vormgeving en motivering van het overgangsregime. Daarnaast is zijn een tweetal artikelen en twee recente uitspraken als verwijzing opgenomen.</p> <p><i>Overgangsrecht en de implementatie van Unierecht</i></p> <p>De hoofdregel bij het implementeren van Europees recht (richtlijnen, verordeningen, richtsnoeren) is de hoofdregel evident: implementatie dient te geschieden voor de uiterste implementatiedatum. Afwijking van deze hoofdregel is enkel toegestaan wanneer de desbetreffende verordening of richtlijn dat zelf toestaat.</p> <p>Een vraag die blijft openstaan is of lidstaten voor het verstrijken van de implementatiedatum eigen nationaal overgangsrecht mogen laten gelden. Op grond van de Handleiding wetgeving in Europa (een document om wetgevingsjuristen behulpzaam te zijn) is dat mogelijk, aangezien het unierechtelijk regime dan nog niet van toepassing is. Concreet betekent dit aan alle situaties voorafgaand aan de uiterste implementatiedatum:</p> <ul style="list-style-type: none"> - onmiddellijke werking: toegestaan; - eerbiedigende werking: niet toegestaan (op een bepaald moment zal immers de uiterste implementatietermijn worden geschonden), en - uitgestelde werking: toegestaan tot aan de uiterste implementatiedatum. <p>PM: andere beginselen: 7 EVRM, 17 Handvest, 4, derde lid, VEU, 15 BUPO, IVBPR etc.?</p>
Alternatieven	<p>Naast of in de plaats van juridische overgangsmaatregelen behoren niet-juridische overgangsmaatregelen ook tot de mogelijkheden. Te denken valt o.a. aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voorlichting - Financiële tegemoetkomingen - Overgangssubsidies - Overleg - Compensatiemaatregelen
Evaluatie	
Slaagfactoren:	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk beperken van open einde regelingen en gebruik maken van horizonbepalingen (een einddatum aangeven). • Beperkte en duidelijk afgebakende groepen waarvoor overgangsrecht geldt. • Uitvoeringsinstanties tijdig betrekken bij het opstellen van de inhoud van het overgangsrecht. • Bij het wijzigen van een materiewet een analyse maken van reeds bestaande overgangsrecht en opschonen. • Nadrukkelijk aandacht besteden in de toelichting aan de motivering van de keuze voor een bepaald type overgangsrecht • Afbakenen doelgroepen en nadenken over hoe de doelgroep er over een bepaalde periode (bijvoorbeeld 10 jaar) uitziet en het geformuleerde overgangsrecht daartegen houden. <p>PM: aanvullen</p>
Faalfactoren:	<ul style="list-style-type: none"> • Denken dat overgangsrecht enkel een juridische aangelegenheid is. Daardoor kan het ondergeschoven raken. • Niet voor ogen hebben dat uitvoering en handhaving een cruciale rol spelen bij het vormgeven van overgangsrecht gezien de gevolgen van het overgangsrecht voor de capaciteit en uitvoeringskosten. • Onvolledig of overdadig overgangsrecht en in samenhang daarmee te complex en/of ontoegankelijk overgangsrecht • Negatieve externe effecten, bijvoorbeeld wanneer het overgangsrecht onbedoeld de betrokkene die door de nieuwe regeling in een gunstigere positie zou worden gebracht alsnog in een nadelige positie brengt <p>PM: aanvullen</p>
Praktische tips	<ul style="list-style-type: none"> • PM
Referenties	
Aanbevolen literatuur:	PM