

Vergaderjaar 2022–2023

32 716

Evaluatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA)

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2022

De WIA-uitkering biedt aan werknemers inkomenszekerheid bij (langdurige) arbeidsongeschiktheid. De hoogte van de WIA-uitkering wordt op een objectieve en zorgvuldige wijze vastgesteld. Desondanks zijn er knelpunten rondom de dagloonsystematiek in de werknemers-verzekeringen naar voren gebracht in een Knelpuntenbrief van UWV van 3 juni 2021¹ en in het rapport van Panteia *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*.² Daarnaast is in de motie van de leden Gijs van Dijk (PvdA) en Ceder (CU)³ opgeroepen om een oplossing te vinden specifiek voor WIA-gerechtigden die een lager dagloon krijgen (en daardoor een lagere uitkering) als gevolg van een zogenoemd «loonloos tijdvak», dat is ontstaan door toekenning van een WW-uitkering in de WIA-referteperiode. Ik zie dat er in bepaalde gevallen hardvochtige effecten kunnen worden ervaren bij de dagloonvaststelling. In lijn met het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) wordt dan ook onderzocht hoe deze hardheden kunnen worden hervormd met aandacht voor uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en uitlegbaarheid. In het voorjaar van 2022 heb ik u een Kamerbrief⁴ gestuurd over deze knelpunten en heb ik aangekondigd om gesprekken met UWV te voeren over oplossingsrichtingen die deze knelpunten (gedeeltelijk) zouden kunnen wegnemen.

In deze brief geef ik u een nadere toelichting over de verschillende oorzaken die tot een loonloos tijdvak kunnen leiden en welke gevolgen dit kan hebben voor de hoogte van het dagloon (en dus voor de hoogte van de uitkering) voor werknemers. Vervolgens bespreek ik de oplossingsrichtingen die – samen met UWV – zijn onderzocht en de voor- en nadelen van

¹ Kamerstuk 26 448, nr. 652, punt 3, p. 6.

² Kamerstukken 29 362 en 26 448, nr. 309.

³ Kamerstuk 35 830 XV, nr. 10.

⁴ Kamerstuk 34 351, nr. 34.

deze oplossingsrichtingen. De conclusie is dat alle oplossingsrichtingen voor- en nadelen kennen met uiteenlopende financiële consequenties en uitvoerbaarheid, waarover ik graag verder in gesprek ga over de weging hiervan met uw Kamer en met de sociale partners.

Voordat ik op deze punten in ga, schets ik kort de hoofdregels van de verschillende manieren waarop de daglonen voor de relevante werknemersverzekeringen worden berekend.

Inleiding dagloonvaststelling werknemersverzekeringen

De hoogte van een werknemersuitkering wordt (grotendeels) bepaald door de hoogte van het dagloon. Het dagloon wordt geacht een representatieve weergave te geven van hetgeen de werknemer aan loon heeft verdiend in het jaar voorafgaande aan de verzekerde gebeurtenis (werkloos, ziekte of arbeidsongeschiktheid). De basisregel voor de WW- en WIA-dagloonvaststelling is dat het genoten loon van alle werkgevers waar in het jaar voorafgaand aan het intreden van de werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (referteperiode) is gewerkt, wordt gedeeld door 261 dagloondagen. Dit wordt ook wel het historisch dagloon genoemd: het gedurende een jaar gemiddeld per dag verdiende loon. Hiermee wordt aangesloten bij het uitgangspunt in deze wetten dat de uitkering als vervanging moet dienen van het genoten loon van vóór het intreden van het verzekerde risico. Voor de berekening van het ZW-dagloon wordt ook uitgegaan van een referteperiode van een jaar gedeeld door 261 dagloondagen, met de afwijking dat alleen wordt uitgegaan van het genoten loon uit de dienstbetrekking waaruit de werknemer ziek is geworden. Indien die dienstbetrekking is aangevangen na aanvang van de referteperiode (dus korter heeft geduurd dan een jaar) wordt alleen uitgegaan van het aantal dagloondagen gedurende dat dienstverband. Hiermee sluit de omvang van het recht aan bij de omvang van de dienstbetrekking waarin de eerste ziektedag zich voordoet. Dit heeft tot gevolg dat als bij meerdere werkgevers is gewerkt in de referteperiode (het jaar voordat iemand ziek wordt), het loon van de andere werkgevers niet meetelt voor de berekening van het ZW-dagloon. In het geval een werknemer een WW-uitkering ontvangt en tijdens de looptijd daarvan ziek wordt, dan wordt voor het ZW-dagloon uitgegaan van het WW-dagloon.

Loonloos tijdvak

Wanneer iemand in een aangiftetijdvak (periode van een maand of vier weken) geen loon heeft ontvangen, is er sprake van een loonloos tijdvak. In het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen (Dagloonbesluit) is geregeld dat voor de WIA, WW en de ZW in het geval dat als er geen of minder loon is genoten tijdens een dienstbetrekking als gevolg van ziekte, overeengekomen verlof of werkstaking, er kan worden uitgegaan van een ander loonaangiftetijdvak. Daarnaast is in het Dagloonbesluit specifiek voor de WW en ZW geregeld dat dagloondagen van loonloze tijdvakken voor de berekening van het WW- en ZW-dagloon niet meetellen. Voor de berekening van het WIA-dagloon hebben loonloze tijdvakken die in de referteperiode vallen – wanneer deze niet door ziekte, overeengekomen verlof of werkstaking komen – wel een dagloonverlagend effect. Voor de berekening van het WIA-dagloon wordt het totaal ontvangen loon tijdens de referteperiode nog steeds gedeeld door het totale aantal dagloondagen van 261, terwijl door de loonloze tijdvakken er minder inkomen is genoten gedurende die periode. Als hierna in deze brief over een loonloos tijdvak voor het WIA-dagloon wordt gesproken, wordt een loonloos tijdvak bedoeld, ontstaan door een andere oorzaak dan ziekte, overeengekomen verlof of werkstaking.

Er bestaat wel een specifieke «starters/herintredersregeling» voor de berekening van het WIA-dagloon. Voor deze «starters/herintredersregeling» is vereist dat een werknemer in het eerste aangiftetijdvak van de referteperiode geen inkomen heeft genoten. Alleen in dat geval wordt uitgegaan van het aantal dagloondagen vanaf de aanvang van de dienstbetrekking tot en met het einde van de referteperiode. Op deze wijze wordt voor deze specifieke doelgroep een representatiever dagloon vastgesteld.

Als een loonloos tijdvak zich voordoet na het eerste aangiftetijdvak van de WIA-referteperiode waarin loon is genoten, dan is de starters/herintredersregeling niet van toepassing en treedt het eerder beschreven dagloonverlagende effect op.

Werkgevers zijn verplicht de inkomsten uit arbeid (SV-loon) door te geven aan de Belastingdienst via de loonaangifte waarna deze gegevens in de polisadministratie terecht komen. Diverse overheidsinstanties gebruiken de informatie uit de polisadministratie voor de uitvoering van diverse wetten en regelingen. De hoofdregel is dat de gegevens uit de polisadministratie leidend zijn voor het berekenen van het dagloon door het UWV. Wanneer er in een loonaangiftetijdvak geen loon is genoten (bijvoorbeeld omdat er geen sprake is van een dienstverband of uitkeringsrelatie), staan er over de betreffende periode geen gegevens in de polisadministratie.

Oorzaken van loonloze tijdvakken

Loonloze tijdvakken kunnen door verschillende oorzaken ontstaan. Een van de oorzaken is, zoals ook in de motie van de leden Gijs van Dijk en Ceder staat beschreven, gelegen in de omstandigheid – kort samengevat – wanneer er een WW-uitkering in de WIA-referteperiode is toegekend. De WW-uitkering wordt namelijk met een maand «vertraging» uitbetaald. Dit doet zich met name voor wanneer de werknemer voorafgaand aan het intreden van de werkloosheid bij een werkgever werkte die de «loon in-systematiek» toepaste. Dit betekent dat de werkgever het loon aangeeft in de aangifte over het tijdvak waarin het loon genoten is. Op grond van artikel 33 WW wordt de WW-uitkering door UWV betaald na afloop van de kalendermaand, nadat bekend is of de WW-gerechtigde inkomsten heeft genoten en hoe hoog deze zijn. Door opeenvolging van verschillende betaalmomenten, ontstaat er een maand (aangiftetijdvak) zonder inkomen, een loonloos tijdvak.

Een andere reden voor een loonloos tijdvak kan zijn dat een werknemer van baan wisselt en van een werkgever die de «loon in-systematiek» toepast, overgaat naar een werkgever die het loon pas achteraf uitbetaalt. Door de verandering van het betalingsmoment van het loon, doet zich een loonloze periode voor, terwijl de werknemer wel in die periode heeft gewerkt.

Hiernaast zijn oorzaken waardoor loonloze tijdvakken kunnen ontstaan te vinden in individuele keuzes die werknemers maken. Zo kan een werknemer er bijvoorbeeld voor kiezen om zelf ontslag te nemen en om diverse redenen (zoals een sabbatical) niet direct aansluitend met een nieuw dienstverband te starten. De periodes zonder inkomsten uit loondienst, zijn loonloze tijdvakken. Ook kan een werknemer ontslag nemen om als zelfstandige aan de slag te gaan, maar bijvoorbeeld kort daarna toch weer in loondienst te treden. De periode dat diegene als zelfstandige heeft gewerkt is dan een periode waarin geen SV-loon (loon waarover premies worden afgedragen) is genoten en wordt als «loonloos» aangemerkt. Ten slotte kunnen loonloze tijdvakken ook veroorzaakt worden door flexibele contracten (zoals een nul-urencontract

of oproepcontract) of doordat werknemers langere perioden onrechtmatig verzuimen, waardoor de verplichting voor de werkgever om loon te betalen niet geldt. Of een werknemer kan langere tijd in detentie zitten, waardoor in een loonaangiftetijdvak geen inkomen (loon of uitkering) wordt genoten.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de reden voor het ontstaan van een loonloos tijdvak zoals in de twee voorafgaande alinea's beschreven, niet uit de polisadministratie is te achterhalen omdat er voor de uitvoerder over deze periode geen informatie beschikbaar is. Dat beperkt de mogelijkheden om bij oplossingsrichtingen een verschil in behandeling van loonloze tijdvakken aan te brengen op basis van de oorzaak van het loonloze tijdvak.

Doordat loonloze tijdvakken zich op verschillende momenten in de WIA-referteperiode kunnen voordoen, kan het effect op de WIA-dagloonvaststelling verschillen. Wanneer het loonloze aangiftetijdvak zich aan het begin van de WIA-referteperiode voordoet, voldoet de werknemer aan de criteria voor de «starters/herintredersbepaling», waardoor een hoger dagloon kan worden toegekend omdat de dagloondagen tot aan de aanvang van de dienstbetrekking niet meetellen. In het geval dat de loonloze periode zich elders in de WIA-referteperiode voordoet treedt het beschreven verlagende effect wel op. Bij de WW/ZW-dagloonvaststelling treedt dit verlagende effect niet op omdat daar loonloze aangiftetijdvak niet meetellen.

Motie van de leden Gijs van Dijk (PvdA) en Ceder (CU)⁵ en andere signalen

Met name het loonloze tijdvak dat veroorzaakt wordt door de toekenning van een WW-uitkering tijdens de WIA-referteperiode, wordt ervaren als een hardheid. De motie roept op om voor de groep werknemers die hierdoor een laag dagloon hebben, een oplossing te zoeken om dit nadelige gevolg ongedaan te maken en daarbij ook te kijken naar uitkeringsgerechtigden die hier in het verleden mee te maken hebben gehad.

Daarnaast zijn er de afgelopen periode signalen via de rechtspraak naar voren gekomen over ervaren hardheden rondom de hoogte van het WIA-dagloon⁶. Het gaat om situaties waarbij een werknemer bij aanvang en aan het einde van de referteperiode heeft gewerkt, maar een tussenliggende periode niet. De eerder beschreven «starters/herintredersbepaling» geldt daardoor niet en er is in een dergelijke situatie dus een fors verlagend effect op het WIA-dagloon.

Tenslotte heeft Panteia in haar rapport *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*⁷, de verschillen tussen de WW-, ZW- en WIA-dagloonvaststelling ook expliciet genoemd als ervaren hardheid. Ook UWV heeft in haar Knelpuntenbrief van 3 juni 2021⁸ het verschil in behandeling van loonloze tijdvakken in de verschillende dagloonvaststellingen als hardheid beschreven.

⁵ Kamerstuk 35 830 XV, nr. 10.

⁶ ECLI:NL:RBGEL:2021:5972, rechtbank Gelderland 9 augustus 2021.

⁷ Kamerstukken 29 362 en 26 448, nr. 309.

⁸ Kamerstuk 26 448, nr. 652, punt 3, p. 6

Onderzochte oplossingsrichtingen

Zoals toegezegd zijn oplossingsrichtingen onderzocht op uitvoerbaarheid, juridische mogelijkheid en financiële effecten. Hieronder zal ik kort een aantal oplossingsrichtingen benoemen met daarbij de belangrijkste voor- en nadelen.

Uit het onderzoek zijn twee oplossingsrichtingen naar voren gekomen: oplossingen om de regelgeving voor WW/ZW en WIA te harmoniseren en oplossingen alleen voor een specifieke groep (genoemd in de motie van de leden Gijs van Dijk en Ceder).

Binnen de harmonisatie van de dagloonregelgeving zijn twee varianten denkbaar:

- 1) De WIA-dagloonberekening kan worden aangepast overeenkomstig de regels die gelden voor het WW- en ZW-dagloon voor de loonloze tijdvakken. Dit betekent dat – net zoals bij de WW- en ZW-dagloonvaststelling – loonloze tijdvakken voor de berekening van het WIA-dagloon niet meetellen. Dit heeft een dagloonverhogend effect voor de WIA-gerechtigde. Voordeel is harmonisatie omdat de verschillen tussen de dagloonvaststelling van de hiervoor genoemde wetten wordt verminderd. Hierdoor wordt onder andere de ervaren problematiek in de motie van de leden Gijs van Dijk en Ceder opgelost. Deze maatregel wordt als uitvoerbaar ingeschat, omdat zij gelijk is aan de al bestaande WW- en ZW-werkwijze. Deze oplossingsrichting is generiek. Het gevolg hiervan is dat ook loonloze tijdvakken voor de WIA gecompenseerd worden die in de keuzesfeer van de werknemer zelf liggen en de oorspronkelijk gemaakte beleidskeuzes om deze groep uit te zonderen wordt losgelaten. Ook wordt er een extra uitzondering toegevoegd aan de basisregel die geldt voor het WIA-dagloon (loon in een jaar/261 dagloondagen). Voor deze variant is, ten opzichte van de huidige regeling, jaarlijks structureel ruim € 200 miljoen aan extra middelen nodig.
- 2) Een tweede manier om te harmoniseren is om de WW- en ZW-dagloonregels te wijzigen in de regels die nu gelden voor de berekening van het WIA-dagloon. Dit zou betekenen dat het genoten loon tijdens de referteperiode standaard door 261 dagloondagen wordt gedeeld, ongeacht of er loonloze tijdvakken in de referteperiode zijn (voor het ZW-dagloon blijft uitgangspunt het loon genoten uit de laatste dienstbetrekking). De starters/herintredersregeling voor het WIA-dagloon is dan ook van toepassing bij de berekening van het WW- en ZW-dagloon. Met deze variant van harmonisatie wordt het moeilijk uitlegbare verschil tussen de hoogte van (met name) het WW- en WIA-dagloon wellicht weggenomen, maar een belangrijk nadeel hiervan is dat een dagloonverlagend effect optreedt voor de nieuwe instroom van WW- en ZW-uitkeringsgerechtigden. Dit kan voor werknemers als een nieuwe hardheid in de regelgeving gezien worden en biedt geen oplossing voor de in de motie van de leden Gijs van Dijk en Ceder genoemde groep werknemers. Uitvoeringstechnisch wordt deze maatregel mogelijk geacht, aangezien zij nu in de WIA-werkwijze vastgelegd is en hierdoor ook voor de WW en ZW kan worden toegepast. Deze maatregel zou naar verwachting een kostenverlagend effect hebben van structureel circa € 50 miljoen per jaar.

Binnen de oplossingsrichting die alleen uitkeringsgerechtigden raken die te maken hebben met een WW-toekenning in de WIA-referteperiode – zoals genoemd in de motie van de leden Gijs van Dijk en Ceder – zijn drie varianten onderzocht.

- 3) Allereerst is onderzocht of specifiek die loonloze tijdvakken, die zijn ontstaan door toekenning van een WW-uitkering in de WIA-referteperiode, zouden kunnen worden uitgesloten bij de WIA-dagloonvaststelling. Aansluiting zou kunnen worden gezocht bij de bestaande werkwijze in de WW- en ZW-dagloonvaststelling, waarbij de dagloondagen van een loonloos tijdvak in mindering worden gebracht op de standaard 261 dagloondagen.
- 4) Een tweede mogelijkheid is het overnemen van het WW-dagloon naar de daaropvolgende WIA-uitkering. Op die manier heeft een uitkeringsgerechtigde die van WW, via ZW, de WIA instroomt gedurende alle uitkeringen hetzelfde dagloon en daarmee geen afwijkingen in de hoogte van de uitkeringen.
- 5) De derde variant die nader bekeken is, is de mogelijkheid om de «vervangend tijdvak-bepaling», die nu van toepassing is bij ziekte, overeengekomen verlof of staking in de referteperiode, toe te passen. Het loonloze tijdvak in de WIA-referteperiode dat is veroorzaakt door de WW-toekenning, kan dan worden «gevuuld» met het inkomen uit WW-uitkering in de daaropvolgende maand. Hierdoor wordt het dagloonverlagende effect weggenomen.

Voor deze drie varianten geldt dat voor werknemers die van WW-uitkering door ziekte uiteindelijk naar WIA-uitkering doorstromen, het verschil in de hoogte tussen de WW/ZW-uitkering en de latere WIA-uitkering – dat wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van een loonloos tijdvak – wordt opgeheven. Dit heeft een positief effect op de uitlegbaarheid en begripelijkheid van de systematiek voor deze specifieke groep. Het nadeel hiervan is dat de ervaren problemen door loonloze tijdvakken als gevolg van andere redenen blijven bestaan. Een ander nadeel is dat – door een oplossing te kiezen die een specifiek deel van de uitkeringsgerechtigden raakt – er een onderscheid ontstaat tussen de hoogte van het WIA-dagloon van verschillende groepen uitkeringsgerechtigden. Een dergelijk onderscheid is in bepaalde gevallen onuitlegbaar en zou daardoor op juridische bezwaren kunnen stuiten. Daarnaast zijn deze genoemde varianten, doordat zij zich op een specifieke doelgroep richten, uitvoeringstechnisch ingewikkeld. Ook bedragen de kosten van deze oplossingsrichtingen structureel ruim € 100 miljoen per jaar.

De hiervoor besproken oplossingsrichtingen zijn erop gericht dat loonloze tijdvakken (al dan niet als gevolg van een WW-uitkering tijdens de referteperiode) niet langer een verlagend effect hebben voor het WIA-dagloon. Werknemers die halverwege de maand werkloos of gedeeltelijk werkloos worden, ontvangen in die maand (deels) loon, waardoor geen sprake is van een loonloos tijdvak. Evenals bij de huidige dagloonregels voor de WW- en ZW-uitkering telt een tijdvak waarin loon is genoten mee voor de dagloonberekening.

Ten slotte is de mogelijkheid van een hardheidsclausule besproken. Momenteel wordt Rijksbreed en binnen SZW gewerkt aan een visie op hardheidsclausules als één van de methoden om hardvochtige effecten van regelgeving tegen te gaan of te voorkomen. In dat kader heeft onderzoek door Panteia plaatsgevonden en verwijs ik naar de Kamerbrief van 18 november 2022.⁹ Hierin bent u geïnformeerd over de visie op hardheidsclausules. Bij de overweging om een hardheidsclausule in nieuwe of bestaande socialezekerheidswetgeving op te nemen dient onder andere beoordeeld te worden of de gevolgen van een specifieke maatregel voorzienbaar zijn. Indien dat het geval is voor een bepaalde groep dan ligt een algemene regeling voor deze groep voor de hand, in

⁹ Kamerbrief over acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels Kamerstuk 35 510, nr. 102.

plaats van een hardheidsclausule. In het geval van een loonloos tijdvak tijdens de WIA-referteperiode als gevolg van een WW-recht, is een duidelijke groep werknemers aan te wijzen waarbij een nadelig effect optreedt. Dit effect kan worden weggenomen door een algemene regeling, zoals de hiervoor beschreven oplossingsrichtingen. Een hardheidsclausule zie ik hier dan ook niet als een passende oplossing.

Vervolgstappen

In deze brief heb ik geschetst welke oplossingsrichtingen er mogelijk zijn. Zoals eveneens geschetst hebben alle oplossingsrichtingen voor- en nadelen en financiële consequenties, die moeten worden voorzien van dekking voordat ertoe kan worden besloten. Om tot een passende oplossing te komen moet dit alles zorgvuldig worden afgewogen, waarbij er oog is voor de uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en uitlegbaarheid. Nog meer uitzonderingen maken op hoofdregels in het Dagloonbesluit kan juist tot complexiteit in plaats van vereenvoudiging leiden.

Ik voer graag het gesprek met uw Kamer over een passende oplossing voor het in deze brief beschreven vraagstuk over de daglonen. Met de sociale partners ben ik hierover ook in gesprek – mede in het kader van de bredere aanpak van de hardheden in de WIA – die ik in de Kamerbrief van 26 augustus 2022 heb aangekondigd. Samen hoop ik tot een passende oplossing te komen voor de ervaren hardheden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

Samen met UWV is gekeken naar de ervaren problematiek rondom de loonloze tijdvakken in de WIA-dagloonvaststelling, de oorzaken van loonloze tijdvakken, de verschillende doelgroepen die te maken kunnen hebben met zo'n loonloos tijdvak en wat de gevolgen van oplossingsrichtingen zijn voor de diverse doelgroepen.

Hieruit zijn een aantal oplossingsrichtingen voortgevloeid. Hieronder treft u deze aan, vergezeld met de voor- en nadelen van elke oplossingsrichting.

1. Loonloze tijdvakken in de WIA-dagloonvaststelling uitsluiten zoals nu ook in de WW/ZW gebeurt

Toelichting: Wanneer er – ongeacht de reden daarvoor – in een loonaan-giftetijdvak géén loon is genoten, dan telt dat tijdvak niet mee voor de dagloonvaststelling. Het aantal dagloondagen waardoor het totale loon wordt gedeeld, wordt verminderd met het totaal aantal dagloondagen in de niet-gewerkte kalendermaand.

Voordelen:

- Uniformering van dagloonregels (op dit onderdeel). Voor het WW-, ZW- en WIA-dagloon wordt op dezelfde manier omgegaan met loonloze tijdvakken.
- Uitsluiten van loonloze tijdvakken zal voor een deel van de werknemers leiden tot een hoger dagloon en daarmee een hogere WIA-uitkering.
- Doordat de bepalingen gelijk worden, wordt ook de begrijpelijkheid voor werknemers vergroot. Bijvoorbeeld voor werknemers die doorstromen vanuit de WW via ZW naar WIA; hierdoor wordende verschillen tussen de dagloonvaststelling van de verschillende wetten verkleind. Nu is het zo dat deze werknemers bij instroom in de WIA waarschijnlijk een lagere dagloonvaststelling zouden krijgen dan zij eerder in de WW kregen, terwijl de «verzekerde werkzaamheden» (het werk dat zij deden voordat zij werkloos en ziek werden) in hun ogen hetzelfde zijn. Dat leidt tot moeilijk uitlegbare situaties. (N.B. doordat er verschillende eindmomenten van referteperiodes worden gehanteerd voor WW en WIA, kan het zijn dat de verzekerde werkzaamheden wel degelijk verschillen).

Nadelen:

- In de dagloonvaststelling van de WW/ZW doen zich nu ook reeds ongewenste situaties voor, zoals beschreven wordt in bijlage 2. Dat behoud je c.q. neem je over.
- Het genoemde voordeel van een hogere WIA-uitkering werkt door in hogere uitkeringslasten die in de WIA (net zoals nu in de ZW) voor rekening van de werkgevers komen. De lasten van werkgevers nemen dus toe.
- Deze oplossing is ongericht. Er wordt niet gekeken naar de reden of achtergrond voor het ontstaan van het loonloze tijdvak, zoals nu ook bij de WW-/ZW-dagloonvaststelling gebeurt (zie bijlage 2). Uitsluiten van specifieke groepen of handelingen is echter niet uitvoerbaar.

Uitvoerbaarheid:

- Loonloze tijdvakken worden nu al uitgesloten in de WW en ZW. UWV zal systeemadaptaties moeten doen. Vooralsnog wordt deze oplossing als uitvoerbaar ingeschat.
- Het ligt in de rede om dergelijke aanpassingen alleen voor nieuwe gevallen toe te passen. Terugwerkende kracht zou een ongewenst

grote impact hebben op de uitvoering door UWV doordat alle daglonen (van de lopende uitkeringen) herberekend zouden moeten worden (herstelactie). Daarnaast zouden er grote (financiële) consequenties voor werknemers kunnen optreden, zoals rondom inkomensafhankelijke inkomensbronnen (toeslagen Belastingdienst).

2. WIA-dagloon wordt gebaseerd op voorafgaand WW-dagloon.

Toelichting: Voor de zieke werkloze geldt een ZW-uitkering die gebaseerd is op het WW-dagloon (artikel 29, lid 7 ZW). Zo'n zelfde bepaling wordt voor het WIA-dagloon opgenomen. De zieke werkloze die de WIA instroomt, houdt dan tijdens WW, ZW en WIA hetzelfde dagloon. Voor werknemers die vanuit loondoorbetaling bij ziekte de WIA instromen blijft de huidige WIA-dagloonvaststelling van toepassing (geen uitsluiting loonloze tijdvakken).

Voordelen:

- Dit voorstel biedt een meer «gerichte» oplossing, specifiek voor een groep die een probleem ervaart bij de dagloonvaststelling waarop zij zelf geen invloed kan uitoefenen.
Dit voorstel biedt een oplossing specifiek voor het probleem waar in de motie Gijs van Dijk-Ceder aan wordt gerefereerd.

Nadelen:

- Zoals beschreven bij oplossingsrichting 2 biedt dit geen oplossing voor andere oorzaken van loonloze tijdvakken en het effect daarvan op de WIA-dagloonvaststelling.
- Deze groep uitkeringsgerechtigden zal een hoger dagloon krijgen. Dit werkt door in hogere uitkeringslasten die in de WIA (net zoals in de ZW) voor rekening van de werkgevers komen. De lasten van werkgevers nemen dus toe.
- Eveneens geldt hier de vraag of te rechtvaardigen is dat slechts een kleine groep met loonloze tijdvakken gecorrigeerd wordt. Dit verschil is in de ZW reeds geaccepteerd. Ook daar kunnen zich situaties voordoen van werknemers die via de WW instromen en een andere ZW-dagloonvaststelling krijgen dan werknemers die rechtstreeks de ZW instromen.

Uitvoerbaarheid:

- Deze oplossingsrichting wordt door UWV als waarschijnlijk uitvoerbaar ingeschat.
- Het ligt in de rede om dergelijke aanpassingen alleen voor nieuwe gevallen toe te passen. Terugwerkende kracht zou een ongewenst grote impact hebben op de uitvoering door UWV doordat alle daglonen herberekend zouden moeten worden (herstelactie). Daarnaast zouden er grote (financiële) consequenties voor werknemers kunnen optreden wanneer zij een nabetaling zouden ontvangen, zoals rondom inkomensafhankelijke inkomensbronnen (toeslagen Belastingdienst).

3. Alleen loonloze tijdvakken die worden veroorzaakt door toekenning van een WW-uitkering in de referteperiode worden uitgesloten

Toelichting: Als een WW-uitkering wordt toegekend in de referteperiode kan dat tot een loonloos tijdvak leiden, doordat de WW-uitkering in de daaropvolgende kalendermaand wordt uitgekeerd (toekenning per 1 april = uitbetaling in mei). In dit voorstel wordt, alleen in deze gevallen, het loonloze tijdvak «gecorrigeerd» door het totaal aantal dagloondagen van dat tijdvak niet mee te laten tellen in de vaststelling. Wanneer een

loonloos tijdvak door een andere reden is ontstaan, dan leidt dat niet tot een wijziging in de manier waarop het dagloon wordt vastgesteld (bestaande procedure wordt gevolgd).

Voordelen:

- Dit voorstel biedt een meer «gerichte» oplossing, specifiek voor een groep die een probleem ervaart bij de dagloonvaststelling waarop zij zelf geen invloed kan uitoefenen. Dit voorstel biedt een oplossing specifiek voor het probleem waar in de motie Gijs van Dijk-Ceder aan wordt gerefereerd.

Nadelen:

- Wanneer de oplossing alleen op loonloze tijdvakken als gevolg van de toekenning van een WW-uitkering wordt gericht, blijven meerdere situaties bestaan waar sprake is van een dagloonverlagend effect. Zoals:
 - Er is samenloop tussen werk en WW (gedeeltelijk werkloos, dus WW en loon worden naast elkaar uitbetaald). Dan is er in de referteperiode geen loonloos tijdvak, want er is (naast de WW-uitkering) loon. Wel is er dan een dagloonverlagend effect, omdat in dat tijdvak alleen het loon wordt meegeteld en niet de WW-uitkering van die maand waarin de eerste werkloosheidsdag gelegen is.
 - Een werknemer wisselt van baan. Werkgever 1 betaalde in dezelfde maand («loon in»-betaling, de nieuwe werkgever betaalt de 1^e dag van de nieuwe maand («achteraf» betaling). Als de dienstverbanden aansluitend zijn doet zich toch een loonloos tijdvak voor, omdat de eerste betaling van de nieuwe werkgever later komt.
 - Te late aanvragen kunnen leiden tot een ongewenst (groot) dagloonverhogend effect. Stel iemand vraagt 3 maanden te laat WW aan. Hij krijgt in maand 4 met terugwerkende kracht de WW-uitkering betaald. Er worden dan 3 loonloze tijdvakken niet meegeteld en het hoge bedrag in kalendermaand 4 telt mee voor 1 loonaangiftetijdvak. Dan heeft dat een onterecht/ongewenst dagloonverhogend effect. De vraag is of deze uitzonderingssituatie door het UWV te onderkennen is. Als een werknemer langere tijd in de referteperiode niet heeft gewerkt, bijvoorbeeld alleen bij de aanvang en einde van de referteperiode, wordt diegene voor de WIA-dagloonvaststelling niet als «starter» aangemerkt. Dit leidt tot een dagloonverlagend effect.
 - Ook als in de referteperiode zowel een toekenning als beëindiging van de WW-uitkering zit, kan er een onterecht verhogend effect optreden. Stel in maand 3 van de referteperiode wordt de WW-uitkering toegekend, in maand 6 beëindigd omdat de betrokken per maand 7 start met ander werk (bij «loon in»-werkgever). Na enkele maanden valt diegene arbeidsongeschikt uit. Maand 3 is dan een loonloos tijdvak dat niet wordt meegenomen in de vaststelling van het dagloon. Maand 7 kent echter twee inkomstenbronnen, namelijk zowel de laatste maand WW als de 1^e maand loonbetaling. Iemand heeft dan feitelijk gewoon 12 maanden inkomen gehad, maar het dagloon wordt dan toch bepaald door te rekenen met slechts 11 maanden (omdat die ene maand niet meetelt). Het dagloon pakt dan onterecht hoger uit.
- Genoemde groep uitkeringsgerechtigden zal een hoger dagloon krijgen. Dit werkt door in hogere uitkeringslasten die in de WIA (net zoals nu in de ZW en bepaalde WW-groepen (overheid en onderwijs)) voor rekening van de werkgevers komen. De lasten van werkgevers nemen dus toe.
- Het is mogelijk moeilijk te rechtvaardigen dat alleen voor deze specifieke groep verzekerden een «oplossing» wordt gecreëerd. De

vraag is of je deze groep kan vergelijken met werknemers die in de referteperiode (alleen) loon ontvangen. Een werknemer die bij een werkgever werkt die het loon in de kalendermaand betaald waarin is gewerkt, daarna van baan wisselt en naar een werkgever gaat die het loon in de kalendermaand nadat is gewerkt betaald, heeft daarin (ook) geen vrije keuze met betrekking tot het uitbetalingsmoment van het loon.

Belangrijk onderscheid tussen een betaling van de WW-uitkering door UWV en het loon door de werkgever is dat UWV een wettelijke taak uitvoert. En dat in de WW is vastgelegd dat de uitkering na afloop van de kalendermaand wordt uitbetaald, nadat de uitkeringsgerechtigde de WW-Inkomstenopgave heeft doorgegeven. De uitkering wordt vervolgens (in de Polisadministratie) verantwoord in de maand van uitbetaling. De werkgever heeft keuzevrijheid wat betreft de keuze voor het uitbetalingsmoment.

Uitvoerbaarheid:

- Technisch waarschijnlijk wel mogelijk, maar complex te programmeren. Is mede afhankelijk van de gekozen vormgeving. UWV verstrekt de WW-uitkering, dus zal uit de eigen systemen deze informatie kunnen halen.
- Het ligt in de rede om dergelijke aanpassingen alleen voor nieuwe gevallen toe te passen. Terugwerkende kracht zou een ongewenst grote impact hebben op de uitvoering door UWV doordat alle daglonen herberekend zouden moeten worden (herstelactie). Daarnaast zouden er grote (financiële) consequenties voor werknemers kunnen optreden wanneer zij een nabetaling zouden ontvangen, zoals rondom inkomensafhankelijke inkomensbronnen (toeslagen Belastingdienst).

4. Vervangend tijdvak toepassen voor loonloze tijdvakken die worden veroorzaakt door toekenning van een WW-uitkering in de referteperiode

Toelichting: Als een WW-uitkering wordt toegekend in de referteperiode kan dat tot een loonloos tijdvak leiden, doordat de WW-uitkering standaard in de daaropvolgende kalendermaand wordt uitgekeerd (toekenning per 1 april = uitbetaling in mei). In dit voorstel wordt, alleen in deze gevallen, het loonloze tijdvak «gecorrigeerd» door de toegekende WW-uitkering in de daaropvolgende maand te «kopiëren» naar de loonloze tijdvakken. Op die manier wordt er wel inkomen toegerekend aan die maand.

Voordelen:

- Er bestaat al een vergelijkbare regeling voor tijdvakken van verminderd loon (bij verlof, ziekte of staking). Mogelijk kan worden aangesloten bij die systematiek.
- Dit voorstel biedt een oplossing specifiek voor het probleem waar in de motie Gijs van Dijk-Ceder aan wordt gerefereerd.

Nadelen:

- Dekt alleen situaties af waarin een volledige maand WW wordt genoten. Wanneer een werknemer slechts over een deel van een kalendermaand recht op WW-uitkering heeft, zal deze oplossingsrichting niet van toepassing zijn en levert alsnog een dagloonverlagend effect op. Bijv.: werknemer wordt werkloos per 15 mei. Krijgt dan in mei nog loon, in juni halve maand WW uitbetaald, juli 1^e hele maand WW. Er is geen loonloos tijdvak, er wordt dus niet gecorrigeerd, maar er is wel een dagloonverlagend effect.

Uitvoerbaarheid:

- Het Dagloonbesluit kent al een vergelijkbare bepaling voor inkomstenvermindering door verlof, ziekte of staking. Onduidelijk is nog of de voorgestelde maatregel voor UWV uitvoerbaar is. Doordat de voorgestelde maatregel over een periode zonder dienstbetrekking gaat en een daarop volgende ontstane inkomstenverhouding, is die anders en mogelijk complexer dan de bestaande regeling, die op inkomsten binnen eenzelfde dienstbetrekking ziet.
- Het ligt in de rede om dergelijke aanpassingen alleen voor nieuwe gevallen toe te passen. Terugwerkende kracht zou een ongewenst grote impact hebben op de uitvoering door UWV doordat alle daglonen herberekend zouden moeten worden (herstelactie). Daarnaast zouden er grote (financiële) consequenties voor werknemers kunnen optreden wanneer zij een nabetaling zouden ontvangen, zoals rondom inkomensafhankelijke inkomensbronnen (toeslagen Belastingdienst).

5. Loonloos tijdvak bepaling afschaffen en gelijktijdig startersbepaling invoeren in de WW/ZW

Toelichting: Dagloonvaststelling in de WW, WIA en ZW worden in dit voorstel hetzelfde, namelijk de hoofdregel van het totale inkomen uit alle dienstverbanden in de referteperiode delen door 261 dagloondagen. Loonloze tijdvakken worden niet (meer) uitgesloten. Enige uitzondering hierop is de startersbepaling – als iemand ten minste het 1e tijdvak van de referteperiode niet heeft gewerkt. Deze startersbepaling bestaat nu niet in de WW en zou daar geïntroduceerd worden. Voor de ZW is een startersbepaling niet nodig, aangezien daar al voor de dagloonvaststelling alleen naar het dienstverband wordt gekeken waar de werknemer ziek is geworden.

Voordelen:

- Elke werknemer die in de referteperiode hetzelfde loon heeft genoten krijgt hetzelfde dagloon. Gelijke gevallen worden gelijk behandeld. Hiermee wordt voldaan aan het equivalentiebeginsel zoals dat geldt in de werknemersverzekeringen (zie ook p.6)
- Het ervaren «problematische» onderscheid tussen de dagloonvaststelling in WW en WIA is opgeheven. Voor deze wetten geldt dezelfde bepaling bij dezelfde situaties. Ook bij overgang van WW via ZW naar WIA is het mogelijke verschil in dagloon (als gevolg van loonloze tijdvakken) verdwenen. Dit maakt het beter uitlegbaar en voorspelbaarder voor de uitkeringsgerechtigde.
- Voor werknemers met een loonloos tijdvak aan het begin van de referteperiode verandert er niets. Onder de huidige regels worden die tijdvakken uitgesloten (ofwel als loonloos tijdvak in de WW, ofwel door systematiek in de ZW waarbij alleen het loon uit de dienstbetrekking waaruit de ziekte is ingetreden wordt meegenomen). Door de introductie van de startersbepaling bij de dagloonvaststelling wijzigt dat niet.
- Het dagloonverlagend effect dat optreedt zal doorwerken in lagere uitkeringslasten, die door werkgevers worden gedragen.

Nadelen:

- Dit heeft een dagloonverlagend effect ten opzichte van de huidige situatie voor WW en ZW. Werknemers met een loonloos tijdvak midden in de referteperiode zullen er op achteruit gaan ten opzichte van de huidige situatie. Daarbij kan gedacht worden aan werknemers met wisselende inkomsten (nul-urencontract, uitzendkrachten of seizoenarbeiders) die een tijdvak geen inkomen hebben.

- De loonloze tijdvakken zijn bij de wijziging in 2016 (her-)ingevoerd in de WW- en ZW-vaststelling. Deze wijziging wordt deels weer ongedaan gemaakt door deze optie.

Uitvoerbaarheid:

- De systemen voor de WW/ZW-dagloonvaststelling zullen aangepast moeten worden. De inschatting is dat dit uitvoerbaar is. Wel zal er mogelijk (tijdelijk) een intensivering van het aantal bezwaar- en beroepzaken zijn, omdat het WW/ZW-dagloon lager zal uitvallen dan werknemers aanvankelijk verwachten c.q. dan eerdere WW/ZW-rechten die zij hebben gehad en waarmee zij het vergelijken (vooral het geval bij mensen met wisselende werkzaamheden die daardoor vaker WW-/ZW-uitkeringen hebben).
- Het ligt in de rede om dergelijke aanpassingen alleen voor nieuwe gevallen toe te passen. Terugwerkende kracht zou een ongewenst grote impact hebben op de uitvoering door UWV doordat alle daglonen herberekend zouden moeten worden (herstelactie). Daarnaast zouden er grote (financiële) consequenties voor werknemers kunnen optreden wanneer zij een nabetaling zouden ontvangen, zoals rondom inkomensafhankelijke inkomensbronnen (toeslagen Belastingdienst).

6. Niets doen

Toelichting: De huidige bepalingen in het Dagloonbesluit rondom loonloze tijdvakken en startersbepaling blijven zoals zij nu zijn. Dus wel een loonloos tijdvak-bepaling in de WW/ZW, maar niet in de WIA. En wel een startersbepaling in de WIA, maar niet in de WW/ZW.

Er wordt zowel gekeken naar mogelijkheden tot vereenvoudiging van de WW als naar hervorming van de WIA. Een algehele wijziging van de dagloonregels van de werknemersverzekeringen zou ook passen in deze trajecten.

Voordelen:

- Er worden geen nieuwe (extra) ongewenste situaties of ongelijkheden tussen groepen werknemers gecreëerd.

Nadelen:

- De huidige verschillen en ervaren hardvochtigheden rondom doorstromers van WW (via ZW) naar WIA blijven bestaan en zijn niet goed uitlegbaar.

Uitvoerbaarheid:

- Voortzetting van de huidige praktijk. Is uitvoerbaar.

Nadere toelichting bestaande systematiek**Nadere toelichting bestaande systematiek:**

In het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen zijn de regels voor de vaststelling van het dagloon van meerdere uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen vastgelegd.

Bij het opstellen van het Dagloonbesluit in 2013 zijn een aantal uitgangspunten in acht genomen, die sindsdien grotendeels ongewijzigd zijn. Deze zijn:

- De regelgeving is eenvoudig en biedt een regeling voor alle situaties waarin dagloon moet worden vastgesteld;
- Voor de verschillende uitkeringswetten gelden uniforme regels, met onderscheid naar respectievelijk kortdurende en langdurende uitkeringen waar dit past bij het karakter van de uitkeringen;
- Het dagloon ZW/WAZO¹⁰ wordt gebaseerd op het loon dat de werknemer in het refertejaar heeft genoten in de dienstbetrekking waaruit de werknemer ziek is geworden;
- Het dagloon voor WW, WIA en WAO wordt gebaseerd op het loon dat de werknemer in de referteperiode uit alle dienstbetrekkingen gedurende dat jaar heeft genoten;
- De loonelementen voor het dagloon sluiten aan bij de verschillende soorten inkomen waarover premies werknemersverzekeringen worden geheven;
- Vaststelling van het dagloon gebeurt aan de hand van feitelijk vast te stellen, objectieve gegevens die worden ontleend aan de loonaangifte van de werkgever zoals opgenomen in de Polisadministratie;
- De dagloonvaststelling is onderdeel van een geautomatiseerd proces;
- De vaststelling van het dagloon gebeurt met zo gering mogelijke uitvoeringskosten voor de uitvoeringsorganisatie, zo gering mogelijke administratieve lasten voor de werknemer en in beginsel zonder nadere uitvraag bij de werkgever.

Deze uitgangspunten gelden nog steeds en hanteren wij derhalve ook voor toekomstige aanpassingen van het Dagloonbesluit.

Voor de verschillende wetten kunnen verschillende regels gelden, als het karakter van de uitkering daarom vraagt.

De basisregel voor de WW- en WIA-dagloonvaststelling is dat het genoten loon van alle werkgevers waar in het jaar voorafgaand aan het intreden van de werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (refertejaar) wordt gedeeld door 261 dagloondagen. Dit wordt ook wel het historisch dagloon genoemd. Hiermee wordt aangesloten bij het uitgangspunt in deze wetten van algemene (on-)geschiktheid voor werk, de uitkering dient immers als vervanging van voorheen genoten inkomsten. Voor werknemers met een doorlopend en «stabiel» inkomen in de referteperiode (zonder onderbrekingen en grote maandelijks verschillen) is de uitkomst van de dagloonvaststelling voor de WW- en de WIA-uitkering dus gelijk.

Voor de ZW geldt eveneens een referteperiode van een jaar maar telt alleen het loon uit de dienstbetrekking waaruit de werknemer ziek is geworden mee. Dit betekent dat als er ook bij andere werkgevers is gewerkt in datzelfde refertejaar, die «eerdere» inkomsten niet meetellen voor de bepaling van het dagloon.

¹⁰ Eveneens waaruit het recht op uitkering op grond van hoofdstuk 3, afdeling 2, paragraaf 1, of artikel 4:2b van de Wazo is ontstaan.

De verschillen in de dagloonvaststelling doen zich – onder andere – voor wanneer er periodes (loonaangiftetijdvakken) zijn waarin geen inkomen (uit loondienst of uitkering) is genoten, ook wel loonloze tijdvakken genoemd.

- Binnen de WW en ZW is ervoor gekozen om die loonloze tijdvakken niet mee te laten tellen bij de dagloonvaststelling. De referteperiode bedraagt in beginsel één jaar (261 werkdagen). Als er een kalendermaand geen inkomen is genoten wordt het totale loon niet gedeeld door 12, maar door 11 maanden (versimpeld weergegeven). Of dit loonloze aangiftetijdvak zich aan het begin of midden van de referteperiode voordoet is niet relevant, het aantal dagloondagen wordt verminderd met het aantal dagloondagen in het betreffende loonloze tijdvak. (Rekenvoorbeelden in bijlage 3)
- Binnen de WIA wordt op een andere manier omgegaan met loonloze tijdvakken in de dagloonvaststelling. Hier wordt het inkomen dat in een refertejaar is verdiend, in alle gevallen gedeeld door 261 dagloondagen (het aantal werkdagen in een refertejaar). Enige uitzondering hierop is de zogenaamde «starter» of «herintreder» op de arbeidsmarkt. Hiermee wordt de werknemer bedoeld die aan het begin van de referteperiode ten minste één hele kalendermaand (aangiftetijdvak) geen inkomen heeft genoten. De oorzaak daarvan is niet van belang. In zo'n geval wordt het aantal dagloondagen wel verkort, dit leidt tot een hoger dagloon voor de werknemer die nog niet vanaf de aanvang van het refertejaar een dienstbetrekking heeft gehad. Achtergrond van deze uitzondering is dat hiermee wordt beoogd dat het dagloon in een juiste verhouding staat tot het gederfde loon. (Rekenvoorbeeld in bijlage 3)

De wijze waarop het UWV het dagloon berekent, is bevestigd in uitspraken van de CRvB.

Zoals hierboven aangegeven, is één van de uitgangspunten van de dagloonvaststelling, dat deze middels een geautomatiseerd proces plaatsvindt. Hiervoor zijn gegevens nodig over het genoten loon in de voormalige dienstbetrekkingen en over de betalingen van de uitkeringen (o.a. door het UWV). Deze informatie is vastgelegd in de Polisadministratie.

De gegevens voor de Polisadministratie worden door de werkgever en uitkeringsinstanties regulier opgegeven in de loonaangifte aan de Belastingdienst. Dit geschiedt over het algemeen per aangiftetijdvak van vier weken of per kalendermaand. Voor het invullen van de loonaangifte wordt door de Belastingdienst jaarlijks een uitgebreide handleiding verstrekt waarin wordt uitgelegd hoe bepaalde situaties moeten worden aangegeven in dat loonaangifteformulier. Het betreft soms technisch ingewikkelde toelichting en hele specifieke uitzonderingssituaties. Zo kan de werkgever bij de loonaangifte bijvoorbeeld kiezen tussen twee systemen: loon-over of loon-in. Bij loon-over wordt het loon door de werkgever toegerekend aan het aangiftetijdvak waarin de arbeid is verricht. Bij loon-in wordt het loon door de werkgever toegerekend aan het aangiftetijdvak waarin het loon is betaald. In de Polisadministratie kan niet worden onderkend welk systeem de werkgever heeft gebruikt. De meeste werknemersregelingen maken gebruik van de loon-in-systeem.

Historische context

In de toelichting van het Dagloonbesluit in 2013 is opgenomen wat de achtergrond is van het onderscheid tussen dagloonberekening voor de ZW en de WW en de dagloonberekening voor de Wet WIA en de WAO.

Voor het dagloon voor de ZW en WW gold dat het loon, dat de werknemer in het referentiejaar heeft genoten in de dienstbetrekking waaruit hij werkloos of ziek is geworden, bepalend was. De omvang van het recht op ZW en WW sloot hierdoor aan bij de *omvang van die dienstbetrekking waaruit de ziekte of werkloosheid is ontstaan*.

Ook is bij het Dagloonbesluit van 2013 rekening gehouden met de situatie dat een werknemer binnen een dienstverband perioden van werken afwisselt met periode van niet-werken. Dit doet zich vooral voor bij uitzend- en oproepkrachten. Met het oog hierop wordt het loon voor de berekening van het dagloon alleen gemiddeld over de dagloondagen van de loonaangiftetijdvakken waarin de werknemer wel loon heeft genoten in de dienstbetrekking waaruit de werknemer ziek of werkloos is geworden.

Het dagloon voor de Wet WIA en de WAO blijft gebaseerd op het loon dat de werknemer in het referentiejaar heeft genoten uit alle dienstbetrekkingen. *Het arbeidsongeschiktheidsbegrip in deze wetten is immers gericht op de algemene ongeschiktheid voor werk*. Ook tellen alle in het referentiejaar genoten uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen mee bij het bepalen van de hoogte van het dagloon. Een dergelijke uitkering dient immers als vervanging van het voorheen genoten loon.

Met de wijziging van het Dagloonbesluit per 1 juli 2015 is het Dagloonbesluit aangepast aan de wijzigingen in de WW in verband met de Wet werk en zekerheid. Het dagloon voor de WW werd vanaf 1 januari 2013 bepaald op grond van het loon dat een werknemer had verdiend in de dienstbetrekking waaruit hij werkloos was geworden. In sommige gevallen was dat echter niet representatief voor hetgeen een werknemer gemiddeld per dag had verdiend in het laatste jaar voordat hij werkloos werd, bijvoorbeeld omdat hij slechts kort in de desbetreffende dienstbetrekking had gewerkt. Dit kon tot onrechtvaardige uitkomsten leiden.

Zo bedroeg het dagloon € 75 als iemand in het jaar voor zijn ontslag eerst zes maanden had gewerkt tegen een loon van € 50 per dag en vervolgens (in dezelfde dienstbetrekking) zes maanden tegen een loon van € 100 per dag. Het dagloon bedroeg echter € 100 als iemand in het jaar voor zijn ontslag slechts zes maanden had gewerkt tegen een loon van € 100 per dag. De eerste persoon had dus langer gewerkt dan de tweede persoon en daardoor meer verdiend (zodat ook meer premie voor hem was betaald), maar zijn dagloon was lager. Daarom is besloten dat het dagloon voor de WW-uitkering voortaan zal worden berekend door het loon dat is genoten in alle dienstbetrekkingen gedurende de referentieperiode van een jaar voorafgaande aan (de laatste dag van het tweede aangiftetijdvak voor) het intreden van de werkloosheid, te delen door 261 dagloondagen. Dit heeft tot gevolg dat degene die in de referentieperiode in totaal hetzelfde loon hebben verdiend, hetzelfde dagloon hebben. Zo bedraagt het dagloon € 100 als een werknemer in het jaar voor ontslag € 26.100 heeft verdiend, ongeacht hoeveel dagen hij heeft gewerkt in die periode en ongeacht in hoeveel dienstbetrekkingen hij dat loon heeft verdiend.

Er is bij de wijziging van het Dagloonbesluit in 2015 ook nog een bijzondere regel opgenomen voor de situatie dat een werknemer voorafgaande aan de ZW-uitkering een WW-uitkering ontving. In de ZW is per 1 juli 2015 geregeld dat de ZW-uitkering van degene die vanuit de WW-uitkering instroomt op dezelfde wijze wordt berekend als de daaraan voorafgaande WW-uitkering. Het dagloon van de ZW-uitkering is in die situatie dus gelijk aan die van de voorgaande WW-uitkering.

Met ingang van 1 december 2016 is het Dagloonbesluit gewijzigd voor onder andere de groep starters en herintreders omdat bleek dat het WW- en ZW-dagloon voor deze groep werknemers aanzienlijk lager kon uitvallen dan op grond van het Dagloonbesluit zoals dat luidde voor 1 juli 2015. Dit effect bleek groter dan voorzien. Sindsdien wordt het dagloon van starters en herintreders weer bepaald door het loon dat zij gemiddeld per dag hebben genoten na de aanvang van hun dienstverband. Dat geschiedt doordat de kalendermaanden waarin geen loon is genoten, in casu de kalendermaanden voor aanvang van de werkzaamheden (starter/herintreder), buiten beschouwing worden gelaten bij de bepaling van het WW- en ZW-dagloon. Deze bijzondere bepaling leidt ook tot een hoger WW- en ZW-dagloon voor flexwerkers die binnen de referteperiode van het dagloon in één of meer kalendermaanden geen loon hebben genoten (loonloos tijdvak). Met genoemd wijzigingsbesluit wordt ook voor de flexwerkers het totale loon in de referteperiode weer door een minder aantal dagen gedeeld, zoals gold voor 1 juli 2015.

Naast het hiervoor genoemde voordeel voor deze groepen kent deze wijziging ook enkele nadelen. Zo zijn er werknemers die maar over enkele dagen in een loonaangiftetijdvak loon hebben ontvangen. Er geldt dan voor die loonaangifteperiode geen loonloos tijdvak (er is immers sprake van een inkomen in die maand), dus tellen alle dagloondagen in die maand mee voor het bepalen van het dagloon, terwijl er «slechts» over een paar dagen loon is genoten. Dit heeft een dagloonverlagend effect en kan als hardvochtig worden ervaren (zeker als dat zich in een referteperiode in meerdere kalendermaanden voordoet). Daarnaast wordt er voor de toepassing van de loonloos tijdvak-bepaling niet gekeken naar de reden of achtergrond voor het ontstaan ervan. Die redenen lopen uiteen: Een loonloos tijdvak kan bijvoorbeeld ontstaan door toedoen van de werknemer, zoals het opnemen van verlof. In dat geval zou je kunnen stellen dat de gevolgen daarvan ook voor rekening van de werknemer zouden moeten komen. Bijvoorbeeld omdat de werknemer een maand vrijaf neemt voordat met een nieuwe baan wordt begonnen (eigen keuze van de werknemer). Een andere reden is bijvoorbeeld detentie van de werknemer van langer dan één kalendermaand of de loonstop door de werkgever, bijvoorbeeld wanneer een werknemer onrechtmatig verzuimt (verwijtbaar handelen van de werknemer). Ook hiervan zou je kunnen stellen dat de gevolgen van zo'n loonloos tijdvak voor rekening van de werknemer zou moeten komen en dat dit (terecht) een dagloonverlagend effect zou moeten hebben. De reden of achtergrond voor een loonloos tijdvak kan echter niet worden geregistreerd in de loonaangifte en daarmee niet worden onderkend in de Polisadministratie. Dat het loonloos tijdvak niet wordt meegeteld bij de dagloonvaststelling is een generieke (en daarmee ongerichte) maatregel, waarbij ook de werknemer die zelf kiest voor een loonloos tijdvak, het «voordeel» van een hoger dagloon krijgt. Uitsluiten van specifieke groepen of redenen van het ontstaan van een loonloos tijdvak is echter niet mogelijk omdat deze gegevens niet opgenomen kunnen worden in de Polisadministratie en is daarmee uitvoerbaar. De loonloos tijdvak-bepaling heeft hierdoor een ongerichte uitwerking.

Bijlage 3

Rekenvoorbeelden huidige systematiek

Rekenvoorbeeld WW-dagloon

	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec
Dagloon-dagen (261)	21	20	23	21	22	23	21	23	22	21	22	22
Inkomen												
Persoon X	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Inkomen Persoon Y	2.000	2.000	2.000	0	0	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Inkomen Persoon Z	0	0	0	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000

Berekening WW-dagloon Persoon X

Persoon X heeft het hele jaar bij dezelfde werkgever gewerkt en voor hetzelfde maandloon.

Totaal inkomen in de referteperiode = $12 \times \text{€ } 2.000 = \text{€ } 24.000$

€ 24.000 / 261 dagloondagen = **€ 91,95**

Berekening WW-dagloon Persoon Y

Persoon Y heeft tot en met maart bij werkgever 1 gewerkt, en is in juli bij werkgever 2 gestart. In de tussenliggende maanden was er geen ander inkomen en geen recht op een uitkering.

Totaal inkomen in de referteperiode = $10 \times \text{€ } 2.000 = \text{€ } 20.000$

Dagloondagen (261 – 21 – 22) = 218

€ 20.000 / 218 dagloondagen = **€ 91,74**

Berekening WW-dagloon Persoon Z

Persoon Z heeft van januari tot en met maart niet gewerkt en had geen recht op een uitkering. In april is die begonnen bij werkgever 1.

Totaal inkomen in de referteperiode = $9 \times \text{€ } 2.000 = \text{€ } 18.000$

Dagloondagen = 261 – 21 – 20 – 23 = 197

€ 18.000 / 197 = **€ 91,37**

Rekenvoorbeeld ZW-dagloon

	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec
Dagloon-dagen (261)	21	20	23	21	22	23	21	23	22	21	22	22
Inkomen												
Persoon X	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Inkomen Persoon Y	2.000	2.000	2.000	0	0	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Inkomen Persoon Z	0	0	0	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000

Berekening ZW-dagloon Persoon X

Persoon X heeft het hele jaar bij dezelfde werkgever gewerkt en voor hetzelfde maandloon.

Totaal inkomen in de referteperiode = $12 \times \text{€ } 2.000 = \text{€ } 24.000$

€ 24.000 / 261 dagloondagen = **€ 91,95**

Berekening ZW-dagloon Persoon Y

Persoon Y heeft tot en met maart bij werkgever 1 gewerkt, en is in juli bij werkgever 2 gestart. In de tussenliggende maanden was er geen ander inkomen en geen recht op een uitkering.

Het dienstverband loopt van juni tot en met december = 154 dagloon-dagen.

Totaal inkomen bij werkgever 2 = $(\text{€ } 2.000 \times 7 =) \text{€ } 14.000$

€ 14.000 / 154 dagloondagen = **€ 90,91**

Berekening ZW-dagloon Persoon Z

Persoon Z heeft van januari tot en met maart niet gewerkt en had geen recht op een uitkering. In april is die begonnen bij werkgever 1.

Het dienstverband loopt van april tot en met december = 197 dagloondagen

Totaal inkomen in de referteperiode = 9 x € 2.000 = € 18.000

€ 18.000 / 197 = **€ 91,37**

Rekenvoorbeeld WIA-dagloon

	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec
Dagloon-dagen (261)	21	20	23	21	22	23	21	23	22	21	22	22
Inkomen												
Persoon X	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Inkomen Persoon Y	2.000	2.000	2.000	0	0	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Inkomen Persoon Z	0	0	0	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000

Berekening WIA-dagloon Persoon X

Persoon X heeft het hele jaar bij dezelfde werkgever gewerkt en voor hetzelfde maandloon.

Totaal inkomen in de referteperiode = 12 x € 2.000 = € 24.000

€ 24.000 / 261 dagloondagen = **€ 91,95**

Berekening WIA-dagloon Persoon Y

Persoon Y heeft tot en met maart bij werkgever 1 gewerkt, en is in juni bij werkgever 2 gestart. In de tussenliggende maanden was er geen ander inkomen en geen recht op een uitkering.

Het aantal dagloondagen blijft 261.

Totaal inkomen in het refertejaar = (€ 2.000 x 10 =) € 20.000

€ 20.000 / 261 dagloondagen = **€ 76,63**

Berekening WIA-dagloon persoon Z

Persoon Z heeft van januari tot en met maart niet gewerkt en had geen recht op een uitkering. In april is die begonnen bij werkgever 1. De startersregeling is van toepassing.

De referteperiode loopt van april tot en met december = 197 dagloondagen

Totaal inkomen in de referteperiode = 9 x € 2.000 = € 18.000

€ 18.000 / 197 = **€ 91,37**

1. Centrale Raad van Beroep, 31 augustus 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:2195)

Betrokkene wordt ziek tijdens de WW-uitkering en stroomt uiteindelijk de WIA in. De toekenning van de WW-uitkering bevindt zich in de WIA-referteperiode. Dat houdt in dat de WW-uitkering betrokken wordt bij de berekening van het dagloon voor de WIA-uitkering. Doordat WW een maand «later» uitbetaald, ontstaat tussen einde dienstverband en uitbetaling WW een «loonloos tijdvak». Doordat WIA-dagloonvaststelling geen loonloze tijdvakken uitsluit, heeft dit een dagloonverlagend effect (in vergelijking met de WW-dagloonvaststelling).

Bij de WIA-dagloonvaststelling worden loonaangiftetijdvakken waarin geen loon is ontvangen meegenomen. Dit betekent in deze casus dat het WIA-dagloon hoger zou zijn als deze loonloze tijdvakken zouden worden uitgesloten, zoals in de WW-dagloonvaststelling gebeurt.

CRvB ziet geen reden om af te wijken van geldende wet- en regelgeving. De in deze bepaling neergelegde keuze om voor het moment waarop loon – waaronder ook uitkeringen worden verstaan – wordt genoten, uit te gaan van de opgave aan de Belastingdienst, is een politiek-bestuurlijke afweging, die door de rechter slechts terughoudend kan worden getoetst. Het vastgestelde dagloon wordt gehandhaafd.

2. Rechtbank Limburg, 22 juli 2022 (ECLI:NL:RBLIM:2022:5652)

In afwijking van de huidige stand van de rechtspraak van de CRvB over het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen houdt de rechtbank de regeling voor starters en herintreders (de startersregeling) voor WIA-gerechtigden tegen het licht van de intensievere evenredigheids-toetsing van de hoogste bestuursrechters.

Aan betrokkene is een loonaanvullende WGA-uitkering toegekend. Het dagloon is op een later moment van € 190,15 naar € 142,19 verlaagd omdat betrokkene niet als starter wordt aangemerkt. Het genoten loon in het 1e aangiftetijdvak van de referteperiode betreft een nabetaling van € 17,18. Betrokkene heeft de eerste drie maanden van de referteperiode niet gewerkt en is daarna gestart als ANIOS. Bijzondere persoonlijke omstandigheden worden niet gemotiveerd in de uitspraak.

Volgens de rechtbank (exceptieve toetsing) respecteert de regeling de keuze van de regelgever voor eenvoudige en geautomatiseerde uitvoering. Ook stelt de rechtbank vast dat door de startersregeling in een groot aantal gevallen aan het evenredigheidsvereiste wordt voldaan. Zij kan er echter niet omheen dat er een aanzienlijke groep uitkeringsgerechtigden is voor wie de beperkte reikwijdte van de startersregeling tot een onevenredig nadelig resultaat leidt. Onverbindend verklaren van die regels acht de rechtbank geen geschikte remedie. De oplossing zal van de regelgever moeten komen. Toetsing van het besluit in dit concrete geval leidt er niettemin toe dat het UWV een nieuw besluit moet nemen waarbij hij het dagloon opnieuw zal moeten vaststellen met een besluit dat aan het evenredigheidsvereiste voldoet.

Het UWV heeft hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak.

3. Rechtbank Den Haag, 13 juli 2022 (ECLI:NL:RBDHA:2022:6924)

Aan betrokkene is een IVA-uitkering toegekend. Aan het begin van de referteperiode voor de WIA heeft betrokkene 1,5 maand gewerkt en daarna vier maanden niet. Daardoor valt betrokkene niet onder de Startersregeling omdat tijdens het 1e aangiftetijdvak loon is genoten. De hoogte van het dagloon is onbekend (staat niet in de uitspraak). De persoonlijke omstandigheid – voor zover bekend – is dat het gezichtsvermogen geheel is verloren. Betrokkene heeft een beroep gedaan op het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 Awb).

In deze zaak oordeelt de rechtbank dat het UWV aanleiding had moeten zien om de berekeningswijze in artikel 16 van het Dagloonbesluit buiten toepassing te laten omdat betrokkene wel als starter op de arbeidsmarkt moet worden gezien met een startend salaris en de gevolgen tot aan haar pensioen doorwerken. Omdat betrokkene pas enkele jaren na haar HBO opleiding werkzaam is op de arbeidsmarkt is zij volgens de rechtbank een starter op de arbeidsmarkt.

Omdat het UWV geen hoger beroep heeft ingesteld tegen de uitspraak van 9 november 2021 is het volgens de rechtbank onduidelijk wanneer volgens het UWV sprake is van een onredelijke uitkomst en in welke persoonlijke omstandigheden daarvan sprake van is en is er kennelijk wel ruimte om af te wijken van de bepalingen uit het Dagloonbesluit. Aansluiting moet worden gezocht bij de WW/ZW en alleen moet worden uitgegaan van de feitelijk gewerkte dagloondagen.

Het UWV heeft hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak.

4. Rechtbank Gelderland, 9 november 2021 (ECLI:NL:RBGEL:2021:5972)

Bij dagloonvaststelling WIA-uitkering is een zeer laag dagloon vastgesteld. Betrokkene werkte in 1e maand van refertejaar één dag, daarna 10 maanden niet en de laatste twee maanden fulltime waarna zij uitviel met terminale ziekte.

Betrokkene komt niet in aanmerking voor de startersregeling (die geldt voor het vaststellen van dagloon WIA) en loonloze tijdvakken worden niet uitgesloten voor de WIA.

De rechtbank vindt dit gelet op de specifieke situatie van betrokkene (terminaal ziek en daardoor ziekmelding partner en grote gevolgen voor financiële situatie van het gezin) dat de gevolgen van het besluit onevenredig zijn met de te dienen doelen van het besluit. Op grond van art. 3:4 lid 2 Awb wordt het besluit vernietigd. UWV moet dagloon vaststellen alsof de startersregeling van toepassing zou zijn op basis van alleen de laatste maanden (fulltime werk) in de referteperiode.

Vanwege de zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van betrokkene heeft het UWV geen hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak.