

Vergaderjaar 2021–2022

34 351

Evaluatie Wet werk en zekerheid (Wwz)

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2022

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van de Tweede Kamer heeft in de procedurevergadering van 2 november 2021 gevraagd om een brief over de uitkomsten van de verdiepende gesprekken tussen het Ministerie van SZW en UWV over de dagloonsystematiek, de mogelijkheden voor vereenvoudiging en de implicaties van mogelijke wijzigingen naar aanleiding van het overleg tussen SZW en UWV over knelpunten van de WIA/WAO in het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen (hierna: Dagloonbesluit).

In de eerdere procedurevergadering van 14 oktober 2021 heeft de vaste commissie SZW ook gevraagd om een reactie op de brief van de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en Centrale Cliëntenraad van UWV (CC UWV) waarin aandacht is gevraagd voor de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 31 augustus 2021 over de hoogte van een WIA-uitkering.

Gelet op de samenhang tussen de onderwerpen reageer ik in deze brief op beide verzoeken. Allereerst ga ik kort in op de huidige dagloonsystematiek en bespreek ik een aantal van de gesignaleerde knelpunten. Daarna geef ik aan hoe de verdiepende gesprekken met UWV verlopen en welk vervolg hieraan wordt gegeven. Als laatste komt aan de orde de uitspraak van de CRvB, waarvoor aandacht is gevraagd door de LCR en CC UWV, de aangedragen reparatiemogelijkheden voor de problematiek in die casus, en geef ik een eerste appreciatie van die mogelijkheden.

Dagloonsystematiek

De wet- en regelgeving rondom de vaststelling van daglonen van werknemersverzekeringen is ingewikkelde materie. De systematiek in het

Dagloonbesluit kent diverse uitgangspunten¹. Enerzijds beoogt het een representatieve weergave te geven van het inkomen dat in een voorliggende periode is ontvangen, anderzijds dient het een simpele en heldere manier van berekening te bieden, die geautomatiseerd kan worden uitgevoerd en duidelijkheid over de uitkomst biedt voor zowel de uitkeringsgerechtigde als de uitvoerder.

De hoofdregel voor de dagloonvaststelling is dat het totaal genoten inkomen uit arbeid of werknemersuitkering in de vastgestelde periode (referteperiode) wordt gedeeld door het aantal werkbare dagen (dagloondagen) in diezelfde periode. Meestal is de referteperiode een jaar, bestaande uit 261 dagloondagen. Hiermee wordt het genoten inkomen teruggerekend naar een inkomen per dag. Dit inkomen per dag (dagloon) is de grondslag voor de werknemersuitkering.

Op de hoofdregel bestaan diverse uitzonderingen, bedoeld om te voorkomen dat bepaalde incidentele gebeurtenissen die leiden tot een lager inkomen in de referteperiode onevenredig drukken op het vast stellen dagloon. Dit lagere inkomen kan bijvoorbeeld veroorzaakt zijn door ziekte, bijzondere verlofvormen (zoals geboorteverlof of ouderschapsverlof), onbetaald verlof of staking tijdens de referteperiode. Het incidenteel lagere inkomen in een betreffend tijdvak wordt niet als voldoende representatief gezien ten opzichte van het inkomen zonder die bijzondere (incidentele) gebeurtenis. Daarom zou dat lagere inkomen niet als basis mogen worden gebruikt voor het bepalen van het dagloon.

Knelpunten

De afgelopen decennia zijn op de regels in het Dagloonbesluit diverse uitzonderingen ingevoerd om geconstateerde knelpunten voor bepaalde groepen op te lossen. Hierdoor is de systematiek van de dagloonvaststelling complexer geworden. Tegelijkertijd zijn met de aanpassingen nieuwe knelpunten voor andere groepen ontstaan. In de knelpuntenbrief van UWV van 6 juli 2021 noemt UWV als voorbeeld hiervan het verschil tussen enerzijds de dagloonvaststelling voor de WW en ZW en anderzijds de dagloonvaststelling voor de WIA, specifiek ten aanzien van de loonloze perioden in de referteperiode. Dit door UWV beschreven knelpunt is bij het ministerie bekend.

Daarnaast heeft UWV enkele andere knelpunten aan mij kenbaar gemaakt. Het gaat hierbij onder andere om (ongewenste) situaties rondom de dagloonvaststelling na faillissement, uitbreiding van de definitie van het begrip «verlof» en de gevolgen daarvan en de invloed van WAZO-uitkeringen op andere uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen.

Verdiepende gesprekken met UWV

Momenteel vinden er met UWV gesprekken plaats over knelpunten in de dagloonsystematiek en zijn we gezamenlijk op zoek naar mogelijke oplossingen.

Bij het zoeken naar mogelijke oplossingen, blijven de uitgangspunten dat de dagloonsystematiek moet leiden tot een representatieve weergave van het inkomen dat in een voorliggende periode is ontvangen en dat het een eenvoudige manier van berekenen biedt die geautomatiseerd kan worden, overeind. Onderzocht wordt welke groepen door een knelpunt geraakt worden en wat de omvang van dit probleem is, of de oplossingsrichtingen

¹ Stb. 2013, nr. 185, nota van toelichting, blz. 16–17.

een dagloonverhogende of (mogelijk voor sommige groepen onbedoeld) dagloonverlagende uitwerking hebben en of beleid nog uitlegbaar en begrijpelijk is voor de uitkeringsgerechtigde en de uitvoering. Daarnaast wordt gekeken naar uniformiteit binnen het dagloonstelsel van de verschillende werknemersregelingen, budgettaire en juridische gevolgen, beleidsmatige wenselijkheid in verhouding tot het doel van de dagloonvaststelling, de uitvoerbaarheid voor UWV en mogelijke andere gevolgen voor werkgevers, werknemers en de overheid.

Gelet op de veelheid aan factoren die een rol speelt, dienen besluiten tot aanpassingen van het Dagloonbesluit weloverwogen genomen te worden.

Ter illustratie bespreek ik de situatie rondom de loonloze perioden (tijdvakken) bij de vaststelling van het WIA-dagloon, die UWV in haar knelpuntenbrief benoemt en waarover uw Kamer eerder een motie² aannam. Een denkbare oplossingsrichting voor dit knelpunt is het bij de vaststelling van WIA-dagloon buiten beschouwing laten van aangiftetijdvakken waarin geen loon is genoten. Een tweede oplossingsrichting is om loonloze tijdvakken in de referentieperiode, die door specifieke en identificeerbare oorzaken ontstaan, te corrigeren.

Het uitsluiten van loonloze tijdvakken bij de WIA-dagloonvaststelling heeft een dagloonverhogend effect voor diverse groepen. Bijvoorbeeld voor werknemers die een WW-uitkering, die een maand «vertraagd» wordt uitbetaald, in de referentieperiode toegekend hebben gekregen. Dit dagloonverhogende effect zou dan ook optreden voor werknemers die bewust hebben gekozen voor een periode zonder loon, bijvoorbeeld vanwege een sabbatical tussen twee banen in. Of voor gedetineerden die om die reden in een tijdvak geen loon hebben genoten. Het huidige Dagloonbesluit, waarbij een belangrijk uitgangspunt is dat een dagloon (geautomatiseerd) wordt vastgesteld aan de hand van loongegevens uit de polisadministratie, en de huidige loonaangiftepraktijk bieden nu (in de meeste gevallen) geen mogelijkheid om onderscheid te maken naar de reden van een loonloos tijdvak. Er dient daarom zorgvuldig afgewogen te worden of het wenselijk is alle werknemers met een loonloos tijdvak in de referentieperiode een hoger dagloon te geven. Een consequentie hiervan is namelijk dat werknemers met een loonloos tijdvak in de referentieperiode een gunstigere behandeling krijgen dan werknemers met een tijdvak waarin, om dezelfde denkbare reden, minder loon is genoten.

Wat hierbij meespeelt is dat bij de WW- en ZW-dagloonvaststelling de effecten van het buiten beschouwing laten van loonloze tijdvakken, sinds de wijziging van het Dagloonbesluit per 1 december 2016³, wel zijn geaccepteerd. Bij die wijziging is het Dagloonbesluit zodanig aangepast dat de dagloonvaststelling kan leiden tot een hoger dagloon voor bepaalde groepen WW-uitkeringsgerechtigden, die door een eerdere wijziging grotere nadelige inkomensgevolgen ondervonden dan voorzien, en is geregeld dat tijdvakken waarin geen loon is genoten buiten beschouwing worden gelaten bij de bepaling van het WW- en ZW-dagloon. Voor de Wet WIA geldt dat het karakter van deze wet anders is dan van de WW en ZW. Met name vanwege de mogelijke langere uitkeringsduur kunnen dergelijke aanpassingen een veel grotere impact hebben. Zo'n dagloonverhogend effect heeft bijvoorbeeld grotere budgettaire gevolgen, die op dit moment nog niet duidelijk zijn, maar die grotendeels voor rekening komen van werkgevers, vanwege doorwerking in premies of via het eigenrisicodragerschap voor de WGA.

² Kamerstuk 35 830 XV, nr. 10.

³ Stb. 2016, nr. 390.

In de Stand van de Uitvoering, die u twee keer per jaar ontvangt, zal ik uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang van de gesprekken met UWV over de vraagstukken rondom aanpassing van het Dagloonbesluit en de eventuele beleidsmatige keuzes die ik voorstel, mede naar aanleiding van deze gesprekken. Uiteraard zullen ook de sociale partners meegenomen worden in de beleidsmatige afwegingen rondom aanpassingen van het Dagloonbesluit.

Uitspraak Centrale Raad van Beroep

De vaste commissie SZW heeft mij op 14 oktober 2021 verzocht om een reactie te geven op de brief van de LCR en CC UWV waarin aandacht is gevraagd voor de uitspraak van de CRvB van 31 augustus 2021⁴ inzake de hoogte van een WIA-uitkering. In de uitspraak is door de CRvB aangegeven dat de regels voor de berekening van het dagloon het resultaat zijn van een politiek-bestuurlijke afweging, en daardoor door een rechter slechts terughoudend kunnen worden getoetst. De LCR en CC UWV zijn van oordeel dat een aantal zaken op de agenda van de politiek thuishoort en stuurden uw Kamer daarom de betreffende brief, waarin ze ook een oplossingsrichting geven. De LCR en CC UWV vragen uw Kamer om zich te buigen over een reparatie met terugwerkende kracht.

De uitspraak van de CRvB ziet op de situatie van een WIA-uitkeringsgerechtigde die, voorafgaand aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid een WW-uitkering ontving en daarvoor in loondienst werkzaam was. Hierdoor zijn er twee soorten inkomsten in de referentieperiode voor de WIA-dagloonvaststelling, te weten inkomsten uit arbeid en de WW-uitkering. Doordat de WW-uitkering in de regel wordt uitbetaald in de kalendermaand volgend op de maand waarop de betaling betrekking heeft, ontstaat een zogenaamd loonloos aangiftetijdvak in de referentieperiode. Dit heeft een verlagend effect op het dagloon. Daarnaast heeft betrokkene in de referentieperiode een lagere WW-uitkering ontvangen in verband met het genieten van vakantie langer dan de voor hem geldende periode. Als laatste voert betrokkene aan dat hij vanwege de maximering van de vakantiebijslag (op 8%) terwijl hij een hogere vakantiebijslag ontving, wordt benadeeld ten opzichte van werknemers die tijdens hun dienstverband een all-in verloning ontvingen. Ook dit werkt volgens betrokkene door in de WIA-dagloonvaststelling.

De CRvB geeft in zijn uitspraak aan dat de relevante bepalingen van het Dagloonbesluit de (terughoudende) rechterlijke toetsing kunnen doorstaan. UWV is bij de vaststelling van het WIA-dagloon van de betrokkene gebonden aan wet- en regelgeving – neergelegd in de Wet WIA, de WW en het Dagloonbesluit – die geen ruimte biedt om tot een ander dagloon te komen dan is vastgesteld. De CRvB overweegt dat de rechter niet de taak heeft om de waarde of het maatschappelijke gewicht dat aan de betrokken belangen wordt toegekend naar eigen inzicht vast te stellen.⁵

De LCR en CC UWV geven in hun brief aan dat de dagloonverlagende effecten ongewenst zijn en worden veroorzaakt door enerzijds de betaalmomenten van de uitkering door UWV en anderzijds doordat uitkeringsgerechtigden niet kunnen overzien dat het niet-aanvragen van een voorschot of het opnemen van vakantie tijdens de WW-uitkering een zodanige benadeling tot gevolg heeft. De LCR en CC UWV geven daarom

⁴ Centrale Raad van Beroep, 31 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2195.

⁵ Rechtsoverweging 5 van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, 31 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2195.

een tweetal reparatiemogelijkheden om de beschreven benadeling te voorkomen.

Ik neem het signaal dat de LCR en CC UWV doorgeven serieus. Het is belangrijk te komen tot oplossingen voor onbedoelde, hardvochtige effecten. Daar besteedt het kabinet in bredere zin aandacht aan, bijvoorbeeld met het onderzoek naar hardvochtigheden in de sociale zekerheid, waarin ook de werknemersregelingen meelopen. De uitwerking van de dagloonregels in de werknemersverzekeringen maakt daar ook deel van uit. Ook de verdiepende gesprekken met UWV die ik eerder in deze brief noem, hebben als doel oplossingen te zoeken voor dit soort hardvochtige effecten. Ik waardeer het dat de LCR en CC UWV in hun brief reparatiemogelijkheden beschrijven. Deze opties nemen we mee in de vervolggesprekken over oplossingsrichtingen en in deze nota geef ik alvast een eerste appreciatie van deze voorgedragen oplossingen. Maar eerst bespreek ik kort het effect van het aanvragen van een voorschot op de WW-uitkering op de vaststelling van het WIA-dagloon.

Door de LCR en CC UWV wordt aangegeven dat, als betrokkene een voorschot op zijn WW-uitkering had aangevraagd en toegekend gekregen, het loonloze tijdvak zich niet zou voordoen, omdat dan in de eerste maand van de werkloosheid dit voorschot als inkomen meegeteld wordt in de WIA-dagloonvaststelling. Dit is juist. De aanvraag en toekenning van een voorschot op de WW-uitkering voorkomt weliswaar het ontstaan van een loonloos tijdvak in de eerste maand van werkloosheid en zou een oplossing kunnen zijn wanneer alleen die eerste maand van werkloosheid in de referteperiode valt. Wanneer ook daaropvolgende maanden van werkloosheid in de referteperiode vallen voorkomt dit echter niet het dagloonverlagende effect als gevolg van het betaalmoment door UWV. Het totale inkomen in de referteperiode «mist» nog steeds een WW-betaling doordat de WW-uitkering in de volgende loonaangiften na afloop van de kalendermaand, waarin recht op WW bestaat, blijft plaatsvinden.⁶

De eerste reparatiemogelijkheid die de LCR en CC UWV noemen, is dat in deze situaties het matchingsprincipe van de Belastingdienst moet worden gebruikt, waarbij kosten en opbrengsten toegerekend worden naar één boekjaar en een nabetaling in een nieuw jaar hoort te vallen in het boekjaar daarvoor. In het Dagloonbesluit is er, voor de geautomatiseerde vaststelling van het dagloon van alle werknemersverzekeringen, bewust voor gekozen om het inkomen toe te rekenen aan het aangiftetijdvak (per kalendermaand of vier weken-periode) waarover de werkgever van dat loon opgave heeft gedaan. UWV wordt daarin gelijkgesteld met een werkgever in het geval van het betalen van uitkeringen. De werkgever heeft daarin de keuze wanneer het loon wordt uitbetaald (in dezelfde maand of op een ander moment) en op welke wijze het wordt verantwoord in de polisadministratie (naar het moment van uitbetaling of in de maand waarop het loon betrekking heeft, ook wel «loon in, loon over»-systematiek genoemd). Bedoeling van deze wijze van toerekening van het inkomen is dat UWV bij het grote aantal uitkeringsaanvragen op betrekkelijk eenvoudige wijze en geautomatiseerd, zonder verdere uitvraag bij de werkgever of de werknemer, het dagloon kan vaststellen op basis van de door de werkgever verstrekte informatie bij de loonaangifte. Daarbij is

⁶ Toekenning van een voorschot op de WW-uitkering zou tot gevolg hebben dat in de eerste maand van werkloosheid inkomen is genoten. Doordat een voorschot altijd lager is dan het recht op uitkering, wordt in de maand erna het resterende uitkeringsbedrag betaald en verantwoord. Hierdoor is er niet langer sprake van een loonloos tijdvak, maar is het totale inkomen (over deze eerste twee maanden van werkloosheid) in de referteperiode nog net zo hoog als wanneer er geen voorschot was aangevraagd/toegekend.

overwogen dat dit in sommige gevallen nadelig, maar in andere gevallen ook voordelig, uit kan pakken. Bijvoorbeeld als de werkgever inkomensbestanddelen, zoals een bonus of nabetaling, later uitbetaalt en verantwoordt en deze buiten de referentieperiode blijken te liggen. Daarentegen pakken de regels voordelig uit als een betaling in de referentieperiode betrekking heeft op bijvoorbeeld een voorliggende periode.⁷

Aanpassing van deze systematiek zou voor werknemers, werkgevers én UWV een toename van administratieve lasten betekenen, wat ongewenst is. Het verlaten van het uitgangspunt dat inkomen geacht wordt te zijn genoten in het aangiftetijdvak waarover van dat inkomen opgave is gedaan, zou bovendien leiden tot ongewenste en onuitlegbare verschillen met andere situaties waarin UWV de in de polisadministratie beschikbare gegevens (op dezelfde manier) gebruikt. Denk bijvoorbeeld aan de vaststelling van het maatmaninkomen (het loon dat de werknemer verdiende voorafgaand aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid) voor de WIA of de vaststelling van welk inkomen met een uitkering verrekend moet worden.

Als tweede reparatiemogelijkheid geven de LCR en CC UWV aan dat bij aantoonbare ongunstige uitkomsten er een reparatiemogelijkheid met terugwerkende kracht moet worden geboden. Deze optie bestaat momenteel niet voor UWV, waardoor het beleid volgens de LCR en CC UWV als knellend, hardvochtig en oneerlijk kan worden ervaren. Er is een spanningsveld tussen enerzijds de wens om op efficiënte en eenvoudige wijze de uitkeringshoogte vast te kunnen stellen en maatwerk anderzijds. Reparatie achteraf is als oplossing voor knelpunten niet direct voor de hand liggend, omdat dit voor alle betrokken partijen (werknemer, werkgever en UWV) leidt tot minder duidelijkheid en rechtszekerheid ten aanzien van de hoogte van de uitkering.

Ik zie dat er in bepaalde gevallen hardvochtige effecten kunnen optreden bij de dagloonvaststelling. In de gesprekken met UWV zoeken we naar mogelijke oplossingen voor deze ongewenste effecten. De door de LCR en CC UWV aangedragen reparatiemogelijkheden zullen hierbij worden betrokken. Verder loopt de uitwerking van de dagloonregels in de werknemersverzekeringen ook mee in het eerder genoemde onderzoek naar hardvochtigheden in de sociale zekerheid. Na afronding van het onderzoek zal uw Kamer ook worden geïnformeerd over de uitkomsten en worden betrokken bij verdere vervolgstappen.

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

⁷ Zie ook de brieven aan uw Kamer van 30 november 2017 (2017Z16778) en 9 mei 2018 (Kamerstuk 34 351, nr. 27).