# Bijlage 1 Onderzochte oplossingsrichtingen loonloze tijdvakken

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 loonaangiftetijdvak 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 gelijker 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 systeemaanpassingen 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 1e 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 1e 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 1e 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.