



TER BESLISSING

Aan Minister van SZW



Datum
6 september 2022

nota

Nota oplossingsrichtingen Loonloze tijdvakken



Tweede contactpersoon

Bijlage(n)
0

Aanleiding

Het vraagstuk rondom 'loonloze tijdvakken' in de dagloonvaststelling van met name de WIA-uitkering krijgt al geruime tijd de aandacht, zowel in de media (naar aanleiding van enkele gerechtelijke uitspraken) als via de politiek. In deze (uitgebreide) nota worden verschillende oplossingsrichtingen met u gedeeld, samen met de voor- en nadelen en financiële en juridische consequenties.

In het debat over de Uitvoering van de Sociale Zekerheid op 6 april jl. heeft u toegezegd de Kamer in de zomer te informeren over oplossingsrichtingen rondom dit onderwerp. Op korte termijn zal daarom een Kamerbrief worden voorbereid waarin eveneens deze oplossingsrichtingen en de vervolgstappen worden beschreven.

Geadviseerd besluit

- Stemt u ermee in om de uitgewerkte oplossingsrichtingen, inclusief voor- en nadelen van invoering (financiële en juridische consequenties) middels de toegezegde Kamerbrief te delen met de Tweede Kamer? In deze Kamerbrief zal worden aangegeven dat de keuze voor een oplossingsrichting wordt uitgesteld tot de voorjaarsbesluitvorming in verband met de financiële consequenties van meerdere oplossingsrichtingen.
- Indien gewenst gaan wij graag op korte termijn met u in gesprek over deze oplossingsrichtingen en de voor- en nadelen van de diverse oplossingsrichtingen.

Kernpunten

Het dagloon

- De hoogte van werknemersuitkering wordt (grotendeels) bepaald door de hoogte van het dagloon. Het dagloon wordt geacht een representatieve weergave te geven van hetgeen de werknemer verdiende in het jaar voorafgaande aan de verzekerde gebeurtenis (werkloos, ziekte, arbeidsongeschiktheid). Over wat representatief is, bestaat discussie.
- Hoofdregel voor het dagloon is het historische (genoten) loon, uitgaande van een jaar (referteperiode) gedeeld door 261 dagloondagen (werkdagen). Voor de WW en WIA is dat het loon van alle werkgevers waar in de referteperiode is gewerkt. Voor de ZW alleen het loon in de referteperiode van de laatste werkgever.
- Voor de berekening van het dagloon wordt gebruik gemaakt van de polisadministratie. Die wordt gevuld door de loonaangifte van de

werkgever bij de Belastingdienst. Het UWV kan zo op een eenvoudige wijze geautomatiseerd het dagloon vaststellen. In **bijlage 2** is de huidige dagloonsystematiek, de hoofdregels voor de verschillende wetten en onderlinge verschillen, nader beschreven. In **bijlage 3** zijn rekenvoorbeelden gegeven van dagloonvaststelling bij WW, ZW en WIA.

Datum
6 september 2022

Gevolgen loonloze tijdvakken op dagloon

- WIA-gerechtigden kunnen in bepaalde gevallen een lager dagloon krijgen in vergelijking met personen die in een referentieperiode vergelijkbare omstandigheden hebben en een WW- of ZW-uitkering ontvangen.
- Dit doet zich met name voor als er 'loonloze tijdvakken' in de referentieperiode zijn. Een loonloos tijdvak is een aangifteperiode (maand/4-weken) waarin geen inkomsten zijn genoten. Met name het loonloze tijdvak dat veroorzaakt wordt door de toekenning van een WW-uitkering in de referentieperiode van het WIA-dagloon (doordat de WW-uitkering standaard één kalendermaand later wordt uitbetaald), heeft tot negatieve reacties en de motie Van Dijk/Ceder geleid. Onderaan deze nota is een voorbeeld uitgewerkt van een dergelijke situatie.
- Ook enkele casussen waarin een werknemer langere tijd in de referentieperiode niet heeft gewerkt zijn in de media gekomen vanwege (volgens de betrokkenen een te) lage dagloonvaststelling en hebben tot negatieve reacties geleid. Het gaat dan om situaties waarbij een werknemer bij de aanvang en einde van de referentieperiode heeft gewerkt, een tussenliggende periode niet en diegene (daarom) niet als 'starter' in de zin van het Dagloonbesluit wordt aangemerkt. In **bijlage 4** treft u een overzicht van relevante recente jurisprudentie aan.
- Daarnaast is er op 17 juni 2021 de [motie](#) van de leden Gijs van Dijk (PvdA) en Ceder (CU) (met algemene stemmen) aangenomen, om voor de werknemers die *door toedoen van de WW-toekenning* in de WIA-referentieperiode een loonloos tijdvak hebben, een oplossing te zoeken om dit nadelige gevolg ongedaan te maken en daarbij ook te kijken naar mensen die hier in het verleden mee te maken hebben gehad.
- Dit specifieke onderscheid tussen de WW-/ZW en WIA-dagloonsystematiek wordt ook regelmatig genoemd als voorbeeld van een hardheid in de WIA. Zo wordt in het onderzoeksrapport van Panteia aangegeven dat de wijze waarop het dagloon binnen de WIA wordt vastgesteld, in sommige gevallen onevenredig financieel nadelig uitpakt voor een burger. Ook in de knelpuntenbrief van UWV is door hen aangegeven dat zij dit verschil onuitlegbaar vinden.
- Aandachtspunt is dat in de Polisadministratie geen oorzaken van een loonloos tijdvak zichtbaar zijn. Een loonloos tijdvak kan bijvoorbeeld ontstaan doordat iemand een 'sabbatical' neemt, als zelfstandige gaat werken, in detentie verblijft of door toekenning van een WW-uitkering (zie rekenvoorbeeld onderaan deze nota). Hierdoor is het moeilijk om op een eenvoudige wijze de dagloonberekening voor specifieke redenen van een loonloos tijdvak aan te passen.

Dilemma

- De afgelopen periode zijn er, in samenspraak met UWV, een zestal oplossingsrichtingen onderzocht. Kort gezegd zijn vier hiervan voor de werknemer bevoordelend, een is benadelend en een optie is de huidige situatie ongewijzigd laten. Bij alle oplossingsrichtingen zijn zowel voor- als nadelen te benoemen. Er is geen oplossingsrichting naar voren gekomen die zowel (alle) beschreven ervaren problematiek oplost, budgetneutraal en juridisch houdbaar is.
- Besluitvorming is bovendien op dit moment niet mogelijk, gezien de financiële consequenties aan het merendeel van de oplossingsrichtingen.

Hiervoor dient dekking gevonden te worden, waarover pas bij de voorjaarsbesluitvorming besloten kan worden.

- Ten slotte heeft u in het commissiedebat van 6 april jl. een Kamerbrief toegezegd over oplossingsrichtingen rondom deze ervaren problematiek. De verwachting kan bestaan dat daarbij ook besluitvorming over dit onderwerp plaatsvindt. Aangezien dat momenteel niet mogelijk is, zal de Kamerbrief daarom uitleggend van aard zijn, de voor- en nadelen van de oplossingsrichtingen delen en aangeven dat besluitvorming wordt uitgesteld tot in het voorjaar.

Datum
6 september 2022

Toelichting

Oplossingsrichtingen

Er zijn 6 oplossingsrichtingen onderzocht voor de ervaren problematiek rondom loonloze tijdvakken in de WIA-dagloonvaststelling. Deze zijn:

1. Loonloze tijdvakken in de WIA-dagloonvaststelling uitsluiten zoals nu ook in de WW/ZW gebeurt;
2. WIA-dagloon baseren op voorafgaand WW-dagloon (of ZW-dagloon);
3. Alleen loonloze tijdvakken die worden veroorzaakt door toekenning van een WW-uitkering in de referteperiode uitsluiten;
4. Vervangend tijdvak gebruiken voor loonloze tijdvakken die worden veroorzaakt door toekenning van een WW-uitkering in de referteperiode;
5. Loonloos tijdvak bepaling voor WW/ZW afschaffen en gelijktijdig startersbepaling invoeren voor de WW; en
6. Niets doen.


Hieronder zullen per oplossingsrichting kort de voornaamste voor- en nadelen weergegeven worden. In **bijlage 1** staat dit uitgebreider weergegeven.

Voor alle oplossingsrichtingen geldt dat zij niet alle mogelijk ervaren problemen rondom dagloonvaststelling wegnemen zoals hiervoor beschreven. Met name oplossingsrichtingen 2 tot en met 5 richten zich alleen tot de doelgroep zoals benoemd in de motie Van Dijk/Ceder.

Daarnaast zullen er situaties denkbaar zijn waarin een werknemer geen feitelijk loonloos aangiftetijdvak heeft, bijvoorbeeld door een nabetaling of beëindiging dienstverband halverwege de maand. De benoemde oplossingsrichtingen hebben daardoor geen effect op ervaren 'te lage' daglonen in dergelijke gevallen.

Oplossingsrichting	Voordelen	Nadelen
<p>1. Loonloze tijdvakken in de WIA-dagloonvaststelling uitsluiten zoals nu ook in de WW/ZW gebeurt</p> <p><i>* Kost ongeveer €200 miljoen structureel.</i></p>	<p>* Uitvoeringstechnisch waarschijnlijk mogelijk</p> <p>* Neemt ook een deel van de ervaren problemen rondom startersbepaling weg en lost daarmee beide beschreven ervaren problemen op. Onder andere 'starters' op de arbeidsmarkt (zoals pas afgestudeerden) die een voorliggende 'bijbaan' hadden, zullen niet gecompenseerd worden omdat zij geen loonloos</p>	<p>* Generiek, compenseert ook groepen werknemers die je mogelijk niet wilt compenseren omdat zij zelf bepaalde (bewuste) keuzes in hun arbeidsleven hebben gemaakt waardoor zij een periode onverzekerd waren. Voorbeelden zijn starten als zelfstandige, sabbatical of detentie</p>

	tijdvak zullen hebben en mogelijk problemen blijven ervaren.		
<p>2. WIA-dagloon wordt gebaseerd op voorafgaand WW-dagloon</p> <p><i>* Kost ongeveer €100 miljoen structureel.</i></p>	<p>* Werknemers krijgen bij doorstroming vanuit WW/ZW zekerheid over hoogte van de uitkering, want zelfde bedrag.</p> <p>* Uitvoeringstechnisch waarschijnlijk mogelijk.</p>	<p>* Er wordt onderscheid gemaakt naar de route van instroom tot de WIA. Instromers via de WW krijgen als gevolg van het uitsluiten van een loonloos tijdvak een hoger dagloon dan werknemers die via loondoorbetaling instromen. Creëert daarmee een niet uitlegbaar onderscheid tussen route die werknemer in vaste dienst naar de WIA-poort aflegt met dezelfde oorzaak van loonloos tijdvak.</p>	
<p>3. Alleen loonloze tijdvakken die worden veroorzaakt door toekenning van een WW-uitkering in de referentieperiode worden uitgesloten</p> <p><i>* Kost ongeveer €100 miljoen structureel.</i></p>	<p>* Gericht op doelgroep van de motie Van Dijk/Ceder.</p>	<p>* Uitvoeringstechnisch waarschijnlijk complexer.</p> <p>* Creëert ook een onderscheid tussen WIA-gerechtigden, die mogelijk niet uitlegbaar is.</p>	
<p>4. Vervangend tijdvak toepassen voor loonloze tijdvakken die worden veroorzaakt door toekenning van een WW-uitkering in de referentieperiode</p> <p><i>* Kost ongeveer €100 miljoen structureel.</i></p>	<p>* Gericht op doelgroep van de motie Van Dijk/Ceder.</p>	<p>* Uitvoeringstechnisch waarschijnlijk complex. Creëert ook een onderscheid tussen WIA-gerechtigden, die mogelijk niet uitlegbaar is.</p>	
<p>5. Loonloos tijdvak bepaling voor WW/ZW afschaffen en gelijktijdig startersbepaling invoeren voor de WW/ZW</p> <p><i>* Levert ongeveer €50 miljoen structureel op.</i></p>	<p>* Doet recht aan uitgangspunt van dagloonvaststelling WW/WIA, namelijk 'historisch loon' compenseren. Dat is een gemiddelde van het genoten loon in voorliggend jaar.</p>	<p>* Leidt tot lager dagloon bij een deel van de toekomstige WW-/ZW-gerechtigden</p>	

<p>6. Niets doen</p> <p><i>*Heeft geen financiële gevolgen.</i></p>		<p>* Voldoet niet aan motie Van Dijk/Ceder.</p> <p>* Neemt ervaren problemen niet weg.</p>	
---	--	--	---

Ook is de mogelijkheid van een hardheidsclausule besproken. Deze is hier niet verder uitgewerkt. Het gaat ten aanzien van de motie Van Dijk/Ceder namelijk om een specifiek probleem (een dagloonverlagend effect voor de WIA vanwege een loonloos tijdvak door een WW-uitkering in de referteperiode). Als dit een ongewenst effect is van de huidige regel, dan zal dit moeten worden opgelost met een algemene regel die voor iedereen geldt. Een hardheidsclausule is geen geschikt instrument om dit specifieke probleem op te lossen. Daarnaast 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 vindt Rijksbreed en binnen SZW al onderzoek plaats ter uitvoering van de motie Ploumen-Jetten en worden mogelijke oplossingen gezocht om de menselijke maat te bevorderen. Het Dagloonbesluit maakt onderdeel uit van dit onderzoek. Wij achten een hardheidsclausule voor het Dagloonbesluit op dit moment daarom niet wenselijk en adviseren dit niet.

Terugwerkende kracht c.q. overgangsrecht

Wanneer aanpassingen aan het Dagloonbesluit plaatsvinden, dient bepaald te worden voor wie de nieuwe regels gelden. Is dat alleen voor nieuwe gevallen of ook voor lopende uitkeringen, oftewel moet de regeling met terugwerkende kracht gaan gelden of moet er overgangsrecht komen? In de motie Van Dijk/Ceder wordt specifiek opgeroepen om "naar de mensen die dit betreft in het verleden te kijken en ook daarvoor een oplossing te zoeken".

Er zijn een aantal mogelijkheden om hiermee om te gaan.

- a. De hoogte van het dagloon met terugwerkende kracht repareren. Het gevolg daarvan is dat het dagloon moet worden herberekend, en er door UWV nabetalingen moeten worden gedaan.
- b. De nieuwe regels naar de toekomst toe op alle dagloonberekeningen toe passen. Het gevolg daarvan is dat UWV de daglonen moet herberekenen, maar de uitkeringen worden alleen naar de toekomst toe verhoogd. Er zijn dus geen nabetalingen nodig. Om het voor de uitvoering behapbaar te maken, zou overwogen kunnen worden om herberekening dagloon alleen op verzoek te doen, en niet ambtshalve.
- c. Regelen dat de oude regels van toepassing blijven op lopende gevallen. Alleen op nieuwe instroom wordt de nieuwe berekening toegepast.

Belangrijk aandachtspunt bij toepassen van terugwerkende kracht (mogelijkheid a) is de grote impact op de uitvoering, die hoogstwaarschijnlijk niet in staat zal zijn deze opdracht (op korte termijn) uit te voeren. Bij alle lopende en reeds beëindigde WIA-uitkeringen moet dan onderzocht worden of er een loonloos tijdvak in de referteperiode is geweest. Als dat zo is, dient het dagloon opnieuw berekend te worden en zal hierover een besluit afgegeven moeten worden. Daarbij speelt mee dat lopende WIA-rechten lang geleden toegekend kunnen zijn of inmiddels beëindigd, waardoor loongegevens mogelijk niet meer verifieerbaar zijn. Dit kan problemen veroorzaken en vergt veel van de uitvoering. UWV zal hierover zoals gebruikelijk een uitvoeringstoets moeten uitbrengen. Onze inschatting is dat UWV het toepassen van terugwerkende kracht niet uitvoerbaar zal achten.

Belangrijk aandachtspunt bij mogelijkheid c is dat het gevolg hiervan is dat de oude groep slechter af is dan de nieuwe groep. Het onderscheid dat daardoor

gemaakt wordt, is ingrijpend, en mogelijk onevenredig hard. Mensen zullen immers nog jarenlang geconfronteerd worden met een lagere uitkering dan de nieuwe groep, terwijl we door de regelgeving aan te passen wel erkennen dat de huidige regelgeving te hard is. Voor een dergelijk onderscheid moet een goede motivering bestaan.

Datum
6 september 2022

Financiële en juridische overwegingen

Oplossingsrichtingen 1 tot en met 5 hebben financiële gevolgen.

- Toepassing van oplossingsrichting 1 kan leiden tot een mogelijke toename van de uitkeringslasten van circa €200 miljoen structureel.
- Toepassing van oplossingsrichting 2, 3 en 4 kan leiden tot een mogelijke toename van de uitkeringslasten van circa €100 miljoen structureel.
- Toepassing van oplossingsrichting 5 kan leiden tot een mogelijke besparing van circa € 50 miljoen structureel.

De toename van structurele uitkeringslasten van de oplossingsrichtingen heeft het volgende ingroeipad:

Toename lasten (x € miljoen)	2023	2024	2025	2026	2027	structureel
Oplossingsrichting 1	0	8	23	37	50	210
Oplossingsrichting 2/3/4	0	3	10	16	21	89
Oplossingsrichting 5	0	-22	-45	-45	-45	-45

Het precieze effect van deze maatregelen is niet met zekerheid te geven, omdat UWV niet bijhoudt of een WIA-uitkeringsgerechtigde een loonloos tijdvak in de referteperiode heeft. Voor de WIA-dagloonvaststelling is die informatie immers niet relevant. Ook voor de WW/ZW-gerechtigden wordt dergelijke informatie niet geregistreerd.

Voor de structurele kosten zal nog dekking gezocht moeten worden, waar pas bij de voorjaarsbesluitvorming 2023 over besloten kan worden. Een mogelijke dekkingsbron voor een deel van de maatregel is de envelop WIA hardheden van €50 miljoen uit het coalitieakkoord.

Juridisch gezien betreft het invoeren van een wijziging van de vaststelling van de daglonen een wijziging van een AMvB. De doorlooptijd hiervoor bedraagt zo'n 6 tot 9 maanden. Aangezien over dekking voor de structurele kosten pas in de voorjaarsbesluitvorming besloten kan worden, wordt vooralsnog uitgegaan van inwerkingtreding van een oplossingsrichting per 1-1-2024.



Datum
6 september 2022

Kamerbrief en Vervolgproces

In het Commissiedebat van 6 april jl. heeft u toegezegd een Kamerbrief over dit onderwerp in de zomer aan de Kamer te sturen. In deze brief stellen wij voor om de oplossingsrichtingen te beschrijven, evenals de voor- en nadelen van iedere mogelijke oplossing en de financiële en juridische consequenties. De boodschap van de brief zal zijn dat er grondig is onderzocht wat er mogelijk is, dat er verschillende opties zijn maar dat geen daarvan ideaal is, en dat u de Kamer graag meeneemt in de voor- en nadelen. Omdat dekking voor een oplossingsrichting pas in de voorjaarsbesluitvorming besproken kan worden en ook dan pas duidelijkheid kan worden gegeven over haalbaarheid in die zin, kan er nog geen voorkeur voor een oplossingsrichting in de Kamerbrief opgenomen worden.

Het streven is om deze Kamerbrief medio oktober te versturen. De planning hiervoor is als volgt:

- September: Concept Kamerbrief opstellen en afstemmen met betrokken directies en UWV.
- Eind september: Concept Kamerbrief (schriftelijk) voorleggen aan SZZ.
- Eerste helft oktober: Kamerbrief de lijn in en verzenden aan Kamer

- Voorjaarsbesluitvorming: Indien nodig: Dekking zoeken voor gewenste oplossingsrichting
- Voorjaar/zomer 2023: Indien nodig: AMvB-wijziging voorbereiden
- 1 januari 2024: Mogelijke inwerkingtreding gewenste oplossingsrichting

Bijlagen

Voorbeeld gevolg loonloos tijdvak op dagloon	Effecten loonloos tijdvak bij doorstroom WW-ZW-WIA
Bijlage 1	Beschrijving oplossingsrichtingen loonloze tijdvakken
Bijlage 2	Nadere toelichting bestaande systematiek
Bijlage 3	Rekenvoorbeelden huidige dagloonsystematiek
Bijlage 4	Recente uitspraken over WIA-daglonen en loonloze tijdvakken c.q. startersregeling

Voorbeeld gevolg loonloos tijdvak op dagloon

Datum

6 september 2022

Voorbeeld Effecten loonloos tijdvak bij doorstroom WW-ZW-WIA

Werknemer Piet werkt 5 jaar lang bij werkgever A en verdient daar €2000 per maand. Per 1 januari wordt Piet boventallig verklaard en werkloos. Hij heeft recht op een WW-uitkering voor de duur van één jaar.

Het dagloon van zijn WW-uitkering wordt als volgt berekend:

Zijn inkomen in de referteperiode (1 januari tot en met 31 december) = $12 \times €2000 = €24.000$

Het aantal dagloondagen in de referteperiode = 261 dagen

$€24.000 / 261 = \mathbf{€ 91,95 \text{ WW-dagloon}}$ (€1.999,91 WW-maandloon)

De eerste maand dat hij WW-uitkering ontvangt (die uitkering heeft betrekking op januari) is in februari, omdat de WW standaard één maand later wordt uitbetaald.

Per 1 juli wordt Piet ziek tijdens de WW-uitkering. Hij stroomt daarom de ZW in. In de Ziektewet is bepaald dat in dat geval het ZW-dagloon gelijk is aan het WW-dagloon. De ZW-uitkering stelt daarom het dagloon ook vast op €91,95.

Piet blijft ziek en vraagt na 104 weken ziekte een WIA-uitkering aan. Hij is meer dan 35% arbeidsongeschikt en heeft daarmee recht op de WIA-uitkering.

Het dagloon voor de WIA-uitkering wordt als volgt vastgesteld:

De WIA-referteperiode loopt van 1 juli tot en met 31 juni (het jaar voorafgaand aan de ziekmelding). Juli t/m december ontving hij loon à €2000 per maand. In januari had hij geen inkomen. Vanaf februari t/m juni ontvangt hij een WW-uitkering van €1.399,94 per maand¹, die wordt 'opgehoogd' ten behoeve van de WIA-dagloonvaststelling middels de factor 100/70^e ($€1.399,94 \times 100/70^e = €1.999,91$).

Het totaal inkomen is dan $6 \times €2000 + 1 \times €0 + 5 \times €1.999,91 = €21.999,55$.
 $€21.999,55 / 261 = \mathbf{€84,29 \text{ WIA-dagloon}}$ (€1.833,30 WIA-maandloon).

In **bijlage 3** staan meer rekenvoorbeelden weergegeven van verschillende situaties rondom loonloze tijdvakken die zich in de dagloonvaststelling van WW, ZW en WIA kunnen voordoen.

¹ Ten behoeve van versimpelde rekenvoorbeelden wordt het verschil tussen 75% en 70% uitbetaling hier buiten beschouwing gelaten. Voor het rekenvoorbeeld wordt ervan uitgegaan dat alle maanden WW-uitkering 70% van het maandloon bedragen. Ook tussentijdse indexeringen van het dagloon zijn buiten beschouwing gelaten.