

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1545

Vragen van het lid **Van Beukering-Huijbregts** (D66) aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *het bericht «Rechtbank Arnhem fluit uitkeringsinstantie terug om te strikte toepassing wet»* (ingezonden 10 november 2021).

Antwoord van Minister **Van Gennip** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 3 februari 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 990.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Rechtbank Arnhem fluit uitkeringsinstantie terug om te strikte toepassing wet»?¹

Antwoord 1

Ja, ik heb kennisgenomen van zowel het bericht als de uitspraak waarnaar wordt verwezen.

Vraag 2

Klopt het dat de mevrouw die het betreft door één extra dag werk niet in aanmerking kwam voor een hogere Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)-uitkering?

Antwoord 2

In de casus waar de uitspraak van de Rechtbank Gelderland op ziet, ging het om de volgende situatie. De betrokkene heeft een WIA-uitkering toegekend gekregen per 18 april 2019. De referteperiode voor vaststelling van het dagloon is vastgesteld van 1 april 2016 tot en met 31 maart 2017. De betrokkene heeft in de referteperiode werkzaamheden verricht op 5 april 2016 en van 6 februari 2017 tot aan haar ziekmelding op 11 april 2017. In de periode tussen april 2016 en februari 2017 heeft de betrokkene geen werkzaamheden verricht en geen inkomsten ontvangen uit arbeid of werknemersverzekering. Betrokkene studeerde in deze periode. In het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen (hierna: Dagloonbesluit) is bepaald dat het dagloon voor de WIA-uitkering wordt vastgesteld door het

¹ NOS, 9 november 2021, «Rechtbank Arnhem fluit uitkeringsinstantie terug om te strikte toepassing wet» (<https://nos.nl/artikel/2404995-rechtbank-arnhem-fluit-uitkeringsinstantie-terug-om-te-strikte-toepassing-wet>).

inkomen uit arbeid of werknemersuitkering dat is verdiend in de referentieperiode te delen door 261 dagloondagen. Voor de betrokkene in deze uitspraak betekent dit dat het totale inkomen uit het referentiejaar gedeeld wordt door het normale aantal dagloondagen (261). Het dagloon, en daardoor de uitkering, is lager, dan wanneer de betrokkene niet die ene dag (5 april 2016) zou hebben gewerkt.

Een uitzondering op de hierboven beschreven gang van zaken, is de startersregeling. Die is van toepassing als een werknemer vanaf de aanvang van de referentieperiode ten minste één aangiftetijdvak geen loon heeft ontvangen. In dat geval wordt het aantal dagloondagen vastgesteld op het aantal dagen vanaf de start van de dienstbetrekking tot en met de laatste dag van de referentieperiode. Als voorbeeld, als een referentieperiode van 1 januari tot en met 31 december loopt, de betrokkene in augustus is gestart met werken en van januari tot augustus niet heeft gewerkt en ook geen uitkering heeft ontvangen, dan wordt het aantal dagloondagen vastgesteld op de dagloondagen gelegen in de periode van 1 augustus tot en met 31 december. De betrokkene in de uitspraak van de Rechtbank Gelderland heeft in het eerste aangiftetijdvak van de referentieperiode wel gewerkt en inkomen ontvangen, waardoor de startersregeling niet toepasbaar is.

Vraag 3 en 4

Klopt het dat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) via de startersregeling kan kiezen om maar een deel van het tijdvak mee te nemen voor het berekenen van het verzekerde dagloon?

Wat zijn precies de voorwaarden voor het toepassen van de startersregeling?

Antwoord 3 en 4

Artikel 18 van het Dagloonbesluit bepaalt dat indien een verzekerde in het eerste aangiftetijdvak vanaf de aanvang van de referentieperiode geen inkomen heeft genoten, er een lager aantal dagloondagen wordt vastgesteld. Zie ook het antwoord op vraag 2. De formulering in het Dagloonbesluit laat geen ruimte voor maatwerk bij de toepassing van deze regels. Het betreft een dwingende bepaling om de startersregeling alleen toe te passen, indien aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

Wanneer als voorbeeld wederom een referentieperiode van 1 januari tot en met 31 december wordt genomen, mag er in de maand januari geen inkomen zijn ontvangen. Het gaat dan zowel om inkomen uit arbeid als inkomen uit een werknemersverzekering. Als er in de maand januari inkomen is ontvangen, is de startersregeling niet van toepassing en wordt het aantal dagloondagen vastgesteld op 261. Is in februari gestart met werk, dan wordt het aantal dagloondagen vastgesteld op de dagloondagen gelegen in de periode van 1 februari tot en met 31 december. Is in november gestart met werk, dan wordt het aantal dagloondagen vastgesteld op de dagloondagen gelegen in de periode van 1 november tot en met 31 december.

Vraag 5 en 6

Had het UWV volgens de huidige wet- en regelgeving hier zelf kunnen kiezen voor een andere interpretatie van de wet?

Had het UWV gebruik kunnen maken van enige discretionaire bevoegdheid om hier een andere afweging te maken?

Antwoord 5 en 6

De bepalingen van het Dagloonbesluit zijn dwingendrechtelijk van aard. Dat betekent dat UWV geen ruimte heeft anders dan toepassing van de regels die door de besluitgever zijn vastgesteld. Indien niet aan de voorwaarde van artikel 18 Dagloonbesluit is voldaan, namelijk als er wel enige vorm van inkomen in het eerste aangiftetijdvak is genoten, kan de startersregeling niet worden toegepast. Dit is ook herhaaldelijk in jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep bevestigd.²

Dit laat onverlet dat er sprake kan zijn van strijd met een hogere regeling, strijd met de algemene rechtsbeginselen of strijd met de algemene beginse-

² Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2017:4363 en ECLI:NL:CRVB:2020:956.

len van behoorlijk bestuur, waardoor UWV een bepaling uit het Dagloonbesluit buiten toepassing kan en moet laten. Hier wijst de rechtbank in casu ook op.

In het specifieke geval vindt de rechter dat strikte toepassing van artikel 16 van het Dagloonbesluit – het artikel dat regelt dat in deze situatie de totale inkomsten in de referentieperiode door 261 dagloondagen moet worden gedeeld – dermate onevenredig uitpakt, dat zij geen toepassing mag vinden. Hierbij verwijst de rechtbank naar het in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde evenredigheidsbeginsel. Dat bepaalt dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

Hierbij merk ik op dat de rechtbank in de betrokken uitspraak een oordeel geeft over een uitzonderlijke situatie en niet stelt dat de regel als zodanig wordt aangepast. De hoofdregel in het Dagloonbesluit is dat de bepaling geen ruimte biedt aan het UWV voor een andere invulling. Zo wordt ook recht gedaan aan de positie van de besluitgever.

Vraag 7

Weet u hoeveel mensen last hebben van dergelijke wisselende inkomsten voor een WIA-aanvraag en het toch niet in aanmerking komen voor de startersregeling?

Antwoord 7

Het is niet bekend hoeveel uitkeringsgerechtigden niet in aanmerking komen voor de startersregeling, doordat zij aan het begin van de referentieperiode een enkele dag hebben gewerkt. Als de startersregeling niet wordt toegepast bij de dagloonvaststelling, wordt dat niet apart geregistreerd door UWV. Om in aanmerking te komen, hoeft geen sprake te zijn van wisselende inkomsten. De startersregeling is bedoeld om werknemers die starten of herintreden op de arbeidsmarkt, en daardoor voorafgaand aan hun dienstverband loonloze tijdvakken hebben, tegemoet te komen door deze periodes niet mee te nemen in de dagloonvaststelling. Werknemers met wisselende inkomsten, veroorzaakt door het type dienstverband of door wisseling van werkgever, worden niet aangemerkt als starter of herintreder en komen daarom ook niet in aanmerking voor de startersregeling.

Vraag 8

Is het UWV van plan om in beroep te gaan tegen deze uitspraak?

Antwoord 8

UWV heeft aangegeven niet in beroep te gaan tegen deze uitspraak. De reden daarvoor is gelegen in de specifieke medische situatie van de betrokkene, die ook in de uitspraak wordt aangegeven.

Vraag 9

Kunt u precies uitleggen waarom de rechtbank de uitspraak uitzonderlijk noemt?

Antwoord 9

De uitspraak is uitzonderlijk, omdat van de bevoegdheid om wetgeving buiten toepassing te verklaren niet vaak gebruik wordt gemaakt. De reden daarvoor is dat de rechter expliciete keuzes van de wetgever moet respecteren. In dit specifieke geval heeft de rechtbank gemeend dat daar toch aanleiding voor bestaat en het besluit van UWV vernietigd.

Vraag 10

Heeft de rechtbank hier geoordeeld dat het UWV onjuist heeft gehandeld of dat de wetgeving te strikt uitpakt als naar de geest van de wet wordt gekeken?

Antwoord 10

De rechtbank heeft in deze casus geoordeeld dat UWV in dit specifieke geval, hoewel UWV de regel op juiste wijze heeft toegepast, niet had mogen vasthouden aan de strikte toepassing van de betrokken wetgeving. Het besluit dat op basis van de wetgeving is genomen, had onevenredig nadelige gevolgen voor de betrokkene.

De rechtbank geeft aan tot deze afweging te zijn gekomen vanwege ontwikkelingen in de rechtspraak, de bijzondere omstandigheden van de betrokkene en ontwikkelingen bij UWV. Met dit laatste wordt gewezen op de constatering van UWV dat het WIA-dagloon in bepaalde situaties een knelpunt op kan leveren.

Vraag 11

In hoeveel zaken heeft de Centrale Raad van Beroep eerder geoordeeld dat hier de keuze van de wetgever gevolgd moest worden, en is er niet afgeweken?³

Antwoord 11

Het vraagstuk rondom de (strikte) toepassing van de regelgeving bij de vaststelling van daglonen van werknemersregelingen is de afgelopen decennia regelmatig aan de Centrale Raad van Beroep voorgelegd. Exacte aantallen zijn niet bekend.

Voorbeelden van uitspraken waarin de Centrale Raad de (strikte) toepassing van het Dagloonbesluit heeft gevolgd, zijn onder andere de uitspraken van 17 januari 2018 (ECLI:NL:CRVB:2018:170), van 22 juni 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:2338), van 4 december 2013 (ECLI:NL:CRVB:2013:2736), en van 15 april 2020 (ECLI:NL:CRVB:2020:956). Recentelijk heeft de Centrale Raad deze bestendige lijn eveneens bevestigd in de uitspraak van 7 oktober 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:2482). In deze uitspraken bevestigt de Centrale Raad van Beroep dat het Dagloonbesluit geen ruimte biedt om af te wijken van de voorgeschreven berekeningswijze.

In enkele zaken wordt wel afgeweken van de voorgeschreven berekeningswijze, maar dan is veelal sprake van bijzondere omstandigheden. Als voorbeeld verwijzen wij naar de uitspraak van 23 november 2012 (ECLI:NL:CRVB:2012:BY4335). Door het bestuursorgaan was een fout gemaakt bij de betaling van een WW-uitkering, waardoor het WIA-dagloon geen redelijke afspiegeling meer vormde van het welvaartsniveau van de betrokkene. Ook in de uitspraak van 26 april 2017 (ECLI:NL:CRVB:2017:1476) werd afwijkend beslist door de Centrale Raad van Beroep naar aanleiding van de op dat moment gaande ontwikkelingen in het Dagloonbesluit rondom het WW-dagloon.

Vraag 12

Welke aanpassingen zijn er nodig in de startersregeling of in de vorm van een hardheidsclausule om deze fout in de wet- en regelgeving op te lossen?

Antwoord 12

De rekenregels van het Dagloonbesluit voldoen aan een aantal uitgangspunten. Allereerst dient de uitkomst van de dagloonberekening een representatieve weergave te geven van het inkomen dat in het voorliggende (referte-) jaar is ontvangen. Daarnaast dient het een simpele en heldere manier van berekening te bieden, die duidelijkheid over de uitkomst biedt voor zowel de uitkeringsgerechtigde als de uitvoerder. Door het totaalinkomen in het refertejaar standaard te delen door het totaal aantal dagloondagen in een refertejaar, ontstaat er een uitkomst die, in het algemeen, leidt tot een representatieve weergave van hetgeen in dat jaar is verdiend.

In de Knelpuntenbrief van UWV van juli 2021 heeft UWV aangegeven de afwijkende WIA-dagloonberekening ten opzichte van de WW-dagloonberekening als knelpunt te ervaren, die uitkeringsgerechtigden in sommige gevallen zwaar kan raken in hun individuele inkomenssituatie. Hierbij wordt verwezen naar de situatie van loonloze tijdvakken in de referteperiode, die een dagloonverlagend effect hebben.

Momenteel vinden er met UWV gesprekken plaats over knelpunten in de dagloonsystematiek en over of er bij deze systematiek aanpassingen nodig zijn. De oplossingen voor dergelijke knelpunten dienen begrijpelijk, doelmatig, uitvoerbaar en betaalbaar te zijn. Vanwege het eerdergenoemde doel om een simpele en heldere berekeningswijze vast te stellen, dienen uitzonderin-

³ De Rechtspraak, 9 november 2021, «Rechtbank fluit UWV terug bij vaststellen WIA-uitkering» (<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Gelderland/Nieuws/Paginas/Rechtbank-fluit-UWV-terug-bij-vaststellen-WIA-uitkering.aspx>).

gen op de hoofdregel in principe beperkt te worden. Bij het onderzoek naar oplossingen dienen ook de gevolgen goed in kaart gebracht te worden, zoals de financiële consequenties, zowel voor werkgevers (eigenrisicodragers) als de overheid, en of de aanpassing geen ongewenste effecten heeft op andere groepen van verzekerden.

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 november 2021 heeft de commissie mij verzocht om een brief over de uitkomsten van deze verdiepende gesprekken over de dagloonsystematiek, de mogelijkheden tot vereenvoudiging, en over de implicaties van mogelijke wijzigingen. Deze brief zal binnenkort aan uw Kamer worden toegezonden.

Op dit moment lopen er diverse onderzoeken naar hardheden in socialezekerheidswetgeving. De mogelijkheid van hardheidsclausules in wet- en regelgeving wordt daarin betrokken. De uitkomsten van deze onderzoeken zullen betrokken worden in de afweging of een hardheidsclausule in het Dagloonbesluit wenselijk is. Daarnaast wordt gekeken naar uniformiteit binnen het dagloonsysteem ten opzichte van andere werknemersregelingen, budgettaire gevolgen, beleidsmatige wenselijkheid in verhouding tot het doel van de dagloonvaststelling, de uitvoerbaarheid voor UWV en mogelijk andere gevolgen voor werkgevers, werknemers en de overheid. Samen met UWV en sociale partners worden deze aspecten afgewogen bij het vaststellen van oplossingen voor bestaande problemen in het Dagloonbesluit. De uitkomsten hiervan zullen te zijner tijd met uw Kamer worden gedeeld.