**Bijlage 2 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/WAZO[[1]](#footnote-1) 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 maandelijkse 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.

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-systematiek.

**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 refertejaar heeft genoten uit alle dienstbetrekkingen. *Het arbeidsongeschiktheidsbegrip in deze wetten is immers gericht op de algemene ongeschiktheid voor werk.* Ook tellen alle in het refertejaar 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 referteperiode 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 referteperiode 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.

1. Eveneens waaruit het recht op uitkering op grond van hoofdstuk 3, afdeling 2, paragraaf 1, of artikel 4:2b van de Wazo is ontstaan [↑](#footnote-ref-1)