

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Prinses Irenestraat 6  
2595 BD Den Haag  
2595 BD6

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
www.rijksoverheid.nl

**Onze referentie**  
2022-0000217219

**Bijlage**  
4

Datum 25 november 2022  
Betreft WIA-dagloonvaststelling en loonloze tijdvakken

De WIA-uitkering biedt aan werknemers inkomenszekerheid bij (langdurige) arbeidsongeschiktheid. De hoogte van de WIA-uitkering wordt op een objectieve en zorgvuldige wijze vastgesteld. Desondanks zijn er knelpunten rondom de dagloonsystematiek in de werknemersverzekeringen naar voren gebracht in een Knelpuntenbrief van UWV van 3 juni 2021<sup>1</sup> en in het rapport van Panteia *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*.<sup>2</sup> Daarnaast is in de motie van de leden Gijs van Dijk (PvdA) en Ceder (CU)<sup>3</sup> opgeroepen om een oplossing te vinden specifiek voor WIA-gerechtigden die een lager dagloon krijgen (en daardoor een lagere uitkering) als gevolg van een zogenoemd 'loonloos tijdvak', dat is ontstaan door toekenning van een WW-uitkering in de WIA-referteperiode. Ik zie dat er in bepaalde gevallen hardvochtige effecten kunnen worden ervaren bij de dagloonvaststelling. In lijn met het coalitie-akkoord wordt dan ook onderzocht hoe deze hardheden kunnen worden hervormd met aandacht voor uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en uitlegbaarheid. In het voorjaar van 2022 heb ik u een Kamerbrief<sup>4</sup> gestuurd over deze knelpunten en heb ik aangekondigd om gesprekken met UWV te voeren over oplossingsrichtingen die deze knelpunten (gedeeltelijk) zouden kunnen wegnemen.

In deze brief geef ik u een nadere toelichting over de verschillende oorzaken die tot een loonloos tijdvak kunnen leiden en welke gevolgen dit kan hebben voor de hoogte van het dagloon (en dus voor de hoogte van de uitkering) voor werknemers. Vervolgens bespreek ik de oplossingsrichtingen die – samen met UWV – zijn onderzocht en de voor- en nadelen van deze oplossingsrichtingen. De conclusie is dat alle oplossingsrichtingen voor- en nadelen kennen met uiteenlopende financiële consequenties en uitvoerbaarheid, waarover ik graag verder in gesprek ga over de weging hiervan met uw Kamer en met de sociale partners.

Voordat ik op deze punten in ga, schets ik kort de hoofdregels van de verschillende manieren waarop de daglonen voor de relevante werknemersverzekeringen worden berekend.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021/22, 26448, nr. 652, [punt 3, p. 6](#)

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011/22, [29362, nr. 309](#)

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2021/22, [35830-XV, nr. 10](#)

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2021/22, [34351, nr. 34](#)

### *Inleiding dagloonvaststelling werknemersverzekeringen*

De hoogte van een werknemersuitkering wordt (grotendeels) bepaald door de hoogte van het dagloon. Het dagloon wordt geacht een representatieve weergave te geven van hetgeen de werknemer aan loon heeft verdiend in het jaar voorafgaande aan de verzekerde gebeurtenis (werkloos, ziekte of arbeidsongeschiktheid). 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 (referteperiode) is gewerkt, wordt gedeeld door 261 dagloondagen. Dit wordt ook wel het historisch dagloon genoemd: het gedurende een jaar gemiddeld per dag verdiende loon. Hiermee wordt aangesloten bij het uitgangspunt in deze wetten dat de uitkering als vervanging moet dienen van het genoten loon van vóór het intreden van het verzekerde risico. Voor de berekening van het ZW-dagloon wordt ook uitgegaan van een referteperiode van een jaar gedeeld door 261 dagloondagen, met de afwijking dat alleen wordt uitgegaan van het genoten loon uit de dienstbetrekking waaruit de werknemer ziek is geworden. Indien die dienstbetrekking is aangevangen na aanvang van de referteperiode (dus korter heeft geduurd dan een jaar) wordt alleen uitgegaan van het aantal dagloondagen gedurende dat dienstverband. Hiermee sluit de omvang van het recht aan bij de omvang van de dienstbetrekking waarin de eerste ziektedag zich voordoet. Dit heeft tot gevolg dat als bij meerdere werkgevers is gewerkt in de referteperiode (het jaar voordat iemand ziek wordt), het loon van de andere werkgevers niet meetelt voor de berekening van het ZW-dagloon. In het geval een werknemer een WW-uitkering ontvangt en tijdens de looptijd daarvan ziek wordt, dan wordt voor het ZW-dagloon uitgegaan van het WW-dagloon.

#### **Datum**

25 november 2022

#### **Onze referentie**

2022-0000217219

### *Loonloos tijdvak*

Wanneer iemand in een aangiftetijdvak (periode van een maand of vier weken) geen loon heeft ontvangen, is er sprake van een loonloos tijdvak. In het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen (Dagloonbesluit) is geregeld dat voor de WIA, WW en de ZW in het geval dat als er geen of minder loon is genoten tijdens een dienstbetrekking als gevolg van ziekte, overeengekomen verlof of werkstaking, er kan worden uitgegaan van een ander loonaangiftetijdvak.

Daarnaast is in het Dagloonbesluit specifiek voor de WW en ZW geregeld dat dagloondagen van loonloze tijdvakken voor de berekening van het WW- en ZW-dagloon niet meetellen. Voor de berekening van het WIA-dagloon hebben loonloze tijdvakken die in de referteperiode vallen – wanneer deze niet door ziekte, overeengekomen verlof of werkstaking komen – wel een dagloonverlagend effect. Voor de berekening van het WIA-dagloon wordt het totaal ontvangen loon tijdens de referteperiode nog steeds gedeeld door het totale aantal dagloondagen van 261, terwijl door de loonloze tijdvakken er minder inkomen is genoten gedurende die periode. Als hierna in deze brief over een loonloos tijdvak voor het WIA-dagloon wordt gesproken, wordt een loonloos tijdvak bedoeld, ontstaan door een andere oorzaak dan ziekte, overeengekomen verlof of werkstaking.

Er bestaat wel een specifieke ‘starters/herintredersregeling’ voor de berekening van het WIA-dagloon. Voor deze ‘starters/herintredersregeling’ is vereist dat een werknemer in het eerste aangiftetijdvak van de referteperiode geen inkomen heeft genoten. Alleen in dat geval wordt uitgegaan van het aantal dagloondagen vanaf de aanvang van de dienstbetrekking tot en met het einde van de referteperiode. Op deze wijze wordt voor deze specifieke doelgroep een representatiever dagloon vastgesteld.

Als een loonloos tijdvak zich voordoet na het eerste aangiftetijdvak van de WIA-referteperiode waarin loon is genoten, dan is de starters/herintredersregeling niet van toepassing en treedt het eerder beschreven dagloonverlagende effect op.

**Datum**  
25 november 2022  
**Onze referentie**  
2022-0000217219

Werkgevers zijn verplicht de inkomsten uit arbeid (SV-loon) door te geven aan de Belastingdienst via de loonaangifte waarna deze gegevens in de polisadministratie terecht komen. Diverse overheidsinstanties gebruiken de informatie uit de polisadministratie voor de uitvoering van diverse wetten en regelingen. De hoofdregel is dat de gegevens uit de polisadministratie leidend zijn voor het berekenen van het dagloon door het UWV. Wanneer er in een loonaangiftetijdvak geen loon is genoten (bijvoorbeeld omdat er geen sprake is van een dienstverband of uitkeringsrelatie), staan er over de betreffende periode geen gegevens in de polisadministratie.

#### *Oorzaken van loonloze tijdvakken*

Loonloze tijdvakken kunnen door verschillende oorzaken ontstaan. Een van de oorzaken is, zoals ook in de motie Gijs van Dijk/Ceder staat beschreven, gelegen in de omstandigheid – kort samengevat – wanneer er een WW-uitkering in de WIA-referteperiode is toegekend. De WW-uitkering wordt namelijk met een maand ‘vertraging’ uitbetaald. Dit doet zich met name voor wanneer de werknemer voorafgaand aan het intreden van de werkloosheid bij een werkgever werkte die de ‘loon in-systematiek’ toepaste. Dit betekent dat de werkgever het loon aangeeft in de aangifte over het tijdvak waarin het loon genoten is. Op grond van artikel 33 WW wordt de WW-uitkering door UWV betaald na afloop van de kalendermaand, nadat bekend is of de WW-gerechtigde inkomsten heeft genoten en hoe hoog deze zijn. Door opeenvolging van verschillende betaalmomenten, ontstaat er een maand (aangiftetijdvak) zonder inkomen, een loonloos tijdvak.

Een andere reden voor een loonloos tijdvak kan zijn dat een werknemer van baan wisselt en van een werkgever die de ‘loon in-systematiek’ toepast, overgaat naar een werkgever die het loon pas achteraf uitbetaalt. Door de verandering van het betalingsmoment van het loon, doet zich een loonloze periode voor, terwijl de werknemer wel in die periode heeft gewerkt.

Hiernaast zijn oorzaken waardoor loonloze tijdvakken kunnen ontstaan te vinden in individuele keuzes die werknemers maken. Zo kan een werknemer er bijvoorbeeld voor kiezen om zelf ontslag te nemen en om diverse redenen (zoals een sabbatical) niet direct aansluitend met een nieuw dienstverband te starten. De periodes zonder inkomsten uit loondienst, zijn loonloze tijdvakken. Ook kan een werknemer ontslag nemen om als zelfstandige aan de slag te gaan, maar bijvoorbeeld kort daarna toch weer in loondienst te treden. De periode dat diegene als zelfstandige heeft gewerkt is dan een periode waarin geen SV-loon (loon waarover premies worden afgedragen) is genoten en wordt als ‘loonloos’ aangemerkt. Ten slotte kunnen loonloze tijdvakken ook veroorzaakt worden door flexibele contracten (zoals een nul-urencontract of oproepcontract) of doordat werknemers langere perioden onrechtmatig verzuimen, waardoor de verplichting voor de werkgever om loon te betalen niet geldt. Of een werknemer kan langere tijd in detentie zitten, waardoor in een loonaangiftetijdvak geen inkomen (loon of uitkering) wordt genoten.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de reden voor het ontstaan van een loonloos tijdvak zoals in de twee voorafgaande alinea's beschreven, niet uit de polisadministratie is te achterhalen omdat er voor de uitvoerder over deze periode geen informatie beschikbaar is. Dat beperkt de mogelijkheden om bij oplossingsrichtingen een verschil in behandeling van loonloze tijdvakken aan te brengen op basis van de oorzaak van het loonloze tijdvak.

**Datum**  
25 november 2022  
**Onze referentie**  
2022-0000217219

Doordat loonloze tijdvakken zich op verschillende momenten in de WIA-referteperiode kunnen voordoen, kan het effect op de WIA-dagloonvaststelling verschillen. Wanneer het loonloze aangiftetijdvak zich aan het begin van de WIA-referteperiode voordoet, voldoet de werknemer aan de criteria voor de 'starters/herintredersbepaling', waardoor een hoger dagloon kan worden toegekend omdat de dagloondagen tot aan de aanvang van de dienstbetrekking niet meetellen. In het geval dat de loonloze periode zich elders in de WIA-referteperiode voordoet treedt het beschreven verlagende effect wel op. Bij de WW/ZW-dagloonvaststelling treedt dit verlagende effect niet op omdat daar loonloze aangiftetijdvak niet meetellen.

#### *Motie leden Gijs van Dijk (PvdA) en Ceder (CU)<sup>5</sup> en andere signalen*

Met name het loonloze tijdvak dat veroorzaakt wordt door de toekenning van een WW-uitkering tijdens de WIA-referteperiode, wordt ervaren als een hardheid. De motie roept op om voor de groep werknemers die hierdoor een laag dagloon hebben, een oplossing te zoeken om dit nadelige gevolg ongedaan te maken en daarbij ook te kijken naar uitkeringsgerechtigden die hier in het verleden mee te maken hebben gehad.

Daarnaast zijn er de afgelopen periode signalen via de rechtspraak naar voren gekomen over ervaren hardheden rondom de hoogte van het WIA-dagloon<sup>6</sup>. Het gaat om situaties waarbij een werknemer bij aanvang en aan het einde van de referteperiode heeft gewerkt, maar een tussenliggende periode niet. De eerder beschreven 'starters/herintredersbepaling' geldt daardoor niet en er is in een dergelijke situatie dus een fors verlagend effect op het WIA-dagloon.

Tenslotte heeft Panteia in haar rapport *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*<sup>7</sup>, de verschillen tussen de WW-, ZW- en WIA-dagloonvaststelling ook expliciet genoemd als ervaren hardheid. Ook UWV heeft in haar Knelpuntenbrief van 3 juni 2021<sup>8</sup> het verschil in behandeling van loonloze tijdvakken in de verschillende dagloonvaststellingen als hardheid beschreven.

#### *Onderzochte oplossingsrichtingen*

Zoals toegezegd zijn oplossingsrichtingen onderzocht op uitvoerbaarheid, juridische mogelijkheid en financiële effecten. Hieronder zal ik kort een aantal oplossingsrichtingen benoemen met daarbij de belangrijkste voor- en nadelen.

Uit het onderzoek zijn twee oplossingsrichtingen naar voren gekomen: oplossingen om de regelgeving voor WW/ZW en WIA te harmoniseren en oplossingen alleen voor een specifieke groep (genoemd in de motie Gijs van Dijk/Ceder).

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35830-XV, nr. 10

<sup>6</sup> ECLI:NL:RBGEL:2021:5972, rechtbank Gelderland 9 augustus 2021

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011/22, 29362, nr. 309

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2021/22, 26448, nr. 652, punt 3, p. 6

Binnen de harmonisatie van de dagloonregelgeving zijn twee varianten denkbaar:

- 1) De WIA-dagloonberekening kan worden aangepast overeenkomstig de regels die gelden voor het WW- en ZW-dagloon voor de loonloze tijdvakken. Dit betekent dat – net zoals bij de WW- en ZW-dagloonvaststelling – loonloze tijdvakken voor de berekening van het WIA-dagloon niet meetellen. Dit heeft een dagloonverhogend effect voor de WIA-gerechtigde. Voordeel is harmonisatie omdat de verschillen tussen de dagloonvaststelling van de hiervoor genoemde wetten wordt verminderd. Hierdoor wordt onder andere de ervaren problematiek in de motie Gijs van Dijk/Ceder opgelost. Deze maatregel wordt als uitvoerbaar ingeschat, omdat zij gelijk is aan de al bestaande WW- en ZW-werkwijze. Deze oplossingsrichting is generiek. Het gevolg hiervan is dat ook loonloze tijdvakken voor de WIA gecompenseerd worden die in de keuzesfeer van de werknemer zelf liggen en de oorspronkelijk gemaakte beleidskeuzes om deze groep uit te zonderen wordt losgelaten. Ook wordt er een extra uitzondering toegevoegd aan de basisregel die geldt voor het WIA-dagloon (loon in een jaar/261 dagloondagen). Voor deze variant is, ten opzichte van de huidige regeling, jaarlijks structureel ruim € 200 miljoen aan extra middelen nodig.
- 2) Een tweede manier om te harmoniseren is om de WW- en ZW-dagloonregels te wijzigen in de regels die nu gelden voor de berekening van het WIA-dagloon. Dit zou betekenen dat het genoten loon tijdens de referentieperiode standaard door 261 dagloondagen wordt gedeeld, ongeacht of er loonloze tijdvakken in de referentieperiode zijn (voor het ZW-dagloon blijft uitgangspunt het loon genoten uit de laatste dienstbetrekking). De starters/herintredersregeling voor het WIA-dagloon is dan ook van toepassing bij de berekening van het WW- en ZW-dagloon. Met deze variant van harmonisatie wordt het moeilijk uitlegbare verschil tussen de hoogte van (met name) het WW- en WIA-dagloon wellicht weggenomen, maar een belangrijk nadeel hiervan is dat een dagloonverlagend effect optreedt voor de nieuwe instroom van WW- en ZW-uitkeringsgerechtigden. Dit kan voor werknemers als een nieuwe hardheid in de regelgeving gezien worden en biedt geen oplossing voor de in de motie Gijs van Dijk/Ceder genoemde groep werknemers. Uitvoeringstechnisch wordt deze maatregel mogelijk geacht, aangezien zij nu in de WIA-werkwijze vastgelegd is en hierdoor ook voor de WW en ZW kan worden toegepast. Deze maatregel zou naar verwachting een kostenverlagend effect hebben van structureel circa € 50 miljoen per jaar.

Binnen de oplossingsrichting die alleen uitkeringsgerechtigden raken die te maken hebben met een WW-toekenning in de WIA-referentieperiode – zoals genoemd in de motie Gijs van Dijk/Ceder – zijn drie varianten onderzocht.

- 3) Allereerst is onderzocht of specifiek die loonloze tijdvakken, die zijn ontstaan door toekenning van een WW-uitkering in de WIA-referentieperiode, zouden kunnen worden uitgesloten bij de WIA-dagloonvaststelling. Aansluiting zou kunnen worden gezocht bij de bestaande werkwijze in de WW- en ZW-dagloonvaststelling, waarbij de dagloondagen van een loonloos tijdvak in mindering worden gebracht op de standaard 261 dagloondagen.
- 4) Een tweede mogelijkheid is het overnemen van het WW-dagloon naar de daaropvolgende WIA-uitkering. Op die manier heeft een uitkeringsgerechtigde die van WW, via ZW, de WIA instroomt gedurende

**Datum**

25 november 2022

**Onze referentie**

2022-0000217219

alle uitkeringen hetzelfde dagloon en daarmee geen afwijkingen in de hoogte van de uitkeringen.

- 5) De derde variant die nader bekeken is, is de mogelijkheid om de 'vervangend tijdvak-bepaling', die nu van toepassing is bij ziekte, overeengekomen verlof of staking in de referteperiode, toe te passen. Het loonloze tijdvak in de WIA-referteperiode dat is veroorzaakt door de WW-toekenning, kan dan worden 'gevuld' met het inkomen uit WW-uitkering in de daaropvolgende maand. Hierdoor wordt het dagloonverlagende effect weggenomen.

**Datum**  
25 november 2022  
**Onze referentie**  
2022-0000217219

Voor deze drie varianten geldt dat voor werknemers die van WW-uitkering door ziekte uiteindelijk naar WIA-uitkering doorstromen, het verschil in de hoogte tussen de WW/ZW-uitkering en de latere WIA-uitkering – dat wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van een loonloos tijdvak – wordt opgeheven. Dit heeft een positief effect op de uitlegbaarheid en begrijpelijkheid van de systematiek voor deze specifieke groep. Het nadeel hiervan is dat de ervaren problemen door loonloze tijdvakken als gevolg van andere redenen blijven bestaan. Een ander nadeel is dat – door een oplossing te kiezen die een specifiek deel van de uitkeringsgerechtigden raakt – er een onderscheid ontstaat tussen de hoogte van het WIA-dagloon van verschillende groepen uitkeringsgerechtigden. Een dergelijk onderscheid is in bepaalde gevallen onuitlegbaar en zou daardoor op juridische bezwaren kunnen stuiten. Daarnaast zijn deze drie genoemde varianten, doordat zij zich op een specifieke doelgroep richten, uitvoeringstechnisch ingewikkeld. Ook bedragen de kosten van deze oplossingsrichtingen structureel ruim €100 miljoen per jaar.

De hiervoor besproken oplossingsrichtingen zijn erop gericht dat loonloze tijdvakken (al dan niet als gevolg van een WW-uitkering tijdens de referteperiode) niet langer een verlagend effect hebben voor het WIA-dagloon. Werknemers die halverwege de maand werkloos of gedeeltelijk werkloos worden, ontvangen in die maand (deels) loon, waardoor geen sprake is van een loonloos tijdvak. Evenals bij de huidige dagloonregels voor de WW- en ZW-uitkering telt een tijdvak waarin loon is genoten mee voor de dagloonberekening.

Ten slotte is de mogelijkheid van een hardheidsclausule besproken. Momenteel 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 heeft onderzoek door Panteia plaatsgevonden en verwijs ik naar de Kamerbrief van 18 november 2022.<sup>9</sup> Hierin bent u geïnformeerd over de visie op hardheidsclausules. Bij de overweging om een hardheidsclausule in nieuwe of bestaande socialezekerheidswetgeving op te nemen dient onder andere beoordeeld te worden of de gevolgen van een specifieke maatregel voorzienbaar zijn. Indien dat het geval is voor een bepaalde groep dan ligt een algemene regeling voor deze groep voor de hand, in plaats van een hardheidsclausule. In het geval van een loonloos tijdvak tijdens de WIA-referteperiode als gevolg van een WW-recht, is een duidelijke groep werknemers aan te wijzen waarbij een nadelig effect optreedt. Dit effect kan worden weggenomen door een algemene regeling, zoals de hiervoor beschreven oplossingsrichtingen. Een hardheidsclausule zie ik hier dan ook niet als een passende oplossing.

---

<sup>9</sup> Kamerbrief over acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels  
Kamerstukken TK 2021/22, [35510, nr. 102](#)

### *Vervolgstappen*

In deze brief heb ik geschetst welke oplossingsrichtingen er mogelijk zijn. Zoals eveneens geschetst hebben alle oplossingsrichtingen voor- en nadelen en financiële consequenties, die moeten worden voorzien van dekking voordat ertoe kan worden besloten. Om tot een passende oplossing te komen moet dit alles zorgvuldig worden afgewogen, waarbij er oog is voor de uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en uitlegbaarheid. Nog meer uitzonderingen maken op hoofdregels in het Dagloonbesluit kan juist tot complexiteit in plaats van vereenvoudiging leiden.

Ik voer graag het gesprek met uw Kamer over een passende oplossing voor het in deze brief beschreven vraagstuk over de daglonen. Met de sociale partners ben ik hierover ook in gesprek – mede in het kader van de bredere aanpak van de hardheden in de WIA – die ik in de Kamerbrief van 26 augustus 2022 heb aangekondigd. Samen hoop ik tot een passende oplossing te komen voor de ervaren hardheden.

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip

**Datum**

25 november 2022

**Onze referentie**

2022-0000217219