



Conversiebeleid Wwz getoetst



S.J. Hernandez

UWV Eindhoven
Tilburg, mei 2016

*Onderzoek naar de rechtmatigheid van het conversiebeleid en de werkwijze voor
conversie van WW-rechten ter uitvoering van de Wwz en het Besluit conversie WW*

Conversiebeleid Wwz getoetst¹

Onderzoek naar de rechtmatigheid van het conversiebeleid en de werkwijze voor conversie van WW-rechten ter uitvoering van de Wwz en het Besluit conversie WW

Auteur:	Saskia Hernandez
Studentnummer:	2067356
Opdrachtgever:	UWV Eindhoven Divisie Uitkeren WW
Afstudeerperiode:	februari 2016 – juni 2016
Opleiding:	hbo-rechten
Onderwijsorganisatie:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys Tilburg
Afstudeermentor:	mevr. S. van Dam
Eerste afstudeerdocent:	dhr. mr. A. van Dooren
Tweede afstudeerdocent:	mr. S. Gruyters-de Greef
Plaats en datum:	30 mei 2016

¹ Bronvermelding afbeeldingen voorpagina:

www.jobbootcamp.nl (zoek op: Wet werk en zekerheid).

www.uwv.nl (zoek op: persberichten, Doorstroom van WW naar bijstand vooral een grootstedelijk probleem).

www.hallosneek.nl (zoek op: meer mensen afhankelijk van uitkering in Friesland).

www.birdbuzz.nl (zoek op: Wet werk en zekerheid: wat veranderd er per 1 juli 2014?).

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek, het sluitstuk van mijn opleiding aan de Juridische Hogeschool. In goed overleg met mijn afstudeermentor zijn we tot mijn onderzoeksopdracht gekomen. Zoals mijn mentor het formuleerde: *“conversie is al tijden een ‘hot item’ binnen het UWV Eindhoven.”* Wat me vooral aansprak aan het onderwerp was de ‘spontane’ wijziging van uitkeringen en rechten en plichten voor uitkeringsgerechtigden.

Het onderzoek was een echte uitdaging voor mij. Al gauw werd duidelijk dat ik met dit onderwerp veel formules zou moeten doorgronden, wat voor mij erg lastig kan zijn. Ik loop namelijk al snel vast als ik rekenformules zie. Met de hulp van mijn mentor is het toch gelukt om ze te begrijpen en zelfs in mijn eigen woorden uit te leggen in de bijlagen. Met veel enthousiasme begon ik aan het verzamelen van informatie voor mijn onderzoek. Al snel werd duidelijk dat er in de vakliteratuur relatief weinig te vinden is over overgangrecht in het socialezekerheidsrecht en ik besepte dat ik de eerste ben die iets schrijft over het conversiebeleid. Dit maakte me enigszins onzeker, maar toen mijn onderzoeksplan definitief werd goedgekeurd, ben ik vol goede moed aan de slag gegaan. Uiteindelijk ben ik heel tevreden over het eindresultaat.

De afgelopen periode heb ik de dagelijkse praktijk van een bijzonder team van uitkeringsdeskundigen mogen ervaren. Ik wil de collega's uit team 300 bedanken voor hun gastvrijheid en steun tijdens mijn afstudeerstage. Daarbij wil ik een aantal collega's persoonlijk bedanken voor hun bijdrage aan mijn onderzoek. Melissa Hoppers, bedankt voor het beantwoorden van al mijn vragen en je geduld tijdens mijn observatieonderzoek en het uitgebreide interview. Meta Hermans, bedankt voor het verstrekken van de nodige informatie met betrekking tot bezwaar en beroep en Arjan Kruik, bedankt voor alle informatie over de werkwijze van de brievenboekcommissie.

In het bijzonder wil ik mijn afstudeermentor Soshanna van Dam bedanken voor haar begeleiding, geduldige uitleg, tips en feedback. Ik heb zelfstandig aan mijn onderzoek kunnen werken, maar kon altijd bij haar terecht voor uitleg en feedback. Ook wil ik mijn afstudeerdocent Ad van Dooren bedanken voor het vertrouwen in mijn werk en zijn begeleiding. Ten slotte bedank ik mijn tweede afstudeerdocente Susanne Gruyters-de Greef voor de feedback op mijn onderzoeksplan.

Saskia Hernandez

Tilburg, mei 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
Lijst van afkortingen en begrippen	7
1 Inleiding	8
1.1 Opdrachtgever	8
1.2 Probleembeschrijving	8
1.3 Doelstelling	9
1.4 Centrale onderzoeksvraag.....	9
1.5 Onderzoeksstrategie.....	9
1.6 Verantwoording bronnen en methoden	10
1.7 Leeswijzer.....	10
2 Juridisch kader	11
2.1 Wettelijke taak UWV	11
2.2 Ontwikkelingen WW.....	11
2.2.1 Systematiek WW.....	12
2.2.2 Wijzigingen ontstaan recht op uitkering	12
2.2.3 Wijzigingen geldend maken recht op uitkering	13
2.2.4 Wijzigingen betaling van de uitkering.....	14
2.2.5 De hoogte van de uitkering	14
2.2.6 Van urenverrekening naar inkomstenverrekening	14
2.3 Memorie van toelichting Wwz	15
2.3.1 Memorie van toelichting Wwz over conversie WW-rechten	15
2.4 Juridische grondslag conversie WW-rechten	16
2.5 Besluit conversie WW	16
2.5.1 Betekenis hardheidsclausule	19
2.6 Aanvullende regelgeving vaststellen WW-rechten	19
2.6.1 Dagloonbesluit	19
2.6.2 Gelijkstellingsregeling arbeidsuren	21
2.6.3 Regeling aanwijzing van volledige kalendermaanden en werkdagen in de WW ...	21
2.7 De uitbetaling van meerdere uitkeringen	21
2.8 Onvoorziene effecten.....	22
2.9 Juridische eisen en rechtsbeginselen.....	23
2.9.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	23
2.10 Recht op eigendomsbescherming in het socialezekerheidsrecht.....	26

3 De uitvoering van het conversiebeleid	28
3.1 Conversiebeleid	28
3.1.1 Samenloop oude en nieuwe rechten	28
3.1.2 Herleving eerder beëindigd rechten	28
3.1.3 Beëindiging geconverteerd recht	29
3.1.4 Verlengen maximumduur oudste recht	29
3.1.5 Formule besluit conversie WW	29
3.1.6 Geen verhoging dagloon en opeenvolgend verlies	29
3.1.7 Hardheidsclausule	30
3.1.8 Maximering van daglonen en volgorde dagloonvaststelling	30
3.1.9 Dagloongarantieregeling na conversie	30
3.1.10 Bijzonderheden met betrekking tot dagloongarantie	31
3.1.11 Nieuw WW-recht ontstaat niet	31
3.2 De uitvoering van het beleid in de praktijk	31
3.2.1 Ambtshalve beoordeling en toekenning nieuw WW-recht	31
3.2.2 Conversie na aanvraag klant	32
3.2.3 Voorbereiding van het besluit	32
3.2.4 Horen uitkeringsgerechtigde	32
3.2.5 Beoordelen en vaststellen nieuw WW-recht	32
3.2.6 Converteren oud WW-recht	33
3.2.7 Uitbetaling WW-rechten na conversie	33
3.2.8 Informeren van uitkeringsgerechtigde	33
3.3 Knelpunten motivering van het besluit	33
3.4 Onvoorziene effecten	36
3.4.1 Gevolgen huidige Dagloonbesluit	36
3.4.2 Werknemers die geen aanspraak kunnen maken op het garantiedagloon	36
3.5 Informatie op de website	37
3.6 Bezwaar en beroep	37
3.6.1 Elektronisch Archief Elektronische Dossiers	37
3.6.2 Meest voorkomende bezwaren	37
4 Conversiebeleid en werkwijze getoetst	39
4.1 Conversiebeleid	39
4.2 Uitvoering Besluit conversie WW	40
4.3 Vaststellen van het dagloon	40
4.4 De algemene beginselen van behoorlijk bestuur	41
4.4.1 Zorgvuldigheidsbeginsel	41

4.4.2 Motiveringsbeginsel	42
4.4.3 Gelijkheidsbeginsel	43
4.4.4 Vertrouwensbeginsel	43
4.5 Recht op eigendomsbescherming in het socialezekerheidsrecht.....	43
4.6 Deelconclusie	44
5 Conclusies	45
5.1 De rechtmatigheid van het conversiebeleid van het UWV.....	45
5.2 De rechtmatigheid van de werkwijze bij conversie	45
5.3 De algemene beginselen van behoorlijk bestuur	46
5.4 Knelpunten beschikkingen.....	47
5.5 Nadelige gevolgen conversie en gewijzigde Dagloonbesluit.....	47
5.6 Recht op eigendomsbescherming in het socialezekerheidsrecht.....	47
6 Aanbevelingen.....	48
 Evaluatie.....	 49
Bronnenlijst	50

Samenvatting

Dit onderzoek is verricht voor de divisie Uitkeren van het UWV Eindhoven. De divisie Uitkeren is onder anderen verantwoordelijk voor het beoordelen, toekennen en uitbetalen van WW-uitkeringen. De Wwz die op 1 juli 2015 in werking is getreden, heeft enkele wijzigingen aangebracht in de Werkloosheidswet. In artikel 130aa lid 1 WW is geregeld op welk moment oude WW-rechten (ontstaan voor 1 juli 2015) moeten worden omgezet in een recht op uitkering op grond van de Wwz. De Minister van SZW heeft de uitvoering van dit overgangsrecht nader uitgewerkt in het Besluit conversie WW. Het UWV Eindhoven vraagt zich af of het juridisch is toegestaan om zonder aanvraag en toestemming van de klant uitkeringen te wijzigen, waarbij automatisch alle nieuwe rechten en plichten op grond van de Wwz voor de klant gaan gelden. Het doel van dit onderzoek is om duidelijkheid te geven over de rechtmatigheid van het conversiebeleid. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: *“Welke conclusies volgen uit een toetsing van het conversiebeleid en de daarop gebaseerde werkwijze, waarmee uitvoering wordt gegeven aan het Besluit conversie WW, aan het juridisch kader en de relevante rechtsregels en rechtsbeginselen?”*.

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag is eerst het juridisch kader uiteengezet. Hiervoor is een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek verricht. De wijzigingen in de WW en het Besluit conversie WW zijn uitvoerig geanalyseerd. Daarbij zijn ook memories van toelichting en overige relevante regelgeving bestudeerd. Ook is onderzocht in hoeverre de wetgever rekening heeft gehouden met eventuele onvoorziene effecten van het overgangsrecht. Vervolgens is een uiteenzetting gegeven over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en wordt uitleg gegeven aan de betekenis van het recht op eigendomsbescherming in het sociaalezekerheidsrecht.

Daarna is een praktijkonderzoek verricht. Het conversiebeleid is met behulp van de meest recente versie van het handboek kort beschreven. Om een volledig beeld te krijgen van de praktijk is vervolgens een observatieonderzoek uitgevoerd en heeft er een interview plaatsgevonden met een ervaren uitkeringsdeskundige. De resultaten van het praktijkonderzoek zijn vervolgens getoetst aan het juridisch kader.

Geconcludeerd kan worden dat het UWV op een correcte wijze invulling heeft gegeven aan het Besluit conversie WW. Het beleid is conform het doel van het conversiebesluit om oude rechten zo veel mogelijk te eerbiedigen en is daarbij in lijn met het uitgangspunt dat omzetting geen gevolgen heeft voor de (resterende) uitkeringsduur. Ook wordt met het beleid voldaan aan de overige van toepassing zijnde regelgeving. De werkwijze van de uitkeringsdeskundigen voldoet ook aan het juridisch kader. De ambtshalve toekenning van nieuwe WW-rechten is rechtmatig, omdat WW-rechten volgens de Werkloosheidswet van rechtswege ontstaan. Onderdeel van dit onderzoek is toetsing van de beschikkingen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Gebleken is dat de beschikkingen die bij conversie gebruikt worden, niet voldoen aan de eisen van het motiveringsbeginsel. Uit het interview zijn ook verschillende knelpunten in de beschikkingen naar voren gekomen. Hierover zijn aanbevelingen gedaan. Ook is gebleken dat het overgangsrecht nadelige gevolgen kan hebben voor bepaalde uitkeringsgerechtigden. Daarnaast heeft de Minister van SZW erkend dat het huidige Dagloonbesluit een onterecht dagloon verlagend effect heeft voor bepaalde groepen werknemers. De reparatie van het Dagloonbesluit zal echter pas op 1 januari 2017 in werking treden. Ten slotte is geconcludeerd dat het conversiebeleid niet in strijd is met het recht op eigendomsbescherming als bedoeld in artikel 1 EP EVRM.

Lijst van afkortingen en begrippen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Ar	Aanwijzingen voor de regelgeving
Awb	Algemene wet bestuursrecht
db	dienstbetrekking
EWD	Eerste werkloosheidsdag
EVRM	Europees Verdrag voor de rechten van de Mens
EP EVRM	Eerste Protocol bij het EVRM
GAA	Gemiddeld aantal arbeidsuren
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
WW	Werkloosheidswet
Wwz	Wet werk en zekerheid
VU	Verdisconteerde arbeidsuren

Begrippen

Conversie	Omzetting van een oud WW-recht naar een WW-recht op grond van de Wwz
Conversiebeleid	Beleid van de Minister van SZW en het UWV omtrent de uitvoering van conversie van WW-rechten
Conversiebesluit	Besluit conversie WW van de Minister van SZW
EWD	Eerste werkloosheidsdag: de eerste dag in de kalendermaand waarin een relevant arbeidsurenverlies is ingetreden
Oud WW-recht	WW-recht ontstaan vóór 1 juli 2015 (inwerkingtreding Wwz)
Nieuw WW-recht	WW-recht ontstaan na 1 juli 2015 (inwerkingtreding Wwz)

1 Inleiding

1.1 Opdrachtgever

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is verantwoordelijk voor de uitvoering van werknemersverzekeringen. Dit houdt in dat het UWV de premies voor werknemersverzekeringen int en met de betaalde premies uitkeringen betaalt aan werknemers die daar recht op hebben. Het UWV biedt daarnaast arbeidsmarkt- en gegevensdiensten. Deze aanvullende diensten voert het UWV uit als zelfstandig bestuursorgaan in opdracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).² Het UWV in Eindhoven bestaat uit de volgende divisies: WERKbedrijf, Uitkeren, Handhaving en Bezwaar en Beroep. Daarnaast heeft elke locatie ondersteunende divisies die de uitvoering van werknemersverzekeringen mogelijk maken. Dit zijn de divisies 'Gegevensdiensten' en 'Klant en Service'. Divisie gegevensdiensten verzamelt en beheert gegevens over lonen, uitkeringen en dienstverbanden in de zogenaamde Polisadministratie. Deze gegevens worden geraadpleegd door de medewerkers Uitkeren bij het beoordelen en toekennen van uitkeringsrechten en het berekenen van de hoogte en duur van de uitkeringen. De divisie Klant en Service verzorgt alle communicatie met klanten via telefoon, internet, brieven, formulieren en brochures.³

Dit onderzoek wordt verricht in opdracht van het UWV Eindhoven, meer specifiek ten behoeve van de divisie Uitkeren. De divisie Uitkeren is verantwoordelijk voor het beoordelen, toekennen en uitbetalen van uitkeringen. Daarnaast is Uitkeren belast met het invorderen van boetes, rentevorderingen, onterecht uitbetaalde uitkeringen, beslag op derden en verhaal bij faillissementen.⁴ Sinds de inwerkingtreding van de Wet werk en Zekerheid is een team van uitkeringsdeskundigen samengesteld die verantwoordelijk is voor de conversie van WW-rechten. De medewerkers uit dit team zijn geselecteerd vanwege hun deskundigheid in zowel de oude als de nieuwe Werkloosheidswet. Dit in verband met de complexiteit van het overgangsrecht.

1.2 Probleembeschrijving

Op 1 juli 2015 is de Wet werk en zekerheid (Wwz) in werking getreden. Deze wet heeft onder andere enkele wijzigingen aangebracht in de Werkloosheidswet (WW). Dit onderzoek richt zich op artikel 130aa lid 1 van de WW. Daarin is geregeld op welk moment oude WW-rechten (rechten ontstaan voor 1 juli 2015) moeten worden omgezet in een recht op uitkering op grond van de Wwz. Om de overgang naar de nieuwe Werkloosheidswet uitvoerbaar te maken voor het UWV, heeft de Minister van SZW het Besluit conversie WW opgesteld. Dit besluit regelt de wijze waarop het dagloon van 'oude' uitkeringsrechten moet worden omgezet naar een dagloon op grond van de Wwz. Volgens de nota van toelichting is het doel van dit besluit om bestaande oude WW-rechten zoveel mogelijk te eerbiedigen bij de omzetting naar de Wwz.⁵ Het UWV heeft op basis van het Besluit conversie WW beleid uitgeschreven om de overgang naar de nieuwe WW werkbaar te maken (hierna: conversiebeleid). Er is onder andere een handboek geschreven waarin de werkwijze wordt beschreven.

Conversie kan ontstaan vanuit drie mogelijkheden. Twee spontane ontstaansmogelijkheden en een mogelijkheid welke ontstaat na een actie van de klant (aanvraag- of

² www.uwv.nl (zoek op *Over UWV, Wat is UWV?*)

³ www.uwv.nl (zoek op *Over UWV, Organisatie, Bedrijfsonderdelen*)

⁴ www.uwv.nl (zoek op *Over UWV, Organisatie, Bedrijfsonderdelen*)

⁵ Besluit conversie WW van 11 december 2014, Stb. 2014, 526 (zie nota van toelichting).

wijzigingsformulier). Dit onderzoek zal zich richten op de spontane ontstaansmogelijkheden, waarbij zonder aanvraag van de klant nieuwe WW-rechten worden beoordeeld en toegekend. Aanleiding voor dit onderzoek zijn de ervaringen van uitkeringsdeskundigen bij de uitvoering van het conversiebeleid. Bij de uitvoering van het beleid is gebleken dat het spontaan toekennen van nieuwe WW-rechten voor sommige klanten financieel nadelig uitpakt. Dat wil zeggen dat sommige klanten er financieel op achteruit gaan zodra het UWV na 1 juli 2015 spontaan een nieuw WW-recht beoordeelt en toekent. Ook is gebleken dat de spontane overgang naar nieuwe rechten en plichten lastig te begrijpen is voor klanten. Na het converteren wordt de systematiek van de Wwz van toepassing op de klant.

De werkwijze die het conversiebeleid voorschreef, heeft het afgelopen jaar tot schrijnende situaties geleid. Uitkeringsdeskundigen hebben deze schrijnende gevallen gebundeld en voorgelegd aan de Raad van Bestuur van het UWV. In september 2015 is gebleken dat het beleid voor het converteren van WW-rechten niet in lijn was met de bedoeling van de wetgever.⁶ Oude WW-rechten werden onterecht beëindigd op het moment dat nieuwe WW-rechten werden toegekend. Het UWV heeft vervolgens het beleid met betrekking tot herleving van oude WW-rechten gewijzigd en in januari 2016 zijn herstelacties uitgevoerd.

Het UWV Eindhoven vraagt zich af of het juridisch is toegestaan om WW-uitkeringen zonder aanvraag en toestemming van de klant te wijzigen, waarbij automatisch alle nieuwe rechten en plichten op grond van de Wwz voor de klant gaan gelden. Het gaat vaak om klanten die weer aan het werk gaan en daarbij vertrouwen op hun toegezegde WW-rechten. Onderzoek moet uitwijzen of het conversiebeleid en de werkwijze voor het spontaan converteren van WW-rechten rechtmatig is.

1.3 Doelstelling

Op 30 mei 2016 wordt een onderzoeksrapport opgeleverd waarin duidelijkheid wordt gegeven over de rechtmatigheid van het conversiebeleid en de daarop gebaseerde werkwijze, zodat het UWV Eindhoven het huidige beleid kan evalueren en eventuele aanpassingen in de werkwijze kan doorvoeren.

1.4 Centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag is:

Welke conclusies volgen uit een toetsing van het conversiebeleid en de daarop gebaseerde werkwijze, waarmee uitvoering wordt gegeven aan het Besluit conversie WW, aan het juridisch kader en de relevante rechtsregels en rechtsbeginselen?

1.5 Onderzoeksstrategie

Voor een praktijkgericht juridisch onderzoek is een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek het meest geschikt. Dit wil zeggen dat de geldende wet- en regelgeving, kamerstukken en jurisprudentie en literatuur over relevante rechtsbeginselen worden geraadpleegd, geanalyseerd, vergeleken en geïnterpreteerd.⁷ Vervolgens wordt de praktijk in kaart gebracht en wordt het beleid en de werkwijze getoetst aan de wet- en regelgeving en de rechtsbeginselen.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 26448, 538 p.1-2 (brief Minister van SZW).

⁷ Van Schaaijk 2011, p. 79.

1.6 Verantwoording bronnen en methoden

Voor de uiteenzetting van het juridisch kader is een inhoudsanalyse van de relevante bronnen gemaakt. Er is een selectie gemaakt van de relevante wetten, literatuur, jurisprudentie en documenten. Vervolgens zijn de meest relevante passages geselecteerd en geïnterpreteerd. De resultaten zijn verwerkt in hoofdstuk 2 van het onderzoeksrapport.

Vervolgens is de praktijk rondom de uitvoering van het conversiebeleid in kaart gebracht. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen het conversiebeleid van het UWV en de werkwijze van de uitkeringsdeskundigen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid. Voor de uiteenzetting van het conversiebeleid is een inhoudsanalyse toegepast op bestaand materiaal. Het betreft onder andere de meest recente versie van het handboek waarin het conversiebeleid is vastgelegd en overige relevante documenten die op het intranet van het UWV te raadplegen zijn. De gebruikte documenten zijn als bijlagen toegevoegd aan dit onderzoeksrapport. De uitkeringsdeskundigen zijn bij de uitvoering van hun werkzaamheden gebonden aan het beleid en de werkinstructies die zijn vastgelegd in voornoemde documenten. Deze documenten zijn dan ook de meest betrouwbare bron voor de uiteenzetting van het beleid.

Om vervolgens de werkwijze te kunnen analyseren is een observatieonderzoek noodzakelijk. Met behulp van een vooraf opgesteld waarnemingsschema is op een systematische wijze informatie verzameld over de toegepaste werkwijze. Per stap zijn de handelingen van de uitkeringsdeskundige omschreven. Hierbij is met name gelet op handelingen die getoetst kunnen worden aan het juridisch kader. Daarnaast zijn de beschikkingen geanalyseerd en beoordeeld om deze vervolgens te toetsen aan de Algemene wet bestuursrecht. Verder zijn enkele interviews gehouden met deskundige medewerkers.

1.7 Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit 6 hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader uiteengezet. Dit betreft een analyse van alle relevante wet- en regelgeving, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en een uitleg over het recht op eigendomsbescherming in het sociaalzekerheidsrecht. Vervolgens is een praktijkonderzoek uitgevoerd om het conversiebeleid en de werkwijze in kaart te brengen. De resultaten van het praktijkonderzoek staan in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt de praktijk getoetst aan het juridisch kader. Hieruit volgt een deelconclusie. Ten slotte is het antwoord op de centrale onderzoeksvraag te lezen in hoofdstuk 5 (Conclusies). De resultaten uit het praktijkonderzoek hebben aanleiding gegeven voor enkele aanbevelingen. De aanbevelingen staan in hoofdstuk 6.

2 Juridisch kader

Om de rechtmatigheid van het conversiebeleid van het UWV te kunnen toetsen, is een uiteenzetting van het relevante juridisch kader nodig. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: *“Hoe ziet het juridisch kader voor het ambtshalve converteren van oude WW-rechten (ontstaan voor 1 juli 2015) naar nieuwe WW-rechten op grond van de Wet werk en zekerheid eruit en welke juridische eisen en beginselen zijn hierbij van toepassing?”* Na een korte inleiding over de wettelijke taken van het UWV en de ontwikkelingen in de WW, wordt beschreven welke wijzigingen de Wwz heeft aangebracht in de WW. Vervolgens wordt onderzocht wat het doel van de wijzigingen in de WW is en op welke manier de Minister van SZW nadere invulling heeft gegeven aan het nieuwe overgangsrecht en het bijbehorende uitvoeringsbeleid. De juridische grondslag en het beleid voor conversie van WW-rechten wordt uitvoerig besproken. Ten slotte worden de relevante wet- en regelgeving, rechtsbeginselen en jurisprudentie die een rol kunnen spelen bij de uitvoering van het conversiebeleid uiteengezet.

2.1 Wettelijke taak UWV

De wettelijke taak van het UWV die in dit onderzoek centraal staat, is de uitvoering van de wettelijke werkloosheidsverzekering op grond van de Werkloosheidswet. De wettelijke grondslag voor de uitvoering van de Werkloosheidswet is artikel 98 WW. Het UWV is verantwoordelijk voor het innen van de premies van de werknemersverzekeringen. Uit de betaalde premies worden de WW-uitkeringen betaald aan uitkeringsgerechtigden.

Op grond van artikel 32 d lid 2 van de Wet SUWI is het UWV belast met de uitvoering van taken die bij AMvB of ministeriële regeling zijn opgedragen aan het UWV. De minister kan dus middels besluiten en regelingen aanvullende taken opdragen aan het UWV. Het UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de besluiten en regelingen van de Minister van SZW. Ter uitvoering van de wet- en regelgeving stelt het UWV zelf beleid vast met regels omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten en of de uitleg van de wettelijke voorschriften. Het UWV is een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1 Awb. Dit wil zeggen dat de regels uit de Awb van toepassing zijn op besluiten van het UWV.

2.2 Ontwikkelingen WW

Na de vakbondsverzekeringen in de negentiende eeuw, de gemeentelijke werkloosheidsvoorzieningen in begin twintigste eeuw en de eerste wachtgeldregelingen van werkgevers, werd in 1949 de eerste verplichte werkloosheidsverzekering ingevoerd. De Werkloosheidswet 1949 werd later aangevuld met de Wet Werkloosheidsvoorziening 1965. Deze wetten zijn vervolgens vervangen door de Werkloosheidswet 1986.⁸ Dit is onze huidige Werkloosheidswet. Door maatschappelijke veranderingen is de wet door de jaren heen regelmatig ingrijpend gewijzigd. De hoofddoelstellingen van de WW zijn vastgelegd in de memorie van toelichting van de WW 1986. Ondanks de vele wijzigingen in de WW, vormen de doelstellingen en beginselen van de wet nog steeds de basis van ons WW-stelsel. Een belangrijk beginsel van de WW is de verzekering van de loonderving. Dit houdt in dat uitkeringen gebaseerd moeten zijn op het laatst verdiende loon. De verzekeringsgedachte vormt hiervoor de basis. Daarnaast blijkt uit de memorie van toelichting dat het equivalentiebeginsel een belangrijke rol speelt in de WW. Dit beginsel impliceert evenredigheid tussen premies, risico's en prestaties.⁹

⁸ Pennings en Damsteegt 2009, p. 1-5.

⁹ Pennings en Damsteegt 2009, p. 6.

2.2.1 Systematiek WW

Kenmerkend voor de structuur van de WW 1986 is dat het bestaat uit drie onderdelen. Het ontstaan van het recht op uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering en de uitbetaling van de uitkering.¹⁰ Na verschillende hervormingen in de WW vormt deze systematiek nog steeds de basis van het uitkeringsproces. Men heeft recht op een WW-uitkering als voldaan is aan alle ontstaansvoorwaarden. Voor het ontstaan van een recht op uitkering moet de aanvrager werknemer zijn, is er sprake van werkloosheid, is er voldaan aan de referte-eis en is er geen uitsluitings- of eindigingsgrond van toepassing. Een werkloze werknemer kan het recht op uitkering geldend maken door deze bij het UWV aan te vragen en als hij of zij voldoet aan alle verplichtingen die hoofdstuk II paragraaf 2 van de WW stelt. Paragraaf 3 van dit hoofdstuk geeft de voorwaarden voor uitbetaling van de uitkering.

De laatste ingrijpende wijziging van de WW vond plaats middels de inwerkingtreding van de Wwz op 1 juli 2015. Deze wet heeft verschillende wijzigingen aangebracht in de WW. In deze paragraaf zullen de belangrijkste wijzigingen in de WW beschreven worden. De uiteenzetting beperkt zich tot de wijzigingen die relevant kunnen zijn bij de uitvoering van conversie van WW-rechten. Waar in het vervolg over 'oude WW' wordt gesproken, wordt de WW bedoeld zoals deze gold voor 1 juli 2015.

2.2.2 Wijzigingen ontstaan recht op uitkering

Het recht op een WW-uitkering ontstaat van rechtswege op het moment dat aan alle ontstaansvoorwaarden uit hoofdstuk II paragraaf 1 van de WW is voldaan. Dit wil zeggen dat het ontstaan van het recht op uitkering niet afhankelijk is van een aanvraag van de klant of een besluit van het UWV. Het UWV stelt enkel vast dat er een recht op uitkering is ontstaan. Het ontstaan van het recht op uitkering is dus niet afhankelijk van een handeling van de werknemer of de discretionaire bevoegdheid van het UWV.¹¹ De Wwz heeft een aantal wijzigingen aangebracht in de ontstaansvoorwaarden. Deze zullen hier kort besproken worden.

Artikel 19 WW geeft de uitsluitingsgronden voor het ontstaan van WW-rechten. Als er sprake is van een omstandigheid als bedoeld in de uitsluitingsgronden, dan ontstaat het WW-recht niet. Tot 1 januari 2016 kende de WW een fictieve opzegtermijn. Het WW-recht ontstond direct na beëindiging van het dienstverband, maar de werknemer kon het WW-recht gedurende de opzegtermijn niet geldend maken. Dit is nadelig voor de werknemer omdat de WW-duur werd verkort met de opzegtermijn die niet in acht is genomen. De Wwz heeft lid 3 en 4 toegevoegd aan artikel 19 WW. Sinds 1 januari 2016 ontstaat een WW-recht niet eerder dan nadat de rechtens geldende opzegtermijn is verstreken. Als de werkgever en werknemer bij de opzegging van de arbeidsovereenkomst de rechtens geldende opzegtermijn niet in acht nemen, dan geldt de uitsluitingsgrond en ontstaat er geen recht op uitkering. Zodra de opzegtermijn verstreken is, kan er een recht op uitkering ontstaan. De rechtens geldende opzegtermijn vangt aan op de dag dat de dienstbetrekking is opgezegd of de dag waarop de beëindiging van de arbeidsovereenkomst schriftelijk is overeengekomen. De eerste werkloosheidsdag is dus de eerste dag nadat de rechtens geldende opzegtermijn is

¹⁰ Wet van 6 november 1986, *Stb.* 566.

¹¹ Pennings en Damsteegt 2009, p. 21.

verstrekken. Artikel 17 lid 2 WW is gewijzigd om te voorkomen dat de werknemer hierdoor niet aan de weken-eis kan voldoen.¹²

Een WW-recht eindigt van rechtswege indien er sprake is van een eindigingsgrond als bedoeld in artikel 20 WW. De Wwz heeft de eindigingsgronden uit artikel 20 WW gewijzigd. De oude WW kende zes eindigingsgronden. De Wwz heeft de beëindigingsgronden overzichtelijker gemaakt door de leden 2 tot en met 13 te laten vervallen en drie beëindigingsgronden te hanteren. Daarnaast kan een WW-recht voortaan slechts in zijn geheel eindigen. Met de nieuwe eindigingsgronden eindigt een WW-recht van rechtswege indien de werknemer op grond van artikel 19 geen recht op uitkering meer heeft, de geldende uitkeringsduur is verstreken of indien de werknemer niet meer werkloos is, omdat hij inkomen geniet dat meer dan 87,5% van het maandloon bedraagt.¹³

Een geëindigd WW-recht kan op grond van artikel 21 WW van rechtswege herleven. In beginsel herleeft een geëindigd WW-recht indien de omstandigheid die tot het eindigen heeft geleid, heeft opgehouden te bestaan. Herleving van een WW-recht is van belang als de werknemer nog geen nieuw WW-recht heeft opgebouwd. Indien de werknemer na een werkhervatting opnieuw werkloos raakt en niet voldoet aan de weken-eis, ontstaat er geen nieuw recht op uitkering, maar herleeft het oude recht op uitkering. Een WW-recht kan onder de nieuwe WW slechts in zijn geheel herleven. De belangrijkste wijziging in artikel 21 WW is de aanpassing van lid 2. Volgens het nieuwe lid 2 herleeft een WW-recht niet als er een nieuw recht op uitkering is ontstaan, waarvan het maandloon meer dan 87,5% van het maandloon van de eerdere uitkering bedraagt of een recht op uitkering op grond van de WIA is ontstaan.¹⁴

2.2.3 Wijzigingen geldend maken recht op uitkering

De belangrijkste wijzigingen in bepalingen over het geldend maken van een recht op uitkering betreffen de artikelen 24 en 27 WW. Artikel 24 geeft verplichtingen voor de werknemer omtrent het werkloos worden, werkloos blijven en voorkomen van benadelingshandelingen. In artikel 24 zijn de regels omtrent het aanvaarden van passende arbeid gewijzigd. Onder de oude WW was de Richtlijn passende arbeid 2008 van toepassing. Op grond van die richtlijn gold een getrappt systeem voor het begrip passende arbeid. De werknemer had zes maanden de tijd om werk op eigen niveau te zoeken. Na zes maanden was de werknemer verplicht om arbeid op een lager niveau of in een ander beroep te aanvaarden. Pas na 52 weken WW-recht werd alle arbeid als passend beschouwd. De Wwz heeft het begrip passende arbeid verruimd. Artikel 24 lid 3 is zodanig gewijzigd dat voor iedere WW-gerechtigde na zes maanden alle arbeid als passend wordt beschouwd. Dit wil zeggen dat iedere WW-gerechtigde na zes maanden alle beschikbare arbeid moet aanvaarden.

In artikel 27 is geregeld welke sancties bij een overtreding van artikel 24 moeten worden opgelegd. Tot 1 juli 2015 was in geval van verwijtbare werkloosheid een blijvende gehele weigering van de uitkering het uitgangspunt. Met de Wwz is de gedeeltelijke weigering als mogelijke sanctie toegevoegd. Dit wil zeggen dat sinds 1 juli 2015 in beginsel blijvend een bedrag op de uitkering in mindering wordt gebracht. Bij een verminderde verwijtbaarheid heeft het UWV nu de mogelijkheid om de helft van het bedrag in mindering te brengen over

¹² A.C. Damsteegt, *Tekst & Commentaar Socialezekerheidsrecht* (online, laatst bijgewerkt op 12 augustus 2015), artikel 19 onder punt 14.

¹³ A.C. Damsteegt, *Tekst & Commentaar Socialezekerheidsrecht* (online, laatst bijgewerkt op 12 augustus 2015).

¹⁴ A.C. Damsteegt, *Tekst & Commentaar Socialezekerheidsrecht* (online, laatst bijgewerkt op 12 augustus 2015).

ten hoogste een periode van 26 weken. De definitie van 'het bedrag' is geregeld in het nieuwe lid 11 van artikel 27 WW.¹⁵

2.2.4 Wijzigingen betaling van de uitkering

De belangrijkste wijziging met betrekking tot betaling van de uitkering is de overgang naar betaling per maand achteraf voor alle uitkeringen. In de oude WW was ook betaling per vier weken mogelijk. WW-uitkeringen die na 1 juli 2015 zijn ontstaan, worden op grond van artikel 33 lid 1 WW in de regel per kalendermaand achteraf betaald. De woorden 'in de regel' geven het UWV de mogelijkheid om hier van af te wijken. Bijvoorbeeld in de aanvangsfase.¹⁶

2.2.5 De hoogte van de uitkering

Ook in de berekeningswijze van de hoogte van de uitkeringen heeft de Wwz wijzigingen aangebracht. Volgens artikel 44 WW wordt de uitkering berekend naar het dagloon. Het begrip dagloon wordt nader geregeld in het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen. Artikel 47 WW regelt hoe de hoogte van de maanduitkering moet worden berekend. In de oude WW gold in beginsel dat de uitkering gedurende de eerste twee maanden per dag 75% van het dagloon en vanaf de derde maand per dag 70% van het dagloon bedroeg. De Wwz heeft in artikel 47 lid 1 een nieuwe formule voor de berekening van de uitkering geïntroduceerd. De formule is: de eerste twee maanden: $0,75 \times (A - B \times C/D) - E$ en vanaf de derde maand: $0,7 \times (A - B \times C/D) - E$. De betekenis van de letters is: A staat voor het maandloon (dagloon maal 21,75), B staat voor het inkomen per kalendermaand, C voor het dagloon, D voor het dagloon als deze niet gemaximeerd zou zijn en E voor het inkomen in verband met arbeid. Volgens lid 2 wordt in het Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten geregeld wat onder inkomen worden verstaan.

2.2.6 Van urenverrekening naar inkomstenverrekening

Een van de eindigingsgronden uit artikel 20 WW (oud) gaf de mogelijkheid voor gedeeltelijke beëindiging van het WW-recht. Dit was bijvoorbeeld mogelijk bij gedeeltelijke werkhervatting. De oude WW kende een systematiek van urenverrekening. Dit wil zeggen dat de omvang van de werkloosheid per kalenderweek werd vastgesteld en dat het WW-recht bleef bestaan voor het aantal uren dat de werknemer werkloos was. Het WW-recht eindigde voor het aantal uren dat de werknemer werkzaamheden heeft verricht en minder beschikbaar was voor arbeid. Het WW-recht eindigde gedeeltelijk als er sprake was van de volgende omstandigheden: de werknemer verricht werkzaamheden of is minder beschikbaar dan het verloren aantal uren, waarbij verandering in uren ten minste het relevante arbeidsurenverlies bedraagt; en er nog een relevant arbeidsurenverlies resteert.¹⁷

Sinds de inwerkingtreding van de Wwz geldt een systematiek van inkomstenverrekening. Dit wil zeggen dat bij een werkhervatting de inkomsten uit arbeid per kalendermaand in mindering worden gebracht op de WW-uitkering. Dit volgt uit de nieuwe formule voor berekening van de hoogte van de uitkering (artikel 47 WW). Het gevolg van het systeem van inkomstenverrekening is dat een WW-recht niet meer gedeeltelijk eindigt door een werkhervatting. Het wil wel zeggen dat een deel van de uitkering niet tot uitbetaling komt wegens de genoten inkomsten in de betreffende maand. Het WW-recht eindigt in zijn geheel als de genoten inkomsten meer dan 87,5% van het maandloon bedragen.¹⁸

¹⁵ A.C. Damsteegt, *Tekst & Commentaar Socialezekerheidsrecht* (online, laatst bijgewerkt op 12 augustus 2015).

¹⁶ A.C. Damsteegt, *Tekst & Commentaar Socialezekerheidsrecht* (online, laatst bijgewerkt op 12 augustus 2015).

¹⁷ Pennings en Damsteegt 2009, p. 110.

¹⁸ Artikel 20 lid 1 sub c WW.

2.3 Memorie van toelichting Wwz

Volgens onze wetgever is de WW bedoeld om mensen na ontslag inkomenszekerheid te geven en daarmee financiële rust te bieden om passend werk te vinden. Van werknemers mag verwacht worden dat ze zo snel mogelijk actief op zoek gaan naar werk. *“De WW fungeert hiermee als vangnet, dat tegelijk een trampoline naar nieuw werk moet zijn”*, aldus de wetgever.¹⁹ De wijzigingen in de Werkloosheidswet zijn bedoeld om de WW activerender te maken. Ten tijde van de behandeling van het wetvoorstel was er sprake van 382.000 lopende WW-uitkeringen. De regering zag daarom aanleiding om de wijzigingen in de WW pas op termijn en geleidelijk in te voeren. Op die manier zouden werknemers en werkgevers kunnen anticiperen op de wijzigingen.²⁰ Een belangrijke wijziging is de verruiming van het begrip passende arbeid. Na zes maanden wordt alle beschikbare arbeid als passend beschouwd, ook arbeid op een lager niveau en tegen een lager loon. Dit zou een activerende werking hebben. *“Om ervoor te zorgen dat een werknemer zich niet financieel hoeft te benadelen bij het accepteren van werk tegen een lager loon, wordt tegelijkertijd inkomensverrekening ingevoerd in de WW”*.²¹

Vóór inwerkingtreding van de Wwz gold een systematiek van urenverrekening in de WW. Het nadeel van die systematiek is dat het tot een lager inkomen leidt zodra een werknemer werk tegen een lager loon aanvaardt. Om werkhervatting juist te stimuleren en financieel nadeel te voorkomen, is de urenverrekening in de nieuwe WW vervangen door een systematiek van inkomstenverrekening. Met deze systematiek zou bereikt worden dat werkhervatting vanuit de WW voortaan altijd lonend is. Met de nieuwe systematiek eindigt de WW-uitkering zodra de klant geen relevant loonverlies meer heeft. Dit is het geval als het inkomen van de klant in een maand meer bedraagt dan 87,5% van het maandloon. Op het moment dat de klant voor de volledige urenomvang weer aan het werk gaat, maar nog steeds sprake is van relevant loonverlies, dan blijft het recht op een WW-uitkering bestaan.²²

2.3.1 Memorie van toelichting Wwz over conversie WW-rechten

In de memorie van toelichting bij de Wwz wordt in hoofdstuk 4 de wijziging van de Werkloosheidswet toegelicht. In paragraaf 8 van dit hoofdstuk wordt het geldende overgangsrecht toegelicht.²³ Met betrekking tot de conversie van WW-rechten is vermeld dat dit nader wordt geregeld in een AMvB (Besluit conversie WW). Er is volgens de toelichting sprake van omzetting naar de nieuwe systematiek bij samenloop van een oud en een nieuw WW-recht. Als er sprake is van samenloop, wordt het oude WW-recht omgezet naar een WW-recht op grond van de Wwz. Dit wil zeggen dat de nieuwe systematiek van toepassing wordt op het oude WW-recht. Hierbij wordt de uitkeringsduur van het oude recht in stand gelaten. Op een later moment zal in een AMvB worden geregeld dat de resterende oude WW-rechten kunnen worden omgezet zonder dat er sprake is van samenloop van oude en nieuwe WW-rechten. Met het oog op de uitvoerbaarheid kan hiervan gebruik worden gemaakt wanneer sprake is van een gering aantal lopende uitkeringen op grond van de oude systematiek. Tot op heden heeft de minister nog niet bekend gemaakt wanneer deze ‘restconversie’ zal gaan plaatsvinden.

¹⁹ *Kamerstukken II 2013/14, 33818, 3, p. 51.*

²⁰ *Kamerstukken II 2013/14, 33818, 3, p. 52-53.*

²¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33818, 3, p. 57-58.*

²² *Kamerstukken II 2013/14, 33818, 3, p. 58.*

²³ *Kamerstukken II 2013/14, 33818, 3, p. 67 (MvT Wwz).*

Verder wordt in hoofdstuk 5 paragraaf 4 van de memorie van toelichting beargumenteerd dat de wijzigingen in de WW niet in strijd zijn met het recht op eigendomsbescherming als bedoeld in artikel 1 Eerste Protocol EVRM.²⁴

2.4 Juridische grondslag conversie WW-rechten

In hoofdstuk XB van de WW staan de overgangsbepalingen. Met betrekking tot WW-rechten ontstaan vóór 1 juli 2015 geldt de hoofdregel van artikel 130z WW: de bepalingen uit hoofdstuk II van de 'oude' WW blijven van toepassing op uitkeringen die zijn ontstaan vóór inwerkingtreding van de Wwz. In lid 2 is bepaald dat bij AMvB kan worden geregeld dat een oud WW-recht kan worden omgezet naar een recht op grond van de Wwz. De duur van de uitkering wordt bij de omzetting niet verkort. Artikel 130aa WW geeft een uitzondering op de hoofdregel. Bij samenloop tussen een oud (ontstaan voor 1 juli 2015) WW-recht en een nieuw (ontstaan na 1 juli 2015) WW-recht, wordt het oude WW-recht omgezet naar een recht op grond van de Wwz. Hierbij kan sprake zijn van een oud recht dat nog loopt of een herleving van een oud recht. Na omzetting van het oude WW-recht kan het systeem van inkomstenverrekening worden toegepast op het geconverteerde WW-recht. De duur van het oude WW-recht wordt bij de omzetting in stand gelaten. Ditzelfde lid bepaalt tevens dat artikel 24 van de oude WW van toepassing blijft op het geconverteerde WW-recht. Dit wil zeggen dat de Richtlijn passende arbeid 2008 van toepassing blijft met betrekking tot het geconverteerde WW-recht. Lid 2 zegt dat in een AMvB nadere regels worden gesteld over de wijze van omzetting. De AMvB die hier wordt bedoeld is het Besluit conversie WW van de Minister van SZW.

2.5 Besluit conversie WW

In het Besluit conversie WW heeft de minister van SZW beleid uitgeschreven om de conversie van WW-rechten uitvoerbaar te maken voor het UWV. Het bestaat uit een begripsbepaling, een formule voor de wijze van omzetting en een hardheidsclausule. Volgens de nota van toelichting is het doel van dit besluit om de oude WW-rechten van werknemers bij de omzetting van het dagloon zoveel mogelijk te eerbiedigen.²⁵ Dit wil zeggen dat bij de omzetting naar een recht op grond van de Wwz het dagloon uit het oude WW-recht zoveel mogelijk in stand moet blijven. Bij een samenloop van een oude uitkering en een nieuw WW-recht ontstaat het volgende probleem. In de oude WW gold een systeem van urenverrekening. In de nieuwe WW geldt een systematiek van inkomstenverrekening. Deze samenloop van systemen is onwerkbaar voor het UWV. Daarom is het noodzakelijk dat bij een samenloop van oude en nieuwe rechten, de oude rechten worden omgezet naar de nieuwe systematiek van inkomstenverrekening. Eerst zullen de bepalingen uit het besluit beschreven worden, vervolgens zal de nota van toelichting nader geanalyseerd worden.

Artikel 1 van het Besluit Conversie WW geeft uitleg over het begrip 'verdisconteerde arbeidsuren'. Dit begrip is van belang voor het toepassen van de formule die nodig is bij het converteren van oude WW-rechten. Als een oud WW-recht wordt geconverteerd, moet het dagloon opnieuw worden vastgesteld. Hierbij moet rekening worden gehouden met verdisconteerde arbeidsuren. Er is sprake van verdisconteerde arbeidsuren als de werknemer naast de dienstbetrekking waaruit hij werkloos is geraakt een andere dienstbetrekking heeft. Dit wordt ook wel een nevendienstbetrekking genoemd. Het gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek uit die nevendienstbetrekking levert de verdisconteerde arbeidsuren op. Deze worden berekend over de 26 weken voorafgaand aan

²⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33818, 3, p. 76 (MvT Wwz).*

²⁵ Zie Nota van toelichting van het Besluit conversie WW, *Stb.* 2014, 526, p.3.

de week waarin het arbeidsurenverlies is ingetreden waaruit het oude WW-recht is ontstaan. Is de dienstbetrekking waaruit de werknemer werkloos is geraakt in de plaats gekomen van een andere dienstbetrekking, dan levert dit geen verdisconteerde arbeidsuren op.²⁶

Artikel 2 van het Besluit conversie WW geeft een formule voor de berekening van het nieuwe dagloon. De formule is: **A + (B/C) x D**.

A staat voor het dagloon van het om te zetten recht op uitkering. Dit is dus het dagloon van het oude WW-recht.

B staat voor het aantal verdisconteerde arbeidsuren van het om te zetten recht.

C staat voor het gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek in 26 weken voorafgaand aan de kalenderweek waarin het arbeidsurenverlies is ingetreden. Het gaat hierbij om het arbeidsurenverlies dat ten grondslag ligt aan het nieuwe WW-recht.

D voor het dagloon van het recht op uitkering bedoeld onder C. Dit is dus het dagloon van het nieuwe WW-recht. Lid 3 bepaalt dat de factor B/C ten hoogste 1 is. Als er geen sprake is van verdisconteerde arbeidsuren, dan is het dagloon van het geconverteerde recht gelijk aan het dagloon van het oude WW-recht.²⁷

Artikel 3 van het Besluit conversie WW geeft een hardheidsclausule. Hierin staat dat het UWV artikel 2 buiten toepassing kan laten of daarvan af kan wijken indien toepassing zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Dit is het geval indien omzetting leidt tot een veel lagere uitkering. De hardheidsclausule is opgesteld conform aanwijzing 131a Ar.²⁸

Volgens de nota van toelichting zijn er drie mogelijke situaties waarin samenloop van oude en nieuwe WW-rechten zich voor kan doen. De drie mogelijke situaties worden als volgt omschreven.

1. Een werknemer heeft een oud WW-recht en aanvaardt een dienstbetrekking zonder dat dit tot een beëindiging van het oude WW-recht leidt. Na 1 juli 2015 wordt de werknemer werkloos uit die dienstbetrekking. Op dat moment ontstaat een nieuw WW-recht en dat wil zeggen dat het oude WW-recht moet worden omgezet naar de nieuwe systematiek.²⁹
2. Een werknemer heeft een oud WW-recht en aanvaardt een dienstbetrekking waardoor het oude WW-recht gedeeltelijk wordt beëindigd. Vervolgens wordt de dienstbetrekking dusdanig uitgebreid waardoor het oude WW-recht volledig wordt beëindigd. Na 1 juli 2015 wordt de werknemer weer werkloos en ontstaat een nieuw WW-recht. Dit leidt tot een nieuw WW-recht en eventueel een herleving van het oude WW-recht. Het oude WW-recht wordt in dat geval meteen omgezet naar de nieuwe systematiek.³⁰
3. Een werknemer heeft een oud WW-recht en aanvaardt dienstbetrekking A. Dit leidt tot gedeeltelijke beëindiging van het oude WW-recht. Vervolgens aanvaardt de werknemer dienstbetrekking B waardoor het oude WW-recht volledig wordt beëindigd. Na 1 juli 2015 wordt de werknemer werkloos uit dienstbetrekking A. Hierdoor ontstaat een nieuw WW-recht. Het oude WW-recht herleeft niet in verband met de uren uit dienstbetrekking B. Vervolgens wordt de werknemer tevens werkloos uit dienstbetrekking B. Indien de werknemer voor dienstbetrekking B niet aan de referte-eis van artikel 17 WW voldoet,

²⁶ Zie Nota van toelichting van het Besluit conversie WW, *Stb.* 2014, 526, p. 6.

²⁷ Zie Nota van toelichting van het Besluit conversie WW, *Stb.* 2014, 526, p. 7.

²⁸ Zie Nota van toelichting van het Besluit conversie WW, *Stb.* 2014, 526, p. 7.

²⁹ Zie Nota van toelichting van het Besluit conversie WW, *Stb.* 2014, 526, p. 3.

³⁰ Zie Nota van toelichting van het Besluit conversie WW, *Stb.* 2014, 526, p. 3-4.

leidt dit alsnog tot een herleving van het oude WW-recht. Het oude WW-recht wordt in dat geval direct omgezet naar de nieuwe systematiek.³¹

Vervolgens geeft de nota van toelichting uitleg aan de wijze waarop het dagloon van het omgezette oude WW-recht moet worden vastgesteld. De nota beschrijft weer drie mogelijke situaties waarin het dagloon opnieuw moet worden vastgesteld. De mogelijke situaties worden als volgt omschreven. In de nota van toelichting wordt voor elke situatie een voorbeeld gegeven.

1. Het dagloon van het oude WW-recht hoeft na de omzetting niet gewijzigd te worden, indien de werknemer geen andere dienstbetrekking had in de 26 weken voorafgaand aan het intreden van het arbeidsurenverlies van het oude WW-recht (geen verdisconteerde arbeidsuren / dagloon blijft ongewijzigd).
2. Het dagloon van het oude WW-recht moet worden verhoogd, indien de werknemer in de 26 weken voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid wel een andere dienstbetrekking had naast de dienstbetrekking of dienstbetrekkingen dan waaruit hij werkloos is geworden (verdisconteerde arbeidsuren).

Het geconverteerde dagloon wordt in deze situatie als volgt berekend. Het dagloon van de nieuwe WW-uitkering wordt geheel of gedeeltelijk opgeteld bij het dagloon van de oude WW-uitkering. De keuze voor een gehele of gedeeltelijke optelling wordt bepaald door de vraag of de volgende factor gelijk is aan 1 dan wel lager. De berekening van deze factor vindt als volgt plaats. Het gemiddeld aantal arbeidsuren uit dienstbetrekking B in de 26 weken voorafgaande aan het intreden van het arbeidsurenverlies van het oude WW-recht (verdisconteerde arbeidsuren) wordt gedeeld door het gemiddeld aantal arbeidsuren van het nieuwe WW-recht als gevolg van werkloosheid uit dienstbetrekking B. In bijlage I van dit rapport wordt aan de hand van een voorbeeld verduidelijkt hoe een oud WW-recht wordt geconverteerd waarbij het oude dagloon wordt verhoogd.³² Om de formule goed te kunnen doorgronden is een uitkeringsdeskundige geraadpleegd.

3. In de derde situatie wordt het dagloon van het oude WW-recht gedeeltelijk verhoogd. Dit is het geval als de verdisconteerde arbeidsuren (dienstbetrekking B) bij het ontslag uit dienstbetrekking A lager zijn dan het GAA (uit B) bij ontslag uit dienstbetrekking B. De factor voor de verhoging is dan lager dan 1. Dit verschil tussen VU en GAA uit dienstbetrekking B ontstaat als de werknemer bij het ontstaan van het oude WW-recht nog geen 26 weken in dienstbetrekking B heeft gewerkt. Bij de berekening van het VU wordt het totaal aantal arbeidsuren in dienstbetrekking B standaard gedeeld door 26. In bijlage I van dit rapport wordt aan de hand van een voorbeeld verduidelijkt hoe in een dergelijke situatie het oude WW-recht wordt geconverteerd waarbij het oude dagloon gedeeltelijk wordt verhoogd.

In de artikelsgewijze toelichting bij het besluit wordt duidelijk dat de hardheidsclausule is bedoeld voor mogelijke ongewenste uitkomsten van de formule voor de omzetting van WW-rechten. Het doel van de hardheidsclausule is om te voorzien in de gevallen waarbij omzetting leidt tot een veel lagere WW-uitkering die vooraf niet te voorzien waren voor de wetgever. De hardheidsclausule mag alleen toegepast worden in de gevallen waarin de

³¹ Zie Nota van toelichting van het Besluit conversie WW, *Stb.* 2014, 526, p. 4.

³² Zie bijlage I (*Formule Besluit conversie WW*).

omzetting voor de werknemer leidt tot een veel lagere uitkering.³³ De wetgever heeft zich verder niet inhoudelijk uitgelaten over de wijze waarop de hardheidsclausule moet worden ingevuld. Het is aan het UWV om hier aanvullend beleid voor te maken.

2.5.1 Betekenis hardheidsclausule

Om inzicht te krijgen in de betekenis van het begrip hardheidsclausule zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) geraadpleegd.³⁴ In de Ar worden richtlijnen gegeven voor het maken van wetgeving. In de toelichting op de Ar wordt uitleg gegeven over de richtlijnen en de betekenis van begrippen die in de wetgeving gebruikt worden. Aanwijzingen 131, 131a en 131b geven richtlijnen over het gebruik van hardheidsclausules in wetgeving. Kort samengevat wordt een hardheidsclausule gebruikt als niet precies te voorzien is of toepassing van de regelgeving voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard. De hardheidsclausule geeft het uitvoerend bestuursorgaan de mogelijkheid om in die onvoorziene gevallen van de regelgeving af te wijken. Als de toepassing van een hardheidsclausule voor bepaalde gevallen voldoende is uitgekristalliseerd en daardoor een bestendig karakter heeft gekregen, dient het bestendige beleid volgens aanwijzing 131b Ar te worden vastgelegd in een algemeen verbindend voorschrift.³⁵ In de toelichting staat dat de wetgever de toepassing van hardheidsclausules periodiek moet evalueren. Uit oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid dient het toegepaste beleid uiteindelijk te worden vastgelegd in de wet of gedelegeerde regelgeving.

2.6 Aanvullende regelgeving vaststellen WW-rechten

In verschillende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) en ministeriële regelingen heeft de minister van SZW nadere regels gegeven met betrekking tot het berekenen en vaststellen van WW-rechten. Belangrijke begrippen uit de WW, zoals dagloon en arbeidsuren, worden nader uitgewerkt in een AMvB of ministeriële regeling. Deze vormen de basis van het uitvoeringsbeleid van het UWV. Het converteren van oude WW-rechten gaat altijd gepaard met het vaststellen van een nieuw WW-recht. Het is daarom van belang om kennis te hebben van de begrippen dagloon, arbeidsuren, kalendermaanden en werkdagen. Daarom wordt in deze paragraaf de nadere regelgeving omtrent deze begrippen beschreven.

2.6.1 Dagloonbesluit

Bij het vaststellen van de hoogte van een WW-uitkering is een berekening van het dagloon van de werknemer noodzakelijk. Vóór 1 juli 2015 werd het dagloon gebaseerd op het inkomen uit de dienstbetrekking waaruit de werknemer werkloos is geworden. Met deze systematiek kwam het echter voor dat het dagloon niet representatief was voor hetgeen de werknemer gemiddeld per dag verdiend had in het afgelopen jaar. Het kon tot onrechtvaardige uitkomsten leiden.³⁶ De Minister van SZW heeft daarom besloten dat het dagloon voortaan op de hierna beschreven wijze wordt berekend. Volgens artikel 1b lid 1 WW (nieuw) is het dagloon 1/261 deel van het loon dat de werknemer in de referteperiode heeft genoten.

³³ Zie Nota van toelichting van het Besluit conversie WW, *Stb.* 2014, 526, p. 7.

³⁴ Regeling van de Minister-President van 18 november 1992, *Stcrt.* 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij regeling van 1 april 2011, *Stcrt.* 2011, 6602.

³⁵ Ministerie van Justitie Directie Wetgeving, *Aanwijzingen voor de regelgeving. Praktijkvoorschriften voor ontwerpers van regelingen van de rijksoverheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2004, p. 82 en 83.

³⁶ Zie de nota van toelichting van het Besluit van 9 april 2015 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Stb.* 2015, 152.

In het gewijzigde Dagloonbesluit werknemersverzekeringen (hierna: Dagloonbesluit) is nader geregeld hoe het dagloon berekend moet worden. Het dagloon wordt berekend door het totaal genoten loon uit alle dienstbetrekkingen in de referteperiode te delen door 261 (aantal werkdagen in een jaar). Artikel 2 lid 1 van het Dagloonbesluit regelt de referteperiode voor het dagloon. De referteperiode bedraagt één jaar en eindigt op de laatste dag van het tweede aangiftetijdvak voorafgaande aan het aangiftetijdvak waarin het arbeidsurenverlies is ingetreden. In figuur 2.1 is dit verduidelijkt. Het Dagloonbesluit geeft verder regels omtrent het loonbegrip voor de WW en de formule voor de berekening van het dagloon voor de WW.

Een andere belangrijke wijziging in het Dagloonbesluit betreft de dagloongarantie. Om werknemers te stimuleren om na beëindiging van een dienstbetrekking direct een (lager betaalde) baan te accepteren, regelt artikel 12 Dagloonbesluit dat zij aanspraak behouden op hun oude, hogere loon. Als een werknemer werkloos raakt uit een dienstbetrekking van ten minste een jaar en aansluitend een lager betaalde baan aanvaardt en vervolgens binnen 54 weken na beëindiging van de eerdere dienstbetrekking werkloos wordt (van werk-naar-werk), dan wordt het dagloon gebaseerd op het loon uit die eerdere (hoger betaalde) dienstbetrekking.³⁷ Lid 2 van artikel 12 Dagloonbesluit regelt verder dat een werknemer die na een werkhervatting van ten minste 26 weken werkloos wordt, waardoor een nieuw WW-recht ontstaat, aanspraak heeft op het dagloon van zijn eerder beëindigde WW-recht. Dit is bedoeld om werkhervatting voor een langere periode te stimuleren.

Op 18 september 2015 heeft de Minister van SZW in een brief aan de Tweede Kamer geschreven dat het huidige Dagloonbesluit leidt tot onbedoelde effecten voor bepaalde groepen werknemers. Het betreft werknemers die langdurig ziek zijn geweest, starters en herintreders.³⁸ In deze brief wordt aangekondigd dat de minister het Dagloonbesluit gaat wijzigen. Op 8 maart 2016 heeft de minister het ontwerpbesluit tot wijziging van het Dagloonbesluit bekend bekendgemaakt.³⁹ In een daaropvolgende brief aan de Tweede Kamer van 21 maart 2016 geeft de minister uitleg over de inhoud van de voorgenomen wijziging van het Dagloonbesluit. In een aantal gevallen heeft het huidige Dagloonbesluit een negatief effect op het dagloon van werknemers. Wanneer een werknemer in één of meer kalendermaanden binnen de referteperiode niet heeft gewerkt, is het dagloon lager dan vóór inwerkingtreding van de Wwz. Het totale loon in de referteperiode wordt namelijk standaard door 261 gedeeld. De Minister van SZW wil dit dagloon verlagend effect repareren door het Dagloonbesluit aan te passen. Voor seizoenswerknemers en uitzendkrachten die wisselende perioden werken, houdt dit in dat het totale loon in de referteperiode wordt gedeeld door het aantal kalendermaanden waarin is gewerkt. Ook voor werknemers met een jaarcontract zal deze nieuwe formule gelden.⁴⁰ Tot op heden is de verwachting dat de wijzigingen in het Dagloonbesluit op 1 januari 2017 in werking treden.⁴¹ Tot die tijd wordt deze groep werknemers geconfronteerd met een te laag dagloon. Tweede Kamerlid Vermij heeft de regering daarom in een motie verzocht om zo spoedig mogelijk te onderzoeken of de regeling eerder van kracht kan worden.⁴²

³⁷ Zie nota van toelichting van het Besluit van 9 april 2015 tot wijziging van het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen, *Stb.* 2015, 152.

³⁸ *Kamerstukken II* 2015/16, 26448, 538.

³⁹ *Kamerstukken II* 2015-16, 26448, 559 (Ontwerpbesluit wijziging Dagloonbesluit, onopgemaakt).

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2015-16, 26448, 561.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2015-16, 26448, 559 (Ontwerpbesluit wijziging Dagloonbesluit, onopgemaakt).

⁴² *Kamerstukken II* 2015-16, 34351, 7.

2.6.2 Gelijkstellingsregeling arbeidsuren

Voor het vaststellen van de omvang van de werkloosheid van een werknemer is een berekening van het gemiddeld aantal arbeidsuren (GAA) per kalenderweek noodzakelijk. Volgens artikel 1a WW is een arbeidsuur een uur waarover een werknemer inkomen uit arbeid heeft ontvangen; of een uur waarover een werknemer recht heeft op inkomen uit arbeid. Artikel 16 lid 2 WW geeft uitleg over de berekening van het GAA. Het GAA per kalenderweek wordt berekend door het totaal aan arbeidsuren in de 26 weken onmiddellijk voorafgaand aan het intreden van relevant urenverlies te delen door 26. Volgens artikel 1a lid 2 WW kunnen in een ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de gelijkstelling met arbeidsuren. In de Gelijkstellingsregeling arbeidsuren heeft de Minister van SZW geregeld welke bedragen in aanmerking komen voor omrekening naar arbeidsuren. Het betreft uren waarover de werknemer geen inkomsten uit arbeid heeft genoten, maar toch worden meegeteld als arbeidsuur bij de berekening van het GAA. Het gaat bijvoorbeeld om schadeloosstelling wegens loonderving en andere ontvangen of verkregen aanspraken. Ook uren waarin sprake was van ziekte of arbeidsongeschiktheid en sommige ontvangen uitkeringen worden gelijkgesteld met arbeidsuren.

2.6.3 Regeling aanwijzing van volledige kalendermaanden en werkdagen in de WW

Voor de berekening van de hoogte van de uitkering is de omvang van het maandloon van belang. Op grond van artikel 1b lid 2 sub a WW wordt het maandloon berekend door het dagloon te vermenigvuldigen met 21,75 (aantal werkdagen in een maand). Het kan echter voorkomen dat een werknemer niet over de gehele maand recht op uitkering heeft gehad. In dat geval wordt het dagloon volgens lid 2 sub b vermenigvuldigd met het aantal werkdagen in die maand waarop recht op uitkering heeft bestaan. In de praktijk kan het voorkomen dat de eerste dag van de kalendermaand niet samenvalt met de eerste werkloosheidsdag. De Minister van SZW heeft in de 'Regeling aanwijzing van volledige kalendermaanden en werkdagen in de Werkloosheidswet' geregeld in welke gevallen de werknemer wordt geacht over de volledige kalendermaand recht te hebben gehad op een WW-uitkering, ook wanneer dat recht niet op de eerste dag van de kalendermaand is ontstaan.⁴³ Voor werknemers die op zaterdag en/of zondag werkten vóór intreden van werkloosheid en waarbij de eerste werkloosheidsdag in het weekend valt, wordt in artikel 2 van de regeling bepaald dat zaterdag en zondag aangemerkt worden als werkdagen.

2.7 De uitbetaling van meerdere uitkeringen

In de nieuwe WW geldt een systematiek van inkomstenkorting. Een uitkeringsgerechtigde kan recht hebben op meerdere WW-uitkeringen. Ook voor WW-uitkeringen geldt een kortingssystematiek. De uitkeringen kunnen immers niet allemaal geheel uitbetaald worden. In het Algemeen inkomensbesluit heeft de Minister van SZW nadere regels gegeven met betrekking tot het begrip 'inkomen' in socialezekerheidswetten. Volgens artikel 2:4 lid 1 sub a van dit besluit wordt een WW-uitkering ook aangemerkt als 'inkomen'. Op grond van artikel 3:3 lid 7 van het Algemeen inkomensbesluit wordt het maandloon van de laatst ontstane uitkering aangemerkt als inkomen voor het eerst ontstane recht. Dit wil zeggen dat bij het ontstaan van een nieuwe uitkering, het maandloon van deze nieuwe uitkering in mindering wordt gebracht op de eerst ontstane uitkering. De kortingssystematiek voor de uitbetaling van uitkeringen wordt verduidelijkt in bijlage I van dit rapport.

⁴³ Zie nota van toelichting van de Regeling aanwijzing van volledige kalendermaanden en werkdagen in de Werkloosheidswet, *Stcrt.* 2015, 17652.

2.8 Onvoorziene effecten

In het wetgevingsproces is het belangrijk om na te gaan welke gevolgen nieuwe wet- en regelgeving kan hebben. Bij het opstellen van overgangsrecht is het voornamelijk van belang om te bezien wat het nieuwe recht betekent voor de gevallen die onder de oude regels vallen.⁴⁴ Dat is niet altijd eenvoudig en het is denkbaar dat de wetgever vooraf niet altijd alle mogelijke effecten van de regelgeving kan voorzien. In deze paragraaf wordt onderzocht hoe de wetgever is omgegaan met onvoorziene effecten van de Wwz met betrekking tot uitkeringsgerechtigden met bestaande oude WW-rechten.

In de memorie van toelichting van de Wwz is geen aandacht besteed aan mogelijke onvoorziene effecten voor uitkeringsgerechtigden met bestaande oude WW-rechten. In het Besluit conversie WW is in zoverre rekening gehouden met onvoorziene effecten, dat de minister een hardheidsclausule in het besluit heeft opgenomen voor de gevallen waarin omzetting leidt tot een lagere WW-uitkering. Er is gekozen voor een hardheidsclausule omdat vooraf niet te voorzien is of er sprake zal zijn van onvoorziene effecten en zo ja om welke gevallen het dan zal gaan.

Op 11 juli 2014 heeft de Raad van State een advies uitgebracht over het ontwerp van het Besluit conversie WW.⁴⁵ De Raad van State merkte hierbij op dat een hardheidsclausule niet bedoeld kan zijn om ten nadele van de belanghebbende van de wet af te wijken. Een hardheidsclausule mag slechts ten gunste van de belanghebbende worden toegepast. De minister heeft vervolgens overeenkomstig het advies besloten.

In juli 2014 heeft de minister enkele wijzigingen in socialezekerheidswetten voorgesteld.⁴⁶ Hierbij zijn ook enkele reparaties gedaan in artikelen die op grond van de Wwz de Werkloosheidswet wijzigen. Artikel 20 jo. 47 van de nieuwe WW zou namelijk een onbillijk effect met zich meebrengen voor werknemers die meer dan het maximumdagloon verdienen voor intreden van werkloosheid. Een beëindiging van de uitkering van deze groep uitkeringsgerechtigden zodra hun inkomsten 87,5% van hun gemaximeerd maandloon bedragen is onbillijk, omdat hun inkomstenverlies ten opzichte van hun oude loon in dat geval te groot is. Voor klanten die meer verdienen dan het maximumdagloon geldt daarom dat hun uitkering pas wordt beëindigd zodra zij meer verdienen dan 87,5% van hetgeen zij vóór werkloosheid verdienen, ofwel 87,5% van het 'oude' loon.

Zoals al eerder aan bod is gekomen, heeft de Minister van SZW op 18 september 2015 in een brief aan de kamer bekend gemaakt dat er sprake is van onvoorziene effecten met betrekking tot het Dagloonbesluit. Een van deze effecten had betrekking op de herleving van oude WW-rechten. De minister schrijft in de brief dat het niet volledig duidelijk was hoe moest worden gehandeld bij een herleving van een oud recht in combinatie met het ontstaan van een nieuw WW-recht. Het UWV zou door de onduidelijkheid in deze gevallen enkel een nieuw WW-recht hebben toegekend en de gevallen hebben geregistreerd. Ten tijde van de onderhavige brief zou de toe te passen handelswijze duidelijk zijn voor het UWV. Het UWV zou spoedig tot vaststelling van de herleefde oude uitkeringen overgaan en voor uitkeringen die na 1 oktober 2015 ontstaan wordt de nieuwe handelswijze direct toegepast.⁴⁷

⁴⁴ Jacobs, Bröring, Backes en Pauwel 2012, p. 19.

⁴⁵ www.raadvanstate.nl (zoek op Advies W12.14.0189/III).

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33988, 3, p. 2.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2015-16, 26448, 538, p. 1-2.

2.9 Juridische eisen en rechtsbeginselen

Een zelfstandig bestuursorgaan als het UWV moet zich bij de uitvoering van wet- en regelgeving houden aan verschillende juridische eisen en rechtsbeginselen. Dit zijn onder andere de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast kunnen bij de uitvoering van overgangsrecht in het socialezekerheidsrecht ook andere beginselen, zoals het recht op eigendomsbescherming, een rol spelen. Hieronder zullen eerst de algemene beginselen van behoorlijk bestuur besproken worden. In paragraaf 2.10 wordt uitleg gegeven over de betekenis van het recht op eigendomsbescherming in het socialezekerheidsrecht.

2.9.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Ieder bestuursorgaan in de zin van de Awb is gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hieronder zullen de beginselen worden besproken die een rol kunnen spelen bij de uitvoering van het conversiebeleid. De opdrachtgever voor dit onderzoek is de divisie Uitkeren van het UWV. Deze afdeling neemt besluiten in de zin van de Awb. Hierbij spelen het zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, vertrouwensbeginsel en gelijkheidsbeginsel de belangrijkste rol. De uiteenzetting van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal zich daarom beperken tot deze beginselen.

Zorgvuldigheidsbeginsel

Op grond van artikel 3:2 Awb moet een bestuursorgaan een besluit in de zin van de Awb op een zorgvuldige wijze voorbereiden. Dit houdt in dat alle feiten die voor de beslissing relevant zijn moeten worden verzameld. Als daarbij belangen moeten worden afgewogen, moet kennis worden vergaard over de aard en het gewicht van die belangen.⁴⁸

In het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel geldt op grond van artikelen 4:7 en 4:8 Awb een hoorplicht. De aanvrager of andere belanghebbende moet in beginsel in de gelegenheid worden gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen. Het doel van de hoorplicht is om te verzekeren dat de aan de beslissing ten grondslag liggende gegevens correct zijn.⁴⁹ Artikel 4:8 Awb geeft een hoorplicht voor ambtshalve te geven beschikkingen. In dat geval geldt een hoorplicht als de volgende drie aspecten van toepassing zijn: de betrokkene heeft naar verwachting bedenkingen tegen de voorgenomen beschikking; en die beschikking zou steunen op 'gegevens over feiten en belangen' die hem betreffen; en die gegevens zijn niet door hemzelf verstrekt in verband met deze beschikking.⁵⁰ In de artikelen 4:11 en 4:12 Awb heeft de wetgever enkele uitzonderingen gegeven op de hoorplicht. Het horen kan achterwege blijven als het een beschikking betreft die een financiële aanspraak of verplichting vastlegt en aan de volgende voorwaarden is voldaan: tegen de beschikking is bezwaar of administratief beroep mogelijk; en bovendien kunnen de nadelige gevolgen van de beschikking via de procedure van bezwaar of administratief beroep helemaal ongedaan gemaakt worden. Deze uitzondering van de hoorplicht is voornamelijk bedoeld voor de fiscus en de uitvoeringsorganen van de socialezekerheidswetten.⁵¹

Motiveringsbeginsel

Het motiveringsbeginsel is gecodificeerd in de Awb. Op grond van artikel 3:46 Awb is een bestuursorgaan verplicht om een genomen besluit deugdelijk te motiveren. In de literatuur is de betekenis van dit basisvereiste verder uitgewerkt. Een goede motivering bestaat uit drie

⁴⁸ Heldeweg 2006, p. 144.

⁴⁹ Heldeweg 2006, p. 145.

⁵⁰ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 293.

⁵¹ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 294.

elementen: de maior, de minor en de conclusie.⁵² De maior heeft betrekking op de toegepaste regel en de interpretatie daarvan. In het geval van een beschikking bestaat de maior uit twee lagen. Enerzijds het wettelijk voorschrift waarop de beschikkingsbevoegdheid van het bestuursorgaan berust, anderzijds de eventuele beleidsregels waarmee invulling wordt gegeven aan die bevoegdheid. Beleidsregels spelen een rol als het bestuursorgaan enige beslissingsruimte heeft bij de te nemen beslissing. De maior is juridisch juist als de toegepaste wettelijke regeling niet in strijd is met hoger recht. Dit kan geschreven recht, maar ook ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur zijn. Daarbij moet de toegepaste wettelijke regel correct geïnterpreteerd zijn. De minor heeft betrekking op de feiten waarop de beslissing gebaseerd is. De feiten moeten reëel bestaan en volledig in kaart zijn gebracht. Tevens moeten de feiten correct zijn geïnterpreteerd en in het licht van de wettelijke regels op een juiste manier zijn gekwalificeerd.⁵³ Tenslotte volgt de conclusie. Deze is juist als er geen gebreken zijn in de maior en de minor. Daarbij moet de conclusie een redenering bevatten die correct en overtuigend is. In de jurisprudentie is gebleken dat een mechanische toepassing van beleidsregels niet voldoende is bij de motivering van besluiten. Een bestuursorgaan moet nagaan of bijzonderheden van het geval behoren te leiden tot afwijking van de regels.⁵⁴

Het Besluit conversie WW bevat beleidsregels voor de wijze van omzetting van oude WW-rechten. Artikel 2 van dat besluit geeft weinig beoordelingsruimte aan het UWV. Het bevat een formule die weinig interpretatieruimte geeft. Artikel 3 daarentegen betreft een hardheidsclausule. Deze geeft het UWV de ruimte om in bijzondere gevallen af te wijken van de beleidsregel voor de wijze van omzetting. Het is dus aan het UWV om hier nadere invulling aan te geven. De minister geeft het UWV hiermee enige beoordelingsruimte bij het omzetten van WW-rechten in geval dat de voorgeschreven formule leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. De beleidsregels van het UWV die invulling geven aan de hardheidsclausule zijn niet bekendgemaakt als bedoeld in artikel 3:42 lid 2 Awb.

Kenbare motivering

Op grond van artikel 3:47 lid 2 Awb wordt bij de motivering van het besluit zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit genomen is. Volgens de memorie van toelichting bij dit artikel heeft de wetgever bedoeld dat als er een specifieke wettelijke grondslag voor het besluit is, deze ook vermeld moet worden. De formulering 'zo mogelijk' heeft slechts betrekking op situaties waarin een besluit geen wettelijke grondslag heeft.⁵⁵

Op grond van artikel 4:81 lid 1 Awb is het UWV bevoegd om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot hun bevoegdheid om uitvoering te geven aan de Werkloosheidswet. Volgens artikel 4:82 Awb kan ter motivering van een genomen besluit worden volstaan met een verwijzing naar de toegepaste beleidsregel. Voorwaarde is dat de betreffende beleidsregel bekend is gemaakt als bedoeld in artikel 3:42 lid 2 Awb. De beleidsregels waarin is vastgelegd hoe het UWV invulling geeft aan de hardheidsclausule zijn niet op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt. Het UWV is een bestuursorgaan dat voornamelijk elektronisch communiceert met belanghebbenden. Elektronische bekenmaking van beleidsregels vindt uitsluitend plaats in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Hiervan is geen sprake. In een besluit met betrekking

⁵² Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 300.

⁵³ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 300.

⁵⁴ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 301.

⁵⁵ F.L. Boelé e.a. (red.), *'Module Uitvoering sociale zekerheid en bestuursrecht'* (online, laatst bijgewerkt op 3 oktober 2008), artikel 3:47 lid 2.

tot conversie van WW-rechten waarbij de hardheidsclausule is toegepast, kan het UWV dus niet volstaan met een verwijzing naar de toegepaste beleidsregel. Het UWV zal daarom in voldoende mate moeten motiveren hoe en waarom de beslissing is genomen.

Vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel hangen nauw met elkaar samen. Uit de rechtsstaatgedachte volgt dat iemands rechtspositie voldoende veilig moet zijn en niet op onverwachte, onberekenbare wijze door de overheid kan worden aangetast. *“Burgers mogen vertrouwen op de duurzaamheid van besluiten waarvan zij afhankelijk zijn, op het nakomen van toezeggingen en op het voldoen aan verwachtingen die van overheidswege zijn gewekt (vertrouwensbeginsel).”*⁵⁶ In de rechtspraak is uitleg gegeven aan de betekenis van het vertrouwensbeginsel. Voor een geslaagd beroep op dit beginsel moet volgens vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep sprake zijn van uitdrukkelijke, ondubbelzinnige en onvoorwaardelijke toezeggingen van tot het beslissen bevoegde bestuursorgaan, die bij de betrokkene gerechtvaardigde verwachtingen hebben gewekt.⁵⁷ Een beroep op het vertrouwensbeginsel moet per individueel geval worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval. In de literatuur worden enkele richtlijnen gegeven die uit de vaste jurisprudentie volgen.

Van Wijk noemt de volgende factoren:

- De hoofdregel is dat het vertrouwen moet zijn gewekt door het bevoegde orgaan zelf. Uitsluitend in dat geval zou er sprake kunnen zijn van gerechtvaardigde verwachtingen.
- Op basis van de wijze waarop de verwachting is gewekt mocht betrokkene in redelijkheid de verwachtingen koesteren.
- Vervolgens is van belang in hoeverre de betrokkene op grond van de gewekte verwachtingen dingen heeft gedaan die hij anders achterwege zou hebben gelaten of die hij anders zou hebben gedaan. Daarbij speelt de vraag of betrokkene daardoor in een nadeligere positie is gekomen.
- Tenslotte moet beoordeeld worden of er factoren zijn die zich tegen het honoreren van het vertrouwen verzetten. Dit zou een wettelijke regeling, het algemeen belang of belangen van derden kunnen zijn of bijvoorbeeld het feit dat betrokkene beter had kunnen weten.⁵⁸

Gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen naar de mate waarin zij verschillen.⁵⁹ Met betrekking tot het nemen van beschikkingen geldt dat deze moeten worden genomen in overeenstemming met het door het bestuursorgaan gevoerde beleid. Samen met het rechtszekerheidsbeginsel behoort het gelijkheidsbeginsel tot de meest fundamentele rechtsbeginselen. Er wordt vaak een beroep op gedaan, maar zelden met succes. Dit komt omdat gevallen nooit exact gelijk zijn en vaak zijn de verschillen zodanig relevant dat de beschikkingen niet gelijk hoeven uit te vallen.⁶⁰

⁵⁶ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 309.

⁵⁷ CRvB 25 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:539, m.nt. L.J.A. Damen.

⁵⁸ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 315-316.

⁵⁹ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 322.

⁶⁰ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 333 en 334.

2.10 Recht op eigendomsbescherming in het socialezekerheidsrecht

Op grond van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM heeft iedere burger recht op bescherming van zijn eigendom. Dit artikel bestaat uit de volgende drie onderdelen: De burger heeft recht op ongestoord genot van zijn eigendom, onteigening mag alleen plaatsvinden onder bepaalde voorwaarden en het is de staat toegestaan om de uitoefening van het eigendomsrecht te reguleren. Ontneming en regulering van eigendom is enkel mogelijk via de wet en mag alleen geschieden in het algemeen belang. De onteigende maatregel moet daarbij proportioneel zijn. Ontneming en regulering van eigendom is proportioneel als er een 'fair balance' bestaat tussen de lasten die het individu heeft te dragen enerzijds en het doel waarmee de staat onteigent anderzijds. Er is sprake van disproportionaliteit als de burger door ontneming of regulering een 'individual and excessive burden' heeft te dragen. De balans kan echter door de staat worden hersteld door compensatie aan te bieden. Een regulering van eigendom wordt minder snel als 'individual and excessive burden' gekwalificeerd dan een echte ontneming.⁶¹

Ook socialezekerheidsrechten vallen onder de eigendomsbescherming van het Eerste Protocol bij het EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft dit in 1996 voor het eerst erkend in het *Gaygusuz*-arrest. In latere arresten is dit leerstuk verder uitgewerkt.⁶² De rechtmatigheid van de intrekking of verlaging van een uitkering dient terughoudend getoetst te worden. Een verdragsstaat is immers bevoegd om in het algemeen belang of uit budgettaire motieven het socialezekerheidsrecht bij wet te wijzigen. Intrekking of regulering van een uitkering is daarom in beginsel rechtmatig. Een onrechtmatigheid kan bijvoorbeeld gelegen zijn in een hardvochtig overgangsregime. Artikel 1 EP biedt geen aanspraak op het waarborgen van een bestaansminimum door de staat, maar bij intrekking of regulering van een bestaande uitkering zal eerder een 'fair balance' bestaan tussen de rechten van de getroffen en het algemeen belang, als na intrekking of regulering een uitkering op het bestaansminimum gegarandeerd blijft.⁶³

Schutgens geeft in zijn noot bij een arrest van de CRvB uit 2007 de volgende conclusie: *"De voorzichtige conclusie kan zijn, dat toetsing aan art. 1 EP – in ieder geval bij intrekking van een uitkering – geen toets aan het rechtszekerheidsbeginsel belichaamt. Zelfs aan personen die gedurende zeer lange tijd op een bepaalde uitkering zijn aangewezen, biedt art. 1 EP vaak geen bescherming: zodra een minimum aan bijstand voor hen resteert, is de intrekking al rechtmatig. Een intrekking of verlaging is pas in strijd met art. 1 EP als een individuele uitkeringsgerechtigde een 'excessieve burden' krijgt te dragen (Amundsson). Dat lijkt pas het geval, als de intrekking abrupt geschiedt én de getroffen in vergelijking met de overige verzekerden een relatief kleine groep vormen. Anders gezegd: het gaat niet om eventuele strijd met de rechtszekerheid, maar om een echte toetsing aan het égalité-beginsel."*⁶⁴

Schutgens stelt hiermee dat de intrekking of regulering van een uitkering in de meeste gevallen rechtmatig is, zolang er sprake is van een zekere mate van evenredigheid (égalité-beginsel). De intrekking of regulering is niet evenredig als deze abrupt geschiedt én de getroffen in vergelijking met de overige verzekerden een relatief kleine groep vormen. Er is dan sprake van een 'individual excessive burden'.

⁶¹ CRvB 11 augustus 2007, ECLI:CRVB:2007:BB3760, m.nt. R.J.B. Schutgens (zie noot Schutgens punt 3).

⁶² Herweijer, Vonk, Zondag 2006, p. 101-113.

⁶³ CRvB 11 augustus 2007, ECLI:CRVB:2007:BB3760, m.nt. R.J.B. Schutgens (zie noot Schutgens punt 3).

⁶⁴ CRvB 11 augustus 2007, ECLI:CRVB:2007:BB3760, m.nt. R.J.B. Schutgens (zie noot Schutgens punt 4).

De Centrale Raad van Beroep toetst een beroep op artikel 1 EP aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval. Het besluit van het bestuursorgaan moet voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Het effect van het geldende overgangsrecht ten aanzien van de individuele betrokkene speelt hierbij een belangrijke rol. Het overgangsregime mag in de concrete situatie geen disproportionele uitwerking hebben op de betrokkene. Er is sprake van disproportionaliteit als in het concrete geval op de betrokkene een individuele en buitensporige last komt te rusten.⁶⁵

⁶⁵ CRvB 18 juni 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AP4680, zie rechtsoverwegingen 3.4.2.8. t/m 3.4.2.13.

3 De uitvoering van het conversiebeleid

In paragraaf 2.1 zijn de wettelijke taken van het UWV met betrekking tot de uitvoering van de Werkloosheidswet beschreven. Het UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Werkloosheidswet en is daarbij belast met de uitvoering van taken die middels een AMvB of ministeriele regeling aan het UWV zijn opgedragen. In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze het UWV uitvoering geeft aan het Besluit conversie WW. Dit is een AMvB waarin de Minister van SZW regels geeft met betrekking tot de uitvoering van artikel 130aa WW. Het UWV is als zelfstandig uitvoerend bestuursorgaan verantwoordelijk voor verdere invulling en uitvoering van het conversiebeleid. De vraag die in deze paragraaf centraal staat is: *“Hoe geeft het UWV uitvoering aan artikel 130aa WW en het Besluit conversie WW en welke knelpunten zijn er in de uitvoering van het beleid?”* De gevonden informatie geeft de mogelijkheid om in het volgende hoofdstuk de praktijk te toetsen aan het juridisch kader.

3.1 Het conversiebeleid

Op het intranet van het UWV zijn kennispoorten beschikbaar met handboeken en werkinstructies voor de medewerkers die uitvoering geven aan de socialezekerheidswetten. Het conversiebeleid is te vinden in het handboek Wetsuitleg WW/TW/IOW. In dit handboek staat uitleg over de manier waarop de Werkloosheidswet moet worden uitgevoerd. De uitkeringsdeskundigen zijn gebonden aan deze werkinstructies. Ook het conversiebeleid is uitvoerig beschreven in dit handboek. Dit onderdeel van het handboek is te vinden in bijlage II van dit onderzoeksrapport en zal in het vervolg worden aangeduid als ‘handboek’. Het betreffende document is de meest relevante en betrouwbare bron voor de beschrijving van het conversiebeleid van het UWV. Voor dit onderzoek is de meest recente versie van het handboek geraadpleegd.

3.1.1 Samenloop oude en nieuwe rechten

Aanvankelijk gold voor de beoordeling of een oud recht herleeft de urensystematiek. Deze werkwijze leidde tot schrijnende gevallen en was niet in lijn met de bedoeling van de wetgever.⁶⁶ Vanaf 1 oktober 2015 geldt daarom dat bij een samenloop van oude en nieuwe rechten, het oude recht in beginsel herleeft of blijft bestaan. Vervolgens wordt het oude recht geconverteerd en daarna wordt beoordeeld of dit geconverteerde recht alsnog eindigt, omdat het inkomen (het maandloon van het nieuwe recht) meer bedraagt dan 87,5% van het maandloon van het geconverteerde recht. In dat geval eindigt een geconverteerd recht vanwege de hoogte van het nieuwe recht.⁶⁷

3.1.2 Herleving eerder beëindigd recht

Een oud recht herleeft als deze is geëindigd in de dagloonreferteperiode van een jaar of in de verkorte dagloonreferteperiode. De betekenis van de dagloonreferteperiode is uitgewerkt in paragraaf 2.6.1 van dit rapport. Verder kan alleen het laatst geëindigde recht herleven. Ook als een eerder beëindigd recht een hoger dagloon had. Bij gelijktijdig beëindigde rechten herleven de laatst geëindigde rechten. Het handboek geeft een voorbeeld ter verduidelijking van de regels voor herleving.⁶⁸ Verder gelden voor herleving de regels die zijn weergegeven in bijlage III.⁶⁹

⁶⁶ *Kamerstukken II 2015-16, 26448, 538, p. 1-2.*

⁶⁷ Zie bijlage II, onder 1.1 (*Handboek wetsuitleg conversie*).

⁶⁸ Zie bijlage II, onder 1.2 (*Handboek wetsuitleg conversie*).

⁶⁹ Zie bijlage III (*Regels herleving oude rechten*).

Het UWV heeft verder besloten dat rechten die vóór de dagloonreferteperiode zijn beëindigd alleen op verzoek van betrokkene op herleving worden beoordeeld. Er is hier sprake van een 'verzoek' als de betrokkene aangeeft het niet eens te zijn met het lage dagloon van het nieuwe recht. Voor deze gevallen gelden alle bovengenoemde regels, behalve dat het recht beëindigd moet zijn in de dagloonreferteperiode. De ingangsdatum van een oud recht dat herleeft, is de EWD van het nieuwe recht.⁷⁰

3.1.3 Beëindiging geconverteerd recht

Na conversie van het oude recht wordt de nieuwe systematiek van inkomstenkorting van toepassing op het oude recht. Op grond van de beëindigingsgrond uit artikel 20 lid 1 sub c WW eindigt het recht op uitkering als het inkomen meer bedraagt dan 87,5% van het maandloon. In paragraaf 2.7 is reeds toegelicht dat een WW-uitkering ook wordt aangemerkt als inkomen. Als het maandloon van het nieuwe recht meer bedraagt dan 87,5% van het maandloon van het voorgaande (geconverteerde) recht, dan eindigt het geconverteerde recht alsnog met ingang van de conversiedatum.⁷¹

3.1.4 Verlengen maximale duur oudste recht

De systematiek van inkomstenkorting kan dus leiden tot een beëindiging van een geconverteerd oud recht. Dit kan nadelig zijn omdat het beëindigde recht vermoedelijk een langere resterende uitkeringsduur had dan het oudste recht. Vóór 1 juli 2015 gold dat het oudste recht als eerst eindigde bij het ontstaan van een nieuw recht. Nu geldt daarentegen dat het recht dat als laatste is ontstaan voorafgaand aan het nieuwste recht als eerst eindigt. Dit verlies aan rechten wordt gerepareerd door een evenredig deel van de uitkeringsduur van het beëindigde recht toe te voegen aan de duur het van oudste recht. De inkomstenkorting kan leiden tot beëindiging van meerdere rechten. Het oudste recht wordt in dat geval verlengd met een deel van elk geëindigd recht, voor het deel dat ligt na de maxdatum van het voorgaande recht.⁷²

3.1.5 Formule Besluit conversie WW

In paragraaf 2.5 van dit rapport is reeds toegelicht hoe het dagloon van een te converteren recht volgens het Besluit conversie WW moet worden opgehoogd. De systematiek van inkomstenkorting betekent dat nieuwe WW-rechten in mindering worden gebracht op oude rechten. Dit wil zeggen dat inkomsten steeds op het eerstvolgende laatst ontstane WW-recht in mindering worden gebracht.⁷³ Deze kortingssystematiek is ook toegelicht in bijlage I van dit rapport. Om te voorkomen dat aanspraken uit oude rechten door de kortingssystematiek verloren gaan, moet het dagloon in sommige situaties verhoogd worden. De uitleg in het handboek over de formule uit het Besluit conversie WW sluit aan op de uitleg van de minister over de formule. Korteheidshalve wordt daarom verwezen naar paragraaf 2.5. Als er meerdere rechten geconverteerd worden, is het mogelijk dat de hardheidsclausule moet worden toegepast. Dit wordt toegelicht in paragraaf 3.1.7.

3.1.6 Geen verhoging dagloon en opeenvolgend verlies

Zoals in paragraaf 2.5 reeds is toegelicht, wordt het dagloon van het oude recht niet verhoogd als er geen sprake is van verdisconteerde arbeidsuren ten tijde van het arbeidsurenverlies van het te converteren recht. De factor $B/C \times D$ uit de formule blijft dan nul

⁷⁰ Zie bijlage II, onder 1.2 (*Handboek wetsuitleg conversie*).

⁷¹ Zie bijlage II, onder 1.3 (*Handboek wetsuitleg conversie*).

⁷² Zie bijlage II, onder 1.3.1 (*Handboek wetsuitleg conversie*).

⁷³ Zie bijlage II, onder 1.3.1 (*Handboek wetsuitleg conversie*).

en het geconverteerde dagloon blijft dan gelijk aan het oude dagloon.⁷⁴ Ook als er sprake is van opeenvolgend urenverlies waarbij geen sprake is van verdisconteerde uren, geldt dat de formule uit het Besluit conversie WW niet leidt tot ophoging van het dagloon.⁷⁵

3.1.7 Hardheidsclausule

Als er geen sprake is van verdisconteerde uren leidt de formule uit het besluit niet tot ophoging van het dagloon. Toch is in sommige gevallen ophoging van het dagloon nodig, omdat anders aanspraken verloren gaan. Het conversiebesluit gaat er van uit dat er één oud recht moet worden omgezet. In de praktijk komt het echter veelvuldig voor dat meerdere rechten moeten worden omgezet. Ook zijn er situaties waarin toepassing van de hardheidsclausule leidt tot een hoger dagloon. In die gevallen moet een dubbele berekening gemaakt worden en geldt het hoogste dagloon.⁷⁶

De hardheidsclausule is van toepassing als de reguliere formule niet leidt tot een ophoging van het dagloon, terwijl rechten op voorgaande rechten gekort worden, waardoor eerdere rechten eindigen of nog maar voor een klein deel tot uitbetaling komen nadat het nieuwe recht is ontstaan.⁷⁷ Dit effect van de kortingssystematiek wordt met behulp van de hardheidsclausule gecorrigeerd. De hardheidsclausule wordt toegepast als meerdere rechten geconverteerd moeten worden. Het gaat om meerdere rechten die bestonden op het moment dat het nieuwe recht ontstaat of die op dat moment herleven, of een combinatie daarvan. De hardheidsclausule kan alleen toegepast worden op het oudste te converteren recht. In verband met de nieuwe kortingssystematiek moet gezorgd worden dat het oudste recht het hoogste dagloon heeft. De meest voorkomende gevallen die in aanmerking komen voor de hardheidsclausule zijn de volgende: bij samenloop van rechten die voor elkaar in de plaats zijn gekomen; of bij samenloop van rechten waarvan één de maximumduur heeft bereikt. De hardheidsclausule mag ook worden toegepast als de samenloop van dienstbetrekkingen geen 26 kalenderweken heeft geduurd en/of het dagloon van het nieuwe recht laag is. In dat geval wordt een dubbele berekening gemaakt en geldt het hoogste dagloon. Als er sprake is van een overige situatie waarin het dagloon te laag is, dan wordt in het individuele geval beoordeeld op welke wijze het dagloon wordt omgezet. Het UWV heeft voor de hardheidsclausule een vaste rekenformule vastgesteld. Deze formule wordt in bijlage IV beschreven en toegelicht.⁷⁸

3.1.8 Maximering van daglonen en volgorde dagloonvaststelling

Nadat alle daglonen berekend en geconverteerd zijn, moet worden beoordeeld of daglonen in het kader van het maximumdagloon voor een evenredig deel moeten worden verlaagd. Er is geen sprake van maximering als het dagloon van het oudste recht gelijk is aan of lager is dan het maximumdagloon. Dit vanwege de kortingssystematiek. In bijlage IV is weergegeven in welke volgorde daglonen bij conversie moeten worden vastgesteld.⁷⁹

3.1.9 Dagloongarantieregeling na conversie

In paragraaf 2.6.1 is toegelicht in welke gevallen een werknemer aanspraak kan maken op het garantiedagloon. Dit is mogelijk na een eerdere WW-uitkering (artikel 12 lid 2 Dagloonbesluit) en de zogenaamde “van baan naar baan” situatie (artikel 12 lid 1

⁷⁴ Zie bijlage II, onder 2.2 (*Handboek wetsuitleg conversie*).

⁷⁵ Zie bijlage II, onder 2.2.1 (*Handboek wetsuitleg conversie*).

⁷⁶ Zie bijlage II, onder 2.3 (*Handboek wetsuitleg conversie*).

⁷⁷ Zie bijlage II, onder 2.3 (*Handboek wetsuitleg conversie*).

⁷⁸ Zie bijlage IV (*Rekenformule hardheidsclausule*).

⁷⁹ Zie bijlage V (*Volgorde dagloonvaststelling*).

Dagloonbesluit). Nadat het oude dagloon geconverteerd is, moet beoordeeld worden of het geconverteerde recht blijft bestaan. Als het nieuwe recht tussen de 87,5 % en 100 % van het dagloon van het oude geconverteerde recht is, komt het geconverteerde recht alsnog te vervallen. In dat geval wordt getoetst of de klant voldoet aan de voorwaarden voor het garantiedagloon uit artikel 12 van het Dagloonbesluit. Komt de werknemer in aanmerking voor het garantiedagloon, dan wordt als garantiedagloon het geconverteerde dagloon behorende bij het beëindigde recht aangehouden.⁸⁰

3.1.10 Bijzonderheden met betrekking tot dagloongarantie

Het is mogelijk dat het UWV bepaalde toezeggingen aan de klant heeft gedaan ten aanzien van de mogelijkheid om later een beroep te doen op het garantiedagloon. Als de klant daarom verzoekt en de toezegging aannemelijk kan maken, dan moet de gedane toezegging gehonoreerd worden. Het gaat om toezeggingen die gedaan zijn vanaf 27 februari 2015. Als er niet voldaan wordt aan de huidige voorwaarden voor het garantiedagloon, maar wel aan de voorwaarden zoals deze golden tot 1 juli 2015 en er sprake is geweest van een toezegging met betrekking tot het garantiedagloon, dan moet deze toezegging op grond van het vertrouwensbeginsel gehonoreerd worden.

3.1.11 Nieuw WW-recht ontstaat niet

Als tijdens de beoordeling van het nieuwe WW-recht blijkt dat in de eerste maand inkomsten zijn genoten die meer dan 87,5% van het maandloon bedragen, ontstaat er geen nieuw recht (artikel 16 lid 8 jo. 20 lid 1 sub c WW). In dit geval ontstaat er geen nieuw recht en is er dus geen reden voor conversie. Conversie kan immers alleen plaatsvinden als er na 1 juli 2015 een nieuw recht ontstaat. Ontstaat het nieuwe recht niet door de genoten inkomsten, dan wordt het oude recht voortgezet waarbij de systematiek van urenkorting en het oude dagloon gehandhaafd blijft.⁸¹

3.2 De uitvoering van het beleid in de praktijk

In bovenstaande paragraaf is het conversiebeleid beschreven. De medewerkers van de divisie Uitkeren, meer specifiek de uitkeringsdeskundigen die zich met conversie bezighouden, zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het conversiebeleid. Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de uitkeringsdeskundigen het beleid in de praktijk uitvoeren, is een observatieonderzoek verricht. Dit is bedoeld om een volledig beeld te krijgen van de praktijk omtrent de uitvoering van conversie. Vooraf is een waarnemingsschema opgesteld waarbij enkele aandachtspunten zijn gekozen. De aandachtspunten zijn geselecteerd op basis van de uiteenzetting van het juridisch kader in hoofdstuk 2. Op deze manier kan in het volgende hoofdstuk nagegaan worden of de werkwijze voldoet aan het juridisch kader. Het ingevulde waarnemingsschema is te vinden in bijlage VI.⁸² De resultaten van het observatieonderzoek worden hieronder per onderwerp uitgewerkt.

3.2.1. Ambtshalve beoordeling en toekenning nieuw WW-recht

Conversie kan onder andere ontstaan als tijdens een lopende uitkering van rechtswege een nieuw WW-recht is ontstaan en vervolgens ambtshalve wordt toegekend door het UWV. Het gaat om klanten die nog onder de regels van de oude WW vallen. In die systematiek geldt dat het UWV ambtshalve nieuwe WW-rechten beoordeelt en toekent. Zodra een klant met een uitkering weer deels aan het werk gaat, begint een teller in het systeem te lopen. Bij 21 weken werkhervatting geeft het systeem een signaal. Een uitkeringsdeskundige controleert

⁸⁰ Zie bijlage II, onder 3.2 (*Handboek wetsuitleg conversie*).

⁸¹ Zie bijlage II, onder 3.3 (*Handboek wetsuitleg conversie*).

⁸² Zie bijlage VI (*Waarnemingsschema observatieonderzoek*).

dan of er inmiddels een nieuw WW-recht is ontstaan. De betreffende medewerker controleert met behulp van de wekelijks ingevulde inkomstenformulieren of er sprake is geweest van een relevant urenverlies en of de klant daarbij voldoet aan de referte-eis. Is dit het geval, dan wordt het dossier overgedragen aan het conversieteam. Een uitkeringsdeskundige uit het conversieteam neemt het dossier tijdelijk over om het nieuwe WW-recht vast te stellen en vervolgens oude recht(en) te converteren. De klant wordt telefonisch op de hoogte gesteld dat het dossier tijdelijk is overgedragen in verband met conversie.

3.2.2 Conversie na aanvraag klant

Daarnaast kan er sprake zijn van conversie als een klant vóór 1 juli 2015 een WW-uitkering heeft gehad en nu een nieuwe uitkering aanvraagt of om herleving van een oud recht vraagt. Bij de beoordeling van de aanvraag kan blijken dat er sprake is van samenloop van een oud en nieuw recht waardoor sprake is van conversie. Ook deze dossiers worden tijdelijk overgedragen aan het conversieteam.

3.2.3 Voorbereiding van het besluit

Bij de voorbereiding van het besluit verzamelt de uitkeringsdeskundige de nodige informatie. Als de klant een nieuw recht of een herleving heeft aangevraagd, gaat de uitkeringsdeskundige uit van de informatie op het aanvraagformulier en de informatie in de polisadministratie. Gaat het om een ambtshalve toekenning van een nieuw recht, dan gaat de uitkeringsdeskundige uit van de informatie op de door de klant wekelijks ingevulde inkomstenformulieren waarop de gewerkte uren zijn ingevuld. Daarbij gaat de medewerker na of de informatie op de formulieren overeenkomt met de informatie in de polisadministratie. In beide gevallen wordt alle informatie verzameld met behulp van de verschillende systemen en door de klant ingevulde formulieren.

3.2.4 Horen uitkeringsgerechtigde

Bij een ambtshalve toekenning van een nieuw recht en de daaropvolgende conversie wordt de klant niet gehoord. De uitkeringsdeskundige gaat uit van de informatie op de ingevulde inkomstenformulieren en de polisadministratie. In het geval van een aanvraag is het mogelijk dat er informatie ontbreekt of onduidelijk is ingevuld op het aanvraagformulier. In dat geval neemt de uitkeringsdeskundige telefonisch contact op met de klant om duidelijkheid te krijgen over de ontbrekende of onduidelijke informatie.

3.2.5 Beoordelen en vaststellen nieuw WW-recht

Vervolgens wordt aan de hand van de verzamelde informatie beoordeeld of er een nieuw WW-recht is ontstaan. Het nieuwe WW-recht wordt volgens de regels van de Wwz vastgesteld. Met behulp van de ingevulde inkomstenformulieren wordt nagegaan of er sprake is geweest van een relevant urenverlies als bedoeld in artikel 16 WW. Vervolgens wordt gecontroleerd of voldaan is aan de referte-eis als bedoeld in artikel 17 WW. Gewerkte weken die eerder tot een WW-recht hebben geleid, mogen niet voor een tweede keer worden meegeteld voor de referte-eis. Vervolgens wordt de EWD, GAA, de duur en het dagloon van de uitkering vastgesteld. Het dagloon van het nieuwe recht wordt volgens het nieuwe Dagloonbesluit berekend. De uitkeringsdeskundige maakt bij de berekeningen gebruik van verschillende systemen. De nodige informatie wordt ingevuld en daar komt het GAA, de duur en het dagloon van het recht uit. Als het oude recht door de beëindigingsgrond alsnog komt te vervallen, wordt met behulp van het systeem getoetst of de klant aanspraak maakt op het garantiedagloon. De uitkeringsdeskundigen gaan er in beginsel van uit dat de uitkomsten kloppen. Dit is mogelijk omdat er in de nieuwe WW bijna geen uitzonderingen

meer zijn. Een enkele keer komt het voor dat de medewerker twijfelt aan de uitkomst. In dat geval is de medewerker in staat om het handmatig na te rekenen.

Vervolgens wordt de financiële werkloosheid als bedoeld in artikel 20 lid 1 sub c WW getoetst (beëindigingsgrond). Als het nieuwe recht op grond van een beëindigings- of uitsluitingsgrond niet ontstaat, dan is er ook geen reden voor conversie meer. Het is van belang om dit direct vast te stellen, omdat een conversie in het systeem niet meer terug te draaien is. Als achteraf blijkt dat een oud recht niet geconverteerd had moeten worden, is het technisch niet mogelijk om dit terug te draaien naar de oude systematiek.

3.2.6 Converteren oud WW-recht

Zodra is komen vast te staan dat het nieuwe recht ontstaat, kunnen de oude rechten geconverteerd worden. Sinds 1 oktober 2015 wordt bij conversie zowel de formule uit het conversiebesluit als de formule voor de hardheidsclausule toegepast. De meest voordelige uitkomst voor de klant is doorslaggevend. Voor de toepassing van de formules wordt gebruik gemaakt van een rekenprogramma (Excel). In de meeste gevallen blijft het oude dagloon ongewijzigd of er is sprake van de hardheidsclausule. De formule uit het conversiebesluit komt minder vaak voor.

3.2.7 Uitbetaling WW-rechten na conversie

Nadat alle rechten vastgesteld en geconverteerd zijn, wordt alles vastgelegd in het systeem. Voor de uitbetaling van de uitkeringen geldt de kortingssystematiek zoals toegelicht in paragraaf 2.7. In een ander deel van het handboek staat het beleid omtrent de kortingssystematiek beschreven.⁸³ De toepassing van deze kortingssystematiek wordt in de beschikking kort toegelicht aan de klant en verduidelijkt met een weergave van de berekening.

3.2.8 Informeren van uitkeringsgerechtigde

Nadat de beslissing is genomen en de beschikking is vastgesteld, wordt de klant gebeld. De uitkeringsdeskundige legt mondeling uit dat er sprake is van conversie en wat er gaat veranderen voor de klant. Na conversie gelden voortaan de nieuwe rechten en plichten op grond van de Wvz voor de klant. In de beschikking wordt verwezen naar de website uwv.nl/mijnplichten. Daar is een overzicht van de plichten te vinden. In de beschikking wordt echter niet expliciet uitgelegd dat de conversie leidt tot een wijziging van de rechten en plichten. Wel wordt toegelicht dat de klant verplicht is om wijzigingen in zijn of haar situatie door te geven en welke gevolgen het heeft als de klant dit niet doet. Verder wordt de klant geïnformeerd over de maandelijkse opgave van inkomsten, de betaling van de uitkering en de mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen het besluit.

3.3 Knelpunten beschikkingen

Voor het schrijven van de beschikkingen wordt gebruik gemaakt van standaard brieven. De uitkeringsdeskundige kan hierin tekstblokken kiezen en de blanco onderdelen invullen. Momenteel is het nog mogelijk om de beveiliging uit te zetten en de tekst van de brief aan te passen. Het UWV is echter voornemens om deze mogelijkheid definitief af te schaffen. Dit wil zeggen dat een uitkeringsdeskundige de brieven niet meer kan aanpassen en dus alleen tekstblokken kan kiezen en de blanco onderdelen kan invullen. In deze paragraaf wordt onderzocht op welke manier de beschikkingen gemotiveerd worden. Ook wordt gezocht naar knelpunten en verbeterpunten in de beschikkingen. Hiervoor is een interview gehouden met

⁸³ Bijlage VII (*Handboek vaststelling van de hoogte van de uitkering*).

een ervaren uitkeringsdeskundige die zich met conversie bezighoudt. Het verslag van dit interview is te vinden in bijlage VIII.⁸⁴ De resultaten uit het onderzoek worden hieronder per onderwerp beschreven.

Knelpunten beschikkingen

Uit het interview is gebleken dat er knelpunten zijn die voor alle beschikkingen gelden die bij conversie gebruikt worden. Deze worden hier kort besproken. Er wordt ambtshalve een nieuw WW-recht toegekend als er sprake is van een relevant urenverlies. Het is mogelijk dat dit urenverlies slechts in een bepaalde week heeft plaatsgevonden, doordat de klant bijvoorbeeld in die week minder is opgeroepen voor werk. In de beleving van de klant is er dan geen sprake van werkloosheid en de klant is daarom vaak verbaasd over de toekenning van een nieuw recht. In deze situatie van ambtshalve toekenning wordt gebruik gemaakt van de volgende zin: 'Omdat u nu minder bent gaan werken, krijgt u vanaf –datum– een nieuwe WW-uitkering erbij.'⁸⁵ De uitkeringsdeskundigen hebben ervaren dat klanten regelmatig bellen omdat ze van mening zijn dat ze niet minder zijn gaan werken en het niet eens zijn met het ontstaan van een nieuw recht. Een deel van deze telefoontjes zou voorkomen kunnen worden door de volzin over de ambtshalve toekenning te verduidelijken.

Iedere beschikking heeft een tekstblok over de berekening van de uitkering(en). De uitkeringsdeskundige kan hier kiezen uit drie mogelijke tekstblokken: '1 recht', 'meerdere rechten' en 'vervallen'. Het komt regelmatig voor dat deze situaties samen van toepassing zijn. Het is echter niet mogelijk om voor een combinatie te kiezen. Voornamelijk bij de toepassing van de hardheidsclausule komt het regelmatig voor dat er zowel sprake is van meerdere rechten als van het vervallen van rechten. Dit kan dus niet voldoende worden toegelicht in de beschikking.

Als een klant vóór intreden van werkloosheid werkzaam is als zelfstandige, worden de vrij te laten uren genoemd in de beschikking. Er wordt echter niet uitgelegd wanneer en hoe uren blijvend gekort worden op de uitkering. Dit is bijvoorbeeld het geval als de klant meer uren als zelfstandige gaat werken. Ook wordt niet uitgelegd hoe het 'fictief inkomen' gekort wordt op de uitkering. Dit wordt ook niet op de website uitgelegd.

Knelpunten beschikking geconverteerd dagloon = huidig dagloon

De meest eenvoudige vorm van conversie betreft de situatie waarin het dagloon van het oude recht niet gewijzigd wordt. Hiervan is sprake als er één oud recht is en er geen verdisconteerde uren zijn. In de beschikking wordt vermeld dat het dagloon van de eerdere uitkering niet wijzigt en vervolgens wordt het maandloon van de geconverteerde uitkering genoemd. Het bedrag van het dagloon wordt niet genoemd.⁸⁶ Deze stond wel vermeld in de toekenningsbeschikking van het oude recht, maar door indexeringen kan het bedrag iets gewijzigd zijn. Voor de volledigheid zou het daarom wenselijk zijn als ook het dagloon van het oude recht genoemd kan worden.

Knelpunten beschikking hardheidsclausule

De rekenformule en toepassing van de hardheidsclausule is een interne beleidsregel van het UWV. Indien de hardheidsclausule is toegepast, wordt dit niet vermeld en ook niet uitgelegd in de beschikking. Er wordt slechts vermeld dat de berekening van de eerdere uitkeringen ook wijzigt en dat de daglonen van de eerdere uitkeringen niet meer hetzelfde zijn.

⁸⁴ Zie Bijlage VIII (*Verslag interview uitkeringsdeskundige over knelpunten beschikkingen*).

⁸⁵ Zie Bijlage IX (*Beschikking ambtshalve toekenning nieuw WW-recht*).

⁸⁶ Zie Bijlage X (*Beschikking conversie geconverteerd dagloon = huidig dagloon*).

Vervolgens wordt direct het geconverteerde dagloon en bijbehorend maandloon per oude uitkering genoemd.⁸⁷ Het wordt voor de klant dus niet inzichtelijk gemaakt op welke wijze het dagloon van de oude uitkering berekend is. Ook op de website is geen informatie te vinden over de hardheidsclausule. De ervaring van de geïnterviewde uitkeringsdeskundige is dat het zelden voorkomt dat een klant uitleg vraagt over de hardheidsclausule. Een uitleg in de brief zou volgens de uitkeringsdeskundige misschien extra vragen kunnen oproepen bij de klant. Voor de klanten die wel meer informatie willen, zou een uitleg op de website wenselijk zijn.

Knelpunten beschikking conversiebesluit

Ook de formule uit het Besluit conversie WW wordt niet genoemd in de beschikking of toegelicht op de website. Er wordt slechts vermeld dat het dagloon van het oude recht wordt opgehoogd en vervolgens wordt het geconverteerde dagloon en maandloon genoemd. In tegenstelling tot de hardheidsclausule is deze formule wel te vinden in het Besluit conversie WW. Dit is een AMvB en is dan ook door iedereen te raadplegen. In de beschikking wordt echter niet verwezen naar het conversiebesluit.

De brief voor het conversiebesluit heeft wel een tekstblok voor een uitleg over het vervallen van een oud recht. De vervolgttekst sluit hier echter niet op aan. Dit wordt meestal opgelost door een combinatie van de brieven te gebruiken. Dit zal echter niet meer mogelijk zijn als de brieven in de toekomst niet meer kunnen worden aangepast door de uitkeringsdeskundigen.

Knelpunten beschikking maximering dagloon

Alle daglonen die hoger zijn dan het maximum dagloon moeten gemaximeerd worden. Dit wil zeggen dat de daglonen voor een evenredig deel verlaagd worden. Als er sprake is van conversie wordt ook beoordeeld of er gemaximeerd moet worden. Voor het maximeren van daglonen gelden interne beleidsregels. Klanten kunnen deze beleidsregels niet raadplegen. De brief die bij conversie met maximering gebruikt wordt, heeft enkele gebreken en knelpunten.⁸⁸

In de beschikking wordt slechts de maximering van één recht toegelicht. De overige daglonen die ook gemaximeerd worden, kunnen niet worden uitgelegd in de brief. De berekeningswijze van de overige gemaximeerde daglonen kunnen echter verschillend zijn. Verder wordt voor de oude rechten enkel de gemaximeerde daglonen genoemd. De bedragen van de ongemaximeerde daglonen ontbreken. Ook wordt niet toegelicht op welke manier inkomsten gekort worden als er sprake is van maximumdaglonen. Dit is de factor C/D uit artikel 47 WW. Het is voor deze klanten niet inzichtelijk op welke manier hun inkomsten gekort zullen worden bij een werkhervatting. Ook op de website is dit niet toegelicht. De uitkeringsdeskundigen zijn van mening dat de maximering lastig uit te leggen is in de brief en een dergelijke uitleg zou misschien meer vragen oproepen. Er is echter een groep klanten met maximumdaglonen die inzicht wil in de berekening van de maximering. Een toereikende uitleg op de website over de maximering zou voor deze groep werknemers wenselijk zijn. In de beschikking kan dan verwezen worden naar de website. Ditzelfde geldt voor de inkomstenkorting met de factor C/D. Een toegankelijke uitleg over de maximering kan leiden tot een afname van de telefoontjes waarin voornamelijk om een toelichting wordt gevraagd.

⁸⁷ Zie Bijlage XI (*Beschikking conversie hardheidsclausule*).

⁸⁸ Zie Bijlage XII (*Beschikking conversie en maximering daglonen*).

3.4 Onvoorziene effecten voor uitkeringsgerechtigden

Een ambtshalve toekenning van een nieuw WW-recht kan financiële nadelige gevolgen hebben voor de klant. Als het maandloon van het nieuwe recht meer bedraagt dan 87,5 % van het maandloon van het oude recht, dan komt het oude recht op grond van artikel 21 lid 2 sub a WW te vervallen. Als het nieuwe dagloon geen 100 % is van het oude dagloon, gaat de klant er dus financieel op achteruit. Dit nadelige effect wordt met behulp van een voorbeeld verduidelijkt in bijlage XIII.⁸⁹ De nieuwe beëindigingsgronden en de nieuwe regels omtrent herleving (artikel 20 en 21 WW) gelden dus ook voor klanten die nog oude WW-rechten hebben en kunnen leiden tot een verlies van bestaande aanspraken. Als het ware worden in deze gevallen de oude WW-rechten niet geëerbiedigd, terwijl dit wel het doel van het geldende overgangsrecht is. De Minister van SZW heeft zich in de toelichting op het Besluit conversie WW niet uitgelaten over dit effect van het overgangsrecht.

3.4.1 Gevolgen huidige Dagloonbesluit

In hoofdstuk 2 van dit rapport is al gebleken dat het huidige Dagloonbesluit een onterecht dagloon verlagend effect heeft voor bepaalde groepen werknemers. Het betreft werknemers die één of meerder kalendermaanden binnen de referteperiode niet gewerkt hebben. Ook bij conversie worden werknemers geconfronteerd met dit dagloon verlagend effect. Bij het vaststellen van een nieuw WW-recht geldt namelijk het huidige Dagloonbesluit. Het gevolg is dat werknemers die herintreden op de arbeidsmarkt, maar binnen een jaar weer werkloos worden, geconfronteerd worden met een te laag dagloon. Er is een groep uitkeringsgerechtigden die langer dan 26 weken aan het werk zijn gegaan (referte-eis) en vervolgens enkele uren verliezen. Van rechtswege ontstaat dan een nieuw WW-recht met een laag dagloon. Dit is lastig te begrijpen voor klanten en zij geven dan ook aan dat ze achteraf gezien beter niet hadden kunnen gaan werken.

3.4.2 Werknemers die geen aanspraak kunnen maken op het garantiedagloon

Daarnaast is er een groep werknemers die door de wijziging van het Dagloonbesluit niet meer in aanmerking komt voor het garantiedagloon. In sommige gevallen is aan de klant toegezegd dat hij of zij bij een werkhervatting terug kan vallen op het oude dagloon. In paragraaf 3.1.10 is het beleid omtrent deze toezeggingen beschreven. Als een klant een beroep doet op het garantiedagloon en hij kan de toezegging aannemelijk maken, dan moet de gedane toezegging gehonoreerd worden. Het komt echter voor dat er in het verleden geen expliciete toezegging is gedaan en de klant nét niet voldoet aan de voorwaarden voor het garantiedagloon. Dit kan grote financiële gevolgen hebben voor de klant. Het Dagloonbesluit geeft het UWV geen beleidsvrijheid omtrent het toekennen van het garantiedagloon. Het UWV toetst de voorwaarden en kan hier verder niet van afwijken. Er is ook een groep klanten waarbij het oude recht na conversie voor een zeer korte periode herleeft. Omdat herleving van het oude recht voorrang heeft op het garantiedagloon, kunnen deze klanten geen aanspraak maken op het garantiedagloon. De klant krijgt bijvoorbeeld voor 1 dag zijn oude dagloon uitgekeerd en voor de rest van de uitkering krijgt hij enkel het lage dagloon van het nieuwe recht, terwijl de klant eigenlijk aanspraak had kunnen maken op het garantiedagloon. Dit nadelige effect wordt met behulp van een voorbeeld verduidelijkt in bijlage XIII.⁹⁰

⁸⁹ Zie bijlage XIII (Voorbeelden nadelige effecten nieuwe regels voor klanten met bestaande aanspraken).

⁹⁰ Zie bijlage XIII (Voorbeelden nadelige effecten nieuwe regels voor klanten met bestaande aanspraken).

3.5 Informatie op de website

Op de website www.uvw.nl wordt onder het kopje 'Werkloos (WW-uitkering)' uitleg gegeven over de WW-uitkering, de regels die gelden tijdens de WW-uitkering en het einde van de WW-uitkering.⁹¹ Op de website ontbreekt uitleg over een aantal belangrijke zaken die gelden voor klanten die te maken hebben met conversie. De ontbrekende uitleg wordt hier opgesomd. Zo worden de interne beleidsregels die worden toegepast bij conversie niet genoemd en ook niet uitgelegd op de website. Dit wil zeggen dat klanten op geen enkele wijze inzicht hebben in de berekeningswijze die geldt voor de hardheidsclausule en de maximering van daglonen. Klanten kunnen in deze gevallen niet zelf nagaan of de berekeningen in hun beschikkingen kloppen. Klanten die het niet eens zijn met de berekeningen gaan in bezwaar. In het bezwaarschrift kunnen zij echter niet aangeven wat er niet klopt aan de berekeningen. In de beslissing op bezwaar wordt vervolgens wel uitgelegd hoe de bedragen zijn berekend en op welke wettelijke grondslag deze berekeningen berusten. Deze uitleg kan ook in een eerder stadium via de website gegeven worden. Ook de maximering en de manier van inkomstenkorting voor werknemers met het maximumdagloon wordt niet op de website toegelicht. Na een telefonische uitleg en eventueel een extra schriftelijke uitleg aan de klant, zijn de vragen van de klant vaak opgelost. Dit kost de uitkeringsdeskundigen echter veel tijd.

3.6 Bezwaar en beroep

Op 2 maart 2016 is een open interview gehouden met een stafjurist van de afdeling Bezwaar en Beroep. Het betrof een oriënterend gesprek om te achterhalen op welke wijze de afdeling Bezwaar en Beroep kan bijdragen aan de beantwoording van de onderhavige deelvraag uit het onderzoek. In deze paragraaf wordt onderzocht welke bezwaar- en/of beroepsgronden worden ingediend door uitkeringsgerechtigden met betrekking tot conversie van WW-rechten. De stafjurist heeft lijsten met bezwaarzaken overhandigd die in de periode van november 2015 t/m april 2016 zijn afgehandeld. Bezwaarzaken met betrekking tot conversie van WW-rechten worden volgens de stafjurist geregistreerd onder het begrip 'dagloon'.

3.6.1 Elektronisch Archief Elektronische Dossiers

In het systeem Elektronisch Archief Elektronische Dossiers (EAED) staan alle dossiers van uitkeringsgerechtigden. Met behulp van de bsn-nummers en omschrijving van het onderwerp op de lijsten zijn relevante bezwaarzaken geselecteerd en geanalyseerd. Op deze manier kan op valide wijze omschreven worden wat de belangrijkste bezwaargronden zijn. In bijlage XIV is een overzicht te vinden van relevante bezwaargronden die zijn behandeld in de periode november 2015 t/m april 2016.⁹²

3.6.2 Meest voorkomende bezwaren

De meest voorkomende bezwaargronden zijn het gevolg van het onterechte dagloon verlagende effect van het huidige Dagloonbesluit. Het gaat om klanten die onder de groep van werknemers vallen waarbij het Dagloonbesluit een onrechtvaardig dagloon verlagend effect heeft. De Minister van SZW heeft inmiddels een ontwerpbesluit gemaakt waarin dit onterechte effect gerepareerd wordt. De reparatie zal naar alle waarschijnlijkheid pas op 1 januari 2017 in werking treden. Sommige uitkeringsgerechtigden doen in het bezwaar expliciet een beroep op de voorgenomen reparatie van het dagloon verlagende effect door de minister. Het UWV kan echter niet vooruitlopen op de reparatie in het dagloonbesluit. Enkele uitkeringsgerechtigden zijn in beroep gegaan bij de rechtbank. Zij stellen onder

⁹¹ www.uwv.nl (zoek op Werkloos WW).

⁹² Zie Bijlage XIV (*Overzicht bezwaargronden in verband met conversie en het gewijzigde Dagloonbesluit*).

anderen dat het huidige Dagloonbesluit op gespannen voet staat met de Werkloosheidswet, omdat het uitgangspunt van deze wet is dat het dagloon een afspiegeling moet zijn van het welvaartsniveau.

Er is ook een groep die het niet eens is met het ontstaan van een nieuw WW-recht. Een nieuw recht ontstaat echter van rechtswege. Dit is voor werknemers die een uitkering ontvangen lastig te begrijpen. Er is een groep werknemers die er financieel op achteruit gaat door het ontstaan van een nieuw recht. Dit komt dan niet zozeer door de conversie, maar door het feit dat een oud recht komt te vervallen doordat het nieuwe recht meer dan 87,5% van het oude recht bedraagt. Deze groep werknemers wordt dus benadeeld door het ontstaan van een nieuw recht.

Er is ook een groep die in bezwaar gaat omdat hij of zij niet begrijpt hoe de daglonen berekend en geconverteerd zijn. Dit komt waarschijnlijk omdat de interne beleidsregels die zijn toegepast voor de berekening en conversie niet in de beschikking worden toegelicht. Ook op de website kan de klant niets terugvinden over de berekeningswijze. De klant kan de berekening daarom niet controleren. Het gaat met name om de hardheidsclausule en de maximering van daglonen.

Tenslotte is er een groep werknemers die bezwaar maakt tegen het vastgestelde dagloon. De werknemer is van mening dat het dagloon te laag is of vertrouwde erop te kunnen terugvallen op het oude dagloon. Daarbij is een groep klanten die door de wijziging van het Dagloonbesluit geen aanspraak meer kunnen maken op het garantiedagloon. Beide groepen werknemers beroepen zich voornamelijk op gedane toezeggingen of verwachtingen die het UWV gewekt zou hebben.

4 Conversiebeleid en werkwijze getoetst

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit het praktijkonderzoek getoetst aan het juridisch kader. Eerst wordt nagegaan of het beleid en de werkwijze in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving. Vervolgens wordt getoetst of het beleid en de werkwijze voldoet aan de relevante algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ten slotte wordt de wijziging van de Werkloosheidswet en het overgangsrecht getoetst aan het recht op eigendomsbescherming als bedoeld in artikel 1 EP EVRM.

4.1 Conversiebeleid

In deze paragraaf wordt het conversiebeleid zoals omschreven in paragraaf 3.1 getoetst aan het juridisch kader. Vervolgens wordt getoetst of er op een juiste manier invulling is gegeven aan het conversiebesluit.

De Minister van SZW heeft zich in regelgeving of kamerstukken niet uitgelaten over het te volgen beleid voor herleving van oude WW-rechten bij samenloop met een nieuw recht. Dit wil zeggen dat het UWV zelf verantwoordelijk is voor de invulling van beleid omtrent de herleving van oude rechten. Door in beginsel het laatst geëindigde oude recht te laten herleven en daarna pas te toetsen of deze op grond van de beëindigingsgronden alsnog komt te vervallen, wordt gehandeld in overeenstemming met het doel van het Besluit conversie WW. Het doel van het conversiebesluit is volgens de nota van toelichting immers om oude WW-rechten te eerbiedigen. Ook het beleid omtrent het verlengen van de maximale duur van het oudste recht als een tussenliggend recht beëindigd wordt, is in lijn met het uitgangspunt dat de omzetting geen gevolgen heeft voor de (resterende) duur van de oude uitkering.⁹³

De Minister van SZW stelt jaarlijks op grond van de Wet financiering sociale verzekeringen het maximum dagloon vast. De minister heeft verder niets geregeld over de wijze van maximeren van daglonen bij samenloop van oude en nieuwe uitkeringen. Het UWV heeft daarom zelf aanvullend beleid vastgesteld voor de maximering van daglonen bij samenloop van uitkeringen. Er is een vaste formule ontwikkeld die wordt toegepast bij samenloop van uitkeringen waarbij de totale uitkering meer bedraagt dan het maximaal toegestane uitkeringsbedrag per dag. Dit is nodig omdat de uitkering per dag aan een maximum gebonden is.

Een WW-recht ontstaat van rechtswege op het moment dat aan alle ontstaansvoorwaarden uit hoofdstuk II paragraaf 1 van de WW is voldaan. Dit wil zeggen dat het ontstaan van een WW-recht niet afhankelijk is van een aanvraag van de klant. In paragraaf 3.2.1 is reeds toegelicht wat de werkwijze is omtrent de ambtshalve toekenning. De werkwijze is geheel in lijn met de bedoeling van de Werkloosheidswet om WW-rechten van rechtswege te laten ontstaan. De uitkeringsdeskundige stelt enkel vast dat er een nieuw recht ontstaan is. Het gevolg is dat er sprake kan zijn van conversie. De ambtshalve toekenning van een nieuw WW-recht is dus rechtmatig.

Verder is in paragraaf 2.6 een omschrijving gegeven van overige wet- en regelgeving die relevant zijn voor het berekenen en vaststellen van WW-rechten. Tijdens het praktijkonderzoek is gebleken dat de werkwijze omtrent het beoordelen en vaststellen van een nieuw WW-recht in overeenstemming is met deze aanvullende regelgeving.

4.2 Uitvoering Besluit conversie WW

⁹³ Zie nota van toelichting van het Besluit conversie WW, *Stb.* 2014, 526, p.3.

Uit het praktijkonderzoek in hoofdstuk 3 is gebleken dat de uitleg van het UWV over de formule voor ophoging van het oude dagloon in overeenstemming is met de uitleg van de Minister van SZW over de formule. Het UWV handelt hiermee in overeenstemming met het conversiebeleid zoals door de minister is voorgeschreven in het conversiebesluit. De minister heeft middels de hardheidsclausule in artikel 3 Besluit conversie WW het UWV beleidsvrijheid gegeven om af te wijken van de voorgeschreven formule voor de gevallen waarin het beleid leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Het UWV heeft invulling gegeven aan de hardheidsclausule door in de betreffende bijzondere gevallen een vaste formule te hanteren. Gebleken is dat de formule van de hardheidsclausule een waarborg is voor de gevallen waarin het beleid van de minister leidt tot onbillijkheden. Bij conversie wordt zowel de formule uit het conversiebesluit als de formule voor de hardheidsclausule toegepast, waarbij de meest voordelige uitkomst voor de klant doorslaggevend is. Deze werkwijze is in overeenstemming met het doel van het conversiebesluit om oude rechten zoveel mogelijk te eerbiedigen.

In paragraaf 2.5.1 is de betekenis van het begrip ‘hardheidsclausule’ onderzocht. Als de toepassing van een hardheidsclausule voor bepaalde gevallen voldoende is uitgekristalliseerd en daardoor een bestendig karakter heeft gekregen, dient het bestendige beleid volgens aanwijzing 131b Ar te worden vastgelegd in een algemeen verbindend voorschrift.⁹⁴ Volgens de toelichting op de aanwijzingen dient de wetgever de toepassing van hardheidsclausules periodiek te evalueren. Uit oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid dient het toegepaste beleid uiteindelijk te worden vastgelegd in de wet of gedelegeerde regelgeving. Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat het UWV in het handboek duidelijk heeft uitgekristalliseerd in welke gevallen de hardheidsclausule van toepassing is. Ook heeft het beleid voor de hardheidsclausule een bestendig karakter gekregen. Er is namelijk een vaste formule die steeds op dezelfde wijze wordt toegepast op de gevallen waarin de reguliere formule leidt tot een lager dagloon. Uit gesprekken met uitkeringsdeskundigen is zelfs gebleken dat de hardheidsclausule vaker van toepassing is dan de reguliere formule. De Minister van SZW heeft de toepassing van de hardheidsclausule nog niet geëvalueerd en het is niet gebleken dat de minister dit op termijn zal gaan doen. Ondanks dat er sprake is van bestendig beleid, is de hardheidsclausule niet opgenomen in een algemeen verbindend voorschrift en wordt het beleid ook niet op een andere wijze inzichtelijk gemaakt voor klanten.

4.3 Vaststellen van het dagloon

Bij het ontstaan van een nieuw WW-recht wordt het dagloon op grond van het nieuwe Dagloonbesluit vastgesteld. Gebleken is dat het Dagloonbesluit een onterecht dagloon verlagend effect heeft voor bepaalde groepen werknemers. De minister gaat dit effect repareren. De reparatie zal waarschijnlijk op 1 januari 2017 in werking treden. Tot die tijd zal het UWV volgens het huidige Dagloonbesluit handelen. De betreffende groep werknemers blijft tot 2017 nadeel ondervinden van het onterechte dagloon verlagende effect. Het UWV stelt zich op het standpunt niet vooruit te kunnen lopen op de wijziging van het Dagloonbesluit. Het UWV is verplicht uitvoering te geven aan de AMvB's van de Minister van SZW. Zolang het Dagloonbesluit niet formeel gewijzigd is, moet het UWV dus in beginsel handelen overeenkomstig het huidige Dagloonbesluit.

⁹⁴ Ministerie van Justitie Directie Wetgeving, *Aanwijzingen voor de regelgeving. Praktijkvoorschriften voor ontwerpers van regelingen van de rijksoverheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2004, p. 82 en 83.

Na conversie van het oude WW-recht, is de Wwz van toepassing op alle rechten. Een geconverteerd oud recht wordt alsnog beëindigd als het dagloon van het nieuwe recht meer dan 87,5% van het oude dagloon bedraagt. Deze handelswijze is in overeenstemming met de Werkloosheidswet en het geldende overgangsrecht. Toch worden deze klanten hierdoor financieel benadeeld (zie paragraaf 3.4). Voor deze klanten ontbreekt als het ware een stuk overgangsrecht. Het doel van het Besluit conversie WW om bestaande aanspraken te eerbiedigen wordt in deze gevallen namelijk niet gewaarborgd. Het UWV voert op dit punt dus een rechtmatig beleid, maar gebleken is dat de Minister van SZW bij het samenstellen van het overgangsrecht geen rekening heeft gehouden met het effect voor deze groep werknemers.

4.4 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat het UWV bij conversie in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving handelt. Een bestuursorgaan als het UWV is daarnaast ook verplicht om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. In deze paragraaf wordt met behulp van de resultaten uit het praktijkonderzoek getoetst of het UWV bij de uitvoering van het conversiebeleid de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voldoende waarborgt.

4.4.1 Zorgvuldigheidsbeginsel

Een besluit in de zin van de Awb moet op grond van artikel 3:2 Awb zorgvuldig worden voorbereid. Tijdens het observatieonderzoek is gebleken dat de uitkeringsdeskundige bij de voorbereiding van het besluit alle nodige informatie verzamelt met behulp van de polisadministratie en door de klant ingevulde formulieren. Op basis van de gevonden informatie wordt de beslissing genomen. Bij onduidelijkheid in de formulieren wordt telefonisch contact opgenomen met de klant. Op deze manier wordt het zorgvuldigheidsbeginsel gewaarborgd. Verder is de polisadministratie een betrouwbare bron van informatie voor de uitkeringsdeskundige, omdat hierin alle informatie omtrent loon en gewerkte dagen nauwkeurig geregistreerd staat. De polisadministratie is ook verbonden met de belastingdienst. Geconcludeerd kan worden dat de informatie die nodig is voor de beslissing op een zorgvuldige wijze wordt verzameld.

In paragraaf 3.2.4 is gebleken dat de klant bij de ambtshalve conversie niet wordt gehoord alvorens de beslissing genomen wordt. Ook bij een beslissing op een aanvraag van een uitkering wordt de klant in beginsel niet gehoord. In het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel geldt op grond van de artikelen 4:7 en 4:8 Awb voor zowel ambtshalve te geven beschikkingen als aangevraagde beschikkingen in beginsel een hoorplicht. In paragraaf 2.9 is echter gebleken dat de artikelen 4:11 en 4:12 Awb enkele uitzonderingen geven op de hoorplicht. Het horen kan achterwege blijven als het een beschikking betreft die een financiële aanspraak of verplichting vastlegt en aan de volgende voorwaarden is voldaan: tegen de beschikking is bezwaar of administratief beroep mogelijk; en bovendien kunnen de nadelige gevolgen van de beschikking via de procedure van bezwaar of administratief beroep helemaal ongedaan gemaakt worden. Deze uitzondering van de hoorplicht is voornamelijk bedoeld voor de fiscus en de uitvoeringsorganen van de socialezekerheidswetten.⁹⁵ De beslissingen die gegeven worden in het kader van conversie voldoen aan bovengenoemde voorwaarden om het horen achterwege te kunnen laten. De vaststelling van een nieuw WW-recht en de conversie van een oud recht betreft een

⁹⁵ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 294.

financiële aanspraak, namelijk de WW-uitkering. Tegen de beschikking van het UWV is bezwaar en beroep mogelijk. Als in bezwaar of beroep blijkt dat de klant gelijk heeft, dan wordt dit door het UWV hersteld door bijvoorbeeld een nabetaling te verrichten. De klant krijgt dan alsnog hetgeen waar hij recht op heeft. Kortom, het horen van de klant kan op grond van artikel 4:11 en 4:12 Awb achterwege blijven.

4.4.2 Motiveringsbeginsel

In deze paragraaf zullen de beschikkingen die gebruikt worden bij conversie getoetst worden aan het motiveringsbeginsel als bedoeld in artikel 3:46 Awb. In paragraaf 2.9 is reeds een toelichting gegeven op de betekenis van het motiveringsbeginsel en de eis dat een besluit moet zijn voorzien van een kenbare motivering. Onderdeel hiervan is de verplichting om bij de motivering van het besluit te vermelden krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit genomen is (artikel 3:47 lid 2 Awb). Volgens de memorie van toelichting bij dit artikel heeft de wetgever bedoeld dat als er een specifieke wettelijke grondslag voor het besluit is, deze ook vermeld moet worden. Tijdens het praktijkonderzoek is echter gebleken dat in alle beschikkingen die bij conversie gebruikt worden een verwijzing naar de wettelijke grondslag ontbreekt. Het gevolg hiervan is dat klanten niet zelf kunnen nagaan wat de wettelijke grondslag voor hun beschikking is.

Bij conversie zijn drie situaties te onderscheiden. Het oude dagloon blijft ongewijzigd, het oude dagloon moet worden opgehoogd, of de hardheidsclausule moet worden toegepast. Bij een ophoging van het oude dagloon wordt de formule uit artikel 2 Besluit conversie WW toegepast. Het Besluit conversie WW is een AMvB die op de voorgeschreven wijze als bedoeld in artikel 3:42 lid 2 Awb bekend is gemaakt. Dit wil zeggen dat het UWV in deze gevallen bij de motivering van de beslissing kan volstaan met een verwijzing naar de betreffende beleidsregel van de minister (artikel 4:82 Awb). Tijdens het praktijkonderzoek is echter gebleken dat in de beschikking niet wordt verwezen naar de toegepaste beleidsregel. Een verwijzing naar de wettelijke grondslag voor de beschikking ontbreekt in het geheel.

De Minister van SZW heeft het UWV beleidsvrijheid gegeven met betrekking tot de invulling van de hardheidsclausule. Het UWV heeft hier invulling aan gegeven door een vaste formule te hanteren bij de toepassing van de hardheidsclausule. Deze interne beleidsregels zijn echter niet gepubliceerd als bedoeld in artikel 3:42 lid 2 Awb. Dit wil zeggen dat het UWV bij de toepassing van de hardheidsclausule in de beschikking niet kan volstaan met een enkele verwijzing naar de beleidsregel (artikel 4:82 Awb). Tijdens het praktijkonderzoek is gebleken dat het UWV niet verwijst naar de hardheidsclausule uit het Besluit conversie WW en ook niet motiveert op welke wijze het oude dagloon is geconverteerd. In de beschikking wordt slechts het geconverteerde dagloon en bijbehorend maandloon genoemd. Een verwijzing naar de wettelijke grondslag en een motivering van de toegepaste (niet gepubliceerde) beleidsregel ontbreekt.

In de beslissingen op bezwaar worden de wettelijke grondslagen voor conversie en de berekeningen van de daglonen wel genoemd en toegelicht. Ook wordt daarin het toegepaste beleid gemotiveerd. Het is van belang dat de wettelijke grondslagen ook in de beschikking worden vermeld. *“Voor de geadresseerde(n) en andere belanghebbenden van een besluit is het – alleen al met het oog op mogelijk bezwaar of beroep tegen het besluit – van belang om te weten wat de motivering is die aan het besluit ten grondslag ligt.”*⁹⁶

⁹⁶ F.L. Boelé e.a. (red.), *‘Module Uitvoering sociale zekerheid en bestuursrecht’* (online, laatst bijgewerkt op 3 oktober 2008), artikel 3:47 lid 2.

De uitkeringsgerechtigde heeft op grond van artikel 3:47 lid 2 Awb recht op een verwijzing naar de wettelijke grondslag voor hun beschikking. Verder ontbreekt in de beschikkingen een deugdelijke motivering voor de berekening van de oude WW-recht(en). Er vindt in het geheel geen motivering plaats. Ook is tijdens het praktijkonderzoek gebleken dat de uitleg op de website over de hardheidsclausule en de maximering van daglonen ontbreekt. Het is voor een uitkeringsgerechtigde die onverwacht een beschikking ontvangt over conversie erg moeilijk om na te gaan of de beschikking klopt. Dit kan een verklaring zijn voor de terugbelverzoeken van klanten die het niet eens zijn met de beschikking of de beschikking niet begrijpen. Voor de berekening van het dagloon van het nieuwe recht wordt in de beschikking wel verwezen naar de website van het UWV. Op de website ontbreekt echter een uitleg over de conversie van oude daglonen en maximering van daglonen.

4.4.3 Gelijkheidsbeginsel

Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat elk geval wordt behandeld overeenkomstig het conversiebeleid. Het beleid wordt strikt uitgevoerd en het komt nauwelijks voor dat er moet worden afgeweken van het beleid. Dit wil zeggen dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden en ongelijke gevallen naar de mate waarin zij verschillen.⁹⁷ Geheel in lijn met het doel van het conversiebesluit om oude WW-rechten te eerbiedigen, is de formule die het meest gunstig is voor de klant doorslaggevend. Dit wil zeggen dat bijvoorbeeld de hardheidsclausule in plaats van de reguliere formule wordt toegepast, omdat dit gunstiger is voor de klant.

4.4.4 Vertrouwensbeginsel

In verschillende bezwaarschriften wordt een beroep gedaan op toezeggingen van het UWV omtrent het behoud van de oude uitkering bij intreden van werkloosheid na een werkhervatting. Vóór inwerkingtreding van de Wwz is echter naar alle uitkeringsgerechtigden een brief verstuurd waarin de klanten gewezen zijn op de wijziging van de Werkloosheidswet.⁹⁸ In deze brief is ook uitgelegd dat de nieuwe regels mogelijk voor de klant gaan gelden als de klant vanaf 1 juli 2015 opnieuw werkloos wordt. Er zal daarom niet snel sprake zijn van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel, omdat de klant vooraf is gewezen op de veranderingen. Algemene informatie over behoud van de oude uitkering ervaart de klant vaak als een toezegging, maar is in de meeste gevallen niet voldoende voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.

Er is één bijzondere situatie waarin het vertrouwensbeginsel volgens het UWV in het geding komt. Het betreft de gevallen waarin vanaf 27 februari 2015 toezeggingen zijn gedaan omtrent het garantiedagloon. Als de klant daar om verzoekt en de toezegging aannemelijk maakt, moet de gedane toezegging gehonoreerd worden. Er moet dan wel voldaan zijn aan de voorwaarden voor garantiedagloon zoals deze golden tot 1 juli 2015. Op deze manier wordt het vertrouwensbeginsel voor deze gevallen gewaarborgd.

4.5 Recht op eigendomsbescherming in het socialezekerheidsrecht

In paragraaf 2.10 is reeds gebleken dat een wijziging van socialezekerheidsuitkeringen slechts in zeer uitzonderlijke gevallen in strijd is met het recht op eigendomsbescherming als bedoeld in artikel 1 EP EVRM. De wijziging van een uitkering als gevolg van gewijzigde wetgeving is in beginsel rechtmatig. Een onrechtmatigheid kan gelegen zijn in een hardvochtig overgangsregime. Bij conversie worden oude uitkeringen gewijzigd waarbij de

⁹⁷ Van Wijk, Konijnenbelt en Van Male 2014, p. 322.

⁹⁸ Zie bijlage XV (*Brief inwerkingtreding Wwz*).

nieuwe rechten en plichten op grond van de Wwz voor de klant gaan gelden. Voor klanten met oude uitkeringen is voorzien in overgangsrecht waarbij uitgangspunt is dat oude WW-rechten geëerbiedigd worden.

Toch zijn er gevallen waarin de klant financieel nadeel ondervindt door de conversie. Echter, zodra een minimum aan uitkering of bijstand resteert, is de intrekking of verlaging van de uitkering rechtmatig. Niet gebleken is dat er sprake is van een 'individual excessive burden' voor een bepaalde groep uitkeringsgerechtigden. De CRvB toetst een beroep op artikel 1 EP aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval. Per specifiek geval kan getoetst worden of voldaan is aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Het effect van het overgangsrecht ten aanzien van de individuele uitkeringsgerechtigde is hierbij van belang. In het algemeen kan geconcludeerd worden dat er nog geen aanwijzingen zijn dat de wijziging van uitkeringen op grond van het conversiebeleid in strijd is met het recht op eigendomsbescherming. In de bezwaar- en beroepschriften is vooralsnog geen beroep gedaan op artikel 1 EP EVRM.

4.6 Deelconclusie

Geconcludeerd kan worden dat het beleid omtrent de herleving van oude rechten en de verlenging van de maximale duur van het oudste recht, in lijn is met het doel van het conversiebesluit om oude rechten te eerbiedigen en het uitgangspunt dat omzetting geen gevolgen heeft voor de (resterende) duur van de uitkering. Met het aanvullende beleid omtrent de maximering van daglonen bij conversie, wordt voldaan aan de Wet financiering sociale verzekeringen die een maximum stelt aan het totaalbedrag van de uitkering. Verder kan geconcludeerd worden dat de werkwijze omtrent de ambtshalve toekenning van nieuwe WW-rechten rechtmatig is, omdat een WW-recht van rechtswege ontstaat. Verder is gebleken dat de werkwijze voor het beoordelen en vaststellen van een nieuw WW-recht in overeenstemming is met alle relevante aanvullende regelgeving.

Ook is gebleken dat het UWV op een juiste wijze uitvoering geeft aan artikel 2 van het conversiebesluit. Verder vormt het beleid omtrent de hardheidsclausule een waarborg voor de gevallen waarin het beleid van de minister leidt tot onbillijkheden. Door steeds beide formules toe te passen waarbij de meest gunstige uitkomst voor de klant doorslaggevend is, wordt gehandeld in lijn met het doel van het conversiebesluit om oude rechten zo veel mogelijk te eerbiedigen. Verder kan geconcludeerd worden dat het beleid voor de hardheidsclausule voldoende is uitgekristalliseerd en een bestendig karakter heeft gekregen.

Ook is gebleken dat het huidige Dagloonbesluit tot 1 januari 2017 een onterecht dagloon verlagend effect heeft voor bepaalde groepen werknemers. Daarnaast worden sommige klanten financieel benadeeld door artikel 20 lid 1 sub c WW of artikel 21 lid 2 sub a WW die na conversie ook voor hen gelden. Deze financiële benadeling is niet in lijn met het doel om bestaande aanspraken te eerbiedigen.

Met betrekking tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan het volgende geconcludeerd worden. De besluiten worden zorgvuldig voorbereid en de klanten worden op terechte gronden niet gehoord. Verder ontbreekt in de beschikkingen een verwijzing naar de wettelijke grondslag en wordt het besluit onvoldoende gemotiveerd. Ook op de website ontbreekt uitleg over het conversiebeleid. Het beleid is onvoldoende inzichtelijk voor de klant. Ten slotte is het conversiebeleid naar alle waarschijnlijkheid niet in strijd met het recht op eigendomsbescherming als bedoeld in artikel 1 EP EVRM.

5 Conclusies

In dit hoofdstuk wordt op basis van de resultaten uit het praktijkonderzoek en de uiteenzetting van het juridisch kader antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. De onderstaande conclusies geven antwoord op de volgende vraag: *“Welke conclusies volgen uit een toetsing van het conversiebeleid en de daarop gebaseerde werkwijze, waarmee uitvoering wordt gegeven aan het Besluit conversie WW, aan het juridisch kader en de relevante rechtsregels en rechtsbeginselen?”* De conclusies geven een oordeel over de rechtmatigheid van het conversiebeleid, de rechtmatigheid van de werkwijze, de waarborging van algemene beginselen van behoorlijk bestuur en antwoord op de vraag of het conversiebeleid in strijd is met het recht op eigendomsbescherming in het socialezekerheidsrecht.

5.1 De rechtmatigheid van het conversiebeleid van het UWV

Geconcludeerd kan worden dat het UWV op een correcte wijze invulling heeft gegeven aan het Besluit conversie WW. De formule uit het conversiebesluit voor de ophoging van daglonen is op een correcte wijze geïnterpreteerd en omgezet in werkinstructies. De uitleg in het handboek komt namelijk overeen met de uitleg van de minister. Verder heeft het UWV met een vaste rekenformule invulling gegeven aan de hardheidsclausule. Met deze formule wordt gewaarborgd dat bestaande aanspraken door de conversie en de nieuwe kortingssystematiek niet verloren gaan. Door steeds beide formules toe te passen, waarbij de meest gunstige uitkomst voor de klant doorslaggevend is, wordt gehandeld conform het doel van het conversiebesluit om oude rechten zo veel mogelijk te eerbiedigen.

Verder kan geconcludeerd worden dat het huidige beleid omtrent de herleving van oude rechten ook in lijn is met de bedoeling van het conversiebesluit om oude rechten te eerbiedigen. Door het laatst geëindigde recht in beginsel te laten herleven en daarna pas te toetsen of er sprake is van een beëindigingsgrond, wordt gewaarborgd dat oude rechten niet zomaar verloren gaan. Daarnaast is het beleid omtrent het verlengen van de maximale duur van het oudste recht, als een tussenliggend recht beëindigd wordt, in overeenstemming met het uitgangspunt dat omzetting geen gevolgen heeft voor de (resterende) duur van de uitkering. Verder wordt met het aanvullende beleid omtrent de maximering van daglonen bij conversie, voldaan aan de Wet financiering sociale verzekeringen die een maximum stelt aan het totaalbedrag van de uitkering. Met het hiervoor genoemde beleid wordt steeds het doel van het conversiebesluit en de Wet financiering sociale verzekeringen nagestreefd.

In paragraaf 4.2 is beargumenteerd dat het beleid omtrent de hardheidsclausule voldoende is uitgekristalliseerd en inmiddels een bestendig karakter heeft gekregen. Volgens aanwijzing 131b Ar is daarom evaluatie van de hardheidsclausule nodig en opname van het bestendige beleid in een algemeen verbindend voorschrift. Dit is aan de Minister van SZW.

5.2 De rechtmatigheid van de werkwijze bij conversie

In deze paragraaf wordt beoordeeld of de werkwijze van de uitkeringsdeskundigen voldoet aan het juridisch kader. Conversie kan onder andere ontstaan doordat ambtshalve een nieuw WW-recht wordt toegekend. De ambtshalve toekenning van nieuwe WW-rechten is rechtmatig, omdat WW-rechten volgens de Werkloosheidswet van rechtswege ontstaan. Gevolg is dat er voor de klant spontaan conversie ontstaat, maar dat neemt niet weg dat een WW-recht van rechtswege ontstaat. Verder is gebleken dat de werkwijze bij de beoordeling en vaststelling van nieuwe rechten in overeenstemming is met de nieuwe Werkloosheidswet en voldoet aan de overige aanvullende regelgeving. Door direct te beoordelen of het nieuwe

recht blijft bestaan na een toetsing aan de nieuwe beëindigingsgrond (artikel 20 lid 1 sub c WW), wordt voorkomen dat oude rechten onterecht geconverteerd worden. Een conversie is immers niet meer terug te draaien in het systeem.

Uit het observatieonderzoek is gebleken is dat de uitkeringsdeskundigen bij de conversie van oude rechten geheel volgens het voorgeschreven beleid handelen. Het beleid wordt strikt uitgevoerd en het komt nauwelijks voor dat er moet worden afgeweken van het beleid. Nu reeds geconcludeerd is dat het conversiebeleid voldoet aan de geldende regelgeving, kan ook geconcludeerd worden dat de werkwijze van de uitkeringsdeskundigen rechtmatig is. De vraag of de werkwijze voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is beantwoord in paragraaf 4.4 en de conclusies daarover zullen hierna besproken worden.

5.3 De algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Met betrekking tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan het volgende geconcludeerd worden. De besluiten worden voldoende zorgvuldig voorbereid en het horen van de klanten wordt op grond van artikel 4:11 en 4:12 Awb terecht achterwege gelaten. Gebleken is dat er telefonisch contact wordt opgenomen met de klant in geval van onduidelijkheid in de gegeven informatie. Op deze manier wordt de zorgvuldigheid gewaarborgd.

In paragraaf 4.4.2 zijn de beschikkingen getoetst aan de eisen van het motiveringsbeginsel. Hieruit is gebleken dat de beschikkingen onvoldoende gemotiveerd zijn. Als er een specifieke wettelijke grondslag voor het besluit is, moet deze volgens artikel 3:47 Awb vermeld worden in de beschikking. In alle onderzochte beschikkingen ontbreekt echter een verwijzing naar de wettelijke grondslag. Verder zijn er ook gebreken in de motivering van het toegepaste beleid. Als de formule uit het conversiebesluit toegepast wordt, kan voor de motivering op grond van artikel 3:42 lid 2 Awb volstaan worden met een verwijzing naar de toegepaste beleidsregel. In de beschikking wordt echter niet verwezen naar het conversiebesluit. De formule voor de hardheidsclausule is niet gepubliceerd als bedoeld in artikel 3:42 lid 2 Awb. Als de hardheidsclausule is toegepast, kan voor de motivering daarom niet volstaan worden met een verwijzing naar de toegepaste beleidsregel. In deze beschikkingen wordt ook niet verwezen naar het conversiebesluit en dus ook niet naar de hardheidsclausule. Ook hier ontbreekt dus een motivering van het toegepaste beleid. Ditzelfde geldt voor de maximering van de daglonen bij conversie. De maximering wordt niet gemotiveerd en er wordt niet verwezen naar de wettelijke grondslag. Gebleken is dat deze beschikkingen lastig te begrijpen zijn voor klanten. Uit het praktijkonderzoek is daarnaast gebleken dat er op de website van het UWV weinig informatie te vinden is voor klanten die met conversie te maken hebben. De interne beleidsregels die worden toegepast bij conversie worden niet inzichtelijk gemaakt voor de klant en de klant wordt ook niet verwezen naar de wettelijke grondslagen.

Verder is uit het praktijkonderzoek gebleken dat het voorgeschreven beleid strikt wordt uitgevoerd en dat het nauwelijks voorkomt dat er moet worden afgeweken van het beleid. Er zijn daarom geen aanwijzingen voor strijd met het gelijkheidsbeginsel. Doordat vóór inwerkingtreding van de Wwz in een brief is uitgelegd dat de nieuwe regels mogelijk voor de klant gaan gelden als de klant vanaf 1 juli 2015 opnieuw werkloos wordt, is het vertrouwensbeginsel gewaarborgd. Algemene informatie over behoud van de oude uitkering ervaart de klant vaak als een toezegging, maar is in de meeste gevallen niet voldoende voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.

Ten behoeve van mogelijke aanbevelingen is ook onderzocht wat de meest voorkomende bezwaargronden zijn met betrekking tot conversie en de wijziging van het Dagloonbesluit. Voor een overzicht van de bezwaargronden wordt verwezen naar bijlage XIV.

5.4 Knelpunten beschikkingen

Uit een interview is gebleken dat de uitkeringsdeskundigen verschillende knelpunten ervaren met betrekking tot de beschikkingen die gebruikt worden bij conversie. Voor een beschrijving van de knelpunten wordt verwezen naar paragraaf 3.3. Over deze knelpunten worden in hoofdstuk 6 enkele aanbevelingen gegeven.

5.5 Nadelige gevolgen conversie en huidig Dagloonbesluit

Het UWV heeft het conversiebeleid van de Minister van SZW correct omgezet in eigen beleid en werkinstructies. Toch is gebleken dat het conversiebeleid onvoorziene en nadelige gevolgen heeft voor bepaalde klanten. Zo heeft de Minister van SZW geen rekening gehouden met de groep werknemers die na een ambtshalve toekenning financieel benadeeld wordt, doordat artikel 20 lid 1 sub c of artikel 21 lid 2 sub a WW ook voor hen geldt. Bestaande aanspraken gaan verloren als het maandloon van het nieuwe recht meer dan 87,5 % is van het dagloon van het oude recht. Bestaande (oude) aanspraken gaan door de nieuwe beëindigingsgrond en de nieuwe regels omtrent herleving alsnog verloren. Het is ook mogelijk dat een oud recht voor enkele dagen herleeft en de klant daardoor geen aanspraak kan maken op het garantiedagloon. Het gevolg kan zijn dat de klant door de conversie een groot deel van zijn inkomen verliest.

Verder is gebleken dat het huidige Dagloonbesluit een onterecht dagloon verlagend effect heeft voor bepaalde groepen werknemers en dat de minister dit effect gaat repareren. Deze reparatie treedt echter pas op 1 januari 2017 in werking. Tot die tijd worden klanten dus geconfronteerd met een te laag dagloon. De regels omtrent de vaststelling van daglonen geven het UWV geen beleidsvrijheid. Het UWV kan daarom niet afwijken van de huidige dagloonregels. Toch rijst de vraag of toepassing van het huidige Dagloonbesluit voor deze groep werknemers niet in strijd is met de bedoeling van de Werkloosheidswet, omdat het uitgangspunt van deze wet is dat het dagloon een afspiegeling moet zijn van het welvaartsniveau. Beantwoording van deze vraag valt echter buiten de omvang van dit onderzoek. Ten slotte zijn er werknemers die door de wijziging van het Dagloonbesluit onverwachts geen aanspraak meer kunnen maken op het garantiedagloon. Voor deze klanten heeft de minister geen overgangsrecht geregeld.

5.6 Recht op eigendomsbescherming in het socialezekerheidsrecht

In paragraaf 2.10 is gebleken dat een wijziging van socialezekerheidsuitkeringen slechts in zeer uitzonderlijke gevallen in strijd is met het recht op eigendomsbescherming als bedoeld in artikel 1 EP EVRM. Het conversiebeleid voorziet in overgangsrecht voor uitkeringsgerechtigden die nog onder de oude Werkloosheidswet vallen. Gebleken is dat bepaalde groepen werknemers toch financieel benadeeld worden door de conversie. Er is echter niet gebleken dat er sprake is van een 'individual excessive burden' en er zijn ook nog geen aanwijzingen voor strijd met de proportionaliteit en subsidiariteit. In de bezwaar- en beroepschriften is vooralsnog geen beroep gedaan op artikel 1 EP EVRM.

6 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de knelpunten die uit het praktijkonderzoek naar voren zijn gekomen, kunnen onderstaande aanbevelingen gegeven worden. Uit een interview met een lid van de brievenboekcommissie is duidelijk geworden dat het aanpassen van de standaardbrieven een langdurig proces is. Het aantal conversiegevallen zal steeds verder afnemen. Een langdurig proces voor het oplossen van de huidige knelpunten in de brieven zal daarom niet snel uitgevoerd worden. Ook is tijdens het interview gebleken dat de uitkeringsdeskundigen van WW voorlopig de brieven zelf kunnen blijven aanpassen. Bij het geven van onderstaande aanbevelingen is rekening gehouden met de uitvoerbaarheid ervan.

Aanbevolen wordt:

- dat de uitkeringsdeskundige in de situatie van ambtshalve toekenning in de beschikking de volgende zin: *‘Omdat u nu minder bent gaan werken, krijgt u vanaf – datum – een nieuwe WW-uitkering erbij.’* verduidelijkt door te benoemen in welke periode de klant minder heeft gewerkt. Bijvoorbeeld: *‘Omdat u in week - - minder heeft gewerkt, krijgt u vanaf – datum – een nieuwe WW-uitkering erbij.’* Dit geeft de klant meer duidelijkheid over waarom ‘spontaan’ een nieuwe uitkering is ontstaan.
- het mogelijk te maken om in het tekstblok over de berekening van de uitkering(en) voor een combinatie van ‘meerdere rechten’ en ‘vervallen’ te kunnen kiezen. Deze situaties zijn namelijk vaak samen van toepassing, maar het is nu niet mogelijk om voor een combinatie te kiezen. Dit wil zeggen dat het vervallen van rechten nu niet uitgelegd kan worden in de beschikking.
- om in de situatie waarin het oude dagloon ongewijzigd blijft, voor de volledigheid in de beschikking naast het maandloon ook het dagloon van het oude recht te benoemen, omdat deze door indexeringen iets gewijzigd kan zijn.
- om op de website van het UWV een toegankelijke uitleg te geven over de berekening van het geconverteerde dagloon. In de beschikking wordt het toegepaste beleid niet gemotiveerd. Een uitleg in de beschikking zou misschien juist meer vragen kunnen oproepen bij klanten. Er zijn echter klanten die het niet eens zijn met de conversie en de berekening van het oude dagloon. Gebleken is dat er onvoldoende informatie op de website staat voor klanten die met conversie te maken hebben. Het zou de klanten rust kunnen geven als ze het beleid ergens terug kunnen vinden en nog eens na kunnen lezen als ze de beschikking ontvangen hebben.
- om in de beschikking voor de volledigheid de ongemaximeerde daglonen te vermelden en de maximering van alle gemaximeerde rechten toe te lichten, omdat de berekeningswijze van de overige gemaximeerde daglonen verschillend kan zijn.
- om op de website van het UWV een toegankelijke uitleg te geven over de maximering van daglonen bij conversie en toe te lichten op welke manier de inkomsten gekort zullen worden bij een werkhervatting (factor C/D). Op dit moment is dit onvoldoende inzichtelijk voor de klant. In de beschikking kan verwezen worden naar de website. Dit zou kunnen leiden tot een afname van telefonische vragen over de maximering van daglonen.

Evaluatie

Wat mij in de eerste week van mijn onderzoek duidelijk werd, is dat in de vakliteratuur relatief weinig te vinden is over overgangsrecht. Het was een uitdaging om als eerste persoon iets te schrijven over het conversiebeleid uit de WW. Wat verder opviel is dat de minister het conversiebeleid niet heeft geëvalueerd, terwijl dit volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving voornamelijk bij een hardheidsclausule noodzakelijk is. Een hardheidsclausule is bedoeld voor bijzondere gevallen, maar tijdens het onderzoek is gebleken dat de toepassing van de hardheidsclausule alles behalve uitzondering is.

Ook vind ik het opmerkelijk dat de Minister van SZW heeft erkend dat het huidige Dagloonbesluit een onterecht dagloon verlagend effect heeft voor bepaalde groepen werknemers, maar dat het Dagloonbesluit onveranderd wordt toegepast tot 1 januari 2017. Al deze werknemers krijgen dus tot 1 januari 2017 een onterecht laag dagloon toegewezen. De minister houdt geen rekening met de grote gevolgen die het onterecht lage dagloon kan hebben voor mensen. Ook is niet duidelijk of deze werknemers ooit nog gecompenseerd zullen worden.

Het overgangsrecht in het socialezekerheidsrecht verdient mijns inziens meer aandacht van de Minister van SZW, maar ook in de vakliteratuur. Zoals Jacobs, Bröring, Backes en Pauwels schreven in hun preadvies over overgangsrecht: *“Ten tweede is het overgangsrecht vaak een onderschoven kindje in het wetgevingstraject. Vanuit beleidsperspectief en politiek perspectief wordt het vaak niet zo belangrijk gevonden; de belangstelling van de meeste betrokkenen bij het wetgevingsproces gaat vooral uit naar de nieuwe regels en niet naar de overgang van oud naar nieuw recht”*.⁹⁹

⁹⁹ Jacobs, Bröring, Backes & Pauwel 2012, p. 19.

Bronnenlijst

Literatuur

Heldeweg 2006

M.A. Heldeweg, *Bestuursrecht en beleid*, Houten: Wolters-Noordhoff Groningen 2006.

Herweijer, Vonk & Zondag 2006

M. Herweijer, G.J. Vonk, W.A. Zondag (red.), 'Eigendomsbescherming in de sociale zekerheid', in: *Sociale zekerheid voor het oog van de meester. Opstellen voor prof. Mr. F.M. Noordam*, Deventer: Kluwer 2006 p. 101-113.

Jacobs, Bröring, Backes & Pauwel 2012

M.J. Jacobs, H.E. Bröring, C.W. Backes, M.R.T. Pauwels, *Tijd voor verandering. Over overgangsrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

Ministerie van Justitie Directie Wetgeving 2004

Ministerie van Justitie Directie Wetgeving, *Aanwijzingen voor de regelgeving. Praktijkvoorschriften voor ontwerpers van regelingen van de rijksoverheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2004.

Pennings en Damsteegt 2009

F.J.L. Pennings en A.C. Damsteegt, *De Werkloosheidswet*, Deventer: Kluwer 2009.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt, R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Regelgeving en parlementaire stukken

Besluit conversie WW van 11 december 2014, *Stb.* 2014, 526.

Besluit van 9 april 2015 tot wijziging van het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen, *Stb.* 2015, 152.

Kamerstukken II 2013/14, 33818, 3.

Kamerstukken II 2013/14, 33988, 3.

Kamerstukken II 2015/16, 26448, 538.

Kamerstukken II 2015/16, 26448, 559.

Kamerstukken II 2015/16, 26448, 561.

Kamerstukken II 2015/16, 34351, 7.

Regeling aanwijzing van volledige kalendermaanden en werkdagen in de Werkloosheidswet, *Stcrt.* 2015, 17652.

Regeling van de Minister-President van 18 november 1992, *Stcrt.* 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij regeling van 1 april 2011, *Stcrt.* 2011, 6602.

Wet van 6 november 1986, *Stb.* 566.

Jurisprudentie

CRvB 18 juni 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AP4680.

CRvB 11 augustus 2007, ECLI:CRVB:2007:BB3760, m.nt. R.J.B. Schutgens.

CRvB 25 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:539, m.nt. L.J.A. Damen.

Elektronische bronnen

F.L. Boelé e.a. (red.), *'Module Uitvoering sociale zekerheid en bestuursrecht'* (online, laatst bijgewerkt op 3 oktober 2008).

A.C. Damsteegt, *Tekst & Commentaar Socialezekerheidsrecht* (online, laatst bijgewerkt 12 augustus 2015).

www.raadvanstate.nl

www.uwv.nl