

RECHTSPRAAK

Doorwerking WW-maatregelen in het WIA-dagloon. Het verlagende effect op het dagloon als gevolg van de toepassing van artikel 16 lid 4 het Dagloonbesluit, is een criminal charge in de zin van artikel 6 van het EVRM.

Appellant geniet een WW-uitkering en valt uit door ziekte. Na 104 weken ziekte ontvangt appellant een loongerelateerde WGA-uitkering, waarbij de mate van arbeidsongeschiktheid is vastgesteld op 100% en het dagloon op € 106,85. Bij de berekening van het dagloon is UWV uitgegaan van wat feitelijk aan appellant als WW-uitkering is betaald. Doordat de WW-uitkering voor een deel niet tot uitbetaling is gekomen vanwege de te late aanvraag en het niet tijdig inschrijven bij het Werkbedrijf is het dagloon voor die WIA-uitkering aanzienlijk lager dan het dagloon voor de WW. Appellant heeft bezwaar gemaakt tegen de vastgestelde hoogte van het dagloon. Appellant meent dat het doorberekenen van de WW-maatregelen in het dagloon in het algemeen in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De rechtbank verklaart het beroep gegrond, waarna UWV hoger beroep in stelt. Volgens UWV biedt het Dagloonbesluit geen mogelijkheid om tot een vaststelling van het dagloon te komen op de wijze zoals door de rechtbank is bepaald. Hangende het hoger beroep heeft UWV op 4 november 2015 een nieuwe beslissing op het bezwaar genomen. Daarbij heeft UWV voor de bepaling van de hoogte van het dagloon de maatregelen herzien die waren opgelegd in het kader van de WW-uitkering. Volgens UWV zijn daarbij fouten gemaakt. Appellant heeft te kennen gegeven zich ook met dit nieuwe, hogere dagloon niet te kunnen verenigen.

De Centrale Raad van Beroep oordeelt als volgt. Artikel 16 lid 4 Dagloonbesluit brengt mee dat de hoogte van het dagloon van een door ziekte uitgevallen werkloze is gebaseerd op wat in het kader van de WW feitelijk aan die werkloze als WW-uitkering is betaald. De besluitgever is zich daarvan bewust geweest en heeft te kennen gegeven dat dat gevolg onder ogen is gezien, zoals blijkt uit de nota van toelichting bij het Dagloonbesluit (*Stb.* 2013, 185, p. 38). Dit brengt mee dat het niet tot uitbetaling komen van de WW-uitkering vanwege de te late aanvraag en vervolgens de daarmee samenhangende gedeeltelijke korting op zijn WW-uitkering wegens het niet tijdig inschrijven bij het Werkbedrijf, tot gevolg heeft dat het dagloon van een zieke WW'er die uiteindelijk aanspraak krijgt op een WIA-uitkering voor die WIA-uitkering aanzienlijk lager kan zijn dan het dagloon voor de WW. Deze verlaging van het inkomen van appellant roept de vraag op of de vaststelling van het WIA-dagloon met toepassing van artikel 16 lid 4 Dagloonbesluit aangemerkt moet worden als een punitieve sanctie.

Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in diverse uitspraken

criteria gegeven. Het gaat om een autonoom begrip waarbij de aanduiding die op nationaal niveau aan een regeling wordt gegeven niet bepalend is (zie EHRM 21 februari 1984, 8544/79, *Öztürk*, r.o. 50 en EHRM 8 juni 1976, 5370/72, *Engel e.a.*, NJ 1978, 223, r.o. 81. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in zijn uitspraak van 23 oktober 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1643) overwogen dat naar de maatstaven van het EHRM bij de beoordeling of sprake is van een maatregel gebaseerd op een ‘criminal charge’, in aanmerking worden genomen de aard van de overtreden norm, het doel, de aard en de zwaarte van de maatregel die met de overtreding wordt geriskeerd en de vraag of de handhaving van de overtreden norm naar nationaal recht als strafrechtelijk is aangemerkt. Ten slotte heeft het EHRM geoordeeld dat niet een van de genoemde elementen op zich bepalend is, maar dat ook een combinatie van de diverse factoren tot de conclusie kan leiden dat sprake is van een ‘criminal charge’, zie EHRM 24 februari 1994, 12547/86, *Bendenoun*, r.o. 47.

Gelet op de hiervoor weergegeven maatstaf zullen alle elementen afzonderlijk maar ook in hun onderling verband moeten worden gezien voor de beantwoording of sprake is van een ‘criminal charge’. Appellant ontvangt een WIA-uitkering die geen 70% bedraagt van zijn laatstverdiende salaris als gevolg van een gedraging in het verleden, bestaande uit het te laat aanvragen van een WW-uitkering en het niet inschrijven als werkzoekende. Die gedraging in het verleden heeft geleid tot het gedeeltelijk niet tot uitkering komen van de WW-uitkering. De (dreiging met) maatregelen moet(en) de verzekerden onder meer prikkelen om tijdig een aanvraag te doen en naar werk te zoeken, zodat zowel de controle op de rechtmatigheid als de inzet van de middelen gericht op de re-integratie snel kunnen plaatsvinden (memorie van toelichting bij de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, *Kamerstukken II* 1994/95, 23 909, nr. 3, p. 1 en 2 onder A). De maatregel dan wel het niet uitbetalen van de WW-uitkering heeft daarmee het karakter van een herstelbepaling, omdat wordt bevorderd dat een rechtmatige uitkeringssituatie ontstaat doordat de uitkeringsgerechtigde de aan de uitkering verbonden verplichtingen naleeft. Er is tegen deze achtergrond een duidelijke relatie tussen het – gedeeltelijk – niet tot uitbetaling komen van de WW-uitkering en de betreffende gedragingen. Die relatie ontbreekt indien op een later tijdstip een aanspraak op WIA-uitkering ontstaat.

Aan de tenuitvoerlegging van een maatregel die in het kader van de WW wordt opgelegd, kan een betrokkene zich soms – al dan niet gedeeltelijk – onttrekken, bijvoorbeeld door het vinden van werk; voor een WGA-gerechtigde die volledig arbeidsongeschikt is, is dit nagenoeg onmogelijk. Een te late aanvraag kan voor de WW-uitkering leiden tot een tijdelijke en gedeeltelijke verlaging. Voor de WIA-uitkering heeft die verlaging van de WW-uitkering, indien een werkloze ziek wordt en arbeidsongeschikt blijft, blijvende gevolgen. Naarmate de arbeidsongeschiktheid langer duurt, zal ook de doorwerking van de destijds opgelegde maatregel zwaarder gaan wegen. Dat de verlaging van de WW-uitkering gevolgen kan hebben voor een mogelijke latere WIA-uitkering is niet of slechts in theoretische zin voorzienbaar. Een bezwaar tegen een maatregel in het kader van de WW met als grond dat deze in de toekomst negatieve effecten op het WIA-dagloon zou kunnen hebben, zou niet tot een andere maatregel kunnen leiden.

Bij de doorwerking van een maatregel of anderszins lagere uitbetaling van de WW-uitkering gaat het om een door de besluitgever beoogd dagloonverlagend effect als gevolg van een handeling die of een nalaten dat in het verleden voor de toekomst niet meer kan worden hersteld en die of dat geen directe relatie heeft met het recht waarop aanspraak wordt gemaakt, terwijl daardoor evenmin het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt verminderd of een goede naleving van de Wet WIA wordt bevorderd. Er is daarom sprake van leedtoevoeging. Het verlagende effect op het dagloon als gevolg van de toepassing van artikel 16 lid 4 Dagloonbesluit wordt daarom aangemerkt als een criminal charge in de zin van artikel 6 van het EVRM.

Vervolgens moet worden gezien welke gevolg wordt verbonden aan deze conclusie. Voor punitieve sancties geldt dat deze evenredig dienen te zijn. De onderhavige regelgeving is dwingend voorgeschreven en leidt tot gebonden besluitvorming. Het handelen en nalaten van appellant in het kader van de WW levert geen verwijt op dat een verlaging van zijn WIA-dagloon rechtvaardigt. Er is daarom geen andere mogelijkheid dan om in gevallen als de onderhavige, waarbij een eerdere maatregel of het niet betalen van de WW-uitkering doorwerkt in het WIA-dagloon, te bepalen dat die doorwerking buiten beschouwing blijft. Dat betekent dat het ongekorte (geïndexeerde) WW-dagloon de grondslag voor de WIA-uitkering dient te vormen. Artikel 16 lid 4 Dagloonbesluit dient in zoverre buiten toepassing te blijven. Het hoger beroep slaagt.

Instantie: Centrale Raad van Beroep

Datum uitspraak: 08-06-2016

ECLI: ECLI:NL:CRVB:2016:2146

Zaaknummer: 15-1159 WIA

Rechters: H.G. Rottier, C.C.W. Lange en E. Dijt

Advocaten: A.M.C. van Dalen

Wetsartikelen: 16 lid 4 Dagloonbesluit