ECLI:NL:RBMNE:2017:2919

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	01-06-2017
Datum publicatie	26-06-2017
Zaaknummer	UTR 16/1243
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Toekenning bovenwettelijke uitkering aan docente als aanvulling op WW-uitkering. Hoogte dagloon. Toepassing Wovo, bijlage bij CAO voor voortgezet onderwijs. Rb stelt ambtshalve vast dat verweerder, een privaatrechtelijke stichting, aangemerkt moet worden als een bestuursorgaan op grond van art. 1:1 van de Awb en dat zij daarom bevoegd is om op het beroep te beslissen. Omstandigheid dat vastgestelde WW-dagloon mogelijk onjuist is, kan niet leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit dat is gebaseerd op de Wovo.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 16/1243

uitspraak van de meervoudige kamer van 1 juni 2017 in de zaak tussen

[eiseres] , te [woonplaats] , eiseres

(gemachtigde: mr. P.C. Nefkens),

en

de Stichting [college] voor openbaar voortgezet onderwijs in [vestigingsplaats] en omstreken, verweerder

(gemachtigde: M. Kalvenhaar).

Procesverloop

Bij besluit van 29 juli 2015 (het eerste primaire besluit) heeft verweerder eiseres met ingang van 1 juli 2015 een bovenwettelijke uitkering als aanvulling op haar uitkering op grond van de Werkloosheidswet

(WW) toegekend. Daarbij heeft verweerder het dagloon bepaald op
63,45.

Bij besluit van 19 januari 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard. Daarbij heeft verweerder wel besloten dat het dagloon gewijzigd wordt in 63,81.

Bij afzonderlijk besluit van 5 februari 2016 (het tweede primaire besluit) heeft verweerder het eerste primaire besluit vervangen en eiseres met ingang van 1 juli 2015 een bovenwettelijke uitkering als aanvulling op haar WW-uitkering toegekend, waarbij het dagloon is bepaald op 63,81.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 4 augustus 2016. Eiseres is verschenen, bijgestaan door mr. J.J. Damen en F. Provoost. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting geschorst en verweerder in de gelegenheid gesteld de rechtbank nader te informeren over de nabetaling van de bovenwettelijke uitkering aan eiseres.

Verweerder heeft schriftelijk een toelichting gegeven op de bovenwettelijke uitkering die over de periode vanaf 1 juli 2015 aan eiseres wordt nabetaald. Eiseres heeft hierop gereageerd.

De enkelvoudige kamer heeft de behandeling van het beroep vervolgens verwezen naar een meervoudige kamer.

Nadien hebben partijen de rechtbank toestemming gegeven zonder nadere zitting uitspraak te doen.

Overwegingen

1. De rechtbank gaat bij de beoordeling uit van de volgende feiten.

1.1 Eiseres is tot 1 juni 2008 werkzaam geweest als leraar LB voor de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs (SOVO) te Utrecht . Met ingang van 2 juni 2008 heeft eiseres een WW-uitkering en een bovenwettelijke uitkering ontvangen, beide gebaseerd op 22,95 arbeidsuren per week en een dagloon van 105,79. Per 30 augustus 2010 is de WW-uitkering beëindigd omdat eiseres met ingang van deze datum werkzaam is als docente.

1.2

Bij besluit van 27 november 2012 heeft het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) eiseres meegedeeld dat met ingang van 12 november 2012 haar WW-uitkering wordt voortgezet. Daarbij heeft het Uwv meegedeeld dat de WW-uitkering is gebaseerd op hetzelfde dagloon als het dagloon waarop eerder de uitkering was gebaseerd. Na indexering bedraagt dit dagloon 115,39. Bij besluit van 18 december 2012 heeft KPMG Management Services namens de voormalige werkgever aan eiseres meegedeeld dat zij met ingang van 12 november 2012 recht heeft op herleving van haar aanvullende uitkering. Daarbij is het bovenwettelijke dagloon bepaald op 113,28.

1.3 Vanaf 27 oktober 2014 tot 1 juli 2015 is eiseres werkzaam als docent voor het [college] in [vestigingsplaats] . Bij besluit van 1 juli 2015 heeft het Uwv eiseres meegedeeld dat zij vanaf deze datum een WW-uitkering krijgt, gebaseerd op een gemiddeld aantal arbeidsuren van

21 uur per week en een dagloon van 63,45. Eiseres heeft verweerder verzocht om hervatting van haar bovenwettelijke WW-uitkering. Vervolgens heeft verweerder het onder Procesverloop vermelde eerste primaire besluit genomen. Bij besluit van 2 december 2015 heeft het Uwv het bezwaar van eiseres tegen het besluit van 1 juli 2015 ongegrond verklaard. Daarbij heeft het Uwv het dagloon, naar aanleiding van een correctie van het genoten loon door de werkgever van eiseres, gewijzigd in 63,81. Vervolgens heeft verweerder het onder Procesverloop vermelde bestreden besluit en het tweede primaire besluit genomen.

Bevoegdheid bestuursrechter

2.1 Nu verweerder een (privaatrechtelijke) stichting is, beoordeelt de rechtbank ambtshalve of tegen het bestreden besluit beroep bij de bestuursrechter openstaat en of zij dus bevoegd is op het ingestelde beroep te beslissen.

2.2 Op grond van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Op grond van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb wordt onder besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Op grond van artikel 1:1, eerste lid, van de Awb wordt onder bestuursorgaan verstaan:

a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of

b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Op grond van artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo), wordt onder het bevoegd gezag bij een openbare school verstaan de stichting, bedoeld in onder meer artikel 42b van deze wet.

In artikel 42 van de Wvo is beschreven wat onder het karakter van openbaar onderwijs wordt verstaan.

Op grond van artikel 42b, eerste lid, van de Wvo kan een gemeenteraad besluiten dat één of meer openbare scholen in de gemeente in stand worden gehouden door een stichting die zich ten doel stelt het in stand houden van een of meer openbare scholen, al dan niet tezamen met openbare scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs of de Wet op de expertisecentra.

2.3 In artikel 3 van de statutenwijziging van 21 december 2011 (de statuten), is vermeld dat verweerder ten doel heeft het geven van openbaar voortgezet onderwijs aan de scholen die onder zijn gezag vallen, met inachtneming van artikel 42 Wvo. In de statuten staat ook dat de raad van de gemeente Woerden deze statutenwijziging heeft goedgekeurd. Gelet hierop stelt de rechtbank vast dat verweerder een stichting is als bedoeld in artikel 42b van de Wvo.

2.4 De memorie van toelichting (mvt) bij de Wijziging van (onder meer) de Wet op het voortgezet onderwijs inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs (Kamerstukken II 1994/1995, 24 138,

nr. 3, pagina 5) stelt dat de keuze voor het bevoegd gezag als bedoeld in artikel 1 van de Wvo tussen een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vorm, is vrijgelaten. Verder staat in de mvt (pagina 5-6) het volgende:

Zowel het personeel in dienst van de openbare rechtspersoon als het personeel in dienst van de stichting heeft een ambtelijke aanstelling. In beide gevallen is sprake van een overheersende invloed op het beheer (en op het personeelsbeleid). en Omdat in het voorliggende wetsvoorstel expliciet is geregeld dat de stichting met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school, alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefent, is de stichting, ondanks haar privaatrechtelijk rechtskarakter, echter wel met openbaar gezag bekleed. Daarom is ook een orgaan van een stichting bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb... Alle besluiten die door (een orgaan van) de stichting of de openbare rechtspersoon worden genomen, vallen onder de reikwijdte van de Awb.

2.5 Gelet op de wetsgeschiedenis bij de Wvo moet naar het oordeel van de rechtbank ook de bestuursvorm van een stichting aangemerkt worden als een bestuursorgaan op grond van artikel 1:1 van de Awb. Verweerder, een stichting als bedoeld in artikel 42b van de Wvo en dus niet ingesteld krachtens publiekrecht, moet daarom aangemerkt worden als een bestuursorgaan zoals bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb. In gelijke zin heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) geoordeeld in zijn uitspraak van

13 augustus 2015 (ECLI:NL:CRVB:2015:2729). De CRvB heeft daarbij overwogen dat met het onderbrengen van het openbaar onderwijs in een privaatrechtelijke stichting niet beoogd is afbreuk te doen aan het karakter van het openbaar onderwijs als publiek taakgebied. De rechtbank concludeert daarom dat het bestreden besluit is genomen door een bestuursorgaan, waardoor zij bevoegd is om op het ingestelde beroep te beslissen.

Inhoudelijke beoordeling

3. Verweerder heeft aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd dat er geen aanleiding is om bij het vaststellen van het dagloon voor de bovenwettelijke uitkering, die met ingang van

1 juli 2015 is toegekend, af te wijken van het door het Uwv bij het besluit van

2 december 2015 bepaalde WW-dagloon van 63,81.

4. De rechtbank stelt allereerst vast dat verweerder de inhoud van het tweede primaire besluit, waarbij verweerder het dagloon voor de bovenwettelijke uitkering in 63,81 heeft gewijzigd, al in de heroverweging van het eerste primaire besluit had betrokken. De rechtbank merkt het tweede primaire besluit, waarin het dagloon voor de bovenwettelijke uitkering wordt gewijzigd, daarom aan als een wijziging van het bestreden besluit in de zin van artikel 6:19 van de Awb.

5. Eiseres voert aan dat verweerder het door het Uwv vastgestelde dagloon niet onverkort kan overnemen en dat het dagloon voor de bovenwettelijke uitkering te laag is vastgesteld. Het Uwv heeft het dagloon vastgesteld met toepassing van het per 1 juli 2015 gewijzigde Dagloonbesluit werknemersverzekeringen (het Dagloonbesluit), op grond waarvan het loon dat eiseres in de referteperiode van oktober 2014 tot en met mei 2015 heeft verdiend, wordt gedeeld door 261 dagen. Eiseres bestrijdt de hoogte van het WW-dagloon niet. Eiseres wijst erop dat het hierdoor nu veel lagere dagloon voor de bovenwettelijke uitkering ten opzichte van het eerder bepaalde dagloon in strijd is met de bedoeling van de Werkloosheidsregeling onderwijspersoneel voortgezet onderwijs (Wovo). Doel van de Wovo is juist om een werknemer niet in een slechtere uitkeringspositie te brengen nadat hij zijn werk heeft hervat. Eiseres heeft daarbij gewezen op de garantieregeling voor de duur van een oude uitkering bij nieuwe werkloosheid, in artikel D3 van de Wovo.

6. De rechtbank stelt vast dat verweerder bij het bestreden besluit de Wovo, opgenomen in Bijlage 10 (Sociale zekerheid Wovo, bij de Collectieve arbeidsovereenkomst voor het voortgezet onderwijs 2014/2015) heeft toegepast.

7. Als gevolg van de wijziging van het Dagloonbesluit op 1 juli 2015 (Besluit van 9 april 2015, Stb. 2015, 152) wordt het dagloon voor onder meer een WW-uitkering anders berekend dan voorheen. Kortgezegd wordt het dagloon berekend door het in de referteperiode genoten loon te delen door 261 dagen, ongeacht of op al deze dagen is gewerkt (artikel 5 Dagloonbesluit). Bij besluit van 24 oktober 2016 tot wijziging van het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen in verband met starters, stakingsdagen en 104 weken wachttijd Wet WIA, Stb. 2016, 390 is aan artikel 5 van het Dagloonbesluit op 1 december 2016 een zesde lid toegevoegd. Op grond van dit artikellid wordt, in geval de referteperiode een of meer kalendermaanden kent waarin geen loon is genoten anders dan vanwege verlof of werkstaking, het in de referteperiode genoten loon gedeeld door het aantal dagloondagen van de kalendermaanden waarin loon is genoten of waarin geen loon is genoten vanwege verlof of werkstaking.

8. Zoals hiervoor al opgemerkt, bestrijdt eiseres in deze procedure niet de vaststelling van het WW-dagloon per 1 juli 2015 door het Uwv en heeft zij tegen het daarop betrekking hebbende besluit op bezwaar van het Uwv eerder ook geen beroep ingesteld.

9. Op grond van hoofdstuk B, artikel 2, onder c, van de Wovo, wordt de WW-uitkering gedurende de eerste twaalf maanden per dag aangevuld tot 78% en vervolgens tot 70% van de ongemaximeerde berekeningsgrondslag. Op grond van artikel 1 onder m, van de Wovo wordt onder de ongemaximeerde berekeningsgrondslag verstaan het dagloon dat geldt voor de WW.

10. Niet is in geschil dat de systematiek van de Wovo, waarbij voor het dagloon van een (nieuwe) bovenwettelijke uitkering het WW-dagloon wordt gevolgd, na de wijziging van het Dagloonbesluit per 1 juli 2015, leidt tot een lager dagloon voor de bovenwettelijke uitkering van eiseres.

11. Eiseres heeft haar beroep op de garantieregeling in hoofdstuk D, artikel 3, van de Wovo tijdens de procedure laten vallen. De rechtbank bespreekt deze grond daarom niet.

12. Eiseres voert aan dat op grond van hoofdstuk E, artikel 1, van de Wovo, de neerwaartse wijziging van de bovenwettelijke uitkering na een wijziging van het niveau van de WW-uitkering, niet eerder dan zes maanden na de publicatiedatum in het Staatsblad doorgevoerd kan worden.

13. In hoofdstuk E, artikel 1, eerste lid, van de Wovo, is - samengevat - bepaald dat indien het niveau van de uitkering op grond van de WW een algemeen geldende neerwaartse wijziging ondergaat, deze neerwaartse wijziging op overeenkomstige wijze wordt doorgevoerd in het totaal aan wettelijke en bovenwettelijke aanspraken van de werknemer, vanaf de in het Staatsblad vermelde datum van inwerkingtreding van de maatregel, maar niet eerder dan zes maanden na de datum van het Staatsblad.

14. De rechtbank overweegt hierover dat deze bepaling gaat over een algemeen geldende neerwaartse wijziging van het niveau van de WW-uitkering. De rechtbank is niet gebleken dat daarvan bij het per 1 juli 2015 vastgestelde Dagloonbesluit sprake is. De omstandigheid dat de wijziging van het Dagloonbesluit voor een aanzienlijke groep verzekerden nadelige financiële gevolgen heeft, maakt nog niet dat een algemeen geldende daling van het uitkeringspeil aan de orde is. De beroepsgrond slaagt niet.

15. Eiseres heeft tijdens de zitting haar beroep op de hardheidsclausule in hoofdstuk E, artikel 3, van de Wovo en op de toelichting bij (het vervallen) artikel 23 van het Besluit bovenwettelijke werkloosheidsregeling voor onderwijspersoneel primair en voortgezet onderwijs laten vallen. De rechtbank bespreekt deze gronden daarom niet.

16. Eiseres voert verder aan dat het toepassen van het Dagloonbesluit, zoals dat luidde van 1 juli 2015 tot 1 december 2016, in strijd is met het loondervings- en verzekeringsprincipe van de WW. Eiseres verwijst daarbij naar de tussenuitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 17 maart 2016

(ECLI:NL:RBOBR:2016:1181). Volgens eiseres ligt ook aan de Wovo een dergelijk principe ten grondslag, namelijk dat het gehanteerde dagloon een redelijke afspiegeling moet vormen van het welvaartsniveau van betrokkene.

17.1 De rechtbank stelt voorop dat de genoemde uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant ziet op de toepassing van artikel 5, eerste lid, van het Dagloonbesluit. Het bestreden besluit is echter gebaseerd op de Wovo. De rechtbank ziet in wat eiseres naar voren brengt geen aanknopingspunten dat het door eiseres genoemde loondervings- en verzekeringsbeginsel ook aan de Wovo ten grondslag ligt. De rechtbank is verder van oordeel dat de omstandigheid dat het vastgestelde WW-dagloon mogelijk onjuist is, in het kader van dit beroep niet kan leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit. Dat bij de vaststelling van de bovenwettelijke uitkering op grond van de Wovo het WW-dagloon wordt gevolgd, maakt dat niet anders.

17.2 De rechtbank wijst er voorts op dat de Centrale Raad van Beroep (CRvB) inmiddels op 26 april 2017 uitspraken heeft gedaan in de hoger beroepen tegen uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant, Limburg en Gelderland (bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2017:1475). De CRvB overweegt daarin dat de besluitgever in redelijkheid niet tot vaststelling van artikel 5, eerste lid, van het Dagloonbesluit heeft kunnen komen voor zover daarin geen regeling is opgenomen die rekening houdt met de belangen van werknemers die niet het gehele refertejaar gewerkt hebben. De rechtbank constateert dat de CRvB dus in deze uitspraken niet het door eiseres (en de rechtbank Oost-Brabant) genoemde loondervings- en verzekeringsbeginsel als grondslag voor zijn beslissing noemt. De rechtbank volgt eiseres daarom ook niet in haar betoog dat verweerder hoofdstuk B, artikel 2, onder c, van de Wovo op grond van de genoemde beginselen buiten toepassing had moeten laten. De beroepsgrond slaagt daarom niet.

18. Eiseres voert aan dat ook uit de per 1 januari 2017 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voorgenomen wijziging van het Dagloonbesluit en de door hem gedane toezegging van een compensatieregeling over de tussenliggende periode volgt dat de huidige dagloonregels in strijd zijn met het recht.

19. De rechtbank begrijpt deze beroepsgrond zo dat verweerder volgens eiseres had moeten anticiperen op de door de Minister van SZW aangekondigde wijzigingen in de dagloonbepalingen. De rechtbank stelt vast dat de Minister inmiddels aan zijn voornemen bij Besluit van 24 oktober 2016 tot wijziging van het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen in verband met starters, stakingsdagen en 104 weken wachttijd Wet WIA, Stb. 2016, 390, met ingang van 1 december 2016 uitvoering heeft gegeven. Deze wijziging in de onderliggende regeling is echter geen reden om het dagloon voor de bovenwettelijke uitkering niet conform de Wovo vast te moeten stellen. Zoals hiervoor onder 17.1 immers al is overwogen, gaat het in dit beroep namelijk alleen over de vaststelling van de bovenwettelijke uitkering op grond van de Wovo en kan de omstandigheid dat het WW-dagloon mogelijk onjuist is, in het kader van dit beroep niet leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit. De beroepsgrond slaagt niet.

20. Eiseres voert verder aan dat bij haar de verwachting is gewekt dat zij na het eindigen van haar tijdelijke baan bij verweerder kon terugvallen op haar oude uitkeringsrecht. Eiseres verwijst daarvoor naar een e-mail van verweerder van 10 december 2014, waarin haar wordt meegedeeld dat haar uitkering zal worden opgeschort.

21. De rechtbank merkt deze beroepsgrond aan als een beroep op het vertrouwensbeginsel. In de e-mail vermeldt verweerder onder meer het volgende:

.. uw bovenwettelijke uitkering wordt vanaf 27 oktober 2014 voor 20,54 uren per week gekort. Zolang uw uitkering niet tot uitbetaling komt wordt uw aansluitende periode opgeschort.

.. Indien dit werk langer dan 6 maanden zal duren, ontstaat er recht op een nieuwe WW-uitkering. In dit geval kunt u in aanmerking komen voor een garantie-uitkering.

22. De rechtbank overweegt hierover dat eiseres vanaf 27 oktober 2014 langer dan zes maanden voor verweerder heeft gewerkt. In de e-mail doet verweerder geen toezegging over het herleven van haar oude recht op bovenwettelijke uitkering na deze periode van zes maanden. De rechtbank ziet daarom geen aanknopingspunten voor het betoog van eiseres dat verweerder bij haar de verwachting heeft gewekt dat ook onder deze omstandigheden (langer dan zes maanden gewerkt) na afloop van haar dienstverband bij verweerder haar bovenwettelijke uitkering op basis het eerder vastgestelde hogere dagloon zou worden voortgezet. De beroepsgrond slaagt niet.

23. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. N.M. Spelt, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. R. Stijnen, leden, in aanwezigheid van mr. S.B.M. Vreeswijk, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 1 juni 2017.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.