

Vergaderjaar 2010–2011

32 701

Intrekking van de Wet werk en inkomen kunstenaars

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel regelt de intrekking van de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK). Dat is aangekondigd in het Regeerakkoord¹. De regering wil de overheidsbemoeienis met kunst en cultuur beperken. Naar het oordeel van de regering past het niet dat er voor kunstenaars met een specifieke uitkeringsregeling andere regels gelden dan voor overige ondernemers en/of werknemers. Kunstenaars kunnen net als anderen een beroep doen op de WWB of de WIJ als vangnet. De regering wil uitzonderingen op vangnetregelingen als de WWB zoveel mogelijk beperken.

In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld de WWIK met ingang van 1 januari 2012 in te trekken. Hierdoor gaan voor kunstenaars die een beroep doen op inkomensondersteuning van overheidswege dezelfde polisvoorwaarden gelden als voor ieder ander.

2. Doelstelling en strekking van de WWIK

De WWIK is per 1 januari 2005 in werking getreden als opvolger van de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK). De WWIK heeft als doel kunstenaars te ondersteunen bij de opbouw van een renderende beroepspraktijk als kunstenaar, dan wel hen in staat te stellen een tijdelijke terugval in inkomsten op te vangen. Door de WWIK hoeft een beroepsmatig kunstenaar geen beroep te doen op de bijstand. De gedachte achter de WWIK was dat startende kunstenaars tijd nodig hebben om zich te oriënteren op de kunstpraktijk en om zich daarin een positie te verwerven. Gevestigde kunstenaars hebben te maken met continuïteitsproblemen als tijdelijke contracten, (meerdere) deeltijdbanen en een ongewisse markt. WWIK-gerechtigden hebben geen arbeidsplicht, maar de kunstenaar is wel verantwoordelijk om in toenemende mate eigen inkomsten te verwerven.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, blz. 53/54.

3. Intrekking van de WWIK

Kunstenaars die gebruikmaken van de WWIK genieten een uitzonderingspositie in de sociale zekerheid. Zij worden door een uitkering (maximaal 4 jaar) in staat gesteld een al dan niet gemengde beroepspraktijk als kunstenaar op te zetten. Naar het oordeel van de regering is de huidige uitzonderingspositie van kunstenaars niet te rechtvaardigen ten opzichte van andere beroepsgroepen, waarvoor ook geldt dat afgestudeerden moeilijk werk vinden in de richting waarvoor zij zijn opgeleid. Voor hen geldt de kortst mogelijke weg naar werk ingeval een beroep wordt gedaan op de Wet werk en bijstand (WWB) of de Wet investeren in jongeren (WIJ). Het argument dat kunst van bijzondere betekenis is voor de samenleving, die niet altijd gemakkelijk in een economische waarde te vatten is, vormt een te smalle basis voor het maken van verschil in sociale zekerheid tussen kunstenaars en andere beroepsgroepen in een vergelijkbare positie op de arbeidsmarkt.

Het is de vrijheid én de verantwoordelijkheid van de kunstenaar te kiezen voor een beroep of studie in een culturele richting inclusief de hieraan gekoppelde inkomensonzekerheid in de toekomst. Bij die keuze mag de kunstenaar er niet vanzelfsprekend op vertrouwen dat de overheid na afronding van de vakopleiding voorziet in een inkomen vanwege de marktomstandigheden voor kunst.

Het feit dat uit de evaluatie van de WWIK¹ blijkt dat deze regeling een succesvoller stimuleringsregeling voor kunstenaars is dan de WIK doet daar niet aan af.

4. Gevolgen van de intrekking

a. Kunstenaars

Na intrekking van de WWIK draagt de kunstenaar eigen verantwoordelijkheid voor het verwerven van inkomsten. Voor zover een kunstenaar na de beoogde intrekking van de WWIK (nog) niet in staat is zelfstandig in het bestaan te voorzien, kan betrokkene een beroep doen op de WWB of de WIJ. Dit geldt ook voor kunstenaars die al van de WWIK gebruikmaken voorafgaand aan de voorgenomen intrekking, omdat voor hen géén uitzondering wordt gemaakt (zie paragraaf 7).

Van de WWIK kan maximaal vier jaar binnen een periode van tien jaar gebruik worden gemaakt, mits de kunstenaar in toenemende mate zelf inkomsten verwerft (progressieve inkomsteneis) en beroepsmatig actief is (beroepsmatigheidseis). De kunstenaar in de regeling heeft verder geen arbeidsgerelateerde verplichtingen.

Op grond van de WWB kan een kunstenaar een uitkering voor levensonderhoud worden verstrekt ingeval betrokkene aan de voorwaarden van deze regeling voldoet, waaronder de arbeidsplicht omdat «werk boven inkomen» als uitgangspunt geldt. Dit laatste impliceert dat de kunstenaar beschikbaar moet zijn voor reguliere arbeid, ook buiten de vakgerelateerde sector. Ingeval de kunstenaar nog geen 27 jaar is en een beroep doet op de WIJ zal de gemeente vergen dat hij actief zelf de middelen zoekt om in zijn levensonderhoud te voorzien en indien hij daarbij ondersteuning nodig heeft, zal de gemeente zonodig een leer-werkaanbod doen. Daarbij geldt dat deelname een voorwaarde is om in aanmerking te kunnen komen voor een uitkering voor levensonderhoud.

De WWB en de WIJ hebben voor de toelating tot deze regelingen een middelentoets die vergelijkbaar is aan de toets hiervoor in de WWIK. De uitkeringsnormen in de WWB en de WIJ zijn gunstiger dan de uitkeringsnormen in de WWIK die maximaal 70% van de uitkeringsnormen in de WWB bedragen, waardoor de kunstenaar er in beginsel op vooruit gaat. In

¹ De evaluatie van de WWIK is op 18 februari 2010 door de toenmalig Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden aan beide Kamers der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2009/10, 32 327, nr. 1).

de WWIK kan door kunstenaars worden bijverdiend tot aan 125% van de uitkeringsnormen in de WWB. De WWB kent een beperktere bijverdienregeling.

Opgemerkt dient te worden dat een gemeente kan besluiten om voor zelfstandigen, waaronder kunstenaars, die aan de voorwaarden voldoen het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) – dat zijn grondslag heeft in de WWB – in te zetten. Indien de gemeente van oordeel is dat voor iemand vanuit een werkloosheidsituatie het starten van een zelfstandig beroep als kunstenaar de snelste weg uit de uitkering is, kan een kunstenaar zich, evenals andere startende zelfstandigen, gedurende een voorbereidingsjaar met behoud van uitkering oriënteren op het ondernemerschap. Aan gevestigde kunstenaars met tijdelijke financiële problemen kan een gemeente, net als aan andere zelfstandigen, op grond van het Bbz 2004 ondersteuning bieden, mits voldaan wordt aan voorwaarden als het urencriterium en levensvatbaarheid.

Het afschaffen van de WWIK leidt tot inkomenseffecten van kunstenaars in de regeling. Een deel van de WWIK-ers zal een beroep doen op de WIJ of WWB, waardoor zij inkomen hebben op het bestaansminimum. Het inkomenseffect dat hierdoor optreedt, is sterk afhankelijk van de huidige bijverdiensten. In de huidige situatie heeft een alleenstaande WWIK-er bijvoorbeeld een basisinkomen van 70% van de geldende bijstandsnorm en mag hij bijverdiensten hebben tot 125% van de geldende bijstandsnorm. WWIK-ers die met hun bijverdiensten boven de bijstandsnorm uitkomen zullen bij terugval op de bijstand dus een negatief inkomenseffect ervaren. Voor WWIK-ers die onder de geldende bijstandsnorm zitten, leidt terugval op de bijstand tot een positief inkomenseffect. Bij een deel van de WWIK-ers zullen dynamische inkomenseffecten optreden, bijvoorbeeld bij het verrichten van meer of andere werkzaamheden.

b. Uitvoeringsorganisaties

Met de intrekking van de WWIK wordt bijgedragen aan het verminderen van regeldruk voor de 20 centrumgemeenten die de WWIK uitvoeren.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Stichting Cultuur-Ondernemen aangewezen als adviserende instelling in het kader van de uitvoering van de WWIK. In verband met de intrekking van de WWIK zullen de desbetreffende adviserende taken worden beëindigd. De stichting zal – evenals de centrumgemeenten – alleen nog werkzaamheden verrichten voor zover noodzakelijk voor de afwikkeling van de WWIK.

5. Financiële effecten

De intrekking van de WWIK brengt financiële effecten met zich, omdat de aan de regeling verbonden uitkeringslasten en uitvoeringskosten komen te vervallen. In 2011 gaat het hierbij om € 26 miljoen aan uitkeringslasten en € 5 miljoen aan uitvoeringskosten. Van laatstgenoemde kosten gaat € 3 miljoen naar de 20 centrumgemeenten die de WWIK uitvoeren en € 2 miljoen naar de Stichting Cultuur-Ondernemen voor de uitvoering van de beroepsmatigheidsonderzoeken. Met het vervallen van de WWIK komen dus € 31 miljoen aan jaarlijkse uitgaven ten laste van de SZW-begroting te vervallen.

Kunstenaars kunnen op dit moment alleen een beroep doen op de WWIK als ze geen inkomen hebben op bijstandsniveau. Met het vervallen van de WWIK zal daarom een deel van hen vervolgens een beroep doen op de WWB of de WIJ. Voor kunstenaars zijn dezelfde rechten en plichten van toepassing als voor ieder ander in deze regelingen. Dit betekent dat ook

voor hen de kortste weg naar werk geldt, ongeacht of dat vakgerelateerde arbeid is of niet.

Uitgaande van een voor 2012 geraamd volume WWIK van 2300 uitkeringen, een gemiddelde uitkering WWB van € 14 000 per jaar en een weglek van 65% leidt intrekking van de WWIK tot een toename in de uitkeringslasten WWB/WIJ van naar verwachting € 21 miljoen per jaar. Deze middelen zullen worden toegevoegd aan het macrobudget voor het I-deel van de WWB en via de bestaande verdeelsleutel (voor de gebundelde middelen voor de WWB, de IOAW, de IOAZ en uitgaven levensonderhoud starters in het kader van het Bbz 2004) over alle gemeenten worden verdeeld. Hierbij zullen logischerwijs verschuivingen optreden. Gezien de omvang van het bedrag in relatie tot het totaal beschikbare bedrag voor de gebundelde uitkering zullen deze effecten beperkt zijn. De middelen voor het aan de WWIK verbonden flankerend beleid, dat valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zullen bij de intrekking van de regeling behouden blijven ter bevordering van ondernemerschap in de culturele sector. Daarmee draagt de regering bij aan de invulling van haar ambitie de eigen verdien capaciteit van de culturele sector te versterken.

Tabel (bedragen in € mln)

	2012	2013	2014	2015	structureel
Intrekken WWIK	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10
WWIK uitkeringslasten	- 26	- 26	- 26	- 26	- 26
WWIK uitvoeringskosten	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5
Weglekeffecten WWB/WIJ	21	21	21	21	21

Wat de gevolgen van dit wetsvoorstel op de uitvoeringskosten van de bijstand zijn, wordt gezien in een breder verband, namelijk samen met andere uit het Regeerakkoord 2010 voortvloeiende maatregelen. Rekening wordt gehouden met een toename van de gemeentelijke uitvoeringskosten van structureel € 2,2 miljoen.

6. Ontvangen commentaren

Het voorstel tot intrekking van de WWIK is van commentaar voorzien door vertegenwoordigers van kunstenaarsorganisaties, de WWIK-centrumgemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging Divosa, de Stichting Stimulansz, de Stichting Cultuur-Ondernemen, het Uitvoeringspanel gemeenten en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) van het Ministerie van SZW. Van de ontvangen commentaren is gebruikgemaakt in deze memorie van toelichting.

Vertegenwoordigers van de kunstenaarsorganisaties, de gemeentelijke organisaties en de Stichting Cultuur-Ondernemen zijn allen van mening dat het schrappen van de WWIK onverstandig is en niet bijdraagt aan het verkleinen van het overheidstekort. Onder verwijzing naar de evaluatie van begin 2010 benadrukken zij dat de WWIK zich heeft ontwikkeld tot een effectief en efficiënt instrument ter bevordering van het ondernemerschap onder kunstenaars. De WWIK zou bijdragen aan het vormgeven van cultuurbeleid op lokaal niveau, ook in het onderwijs, in buurten en in de creatieve industrie. Ook zou het schrappen van de WWIK geen besparingen opleveren omdat (een deel van) de kunstenaars terugvalt op de (duurdere) WWB-uitkering. Ten slotte wijzen zij erop dat met het verdwijnen van de WWIK en het tegelijkertijd vergaand bezuinigen op de subsidiebudgetten van fondsen en overheden, grote delen van de beroepsgroep in hun professionele voortbestaan ernstig zullen worden bedreigd.

In het Regeerakkoord is aangekondigd dat de overheid zich minder met kunst en cultuur wil bemoeien en meer ruimte wil geven aan de samenleving. Binnen die visie past het niet dat kunstenaars als groep een uitzonderingspositie hebben in de sociale zekerheid ten opzichte van andere beroepsgroepen die moeilijk aansluiting vinden bij de arbeidsmarkt. De staat van de overheidsfinanciën maakt prioritering in overheidsuitgaven extra noodzakelijk. De mogelijkheid tot besparing via intrekking van de WWIK is geen doel op zich, maar wel een positief neveneffect waarmee rekening wordt gehouden. De opbouw van bedoelde besparingen is weergegeven in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Vanuit de centrumgemeenten en de VNG wordt opgemerkt dat intrekking van de WWIK zonder daarvoor iets in de plaats te stellen geen recht doet aan de bijzondere positie van kunstenaars. Dit zou leiden tot een situatie die vergelijkbaar is met de situatie na de afschaffing van de Beeldende Kunstenaarsregeling (BKR) in de zeventiger jaren van de vorige eeuw. Bij intrekking van de WWIK zal de kunstenaar zich naar verwachting in de eerste plaats richten op inkomstenbronnen buiten de kunst om in het bestaan te kunnen voorzien. De kunstenaar kan vanuit die positie zelf activiteiten in het eigen vakgebied uitbreiden om te komen tot een gemengde beroepspraktijk. Dit is uiteindelijk ook het einddoel wat met de WWIK wordt nagestreefd. Zo nodig kan de kunstenaar een beroep doen op het vangnet van de WWB of de WIJ.

Teneinde de beoogde besparingen te behalen stelt de VNG voor de WWIK te versoberen in plaats van in te trekken. De Stichting Cultuur-Ondernemen, de adviserende instelling van de WWIK, stelt als terugvaloptie voor de succesfactoren van de WWIK te ondervangen in bestaande regelingen.

Het gaat de regering niet om de vraag of de WWIK werkt maar om de vraag of de WWIK noodzakelijk is. Dit laatste is volgens de regering niet het geval. Daarom wil de regering geen versoberde versie van de WWIK of inpassing van de specifieke elementen daarvan in aan bestaande regeling. Bovendien zou dit resulteren in zeer complexe regelgeving en meerkosten in plaats van besparingen.

Zowel de VNG als de Stichting Cultuur-Ondernemen pleiten voor overgangsrecht om de rechten van de kunstenaars die al gebruikmaken van de regeling te behouden. De regering ziet hiervoor geen aanknopingspunten (zie paragraaf 7). Kunstenaars die na 1 januari 2012 niet in hun eigen bestaan kunnen voorzien, kunnen een bijstandsaanvraag indienen in hun woongemeente. Dit betekent overigens niet dat ambtshalve omzetting plaatsvindt van WWIK naar WWB of WIJ, zoals de leden van het Uitvoeringspanel gemeenten vragen.

IWI heeft, evenals enkele leden van het Uitvoeringspanel, aandacht gevraagd voor het regelen van overgangsrecht op basis waarvan de WWIK naar behoren kan worden afgewikkeld. Naar aanleiding van deze reactie is in het wetsvoorstel voorzien in een dergelijk overgangsrecht. Daarnaast zijn enkele technische opmerkingen van IWI verwerkt.

7. Onmiddellijke werking

De intrekking van de WWIK roept de vraag op hoe dient te worden omgegaan met de huidige uitkeringsgerechtigden die voorafgaand aan de beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2012 een WWIK-uitkering ontvangen.

De regering heeft ervoor gekozen geen onderscheid te maken tussen kunstenaars die al gebruikmaken van de regeling en aankomende

kunstenaars die van de regeling gebruik zouden willen maken. De WWIK heeft het karakter van een vrijwillige regeling voor kunstenaars en niet van een noodzakelijke regeling zoals het vangnet van de WWB. De uitkeringsnormen in de WWB (en de WIJ) zijn gunstiger dan de uitkeringsnormen in de WWIK en bovendien kent de WWB geen maximale uitkeringsduur zoals de WWIK. Ook zou een geleidelijke afbouw van de WWIK impliceren dat een uitvoeringsstructuur nodig blijft voor een steeds kleinere doelgroep, wat niet efficiënt is en vanwege gebrekkige continuïteit ten koste gaat van de kwaliteit van de besluitvorming.

Wel dienen belanghebbenden bij de regeling tijdig te worden geïnformeerd over de voorgenomen afschaffing van de WWIK. Daartoe heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 20 januari 2011 hierover een brief gestuurd naar de uitvoerende centrumgemeenten en de adviserende instelling. In bedoelde brief wordt concreet verzocht de kunstenaars die thans een beroep doen op de WWIK en de aankomende kunstenaars te informeren over de afschaffing van de regeling per 1 januari 2012.

Artikelsgewijs

Artikel I

Als gevolg van het intrekken van de WWIK vervallen van rechtswege de volgende op deze wet berustende uitvoeringsregelingen:

- het Uitvoeringsbesluit WWIK;
- de Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 april 2010, nr. IVV/2010/7404, tot aanwijzing adviserende instelling Wet werk en inkomen kunstenaars (Stcrt. 5965);
- de Regeling financiering en administratieve uitvoeringsvoorschriften WWIK, en
- de Regeling Wet werk en inkomen kunstenaars.

Op grond van het overgangsrecht (artikel XXIII) zullen deze uitvoeringsregelingen van kracht blijven voor zover noodzakelijk voor de afwikkeling van de WWIK-uitkeringen verleend over tijdvakken gelegen voor 1 januari 2012.

Artikelen II tot en met XXI

Deze artikelen betreffen technische wijzigingen van de wetten waarin wordt verwezen naar de Wet werk en inkomen kunstenaars.

Artikel XXII

In dit artikel wordt de samenloop geregeld van het onderhavige wetsvoorstel met het wetsvoorstel interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen.

Artikel XXIII

De WWIK en de daarop berustende bepalingen, zoals deze luiden op 31 december 2011, blijven van toepassing voor zover dit nodig is voor de afwikkeling van de WWIK-uitkeringen verleend over tijdvakken gelegen vóór 1 januari 2012, in welke vorm dan ook. Hiermee wordt aangegeven dat het hierbij zowel gaat om toegekende uitkeringen om niet, als om uitkeringen in de vorm van een geldlening onder verband van hypotheek of verpanding.

De afwikkeling betreft onder meer de vaststelling van uitkeringen over 2011, het laatste jaar waarin nog recht kan bestaan op een WWIK-uitkering. Op grond van artikel 16, eerste lid, van de WWIK wordt uiterlijk in het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin uitkering is verleend en binnen acht weken nadat de kunstenaar de benodigde gegevens heeft verstrekt, de uitkering definitief vastgesteld. Dit betekent dat uiterlijk in 2012 de uitkeringen die zijn toegekend in 2011 definitief worden vastgesteld.

De afwikkeling van de WWIK heeft verder hoofdzakelijk betrekking op:

- beslissingen over het opleggen van een maatregel, en herzienings- of terugvorderingsbeslissingen, die worden genomen na de intrekking van de WWIK over de periode daarvoor;
- afwikkeling van de financiering van de adviserende instelling en de (laatste) verantwoording door de colleges; en
- de beëindiging (c.q. de terugbetaling) van uitkeringen in de vorm van een geldlening onder verband van hypotheek of verpanding.

Aangezien er ook na 1 januari 2012 nog bezwaar- en beroepszaken in het kader van de WWIK kunnen zijn, blijven subonderdeel 2, van onderdeel F, van de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht en subonderdeel 24a, van onderdeel C, van de bijlage bij de Beroepswet gehandhaafd.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom