

Vergaderjaar 2011–2012

32 701

Intrekking van de Wet werk en inkomen kunstenaars

D

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 december 2011

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer inzake het wetsvoorstel tot intrekking van de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK).

De leden van de fractie van de PvdA hebben met zorg kennis genomen van de antwoorden van de regering en willen naar aanleiding van deze antwoorden nog enkele vragen stellen. De leden van de D66-fractie hebben na het lezen van de memorie van antwoord een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fracties van GroenLinks en de SP hebben kennis genomen van de memorie van antwoord en stellen aanvullend vragen. De leden van de CDA-fractie hebben naar aanleiding van de memorie van antwoord nog een enkele vraag.

In deze nadere memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het nader voorlopig verslag.

De leden van de PvdA-fractie zijn verrast dat de regering de WWIK een vangnetregeling noemt, waarbij zij opmerken dat deze regeling kunstenaars juist stimuleert eigen inkomsten te verwerven. Deze leden vragen of de regering het wenselijk acht dat kunstenaars minder gestimuleerd zullen worden als gevolg van de intrekking WWIK.

De WWIK is een aparte regeling op minimumniveau voor kunstenaars die bij de start van of tijdens hun loopbaan niet zelfstandig in een eigen inkomen voorzien. Dat de WWIK beoogt kunstenaars te stimuleren eigen inkomsten te verwerven, neemt niet weg dat de regeling een vangnet is voor die kunstenaars die niet zelfstandig in een eigen inkomen kunnen voorzien.

De regering verwacht dat kunstenaars, net als ieder ander, in beginsel in het eigen bestaan voorzien. De regering acht de huidige uitzonderingspositie voor kunstenaars onnodig. De Wet werk en bijstand biedt een

vangnet voor hen die dat tijdelijk niet lukt, ongeacht de beroepsgroep waarin men werkzaam is. De WWB stimuleert een ieder eigen inkomsten te verwerven, ook kunstenaars.

Het verheugt de leden van de fractie van de PvdA dat de regering naar aanleiding van motie Peters/Azmani (Kamerstukken II 2010/11, 32 701, nr. 18) de mogelijkheid onderzoekt om de WWIK te integreren in het Bbz 2004 (Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004). Zij vragen nadere informatie over de opzet van het onderzoek. Verder vragen deze leden, evenals de leden van de GroenLinks-fractie, waarom de regering dit onderzoek niet verbreedt naar de WWB, omdat niet elke kunstenaar in aanmerking komt voor het Bbz 2004.

Over de uitkomsten van de verkenning, waarin wordt gezien of de succesvolle elementen van de WWIK kunnen opgaan in het Bbz 2004, zal de regering de Tweede Kamer naar verwachting in het eerste kwartaal van 2012 nader berichten. Dit is in lijn met wat ik daarover heb toegezegd tijdens de plenaire behandeling van dit voorstel in de Tweede Kamer. De regering wil niet vooruitlopen op deze verkenning. De regering ziet geen aanleiding voor een verbreding van het onderzoek naar de WWB. Een dergelijke verbreding, ingegeven vanuit de positie van de specifieke doelgroep kunstenaars, zou voorbij gaan aan het algemene vangnetkarakter van de bijstandswetgeving. De overweging bij genoemde motie Peters-Azmani is dat starten als zelfstandige voor kunstenaars, evenals voor andere bijstandsgerechtigden, een manier kan zijn om succesvol uit de WWB te stromen. Daarnaast bieden de re-integratiemogelijkheden van de WWB al een scala aan andere manieren om succesvol uit te stromen.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 verzoeken de regering de WWIK te handhaven tot het moment dat de waardevolle elementen van de WWIK kunnen worden opgenomen in het Bbz 2004 (en de WWB).

Nu de WWIK naar het oordeel van de regering een overbodige regeling is, is er geen aanleiding om met de intrekking te wachten tot het moment dat de waardevolle elementen van de WWIK eventueel kunnen worden opgenomen in het Bbz 2004. Bovendien zijn uitvoerders en kunstenaars vroegtijdig op de hoogte gebracht van de voorgenomen intrekking per 1 januari 2012. Tot slot is op dit moment de verkenning in verband met de motie Peters/Azmani (Kamerstukken II 2010/11, 32 701, nr. 18), waarin de regering wordt verzocht te bezien de succesvolle elementen van de WWIK kunnen opgaan in het Bbz 2004, nog niet afgerond.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen, onder verwijzing naar algemene rechtsbeginselen, om een nadere uitleg over het ontbreken van overgangsrecht voor kunstenaars in de WWIK. Ook vragen de leden van de fracties van D66 en GroenLinks of kunstenaars in de WWIK nog voldoende tijd hebben om te anticiperen op intrekking van de regeling per 1 januari 2012 nu de besluitvorming pas medio december 2011 plaats zal vinden. De leden van de SP-fractie vragen of kunstenaars op de hoogte zijn van de gevolgen van de intrekking van WWIK per 1 januari 2012 voor hen persoonlijk.

In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2010/11, 32 701, nr. 5) en in de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2011/12, 32 701, nr. B) heeft de regering te kennen gegeven dat nieuwe maatschappelijke en financieel-economische ontwikkelingen regelmatig om bijstelling van beleid en wetgeving vragen. Bij het maken van een nieuwe regeling of bij het wijzigen van een bestaande regeling dient het rechtszekerheidsbeginsel betrokken te worden in de afweging of voor bestaande gevallen overgangsrecht getroffen moet worden. Het gaat daarbij dus om

een afweging van alle betrokken belangen. Bij de beoordeling of bij de intrekking van de WWIK overgangsrecht noodzakelijk was, is rekening gehouden met de aspecten die volgens het – door de leden van de D66-fractie aangehaalde – Toetsingskader Overgangsrecht betrokken dienen te worden bij de keuze voor het al dan niet hanteren van overgangsrecht. Het is niet zo dat het rechtszekerheidsbeginsel altijd tot behoud van bestaande uitkeringen zou moeten leiden. De overheid mag inbreuk maken op een eigendomsrecht, mits dit wettelijk geregeld is, de ingreep noodzakelijk is in het algemeen belang (sociale en economische doelstellingen) en niet disproportioneel of discriminatoir is. De mate waarin lopende uitkeringen worden ontzien is een afweging van enerzijds de belangen van de betrokkenen en anderzijds de belangen van de overheid om wenselijke wijzigingen door te kunnen voeren. Overgangsrecht is immers maatwerk en vergt in ieder wetgevingstraject een afzonderlijke afweging met betrekking tot de eventuele noodzaak van overgangsrecht. Dit kan erin resulteren dat een maatregel voor oude gevallen niet of niet meteen wordt ingevoerd of dat juist geen overgangsrecht wordt getroffen. In dit geval heeft de belangenafweging geleid tot de conclusie dat overgangsrecht niet noodzakelijk is.

In casu is van belang dat de groep waarop deze maatregel betrekking heeft al in een zeer vroeg stadium op de hoogte kon zijn van de wijziging. De maatregel is in het regeerakkoord bekend gemaakt en de datum van inwerkingtreding is gepland op 1 januari 2012. De maatregel is daarnaast ook in een vroeg stadium in de publiciteit geweest en staat ook – sinds maart 2011 – op de website van de rijksoverheid. Uitvoerende centrumgemeenten is al op 20 januari 2011 bij brief verzocht (aankomende) kunstenaars actief en vroegtijdig te informeren over de voorgenomen intrekking van de WWIK. Dit mede omdat niet in overgangsrecht is voorzien voor kunstenaars die voor 1 januari 2012 al gebruikmaken van de regeling. Ook is in bedoelde brief aangegeven dat aan kunstenaars niet ambtshalve een uitkering op grond van de WWB kan worden toegekend. Daardoor is de groep genoeg voorbereid op deze wijziging van de bestaande wetgeving en kunnen betrokkenen (aanvullend) werk zoeken in een andere sector, mocht hun inkomen op basis van de huidige werkzaamheden niet voldoende zijn. Een deel van de groep zal bovendien een beroep op de WWB kunnen doen (voor zover zij aan de voorwaarden voldoen).

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op de conclusie van Prof. Van der Vlies (hoogleraar Staats- en Bestuursrecht en Kunst en Recht) dat «de intrekking van de WWIK in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het respect voor de lagere overheden».

Naar het oordeel van de regering is er geen strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het respect voor de lagere overheden. Volgens prof. Van der Vlies zou er strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat kunstenaars niet voldoende in de gelegenheid zijn gesteld hun handelen op het wetsvoorstel af te stemmen. In het antwoord op de vorige vraag heeft de regering aangegeven dat kunstenaars vroegtijdig zijn geïnformeerd over de voorgenomen intrekking van de WWIK. Ook zijn gemeenten als lagere overheid respectvol tegemoet getreden. Zij zijn betrokken bij dit wetsvoorstel en geïnformeerd over de gevolgen hiervan voor gemeenten.

De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2010/11, 32 701, nr. 5) een motivering gegeven voor het feit dat kunstenaars niet een zodanig aparte beroepsgroep vormen dat er een aparte uitkeringsregeling voor hen dient te zijn. In de sociale zekerheid bestaan voor andere beroepsgroepen ook géén aparte uitkeringsregelingen. Wel kan het voorkomen dat aan bepaalde beroepsgroepen binnen bestaande uitkeringsregelingen enkele bepalingen zijn gewijd. Een

voorbeeld daarvan zijn bepalingen voor ondernemers in de binnenvaart in het Bbz 2004 waarin wordt bepaald welke gemeente bij een beroep op deze regeling verantwoordelijk is, afhankelijk van het grondgebied waar de ondernemer in de binnenvaart verblijft. De door prof. Van der Vlies aangehaalde regels voor topsporters zijn niet te vergelijken met de WWIK. De WWIK is een generieke inkomensregeling die in beginsel openstaat voor de totale doelgroep kunstenaars zonder voldoende bestaansmiddelen. De topsportersregeling betreft een stipendiummachtige subsidieregeling waarbij na een zeer strenge selectie alleen aan toptalent binnen de doelgroep een individuele tegemoetkoming wordt verstrekt. Ook op het gebied van de kunst en cultuur komt het voor dat individuen met uitzonderlijk talent financieel worden aangemoedigd met stipendia, cultuurprijzen of anderszins. Dit is echter heel iets anders dan een vangnetregeling voor een bepaalde beroepsgroep.

De leden van de SP-fractie vragen wat rechtvaardigt dat er voor andere groepen (WSW-ers en Wajongers) wel een overgangsrecht is geregeld en niet voor kunstenaars.

Dat in dit wetvoorstel niet in overgangsrecht is voorzien voor kunstenaars in de WWIK en dat in het wetsvoorstel Werken naar vermogen wel voor de huidige groep WSW en Wajong-gerechtigden overgangsrecht is, illustreert het belang van maatwerk bij de keuze of overgangsrecht noodzakelijk is. De verschillende uitkomsten zijn naar het oordeel van de regering verklaarbaar, omdat de kunstenaarspopulatie in de WWIK onvergelijkbaar is met de huidige populatie WSW-ers en Wajongers. Mensen in de WSW en Wajong hebben vaak een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, waardoor zij veelal alleen naar vermogen kunnen werken. Deze groep personen is niet te vergelijken met mensen die een beroep doen op de WWIK.

De leden van de SP-fractie vragen of is onderzocht hoeveel WWIK-ers nog openstaande rechten hebben en voor wie een overgangsregeling van belang zou zijn.

De regering beschikt niet over gegevens over hoeveel kunstenaars nog openstaande WWIK-rechten hebben. Duidelijk is dat de 3200 kunstenaars die momenteel gebruik maken van de WWIK zulke rechten hebben. Niet onderzocht is hoeveel kunstenaars in het verleden wel, maar momenteel geen gebruik maken van de WWIK, zonder dat hun maximale uitkeringsduur is verstreken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering alsnog een vergelijking te maken tussen het uitstroombestand van de WWIK (94%) en het uitstroombestand uit de WWB of WIJ naar economische zelfstandigheid binnen 2 jaar.

De regering beschikt niet over gegevens over de gemiddelde uitstroombestanden uit de WWB of WIJ naar economische zelfstandigheid binnen 2 jaar. Op basis van gegevens over de uitkeringsduur in de bijstand, verwacht de regering dat dit gemiddelde uitstroombestand van mensen in de bijstand lager zal zijn dan die van WWIK-ers. Gegeven de verschillen in leeftijd en opleidingsniveau tussen de uitkeringspopulatie van de WWIK en die van de WWB is dat niet vreemd.

Het valt de leden van de fractie van de PvdA op dat de regering geen zicht heeft op de effecten van zijn beleid. In dat kader vragen zij van de regering of het verstandig is om een succesvolle regeling te stoppen zonder voldoende zicht te hebben op de effecten. Ook vragen deze leden of de regering kan aangeven op welke wijze de effecten van de intrekking van de WWIK wel te onderzoeken zijn en waarom dit niet gebeurt.

In het streven naar doelmatigheid hecht het kabinet aan het vaststellen van de effectiviteit van haar beleid. Het eerder toegezonden rapport over de evaluatie van de WWIK¹ is daar getuige van.

Voorgaande kabinetten vonden een uitzonderingspositie voor kunstenaars gerechtvaardigd. Gegeven die uitzonderingspositie is de WWIK – zo blijkt uit de evaluatie ervan – een succesvolle regeling. Het huidige kabinet is van mening dat wat het inkomensvangnet betreft een uitzonderingspositie voor kunstenaars niet nodig is. Het is om die reden dat zij de WWIK intrekt.

De leden van de fracties van de PvdA, D66, GroenLinks en SP verzoeken nogmaals in te gaan op de besparingen die aan het wetsvoorstel zijn verbonden. Zij verzoeken daarbij de meest actuele (CBS-)cijfers te hanteren en de uitvoeringskosten WWB in de berekeningen mee te nemen, om beter inzicht te krijgen in de te verwachten effecten.

De regering verwacht dat intrekking van de WWIK leidt tot een besparing. Die verwachting vloeit voort uit de aanname dat niet alle WWIK-ers terugvallen op de bijstand. Intrekking van de WWIK leidt daarom tot minder bijstandsuitkeringen dan dat er WWIK-uitkeringen waren. Hoe hoger het gehanteerde WWIK-volume, des te hoger de resulterende besparing. Dat de gemiddelde bijstandsuitkering hoger is dan de gemiddelde WWIK-uitkering drukt de omvang van de besparing weliswaar, maar het maakt niet dat intrekking van de WWIK leidt tot meer in plaats van minder uitgaven.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2010/11, 32 701, nr. 3) is gemeld dat intrekking van de WWIK naar verwachting leidt tot een besparing van € 10 miljoen. Deze raming is gebaseerd op de toen meest actuele gegevens over 2009. Hierin is het effect op de gemeentelijke uitvoeringskosten niet verwerkt, omdat dit effect – zoals in de onderhandelingen over het bestuurlijk akkoord met de VNG is afgesproken – in samenhang wordt gezien met andere uit het Regeerakkoord 2010 voortvloeiende maatregelen op het terrein van het SZW. In de memorie van toelichting is ook aangegeven dat rekening wordt gehouden met een toename van de gemeentelijke uitvoeringskosten met € 2 miljoen.

Als de raming gebaseerd wordt op gegevens die ten grondslag liggen aan de Ontwerpbegroting 2012 van SZW leidt intrekking van de WWIK tot een besparing van € 12 miljoen. Daarbij is gerekend met een WWIK-volume van circa 3200 uitkeringen en een volume aan beroepsmatigheidstoetsen van circa 4100. Om eerdergenoemde reden is het effect op de gemeentelijke uitvoeringskosten hierin niet verwerkt. Zonder rekening te houden met andere uit het Regeerakkoord 2010 voortvloeiende maatregelen zou intrekking van de WWIK bij een volume van 3200 leiden tot een toename van de gemeentelijke uitvoeringskosten met € 3 miljoen.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag van de regering hoe «het veld» is betrokken bij het voornemen om de WWIK in te trekken. Het voorstel tot intrekking van de WWIK is voor commentaar voorgelegd bij 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. De ontvangen commentaren zijn verwerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2010/11, 32 701, nr. 3).

De leden van de fracties van D66, Groenlinks en de SP vragen aandacht voor de frictiekosten van de Stichting Cultuur-Ondernemen. Deze stichting is aangewezen als adviserende instelling in het kader van de WWIK. De leden van de D66-fractie vragen of de staatssecretaris onder de omstan-

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 327, nr. 1.

digheden die zij beschrijven alsnog frictiekosten kunnen worden toegezegd.

De Stichting Cultuur-Ondernemen heeft onder meer als wettelijke taak (artikel 35 WWIK) het college van advies te voorzien over de beroepsmatigheid van kunstenaars in de regeling en ontvangt hiervoor een vergoeding van de overheid voor de gemaakte uitvoeringskosten (artikel 51 WWIK). De privaatrechtelijke Stichting Cultuur-Ondernemen is hiermee aangewezen voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Na intrekking van de WWIK is het niet langer noodzakelijk een vergoeding voor de uitvoeringskosten te verstrekken, omdat de adviestaak vervalt. Het is primair de verantwoordelijkheid van de Stichting Cultuur-Ondernemen zelf invulling te geven aan de consequenties voor de bedrijfsvoering van het wegvallen van de wettelijke taak. Daarom heb ik destijds aangegeven dat de Stichting in bedrijfsmatige en financiële zin rekening kon houden met het beëindigen van deze taak. De doorlooptijd van de parlementaire behandeling is langer dan voorzien. Dit vormt voor mij aanleiding in overleg met de stichting te treden om te bezien of er personele kosten zijn die direct verband houden met het tijdstip van de parlementaire besluitvorming over de beoogde intrekking van de WWIK per 1 januari 2012. Het ministerie van SZW zal een dezer dagen het initiatief nemen tot een gesprek met de stichting.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af hoe de regering de procesrisico's inschat in het geval dat FNV Kiem en/of de Stichting Cultureel- Ondernemen u daagt voor een rechtsgeding. De leden van de SP-fractie vragen een inhoudelijke reactie op de concept dagvaarding inzake een kort geding waarin de Staat door FNV Kiem en anderen is gedaagd.

De Staat is reeds gedagvaard in een kort geding door onder andere FNV Kiem. Ik zie dit geding, dat dient op 22 december 2011, met vertrouwen tegemoet. Omdat de zaak onder de rechter is kan ik op de inhoud daarvan thans niet verder ingaan.

De leden van de fracties van GroenLinks en het CDA vragen wat de rol van de Stichting Cultuur-Ondernemen vanaf 2012 is bij de ondersteuning van kunstenaars in hun cultureel ondernemerschap en de financiering door het ministerie van OCW plaatsvindt. Ook vragen deze leden of ik hierover heb gesproken met Staatssecretaris Zijlstra (OCW) en wat de eventuele resultaten zijn.

Uit navraag blijkt dat Staatssecretaris Zijlstra (OCW) op 30 september 2011 een pro forma subsidieaanvraag ontving van de Stichting Cultuur-Ondernemen voor het ondersteunen van kunstenaars in hun cultureel ondernemerschap. Op 27 oktober 2011 ontving hij een nadere inhoudelijke invulling van deze aanvraag. Uiterlijk 31 december 2011 geeft Staatssecretaris Zijlstra een reactie (binnen 13 weken na ontvangst aanvraag conform wettelijke termijn).

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