

25 053

Een afzonderlijke inkomensvoorziening voor kunstenaars (Wet inkomensvoorziening kunstenaars)

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR CULTUUR¹

Vastgesteld 25 november 1997

De leden van de beide vaste commissies hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hadden hierin nog wel aanleiding gevonden tot het plaatsten van enkele opmerkingen en het stellen van een aantal vragen.

Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het voorstel van wet is sympathiek en zou een goede oplossing kunnen bieden voor de financiële problemen waarmee sommige kunstenaars geconfronteerd worden. De leden van deze fractie zijn het eens met het standpunt van de regering, dat het een specifieke groep betreft, die op zijn eigen merites beoordeeld moet worden. Het voorstel om binnen 10 jaar 4 maal de mogelijkheid te bieden van de WIK gebruik te maken is aantrekkelijk. De leden hier aan het woord betreurden het dat deze wet weer zoveel gedetailleerde wetgeving behoeft, dit kennelijk om misbruik te voorkomen. De leden van deze fractie hadden nog behoefte een aantal vragen over het voorliggende wetsvoorstel aan de regering te stellen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Enerzijds verheugd, daar er nu eindelijk een regeling komt voor kunstenaars, anderzijds met vraagtekens die overblijven.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij konden op hoofdlijnen wel instemmen met dit voorstel zoals het na amendering door de Tweede Kamer luidt. Lezing van de «witte stukken» had bij hen echter wel een toenemende irritatie veroorzaakt over slordige formuleringen, die de lezer in eerste aanleg op het verkeerde been zetten, taalfouten en innerlijke tegenspraak binnen de toelichtende stukken of tussen toelichting en wettekst.

Leden van de fractie van **D66** hadden tot hun genoegen geconstateerd dat de WIK een individuele uitkering is die ervan uitgaat dat de betref

¹ Samenstelling:

Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD) (voorzitter), Gelderblom-Lankhout (D66), Jaarsma (PvdA), Rongen (CDA), Veling (GPV), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Batenburg (AOV), J. van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hendriks, Hofstede (CDA), De Wit (SP), De Haze Winkelman (VVD) en Zwerver (GL).

Cultuur:

Glastra van Loon (D66), Postma (CDA), Glasz (CDA), De Boer (GL) (voorzitter), Veling (GPV), Luimstra-Albeda (CDA), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Grewel (PvdA), Bierman, Van Heukelum (VVD), Cohen (PvdA) en Luijten (VVD).

fende kunstenaar volledig werkt, maar desondanks niet in staat is voldoende inkomen te verwerven.

Ook de leden van de fractie van **GroenLinks** hadden gemengde gevoelens ten aanzien van het wetsvoorstel. Hoewel zij tevreden waren dat er nu eindelijk een regeling komt voor kunstenaars, hadden ook zij nog een aantal vragen.

Doelgroep

De leden van de fractie van het **CDA** en van **GroenLinks** merkten op dat aan diverse kunstopleidingen in ons land jongeren studeren uit diverse landen. Genoemde leden vroegen of deze jongeren na afronding van hun opleiding in Nederland het recht hebben gebruik te maken van de WIK?

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden een aantal bedenkingen over het begripsmatig onderscheid tussen «kunstenaar» en «beginnend kunstenaar». Zij wezen er op dat hoofdstuk I de algemene begripsbepalingen van «deze wet en de daarop berustende bepalingen» bevat en een onderscheid maakt tussen de begrippen «kunstenaar» en «beginnend kunstenaar», resp. artikel 1, onder d en artikel 1, onder e. Het **eerste** dat opvalt, aldus deze leden, is dat artikel 1, onder d wel omschrijft hoe en wanneer iemand de hoedanigheid van «beginnend kunstenaar» verkrijgt, maar niet of en wanneer de hoedanigheid van «beginnend kunstenaar» (in onderscheiding van «kunstenaar») eindigt. (Dit is naar het oordeel van deze leden een essentiële vraag omdat de uitkeringsvoorwaarden voor «kunstenaar» en «beginnend kunstenaar» verschillen). Men zou hieruit kunnen afleiden dat de eenmaal toegekende hoedanigheid van «beginnend kunstenaar» behouden blijft gedurende de looptijd van het WIK-recht (de 4 uit 10-knipkaart). Uit de toelichtende stukken – die overigens evenmin helder zijn – meenden de aan het woord zijnde leden begrepen te hebben dat zulks niet beoogd is.

Het **tweede** dat deze leden was opgevallen is dat het begripsmatig onderscheid tussen «kunstenaar» en «beginnend kunstenaar» van hoofdstuk I artikel 1, slechts terugkeert in artikel 4 en artikel 19. In vele andere artikelen (om te beginnen al in artikel 3, nog onder de vigeur van hoofdstuk I) wordt het begrip «kunstenaar» kennelijk gebruikt als verzamelbegrip van de in artikel 1 onderscheiden begrippen «kunstenaar» en «beginnend kunstenaar». De wettekst zelf geeft niet aan waar en wanneer de mutatiesprong: kunstenaar=optelsom van «kunstenaar» en «beginnend kunstenaar» plaatsvindt.

Uitgaande van het gegeven dat de betrokken kunstenaar volledig werkt, maar desondanks niet in staat is voldoende inkomen te verwerven, heeft, naar het oordeel van de leden van de fractie van **D66**, de Wikker noch de eventuele partner sollicitatieplicht zoals in de ABW het geval is. Dit goede principe roept evenwel een aantal vragen op hoe de situatie is wanneer beiden tot het de beroepsgroep kunstenaar behoren.

Allereerst vroegen deze leden of bijvoorbeeld een schilder en een danseres beiden een individueel recht op een Wik-uitkering hebben en zo ja, of de uitkering ook volgtijdelijk kan worden aangevraagd zodat wanneer men de 4 jaar over tien jaar spreidt, een recht dat de WIK geeft, 20 defacto 8 cq. 20 jaar van de Wik gebruik kan maken.

Vervolgens vroegen zij of twee kunstenaars die één pand bewonen maar niet samenwonen, als een huishouden worden beschouwd? Hebben beiden recht op een uitkering volgens de nieuwe Wik?

Ook stelden zij de vraag hoe de situatie is wanneer meerdere kunstenaars één pand bewonen (kunststenaarscommune).

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts of, nu het begrip

kunstenaar niet gedefinieerd is, de definitie moet worden geput uit de gevolgde opleiding.
Tenslotte vroegen zij of, indien dit het geval is, dan bijvoorbeeld ook de opleiding bouwkunde (TH of de Academie voor Bouwkunst) hieronder valt zodat hun architect die tijdelijk geen opdrachten heeft op de WIK een beroep kan doen?

Het systeem van de wet

De leden van de fractie van de **PvdA** vroegen of de WIK een voorliggende voorziening is voor de ABW? Deze vraag was ingegeven door de volgende niet met elkaar corresponderende passages in de memorie van toelichting en de wettekst.

citaat 1 (memorie van toelichting blz. 4): (de WIK) «geldt in alle opzichten als een voorliggende voorziening voor de Algemene bijstandswet».

citaat 2 (memorie van toelichting blz.18): «De WIK vormt een voorliggende voorziening op de Abw».

citaat 3: (wettekst (WIK artikel 52; ABW artikel 17 lid 5): de WIK geldt **niet** als een voorliggende voorziening (...).

De bedoeling van de wetgever reconstruerend, concludeerden de leden van de PvdA-fractie dat de WIK een **facultatieve** voorliggende voorziening is voor de ABW. Dwz: een potentieel WIK-gerechtigde hoeft geen beroep te doen op de WIK, maar kan (onder strikte condities) een beroep doen op de ABW, maar voorzover en voorzolang een WIK-uitkering ontvangen wordt, geldt de WIK-uitkering als voorliggende voorziening voor algemene bijstand. De tekst zou dan dienen te luiden: het ontvangen van een WIK-uitkering wordt beschouwd als voorliggende voorziening voor algemene bijstand.

Is de terminologische spraakverwarring bij het kabinet ontstaan omdat een facultatieve voorliggende voorziening een noviteit is?

Via artikel 51 WIK wordt aan de uitsluitingsgronden van artikel 9 ABW een nieuw artikellid toegevoegd, nl. het ontvangen van een WIK-uitkering.

De leden van de PvdA-fractie veronderstelden, gelet op de aanhef van artikel 9 ABW, dat deze uitsluitingsgronden zowel **algemene** als **bijzondere** bijstand betreffen.

De toelichtende stukken en de minister in de Tweede Kamer (plenair) stelden daarentegen dat het ontvangen van een WIK-uitkering een beroep op **bijzondere** bijstand geenszins uitsluit.

Graag wilden zij hieromtrent meer duidelijkheid verkrijgen.

De leden van de fracties van het **CDA** en van **GroenLinks** wensten nog een antwoord op de volgende vragen.

Is het mogelijk dat «WIKKERS» net als personen in de bijstand een beroep mogen doen op het potje Arbeidsvoorziening, indien er te weinig geld aanwezig blijkt te zijn, om hen te begeleiden naar de zelfstandigheid?

Deze leden merkten op dat de tien jaar waarbinnen een beroep op de WIK gedaan kan worden, door vele kunstenaars gezien wordt als te kort. Is hier sprake van een willekeurig gekozen periode? Is er evt. een mogelijkheid dat, bij gebleken succes van deze regeling, er verlenging kan komen?

Vervolgens vroegen zij of het uitgesloten is dat een kunstenaar een Melkertbaan gebruikt om werkervaring op te doen en toch gebruik van de WIK maakt.

Tenslotte stelden deze leden de vraag of indien het inverdieneffect bij SZW groter is dan verwacht, deze bedragen dan naar SZW vloeien of worden deze gelden ingezet voor het flankerend beleid.

Over de beëindigingsgronden (artikel 6) merkten de leden van de fractie van de **PvdA** het volgende op.

De beëindigingsgronden betreffen slechts de «kunstenaar» (artikel 6,

aanhef). Onduidelijk is ook hier of de «kunstenaar» van artikel 1, onder d bedoeld is of een optelling van de begrippen onder artikel 1, onder d en 1, onder e.

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie zou het voor de hand liggen dat de beëindigingsgronden van artikel 6, leden 1, onder a en 1, onder c gelijkelijk gelden voor de «kunstenaar» en de «beginnend kunstenaar».

Anders ligt het huns inziens echter met de beëindigingsgrond onder lid 1, onder b: het niet behalen van een zeker bruto-inkomen of bruto-omzet uit kunstbeoefening. Het gaat hier over een uitkeringsvoorwaarde, die slechts aan de «kunstenaar» (onderscheiden van de «beginnend kunstenaar») gesteld wordt: zie artikel 4. Terzijde: is de AMvB van artikel 6, lid 1, onder b dezelfde als de AMvB van artikel 4, lid 2, onder c? De leden van de PvdA-fractie veronderstelden van wel, maar artikel 6, lid 1, onder b verwijst niet naar artikel 4, lid 2, onder c. De leden van de PvdA-fractie wilden thans op hoofdlijnen geïnformeerd worden over de inhoud van (een) AMvB of de (twee) AMvB's van artikel 4, lid 2, onder c en artikel 6, lid 1, onder b.

Artikel 6, aanhef en lid 1, onder b luidt: «de uitkering van de kunstenaar wordt beëindigd, indien hij niet kan aantonen met zijn werkzaamheden als kunstenaar gedurende een bij AMvB te bepalen periode niet tenminste het in die maatregel bepaalde bruto-inkomen of bruto-omzet heeft verworven. Deze zin loopt grammaticaal niet en bevat een dubbele ontkenning. De leden van de PvdA-fractie begrepen **niet** wat hiermee **niet** bedoeld is. Indien het tweede »niet« geschrappt zou worden, meenden dat daarentegen **wél** te begrijpen wat hier **wél** bedoeld wordt.

De leden van de fractie van **D66** constateerden een spanning tussen enerzijds «de zwaarte van het advies» van de onafhankelijke deskundige instelling en ten tweede de verplichting van de gemeente tot het controleren van de conclusies van deze instelling. Volgens o.a. delen van afdeling 3.3 van de *Algemene Wet Bestuursrecht* mag een advies van een adviserende instelling niet klakkeloos worden overgenomen. Conclusies van het advies moeten dus altijd naar inhoud of wijze van totstandkoming gecontroleerd worden door Burgemeester en Wethouders. Genoemde leden vroegen of de bewindslieden het met hen eens zijn dat de controleurs die in het kader van de Bijstandswet functioneren hiervoor niet zijn opgeleid.

Zo ja, worden ten behoeve van deze specifieke WIK-controle speciale deskundige controleurs aangesteld?

Zo nee, hoe stellen de bewindslieden zich de controle door B & W, zowel inhoudelijk als procedureel, dan wel voor?

Uitvoering en flankerend beleid

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen hoe de uitvoering ter hand wordt genomen? Een beperkt aantal gemeenten wordt verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. Dat leek deze leden wel een efficiënt systeem, maar zij vroegen zich af hoe dan precies de verdeling gaat? Worden de gemeenten die niet de uitvoering ter hand nemen gekort op het aantal kunstenaars die in hun gemeenten woonachtig zijn? Of worden zij gekort op het aantal kunstenaars, die gebruik maken van de WIK?

De leden van de fracties van het **CDA** en van **GroenLinks** wezen er op dat de positie van de beeldend kunstenaar een andere is dan die van de podiumkunstenaar. Zij vroegen of de minister overwogen heeft de uitvoering van de WIK t.b.v. de beeldende kunstenaars te decentraliseren, mede gezien de deskundigheid bij de diverse sociale diensten op dit terrein.

De leden van de fractie van de **VVD** merkten op dat ten aanzien van het flankerend beleid dezelfde vraag geldt als ten aanzien van de uitvoering. Is elke gemeente verantwoordelijk voor het flankerend beleid, of alleen de gemeente die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wet WIK?

Zowel de leden van de fractie van het **CDA** en als van **GroenLinks** waren van oordeel dat het flankerend beleid een van de pijlers is in de opzet van de regeling. Genoemde leden vroegen zich echter af wat na de amendering nog mogelijk is t.a.v. de financiering van dit flankerend beleid. Zij vroegen of de minister duidelijk kan aangeven welk financieel kader nu precies resteert en wat daarbinnen nog de mogelijkheden zijn? Zullen de uitvoeringskosten niet de gehele financiële ruimte opslokken? Is de raming van deze kosten niet aan de hoge kant, zo vroegen deze leden.

Ook de leden van de **PvdA**-fractie stelden enige vragen over het flankerend of stimuleringsbeleid. Zij constateerden dat per 1-1-1994 vanuit WVC een Regeling basisstipendium beeldende kunstenaars tot stand gekomen is, uitgevoerd door het Fonds voor beeldende kunsten, vormgeving en bouwkunst. Zij veronderstelden dat deze basisstipendiumregeling voortgezet zal worden, na inwerkingtreding van de WIK. Hoe verhoudt deze basisstipendiumregeling zich dan tot de WIK. Is deze basisstipendiumregeling een voorliggende voorziening ten opzichte van WIK?

In meer algemene zin merkten de leden van de PvdA-fractie op dat in de voorliggende teksten en tijdens het plenaire Tweede Kamerdebat aan hen slechts een fragmentarisch beeld geschetst is van het flankerend beleid. Is dit flankerend beleid slechts een optelsom van thans verspreide landelijke projecten en gemeentelijke inspanningen en eventueel nieuw te ontwikkelen, al dan niet ad-hoc, projecten of is het flankerend beleid een systematisch, gecoördineerd en geïntegreerd onderdeel van het kunsten- en kunstenaarsbeleid?

Kan straks een WIK-gerechtigde «kunstenaar» of «beginnend kunstenaar» ook individueel afdwingbaar een recht ontlenen aan flankerend beleid, d.w.z. een recht van begeleiding naar de ontwikkeling naar een renderende beroepspraktijk? Zo vroegen deze leden.

Financiële gevolgen

De leden van de fractie van de **VVD** wezen er op dat het wetsvoorstel fors geamendeerd is in de Tweede Kamer. In het regeerakkoord zijn afspraken gemaakt over de verruiming van de mogelijkheden voor kunstenaars om te werken met behoud van uitkering. Budgettair neutraal was de afspraak. Zij vroegen of de minister kan aangeven hoe, na de amendering door de Tweede Kamer, het financiële plaatje er nu uit ziet? Is het nu nog budgettair neutraal of niet? Immers, de minister heeft bij de behandeling in de Tweede Kamer deze amendementen om financiële redenen afgewezen. Is de minister niet, met de leden van de VVD-fractie bezorgd, dat deze open eind regeling onverwachte financiële consequenties kan hebben? Zij merkten op dat de brief van de minister van 17 oktober de indruk wekt, dat een en ander makkelijk is op te vangen. Kan de minister aangeven of de oplossing die de regering kiest een reële optie is? Of rekent de minister er op dat door het ophogen van de uitkering van 60 naar 70% meer kunstenaars van de regeling gebruik zullen maken, waardoor de «vrijval» bij gemeenten groter wordt?

De aan het woord zijnde leden memoreerden dat ook de «Werkgroep kunstenaar en Bijstand» zijn aarzeling heeft over de budgettaire neutraliteit van deze wet. Zij vroegen of de minister kan aangeven «wie er nu gelijk heeft?» Het was de leden van de VVD-fractie niet helder wat de «motie Wolffensperger» in dit verband inhoudt. Daar komt plotseling 2.5 miljoen uit rollen. Graag wensten deze leden een uitleg hierover.

Uit de brief van de minister – stuk 17 – valt op te maken dat, zo merkten de leden van de **D66**-fractie op, de financiële gevolgen van de aangenomen amendementen uitvoerbaar want budgetair neutraal gezien worden. De financiële compensatie wordt gevonden door «het bijstellen van de vrijval uit het gemeentefonds.

Dit gaf deze leden aanleiding tot de volgende vraag:

Wordt hiermee een pondspondsgewijze korting over alle gemeenten op het gemeentefonds bedoeld, of wordt deze korting vastgesteld nadat berekend en derhalve duidelijk is hoeveel kunstenaars in de desbetreffende gemeenten aanspraak op het WIK-fonds zullen doen. M.a.w. moeten de gemeenten voorfinancieren of wordt de vrijval nadien vastgesteld?

Artikelen

Artikel 3

De leden van de **PvdA**-fractie constateerden dat de WIK het begrip «gezamenlijke huishouding» van de ABW overneemt, inclusief het «onweerlegbaar rechtsvermoeden» in vier evident geachte situaties (artikel 3, lid 3, ABW). Reeds bij de behandeling van de ABW hadden zij hun bedenkingen geuit tegen de introductie van het begrip «onweerlegbaar rechtsvermoeden». (Handelingen I, 11 april '95, blz. 1083). De minister reageerde daarop met een verwijzing naar het individualiseringsbeginsel van de ABW (artikel 13, lid 4) die een eventuele onjuiste uitkomst van toepassing van het «onweerlegbaar rechtsvermoeden» kan herstellen (Handelingen I, 11 apr. 95, blz. 1108). De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de WIK geen vergelijkbaar individualiseringsartikel kent. In meer algemene zin stelden de leden van de PvdA-fractie het volgende:

- òf de vier evident geachte situaties zijn in alle denkbare gevallen inderdaad evident. In dat geval is er geen behoefte aan het paardenmiddel van «onweerlegbaar rechtsvermoeden». De uitkomst van een «weeerlegbaar rechtsvermoeden» is dan immers altijd dezelfde als die van een «onweerlegbaar rechtsvermoeden».
- òf de evident geachte situaties zijn niet altijd zo evident als zij op het eerste gezicht lijken. Dan echter mag men de burger niet beroven van het recht om tegenbewijs te leveren.

Kortom, de uitkomst van toepassing van de begrippen «onweerlegbaar» en «weeerlegbaar» rechtsvermoeden zal vrijwel altijd dezelfde zijn. Juist in die zeer uitzonderlijke situatie waarin de uitkomst divergeert, bevindt toepassing van een «onweerlegbaar rechtsvermoeden» zich over de rand van rechtstatelijke normen heen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts waarom WIK (en ABW) onder kind (slechts) «een eigen kind of stiefkind» verstaan, terwijl andere sociale zekerheidswetten (AOW, ANW, AKW, Toeslagenwet, WW, Ziekenfondswet, OAW en IOAZ) onder kind «een eigen, aangehuwd of pleegkind» verstaan.

Vertrouwende dat bovenstaande vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Heijmans

De voorzitter van de commissie voor Cultuur,
De Boer

De griffier voor dit verslag,
Heijnis