MEMO

Aan	Eerste Kamerleden
Van	Bart Kamerbeek, adjunctdirecteur Stichting Cultuur-Ondernemen
Datum	3 november 2011
Betreft	Intrekkingswet WWIK Voorbereidend onderzoek 8 november 2011

Geachte leden van de Eerste Kamer,

Op 13 oktober 2011 is de *intrekkingswet WWIK (Wet Werk en Inkomen Kunstenaars)* aangenomen door de Tweede Kamer. Ter voorbereiding op de behandeling in de Eerste Kamer vindt het voorbereidend onderzoek door de Eerste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid plaats op 8 november 2011. In het kader van dit onderzoek achten wij het van belang u te informeren over een aantal relevante aandachtspunten. Om u globaal over deze regeling te informeren, staan in bijgaande factsheet de kenmerken en resultaten van de WWIK samengevat.

De WWIK is een succesvolle stimuleringsregeling binnen de kaders van de WWB, voor beroepsmatig werkende kunstenaars en creatieven. Het succes van deze opstapregeling naar economische zelfstandigheid, blijkt uit de Evaluatie van de WWIK die in opdracht van het Ministerie van SZW in januari 2010 is verschenen. Het belangrijkste resultaat is dat 94% van de gebruikers binnen 2 jaar economisch zelfstandig is en geen beroep meer doet op een uitkering.
Dat de wet succesvol en bijzonder effectief is, wordt kamerbreed erkend en ook door de staatssecretaris in het debat van 13 oktober 2011 bevestigd. Toch vindt de regering het niet passen dat er voor kunstenaars met een specifieke uitkeringsregeling andere regels gelden dan voor overige ondernemers en/of werknemers. Ondanks het gegeven dat de WWIK goedkoper is dan de WWB (de uitkering bedraagt 70% van de bijstand), vindt de regering de vraag of deze regeling wel noodzakelijk is van groter belang. Kunstenaars kunnen immers een beroep doen op de WWB.
Alle betrokken partijen (de uitvoerende gemeenten, de VNG, DIVOSA, Cultuur-Ondernemen en de brancheorganisaties) hebben de staatssecretaris ontraden de WWIK af te schaffen en laten weten dit een onverstandig besluit te vinden.

Beginselvastheid
Naar het oordeel van de regering is de uitzonderingspositie van kunstenaars in de sociale zekerheid niet te rechtvaardigen ten opzichte van andere beroepsgroepen (Memorie van toelichting bij de Intrekkingswet). Deze uitzonderingspositie is het belangrijkste argument van de regering om de WWIK af te schaffen. De vermeende bezuiniging wordt als een “gunstige bijkomstigheid” beschouwd.

Volgens de regering moeten alle beroepsbeoefenaren dus gelijk worden behandeld. Voor veel beroepen bestaan daarentegen toegesneden regels. Sommige, zoals die voor topsporters, binnenschippers en boeren, impliceren zelfs een bevoordeling voor de beroepsgroep. Alle beroepen zijn verschillend, en vragen een verschillende regeling. Voor het verschil in regeling bestaat meestal een goede reden, zo ook in het geval van de WWIK. De kunstmarkt is immers geen reguliere markt. Zo zijn de meeste kunstproducten niet gebaseerd op een afnamebehoefte, maar worden eerst geproduceerd om vervolgens te bezien of er afnemers zijn.
Dergelijke redenen liggen ook ten grondslag aan het kabinetsbeleid ter bevordering van topsectoren zoals de creatieve industrie.

In bijgaand artikel op het blog Publiekrecht & Politiek trekt professor Inge van der Vlies in twijfel of het argument van het gelijkheidsbeginsel wel voldoet in dit geval. Verder stelt zij dat de intrekkingswet WWIK in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het respect voor de lagere overheden. Inge van der Vlies is hoogleraar Publiek- en Staatsrecht en hoogleraar Kunst en Recht aan de Universiteit van Amsterdam.

Uit contact met Van der Vlies blijkt dat zij met de stelling "Wetten zijn onschendbaar. Internationale regels bieden hier geen uitkomst" bedoelt dat een wet in formele zin weliswaar in strijd kan zijn met internationaal recht, maar dat dit argument kunstenaars mogelijk onvoldoende bescherming biedt in een juridische procedure. Het is immers de vraag of een marginaal toetsende rechterlijke instantie dit argument accepteert. Van der Vlies heeft willen benadrukken dat het nu daarom juist aan de Eerste Kamer is om, als hoeder van het rechtszekerheidsbeginsel, de onderhavige wet te onderwerpen aan een strenge toets.

Vermeende besparing
De oorspronkelijke reden om de WWIK af te schaffen was een te verwachten bezuiniging op de rijksbegroting van 10 miljoen. In de nota naar aanleiding van het verslag (dd 9 juni 2011) berekent de staatssecretaris hoe hij tot deze beoogde besparing komt:

SZW-begroting 2011:	uitkeringslasten WWIK	26 miljoen	
	uitvoeringskosten WWIK	5 miljoen	
	totaal:		31 miljoen
Kosten na afschaffing WWIK:	uitkeringslasten WWB*	21 miljoen	
	uitvoeringskosten WWB**	--	
	totaal:		21 miljoen
Besparing:			10 miljoen

* Verwacht wordt een weglekeffect naar de WWB van 65% (na de afschaffing van de WWIK):
65% x 2.300 uitkeringen (volume 2009) x € 14.000,- = 21 miljoen
** De uitvoeringskosten WWB ad € 2,2 miljoen zijn niet in de berekening meegenomen.

Na vragen daarover in de schriftelijke ronden, acht de staatssecretaris een weglekeffect naar de WWB van 65% nog steeds reëel. De vraag blijft of dat terecht is. Alle WWIK-deelnemers voldoen immers al aan de toegangscriteria van de WWB en de meeste zullen, indien zij na afschaffing van de WWIK instromen in de WWB, een inkomensstijging realiseren van 47% (volgens de staatssecretaris in dezelfde nota van 9 juni). Bovendien bestaat het potentieel in 2011 uit 4.000 kunstenaars, terwijl in de berekening nog wordt uitgegaan van de 2.300 uitkeringen in 2009.

Om die reden wordt in het tweede nader verslag aan de staatssecretaris gevraagd te berekenen wat de besparing zal zijn, uitgaande van een weglekeffect van 90% over 3.200 uitkeringen in plaats van 65% over 2.300 uitkeringen. In zijn antwoord stelt hij dat in dat geval de intrekking van de WWIK zal leiden tot een besparing van 2 miljoen.
In het Kamerdebat op 13 oktober heeft Kamerlid Karabulut naar de berekening van deze besparing van 2 miljoen gevraagd. Die berekening heeft de staatssecretaris niet gegeven.
Uitgaande van de oorspronkelijke rekenmethode zou deze berekening er als volgt uit zien:

SZW-begroting 2011:	uitkeringslasten WWIK	26,0 miljoen	
	uitvoeringskosten WWIK	5,0 miljoen	
	totaal:		31,0 miljoen
Kosten na afschaffing WWIK:	uitkeringslasten WWB*	40,3 miljoen	
	uitvoeringskosten WWB**	4,2 miljoen	
	totaal:		44,5 miljoen
Besparing:			- 13,5 miljoen

* Berekend is een weglekeffect naar de WWB van 90% (na de afschaffing van de WWIK):
90% x 3.200 uitkeringen (volume 2011) x € 14.000,- = 40,3 miljoen
** De uitvoeringskosten WWB bedragen voor (65% x 2.300 =)1.500 uitkeringen: € 2,2 miljoen;
Dat is voor (90% x 3.200 =) 2.900 uitkeringen: 4,2 miljoen

Er is in deze situatie dus geen sprake van een besparing, maar van een lastenverzwaring van 13,5 miljoen, alleen op basis van het gelijkheidsbeginsel.

Overgangsrecht

Kunstenaars die voor 1 januari 2012 een WWIK-uitkering aanvragen of hebben aangevraagd en aan de eisen voldoen die de WWIK stelt om in aanmerking te komen voor een dergelijke uitkering, ontvangen een beschikking van de overheid, inhoudende dat zij gedurende 48 maanden recht hebben op een WWIK-uitkering. Deze 48 maanden aan uitkering dienen te worden opgenomen in een periode van 10 jaar. Behalve dit recht heeft een kunstenaar wiens aanvraag om een WWIK-uitkering gehonoreerd is, nog een aantal verworven rechten. Zo mag de betreffende kunstenaar bijverdienen tot deze bijverdiensten en de uitkering tezamen 125% van het bijstandsniveau bedragen, waarbij beroepskosten van het inkomen mogen worden afgetrokken. Ook bestaat voor deze kunstenaars geen sollicitatieplicht en kunnen zij gebruik maken van de flankerend beleid faciliteiten ter ondersteuning van de opbouw van een renderende beroepspraktijk.

Volgens advocatenkantoor Stibbe is het in artikel XXIII van het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht te beperkt, omdat het verworven rechten van kunstenaars, die op grond van een eerder ontvangen beschikking ook na 1 januari 2012 recht zouden hebben op een WWIK-uitkering, niet respecteert. Het geheel ontbreken van overgangsrecht voor deze kunstenaars staat op gespannen voet met het nationale beginsel van rechtszekerheid, met artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en met artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de EU. Op grond van deze laatst genoemde regels van Europees recht zijn de kunstenbond FNV KIEM en de Beroeps-vereniging van Beeldende Kunstenaars voornemens een civiele procedure te starten tegen de Staat.

Frictiekosten Cultuur-Ondernemen

De stichting Cultuur-Ondernemen heeft sinds de WIK in 1998 werd ingevoerd, als wettelijk aangewezen adviserende instelling de beroepsmatigheidsonderzoeken ten behoeve van de WWIK voor het Ministerie van SZW uitgevoerd (artikel 35 WWIK). Tot de afschaffing van de WWIK zal deze taak volledig uitgevoerd moeten worden.
In de nota naar aanleiding van het tweede verslag geeft staatssecretaris de Krom aan dat de regering geen aanleiding ziet subsidie ter beschikking te stellen in verband met de afbouw van activiteiten. Ter dekking van de door Cultuur-Ondernemen te maken frictiekosten als gevolg van de afschaffing van de WWIK, is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer een motie ingediend, waarin de regering wordt verzocht deze kosten aan de adviserende instelling te vergoeden.

In de tweede termijn van het debat in de Tweede Kamer reageerde staatsecretaris de Krom op de ingediende motie met de woorden: “Ik heb in eerste termijn al gezegd dat die frictiekosten zijn opgenomen in de begroting van de stichting Cultuur-Ondernemen voor 2011. De motie is dus overbodig.” In deze begroting is echter niet voorzien in frictiekosten. Dat zou ook vreemd zijn want ten tijde van de indiening van die begroting was er nog geen sprake van intrekking van de WWIK. Bovendien is in de beschikking aan Cultuur-Ondernemen uitsluitend sprake van een subsidie voor het uitvoeren van de werkzaamheden in het kader van de beroepsmatigheidsadviezen WWIK in 2011.

Cultuur-Ondernemen heeft ook geen voorziening kunnen treffen voor deze frictiekosten. Te meer daar het Ministerie de enige reserve die daarvoor was opgebouwd in het verleden, enige jaren geleden heeft teruggevorderd onder de argumentatie dat als de Tweede Kamer de WWIK zou intrekken, de Kamer ook middelen beschikbaar zou moeten stellen voor de daarmee samenhangende frictiekosten van Cultuur-Ondernemen. Tegen deze achtergrond is het onbegrijpelijk dat de staatssecretaris bovengenoemde motie overbodig verklaarde.

Naar aanleiding van de door de staatssecretaris verstrekte informatie heeft de Kamer de motie uiteindelijk afgewezen.

Cultuur-Ondernemen heeft de staatsecretaris over deze kwestie per brief om opheldering gevraagd. Daarop is nog geen antwoord ontvangen.

WWIK-Bbz
De VVD heeft samen met GroenLinks tijdens de behandeling van de intrekkingswet WWIK in de Tweede Kamer een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht de mogelijkheden te bekijken om de succesvolle elementen van de WWIK te integreren in het Bbz (Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen). Deze motie is aangenomen en de regering heeft toegezegd om in het eerste kwartaal van 2012 met een antwoord te komen.

Uit nader onderzoek blijkt dat het zeer wel mogelijk is om succesvolle elementen van de WWIK (zoals een bijverdienmogelijkheid bij een lagere uitkering en de progressieve inkomenseis) onder te brengen in het Bbz. Dit streven sluit ook goed aan bij het advies van de SER in her rapport *ZZP'ers in Beeld* (oktober 2010), waarin wordt gepleit voor flexibilisering van het Bbz ondermeer ten behoeve van de creatieve sector.

Het Bbz is als AMVB flexibeler dan de WWIK. Ook blijkt de levensvatbaarheidseis voor een onderneming in het Bbz meer beleidsvrijheid te bieden voor de vaak gemengde beroepspraktijk van kunstenaars en creatieven, dan vaak wordt aangenomen door gemeenten (als uitvoerders van het Bbz).

Is het gezien de mogelijkheden die het Bbz biedt om succesvolle elementen van de WWIK over te nemen én het ontbreken van overgangsrecht, niet veel logischer om de WWIK nog in stand te houden totdat de Bbz is aangepast? Daarmee vallen de betreffende kunstenaars en creatieven niet tussen de wal en het schip. Bovendien heeft het geen budgettaire gevolgen, omdat tijdelijke voortzetting van de WWIK een stuk goedkoper is dan (tijdelijke) toelating van de doelgroep in de WWB.