

Vergaderjaar 1996–1997

25 053

Een afzonderlijke inkomensvoorziening voor kunstenaars (Wet inkomensvoorziening kunstenaars)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Kunstenaars worden op verschillende manieren ondersteund. In ons land bestaat een uitgebreid en divers kunstbeleid van zowel Rijksoverheid als gemeenten en provincies. Ook particulieren leveren een bijdrage. Al of niet in bedrijfsverband, kopen zij kunst, verstrekken opdrachten, bezoeken theatervoorstellingen en concerten. Daarnaast treden bedrijven op als sponsors. Desondanks is het voor kunstenaars niet eenvoudig om gedurende hun gehele carrière zelfstandig in het eigen levensonderhoud te voorzien.

Dit geldt in de eerste plaats voor de starters. Zij die van een kunstopleiding afkomen, hebben tijd nodig om zich te oriënteren op de kunstpraktijk en om zich daarin een positie te verwerven. Bij de start van een artistieke loopbaan moet veelal een beroep worden gedaan op de bijstand.

Daarnaast is er het continuïteitsprobleem. Kenmerkend voor de beroepspraktijk van kunstenaars is het werken in opdracht of met tijdelijke contracten en het hebben van meerdere deeltijdbanen. Kunstenaars zijn vaak aangewezen op een uitkering ter overbrugging van opdrachten of contractperioden, of vanwege een tijdelijke terugval in hun produktiviteit.

De markt voor kunstenaars is moeilijk vergelijkbaar met de markt voor industriële producten. Vaak gaat het om unica, of producten met een beperkte reproduceerbaarheid. Bovendien gaat het aanbod veelal aan de vraag vooraf. Het individuele karakter van kunst maakt dat de kunstenaar zijn/haar eigen markt moet creëren. Er is in algemene zin wel een markt voor kunst, maar daarmee nog niet voor zijn kunst.

Bijzondere aandacht voor de positie van de kunstenaar is ook daarom geboden, omdat het niet zelden individuen zijn die op een persoonlijke wijze uitdrukking weten te geven aan de culturele saamhorigheid van een samenleving, ook al wordt dat niet direct door iedereen zo ervaren. Kunst kan zich soms vreemd en schokkend aan ons voordoen, maar zonder die tegendraadse inbreng slaapt een cultuur in en verliest zij haar waarde en betekenis.

Dit geheel overziende is het kabinet van mening dat er een aparte inkomensvoorziening voor kunstenaars nodig is, die toegesneden is op de

bijzondere positie van kunstenaars en aansluit bij het activeringsbeleid in de sociale zekerheid. Het kabinet stelt daarom een regeling voor, die de kunstenaar een inkomen verstrekt dat weliswaar aanmerkelijk lager ligt dan het sociale minimum, maar die hem of haar tevens toestaat dit inkomen met bijverdiensten aan te vullen. Gegeven het feit dat het lagere uitkeringsniveau de betrokkene al voldoende aanzet tot het verrichten van arbeid, worden hem of haar geen arbeidsmarktverplichtingen opgelegd, zoals die gebruikelijk zijn in de sociale zekerheid. Op deze wijze wordt de kunstenaar voor een beperkte periode in de gelegenheid gesteld een eigen beroepspraktijk op te bouwen, dan wel een tijdelijke terugval in de inkomsten op te vangen.

2. Voorgeschiedenis

Dat het voor kunstenaars vaak moeilijk is om met hun beroep in het eigen levens-onderhoud te voorzien, is ook in het verleden aanleiding geweest voor specifieke regelingen, met name voor beeldende kunstenaars. Zo bestond van 1949 tot 1986 de Beeldende kunstenaarsregeling (BKR).

De overheid kocht kunstwerken aan van beeldende kunstenaars die professioneel werkzaam waren, maar daaruit onvoldoende middelen van bestaan verwierven. Ook kon de kunstenaar in de BKR een opdracht krijgen tot het vervaardigen van een kunstwerk of het verrichten van diensten op een aan de beeldende kunst verwant terrein (bijvoorbeeld het geven van rondleidingen in musea). Halverwege de jaren 60 werd duidelijk dat door het open-einde-karakter van de regeling de kosten moeilijk beheersbaar bleken. Steeds meer kunstenaars maakten gebruik van de BKR en de opslagkosten van de aangekochte kunstwerken namen enorm toe.

In het regeerakkoord voor de periode 1982–1986 werd tot een drastische verlaging van het BKR-budget besloten, onder meer door de toelatingseisen tot de regeling te verscherpen. Uiteindelijk werd besloten de BKR te beëindigen. Per 1 januari 1987 werd de regeling buiten toepassing verklaard. De kunstenaars konden daarna terugvallen op de Abw, de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) of het Bijstandsbesluit Zelfstandigen (BZ). Bovendien konden kunstenaars een beroep doen op de extra gelden die door het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) voor beeldende kunstenaars werden gereserveerd.

Na de afschaffing van de BKR gingen enkele gemeenten ertoe over aan kunstenaars in de bijstand een uitzonderingspositie toe te kennen (het zgn. Haarlemse model), met name voor wat betreft de sollicitatieplicht en het zoeken naar en aanvaarden van passende arbeid. Uit een onderzoek (1992) van de Rijksconsulenten Sociale Zekerheid bleek dat deze en andere elementen in dat gedoogbeleid geen grondslag in wet en regelgeving hadden en dat daarom onvoldoende uitstroom uit de bijstand plaatsvond. Alleen voor beeldende kunstenaars die naast een uitkering een beroepskostenvergoeding ontvingen van het Fonds voor de beeldende kunst, vormgeving en bouwkunst, bestond er een officieel goedgekeurd afwijkend bijstandsregime.

Deze gedoogpraktijk staat haaks op het kabinetsbeleid om met een verscherpt handhavingsregime de uitstroom uit de bijstand te bevorderen. Het vorige kabinet had al besloten aan deze gedoogpraktijk een einde te maken en in plaats daarvan een voorliggende voorziening in te voeren in de vorm van een stipendium voor circa 1200 beeldende kunstenaars, onder verantwoordelijkheid van de minister van WVC. Dit stipendium voorziet zowel in de kosten van levensonderhoud als in een forfaitair bedrag voor beroepskosten. Op 1 januari 1994 is deze

voorziening in werking getreden. Bij de behandeling van de regeling in de Tweede Kamer bleek dat de kamer deze voorziening vooral wenste te zien als een specifieke oplossing voor een specifiek probleem, maar niet als een oplossing voor het bredere probleem van de sociale positie van de kunstenaar en de spanning tussen het bijstandsbeleid (verplichtingen, sancties, trajectbegeleiding) en het kunstbeleid (bevordering kwalitatieve kunstbeoefening).

Het kabinet heeft daarop in juni 1994 de Tweede Kamer een discussienota voorgelegd met de hoofdlijnen van een Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (kamerstukken II 1994/95, 24 241, nr. 1). Deze nota en de discussie daarover in de Tweede Kamer vormen de basis van de huidige wet.

3. Doelstelling

Het doel van de wet is kunstenaars te ondersteunen bij de opbouw van een renderende beroepspraktijk, dan wel hen in staat te stellen een tijdelijke terugval in inkomsten op te vangen. Deze doelstelling wordt in de wet als volgt vormgegeven.

De wet biedt de mogelijkheid een uitkering als inkomensondersteuning te verstrekken, staat daarnaast bijverdiensten toe en legt geen verplichtingen tot arbeidsaanvaarding op. Er wordt dus een zekere mate van bestaanszekerheid geboden tegelijk met het stimuleren van bijverdiene als mogelijkheid om in het bestaan te voorzien. Voorheen konden kunstenaars die door het uitoefenen van hun beroep in hun inkomen wilden voorzien, maar daar (nog) niet of slechts gedeeltelijk in slaagden, kiezen tussen een beroep op de bijstand óf werk zoeken buiten het eigen beroep.

Met de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet op 1 januari 1996 is het beleid sterker gericht op activering en uitstroom. Hiervan zijn kunstenaars in de bijstand niet uitgezonderd. Dit betekent dat zij ander werk zullen moeten aanvaarden, indien zij met hun eigen beroep onvoldoende inkomsten verwerven. In feite komt het er op neer dat de kunstenaar verplicht wordt – al dan niet na (om)scholing – zich op de arbeidsmarkt te begeven, indien hij of zij er niet in slaagt door de uitoefening van zijn eigen beroep in zijn inkomen te voorzien. Met inwerkingtreding van de Wik komt er een extra keuze-mogelijkheid voor kunstenaars bij. Gedurende vier jaar kunnen zij in aanmerking komen voor een sociale zekerheidsvoorziening zonder dat hen een arbeidsplicht wordt opgelegd.

4. De doelgroep

De wet is bedoeld voor kunstenaars die naar de maatstaven van de Algemene bijstandswet over onvoldoende inkomen beschikken en die beroepsmatig als kunstenaar werkzaam zijn of willen zijn. De kunstenaar die zich voor deze regeling aanmeldt, moet dus als het ware door twee toegangsportalen heen: namelijk dat van de bijstand en dat van de beroepsmatigheidstoetsing. Bij de vereisten voor een uitkering (par. 5.3) wordt op beide portalen teruggekomen.

In de wet worden drie groepen kunstenaars onderscheiden:

a. Beginnende kunstenaars: zij die recent met succes een kunstopleiding afgesloten hebben en een beroep doen op de regeling. Het moet een opleiding of afstudeerrichting zijn die in hoofdzaak gericht is op het uitvoeren van kunst of op het scheppen van kunst. In artikel 1 van de wet is tevens vastgelegd dat de opleiding door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) moet zijn medegefinancierd.

b. Gedurende 1 jaar na het inwerkingtreden van de regeling kunnen zich ook kunstenaars aanmelden die al in de bijstand zitten. Daarbij doet het er niet toe hoelang ze in de bijstand zitten. Voorwaarde is wel dat zij gedurende hun bijstandsperiode zich gericht hebben op het verwerven van inkomsten uit de kunstbeoefening.

c. Tot slot is de mogelijkheid opgenomen dat ook kunstenaars die op het moment van inwerkingtreden van de wet geen beroep op de bijstand doen, kunnen deelnemen. De voorwaarden voor toetreding hangen samen met de algemene toetredingsvoorwaarden (de twee eerder genoemde toegangsportalen). Het betreft hier kunstenaars die al geruime tijd een beroepspraktijk hebben en door omstandigheden daar geen of niet meer voldoende inkomen uithalen om in de kosten van bestaan te voorzien, terwijl zij om wat voor reden dan ook nooit een beroep hebben willen doen op de bijstand.

5. Het systeem van de wet

5.1. Algemeen

De wet biedt de (startende) kunstenaar de keuze om een beroep te doen óf op de bijstand óf op deze regeling, maar niet op beide tegelijk. De onderhavige regeling geldt in alle opzichten als voorliggende voorziening voor de Algemene bijstandswet. Dit betekent dat indien betrokkene er niet in slaagt rond te komen van de uitkering – eventueel aangevuld door eigen verdiensten – er in het kader van deze wet geen aanvullend beroep op de bijstand mogelijk is. Het spreekt vanzelf dat betrokkene op elk moment uit de Wik kan stappen en een beroep kan doen op de bijstand, maar in dat geval valt hij of zij volledig onder het handhavingsregime van de bijstand. Het hebben van een bijstandsuitkering wordt in het kader van deze wet gezien als voldoende inkomen en iemand met een bijstandsuitkering kan dan ook niet voor de Wik in aanmerking komen. Uitzondering daarop zijn bijstandsgerechtigde kunstenaars in het eerste jaar van deze wet.

Aangezien de Wik een algemene inkomensvoorziening is staat de bijzondere bijstand wel open voor de Wik-gerechtigde onder de gebruikelijke voorwaarden; dat wil zeggen dat de normale beroepskosten niet voor bijzondere bijstand in aanmerking komen, omdat in de Wik reeds een regeling voor beroepskosten is opgenomen.

5.2. Uitkeringshoogte en bijverdiensten

De hoogte van de uitkering is afgestemd op het specifieke karakter van deze regeling. Er wordt een zekere mate van bestaanszekerheid geboden. Daarnaast zijn enkele voorwaarden die gebruikelijk zijn bij minimum-bestaansvoorzieningen (zoals de verplichting passende arbeid te aanvaarden) niet in deze wet opgenomen. Omgekeerd worden in deze wet mogelijkheden geschapen die juist in dit soort voorzieningen niet of niet meer worden geboden, zoals de mogelijkheid om bij te verdienen. Het kabinet heeft besloten deze bijzondere systematiek te laten doorklinken in de hoogte van de uitkering, door de hoogte vast te stellen op 60 procent van de landelijke bijstandsnorm vermeerderd met de maximale toeslag van artikel 33, tweede lid, Abw.

Dit percentage prikkelt om bij te verdienen en geeft tevens uitdrukking aan het feit dat de Wik-gerechtigde niet hoeft te voldoen aan enkele voorwaarden die wel gelden voor bijstandsgerechtigden.

De regeling is erop gericht de kunstenaar te ondersteunen bij de opbouw van een renderende beroepspraktijk. Door het verwerven van bijverdiensten wordt deze beroepspraktijk gestimuleerd. De bedoeling is dat betrokkene op den duur (maximaal vier jaar) zoveel (bij)verdiensten

heeft, dat hij of zij volledig kan voorzien in de kosten van levensonderhoud, in die zin dat een beroep op de bijstand zou worden afgewezen wegens het hebben van voldoende middelen van bestaan.

De mogelijkheid om bij te verdienen zonder dat dit gevolgen heeft voor de uitkering, geldt tot 115 procent van de voor betrokkene geldende bijstandsnorm. In zoverre wordt afgeweken van de algemene regel dat de uitkering wordt afgestemd op de middelen van de kunstenaar en zijn of haar gezin. Een hoger percentage zou een niet te rechtvaardigen verschil met bijstandsgerechtigden in het totaal genoten inkomen veroorzaken.

Om een renderende beroepspraktijk op te bouwen, moet de kunstenaar beroepskosten maken. Deze kosten mogen – volgens forfaitaire bedragen – in mindering worden gebracht op de bijverdiensten alvorens de inkomsten verrekend worden met de uitkering.

Het feit dat rekening wordt gehouden met bijverdiensten en beroepskosten, betekent ook dat de uitkering eerst wordt toegekend in de vorm van een renteloze geldlening, in maandelijkse termijnen uit te keren, en dat de uitkering definitief wordt vastgesteld zodra het inkomen bekend is over het kalenderjaar.

5.3. Duur en vereisten

Het spreekt vanzelf dat er geen recht meer op deze regeling bestaat zodra betrokkene over zoveel inkomen uit activiteiten als kunstenaar of anderszins beschikt dat hij of zij ook volgens de Abw niet meer voor een bijstandsuitkering in aanmerking zou komen. Eveneens bestaat geen recht meer wanneer betrokkene niet langer beroepsmatig als kunstenaar werkzaam is. Het kabinet is van mening dat de regeling alleen van toepassing dient te zijn voor professionele kunstenaars. Om te kunnen vaststellen of er sprake is van een professionele kunstenaar, wordt de uitvoerder van de wet – de gemeente – door een bij de wet ingesteld adviesorgaan geadviseerd. Een van de elementen die in het advies over de beroepsmatigheid van de kunstenaar is opgenomen, is of de betrokkene erin slaagt een zeker inkomen te onttrekken uit de beoefening van zijn beroep. Deze bepaling is opgenomen om te stimuleren dat de betrokken kunstenaar tracht zoveel mogelijk inkomen te verwerven uit zijn beroepspraktijk. Het is volgens het kabinet alleszins te aanvaarden dat de groei in de beroepspraktijk – of beter gezegd het ontbreken van groei – een maatstaf kan zijn voor het vaststellen of de kunstenaar nog recht heeft op een inkomensondersteuning. Een en ander wordt nader geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

Aan de regeling kan maximaal vier jaar worden deelgenomen. Dat hoeft niet in een aaneengesloten periode, maar wel binnen een termijn van tien jaar. Het kabinet is van mening dat een kunstenaar die eerder in de regeling heeft gezeten, en met zijn inkomen uit zijn beroepspraktijk weer terug valt onder het bijstandsniveau, opnieuw aan de regeling moeten kunnen deelnemen. Een voorbeeld hiervan is de kunstenaar die tijdelijk een terugval in creativiteit heeft of een andere richting in wil slaan. Het totaal aantal jaren dat een beroep op de Wik kan worden gedaan, blijft evenwel vier jaar. Aldus ontstaat een soort knipkaart, die om administratieve redenen niet langer dan tien jaar geldig is.

6. Beroepskosten

Een professioneel kunstenaar maakt kosten om zijn of haar beroep te kunnen uitoefenen. In de regeling is hiermee rekening gehouden. Gekozen is voor een methode die geen onnodige uitvoeringsproblemen meebrengt en die past in het uitkeringssysteem waarbij rekening wordt gehouden met bijverdiensten.

Hoewel de kosten variëren met het beroep dat wordt uitgeoefend, is op basis van ervaringsgegevens een scheiding aan te brengen tussen beroepskosten voor beeldende kunstenaars en die van de overige kunstenaars. Uit recent onderzoek (resp. «De financiële positie van beeldend kunstenaars II, SEO 1996» en «Peiling Kunstenbond FNV, 1995») valt af te leiden dat een gemiddeld bedrag van 10 000 gulden voor de beroepskosten van beeldende kunstenaars en van 5000 gulden voor de overige kunstenaars kan worden vastgesteld. Deze forfaitair vastgestelde bedragen worden door de gemeente in mindering gebracht op de bijverdiensten alvorens de bijverdiensten worden verrekend met de uitkering. Het kabinet gaat er vanuit dat deze werkwijze voor het grootste deel van de kunstenaars goed zal voldoen. Het spreekt vanzelf dat het voor een goede uitvoering van de wet noodzakelijk is dat de kunstenaar een ordentelijke administratie voert.

7. De beroepsmatigheidstoets

De regeling is uitsluitend bestemd voor kunstenaars die beroepsmatig actief (willen) zijn. De vaststelling wie als professioneel kunstenaar kan worden aangemerkt, is niet gemakkelijk. Niet alle gemeenten zullen de expertise daarvoor in huis hebben. Om bovendien rechtsongelijkheid tussen gemeenten te voorkomen, is in de wet gekozen voor een landelijk opererend adviesorgaan, dat de beroepsmatigheid toetst en de gemeente daarover adviseert. De wet verbindt bepaalde vereisten aan de erkenning door de minister van SZW als adviserende instelling. Het spreekt vanzelf dat de instelling deskundig is op het gebied van de vereisten die gelden voor de diverse beroepsgroepen. Als zodanig is een dergelijk adviesorgaan vergelijkbaar met een adviesorgaan als het Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf (IMK) dat regelmatig gemeenten adviseert over de levensvatbaarheid van een onderneming in het kader van de uitvoering van het Bijstandsbesluit zelfstandigen.

Het Rijk vergoedt de uitvoeringskosten van de erkende adviesinstelling.

In de hoofdlijnennotitie die het kabinet ter voorbereiding van deze wet aan de Kamer heeft voorgelegd is uitgegaan van een rol van het VVK als adviserende instelling.

Het VVK heeft bij meerdere gelegenheden te kennen te geven te hechten aan een zwaardere rol bij de uitvoering van de Wik, dan uit de artikelen 19, derde lid, en 26, tweede lid, van de Wik, betreffende de adviserende instelling, zou kunnen blijken. Het kabinet wijst er op dat de adviserende instelling het – door de deugdelijkheid van haar adviezen – in eigen hand heeft om zich bij de besluitvorming op grond van de Wik te kwalificeren. Dit hoeft evenwel niet nader in de Wik te worden geregeld, maar vloeit in belangrijke mate voort uit de bepalingen die in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met betrekking tot advisering zijn opgenomen. Ten aanzien van de motivering van beschikkingen die zijn gebaseerd op een advies van de adviserende instelling, of waaraan een advies van de adviserende instelling vooraf is gegaan, geeft afdeling 4.1.4. van de Awb een regeling. Bevat het advies zelf de motivering, dan kunnen burgemeester en wethouders volstaan met een verwijzing naar het advies. Wel dient hierbij het advies ter kennis van de belanghebbende te worden gebracht, bijvoorbeeld door het als een bijlage bij de beschikking aan de belanghebbende te sturen. Wijkt het besluit van burgemeester en wethouders af van het advies, dan moet dit uitdrukkelijk bij dat besluit worden gemotiveerd, waarbij uit de motivering zal moeten blijken op welke punten en op welke gronden van dat advies wordt afgeweken.

Een advies van de adviserende instelling mag niet klakkeloos worden opgevolgd. In dit verband wijst het kabinet op de regeling dienaangaande in afdeling 3.3. van de Algemene wet bestuursrecht, alsmede naar de

uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 4 februari 1987 (AB 1988, nr. 112), waarin een door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur genomen besluit om subsidie af te wijzen wordt vernietigd omdat het onderliggende advies inzake de artistieke prestatie van een kunstenaar, ernstige tekortkomingen vertoonde. In deze uitspraak stelde de Afdeling rechtspraak voorop dat het bestuursorgaan «in het algemeen kan volstaan met te verwijzen naar het advies». Deze regel lijdt evenwel uitzondering indien het advies «(...) naar de wijze van totstandkoming, inhoud of anderszins zodanige gebreken vertoont dat verweerder hierop niet zonder meer mag afgaan». Burgemeester en wethouders zullen dus steeds moeten nagaan of aan de conclusies van het advies naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken kleven dat het besluit van burgemeester en wethouders niet, of althans niet zonder meer, op die conclusies mag worden gebaseerd. Zouden burgemeester en wethouders zich bij het nemen van hun besluiten zonder nader onderzoek mogen baseren op de adviezen van de adviserende instelling, dan zou de beslissingsbevoegdheid materieel verschuiven naar die instelling.

Het kabinet heeft er, zoals eerder aangegeven, voor gekozen om een adviesstructuur in de Wik op te nemen. Een andere opzet zou denkbaar zijn, ware het niet dat dan voor de belanghebbende kunstenaar een ondoorzichtig stelsel van rechtsbescherming zou gaan gelden. Toekenning van verdergaande, dan adviserende bevoegdheid zou immers betekenen, dat ook voor die bevoegdheid in beginsel het stelsel van administratieve rechtsbescherming zou gaan gelden. Een dergelijke dubbeling van het stelsel lijkt het kabinet noch in het belang van de kunstenaar zelf, noch in het belang van de uitvoerende instanties, te weten burgemeester en wethouders en de instelling, die over de artistieke prestaties heeft te adviseren.

8. Uitvoering

De uitvoering van deze wet kan worden opgedragen aan een beperkt aantal gemeenten. Aan deze mogelijkheid zal invulling worden gegeven in samenwerking met de VNG. Het kabinet heeft voor deze vorm gekozen – na de discussie met de Kamer over de Hoofdlijnennotitie – omdat concentratie van de uitvoering de kwaliteit hiervan ten goede zal komen. Er wordt zodoende beter aangesloten bij het gegeven dat er een concentratie te zien is van kunstenaars in bepaalde gemeenten, dat bepaalde gemeenten een concentratie kennen van kunstonderwijsinstellingen en dat op deze wijze ook beter aangesloten kan worden bij de bestaande mogelijkheden tot beroepsuitoefening en het kunstbeleid van bepaalde gemeenten. Op deze wijze is ook het ontwikkelen van het flankerend beleid doelmatiger.

De uitvoerende gemeenten worden aangewezen via een algemene maatregel van bestuur. Deze gemeenten voeren dan de Wik uit voor de in hun regio gelegen gemeenten. Bij de regio-indeling zal worden aangesloten bij de bestaande verdelingsstructuur voor kunstsubsidies en indeling van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR).

Gelet op het feit dat een beperkt aantal gemeenten de wet uitvoert, en zij de uitvoering voor andere gemeenten uit hun omgeving ter hand nemen, is door het kabinet besloten de uitvoeringskosten van deze gemeenten voor 100 procent te vergoeden en in de verstrekte uitkeringen een rijksbijdrage van 100 procent te geven.

9. Flankerend beleid

Het doel van de inkomensvoorziening is de kunstenaar in de gelegenheid te stellen een zodanige beroepspraktijk op te bouwen dat hij of zij in het eigen levensonderhoud kan voorzien en geen beroep meer

hoeft te doen op de Algemene Bijstandswet. Voor een aantal kunstenaars zal dit een gemengde beroepspraktijk zijn.

De wet richt zich erop dat zoveel mogelijk kunstenaars op eigen kracht een – al of niet gemengde – beroepspraktijk opbouwen die hen uit de bijstand houdt. Voor een deel van de deelnemende kunstenaars zal een actieve ondersteuning nodig zijn om een zelfstandige beroepspraktijk op te bouwen, in de vorm van scholing, individuele trajectbegeleiding, arbeidsbemiddeling, werkervaringsplaatsen en dergelijke. En dan nog zal blijken dat een deel toch weer een beroep op de bijstand zal moeten doen of zal moeten afzien van een eigen kunstpraktijk. Het zal duidelijk zijn dat het succes van de regeling vooral afhangt van de vraag of het merendeel van de deelnemers in de richting van een zelfstandige beroepspraktijk begeleid kan worden. Het is vrijwel zeker dat zonder die actieve ondersteuning het succes gering zal blijken zijn.

Daarom wordt langs zij deze wet een beleid ontwikkeld dat zich enerzijds richt op het verruimen van de (arbeids)markt voor kunstenaars, anderszijds op de individuele begeleiding van kunstenaars naar een zelfstandige beroepspraktijk. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande initiatieven en projecten die veelal door sociale diensten, de arbeidsvoorzieningsorganisatie en het werkveld zijn opgezet.

10. Financiële gevolgen

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 is de doelgroep de in de Abw verblijvende kunstenaar, de startende kunstenaar met erkende opleiding en de zgn. zij-instromer (reeds langer werkende kunstenaar die op een willekeurig moment wordt toegelaten tot de Wik en die voorheen niet in de bijstand zat).

Een van de uitgangspunten bij het tot stand komen van de wet is dat de invoering geen budgettair effect op de Rijksbegroting met zich mee mag brengen. De financiële kaders worden daarmee voor een belangrijk deel bepaald door het beslag dat de genoemde doelgroep nu en in de toekomst op de Rijksbegroting zal leggen. In samenhang daarmee ligt het voorts in de rede de verlagende effecten die de Wik heeft voor de kosten van de Abw voor gemeenten via een uitname uit het Gemeentefonds te de-compenseren en in te zetten voor ondersteunende maatregelen Wik, incasu flankerend beleid.

10.1. Financieringsruimte

Van belang voor het bepalen van de benodigde en beschikbare middelen zijn prijs- en volume-gegevens.

Volume

Voor de ramingen van het aantal kunstenaars in de bijstand is gebruik gemaakt van gegevens van het Ministerie van OC&W. Dit leidt tot de aanname dat er landelijk 14 000 kunstenaars een beroep doen op de bijstand. Op basis van de toetredingseisen en het niet verplichtende karakter van de Wik is verondersteld dat eenmalig 4750 kunstenaars per ingangsdatum uit de bijstand een beroep zullen doen op de Wik. In de ramingen wordt verder rekening gehouden met 250 zij-instromers en de instroom van jaarlijks 900 HBO-ers.

Om het Wik-bestand op termijn te kunnen bepalen is er vanuit gegaan dat de uitstroom uit de regeling uit twee categorieën bestaat, namelijk een uitstroom zonder het bereiken van de toegestane verblijfsduur van vier jaar (jaarlijks 10 procent) en een verplichte uitstroom na het bereiken van de maximale verblijfsduur van vier jaar.

Tabel 1. Volume aantal kunstenaars, waarin aangegeven het in raming meegenomen gemiddeld aantal zij-instromers (jaargemiddelden)

	1997	1998	1999	2000	2001
Wik-ers met vrijvallende ABW-uitkering	2700	5500	5800	6100	4600
Zij-instromers	100	200	200	200	100
Totaal	2800	5700	6000	6300	4700

Prijs

Bij de berekening van de gemiddelde uitkering is aangenomen dat de instroom in de Wik vanuit de bijstand overeenkomt met de huidige verhouding in de bijstandspopulatie van alleenstaanden, echtparen en eenoudergezinnen. De gemiddelde bijstandsuitkering in 1995 voor die populatie ten laste van de begroting van SZW bedroeg 18 000 gulden. Verder is rekening gehouden met het bestaande voornemen om het Toeslagenbudget in de Abw per 1 januari 1999 over te hevelen naar het Gemeentefonds. Voor de meerjarenraming is daartoe uitgegaan van een tentatieve schatting. Het normgedeelte bedraagt vanaf 1999 15 600 gulden, het toeslagdeel dat wordt uitgenomen uit het Gemeentefonds bedraagt 2650 gulden.

Budgettair kader

I. Rijksbegroting (exclusief Gemeentefonds)

Op basis van de volume-veronderstellingen in tabel 1 is voor 1997 uitgegaan van 2700 vrijvallende bijstandsuitkeringen. Voor de zij-instromers valt immers geen uitkering vrij.

In tabel 2 is de totale vrijval op de Rijksbegroting inzichtelijk gemaakt. Voor 1997 bedraagt deze aldus 48,3 miljoen gulden. Vanaf 1999 is de vrijval op de SZW-begroting gesplitst in een norm- en in een uit het Gemeentefonds genomen toeslagdeel.

Daarnaast zijn in tabel 2 de benodigde bedragen opgenomen voor de Wik-uitkeringen. De normuitkering in de Wik komt overeen met 60% van de te onderscheiden normen in de Abw (berekeningssystematiek Abw 1995) en bedraagt aldus 13 000 gulden. De uitkeringslasten voor de Wik bedragen daarmee in 1997 bij 2800 Wik-ers in totaal 36,5 miljoen gulden.

Tabel 2. Financiële ruimte Rijksbegroting (bedragen in miljoenen gulden)

	1997	1998	1999	2000	2001
Bijstandsuitkeringen (Rijks-gedeelte)	-48,3	-99,5	-90,9	-95,2	-71,5
Toeslagen (uitgenomen uit Gemeentefonds)			-15,4	-16,2	-12,2
Wik-uitkeringen	36,5	74,8	78,4	81,6	60,7
Saldo: financiële ruimte (incl. 10%-marge)	11,8	24,7	27,9	29,8	23,0

De saldo-bedragen in tabel 2 komen beschikbaar voor de uitvoeringskosten van de gemeenten, voor de uitvoeringskosten van de adviserende instelling en voor de verhoging van de vrijlating van de eigen inkomsten tot 115% in plaats van de eerder voorgenomen 100% van de bijstandsnorm. Gezien de onzekerheden in de ramingen is de financiële ruimte die onder de genoemde veronderstellingen ontstaat beperkt tot 90%. Per saldo zijn de effecten neutraal voor de Rijksbegroting.

II. Gemeentefonds

Zoals hier boven aangegeven is de Wik voor de Rijksbegroting budgettair neutraal. Derhalve treedt er via de normeringssystematiek geen effect op het Gemeentefonds. Dit is de reden dat er, in afwijking van het m.i.v. 1995 gehanteerde compensatie-regime voor het gemeentelijk 10%-aandeel in de uitkeringslasten en de daarbij behorende uitvoeringskosten, specifieke decompensatie plaatsvindt voor deze kosten.

Het uit te nemen bedrag voor uitvoeringskosten komt overeen met de vergoeding zoals die bij eerdere aangelegenheden is gehanteerd voor compensatie en decompensatie van uitvoeringskosten voor het Gemeentefonds en bedraagt 1050 gulden.

Bij de bepaling van het uit te nemen bedrag aan uitkeringslasten is rekening gehouden met het gemeentelijk aandeel in de gememoreerde gemiddelde bijstandsuitkering van 18 000 gulden en met de toeslagen-systematiek vanaf 1999. Daarbij is de genoemde 10%-onzekerheidsmarge ingebouwd. In 1997 kan dan per (ex-)bijstandsgerechtigde Wik-er (en voor schoolverlaters) 1800 gulden worden uitgenomen.

Vanaf 1999 kan naast het gemeentelijk aandeel in het normgedeelte (1550 gulden) ook het toeslagdeel worden uitgenomen (2650 gulden).

Uitgaande van de vooronderstellingen ten aanzien van prijs en volume is de financiële ruimte in het Gemeentefonds bepaald. In tabel 3 komt deze tot uitdrukking. Afwachtende de realisatiecijfers over 1997 is met de VNG overeenstemming bereikt over de uitname voor 1997 ad 5 miljoen gulden. Op basis van realisatiecijfers over 1997 zal in 1998 een nieuwe structurele meerjarenraming worden gemaakt voor de uitname uit het Gemeentefonds. Het karakter van de meerjarencijfers is dus indicatief.

Tabel 3. Berekening van het uit te nemen bedrag uit Gemeentefonds¹

	1997	1998	1999	2000	2001
In gls per bijstands-gerechtigde					
Uitvoeringskosten gemeenten	1050	1050	1050	1050	1050
Uitkeringslasten gemeenten	1800	1800	1550	1550	1550
Toeslagen ABW			2650	2650	2650
Totaal in mln gls					
Uitvoeringskosten en uitkeringslasten gemeenten	5,0	15,8	15,2	15,9	11,9
Toeslagen ABW			15,4	16,2	12,2

¹ Berekend op basis van de uitstroom Abw, dan wel het achterwege blijven van instroom Abw door schoolverlaters ouder dan 23 jaar. De trendbreuk in 2001 ontstaat doordat de 4-jaars termijn voor het grote cohort Wik-ers, dat in 1997 is ingestroomd, is verstreken.

10.2. Besteding financiële ruimte

I. Rijksbegroting (exclusief Gemeentefonds)

De vrijvallende bedragen op de Rijksbegroting (vanaf 1999 inclusief de uit het Gemeentefonds overgehevelde toeslagen) worden zoals aangegeven ingezet ten behoeve van de uitvoeringskosten van de gemeenten en van de adviserende instelling en om de kosten te dekken die samenhangen met de verhoogde bijverdiengrens.

De uitvoering van de wet is opgedragen aan een beperkt aantal gemeenten. De overwegingen zijn terug te vinden in hoofdstuk 7 van de MvT.

Dit heeft tot het besluit geleid de uitvoerende gemeente de uitkeringslasten volledig te vergoeden en tevens compensatie te bieden voor de kosten van uitvoering.

Het bedrag voor uitvoeringskosten komt overeen met de vergoeding

zoals die bij eerdere aangelegenheden is overeengekomen voor compensatie en decompensatie van uitvoeringskosten voor het gemeentefonds en bedraagt 1050 gulden.

In de wet is verder voorzien in een beroepsadvies aan de gemeente door een onafhankelijke instantie. De vergoeding die hiervoor is opgenomen is gerelateerd aan de gemiddelde advieskosten in het kader van een advies aanvraag voor een zelfstandige (BZ-regeling Abw). De hoogte is bepaald op maximaal 1000 gulden. Per Wik-er wordt dus vanuit de Rijksbegroting 2050 gulden besteed aan uitvoeringskosten voor de gemeente en de adviserende instelling. In totaal bedraagt dit in 1997 bij 2800 Wik-ers dus 5,7 miljoen gulden.

Met inachtneming van de uitkeringslasten en de genoemde uitvoeringskosten is er nog financiële ruimte. In 1997 gaat het daarbij om 6,1 miljoen gulden. Besloten is deze resterende ruimte te benutten door de grens van de vrij te laten eigen inkomsten te verhogen tot 115% in plaats van de eerdere voorgenomen 100% van de bijstandsnorm.

II. Gemeentefonds

De gelden voor uitvoeringskosten en gemeentelijke uitkeringslasten worden ingezet voor ondersteunende maatregelen Wik, incasus flankerend beleid. Voor 1997 is op basis van afspraken met de VNG een uitname van 5 miljoen gulden ingezet. Deze uitname is 2,7 miljoen gulden lager vastgesteld dan op grond van de ramingen verwacht zou mogen worden. Mede in overleg met de fondsbeheerders is namelijk rekening gehouden met een temporele uitstroom uit de Abw alsmede met een aanloopperiode voor het initiëren van flankerend beleid.

De gelden voor de toeslagen Abw worden ingezet voor de dekking van de Wik-uitkeringen op de SZW-begroting.

Nogmaals zij vermeld dat de omvang van de uitname uit het Gemeentefonds vanaf 1998 zal worden vastgesteld op basis van realisatiecijfers over 1997.

10.3. Momenten van heroverweging

Gelet op de onzekerheden die o.a. de volume-ramingen met zich mee dragen is het gewenst een aantal momenten (meetpunten) in te bouwen waarop vastgesteld wordt of en in welke mate de uitgangspunten worden gerealiseerd. Met name is dit van belang voor de beoordeling of de geraamde financiële uitkomsten recht doen aan de feitelijke situatie. De ontwikkelingen die zich bij het volume voordoen en daarmee de consequenties hiervan voor de financiële ramingen zullen worden gevolgd op basis van de gegevens die de uitvoerende gemeenten in het kader van de statistiek verstrekken. Uitgaande van de idee dat de gegevensverstrekking voor de statistiek op gelijke wijze zal plaatsvinden als bij de Abw, in casu op maandelijkse basis en voor het gehele bestand, kunnen aan het hierbij te formeren bestand uitspraken worden ontleend over de beoogde aspecten.

De eerste meting zal medio 1998 plaats vinden, uitwerking ten behoeve van de september-circulaire in het derde kwartaal 1998. Het tweede meetpunt zal zodanig gekozen moeten worden dat verwerking van de gegevens plaats kunnen vinden met inachtneming van de op dit moment voorziene overheveling van de toeslagen Abw naar het GF.

Met de evaluatie van de Wik, drie jaar na inwerkingtreding kan de eindbalans opgemaakt worden.

11. Evaluatie

In artikel 49 van de Wik wordt aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgedragen om drie jaar na de inwerkingtreding van de wet in overeenstemming met zijn ambtsgeenoot van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen – de eerstverantwoordelijke persoon voor het kunstenbeleid – een evaluatie tot stand te brengen. Inzicht zal verkregen dienen te worden in de mate waarin het doel van de Wik is gerealiseerd door o.a. te evalueren voor welke duur en in welke mate kunstenaars gebruik maken van de Wik. Het te bereiken doel hangt ook samen met bijvoorbeeld de beroepstoets en het flankerend beleid. Daarom zal de evaluatie ook de samenhang beschouwen tussen flankerend beleid, de beroepstoets en de inkomensvoorziening zelf.

Tevens zal de evaluatie gegevens aanleveren op basis waarvan mede gezien kan worden of er eventueel een overheveling van de regeling op bestuurlijk niveau naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal plaats vinden.

Om een eerste, zeer voorlopig beeld van de werking van de Wik te verkrijgen zal na afloop van het eerste jaar na feitelijke invoering van de wet een tussentijdse meting plaatsvinden om na te gaan of er problemen in de uitvoeringspraktijk zijn.

Aangezien een kunstenaar maximaal 4 jaar aaneengesloten dan wel maximaal 10 jaar met tussenpozen gebruik kan maken van de Wik, zal om de volledige werking van de Wik na te gaan, enige jaren na de eerste evaluatie nog een tweede evaluatie noodzakelijk zijn.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Dit artikel bevat omschrijvingen van de personen en colleges die met deze wet van doen hebben.

Kunstenaar

Een belangrijke omschrijving wordt gevormd door die van kunstenaar in onderdeel d. Onder kunstenaar wordt verstaan hij of zij die hier te lande werkzaam is in beroep of bedrijf ter uitoefening van de scheppende, uitvoerende of toegepaste kunst. De concrete invulling van het begrip wordt overgelaten aan de adviserende instelling als bedoeld in artikel 26 van de onderhavige wet. Deze instelling wordt geacht voldoende deskundigheid en ervaring in huis te hebben om vorm en inhoud te geven aan het kunstenaarsbegrip. Zonder te streven naar volledigheid kunnen als voorbeelden van de in de wet aangeduide categorieën van schepende, uitvoerende of toegepast werkende kunstenaars genoemd worden:

- 1°. scheppend kunstenaar: schilder, tekenaar, graficus, beeldhouwer, keramist, fotograaf, choreograaf, componist, filmer, literair auteur;
- 2°. uitvoerend kunstenaar: toneel- of filmacteur, danser, of musicus;
- 3°. toegepast werkend kunstenaar: vormgever, architect, illustrator, grafisch ontwerper of literair vertaler.

Daardoor vallen de volgende categorieën buiten het bereik van deze wet:

1. beroepen die kunst als object van wetenschappelijk onderzoek hebben of waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist is, zoals dramaturgen, musicologen, kunsthistorici en dergelijke;
2. docenten in de kunstvakken, kunstmanagers, galeriehouders, (film en theater)producenten, uitgevers en dergelijke;

3. beroepen die als ondersteunend of toeleverend kunnen worden aangemerkt zonder dat zij een directe creatieve bijdrage leveren aan het kunstprodukt zelf, zoals muziektherapeuten, instrumentmakers en dergelijke;

4. vanzelfsprekend vallen ook beroepen buiten deze wet die naar het spraakgebruik wel «kunsten vertonen», maar niet als kunstenaar kunnen worden aangemerkt, zoals acrobaten, goochelaars, circusartiesten en dergelijke.

Het zinsdeel «hier te lande» brengt mee dat kunstenaars werkzaam in den vreemde eveneens buiten de scope van deze regeling vallen. De zinsnede «in bedrijf of beroep» geeft aan dat zowel zij die als zelfstandige als zij die in loondienst het vak van kunstenaar beoefenen onder het bereik van de regeling vallen.

De kwalificatie dat iemand in bedrijf of beroep als kunstenaar «werkzaam» is, moet door de individuele feitelijke omstandigheden geschraagd worden. Die omstandigheden kunnen gevormd worden door:

a. de outillage: het feit dat men beschikt over werkruimte en productie-goederen ten behoeve van de uitoefening van het vak van kunstenaar is een belangrijke aanwijzing dat een persoon ook feitelijk als zodanig werkzaam is;

b. gerealiseerde kunstproducties: waarneembare kunstproductie is vanzelfsprekend een wezenlijk element om te beoordelen of iemand ook feitelijk als kunstenaar werkzaam is;

c. presentaties: het verzorgen van voorstellingen, het inrichten van tentoonstellingen, e.d., gericht op het verwerven van inkomsten als kunstenaar is evenzeer een belangrijke aanwijzing voor het kunstenaarschap;

d. een zekere bestendigheid: het eenmalig of incidenteel vervaardigen van een kunstproductie is niet voldoende om de kwalificatie «werkzaam als kunstenaar» te rechtvaardigen; anderzijds lijkt het noemen van een concrete periode als minimum om als werkzaam, actief kunstenaar te kunnen worden aangemerkt vanwege de daaraan verbonden problemen van meetbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ook minder gewenst; het kabinet zou dan ook willen volstaan met de opvatting dat de kunstproductie een zekere bestendigheid moet vertonen; deze gedachte komt ook terug bij de voorwaarden om voor uitkering in aanmerking te komen; ingevolge de artikelen 4 en 47 is wat dit betreft toereikend dat de aanvrager gedurende een zekere periode als kunstenaar werkzaam is geweest;

e. tenslotte kan ook de omstandigheid dat een persoon met de verkoop van door hem/haarzelf gerealiseerde kunstproducties een zeker inkomen heeft verworven een aanwijzing zijn dat hij of zij als kunstenaar werkzaam is.

De voormelde feitelijke omstandigheden zullen steeds in hun onderlinge verband moeten worden beschouwd. Het kan zijn dat in het ene geval de ene omstandigheid wat prominenter aanwezig is dan in het andere geval (zo zal in de meeste gevallen een scheppend kunstenaar over een werkruimte en andere vormen van outillage beschikken, terwijl een podiumkunstenaar meestal slechts over andere vormen van outillage beschikt). Het kabinet is echter ook van mening dat het geheel ontbreken van één van de hierboven onder a tot en met e genoemde elementen al snel tot het oordeel zou moeten nopen dat het betrokken individu niet feitelijk als kunstenaar werkzaam is.

Beginnend kunstenaar

Onder beginnend kunstenaar wordt hier verstaan degene die de aanvraag op grond van deze wet heeft ingediend binnen 12 maanden

nadat hij of zij met goed gevolg een opleiding op het gebied van de kunst, een voortgezette opleiding op het gebied van de kunst, of een voortgezette opleiding bouwkunst als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek heeft voltooid, voor zover deze opleiding gericht is op de uitoefening van het kunstenaarschap, dan wel een daarmee vergelijkbare, door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan te wijzen, opleiding heeft voltooid. Met deze formulering wordt aangesloten bij de systematiek van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast kan de Minister van OC&W opleidingen die buiten de WHW vallen, toch onder het bereik van deze bepaling brengen. Daarbij wordt met name gedacht aan de werkplaatsen, zoals de Rijksacademie voor beeldende kunst, de Jan van Eyckacademie, Ateliers, Europees Keramisch Werkcentrum en dergelijke.

Artikel 2

Voor wat betreft begrippen als middelen en inkomsten wordt beoogd naadloos aan te sluiten bij de betekenis die aan deze begrippen wordt toegekend in de sterk met de onderhavige wet verwante Algemene bijstandswet. Deze inhoudelijke aansluiting kan naar het oordeel van het kabinet verwezenlijkt worden zonder de uitvoerige regelingen, die de Algemene bijstandswet dienaangaande bevat, integraal in deze wet over te nemen. Het beoogde resultaat kan immers ook bereikt worden door in de definities te volstaan met verwijzing naar de relevante bepalingen in de Algemene bijstandswet. Deze methode geniet hier vanwege de na te streven beknoptheid van deze wet de voorkeur.

In onderdeel c worden de beroepskosten omschreven en wel als: de kosten ter verwerving van het inkomen als kunstenaar. Hieronder zijn in elk geval begrepen de kosten ten behoeve van:

- het aanschaffen van grondstoffen, materialen en hulpmiddelen ter vervaardiging van kunstwerken;
- het vervoeren en verzekeren van kunstwerken;
- het inrichten en instandhouden van een atelier;
- het auditeren en presenteren, alsook het volgen van lessen en trainingen om de bekwaamheid op peil te houden.

In onderdeel d tenslotte is een omschrijving van het begrip kinderbijslag opgenomen. De omschrijving is gelijk aan die in de Abw.

Artikel 3

Ook ten aanzien van de begrippen woonplaats, gezin, echtgenoot, gehuwde, ongehuwde, alleenstaande, alleenstaande ouder, gezamenlijke huishouding en kind is inhoudelijk zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de Algemene bijstandswet. Een en ander kan hier eenvoudig verwezenlijkt worden door de desbetreffende omschrijvingen over te nemen of – zoals ten aanzien van het begrip gezamenlijke huishouding geschied is – door verwijzing naar het begrip in de Abw.

Artikel 4

Dit artikel regelt welke personen tot de kring van rechthebbenden gerekend worden. Voor een uiteenzetting hieromtrent zij verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting. Voor een toelichting op het vereiste dat men gedurende een zekere periode als kunstenaar werkzaam moet zijn geweest zij verwezen naar de toelichting op het kunstenaarsbegrip ingevolge artikel 1, onder d. Ten aanzien van het in het tweede lid, onderdeel c, gebezigde begrip inkomen zij nog vermeld dat het hier gaat om het «bruto-inkomen» of zo men wil de «bruto-omzet» die is behaald, d.w.z. het inkomen zonder aftrek van de beroepskosten.

Artikel 5

Deze bepaling regelt welke kunstenaars in elk geval van het recht op uitkering zijn uitgesloten. De opsomming is grotendeels ontleend aan de opsomming in artikel 9, eerste lid, van de Algemene bijstandswet.

ad a.

De opsomming begint met de uitsluiting van de kunstenaars die algemene bijstand op grond van de Algemene bijstandswet ontvangen. Zie evenwel ook de uitzondering op deze regel in de vorm van de overgangsbepaling van artikel 47.

ad b.

De hier geboden inkomensvoorziening staat uitsluitend open voor hier te lande woonachtige kunstenaars. Ook zij die semi-permanent buiten Nederland verblijven vallen buiten deze voorziening. Van gebruikelijke vakantieduur is naar het oordeel van het kabinet en de bestendige uitvoeringspraktijk en jurisprudentie inzake de Abw sprake bij een duur van ten hoogste 4 weken, al dan niet buiten Nederland. Wel dient men nog steeds als hier te lande woonachtig te worden aangemerkt indien men in zijn/haar hoedanigheid van kunstenaar vanwege een (concert-) tournee langere tijd buiten Nederland vertoeft.

ad c.

Vreemdelingen die niet beschikken over een vergunning tot verblijf als bedoeld in de artikelen 9 of 10 van de Vreemdelingenwet vallen buiten deze inkomensvoorziening. Dus ook kunstenaars wier verblijf geënt is op een voorlopige vergunning tot verblijf als bedoeld in artikel 9a van de Vreemdelingenwet of wier verblijf op de een of andere wijze gedoogd wordt, kunnen geen aanspraken aan deze regeling ontlenen.

ad d.

Degenen die rechtens hun vrijheid ontnomen is vallen buiten deze voorziening. In hun bestaanskosten wordt immers voorzien door het Ministerie van Justitie. Dit geldt ook voor buitengewone vormen van detentie, zoals weekendverlof, proefverlof, dagdetentie e.d.

ad e.

Tenslotte zijn ook uitgesloten de kunstenaars die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt. Deze groep kan immers aanspraak maken op pensioen ingevolge de Algemene ouderdomswet, of – indien die aanspraken onvoldoende zijn – op (aanvullende) bijstand krachtens de Algemene bijstandswet. In dat laatste geval geldt vanwege hun gevorderde leeftijd niet meer de aldaar gebruikelijke arbeidsplicht.

Hier niet meer opgenomen is de uitsluiting die nog wel in de Algemene bijstandswet voorkomt, namelijk van degenen die hun militaire of vervangende dienstplicht vervullen. De reden is dat de dienst- c.q. opkomstplicht inmiddels is komen te vervallen.

Artikel 6

Dit artikel geeft een opsomming van de gronden waarbij door burgemeester en wethouders tot beëindiging van de uitkering moet worden besloten. Deze opsomming ziet onder meer toe op de situatie waarin de kunstenaar als het ware zijn of haar hoedanigheid als hulpbehoevend kunstenaar verliest: a) hij of zij hoeft niet langer een beroep op de regeling te doen, omdat hij of zij inmiddels zelf voldoende middelen blijkt te kunnen verwerven, of b) omdat hij of zij als kunstenaar zodanig marginaal

existeert dat voortzetting daarvan met behulp van uitkering op grond van de onderhavige regeling als zinloos moet worden aangemerkt. De hier opgenomen opsomming is derhalve niet uitputtend in die zin dat burgemeester en wethouders ook bij wijze van sanctie op grond van artikel 16 de uitkering geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of blijvend, kunnen beëindigen wegens het tonen van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in de noodzakelijke kosten van bestaan of het schenden van uitkeringsverplichtingen.

Daarnaast wordt de uitkering beëindigd indien de belanghebbende kunstenaar of zijn/haar echtgenoot daarom vraagt. Voor de redenen om te komen tot deze beëindigingsgrond zij verwezen naar de toelichting op artikel 14, tweede en derde lid.

Burgemeester en wethouders dienen regelmatig te onderzoeken of de belanghebbende zijn hoedanigheid van hulpbehoevend kunstenaar heeft behouden dan wel verloren. Het derde lid opent de mogelijkheid – zoals in artikel 71, eerste lid, onder b, van de Algemene bijstandswet – om bij ministeriële regeling regels te stellen omtrent de frequentie waarmee deze (her-)onderzoeken verricht moeten worden. Deze regeling zal – gezien zijn specifieke verantwoordelijkheid voor het kunstbeleid – na overleg met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen tot stand gebracht worden.

Artikel 7

Deze bepaling strekt ertoe zeker te stellen dat opnieuw uitkering aangevraagd en verleend kan worden, indien een grond voor beëindiging als bedoeld in artikel 6, eerste lid, zijn betekenis heeft verloren. Uiteraard zal de aanvraag van de herinstromende kunstenaar (opnieuw) aan alle wettelijke eisen moeten voldoen, meer in het bijzonder zij daarbij te denken aan die genoemd in de artikelen 4 en 14. Vanzelfsprekend geldt dit niet opnieuw voor de beginnend kunstenaar in die zin dat hij of zij binnen 12 maanden na zijn of haar afstuderen een Wik-aanvraag moet hebben ingediend. Indien men eerder aan deze eis voldeed behoeft men er niet opnieuw aan te voldoen. Dit zou door het tijdsverloop ook veelal de facto onmogelijk zijn.

Artikel 8

Het kabinet beoogt met behulp van deze regeling kunstenaars gedurende een aantal jaren de mogelijkheid te bieden uit te groeien tot een kunstenaar die zelf door middel van zijn of haar kunst in het eigen levensonderhoud kan voorzien. Dit vergt aanzienlijke financiële offers van de gemeenschap. Het kabinet acht het gerechtvaardigd dat dergelijke financiële offers ook gevraagd worden van de kunstenaar zelf en zijn/haar gezin. Om deze reden wordt in dit artikel geregeld dat de (hoogte van de) uitkering wordt afgestemd op de middelen – i.e. het inkomen en het vermogen in dezelfde betekenis als in de Algemene bijstandswet – van zowel de kunstenaar als zijn/haar gezin. Een en ander heeft onder meer tot gevolg dat een kunstenaar geen aanspraak op uitkering kan maken, indien zijn echtgenoot of partner een zodanig inkomen verdient dat dit voldoende is om het gehele gezin te onderhouden. Voor alle duidelijkheid zij er hier nogmaals op gewezen dat de financiële solidariteit, die in het kader van deze regeling van de gezinsleden van de kunstenaar verlangd mag worden, niet zover gaat dat hen ook verplichtingen tot het verwerven van financiële middelen mogen worden opgelegd. Dergelijke verplichtingen, zoals we die wel kennen in de Algemene bijstandswet, zouden het karakter van deze toch primair op de kunstenaar zelf gerichte inkomensvoorziening te buiten gaan.

Artikel 9

Voor wat betreft de hoogte van de maandelijkse normen zij verwezen naar paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

De beroepskosten mogen in mindering gebracht worden op het inkomen. Het vierde lid voorziet er in om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een regeling tot stand te brengen op grond waarvan een forfaitaire aftrek van de beroepskosten in het leven wordt geroepen. Een dergelijk systeem is gezien vanuit een aantal aspecten aantrekkelijker dan een systeem waarbij op basis van de werkelijke kosten de beroepskosten moeten worden vastgesteld:

- a. het is uitvoeringstechnisch veel eenvoudiger;
- b. het geeft ook de kunstenaar een zeker houvast omtrent het bij de vervaardiging van zijn kunst te hanteren budget;
- c. het doet aldus meer recht aan het gewenste evenwicht tussen de verantwoordelijkheden van de overheid enerzijds en de individuele kunstenaar anderzijds. Een dergelijk systeem zou ook moeten voorzien in de mogelijkheid dat voor verschillende kunststratingen verschillende forfaitaire aftrekken van beroepskosten worden vastgesteld. Aldus kan op meer flexibele wijze dan in de wet zelve mogelijk is rekening gehouden worden met de verscheidenheid in de omvang van de beroepskosten. Een scheppend kunstenaar, zoals een beeldhouwer met een atelier, heeft nu eenmaal hogere beroepskosten dan de gemiddelde podiumkunstenaar. Het kabinet meent dan ook dat het hier beschreven systeem de voorkeur verdient. De gedachten gaan daarbij uit naar een systeem waarbij scheppende kunstenaars een forfaitaire aftrek zullen genieten van f 10 000,- op jaarbasis en de overige kunstenaars van f 5 000,- op jaarbasis.

In het vijfde lid is bepaald dat het in aanmerking te nemen inkomen verminderd met de in aanmerking te nemen beroepskosten niet op minder dan nihil wordt gesteld. Hiermee wordt (nogmaals) duidelijk tot uitdrukking gebracht dat bij de toepassing van de Wik geen sprake kan zijn van een negatief inkomen, dat in een voorkomend geval van een negatief inkomen een en ander door de fiscus beoordeeld zal worden met inachtneming van de normale fiscale regels en dat het tenslotte ook een gegeven is dat in het kader van de Wik nimmer meer ontvangen kan worden dan het in het tweede lid genoemde normbedrag. Het zesde lid tenslotte bevat een samenloopregeling voor het geval uit anderen hoofde vergoedingen voor de beroepskosten in welke vorm dan ook verkregen worden door de kunstenaar. Een voorbeeld van een dergelijke regeling is de Regeling Basis-stipendia. De Wik heeft ten opzichte van dergelijke regelingen een complementair karakter: dergelijke beroepskosten worden niet in aanmerking genomen en derhalve niet in mindering gebracht bij de vaststelling van het inkomen overeenkomstig het eerste en derde lid. Een regel omtrent de samenloop van de uitkering krachtens de Wik met andere componenten dan beroepskosten in andere regelingen – bijv. de algemene uitkerings- of bestaanscomponenten in andere voorzieningen – is niet nodig, omdat die algemene componenten al via de (algemene) middelentoets in mindering worden gebracht.

Artikel 10

De verwerving van inkomsten zal bij veel kunstenaars een grillig verloop kennen in die zin dat men soms in een maand een of meer kunstwerken verkoopt en dan weer maanden niets. Bij deze grilligheid past een inkomstenverrekening per maand niet goed. Om die reden is ervoor gekozen om in de wet ten aanzien van de algemene uitkering voor bestaanskosten eenzelfde systeem op te nemen als voor zelfstandigen op

grond van artikel 23 van de Algemene bijstandswet geldt, namelijk een inkomstenverrekening per jaar, waarbij de maandelijks uitkering voorlopig het karakter van een lening heeft. Indien na ommekomst van het jaar blijkt dat het inkomen van de kunstenaar onder de voor hem of haar geldende norm is gebleven, dan wordt de lening voor dat deel omgezet in een bedrag om niet. Blijkt daarentegen dat het jaarinkomen van de kunstenaar zodanig hoog was dat hij of zij over voldoende bestaansmiddelen beschikte dan blijft de verleende uitkering het karakter van een lening behouden, die dan ook dient te worden terugbetaald. Indien tijdens het kalenderjaar de kunstenaar om welke reden dan ook de Wik verlaat, vindt zo spoedig mogelijk op basis van de tot dan verworven middelen een definitieve vaststelling plaats.

Artikel 11

Deze bepalingen omtrent vakantietoeslag en de optopping van de uitkering met de loonbelasting en premies zijn vrijwel identiek aan die in artikel 26, derde en vierde lid, van de Algemene bijstandswet. De Wik vormt een voorliggende voorziening op de Abw. Evenals aan een bijstandsuitkering zal ook aan het ontvangen van een Wik-uitkering een verplichte ziekenfondsverzekering worden verbonden. Daartoe zal de Wik in het Aanwijzingsbesluit verplicht verzekerde ziekenfondswet, als rechtsgrond voor verplichte ziekenfondsverzekerde worden aangewezen. Wat betreft de ziekenfondspremie wordt opgemerkt dat deze zodanig zal worden vastgesteld dat voor de Algemene Kas van de ziekenfondsverzekering geen premiederving optreedt als gevolg van de omstandigheid dat de uitkering voor de kunstenaars krachtens de Wik is vastgesteld op 60% van de voor betrokkene anders geldende bijstandsnorm.

Artikel 12

Voor wat betreft de inkomensontwikkeling en de indexering wordt naadloos aangesloten bij die in de Algemene bijstandswet.

Artikel 13

Dit artikel regelt wat in de wandeling wel wordt aangeduid als de «knipkaartconstructie». De regeling beoogt gedurende een relatief beperkte periode kunstenaars in staat te stellen om een volledig zelfstandig bestaan als kunstenaar op te bouwen. Deze periode wordt gesteld op vier jaar. Het is gedurende deze opbouwperiode denkbaar dat men creatief en/of commercieel zowel ups als downs kent. In tijden van grote creatieve en commerciële activiteit zou men als kunstenaar een zodanig hoog inkomen kunnen verwerven dat een beroep op de onderhavige inkomensvoorziening niet nodig is. Anderzijds is het niet ondenkbaar dat de activiteiten, althans de revenuen ervan zodanig laag zijn dat men vanwege het marginale karakter van de kunstbeoefening op grond van het bepaalde in artikel 6, eerste lid, onder b, niet langer aanspraak kan maken op uitkering krachtens deze wet en dat men door middel van meer gebruikelijke arbeid in loondienst of als uitkeringsgerechtigde krachtens de Algemene bijstandswet met de bijbehorende verplichting beschikbaar te zijn voor passende arbeid in loondienst in zijn bestaan moet voorzien. Het kabinet is van mening dat deze grilligheden – die tot op zekere hoogte inherent zijn aan het ontluikend kunstenaarschap – niet in mindering moeten worden gebracht op wat naar ons oordeel een redelijke maximumduur van deze bijzondere inkomensvoorziening zou moeten zijn. Om die reden wordt hier bepaald dat men – al dan niet aaneengesloten – gedurende maximaal 4 jaar een beroep op de onderhavige voorziening kan doen, met dien verstande dat het recht op

uitkering in ieder geval eindigt tien jaar nadat voor het eerst een uitkering krachtens deze wet werd toegekend. Voor een periode van tien jaar als uiterste begrenzing waarbinnen men zijn aanspraken op grond van deze inkomensvoorziening moet hebben genoten, zijn twee gronden aan te voeren:

a. na een periode van uiterlijk tien jaar mag van een kunstenaar verwacht en verlangd worden, dat hij of zij in ieder geval zodanig geslaagd is dat hij of zij de financiële ondersteuning van de onderhavige voorziening niet meer nodig heeft;

b. de periode mag ook om uitvoeringstechnische redenen niet te lang worden; gedurende deze periode moeten namelijk de uitvoerders van deze wet, de gemeenten en het Voorzieningsfonds voor Kunstenaars, alle gegevens omtrent de kunstenaars die ooit voor deze voorziening in aanmerking zijn gebracht, bewaren. Mede met behulp van deze gegevens moet immers worden vastgesteld of een aanvrager eerder uitkering krachtens deze wet heeft genoten en zo ja voor hoelang. Perioden waarover de uitkering geheel geweigerd is met toepassing van artikel 16 tellen uiteraard wel mee voor de periode van maximaal vier jaar waarover recht op uitkering kan bestaan.

Artikel 14

Het eerste lid strekt ertoe te voorkomen dat ten aanzien van aanvragen als het ware met terugwerkende kracht moet worden beoordeeld of zij voor inwilliging in aanmerking zouden kunnen komen. Men denke bijvoorbeeld aan de situatie waarin een aanvragend kunstenaar stelt dat hij of zij op een bepaald tijdstip in het verleden niet over voldoende middelen kon beschikken om te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan en/of de beroepskosten. Men zou een dergelijke aanvraag kunnen afwijzen louter en alleen op grond van de alleszins redelijke redenering dat juist uit het ontbreken van een aanvraag op dat eerdere tijdstip mag worden afgeleid dat er toen geen sprake is geweest van het ontbreken van voldoende bestaansmiddelen. Hoe men ook tegen deze redenering aankijkt de beoordeling van een dergelijke aanvraag en de daarmee gepaard gaande moeizame reconstructie van feiten uit het (verre) verleden ware in ieder geval uit een oogpunt van uitvoerbaarheid van de regeling te vermijden. Om dit zeker te stellen wordt hier de regel opgenomen dat het recht op uitkering niet eerder ingaat dan de dag waarop de uitkering is aangevraagd.

Zoals eerder uiteengezet is staat het de belanghebbende kunstenaar die niet zelf in de noodzakelijke kosten van bestaan kan voorzien in beginsel vrij om te kiezen voor hetzij de Algemene bijstandswet met de bijbehorende (arbeids-)verplichtingen, hetzij voor de Wik zonder die verplichtingen. Die vrijheid moet echter naar het oordeel van het kabinet beperkt worden als het gaat om een gehuwde of in een samenlevingsverband levende kunstenaar, in die zin dat als het gaat om een keuze voor de Wik die partner daarmee moet kunnen instemmen (men vergelijk ook artikel 67, tweede lid, van de Algemene bijstandswet). De keuze voor de Wik kan namelijk voor het gezin als geheel tamelijk ingrijpende gevolgen hebben, met name ook inkomensgevolgen: de kunstenaar noch zijn partner kunnen nog aanspraak maken op (aanvullende) algemene bijstand, terwijl ook feitelijk gezien het inkomen onder vigeur van de Wik nogal eens lager zou kunnen uitvallen dan onder de werking van de Algemene bijstandswet. Die gevolgen zijn naar het oordeel van het kabinet zodanig dat de keuze voor de Wik door beide partners gedragen moet worden. Een en ander zal moeten blijken uit het feit dat de Wik door beide partners moet worden aangevraagd. Zonder een dergelijke, uit de aanvraag blijkende instemming, zal de aanvraag afgewezen moeten worden. Dit zal overigens niet of nauwelijks gebeuren, indien de kunstenaar abusievelijk zou volstaan met een aanvraag uitsluitend namens zichzelf en niet tevens

mede namens zijn partner. Overeenkomstig artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht zal de aanvrager eerst in de gelegenheid gesteld moeten worden zijn aanvraag aan te vullen.

Het vierde lid tenslotte geeft een regel voor het geval beide echtgenoten kunstenaar zijn – bijv. zij pianiste en hij kunstschilder – en beide afzonderlijk voldoen aan de vereisten van de Wik. Bij de vaststelling van de (hoogte van de) uitkering en de vrijlating van neveninkomsten geldt op de reguliere wijze de echtparennorm, doch voor de vaststelling van het inkomen c.q. de daarop in mindering te brengen beroepskosten alsook voor de vraag of men voldoende inkomsten als kunstenaar verwerft, worden beiden als individu beschouwd. Dit voorkomt een merkwaardige vermenging en toedeling van de voor beide zeer uiteenlopende beroepskosten en inkomstenverwerving.

Artikel 15

Dit artikel bevat de min of meer gebruikelijke opsomming van verplichtingen die aan een uitkering ter voorziening in de noodzakelijke bestaanskosten verbonden zijn. Verwezen zij – in de volgorde van de hier opgenomen verplichtingen – naar de corresponderende artikelen in de Algemene bijstandswet: 106 (algemene verplichtingenbepaling), 112, tweede lid, (verplichting administratie te voeren voor zelfstandigen), 111, eerste lid, 112, eerste lid, en 113, eerste lid, (naar vermogen inspannen om zelfstandig in het bestaan te voorzien) en tenslotte artikel 65, eerste lid, (verplichting tot informatieverstrekking). Uiteraard ontbreekt de – in artikel 113, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene bijstandswet geregelde – verplichting om naar vermogen te trachten arbeid in dienstbetrekking te verkrijgen. Voor een nadere uiteenzetting hieromtrent zij onder meer verwezen naar paragraaf 1 van het algemeen deel van deze toelichting. De verplichting om zich naar vermogen in te spannen om met kunst zelfstandig in het bestaan te voorzien staat er niet aan in de weg om via een gemengde beroepsuitoefening economische zelfstandigheid te verwezenlijken. Zo beschouwd poogt de formulering slechts aan te geven dat de verplichting om zelfstandig in het bestaan te voorzien niet zo breed is als in andere sociale zekerheidsregelingen, waarin die verplichting zich in beginsel uitstrekt tot aanvaarding van alle arbeid die als passend moet worden beschouwd.

Voorts is in het tweede lid, onderdeel d, een specifiek op de kunstenaars gerichte inschrijvingsplicht geregeld. Het is namelijk van belang dat (beginnend) kunstenaars als zodanig staan ingeschreven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Een accuraat bestand van kunstenaars is tevens van groot belang voor een correcte uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen (bijv. bij de vraag of er prioriteitgenietend binnenlands aanbod van toon- en podiumkunstenaars is op grond waarvan tewerkstellingsvergunning voor buitenlands aanbod geweigerd moet worden), alsmede voor de ontwikkeling van een flankerend beleid voor kunstenaars. De bemiddeling van kunstenaars binnen de kunstensector is vanaf 1 januari 1996 bij één regionaal bestuur (RBA) geconcentreerd. De verplichting tot inschrijving zal gerealiseerd worden middels een landelijk dekkend netwerk van arbeidsbureaus waardoor tevens de reguliere bemiddeling zal plaatsvinden.

Aangezien de middelen van de echtgenoot van de kunstenaar mede van belang zijn voor het recht op Wik-uitkering is in het derde lid geregeld dat de inlichtingenplicht als omschreven in het tweede lid, onderdeel c, zich mede tot die echtgenoot uitstrekt.

Artikelen 16–18

Ten aanzien van het stelsel van administratieve sancties op het niet naleven van de aan de uitkering verbonden verplichtingen is volledige

aansluiting gezocht bij het stelsel, zoals dat na de inwerkingtreding van de Wet van 25 april 1996, Stb. 248, tot wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, alsook tot wijziging van de daarin vervatte regels tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan (wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid), voor de gehele sociale zekerheid zal gaan gelden. De aansluiting is verwezenlijkt door waar dat mogelijk was te verwijzen naar de relevante artikelen uit de Abw.

Artikel 19

Het eerste lid van dit artikel regelt jegens welke gemeente de kunstenaar zijn aanspraak op uitkering geldend kan maken, nl. van zijn woonplaats of bij gebreke van een (vaste) woonplaats zijn verblijfplaats, een en ander overeenkomstig de regeling in o.m. artikel 63 van de Algemene bijstandswet. Toegevoegd is in het vijfde lid een meer algemeen geformuleerde mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de uitvoering geconcentreerd wordt bij een beperkt aantal bij die maatregel aan te wijzen gemeenten. Een concentratie bijvoorbeeld bij gemeenten met een grote «kunstenaarsdichtheid» zal naar het oordeel van de regering in de toekomst uit een oogpunt van efficiency en kostenbesparing aantrekkelijk blijken te zijn, omdat dan niet alle ruim 600 gemeenten de middelen, mankracht en know-how omtrent deze voorziening op peil zouden hoeven te houden. Zoals bekend heeft de regering het vaste voornemen tot de hier bedoelde concentratie over te gaan. De facultatief geformuleerde delegatiebepaling biedt de Kroon in ieder geval de mogelijkheid dat voornemen te realiseren.

In het tweede lid is bepaald dat burgemeester en wethouders het recht op uitkering op aanvraag vaststellen. Derhalve is niet voorzien in de mogelijkheid dat burgemeester en wethouders ambtshalve vaststellen of iemand een uitkering krachtens de Wik toegekend zou kunnen krijgen. Dit zou ook niet passen bij de keuzevrijheid die een kunstenaar heeft om bij onvoldoende bestaansmiddelen een beroep te doen op hetzij de Wik, hetzij de Abw. Het derde lid regelt de verplichting van burgemeester en wethouders om de adviserende instelling als bedoeld in artikel 26 – bij de inwerkingtreding van de wet de Stichting Voorzieningsfonds voor Kunstenaars te 's-Gravenhage – om advies te vragen ten aanzien van de vraag of voldaan wordt aan de beroepsvereisten ingevolge de Wik, alsook of er een reden tot beëindiging van de uitkering bestaat als omschreven in artikel 6, eerste lid, onderdeel b (als kunstenaar onvoldoende inkomen verwerven). Dit lid vormt daarmee als het ware het complement van de taakomschrijving van de adviserende instelling in artikel 26. In het vierde lid is geregeld dat burgemeester en wethouders het VvK pas om advies omtrent de beroepseisen zullen vragen nadat is vastgesteld dat de aanvraag aan de overige eisen voldoet. Dit voorkomt dat onnodig adviezen worden aangevraagd en uitgebracht ten aanzien van aanvragen waarvan op andere gronden al vaststaat dat zij moeten worden afgewezen.

Artikel 20

Deze bepaling is de evenknie van de schorsingsbepaling in artikel 69 van de Algemene bijstandswet, zoals dat artikel na de inwerkingtreding van de meergenoemde administratieve boetenwet gaat luiden.

Artikel 21

Deze bepaling regelt het betalingstijdstip van de uitkering en de maandelijkse reservering van de vakantietoeslag. E.e.a. is overgenomen uit artikel 73 van de Algemene bijstandswet.

Artikel 22

Deze bepaling is ten dele ontleend aan artikel 77 van de Algemene bijstandswet. Nieuw is dat de uitkering niet vatbaar is voor beslag. De maximale hoogte van de voor de noodzakelijke bestaanskosten bestemde uitkering – 60% van de corresponderende bijstandsnorm – brengt namelijk mee dat de belanghebbende nimmer kan beschikken over een uitkering die boven de in acht te nemen beslagvrije voet van artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering uitkomt.

Artikelen 23 en 24

De regeling omtrent de terugvordering van ten onrechte genoten uitkering en de invordering daarvan is geheel overeenkomstig het voor de gehele sociale zekerheid geldende regiem, zoals dat na de inwerking-treding van de Wet van 25 april 1996, Stb. 248, tot wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, alsook tot wijziging van de daarin vervatte regels tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan (wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid), zal komen te luiden. Ook hier is de aansluiting bereikt door zoveel mogelijk te verwijzen naar de relevante artikelen uit de Algemene bijstandswet.

Artikel 25

Dit artikel brengt tot uitdrukking dat in algemene zin burgemeester en wethouders de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van deze wet en dat de verantwoordelijkheden van de adviserende instelling zich beperken tot de in artikel 26 omschreven adviestaak.

Artikel 26

Het eerste lid voorziet in de erkenning door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van niet meer dan één privaatrechtelijke instelling als de adviserende instelling in het kader van de Wik. Daarmee wordt tevens vastgelegd dat een erkenning in ieder geval wordt geweigerd, indien er al een instelling als de adviserende instelling is erkend. Een en ander benadrukt ook de in het adviesstelsel na te streven overzichtelijkheid en soberheid.

De taak van de adviserende instelling heeft ingevolge het tweede lid betrekking op de vraag wie als (beginnend) kunstenaar moet worden aangemerkt doordat hij of zij aan een kunstacademie hier te lande met goed gevolg een opleiding tot kunstenaar heeft voltooid, en de overige uitkeringsvoorwaarden, echter slechts voor zover die betrekking hebben op of verband houden met het kunstenaarschap van de belanghebbende. Die voorwaarden behelzen in concreto de vraag of iemand gedurende een zekere periode als kunstenaar werkzaam is geweest en of hij of zij met die werkzaamheden een zeker inkomen heeft verworven. De instelling heeft derhalve geen adviserende taak ten aanzien van de vraag of een kunstenaar wel of niet over voldoende middelen beschikt om te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan en in de beroepskosten. Het kabinet is van oordeel dat burgemeester en wethouders, gelet op hun decennialange ervaring met de uitvoering van de Algemene bijstandswet,

wat deze aspecten betreft over een zodanig surplus aan specifieke deskundigheid beschikken dat aan advisering dienaangaande door derden geen behoefte bestaat.

Het derde lid regelt aan welke voorwaarden tenminste moet worden voldaan om voor erkenning in aanmerking te komen. Als minimumvereiste geldt dat de betrokken rechtspersoon statutair in ieder geval (mede) tot doel heeft om adviestaken als omschreven in het tweede lid te vervullen, alsook dat hij volledig rechtsbevoegd is. In het vierde lid wordt voorzien in de mogelijkheid om aan de erkenning voorschriften te verbinden. Bij deze voorschriften kan gedacht worden aan de verplichting tot overlegging van een jaarverslag of de vaststelling of goedkeuring van de begroting.

Overigens valt de erkende instelling binnen de omschrijving als bedoeld in artikel 59, eerste lid, sub d, van de Comptabiliteitswet ten aanzien waarvan de Algemene Rekenkamer een controletaak/-bevoegdheid heeft.

Artikel 27

In dit artikel zijn opgesomd de gronden waarop tot intrekking van de erkenning als de adviserende instelling besloten moet of kan worden. In het eerste lid is geregeld in welke gevallen de Minister verplicht is om tot intrekking over te gaan, terwijl in het tweede lid is geregeld in welke gevallen hij een bevoegdheid tot intrekking heeft; in de laatstgenoemde gevallen is er derhalve ruimte voor belangenafweging door de Minister. De hier opgenomen intrekkinggronden worden door de hele wetgeving heen gebruikt bij erkenningsfiguren als de onderhavige.

Artikel 28

Bij de intrekking van een erkenning zou gedurende een zekere tijd een ongewisse situatie kunnen ontstaan. Dit artikel regelt onder meer de verplichting van de Minister om in een dergelijke situatie de nodige maatregelen te treffen.

Artikel 29

Dit artikel regelt dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de hem in de artikelen 26 tot en met 28 verleende taken en bevoegdheden dient uit te oefenen in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Hiermee wordt de gedeelde verantwoordelijkheid van beide bewindspersonen voor de aangeduide onderwerpen tot uitdrukking gebracht.

Artikel 30

Deze bepaling omtrent de eisen die aan de door burgemeester en wethouders in te richten uitkeringsadministratie worden gesteld, vormt een getrouwe kopie van artikel 117 van de Algemene bijstandswet. Evenals daar worden ook hier de bij ministeriële regeling te stellen nadere regels tot stand gebracht na overleg met de minister van Binnenlandse Zaken.

Artikel 31

Deze bepaling is in beginsel gelijk aan die van artikel 30, met dien verstande dat zij gemodelleerd is vanwege het feit dat de adviserende instelling slechts een adviserende taak heeft. Zo nodig zullen bij ministeriële regeling (nadere) regels worden gesteld, en wel na overleg met de voor het kunstenbeleid eerstverantwoordelijke, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Artikel 32

Voor wat betreft de (wederzijdse) gegevensuitwisseling met andere instanties en personen, de geheimhoudingsbepalingen en het gebruik in de administratie van sociaal-fiscale nummers zijn de corresponderende artikelen 121 t/m 128 van de Algemene bijstandswet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 33

De toezichtstaak van de minister heeft inhoudelijk enerzijds betrekking op de vaststelling van de rechtmatigheid van de uitvoering van deze inkomensvoorziening en de daaruit voortvloeiende door de gemeenten en de adviserende instelling bij het Rijk gedeclareerde kosten. Anderzijds op de doelmatigheid van het functioneren van de uitvoering, waarbij de aandacht gericht is op de mate waarin de door de wetgever beoogde doelstellingen door en in de uitvoering zijn bereikt (effectiviteit of doeltreffendheid als onderdeel van de doelmatigheid). Het toezicht op de rechtmatigheid betreft de vraag of de betalingen overeenkomstig het bevoegd genomen besluit zijn verricht en of de betalingen tot de juiste hoogte plaatsvinden, of de administratie aan de in de wet gestelde eisen voldoet, maar óók de vraag of toekenningsbeslissingen in overeenstemming zijn met de geldende voorschriften, waaronder de wettelijke bepalingen (wetstechnisch juiste uitvoering). Waar het Rijk financiële verantwoordelijkheid draagt, geldt het rechtmatigheidsregime van de Comptabiliteitswet. In artikel 22, eerste lid, onderdeel a, en artikel 51, tweede en derde lid, van deze wet is bepaald dat de departementale uitgaven en ontvangsten dienen te voldoen aan de daaraan te stellen eisen van rechtmatigheid en in overeenstemming dienen te zijn met begrotingswetten en overige wettelijke regelingen.

Het primaat van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de daaraan verbonden complementaire toezichtsverantwoordelijkheid van de gemeente komt in de eerstelijnsuitvoeringscontrole tot uitdrukking. Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de aanwezigheid en werking van interne controlemechanismen binnen de gemeente, waaronder begrepen de processen gericht op een wetsconforme uitvoering en kwaliteitshandhaving daarvan.

Belangrijk doel van de eerstelijnsuitvoeringscontrole is een gefundeerd oordeel te vormen over de rechtmatigheid van de Wik-uitgaven. Met inachtneming van de op grond van artikel 213 van de Gemeentewet door de raad gesteld regels controleert de bij de gemeente fungerende accountant de administratie en het beheer op recht- en doelmatigheid. Dit betekent dat beoogd wordt in de controle van de bij de gemeente fungerende accountant op grond van de Gemeentewet tevens te incorporeren de controle op de wetstechnische juistheid van de Wik-beslissingen, die aan de bij het Rijk gedeclareerde en verantwoorde Wik-uitgaven ten grondslag liggen. De resultaten van het momenteel in gang zijnde experiment «single audit Abw» welke eind 1996 beschikbaar zijn, worden tevens betrokken bij de definitieve vormgeving van de accountantscontrole inclusief het aspect «wetstechnische juistheid van de Wik-beslissingen». Het rijkstoezicht zal zich waar mogelijk baseren op verantwoordingsinformatie en controle door de uitvoeringsinstantie en de betreffende accountantscontrole daarop. Als de informatie voor het rijkstoezicht ontoereikend is en na attendering hierop bij de gemeente ontoereikend blijft, zal in laatste instantie onderzoek vanwege het rijkstoezicht bij de desbetreffende gemeente mogelijk moeten zijn. Het tweede lid voorziet daarin. De minister hanteert de resultaten van de eerste- en tweedelijnsuitvoeringscontroles als basis voor de vaststelling

van de rijksvergoeding en, voor zover aan de orde zijnde, voor het eventueel treffen van een corrigerende maatregel jegens een gemeente.

In de wet is gekozen voor de totstandkoming van een erkende en onafhankelijke adviserende instelling, die de gemeente omtrent de beroepsmatigheid van de kunstenaar adviseert en waarbij een aantal feitelijke individuele omstandigheden in onderling verband moet worden beschouwd. De minister draagt geen inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de gemaakte afwegingen bij deze onafhankelijke beroepsmatigheids-toets en heeft derhalve geen toezichtstaak op de inhoudelijke aspecten van de advisering. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenten om een inhoudelijk oordeel over de adviezen te betrekken bij de beslissing tot toekenning of beëindiging van de uitkering.

De toezichtstaak van de minister op de adviserende instelling is derhalve gericht op zijn verantwoordelijkheid voor rechtmatigheid voor de ten laste van de SZW-begroting komende vergoeding van de uitvoeringskosten van de adviserende instelling. De minister beoordeelt daartoe de verklaring, opgesteld door de accountant, bij de kostenopgave van de adviserende instelling bedoeld in artikel 39, tweede lid. Naast de getrouwheid van de financiële verantwoording van de instelling zal de verklaring uitsluitend geven over de uitvoering van de in artikel 26, tweede lid, omschreven taken in de zin dat deze taakonderdelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Daarbij wordt tevens gecontroleerd of aan de voorwaarden voor erkenning als adviserende instelling is voldaan. Met betrekking tot de door de adviserende instelling te verstrekken verantwoordingsgegevens en de hier bedoelde verklaring worden nadere regels gesteld.

Artikel 34

Deze bepaling kent een pendant in de Algemene bijstandswet, nl. artikel 131. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister heeft betrekking op burgemeester en wethouders en is beperkt tot de situatie waarin een goede uitvoering van de wet in het gedrang zou komen. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid zal de minister evenmin in de besluitvorming in individuele gevallen mogen treden. Dit houdt in dat een aanwijzing niet de opdracht tot herziening van een beschikking van burgemeester en wethouders in individuele gevallen zal mogen behelzen. De bepaling laat de mogelijkheid open dat de aanwijzing betrekking heeft op een praktijk, die slechts uit één enkel besluit kan worden afgeleid. Tenslotte zij nog opgemerkt dat de minister bij een voornemen tot het geven van een aanwijzing burgemeester en wethouders gedurende acht weken in de gelegenheid zal moeten stellen hun zienswijze omtrent dat voornemen naar voren te brengen. Uiteraard is een gemeente gehouden om overeenkomstig een aanwijzing te handelen.

Artikel 35

De zorg voor de aanwezigheid van voldoende en adequate informatie op bovengemeentelijk niveau is een verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de invulling van deze taak kan hij gebruik maken van de gegevens die gemeenten in het kader van de financiële verantwoording aan het ministerie verstrekken. De minister heeft evenwel in aanvulling op deze gegevens ook behoefte aan andere informatie die van dienst kan zijn specifiek voor de ontwikkeling en evaluatie van beleid. Artikel 35, eerste lid, verschaft hem de bevoegdheid tot het opvragen van de hiertoe noodzakelijke inlichtingen bij de gemeenten en de adviserende instelling. De verzameling van gegevens voor toezicht en financiële verantwoording wordt geregeld in de artikelen 36 en 39, derde lid. De informatievoorziening die gestoeld is op gegevensverstrekking door de gemeenten zal voor een belangrijk deel gaan plaatsvinden in de vorm van een regelmatig, via een vaste structuur

verlopende gegevensverstrekking. Bij de bepaling van de door gemeenten te verstrekken gegevens wordt uitgegaan van de gegevens die de gemeenten in het kader van de uitvoering van de wet dienen vast te leggen. Ook andere gebruikers van de te verstrekken gegevens, bijv. wetenschappelijke instanties, kunnen van de aldus te vormen structuur gebruik maken. Tot de in het eerste lid bedoelde inlichtingen behoren zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens. Voorts betreft het zowel systematische, periodieke gegevensverstrekkingen als eenmalige ad hoc-verstrekkingen. Een en ander geldt mutatis mutandis ook voor de adviserende instelling.

Het tweede lid verschaft de minister de bevoegdheid om na overleg met zijn collega van OCW omtrent de gegevensverstrekking nadere regels te stellen. Hierin zal worden vastgelegd welke gegevens worden verstrekt en op welke wijze en onder welke condities dit gebeurt. Gezien de nauwe administratieve verwevenheid van de Wik met de Abw zal hierbij de regelgeving zoals deze bij de Abw-statistiek is ontwikkeld als uitgangspunt fungeren. Ook hier worden kwantitatieve en kwalitatieve gegevens, systematische, periodieke en eenmalige verstrekkingen tot die gegevens gerekend. De regels met betrekking tot de gegevensverstrekking ten behoeve van de statistiek vallen eveneens onder de werkingssfeer van het onderhavige artikel.

Artikelen 36 t/m 38

Voor wat betreft de financiering van de uitkeringskosten is zowel qua systeem als qua procedure aansluiting gezocht bij de corresponderende artikelen 134 t/m 136 van de Algemene bijstandswet, met dien verstande dat de kosten hier voor de volle 100% worden vergoed. Tevens is ten aanzien van de uitvoeringskosten een iets van de Algemene bijstandswet afwijkende regeling getroffen. In die wet worden de reguliere uitvoeringskosten niet vergoed, hier in beginsel wel. Voorts wordt in het derde lid van artikel 36 aan de Minister opdracht gegeven regels te stellen inzake de vergoeding van de gemaakte uitvoeringskosten, de wijze en het tijdstip van declareren en de accountantsverklaring. Die regels kunnen derhalve zowel betrekking hebben op de omvang van de financiering – wat wordt gefinancierd en in welke mate – als op de procedurele kant.

Artikelen 39 t/m 41

Het Rijk vergoedt ook de door de adviserende instelling gemaakte uitvoeringskosten. Ook hier is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de desbetreffende regelingen in de Algemene bijstandswet. Op één punt is zulks evenwel niet goed mogelijk, nl. bij de inschakeling van de gemeente-accountant bij de controle op de jaarlijkse kostenopgave op grond van artikel 134, vierde lid, van de Algemene bijstandswet juncto artikel 213 van de Gemeentewet. Inschakeling van een gemeente-accountant bij een privaatrechtelijke rechtspersoon als de adviserende instelling ligt niet voor de hand, reden waarom in deze is gekozen voor een onderzoek door een registeraccountant of een Accountant-Administratieconsulent in de zin van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten. Een en ander is overeenkomstig de regeling van artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de controle op de jaarrekening van rechtspersonen.

Artikelen 42 t/m 46

De rechtsbeschermingsbepalingen in de artikelen 42 en 46 vormen een kopie van de artikelen 140a en 142a van de Algemene bijstandswet na de inwerkingtreding van de meergenoemde wet adm. boeten etc. De

strafbepalingen vervat in 43 t/m 45 vinden hun voorbeeld in 141 t/m 143 van de Algemene bijstandswet. Na de aanvaarding door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel 23 993 (concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen) worden deze strafbepalingen overbodig en kunnen zij geschrapt worden.

Artikel 47

Zoals eerder uiteengezet in het algemene deel van deze toelichting bevat deze overgangsbepaling de toelating van kunstenaars die tot aan de realisering van de Wik een Abw-uitkering genoten.

Artikel 48

In dit artikel wordt aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgedragen om 3 jaar na de inwerkingtreding van de wet in overeenstemming met zijn ambtgenoot van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen – de eerstverantwoordelijke bewindspersoon voor het kunstenbeleid – een evaluatie tot stand te brengen. De aard van de hier getroffen voorziening, een inkomensvoorziening voor een relatief kleine beroepsgroep die voor wat betreft een essentieel te achten voorschrift als de verplichting om passende arbeid in loondienst te aanvaarden afwijkt van wat in deze zoal gebruikelijk is, rechtvaardigt naar het oordeel van het kabinet een evaluatie op de relatief korte termijn van 3 jaar.

Artikel 49

Zoals in punt 7 van het algemeen deel van deze toelichting reeds uiteengezet is, is de Stichting Voorzieningsfonds voor Kunstenaars te Den Haag bereid gevonden als de adviserende instelling te fungeren. De onderhavige bepaling strekt ertoe te bewerkstelligen dat de Stichting onmiddellijk bij de inwerkingtreding van de wet met haar werkzaamheden kan beginnen, zonder dat de (lange) erkenningsprocedure nog gevolgd behoeft te worden. Vanzelfsprekend voldoet de Stichting wel aan de erkenningseisen bedoeld in artikel 26, derde lid, van de wet en kunnen aan de erkenning voorschriften worden verbonden overeenkomstig het vierde lid van genoemd artikel.

Artikelen 50 en 51

De invoeging van de eerstbedoelde bepaling in de Algemene bijstandswet regelt dat er geen samenloop kan plaatsvinden van de twee hier in het geding zijnde «concurrerende» uitkeringen ter zake van de algemene noodzakelijke bestaanskosten, nl. algemene bijstand ingevolge de Algemene bijstandswet en uitkering krachtens de Wik. Samenloop van Wik-uitkering en bijzondere bijstand ingevolge de Algemene bijstandswet blijft derhalve wel tot de mogelijkheden behoren, zij het dat er geen bijzondere bijstand kan worden verleend voor beroepskosten in de zin van de Wik. De tweede invoeging dient het volgende doel. Het is uiteraard denkbaar dat een persoon zijn ambities om als kunstenaar zijn brood te verdienen opgeeft. In zo'n geval moet het mogelijk zijn dat die persoon bij gebreke van voldoende bestaansmiddelen een beroep doet op de Abw. Bij lezing van het huidige artikel 17 Abw zou evenwel de gedachte kunnen ontstaan dat een dergelijk persoon – die weliswaar stelt inmiddels geen kunstenaar meer te zijn, maar die dat wellicht niet één, twee, drie aannemelijk kan maken – geen aanspraak op Abw kan maken, omdat de Wik als een voorliggende voorziening wordt aangemerkt die, gezien haar aard en doel, voor de belanghebbende toereikend en passend is. Daarmee zou hem of haar ten onrechte de toegang tot de Abw versperd worden. Om dat risico weg te nemen wordt artikel 17 Abw aangevuld met een

bepaling dat de Wik niet geldt als een voorliggende voorziening. Uiteraard gelden voor een dergelijk persoon vanaf het moment van instroming in de Abw wel alle daaraan verbonden reguliere verplichtingen, zoals het zoeken en verwerven van passende arbeid, (om-)scholingsverplichtingen, e.d.

Artikel 52

In de Wik wordt veelvuldig gebruik gemaakt van regels en begrippen die ook in verwante wetten als de Algemene bijstandswet, de loaw of de loaz gebezigd worden. Omwille van de eenheid van het recht, alsook vanwege de eenduidige interpretatie van het begrippenkader die in deze wetten wordt nagestreefd, is gekozen voor een uniforme rechtsgang. De rechtspraak in eerste aanleg ligt op grond van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht in handen van de (administratieve kamers van de) rechtbanken.

De hier gepleegde toevoeging van de Wik aan de Bijlage bij de Beroepswet, onder C, brengt mee dat de behandeling van appelzaken is opgedragen aan de Centrale Raad van Beroep te Utrecht. De toevoeging als nummer 24a heeft tevens tot gevolg dat op grond van artikel 22, tweede lid, onderdeel a, van de Beroepswet belanghebbenden in het kader van de Wik voor de behandeling van hun appel bij de Centrale Raad van Beroep hetzelfde, gehalveerde griffierecht van f 150,- verschuldigd zijn als belanghebbenden in het kader van vele andere sociale zekerheidsregelingen, zoals bijvoorbeeld de Algemene bijstandswet, de loaw en de loaz.

Artikel 53

Het streven is er op gericht de wet met ingang van 1 juli 1997 in werking te laten treden.

Artikel 54

De citeertitel behoeft geen nadere toelichting.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
A. Nuis