

Vergaderjaar 2009–2010

**32 146**

## **Wijziging van de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met een tijdelijke verlenging van de oormerking educatie en de bestedingsverplichting bij roc's**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

In de Wet participatiebudget is vastgelegd dat de oormerking voor educatie per 1 januari 2010 en de bestedingsverplichting van gemeenten bij regionale opleidingscentra (roc's) per 1 januari 2011 komen te vervallen. De afgelopen periode heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die hebben geleid tot een heroverweging door het kabinet van de besluitvorming over de oormerking voor educatie en de bestedingsverplichting bij roc's. Bij deze heroverweging, opgenomen in de ontwerpbegroting 2010 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), is rekening gehouden met uitdagingen waarmee het stelsel van middelbaar beroepsonderwijs recent is geconfronteerd en die het stelsel zwaar onder druk zetten. Dit terwijl het publiek bekostigde beroepsonderwijs en educatie een belangrijke maatschappelijke functie vervult, doordat:

- het merendeel van de beroepsbevolking in dit onderwijs zijn beroeps-kwalificerende opleiding volgt (de rest volgt hbo of wo);
- het gaat om diplomagericht beroepsonderwijs dat voor iedereen toegankelijk is (jong, oud, gehandicapt, nieuwkomer, laatbloeiër, VSV-er, initieel en postinitieel onderwijs, tweedekans onderwijs);
- jongeren maar ook volwassenen die nog geen startkwalificatie hebben behaald een zwaar beroep doen op het mbo. Iedereen die ouder is dan 18 jaar en nog een startkwalificatie wil halen, is aangewezen op de bve-sector;
- werkgevers veel belang hebben bij goed beroepsonderwijs;
- vanuit het oogpunt van participatie van burgers in de samenleving en op de arbeidsmarkt het beroepsonderwijs een onmisbare rol vervult.

De druk op deze maatschappelijke functie en daarmee op de publiek bekostigde instellingen voor beroepsonderwijs en educatie is op dit moment zeer groot als gevolg van de crisis in combinatie met de invoering van een nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur. Deze invoering is een modernisering die van veel mbo-instellingen veel aandacht vraagt. Dit blijkt ook uit de uitkomsten van het onderzoek dat de

Tweede Kamer heeft laten uitvoeren (Kamerstukken II 2008/09, 31 524, nr. 2). Als gevolg van de crisis leveren de mbo-instellingen daarnaast een belangrijke bijdrage aan het streven van het kabinet voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid, om de jongeren langer op school te houden en hen te begeleiden bij het vinden van erkende beroepspraktijkvormingsplaatsen.

Ook het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten en het herplaatsen van uitvallers alsmede de Wet investeren in jongeren doet een groot beroep op het stelsel van beroepsonderwijs en educatie. Daarnaast heeft de nieuwe Wet inburgering repercussies gehad voor de roc's. Het kabinet heeft zich tevens genoodzaakt gezien om per 1 januari 2011 een bezuiniging op het educatieonderdeel van het participatiebudget door te voeren van structureel € 35 mln.

Al deze recente ontwikkelingen gekoppeld aan de introductie van marktwerking in de volwasseneducatie, die een grotere onzekerheid tot gevolg heeft over het binnenhalen van opdrachten voor het verzorgen van educatietrajecten en het daarvoor benodigde personeel, betekenen op dit moment een te groot risico voor het publieke bestel.

De marktwerking in de educatie (vervallen oormerking en beëindigen bestedingsverplichting) zal met 3 jaar (tevens maximum) worden uitgesteld tot en met 31 december 2012. De introductie van deze marktwerking geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. Alleen in geval van overmacht zal voornoemde termijn worden verlengd. De oormerking en bestedingsverplichting zullen gelijktijdig worden beëindigd. Deze periode zal worden benut om met belanghebbenden te werken aan een gedegen introductie van marktwerking in de educatie. Gedurende deze tijd worden schotten tussen het educatie- en inburgeringsbudget geplaatst. De toekomstige introductie van de marktwerking in de educatie zal bij algemene maatregel van bestuur geregeld worden.

Alvorens het kabinetsbesluit openbaar is gemaakt via de Miljoenennota 2010 zijn de VNG, een aantal wethouders van grote steden alsmede de MBO Raad geïnformeerd over het besluit. Als gevolg van deze contacten zijn de navolgende afspraken gemaakt:

- met de MBO Raad en VNG zal overleg worden gevoerd over het realiseren van de invoering van de marktwerking voor de educatie met ingang van 2013;
- met de MBO Raad en de VNG zal overleg worden gevoerd over de te leveren prestaties inzake het aanbod voor laaggeletterden, vavo en NT2;
- in de komende periode zal veel tijd en aandacht worden besteed aan de kwaliteit, bedrijfsvoering en prestaties van individuele mbo-instellingen.

Daarnaast hebben alle gemeenten op 15 september een aangetekende brief ontvangen om hen te informeren over het besluit tot uitstel van de marktwerking van het educatieonderdeel van het participatiebudget. Tevens zijn de gemeenten geïnformeerd over de uitzondering die wordt gemaakt voor juridische verplichtingen die gemeenten reeds vóór 15 september 2009 met het oog op de doelstellingen van de volwasseneducatie zijn aangegaan met (particuliere) aanbieders (niet zijnde roc's), die betaald worden uit het participatiebudget.

Paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschrijft hoe het bovenstaande is uitgewerkt en welke gevolgen dat voor gemeenten en educatieaanbieders heeft. Daarna wordt in paragraaf 3 stilgestaan bij de communicatie, handhaafbaarheid en administratieve

lasten voor burgers. Tot slot wordt in paragraaf 4 ingegaan op de financiële gevolgen voor de Rijksbegroting.

## **2. Uitwerking van de maatregelen**

Per 1 januari 2009 vormen de budgetten voor educatie, inburgering en re-integratie samen het participatiebudget. Het budget ingebracht door de minister van OCW dient in 2009 nog in het geheel aan educatie besteed te worden bij een roc. Aan deze situatie zou per 1 januari 2010 een einde komen door het verdwijnen van de oormerking voor educatie en per 1 januari 2011 door het verdwijnen van de bestedingsverplichting bij roc's. Gezien de in paragraaf 1 genoemde argumenten is besloten de marktwerking in de educatie (vervallen oormerking en beëindigen bestedingsverplichting) met 3 jaar (tevens maximum) uit te stellen tot en met 31 december 2012. De introductie van deze marktwerking geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. Alleen in geval van overmacht zal voornoemde termijn worden verlengd. De oormerking en bestedingsverplichting zullen gelijktijdig worden beëindigd.

Deze verlenging van de oormerking en de bestedingsverplichting heeft voor gemeenten het gevolg dat zij in deze periode educatie bij roc's moeten inkopen en het budget ingebracht door de minister van OCW niet kunnen gebruiken voor de inkoop van inburgerings- en re-integratietrajecten. Er blijft een schot bestaan tussen het budget ingebracht door de minister van OCW en de overige budgetten van het participatiebudget. Voor roc's heeft dit het gevolg dat zij de wettelijke taak om educatie aan te bieden, voorlopig blijven behouden. Educatietrajecten bij particuliere aanbieders zullen niet door gemeenten met middelen uit het budget ingebracht door de minister van OCW en de minister voor WWI gefinancierd kunnen worden, tenzij er vóór 15 september 2009 (Prinsjesdag), juridische verplichtingen hiervoor zijn aangegaan (zie toelichting bij artikel I, onderdeel C, onder 3).

Vastgesteld is dat er tot 15 september 2009 nog weinig gemeenten openbare (Europese) aanbestedingsprocedures hebben gepubliceerd, dan wel juridische verplichtingen zijn aangegaan op het terrein van educatie. Deze constatering is gebaseerd op het raadplegen van de nationale Aanbestedingskalender en het supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie, de Tenders Electronic Daily (hierna: TED-bank) en signalen die het ministerie van OCW zelf heeft ontvangen vanuit de bve-sector en gemeenten. Dit betekent dat de kans dat marktpartijen al voorbereidingsactiviteiten zijn gestart, beperkt is.

## **3. Communicatie, handhaafbaarheid en administratieve lasten voor burgers**

De maatregelen hebben geen gevolgen voor de handhaafbaarheid en administratieve lasten voor burgers, omdat ze geen veranderingen aanbrengen ten opzichte van de huidige situatie in de wijze waarop zij in aanmerking komen voor een educatieopleiding.

Aangezien er voor roc's en particuliere aanbieders geen wijzigingen plaatsvinden ten opzichte van 2009, heeft deze wijziging ook geen gevolgen voor de administratieve lasten van instellingen en bedrijven. Daarom behoefde het voorstel niet te worden voorgelegd aan Actal.

Bovendien zijn er nauwelijks gevolgen voor de interbestuurlijke lasten. Zoals gebruikelijk dienen zij bij de verantwoording aan te geven dat zij vóór 15 september 2009 al juridische verplichtingen waren aangegaan.

Op Prinsjesdag zijn de gemeenten per aangetekende brief geïnformeerd dat de marktwerking voor het educatieonderdeel van het participatiebudget is uitgesteld (door verlenging oormerking voor educatie én de bestedingsverplichting bij roc's).

Een kopie van deze brief is verstuurd naar de VNG, Divosa, MBO Raad, Paepon en Boaborea en hen is gevraagd of zij hun leden op de hoogte willen brengen van de nieuwe ontwikkelingen.

De communicatie over het uitstellen van de ontschotting zal tevens meelopen met de reguliere communicatie over het participatiebudget zoals nu door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) samen met het ministerie van VROM/WWI en het ministerie van OCW wordt gevoerd.

#### **4. Financiële gevolgen**

De maatregelen worden budgettair neutraal doorgevoerd. Wel kan de invoering op korte termijn beperkte financiële gevolgen hebben. Deze worden op dit moment nagenoeg nihil geschat.

Er is een uitzondering in de wetwijziging opgenomen voor gemeenten die reeds juridische verplichtingen zijn aangegaan met (particuliere) aanbieders ten laste van het participatiebudget met het oog op de doelstellingen van de volwasseneneducatie, voor zover deze zijn afgesloten vóór 15 september 2009 (Prinsjesdag). Voor deze gemeenten blijft de bestedingsverplichting bij roc's voor de middelen ingebracht door de minister van OCW van toepassing. In verband hiermee wordt voor deze uitzondering in het wetsvoorstel terugwerkende kracht tot en met voormelde datum opgenomen. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel C, wordt een nadere uitleg gegeven hoe hier in de praktijk mee omgegaan dient te worden.

Deze memorie van toelichting wordt wat betreft de wijzigingen van de Wet participatiebudget mede ondertekend namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **ARTIKEL I. WET PARTICIPATIEBUDGET**

#### *Onderdeel A*

Dit is een technische verbetering waarbij een foutieve verwijzing wordt gecorrigeerd.

#### *Onderdeel B*

Het huidige artikel 9, onderdelen C, D, I, J, K, O en P, van de Wet participatiebudget bevat wijzigingen van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) die samenhangen met het vervallen per 1 januari 2011 van de bestedingsverplichting van gemeenten bij roc's. De desbetreffende onderdelen die het vervallen van de bestedingsverplichting per 1 januari 2011 regelen, zijn nog niet in werking getreden. Omdat de bestedingsverplichting tijdelijk wordt verlengd, behoeven genoemde onderdelen van artikel 9 aanpassing. Dit onderdeel strekt daartoe.

#### *Onderdeel C*

Met de wijziging van artikel 14, eerste en tweede lid, worden de op grond

van dat artikel bestaande oormerking educatie en de bestedingsverplichting van gemeenten bij roc's tijdelijk verlengd tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip.

In verband met het tijdelijk verlengen van de oormerking voor educatie komt het derde lid te vervallen. Er wordt in artikel 14 een nieuw derde lid toegevoegd. Dit ziet op de situatie waarin gemeenten reeds vóór 15 september 2009 – Prinsjesdag – juridische verplichtingen zijn aangegaan in verband met de inkoop van opleidingen educatie met het oog op de doelstellingen van de volwasseneneducatie. Onder juridische verplichtingen wordt in dit wetsvoorstel verstaan de situatie dat:

- a. de gemeente voor educatie een overheidsopdracht voor diensten als bedoeld in artikel 1, onder j, van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten is aangegaan met (particuliere) aanbieders (niet zijnde roc's), die betaald worden uit het participatiebudget.
  - b. een gemeente die voorafgaand aan de situatie bedoeld onder a een mededeling van een gunningsbeslissing heeft verzonden aan de inschrijvers bij de desbetreffende Europese aanbestedingsprocedure.
  - c. een gemeente die kleinere opdrachten voor educatie waarop de Europese aanbestedingsregelgeving niet van toepassing is, heeft gegund.
- Dit laat onverlet dat voor de betreffende gemeenten de bestedingsverplichting bij roc's voor de middelen ingebracht door de minister van OCW onverkort van toepassing blijft.

#### *Onderdeel D*

Het financiële schot in verband met het door de minister van OCW ingebrachte deel van het participatiebudget geeft de zekerheid dat dat deel van het participatiebudget wordt besteed aan educatie bij roc's. Gelet op het feit dat educatiegelden niet besteed mogen worden aan inburgeraars die ingeschreven worden voor een opleiding Nederlands als tweede taal I en II, niveaus B1 en B2 van het Raamwerk NT2, die opleiden voor het niveau van het diploma Nederlands als tweede taal, bedoeld in het Staatsexamenbesluit Nederlands als tweede taal of een opleiding Nederlands als tweede taal, niveaus A1 en A2 van het Raamwerk NT2, ligt het tevens in de rede om inburgeringsmiddelen niet in te zetten voor educatiedoeleinden. In artikel 14a, eerste lid, wordt dit geregeld. In het tweede lid is vastgelegd dat dit artikel kan komen te vervallen bij algemene maatregel van bestuur.

## **ARTIKEL II. WET EDUCATIE EN BEROEPSONDERWIJS**

### *Inleiding*

De oormerking voor educatie zal, in plaats van op 1 januari 2010, op een later tijdstip vervallen. Artikel 9 van de Wet participatiebudget regelt via wijziging van de relevante artikelen uit de WEB het vervallen van de oormerking per 1 januari 2010. Om dit te voorkomen vervangen de wijzigingen van de WEB uit dit wetsvoorstel de desbetreffende WEB-artikelen uit artikel 9 van de Wet participatiebudget.

### *Onderdeel A*

De roc's blijven tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip verplicht om opleidingen educatie te verzorgen. Vanaf het tijdstip dat in bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd, bestaat voor roc's niet langer meer de verplichting, maar wel de mogelijkheid, opleidingen educatie aan te bieden.

### *Onderdeel B*

Artikel 2.3.3 wordt aangepast om te realiseren dat gemeenten hun bestedingsverplichting voor opleidingen educatie bij roc's voorlopig behouden. Bij algemene maatregel van bestuur wordt het tijdstip vastgelegd per wanneer deze bestedingsverplichting komt te vervallen.

### *Onderdeel C*

Deze wijziging van artikel 8.1.1, zesde lid, regelt dat de toelating tot de opleidingen educatie tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip niet open staat voor volwassenen die inburgeringsplichtig of vrijwillige inburgeraars zijn, omdat deze groepen gebruik dienen te maken van de inburgeringsvoorzieningen, bedoeld in de Wet inburgering.

## **ARTIKEL III. SAMENLOOP**

Op 1 januari 2010 zal naar verwachting een deel van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering (vrijwillige inburgering, persoonlijk inburgeringsbudget en harmoniseren handhavingstermijnen) (Kamerstukken I 2008/09, 31 791, nr. A) in werking treden. Dat wetsvoorstel wijzigt eveneens artikel 8.1.1 van de WEB. Voor het geval voormeld wetsvoorstel later in werking treedt, is in dit wetsvoorstel deze samenloopbepaling opgenomen.

## **ARTIKEL IV. INWERKINGTREDING**

Het streven is erop gericht dit wetsvoorstel op 1 januari 2010 in werking te laten treden ter voorkoming dat de oormerking voor educatie per die datum vervalst. Artikel I, onderdeel C, onder 3, werkt terug tot en met 15 september 2009. Op die datum (Prinsjesdag) is de maatregel van de voorlopige verlenging van de oormerking voor educatie en de bestedingsverplichting van de gemeenten bij roc's bekend gemaakt. Om ervoor te zorgen dat deze maatregel optimale werking heeft, moet voorkomen worden dat gemeenten na 15 september 2009 nog nieuwe juridische verplichtingen aangaan die daarna niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt waardoor het netto rendement van deze maatregel zou vermindern.

De staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart