

Vergaderjaar 2007–2008

31 567

Bundeling van het WWB-werkdeel, budgetten voor inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneneducatie (Wet participatiebudget)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 augustus 2008 en het nader rapport d.d. 27 augustus 2008, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Hieronder de tekst van het advies van de Raad van State (cursief) en van het nader rapport (romein) om en om opnemen.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2008, no. 08.002162, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegthart, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot bundeling van het WWB-werkdeel, budgetten voor inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneneducatie (Wet participatiebudget), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de ontschotting van verschillende budgetten waardoor de middelen voor volwasseneneducatie, inburgeringsvoorzieningen en re-integratie samenstromen in één specifieke uitkering voor gemeenten. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen in het kader van de voorgestelde overgangsbepaling inzake de middelen voor volwasseneneducatie, die door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de minister) beschikbaar worden gesteld. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Artikel 12 bevat voorschriften betreffende de overgang van de huidige bestedingsregels inzake educatiegelden naar een toekomstige situatie waarin sprake zal zijn van één ontschot participatiebudget, waarvan de gelden die door de minister beschikbaar worden gesteld, deel uitmaken. Artikel 12, eerste lid, bepaalt dat het college het deel van de uitkering voor participatievoorzieningen dat voor het kalenderjaar 2009 door de minister beschikbaar wordt gesteld, besteedt bij regionale opleidingscentra voor opleidingen educatie. Artikel 12, tweede lid, bepaalt dat vanaf 2010 jaarlijks een bedrag dat verhoudingsgewijs overeenstemt met het in 2009 door de minister beschikbaar gestelde deel van de uitkering, wordt besteed bij regionale opleidingscentra voor opleidingen educatie. Krachtens artikel 12, derde lid, kan bij algemene maatregel van bestuur worden toegestaan dat de genoemde bedragen bij die

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

regionale opleidingscentra ook geheel of gedeeltelijk mogen worden besteed aan inburgerings- of re-integratievoorzieningen. Overeenkomstig artikel 12, vierde lid, kan bij algemene maatregel van bestuur met ingang van 1 januari 2011 het bedrag dat bij regionale opleidingscentra moet worden besteed, lager worden vastgesteld dan het bedrag bedoeld in het tweede lid. Op basis van artikel 12, vijfde lid, wordt geregeld dat, wanneer het bedrag dat verplicht moet worden besteed bij regionale opleidingscentra, bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 12, vierde lid, wordt verlaagd, het bedrag dat aan opleidingen educatie moet worden besteed, op evenredige wijze wordt verlaagd.

Toegespitst op deze overgangsbepalingen maakt de Raad opmerkingen over het vooralsnog oormerken van de door de minister beschikbaar gestelde gelden voor opleidingen educatie, en de afbouw van de verplichting voor gemeenten om de door de minister beschikbaar gestelde gelden bij regionale opleidingscentra te besteden.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 juli 2008, nr. 08.002162, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 augustus 2008, nr. W12.08.0287/III, bied ik U hierbij aan.

*1. Het vooralsnog oormerken van gelden voor opleidingen educatie
Het voorstel is gericht op ontschotting tussen de verschillende geldstromen, waardoor één participatiebudget ontstaat. Om ook na deze ontschotting echter voldoende te kunnen blijven sturen op realisering van de doelen zoals deze verbonden zijn aan deze geldstromen, vindt verdeling van gelden plaats op basis van output en worden eventueel bestuurlijke afspraken over prestaties gemaakt tussen het Rijk en gemeenten. Daarbij wordt in de toelichting aangegeven dat hoewel de output-verdeelmaatstaven pas met ingang van 2011 kunnen worden toegepast, daar reeds in 2009 een prikkelwerking van zal uitgaan. Met name gelet op deze sturingsmethoden, die er op zich reeds in voorzien dat ook het doel van bevordering van educatie kan worden gewaarborgd, is niet duidelijk waarom het daarnaast vooralsnog noodzakelijk wordt geacht dat gelden die door de minister beschikbaar worden gesteld, door oormerking worden gereserveerd voor besteding aan opleidingen educatie. Zolang het oormerken van gelden blijft bestaan, is immers van volledige ontschotting geen sprake.*

De Raad adviseert de keuze voor het vooralsnog oormerken van de onderwijs-gelden, gelet op de beoogde financiering op output, alsnog dragend te motiveren.

1. Het vooralsnog oormerken van gelden voor opleidingen educatie
Ik ben het eens met de Raad dat zolang oormerking van gelden voor een specifiek doel blijft bestaan, er geen sprake is van volledige ontschotting. De Raad vraagt waarom de oormerking van middelen voor educatie vooralsnog noodzakelijk wordt geacht, gezien de sturingsmethoden van bestuurlijke afspraken over prestaties en verdeling met output-verdeelmaatstaven. De Raad adviseert de keuze voor het alsnog oormerken van onderwijs-gelden, gelet op de beoogde financiering op output, alsnog dragend te motiveren.
De reden om in eerste instantie te starten met oormerking van een deel van het participatiebudget voor educatie is erin gelegen dat op dit moment nog niet zeker is dat de bestuurlijke afspraken over prestaties tijdig gerealiseerd zijn. De verdeling op output prikkelt wel, maar slechts relatief en biedt zo geen garantie voor de landelijke prestaties. De bestuurlijke afspraken betreffen landelijke prestaties. Aan de hand hiervan kan een gemeente inschatten welke afspraken op lokaal niveau nodig zijn om haar bijdrage te leveren aan de realisatie daarvan. Het is naar het oordeel van het kabinet van groot belang om sturing te hebben op de absolute landelijk prestaties voordat de oormerking vervalt. De memorie van toelichting is hierop aangepast.
Overigens is medio juli 2008 een onderhandelaarsakkoord bereikt met de VNG over bestuurlijke afspraken over educatieprestaties. Indien een leden-raadpleging van de VNG hier eind augustus mee instemt, komt de oormerking te vervallen met ingang van 1 januari 2009.

2. De afbouw van de bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentra

Door artikel 12, eerste en tweede lid, zal de thans op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs geldende bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentra als overgangsvoorziening worden voortgezet. Op basis van artikel 12, vierde lid, kan het bedrag dat bij regionale opleidingscentra moet worden besteed met ingang van 1 januari 2011 lager worden vastgesteld dan de minister voor educatie beschikbaar heeft gesteld. De Raad vraagt in dit kader aandacht voor het volgende.

a. De voorgenomen beëindiging van de bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentra

Het voorstel voorziet uiteindelijk in afschaffing van de bestedingsverplichting van middelen voor opleidingen educatie bij regionale opleidingscentra. Dit heeft gevolgen voor deze centra. Wat betreft de opleidingen educatie zullen de regionale opleidingscentra immers niet meer verzekerd zijn van bekostiging en zullen zij met andere aanbieders moeten concurreren om opdrachten van gemeenten te verkrijgen. Het is de Raad opgevallen dat in de toelichting bij het voorstel deze keuze voor afschaffing van de verplichte besteding van middelen voor opleidingen educatie bij regionale opleidingscentra niet zelfstandig wordt gemotiveerd. Evenmin wordt ingegaan op de gevolgen die een situatie van vrije mededinging zal hebben voor de positie en het functioneren van de regionale opleidingscentra, die de afgelopen jaren niet zonder problemen zijn geweest.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

b. Het tijdspad van afbouw van de bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentra

De toelichting geeft aan dat op basis van onderzoek in 2008 en 2009 naar de effecten van introductie van marktwerking bij de inburgering, besluitvorming plaatsvindt over de afbouw van de bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentra. Tenzij de resultaten van deze onderzoeken hieraan in de weg staan, zal de bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentra met ingang van 2011 worden afgebouwd.

Het valt de Raad op dat de toelichting in het geheel niet ingaat op de vraag welke criteria zullen worden gehanteerd bij de beslissing om tot afbouw van de bestedingsverplichting over te gaan. Zo ook wordt niet aangegeven waarom ervoor is gekozen deze afbouw geleidelijk te doen plaatshebben en wat het beoogde tijdspad zal zijn voor afbouw van de bestedingsverplichting. Er wordt ook geen einddatum genoemd. De Raad wijst er hierbij op dat, hoewel een overgangsvoorziening ten behoeve van de regionale opleidingscentra uit Europeesrechtelijk oogpunt mogelijk gerechtvaardigd is, een langdurige overgangsvoorziening een disproportionele belemmering van het vrije verkeer van diensten kan vormen.

De Raad adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en in ieder geval helderheid te scheppen over het tijdspad waarbinnen afbouw zal plaatshebben.

c. De omvang van de bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentra

Indien van de bevoegdheid van het voorgestelde artikel 12, derde lid, gebruik wordt gemaakt, vervalt, geheel of gedeeltelijk, het oormerken van de gelden afkomstig van de OCW-begroting voor besteding aan opleidingen educatie. Zolang echter niet van de bevoegdheid van het voorgestelde artikel 12, vierde lid, gebruik is gemaakt, blijven de gemeenten, overeenkomstig artikel 12, eerste en tweede lid, verplicht die gelden bij de regionale opleidingscentra te besteden. Dit impliceert dat ook gelden afkomstig van de OCW-begroting die door gemeenten niet voor opleidingen educatie, maar voor inburgeringsvoorzieningen of re-integratieactiviteiten kunnen worden bestemd, bij de regionale opleidingscentra moeten worden besteed. Onduidelijk is waarom de verplichting tot besteding bij regionale opleidingscentra niet uitsluitend wordt gereserveerd voor die gelden die door de gemeenten voor educatie worden bestemd.¹ Wat betreft de inburgeringsvoorzieningen en re-integratieactiviteiten geldt immers nu reeds dat deze door gemeenten worden aanbesteed. Wanneer als gevolg van dit voorstel deze diensten vanwege de herkomst van de gelden alsnog niet kunnen worden afgenomen

¹ Vergelijk artikel 2.3.1, tweede lid, WEB.

*bij andere aanbieders dan regionale opleidingscentra, worden toetredingsbelemmeringen tot de markt gecreëerd.
De Raad adviseert het voorstel aan te passen.*

2. De afbouw van de bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentra

a. De voorgenomen beëindiging van de bestedingsverplichting bij roc's

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen met een motivering voor het afschaffen van de verplichte bestedingen van middelen voor opleidingen educatie bij roc's. De reden om hiertoe over te gaan is gelegen in de wens gemeenten meer ruimte te geven bij de uitvoering van hun participatiebeleid. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

b. Het tijdsplan van afbouw van de bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentra

Het valt de Raad op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de criteria die zullen worden gehanteerd bij de beslissing om tot afbouw van de bestedingsverplichting over te gaan, de reden waarom gekozen wordt voor een geleidelijke afbouw, het beoogde tijdsplan en de einddatum. Tevens wijst de Raad erop dat in haar visie een langdurige overgangsvoorziening uit Europeesrechtelijk oogpunt mogelijk een disproportionele belemmering van het vrije verkeer van diensten kan vormen.

De Raad adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en in ieder geval helderheid te scheppen over het tijdsplan waarbinnen de afbouw zal plaatsvinden.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om bij de definitieve besluitvorming over de afbouw de resultaten van de evaluatie van invoering van marktwerking bij de inburgering te betrekken. De beoogde einddatum van de afbouw van de bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentrum is vooraf niet te bepalen. Het tijdsplan wordt op basis van de resultaten van de evaluatie bepaald. Het criterium dat daarbij geldt, is het verwachte effect voor de roc-infrastructuur. De keuze voor een geleidelijke afbouw is gelegen in het feit dat de roc's geconfronteerd worden met een transitie naar een situatie waar zij zullen moeten concurreren met andere aanbieders. Het kabinet hecht daarbij waarde aan het voortbestaan van de roc-infrastructuur. Het kabinet is van oordeel dat een niet al te schoksgewijze overgang daarbij wenselijk is en kiest daarom voor een geleidelijke afbouw. Aangaande de visie van de Raad dat een langdurige overgangsvoorziening uit Europeesrechtelijk oogpunt mogelijk een disproportionele belemmering voor het vrij verkeer van diensten kan vormen, kan het volgende worden opgemerkt. De door de roc's aangeboden opleidingen educatie zijn een wettelijke taak, behorend tot het bekostigd onderwijs. Op grond van jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (o.m. de zaken 263/86, Humbel en C-109/92, Wirth) vallen de door roc's aangeboden opleidingen educatie dan ook niet onder het vrij verrichten van diensten. Dit heeft tot gevolg dat ook de Europese aanbestedingsregels – als concretisering van het vrij verrichten van diensten – niet van toepassing zijn op opdrachten die betrekking hebben op opleidingen educatie van gemeenten aan roc's; de bestedingsverplichting in de overgangssituatie is derhalve toegestaan. Onder c zal nader worden ingegaan op de bestedingsverplichting ten aanzien van inburgering en re-integratie. De toelichting is conform bovenstaande aangepast.

c. De omvang van de bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentra

De Raad geeft aan dat het onduidelijk is waarom de verplichting tot besteding bij roc's niet uitsluitend wordt gereserveerd voor die gelden die door de gemeenten voor educatie worden bestemd en trekt de vergelijking met artikel 2.3.1 van de WEB. Wanneer als gevolg van dit voorstel inburgeringsvoorzieningen en re-integratieactiviteiten vanwege de herkomst van de gelden alsnog niet kunnen worden afgenomen bij andere aanbieders dan roc's, worden volgens de Raad toetredingsbelemmeringen tot de markt gecreëerd. De reden waarom de mogelijkheid is gecreëerd om de verplichting tot besteding bij roc's niet uitsluitend te beperken tot de educatiebestemming is gelegen in de wens om zo snel mogelijk tot een volledig ontschot participatie-

budget te komen. Zoals onder het eerste onderdeel van dit nader rapport is aangegeven, is er geen sprake van volledige ontschotting zolang oormerking van gelden voor een specifiek doel blijft bestaan. De toelichting is hierop aangepast.

De conclusie dat met deze tijdelijke situatie toetredingsbelemmeringen worden gecreëerd, deel ik niet. De hoogte van het verplicht te besteden bedrag gaat niet omhoog. Omgekeerd geldt ook dat de hoogte van de «vrij» te besteden bedragen niet omlaag gaat. Gemeenten worden niet verplicht inburgering of re-integratie bij een regionaal opleidingscentrum in te kopen. Zij krijgen slechts de mogelijkheid om niet alleen door inkoop van educatie, maar ook door inkoop van inburgering of re-integratie aan hun bestedingsverplichting bij roc's te voldoen. Geldend Europees recht over aanbestedingen dat van toepassing is op re-integratie en inburgering blijft daarbij uiteraard van toepassing.

3. Overige wijzigingen in de memorie van toelichting

In het aan de Raad van State verzonden wetsvoorstel werd in de memorie van toelichting aangegeven aan welke output-verdeelmaatstaven werd gedacht. Inmiddels heeft de gedachtevorming en overleg met de VNG geleid tot een definitieve set van output-verdeelmaatstaven. Bij de output-verdeelmaatstaven voor inburgering is aan het aantal personen ten behoeve van wie een duale inburgeringsvoorziening is vastgesteld, toegevoegd het aantal personen ten behoeve van wie een taalkennisvoorziening is vastgesteld. De memorie van toelichting is hierop aangepast, ook vanwege het belang dat gemeenten hebben bij een tijdig en juist inzicht in de verdeelmaatstaven. In het verlengde hiervan zijn enkele tekstuele wijzigingen in de toelichting doorgevoerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en mijn ambtsgenoot van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegthart, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb