

Vergaderjaar 2007–2008

31567

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel heeft als onderwerp de financiering van onderdelen van de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet inburgering (WI) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de afspraak uit het Coalitieakkoord (Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4) om – teneinde voor gemeenten een samenhangende aanpak mogelijk te maken – zoveel mogelijk de bestaande schotten tussen de diverse op re-integratie en participatie gerichte budgetten weg te nemen. Deze afspraak uit het Coalitieakkoord om te komen tot een ontschotting van geldstromen heeft geleid – zoals opgenomen in «Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten» van 4 juni 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 B, nr. 17) – tot het voornemen van bundeling van het WWB-werkdeel, de inburgeringsbudgetten voor zover deze betrekking hebben op de door gemeenten aan te bieden inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneneducatie. De Tweede Kamer heeft bij brief van 8 februari jl. (Kamerstukken II 2007/08, 29 461, nr. 43 en 30 545, nr. 43) een hoofdlijnennotitie van het kabinet ontvangen. Hierover is met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), MBO raad en diverse gemeenten en regionale opleidingscentra (roc's) van gedachten gewisseld. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft een advies geschreven naar aanleiding van de hoofdlijnennotitie. Op 17 april jl. heeft een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer plaatsgevonden over de hoofdlijnennotitie. De uitkomsten van het Algemeen Overleg en de inbreng van de kant van gemeenten, roc's en de Rfv zijn bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel betrokken.

Dit wetsvoorstel regelt de ontschotting van participatiebudgetten waarmee de gemeentelijke middelen voor volwasseneneducatie, inburgeringsvoorzieningen en re-integratie samenstromen in één specifieke uitkering voor gemeenten, het participatiebudget. Gemeenten kunnen hieruit participatievoorzieningen financieren. Onder participatievoorzieningen worden educatieopleidingen, inburgeringsvoorzieningen en re-integratievoorzieningen verstaan, en combinaties ervan. De

participatievoorzieningen kunnen worden aangeboden aan één breed geformuleerde doelgroep, namelijk aan iedere Nederlander¹ van achttien jaar en ouder en Nederlanders onder de 18 jaar indien er geen sprake is van leerplicht en geen sprake van kwalificatieplicht.

Met het ontschotten van participatiebudgetten wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het vergroten van de arbeidsparticipatie, inburgering en maatschappelijke participatie door deelname aan volwasseneneducatie. Met deze ontschotting worden bestaande op participatiebevordering gerichte geldstromen gebundeld en gestroomlijnd. Doel hiervan is een grotere beleidsvrijheid en minder administratieve lasten voor gemeenten. Hiermee krijgen gemeenten meer beleidsruimte om de re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie voortvarend ter hand te nemen en de gewenste prestaties te behalen. Gemeenten krijgen meer ruimte om eigen beleidsafwegingen te maken in de nadruk die ze op de verschillende doelen willen leggen, om te bepalen wie in aanmerking komt voor een voorziening of opleiding, en om combinatietrajecten in te zetten. Gemeenten kunnen – afgestemd op de lokale situatie – variëren in de mate waarin zij in hun beleid de nadruk willen leggen op re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie.

- Vergeleken met de huidige situatie van drie afzonderlijke budgetten, kan het niet voorkomen dat het budget voor het ene doel is uitgeput, terwijl er voor het andere doel een budgetoverschot bestaat.
- Met het participatiebudget zullen gemeenten een breed scala aan voorzieningen kunnen aanbieden aan één breed geformuleerde doelgroep, namelijk aan iedereen van 18 jaar en ouder.
- Gemeenten krijgen daardoor meer ruimte om te bepalen wie zij in aanmerking laten komen voor een voorziening of opleiding. Naast de doelgroepen waarvoor gemeenten vanuit de drie materiewetten een verantwoordelijkheid hebben opgedragen gekregen, kunnen gemeenten indien nodig ook andere personen bedienen met een aanbod. Het gaat daarbij onder meer om de volgende extra mogelijkheden:
 - Omdat er niet langer sprake zal zijn van verschillende bekostigings- en verantwoordingsregimes zal het voor gemeenten eenvoudiger worden om combinaties van voorzieningen aan te bieden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om trajecten waarin inburgering en re-integratie in combinatie worden ingezet, waarbij beide doelen elkaar kunnen versterken. Het wordt daardoor voor gemeenten mogelijk om meer maatwerk aan hun inwoners te leveren, en daarmee de effectiviteit van de bestedingen te verhogen.
 - Aan alle inburgeraars kan een inburgeringsvoorziening worden aangeboden.
 - Voor de inzet van een re-integratievoorziening ten behoeve van een niet-uitkeringsgerechtigde is het niet langer noodzakelijk dat de betrokkene staat ingeschreven bij het CWI als werkloos werkzoekende. Hiermee wordt inzet mogelijk om jongeren vanaf 18 jaar terug te leiden naar school.
 - Het wordt mogelijk re-integratievoorzieningen preventief in te zetten voor bijvoorbeeld werkenden die met ontslag worden bedreigd, waardoor instroom in de bijstand wordt voorkomen.
 - Gemeenten kunnen aan de slag met jongeren vanaf 18 jaar, die voortijdig van school dreigen uit te vallen, niet alleen door inzet van educatie maar ook door inzet van re-integratievoorzieningen.
 - De inzet van re-integratievoorzieningen is niet langer beperkt tot de eigen inwoners van een gemeente.

De sturing vanuit het Rijk op de te realiseren beleidsdoelen vindt plaats via verdeling op output en waar nodig bestuurlijke afspraken tussen Rijk en gemeenten. Op deze wijze worden gemeenten bij hun bestedingen niet onnodig door wettelijke regels gehinderd, maar worden zij tegelijkertijd

¹ In de artikelen 1 en 3 van deze wet is geregeld welke vreemdelingen worden gelijkgesteld aan Nederlanders.

wel gestimuleerd om in te zetten op de gewenste prestaties. Gemeenten ontvangen van het Rijk één participatiebudget, met hieraan gekoppeld één verantwoording aan het Rijk.

Het eindperspectief van het participatiebudget is één volledig ontschot budget. Het ontschotten zal voor zover het de middelen voor volwasseneneducatie betreft (circa 10 procent van het participatiebudget) geleidelijk worden ingevoerd. Bij wijze van overgang worden waarborgen ingebouwd met betrekking tot de omvang van de bestedingen bij de roc's en de bestemming van de middelen (zie verder paragraaf 5.3).

2. Achtergrond

Alvorens te komen tot dit voorstel zijn diverse alternatieve mogelijkheden overwogen om vorm te geven aan de afgesproken ontschotting. Zo heeft het kabinet gezien of een financiering van de participatie via het gemeentefonds een gewenste optie is. Het kabinet heeft geoordeeld dat in het licht van de te bereiken doelstellingen financiering via het gemeentefonds onvoldoende mogelijkheden biedt. De vrije besteding van middelen, die eigen is aan het gemeentefonds, biedt voor het kabinet onvoldoende waarborg dat de middelen ook daadwerkelijk worden uitgegeven waarvoor ze zijn bedoeld. Daarnaast wijzen de gewenste sturing vanuit het Rijk, met name waar het gaat om het vaststellen van de omvang van de beschikbare middelen, en de gekozen verdeelmethodiek (ook in relatie tot de in het verdeelmodel op te nemen output-verdeelmaatstaven) niet op overheveling naar het gemeentefonds. De vorm van specifieke uitkering heeft die mogelijkheden wel. Bovendien zou bij financiering via het gemeentefonds de gewenste prikkelwerking op het WWB-inkomensdeel voor een belangrijk deel verloren gaan, omdat de ontschotte op re-integratie en participatie gerichte budgetten dan ook aan WWB-uitkeringen zouden kunnen worden besteed. Daarom is ervoor gekozen om de ontschotting vorm te geven via bundeling van drie specifieke uitkeringen in één specifieke uitkering voor gemeenten, het participatiebudget. Hiermee wordt tevens bijgedragen aan realisatie van de doelstelling van het kabinet om het aantal doeluiteringen te halveren.

Al langere tijd bestaat er de wens bij gemeenten tot het ontschotten van participatiebudgetten. In «Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten» van 4 juni 2007 is al een aantal afspraken gemaakt over de ontschotting van middelen. Afgesproken is dat het kabinet de participatiebevorderende budgetten zodanig bundelt dat gemeenten de budgetten optimaal kunnen inzetten voor het bevorderen van duurzame participatie. Uitgangspunten daarbij zijn dat:

- bundeling leidt tot een bijdrage aan het realiseren van de doelen uit de pijler sociale samenhang van het beleidsprogramma van dit kabinet;
- de gemeentelijke budgetten voor volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie in eerste aanleg worden betrokken;
- in ieder geval het behoud van de infrastructuur van de regionale opleidingscentra (roc's) een aandachtspunt is bij de nadere uitwerking;
- het schot tussen het WWB-inkomensdeel en het WWB-werkdeel overeind blijft.

3. Ambities

Het kabinet heeft forse ambities op de terreinen van arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie, inburgering en volwasseneneducatie. De vorming van een participatiebudget is een van de maatregelen van het kabinet die een bijdrage leveren aan het realiseren van deze ambities.

3.1 Bevorderen van arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie

De VNG en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben de gezamenlijke doelstelling om zo veel mogelijk mensen weer voluit mee te kunnen laten doen in de samenleving. Met het oog op deze gezamenlijke doelstelling hebben VNG en SZW in «Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten» van 4 juni 2007 hun ambities neergelegd met betrekking tot arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie:

- VNG en SZW maken zich de komende jaren sterk voor het realiseren van een vermindering van het aantal mensen dat een beroep doet op een bijstandsuitkering, namelijk een daling van het aantal huishoudens in de bijstand met 75 000 eind 2011 ten opzichte van de stand ultimo 2006.
- VNG en SZW streven ernaar 25 000 niet-uitkeringsgerechtigden in de periode 2007 – 2011 aan werk te helpen of maatschappelijk te laten participeren als de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is.

3.2 Bevorderen van integratie en effectieve inburgering

Het beheersen van de Nederlandse taal en het kennis dragen van de Nederlandse samenleving zijn voorwaarden om mee te kunnen doen in de maatschappij. Verbetering van de inburgering is daarom eerste prioriteit van het integratieprogramma van het kabinet. In het Coalitieakkoord heeft het kabinet voor de inburgering een inhaalslag in deze kabinetsperiode aangekondigd. Daartoe is het Deltaplan Inburgering opgesteld, dat zich primair richt op het verbeteren van de kwaliteit van de inburgering en op vereenvoudiging van de regelgeving. Uitgangspunten van het Deltaplan zijn: de resultaten van inburgering moeten beter, iedereen is nodig, en inburgeren doen we samen. Jaarlijks kunnen in deze kabinetsperiode gemiddeld 60 000 inburgeringsprogramma's worden aangeboden. Onder nieuwkomers en oudkomers zijn er grote verschillen in opleidingsniveau en leervermogen. Het inburgeringsaanbod moet hier beter op gaan aansluiten. Participatie dient in de inburgering een centrale plaats te krijgen, ook als methodisch beginsel. Door deelname aan maatschappelijke activiteiten een plaats te geven in de inburgering leren inburgeraars al doende hoe de samenleving in elkaar zit en werkt. Het gaat daarbij niet alleen om participatie aan de arbeidsmarkt, maar ook om deelname aan vrijwilligerswerk en de combinatie met opvoedingsondersteuning. Doelstelling is dat in 2011 80 procent van de inburgeringsprogramma's dual wordt uitgevoerd.

Hiervoor is een versterkte inzet op duale inburgeringsprogramma's nodig. Inburgering moet worden gekoppeld aan bijvoorbeeld onderwijs, werk of maatschappelijke participatie. Het gaat daarbij om een integrale benadering van participatiebevorderende maatregelen. Een concreet voorbeeld daarvan is het mogelijk maken voor deelnemers aan het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), niveau 1 of 2, om door middel van een zogenaamde taalkennisvoorziening aanvullend taalonderwijs te volgen, waardoor zij in staat gesteld worden om deze mbo-opleiding met succes af te ronden en waarmee zij tevens aan de inburgeringsplicht hebben voldaan.

3.3 Bevorderen van volwasseneneducatie

Het doel van de volwasseneneducatie is het verhogen van sociale cohesie door bijvoorbeeld mensen in een achterstandspositie te ondersteunen bij het verbeteren van hun mogelijkheden tot maatschappelijke of arbeidsparticipatie. Door het volgen van een educatieopleiding of cursus kunnen deze volwassenen de basisvaardigheden verwerven die de samenleving van hen vraagt. Het gaat dan met name om sociale en burgerschaps-

competenties die noodzakelijk zijn voor persoonlijke ontplooiing, doorstroom naar een beroepsopleiding, of voor het vinden van een baan. Educatie vormt hiermee een belangrijke eerste schakel in het beleid rondom het investeren in kennis en vaardigheden van de (beroeps)bevolking. De educatie heeft daarbij een specifieke verantwoordelijkheid voor groepen die niet zelfstandig voldoende competenties kunnen ontwikkelen en die zich het leven lang leren nog niet als een grondhouding hebben eigen gemaakt. Deze groepen vereisen speciale aandacht. De educatieopleidingen hebben als doel om bij deze groepen achterstanden weg te werken, zelfredzaamheid binnen de maatschappij te bevorderen en doorstroming naar vervolgonderwijs en beroep mogelijk te maken. Doelgroepen die door gemeenten met educatiemiddelen worden bediend zijn bijvoorbeeld:

- analfabeten;
- mensen die vanwege deficiënties nog niet aan een beroepsopleidend traject kunnen deelnemen;
- hoogopgeleide allochtonen met beperkte Nederlandse taalvaardigheden;
- jongvolwassenen zonder startkwalificatie;
- mensen die een achterstand hebben ten aanzien van maatschappelijke participatie (niet noodzakelijk arbeidsparticipatie), bijvoorbeeld laagopgeleide ouderen en digibeten.

Bij het realiseren van al deze ambities op de terreinen van re-integratie, inburgering en educatie zijn gemeenten bij de concrete uitvoering als eerste aan zet. Gemeenten staan dicht bij de burger en kunnen beter maatwerk bieden dan het Rijk. Door middelen voor participatie te bundelen wil het Rijk gemeenten meer armslag bieden om de ambitieuze doelstellingen op de verschillende terreinen van participatie te behalen.

4. Sturing door het Rijk en relatie met WWB, WI en WEB

4.1 Sturing door het Rijk

Hoewel meer ruimte en daarmee meer armslag wordt geboden aan gemeenten, blijft van belang dat macro gezien alle drie de doelen in voldoende mate worden gerealiseerd. Het kabinet wil daarop blijven sturen. Bij de vormgeving van het ontschotten van participatiebudgetten wordt gestreefd naar een beter zicht en meer sturing op prestaties en resultaten.

Sturing vindt plaats via verdeling op output en waar nodig bestuurlijke afspraken tussen Rijk en gemeenten. De verdeling op output biedt een incentive voor gemeenten, maar tegelijkertijd werkt deze verdeling slechts relatief en biedt geen garantie dat de som van de prestaties van individuele gemeenten in overeenstemming is met de landelijke ambities van het kabinet. Met betrekking tot re-integratiedoelstellingen zijn in het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten van 4 juni 2007 al afspraken gemaakt. Voor de inburgering zijn in het Deltaplan inburgering reeds te behalen prestaties geformuleerd. Voor de educatie is dit nog niet het geval. Daarom zullen er aanvullend met gemeenten bestuurlijke afspraken over prestaties met betrekking tot educatie worden gemaakt. Gemeenten zullen overigens op deze afspraken niet financieel worden afgerekend.

4.2 Relatie met andere regelgeving

4.2.1 De relatie tussen de Wet participatiebudget en de WWB

In de WWB is geregeld dat gemeenten beleidsmatig en financieel verant-

woordelijk zijn voor het bijstandsbeleid. Gemeenten krijgen een budget voor bijstandsuitkeringen, namelijk het WWB-inkomensdeel. Gemeenten kunnen de uitgaven aan bijstandsuitkeringen beïnvloeden door enerzijds handhaving en een goede invulling van de poortwachtersfunctie en anderzijds door de effectieve inzet van re-integratiemiddelen. Op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de WWB is het college van B&W verantwoordelijk voor het ondersteunen van personen bij de arbeidsinschakeling. Deze opdracht aan het college om de in de WWB benoemde doelgroepen te ondersteunen bij de arbeidsinschakeling, blijft opgenomen in de WWB. Voorheen kregen gemeenten hiervoor een budget via een specifieke uitkering, namelijk het WWB-werkdeel. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de middelen voor re-integratie ontschot met andere budgetten aan gemeenten worden verstrekt, dat gemeenten zich op één wijze over dit totale budget verantwoorden en aan welke personen de gemeente een voorziening gericht op arbeidsinschakeling kan aanbieden. Meer ruimte wordt geboden doordat in dit wetsvoorstel de eis van inschrijving bij het CWI voor niet-uitkeringsgerechtigden niet is opgenomen. Hiermee vervalt niet alleen een administratieve verplichting, maar wordt het ook eenvoudiger voor gemeenten om jongeren vanaf 18 jaar, voor wie misschien niet arbeidsinschakeling maar terug naar school de beste weg is, beter te bedienen. Tevens is de beperking dat middelen uitsluitend ten behoeve van de eigen inwoners kunnen worden ingezet, niet in dit wetsvoorstel opgenomen. Hiermee wordt samenwerking tussen gemeenten op het terrein van re-integratie eenvoudiger.

4.2.2 De relatie tussen de Wet participatiebudget en de WI

In de WI en bijbehorende onderliggende regelgeving zijn geregeld de inburgeringsplicht, de handhaving van de inburgeringsplicht door gemeenten, de mogelijkheid voor inburgeringsplichtigen die geen voorziening ontvangen om de kosten van het volgen van een cursus die opleidt tot het inburgeringsexamen of het Staatsexamen NT2 I of II en het afleggen van het inburgeringsexamen of het Staatsexamen NT2 I of II te financieren via de faciliteiten van lening en vergoeding, en de mogelijkheid voor gemeenten om een inburgeringsvoorziening, eventueel in de vorm van een persoonlijk inburgeringsbudget, aan personen aan te bieden, die voorziet in een voorziening die toeleidt naar het inburgeringsexamen of het Staatsexamen NT2 I of II.

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de middelen voor het aanbieden van een inburgeringsvoorziening aan inburgeringsplichtigen door de gemeente en de middelen voor het aanbieden van een inburgeringsvoorziening door de gemeente aan een persoon die valt onder de regeling voor vrijwillige inburgering ontschot met andere budgetten aan gemeenten worden verstrekt en dat gemeenten op één wijze over dit totale budget verantwoorden. De in de WI opgenomen plicht voor gemeenten om aan specifieke groepen een inburgeringsvoorziening aan te bieden blijft bestaan. Deze inburgeringsvoorziening kan de gemeente financieren uit het participatiebudget.

De inburgeringsplicht, de handhaving van de inburgeringsplicht, de mogelijkheid voor inburgeringsplichtigen om de kosten te financieren via lening en vergoedingsfaciliteiten, de eisen die worden gesteld aan een voorziening en de verplichting voor gemeenten om aan bepaalde groepen een voorziening aan te bieden blijven geregeld via de WI en bijbehorende onderliggende regelgeving en blijven derhalve buiten de werkingssfeer van de Wet participatiebudget.

4.2.3 De relatie tussen de Wet participatiebudget en de WEB

In de WEB en onderliggende regelgeving is geregeld welke opleidingen

uit educatiemiddelen kunnen worden gefinancierd, wie hiervoor in aanmerking komen, wie zo'n opleiding kunnen aanbieden en dat gemeenten middelen ontvangen om educatieopleidingen aan te bieden, alsmede de financiering hiervan.

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de middelen voor het aanbieden van een educatieopleiding door de gemeente ontschot met andere budgetten aan gemeenten worden verstrekt en dat gemeenten zich op één wijze over dit totale budget verantwoorden en aan welke personen de gemeente een educatievoorziening kan aanbieden.

De eisen die worden gesteld aan een educatieopleiding en de mogelijke aanbieders van educatieopleidingen blijven geregeld via de WEB en bijbehorende onderliggende regelgeving. Zo blijft inschrijving voor een educatieopleiding alleen mogelijk voor volwassenen. De verplichting van gemeenten om voor 1 november een besluit over de inzet op educatie te nemen en de verplichting om educatie bij roc's af te sluiten via een overeenkomst, als bedoeld in artikel 2.3.4. van de WEB, wordt gehandhaafd zolang sprake is van een bestedingsverplichting bij roc's. Reden hiervoor is dat roc's dan tijdig zicht hebben op de te verwachten bestedingen voor het betreffende jaar en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorafgaand aan het jaar inzicht heeft de ambities op het terrein van educatie. Daarmee kan worden bekeken of deze aansluiten bij de bestuurlijke afspraken met gemeenten over educatieprestaties. Bij het achterblijven van de ambities bij de afspraken over prestaties kan tijdig worden bijgestuurd. De overeenkomsten vormen geen belemmering voor het inzetten van combinatietrajecten; ook combinatietrajecten kunnen via deze overeenkomsten worden ingekocht.

5. Vormgeving: financieringssystematiek en bestedingsregels

5.1 Financieringssystematiek en bestuurlijke afspraken over prestaties

5.1.1. Het macrobudget

De Wet participatiebudget wordt gevoed uit drie geldstromen van drie verschillende departementen. De drie geldstromen blijven op de begroting van de betreffende departementen staan. Dit doet recht aan de specifieke beleidsmatige verantwoordelijkheid die de betrokken bewindslieden hebben voor hun eigen terrein. Het macrobudget voor de Wet participatiebudget is gelijk aan de som van de drie bedragen op de begroting. Gemeenten ontvangen dus één budget vanuit het Rijk.

5.1.2. Verdelen op output

Verdelen op output en gemeentelijke behoefte aan participatiemiddelen
Voor het budgetteren van gemeenten is een verdeelsysteem nodig om het macro-participatiebudget te verdelen over gemeenten. Deze verdeling geschiedt deels op basis van output-verdeelmaatstaven op de terreinen van inburgering en educatie en deels op basis van een model dat de gemeentelijke behoefte aan middelen ter bevordering van uitstroom uit de bijstand indiceert. Een prikkel op prestaties op het terrein van re-integratie, zoals deze is opgenomen in de verdeelsystematiek op de terreinen van inburgering en volwasseneneducatie, is niet nodig en ook ongewenst. Ten eerste is een op een uitstroom uit de bijstandsuitkering gerichte prikkel al opgenomen in de WWB via de budgettering van de middelen voor uitkeringen. Gemeenten hebben voldoende prikkel om het participatiebudget effectief en efficiënt aan te wenden op het terrein van re-integratie, omdat zij hiermee hun kosten voor bijstandsuitkeringen kunnen verminderen. Ten tweede zou het opnemen van een dergelijke prikkel een dubbele sturing betekenen, die in het geval van terugvordering van een deel van het budget zou leiden tot een dubbele schadelast voor

gemeenten, namelijk tot zowel toekenning van een lager participatiebudget als een verminderde besparing op het WWB-inkomensbudget. Behalve dat van het opnemen van output-verdeelmaatstaven op de terreinen van inburgering en volwasseneneducatie een positieve prikkel uitgaat op de prestaties van gemeenten op deze terreinen, compenseert dit ook een eventueel te grote eenzijdige prikkel op (directe) re-integratie ten koste van de inzet van het participatiebudget ten behoeve van inburgering en volwasseneneducatie.

Bij de verdeling wordt tegelijkertijd gestuurd op prestaties en in het oog gehouden dat gemeenten voldoende middelen krijgen om de hun opgedragen taken op het terrein van re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie te kunnen vervullen.

Verdeelsleutels

Het verdeelmodel zal bestaan uit drie verdeelsleutels 1, 2 en 3. Het budget dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) inbrengt wordt verdeeld met verdeelsleutel 1, het budget dat de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) inbrengt met verdeelsleutel 2, en het budget dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) inbrengt met verdeelsleutel 3. Het resultaat van de toepassing van deze drie verdeelsleutels ontvangt de gemeente als één participatiebudget.

Voor de educatie (verdeelsleutel 1) bestaat het voornemen de volgende output-verdeelmaatstaven op te nemen in de verdeelsleutel:

- aantal door de gemeente ingekochte cursussen basisvaardigheden;
- aantal door de gemeente ingekochte vavo-trajecten;
- aantal behaalde vavo-diploma's;
- aantal behaalde certificaten Staatsexamen NT2 I of II.

Daarnaast zal een deel van de middelen dat door de Minister van OCW wordt ingebracht, worden verdeeld op basis van de huidige objectieve verdeelcriteria, te weten:

- aantal volwassen inwoners;
- aantal volwassen inwoners met een laag opleidingsniveau;
- aantal volwassen inwoners met een bepaalde etnische achtergrond.

Voor de inburgering (verdeelsleutel 2) zullen de volgende output-verdeelmaatstaven worden opgenomen in de verdeelsleutel:

- aantal personen ten behoeve van wie een inburgeringsvoorziening is vastgesteld;
- aantal personen ten behoeve van wie een duale inburgeringsvoorziening of een taalkennisvoorziening is vastgesteld;
- aantal personen dat het inburgeringsexamen of Staatsexamens NT2 I of II heeft behaald.

Onderzocht zal worden of en hoe het behalen van het mbo-examen op niveau 1 of 2 kan meetellen in de output-verdeelmaatstaven voor die personen die een taalkennisvoorziening aangeboden hebben gekregen.

Voor de re-integratie (verdeelsleutel 3) wordt gebruik gemaakt van de bestaande verdeelsystematiek voor het WWB-werkdeel met de volgende verdeelkenmerken:

- aantal bijstandsontvangers;
- aantal WW-ontvangers;
- omvang beroepsbevolking;
- kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid.

Bij algemene maatregel van bestuur zal de precieze invulling van de verdeelsleutels 1, 2 en 3, zoals de definitie en weging van factoren, worden bepaald.

Voor de verdeelsleutels 1 en 2 opgenomen output-verdeelmaatstaven moet nog worden opgemerkt dat deze naar verwachting met ingang van de verdeling van het budget voor het jaar 2011 kunnen worden toegepast. Pas op dat moment is informatie over de in het jaar 2009 geleverde prestaties beschikbaar. Tot die tijd zal de verdeling voor de educatie (verdeelsleutel 1) plaatsvinden conform de huidige verdeling van het educatiebudget, namelijk op basis van objectieve verdeelmaatstaven: het aantal volwassen inwoners, het aantal volwassen inwoners met een laag opleidingsniveau en het aantal volwassen inwoners met een bepaalde etnische achtergrond, en zal de verdeling voor inburgering (verdeelsleutel 2) plaatsvinden conform de huidige indicatieve verdeling van het inburgeringsbudget, namelijk naar rato van het aantal niet-westerse allochtone inwoners van de eerste generatie per gemeente. Mogelijk zal voor zowel de educatie als de inburgering sprake zijn van een geleidelijke ingroei van het verdeelmodel op basis van output, die dan bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld.

Hoewel dus de output-verdeelmaatstaven pas met ingang van de verdeling van het budget voor het jaar 2011 kunnen worden toegepast, zal daarvan al direct een prikkelwerking uitgaan. Immers, gemeenten zullen al per direct, in het jaar 2009, prestaties moeten leveren om bij de verdeling van het budget voor het jaar 2011 gunstig uit te kunnen komen.

Bij verdeelsleutel 3 zal de huidige geleidelijke ingroei bij het WWB-werkdeel van een historische verdeling naar een objectieve verdeling, worden gecontinueerd. Uit het reguliere onderhoudstraject kunnen nog wijzigingen voor deze verdeelsleutel volgen.

Zoals reeds vermeld impliceert de toepassing van drie verdeelsleutels niet dat het hier zou gaan om drie verschillende budgetten. Gemeenten ontvangen van het Rijk één participatiebudget, met hieraan gekoppeld één verantwoording aan het Rijk.

5.1.3 Informeren van gemeenten over de hoogte van budgetten

Gemeenten dienen tijdig te worden geïnformeerd over de hoogte van hun budget. Jaarlijks zal in september voorafgaande aan het budgetjaar een budget aan gemeenten worden toegekend bij beschikking.

5.1.4 Bestuurlijke afspraken en monitoring

Met de vorming van het participatiebudget worden doelen op verschillende beleidsterreinen nagestreefd. Er zal worden gemonitord in hoeverre deze doelen worden bereikt. Omdat wordt gestart vanuit een bestaande situatie met reeds gemaakte afspraken, zal niet altijd geheel kunnen worden vermeden dat in de beginfase sprake is van verschillen in type afspraken en monitoring. Indien gesprekken met gemeenten of VNG nodig worden geacht, wordt er vanuit het kabinet zoveel mogelijk gekozen voor één benadering, zodat niet meerdere malen een gesprek hoeft te worden gehouden. De monitoring wordt waar mogelijk gestroomlijnd.

In het kader van het bestuurlijk deelakkoord tussen Rijk en gemeenten zijn afspraken gemaakt over daling van het bijstandsvolume en het bevorderen van participatie van mensen zonder inkomsten uit werk of uitkering. De resultaten hiervan worden gemonitord. Bij achterblijvende prestaties zal met de VNG in gesprek worden getreden. Om de prestaties te behalen zijn de middelen uit het participatiebudget een belangrijk instrument. Het is een onderdeel van de maatregelen om de effectiviteit van re-integratie te verbeteren, zoals benoemd in het kabinetsstandpunt over de evaluatie

van de re-integratieactiviteiten in de sociale zekerheid van 29 januari jl. (Kamerstukken II 2007/08, 28 719, nr. 43), waarin wordt geconstateerd dat gemeenten beter maatwerk kunnen bieden dan het Rijk en dat re-integratie het meest effectief is voor de groep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Juist voor deze groep kunnen combinaties van educatie, inburgering en re-integratie interessant zijn.

Wat betreft de inburgering zullen de resultaten op de in het verdeelmodel opgenomen output-verdeelmaatstaven worden gemonitord. Sterk achterblijvende prestaties in relatie tot de beschikbaar gestelde middelen kunnen aanleiding zijn om met de desbetreffende (grotere) gemeenten een bestuurlijk gesprek te voeren. Deze gesprekken kunnen dan ook worden benut om te achterhalen wat de oorzaken van de achterblijvende prestaties zijn en, met inachtneming van de bestaande verantwoordelijkheden, de daarbij passende oplossingen te zoeken.

Er komen bestuurlijke afspraken met de VNG en/of centrumgemeenten ten aanzien van de te realiseren educatiedoelstellingen. De inhoud en monitoring ervan worden nog nader uitgewerkt. Uit de macroafspraken kunnen gemeenten afleiden wat ongeveer hun individuele bijdrage zou moeten zijn aan het behalen van de macroafspraken. Gemeenten dienen jaarlijks prognoses in van hun inspanningen per prestatiegebied van de educatie. Met gemeenten die in sterke mate onderpresteren wordt bestuurlijk overleg aangegaan. Aan deze afspraken wordt een groot belang gehecht omdat het kabinet hiermee kan sturen op de absolute educatieprestaties die worden gerealiseerd. De output-verdeelmaatstaven bieden een prikkel die alleen relatief werkt en dus geen garanties biedt voor de absolute aantallen die worden gerealiseerd. Pas als de bestuurlijke afspraken zijn gerealiseerd is er naar het oordeel van het kabinet voldoende waarborg om de educatiedoelen te halen. Daarom wordt in paragraaf 5.3. over de overgangsfase aandacht besteed aan een extra waarborg via oormerking zolang er nog geen sprake is van bestuurlijke afspraken over educatie.

Het streven is erop gericht om in de toekomst zoveel mogelijk één set van bestuurlijke afspraken met gemeenten te maken.

5.2 Bestedingsregels en verantwoording: het eindperspectief

De ruimte wordt optimaal gecreëerd door de keuze voor één set bestedingsregels voor het totale budget, gekoppeld aan één verantwoordingssystematiek. Allereerst wordt ingegaan op de bestedingsregels en de daarbij behorende verantwoording. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de waarborgen, die bij wijze van overgang worden ingebouwd met betrekking tot de omvang van de bestedingen bij de roc's en de bestemming van de middelen.

5.2.1. De bestedingsregels

Bij het formuleren van de bestedingsregels zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De besteding van middelen moet leiden tot verhoging van de participatiegraad.
- Gemeenten dienen meer ruimte te krijgen om combinatietrajecten aan te bieden.
- Individuele gemeenten dienen ruimte te krijgen om naar eigen inzicht meer nadruk op één of meer van de doelen van de ontschotter participatiebudgetten te leggen.
- Uit het feit dat de middelen zijn bedoeld voor participatievoorzieningen volgt dat de middelen niet kunnen worden aangewend voor de financiering van uitvoeringskosten.
- Voor het overige blijven de huidige bestedingsmogelijkheden van de

afzonderlijke budgetten inburgering, educatie en re-integratie, ten minste voortbestaan.

Bij bestedingsregels, gaat het om het formuleren van de *rechtmatigheid* van de uitgaven. Het is de bedoeling gemeenten ruimte te bieden en de regels niet zodanig krap te formuleren, dat deze zullen leiden tot veel discussie. De bestedingsregels zijn met opzet ruim geformuleerd, wanneer dit wordt afgezet tegen de taakopdracht. Wanneer gepoogd wordt de taakopdracht te vangen in rechtmatigheidsregels, bestaat het risico dat er te vaak discussie ontstaat over de vraag of ten onrechte bepaalde mogelijkheden zijn uitgesloten. Bij een ruimere formulering waar het de formele rechtmatigheid van de inzet van een voorziening betreft, ligt een zwaardere opdracht bij de gemeenten om te bepalen wanneer en voor wie een voorziening nodig is en deze alleen waar het nodig is in te zetten.

Onder de WEB wordt feitelijk al met deze methodiek gewerkt waar het de doelgroep betreft. Aan een ieder die in Nederland woonachtig is en die de Nederlandse nationaliteit bezit of op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld en 18 jaar of ouder is, kan door de gemeente een educatieopleiding worden aangeboden. Evident is dat de beleidsmatig beoogde doelgroepen slechts een deelverzameling vormen van deze brede doelgroep, die in het kader van de bestedingsmogelijkheden is benoemd. Gemeenten weten dit ook en betrekken dit in de afweging die zij maken bij het al dan niet aanbieden van een voorziening of opleiding.

Bovenstaande uitgangspunten hebben geleid tot de volgende regels die worden gesteld aan de besteding van het participatiebudget.

1. Het participatiebudget moet worden besteed aan participatievoorzieningen. Het kan daarbij gaan om een educatieopleiding¹, een re-integratievoorziening² of een inburgeringsvoorziening (die opleidt tot het inburgeringsexamen of het staatsexamen NT2 I of II)³ of een combinatie van deze voorzieningen.
2. Een participatievoorziening als bedoeld onder 1 kan in principe alleen worden verstrekt aan iemand die 18 jaar of ouder is. Alleen in bepaalde gevallen waar er geen sprake is van leerplicht en geen sprake van een kwalificatieplicht, kan ook aan iemand jonger dan 18 jaar een participatievoorziening worden verstrekt. In beide gevallen moet het gaan om Nederlanders, dan wel om vreemdelingen waarvoor in de artikelen 1 of 3 van deze wet is bepaald dat hieraan (specifieke typen) participatievoorzieningen kunnen worden verstrekt. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier bij artikel 1 en artikel 3 nader bij stilgestaan.

Om de bestedingsruimte te optimaliseren acht het kabinet het van belang gemeenten ook ruimte te geven in de afweging bij welke aanbieder zij diensten afnemen. In dit kader is het wenselijk de thans geldende bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentra zoals die geldt bij de educatie af te bouwen. In paragraaf 5.3. wordt aangegeven wanneer besloten wordt over deze afbouw en hoe deze kan worden vormgegeven.

Doelgroep

De doelgroep waarvoor het participatiebudget kan worden ingezet, is breder dan de beleidsmatig beoogde doelgroepen uit de WEB, WI en WWB. Gemeenten behouden evenwel, waar het gaat om het aanbieden van voorzieningen, primair de taak om zorg te dragen voor de verantwoordelijkheden die zijn verwoord in de verschillende materiewetten en bijbehorende beleidsuitingen. Het betreft de verantwoordelijkheid voor:

¹ Als bedoeld in artikel 7.3.1. van de WEB.

² Is een voorziening gericht op arbeidsinschakeling zoals bedoeld in de Wet werk en bijstand.

³ zoals bedoeld in de Wet Inburgering, de Regeling vrijwillige inburgering niet G-31 2007 en de Uitvoeringsregeling brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid.

1. de re-integratie van bijstandsgerechtigden, werkloze niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (artikel 7, eerste lid, onderdeel a van de WWB) en, indien naar het oordeel van het college noodzakelijk, het aanbieden van een re-integratievoorziening aan deze doelgroep;
2. het aanbieden van een inburgeringsvoorziening aan inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars waar dit een wettelijke plicht is van het college, dan wel waar het naar het oordeel van het college nodig is;
3. het aanbieden van educatieopleidingen aan personen van 18 jaar en ouder die dit nodig hebben ter bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren. Met name waar het gaat om de volgende doelgroepen: analfabeten, mensen die vanwege deficiënties nog niet aan een beroepsopleidend traject kunnen deelnemen, hoogopgeleide allochtonen met beperkte Nederlandse taalvaardigheden, jongvolwassenen zonder startkwalificatie en mensen die een achterstand hebben ten aanzien van maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld laagopgeleide ouderen, digibeten en vrijwilligers.

Hoewel de verantwoordelijkheid van de gemeente bij het aanbieden van een voorziening primair ligt bij personen uit bovengenoemde doelgroepen, krijgen gemeenten met het voorliggende wetsvoorstel ruimte om aan personen waarvoor het college in de materiewetten niet nadrukkelijk een verantwoordelijkheid heeft opgedragen gekregen, toch – indien het college dit noodzakelijk acht – een voorziening aan te bieden. De wetgever gaat er daarbij vanuit dat het college spaarzaam van deze ruimte gebruik zal maken en de middelen doelmatig zal inzetten. De geboden ruimte is vooral bedoeld om de gemeente ruimte te bieden bij het oplossen van knelpunten in specifieke individuele gevallen of in specifieke lokale situaties. Door de grotere beleidsvrijheid ligt de bal primair op gemeentelijk niveau. Het is aan de gemeente om invulling te geven aan de grotere beleidsvrijheid en de daadwerkelijke winst van lokaal maatwerk en integraliteit te verzilveren. De gemeenteraad moet hierop toezien. Er bestaat vertrouwen dat dit gebeurt. Horizontale verantwoording is de norm.

Een participatievoorziening kan niet alleen worden verstrekt aan iedereen van 18 jaar of ouder, maar in bepaalde gevallen ook aan jongeren van zestien en zeventien jaar. Er is daarbij gekozen voor een heldere afbakening met de leerplicht en kwalificatieplicht. Sinds 1 augustus 2007 geldt de kwalificatieplicht voor jongeren tot achttien jaar. Alle leerlingen blijven volledig leerplichtig tot het einde van het schooljaar waarin ze zestien jaar worden. Na de beëindiging van de volledige leerplicht gaat de kwalificatieplicht gelden voor die jongeren die nog geen achttien jaar zijn en nog geen startkwalificatie hebben behaald. Een startkwalificatie is ten minste een havo-, vwo- of mbo2-diploma. De leerplicht en de kwalificatieplicht staan voorop.

Jongeren onder de achttien jaar die nog niet aan de kwalificatieplicht hebben voldaan, moeten dus onderwijs volgen via het initiële traject. Deze jongeren komen daarom niet in aanmerking voor een voorziening uit het participatiebudget. Ook wanneer een jongere met kwalificatie- of leerplicht onverhoopt wel is uitgevallen, kan geen sprake zijn van inzet van het participatiebudget. Gemeenten hebben in het kader van hun taak om naleving van de leer- en kwalificatieplicht te handhaven en voortijdige schoolverlaters terug naar school te leiden wel middelen beschikbaar via de specifieke uitkering aan de contactgemeenten (39 regio's) voor de regionale meld- en coördinatiefunctie van het voortijdig schoolverlaten (RMC-middelen). Daarnaast zijn middelen voor het terugdringen van

voortijdige schoolverlating opgenomen in de brede doeluitkering voor de GSB III-periode die aan de G31-gemeenten wordt verstrekt. Voor jongeren in het praktijkonderwijs, zeer moeilijk lerende kinderen en meervoudig gehandicapte kinderen is een startkwalificatie niet altijd haalbaar. Daarom worden zij vrijgesteld van de kwalificatieplicht. Bovendien mag de leerplichtambtenaar in individuele gevallen vrijstelling geven aan jongeren die om lichamelijke of psychische redenen geen startkwalificatie zouden kunnen behalen. Deze jongeren die zijn vrijgesteld van de kwalificatieplicht mogen wel een traject volgen bekostigd uit het participatiebudget. Ook jongeren van 16 en 17 jaar die aan de kwalificatieplicht hebben voldaan, en dus in het bezit zijn van een startkwalificatie, kunnen in aanmerking komen voor een traject bekostigd uit het participatiebudget.

Participatievoorzieningen

Het participatiebudget kan voor een breed scala aan voorzieningen worden ingezet. De voorzieningen kunnen bestaan uit onder meer re-integratievoorzieningen (bijvoorbeeld scholing, loonkostensubsidie, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages, en schuldhulpverlening als onderdeel van een re-integratietraject), inburgeringsvoorzieningen en volwasseneneducatie (bijvoorbeeld cursussen voor laaggeletterden, bijscholing van vrijwilligers en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) en aan alle mogelijke combinaties ervan. Aan de vormgeving en de mate waarin deze voorzieningen worden ingezet, worden in dit wetsvoorstel geen eisen gesteld. Hierdoor kan de gemeente de ondersteuning optimaal afstemmen op de verschillende gemeentelijke beleidsterreinen.

De middelen zijn bedoeld voor participatievoorzieningen, niet voor uitvoeringskosten. Uitvoeringskosten zijn de kosten die de gemeenten maken bij de reguliere uitvoering van de taken die hen in de WWB, WI en WEB zijn opgedragen. Dit betreft onder andere de kosten van het bepalen van de noodzaak van een voorziening, de kosten van het aanbieden van een voorziening en de kosten van het opleggen en handhaven van verplichtingen. Kosten die *direct* zijn toe te rekenen aan een participatievoorziening, zijn géén uitvoeringskosten. Een voorbeeld hiervan zijn de kosten van maatschappelijke begeleiding die asielgerechtigde inburgeraars in het kader van hun inburgeringsvoorziening ontvangen.

Voor inburgering impliceert dit dat een aantal kosten die gemeenten nu financieren uit de uitkering op grond van de Wet inburgering, straks niet ten laste van het participatiebudget kan worden gebracht. Gemeenten ontvangen voor deze uitvoeringskosten een bijdrage uit het gemeentefonds. Het bedrag dat hiertoe aan het gemeentefonds zal worden toegevoegd, zal in mindering worden gebracht wordt op het macrobudget voor de inburgering.

5.2.2. Verantwoording en minder administratieve lasten

Gemeenten ontvangen van het Rijk één participatiebudget, met hieraan gekoppeld één verantwoording aan het Rijk. De verantwoording aan het Rijk zal beperkt zijn en niet meer elementen bevatten dan strikt noodzakelijk. Gemeenten verantwoorden zich aan het rijk over de rechtmatigheid van de bestedingen. Voor zover wordt vastgesteld dat middelen niet of onrechtmatig zijn besteed, vloeien deze middelen terug naar het Rijk.

De verantwoording vindt plaats volgens de systematiek van «single information en single audit», hetgeen betekent dat de verantwoording aan het Rijk plaatsvindt via de bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening.

Gemeenten verantwoorden zich in één keer over het gehele budget. De verantwoording aan het Rijk zal plaatsvinden op basis van het batenlastenstelsel, zodat de wijze van verantwoording aan het Rijk aansluit bij

de wijze van verantwoording op lokaal niveau. Ten opzichte van de huidige verantwoording aan het Rijk over het WWB-werkdeel, die plaatsvindt op basis van het kasstelsel, betekent dit een vermindering van administratieve lasten voor gemeenten.

Vermindering administratieve lasten voor gemeenten

Door de keuze voor één verantwoordingssystematiek en een beperkt aantal output-verdeelmaatstaven ontstaat er een vermindering van administratieve lasten voor gemeenten ten opzichte van de huidige situatie.

- Gemeenten krijgen straks één budget, met daaraan gekoppeld één verantwoording aan het rijk. Het aantal verantwoordingen gaat dus van drie naar één.
- Met de bundeling van drie geldstromen in één kunnen gemeenten straks volstaan met één financiële administratie, in plaats van drie.
- De gemeentelijke administratie kan ook eenvoudiger. In het kader van de rechtmatigheid van de bestedingen is er één brede doelgroep formuleerd, waardoor het onderscheid in doelgroepen van de verschillende regelingen komt te vervallen. Zo behoeven gemeenten bijvoorbeeld voor werkloze niet-uitkeringsgerechtigden niet langer te registreren of de betrokkene staat ingeschreven bij het CWI als werkloze werkzoekende.
- De verantwoording aan het rijk zal plaatsvinden op basis van het baten-lastensysteem, zodat de wijze van verantwoording aan het rijk aansluit bij de wijze van verantwoording op lokaal niveau. Ten opzichte van de huidige verantwoording aan het rijk over het WWB-werkdeel, die plaatsvindt op basis van het kasstelsel, betekent dit een vermindering van administratieve lasten voor gemeenten.
- Bij de inburgering dient thans in het kader van de verantwoording informatie over een vijftiental prestaties te worden aangeleverd via de bijlage bij de jaarrekening. In het kader van het participatiebudget wordt het aantal aan te leveren prestaties via de bijlage bij de jaarrekening gehalveerd naar zeven (drie voor inburgering en vier voor educatie). Bij het participatiebudget worden deze prestaties overigens niet gebruikt voor de verantwoording, maar voor de verdeling van middelen.

5.2.3. Reserveringsregeling

Bij de vaststelling van het bedrag dat terugvloeit naar het Rijk vanwege onderuitputting van middelen, wordt rekening gehouden met het feit dat niet alle lopende verplichtingen in het begrotingsjaar leiden tot kosten. Gemeenten wordt daarom de mogelijkheid geboden om een bepaald gemaximeerd bedrag van het budget te reserveren in een begrotingsvoorziening voor volgende begrotingsjaren. Dit bedrag kan ter dekking dienen van aangegane verplichtingen, overigens zonder dat gemeenten verplicht zijn voor dit bedrag daadwerkelijk verplichtingen aan te gaan. Met deze reserveringsregeling wordt gemeenten flexibiliteit geboden om met hun beleidsinspanningen tussen de jaren enigszins te kunnen variëren.

De reserveringsregeling is niet bedoeld ter volledige dekking van aangegane verplichtingen die in het volgende begrotingsjaar zullen resulteren in kosten. Net als thans bij het WWB-werkdeel het geval is wordt het maximaal te reserveren bedrag vastgesteld als een percentage van het toegekende participatiebudget. De hoogte hiervan wordt geregeld per algemene maatregel van bestuur, en zal in eerste instantie gelijk zijn aan 75 procent van het bedrag dat door de Minister van SZW in het participatiebudget wordt ingebracht (analoog aan de «meeneemregeling» die van toepassing was op het WWB-werkdeel). In de volgende jaren kan een geleidelijke vermindering van dit percentage plaatsvinden tot een nader te

bepalen niveau. De ervaring zal moeten leren welk niveau past bij de nieuwe situatie van een participatiebudget.

Door het via nadere regelgeving stellen van een maximum wordt voorkomen dat zich stuwmeren van participatiemiddelen bij gemeenten vormen, waarmee deze middelen de facto aan de allocatiebevoegdheid van de wetgever worden onttrokken.

In de jaarlijkse verantwoording aan het Rijk dient de gemeente onder meer een opgave te verstrekken van de rechtmatig gemaakte kosten in het uitvoeringsjaar en aan te geven welk bedrag ze wenst te reserveren voor volgende uitvoeringsjaren.

5.2.4. Evaluatie en de mogelijkheid tot nadere regels omtrent bestedingen
Er zal naar verwachting door de gecreëerde ruimte een verschuiving ontstaan in de mate waarin de middelen worden besteed aan het specifieke instrumentarium van de drie materiewetten. Dit is ook beoogd, voor zover hiermee de doelen van de onderliggende materiewetten worden behaald.

Na twee jaar wordt tussentijds geëvalueerd om te zien of de wet werkt zoals beoogd. Komt de gewenste synergie tot stand en worden de afzonderlijke doelen van de materiewetten behaald? Op grond van de resultaten van de tussentijdse evaluatie kan worden bekeken of verbeteringen in de systematiek nodig zijn, om daarmee bij te kunnen sturen. Hiertoe is de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur aanvullende voorwaarden te stellen aan het aanbieden van een door het participatiebudget gefinancierde voorziening, opdat ondoelmatige uitgaven kunnen worden voorkomen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om deze mogelijkheid te gebruiken voor het (terug)plaatsen van schotten binnen het participatiebudget, zodat een deel van het participatiebudget wordt voorbehouden aan één van de doelstellingen van het participatiebudget.

Naast de tussentijdse evaluatie is in artikel 10 van de wet voorzien in een evaluatie na vier jaar.

5.3 Bestedingsregels tijdens de overgangsfase

Het ontschotten van participatiebudgetten zal voor zover het de middelen voor educatie betreft geleidelijk worden ingevoerd. De kwetsbaarheid van de roc-infrastructuur wordt onderkend. De verwachting is dat juist de brede stroom middelen zal leiden tot verruiming van de bestedingen bij de roc's. Teneinde evenwel de praktijk de gelegenheid te geven zich naar die verwachting te zetten, worden bij wijze van overgang waarborgen ingebouwd met betrekking tot de omvang van de bestedingen bij de roc's en de bestemming van de middelen. Bij wijze van overgang zal sprake zijn van een bedrag waarvoor een bestedingsverplichting geldt bij roc's. De reden voor een gefaseerde invoering is dat zodoende de mogelijkheid ontstaat om toe te groeien naar de meest passende systematiek en werkwijze.

In dit wetsvoorstel is in een overgangsbepaling geregeld dat gemeenten een bepaald bedrag bij roc's moeten besteden aan inkoop van educatieopleidingen als bedoeld in artikel 7.1.3 van de WEB. De omvang van het bedrag dat een gemeente minimaal dient te besteden aan educatieopleidingen bij roc's wordt bepaald op basis van het budget dat de Minister van OCW inbrengt met verdeelsleutel 1. Voor zover er sprake is van oormerking van middelen, dient het college van burgemeesters en wethouders jaarlijks vóór 1 november voor de hoogte van dit bedrag overeenkomsten te sluiten met roc's als bedoeld in artikel 2.3.4 van de WEB.

Het bedrag dat gemeenten in strijd met bovenstaande overgangsbepaling niet besteden bij roc's en/of aan opleidingen educatie zal van gemeenten

worden teruggevorderd. Voor dit bedrag kan dus geen beroep worden gedaan op de reserveringsregeling.

Van de overgangsfase naar het eindperspectief

Afschaffen van de oormerking voor educatie

Er wordt hard gewerkt aan het maken van bestuurlijke afspraken met gemeenten over prestaties, met als doel de educatiebestemming te waarborgen. Wanneer deze bestuurlijke afspraken zijn gemaakt, zal de specifieke oormerking voor educatie al met ingang van 1 januari 2009 komen te vervallen. Op het moment dat de specifieke oormerking voor educatie vervalt, komt tevens artikel 8.1.1, zesde lid, tweede zin, van de WEB te vervallen. Hiermee zullen alle opleidingen educatie Nederlands als tweede taal, niveaus A1, A2, B1 en B2 van het Raamwerk NT2, ook voor inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefthigen worden opengesteld. De reden om de oormerking voor educatie op deze wijze al vooruitlopend op het afbouwen van de bestedingsverplichting bij roc's zo snel mogelijk los te kunnen laten, is gelegen in de wens om zo spoedig mogelijk een volledig ontschot participatiebudget te realiseren. Immers zolang een deel van het budget nog gekoppeld is aan een specifiek doel, is er geen sprake van een volledig ontschot budget. Wanneer de oormerking voor educatie komt te vervallen zijn de drie betrokken budgetten volledig ontschot.

Afbouw van de bestedingsverplichting bij roc's

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het bedrag waarvoor een bestedingsverplichting bij roc's geldt, met ingang van 2011 wordt verlaagd, tot uiteindelijk nihil. Op deze wijze wordt een afbouw vormgegeven. Op basis van onderzoek in 2008 en 2009 naar de effecten van de introductie van de marktwerking bij de inburgering vindt besluitvorming plaats over de afbouw van de bestedingsverplichting bij roc's. Tenzij de resultaten van deze onderzoeken dit in weg staan, zal de bestedingsverplichting bij roc's met ingang van 2011 worden afgebouwd. Omdat de keuze voor de afbouw plaatsvindt op basis van resultaten van nog uit te voeren onderzoek is de beoogde einddatum en het tempo van de afbouw vooraf niet te bepalen. Het criterium dat toegepast wordt bij keuze voor de afbouw is het te verwachten effect voor de roc-infrastructuur.

Europeesrechtelijke aspecten van de overgangsfase

Aangaande de visie van de Raad van State dat een langdurige overgangsvoorziening uit Europeesrechtelijk oogpunt mogelijk een disproportionele belemmering voor het vrije verkeer van diensten vormt, kan het volgende worden opgemerkt. De door de roc's aangeboden opleidingen educatie is 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. In de situatie waarin de bestedingsverplichting niet meer gekoppeld is aan de educatiebestemming, bestaan er ook geen Europeesrechtelijke belemmeringen. 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 gaan. 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 te voldoen. Geldend Europees recht over aanbe-

stedingen dat van toepassing is op re-integratie en inburgering blijft daarbij gelden.

5.4 Relatie met andere budgetten

5.4.1 De relatie tussen de Wet participatiebudget en de middelen BDU SIV

Voor de G31-gemeenten blijven de middelen voor inburgering en volwasseneneducatie binnen de brede doeluitkering sociaal integratie en veiligheid (BDU SIV) van het Grotestedenbeleid (GSB). Ook de in het kader van de BDU SIV gemaakte prestatieafspraken met gemeenten blijven in tact. Deze prestatieafspraken gelden tot en met het jaar 2009 (einde GSB III-periode). Daarnaast blijven ook de afspraken over gedwongen winkelnering die gelden in het kader van de BDU SIV gehandhaafd in 2009. Daarnaast krijgen de G31-gemeenten met ingang van 1 januari 2009 de beschikking over een participatiebudget. Anders dan bij de overige gemeenten zal de omvang van het participatiebudget in 2009 bestaan uit de middelen die worden ingebracht door de Minister van SZW (verdeelsleutel 3). De bestedingsmogelijkheden van dit participatiebudget zullen gelijk zijn aan de bestedingsmogelijkheden die gelden voor de overige gemeenten. Dit betekent dat dit participatiebudget niet alleen voor re-integratie, maar ook voor inburgering en educatie kan worden ingezet. Anders dan bij de overige gemeenten bevat het participatiebudget voor de G31-gemeenten in 2009 geen bedrag dat verplicht moet worden besteed bij roc's aan opleidingen educatie, omdat hierover al afspraken zijn gemaakt in het kader van de BDU SIV.

De bestedingsmogelijkheden van de BDU SIV zullen worden verruimd zodat deze middelen in 2009 ook kunnen worden ingezet voor re-integratie. Het Besluit brede doeluitkering sociaal integratie en veiligheid zal hiertoe worden gewijzigd. Op deze wijze worden de middelen ten behoeve van educatie, inburgering en re-integratie op lokaal niveau ook voor de G31-gemeenten ontschot.

Voor zover inburgerings- en educatievoorzieningen worden ingezet om de prestatieafspraken te halen in het kader van de BDU SIV, kunnen deze voorzieningen niet ten laste worden gebracht van het participatiebudget. Deze voorzieningen zijn dan immers reeds (volledig) gefinancierd vanuit de BDU SIV. Dubbele financiering is niet toegestaan. Gemeenten kunnen het participatiebudget wel inzetten voor inburgerings- en educatievoorzieningen die niet in het kader van de BDU SIV worden verantwoord, bijvoorbeeld voor de realisatie van *extra* inburgerings- en educatievoorzieningen, in aanvulling op de bestaande in het kader van de BDU SIV gemaakte prestatieafspraken.

5.4.2 De relatie tussen de Wet participatiebudget en voorliggende budgetten

Het is de bedoeling dat gemeenten zoveel mogelijk gebruikmaken van voorliggende budgetten. Voorbeelden van voorliggende budgetten zijn de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Mochten deze voorliggende budgetten niet in voldoende mate kunnen bijdragen aan de participatie van betrokkene, dan kan een gemeente besluiten middelen uit het participatiebudget in te zetten, voor zover zij daarbij blijft binnen de wettelijke kaders van de genoemde wetten.

Dubbele financiering is niet toegestaan. Dit betekent dat voorzieningen die bekostigd zijn op grond van andere wet- en regelgeving, niet ten laste kunnen worden gebracht van het participatiebudget.

5.4.3 Mogelijkheid tot toevoeging van andere budgetten

Het hier geschetste eindperspectief behoeft geenszins het eindpunt te zijn. Door de wijze waarop dit wetsvoorstel is vormgegeven is het in technische zin eenvoudig om op termijn andere budgetten toe te voegen aan het gemeentelijk participatiebudget. Een en ander vereist wel wetswijziging en uiteraard een beleidsmatige en politieke afweging over de wenselijkheid van het toevoegen van andere budgetten.

6. Financiële aspecten

Bij de invoering van de Wet participatiebudget per 1 januari 2009 zullen verschillende geldstromen die nu via verschillende ministeries naar gemeenten gaan, onder één gezamenlijke noemer onder gemeenten worden verdeeld. Voor de G31-gemeenten geldt dit per 1 januari 2010. De invoering van het participatiebudget vindt wat betreft de door het Rijk in totaal aan gemeenten verstrekte middelen budgettair neutraal plaats. Hieronder staan de bijdragen van de drie departementen.

X € 1 000	2009	2010	2011	2012	2013
SZW	1 529 270	1 429 270	1 329 270	1 329 270	1 329 270
WWJ*	101 670	378 053	330 353	301 170	276 170
OCW**	121 300	195 700	195 700	195 700	195 700
Totaal macrobudget	1 752 240	2 003 023	1 855 323	1 826 140	1 801 140

* In 2009 ontvangen de G31-gemeenten de inburgeringsmiddelen nog via de BDU SIV. Het bedrag in bovenstaande reeks is daardoor lager in 2009. De middelen voor de pardonregeling (2009) maken geen onderdeel uit van bovenstaande reeks en zullen niet worden opgenomen in het participatiebudget.

** In 2009 ontvangen de G31-gemeenten de middelen volwasseneneducatie nog via de BDU SIV. Het bedrag in bovenstaande reeks is daardoor lager in 2009.

Vanuit het inburgeringsbudget is het gedeelte dat betrekking heeft op de door gemeenten te maken uitvoeringskosten naar het gemeentefonds overgeheveld. Vanaf 2010 wordt er structureel circa € 50 miljoen toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Gelet op de gewenste volumeverhoging van het aantal inburgeringsvoorzieningen op grond van het Deltaplan inburgering in 2010 en 2011, zal het bedrag aan uitvoeringskosten in deze jaren met circa € 13 miljoen opgehoogd worden als deze volumeverhoging bereikt lijkt te worden.

In 2009 wordt circa € 24 mln. overgeheveld. In 2009 is het bedrag lager, omdat de middelen dan alleen bestemd zijn voor niet-G31-gemeenten. Daarom krijgt de uitkering in 2009 de vorm van een integratie-uitkering. De G31-gemeenten krijgen de middelen in 2009 nog via het Grote Stedenbeleid.

De drie budgetten blijven op de afzonderlijke begrotingen van de departementen staan. De thans geldende systematiek van indexering blijft voor de verschillende budgetten ongewijzigd.

7. Uitvoering

De Minister van SZW is belast met de uitbetaling aan gemeenten van de som van de uitkomsten van de verdeelsleutels en voor de uitvoering van de eventuele terugvordering van onrechtmatig bestede en niet-bestede gelden.

8. Adviezen

Het conceptwetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven of voor de burger. Een toets door het Adviescollege toetsing administratieve lasten is derhalve achterwege gebleven. De resultaten van de wetgevingstoets hebben voornamelijk niet geleid tot aanpassingen. De Inspectie Werk en Inkomen heeft een toezichtbaarheidstoets uitgevoerd; deze toets gaf de Inspectie geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Het uitvoeringspanel van gemeenten heeft advies uitgebracht op het conceptwetsvoorstel. Zij concludeert dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is, met een aantal kanttekeningen. Naar aanleiding hiervan is in de toelichting de keuze voor de verantwoordingstermijn van 13 maanden toegelicht. Tevens is bij artikel 6 toegelicht hoe de financiering en verantwoording plaatsvindt voor gemeenten die een deel van het beleid aan een gemeentelijk samenwerkingsverband hebben overgedragen. Tot slot is het startniveau van de reserveringsregeling in de memorie van toelichting geëxpliciteerd.

In zijn advies stelt de Rfv vier stappen voor om tot het door haar gewenste eindperspectief te komen. Drie van deze stappen zijn in het wetsvoorstel verwerkt: het vastleggen van de ambitie van het participatiebudget, het bieden van meer ruimte aan gemeenten door een voorgenomen afschaffing van de oormerking voor educatie en een afbouw van de bestedingsverplichting bij roc's en een vormgeving die op technisch eenvoudige wijze uit te breiden is met andere budgetten indien dat beleidsmatig gewenst is. De derde stap die de Rfv adviseert, namelijk het onderbrengen van het participatiebudget op één begroting, onder verantwoordelijkheid van één bewindspersoon met één verdeelsleutel en één wet, is niet overgenomen. Deze stap doet geen recht aan de verantwoordelijkheden van de drie betrokken bewindspersonen. De raad wijst in concreto op artikel 2, derde lid waarin gesproken wordt over drie verdeelsleutels en artikel 3, derde lid waarin de relatie met bovenliggende materiewetgeving wordt weergegeven. Wat betreft de drie verdeelsleutels is van belang vast te stellen dat deze optellen tot één budget dat door één uitvoerend bewindspersoon – de minister van SZW – aan gemeenten wordt verstrekt. Artikel 3, derde lid ziet op de relatie met de betrokken materiewetgeving. Inburgeringsvoorzieningen, re-integratievoorzieningen en opleidingen educatie bestaan niet geïsoleerd. Zo is er een relatie met de inburgeringsplicht en met de rechten en plichten voor uitkeringsgerechtigden. Naar het oordeel van het kabinet is het niet mogelijk de voorzieningen die uit het participatiebudget kunnen worden gefinancierd hier volledig los van te zien.

Meer gedetailleerd merkt de Rfv nog op dat artikel 3, vierde lid niet mag worden toegepast om de doelstellingen van het participatiebudget te beperken. Het kabinet onderschrijft dit. Indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft kan worden bijgestuurd door aanvullende voorwaarden te stellen aan het aanbieden van een door het participatiebudget gefinancierde voorziening, opdat ondoelmatige uitgaven kunnen worden voorkomen. Ook onderschrijft het kabinet dat de eerst aangewezen weg is om bij te sturen door middel van gesprekken en bestuurlijke afspraken met gemeenten. Het belang van een doelmatige besteding van het betrokken budget vereist evenwel een bepaling die, wanneer de resultaten hierom vragen, bijsturing mogelijk maakt. Tot slot is op advies van de Rfv de tekst in paragraaf 5.2.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting (onder het kopje «Participatievoorzieningen») aangepast om expliciet te maken dat de middelen die worden uitgenomen ten behoeve van de uitvoeringskosten inburgering worden toegevoegd aan het gemeentefonds.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1. Begripsbepalingen

Dit artikel bevat een aantal begripsbepalingen. Uit de definitie van participatievoorziening blijkt dat het bij een participatievoorziening kan gaan om één van de voorzieningen re-integratie, inburgering of opleiding educatie of om een combinatie van twee of drie van deze voorzieningen. Voor de doelgroep onder 1° en 2° zijn combinatievoorzieningen mogelijk van re-integratie, educatie en inburgering. Zo kan bijvoorbeeld aan een volwassen Nederlander die valt onder de doelgroep van de WEB maar niet van de WWB, op grond van de onderhavige wet een combinatie worden aangeboden van een opleiding educatie en een re-integratievoorziening omdat hij valt onder de doelgroep van deze wet. Voor de doelgroep onder 3° is alleen een combinatievoorziening mogelijk van re-integratie en inburgering, omdat op grond van artikel 8.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs inschrijving voor een opleiding als bedoeld in artikel 7.3.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs alleen mogelijk is voor volwassenen.

Met betrekking tot de definitie van re-integratievoorziening merken wij op dat onder arbeidsinschakeling niet wordt verstaan het verkrijgen van arbeid op grond van een dienstbetrekking als bedoeld in hoofdstuk 2 of 3 van de Wet sociale werkvoorziening tenzij betrokkene blijkens een indicatiebeschikking of herindicatiebeschikking behoort tot de doelgroep van die wet.

Voor de verhouding tussen deze wet en de WWB, WEB en WI verwijzen wij overigens naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 2. Verdeling uitkering

De Ministers van SZW, voor WWI en van OCW verdelen de bedragen uit hun begroting die voor de participatievoorzieningen zijn bestemd per gemeente aan de hand van de verdeelsleutel voor iedere minister. Die bedragen worden opgeteld en door de ministers verstrekt aan de gemeenten in één bedrag dat bestemd is voor de kosten van participatievoorzieningen. Onder kosten wordt verstaan de uitgaven minus de eventuele ontvangsten in verband met de participatievoorziening (bijvoorbeeld eigen bijdragen van deelnemers aan voorzieningen en vergoedingen van derden). Uitgangspunt bij de verantwoording is dat de met uitgaven uit het participatiebudget gegenereerde ontvangsten weer ten goede komen aan het voor het college beschikbare participatiebudget. Het gaat daarbij dus om geormerkte gelden. De ontvangsten worden niet van gemeenten teruggevorderd, tenzij de ontvangsten niet zijn besteed en het maximum van de reserveringsregeling is bereikt.

Op grond van het vierde lid worden de verdeelsleutels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Er zal daarbij tevens worden bepaald op welke wijze de verdeling plaatsvindt, indien een of meer colleges de voor de verdeling van het macrobudget noodzakelijke gegevens niet tijdig heeft verstrekt.

In het vijfde lid is, ten behoeve van de rechtszekerheid van de gemeenten, bepaald dat het betalingsritme bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld.

Voor een toelichting op de financieringssystematiek verwijzen wij voorts naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 3. De voorziening

Het is mogelijk om op grond van deze wet een re-integratievoorziening,

een inburgeringsvoorziening of een opleiding educatie aan te bieden aan personen die vallen onder de doelgroep van artikel 1 van deze wet. Dat betekent dat bijvoorbeeld een re-integratievoorziening kan worden aangeboden aan een persoon die niet valt onder de doelgroep van artikel 7 van de WWB, maar wel onder de doelgroep van artikel 1 van deze wet. Voor educatieopleidingen geldt echter dat deze alleen toegankelijk zijn voor volwassenen.

Waar het gaat om vreemdelingen die worden genoemd in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, is het uitgangspunt dat participatievoorzieningen kunnen worden aangeboden aan vreemdelingen genoemd in de onderdelen a t/m e en l van dit artikel. Dit is geregeld in artikel 1 en sluit aan bij de doelgroepdefinitie van de WI.

Inburgering heeft alleen betrekking op vreemdelingen die op grond van een verblijfsvergunning gerechtigd zijn om in Nederland te verblijven. Dit betreft in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, de vreemdelingen, genoemd in de onderdelen a tot en met e en l. De vreemdelingen genoemd in de overige onderdelen van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 verblijven wel rechtmatig in Nederland, maar niet op grond van een verblijfsvergunning. Voor deze vreemdelingen geldt dat nog niet definitief is beslist of zij in Nederland mogen blijven (onderdelen f, g en h) of op andere gronden (nog) geen verblijfsvergunning krijgen (onderdelen i, j en k). Inburgering kan niet aan de orde zijn als niet definitief beslist is dat een vreemdeling in Nederland voor langere tijd mag verblijven. Een definitieve beslissing daarover is pas genomen met het verstrekken van een verblijfsvergunning.

Daarnaast wordt in dit artikel geregeld dat er een re-integratievoorziening of een opleiding educatie kan worden aangeboden aan iedere in Nederland woonachtige vreemdeling van achttien jaar of ouder die krachtens artikel 11, derde lid, van de Wet werk en bijstand aan een Nederlander wordt gelijkgesteld. Het gaat hier om vreemdelingen die een aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning hebben ingediend, waarop nog niet is beschikt, of de vreemdeling die tijdig bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld tegen intrekking van de toelating in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.

De regels uit de WWB, de WI en de WEB gelden alleen voor zover er een re-integratievoorziening, een inburgeringsvoorziening respectievelijk een opleiding educatie wordt aangeboden aan een persoon die onder de doelgroep van de WWB, de WI onderscheidenlijk de WEB valt.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorwaarden worden gesteld waaronder de kosten van opleidingen educatie, inburgeringsvoorzieningen of re-integratievoorzieningen ten laste van het participatiebudget kunnen worden gebracht. Na twee jaar wordt tussentijds geëvalueerd om te zien of de wet werkt zoals beoogd. Komt de gewenste synergie tot stand en worden de afzonderlijke doelen van de materiewetten behaald? Op grond van de resultaten van de tussentijdse evaluatie kan worden bekeken of verbeteringen in de systematiek nodig zijn, om daarmee bij te kunnen sturen. Hiertoe is de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur aanvullende voorwaarden te stellen aan het aanbieden van een door het participatiebudget gefinancierde voorziening, opdat ondoelmatige uitgaven kunnen worden voorkomen (zie ook paragraaf 5.2.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Deze algemene maatregel van bestuur zal niet worden gebruikt om een deel van het participatiebudget af te zonderen voor één bepaalde doelstelling, zodat een schot tussen de middelen ontstaat.

Artikel 4. Terugvordering uitkering

Indien de uitkering niet volledig of onrechtmatig is besteed, wordt het niet bestede of onrechtmatig bestede deel teruggevorderd. Bij de vormgeving van het verantwoordingsarrangement is rekening gehouden met het

wetsvoorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over uitkeringen uit de algemene fondsen en over specifieke uitkeringen (Kamerstukken II 2007/08, 31 327, nr. 2).

Indien de verantwoordingsinformatie niet is ontvangen binnen dertien maanden na het kalenderjaar waarop zij betrekking heeft, wordt op grond van het derde lid de uitkering volledig teruggevorderd. Deze termijn verschilt thans voor de drie verschillende budgetten (deze is voor het variabele deel van de inburgering bijvoorbeeld 9 maanden en voor de re-integratie 18 maanden). Omdat de drie afzonderlijke verantwoordingen worden vervangen door één verantwoording moet er ook één termijn worden gekozen. Met de gekozen termijn van dertien maanden wordt aangesloten bij de uiterste verantwoordingsdatum van 15 juli na afloop van een uitvoeringsjaar, en de periode van zes maanden daaropvolgend waarin de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk is voor handhaving van naleving van deze uiterste verantwoordingsdatum, zoals opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over uitkeringen uit de algemene fondsen en over specifieke uitkeringen (Kamerstukken II 2007/08, 31 327, nr. 2). Indien de Minister van SZW van oordeel is dat volledige terugvordering gezien de omstandigheden leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard, dan kan hij het bedrag van de terugvordering lager vaststellen.

In het vierde lid is de mogelijkheid opgenomen om per algemene maatregel van bestuur te bepalen dat een nader te bepalen deel van de niet bestede gelden niet wordt teruggevorderd. Hiermee krijgt de gemeente de mogelijkheid om een gemaximeerd deel van de niet-bestede gelden te reserveren voor bestedingen in volgende begrotingsjaren («reserveringsregeling»). Het bedrag dat in strijd met artikel 12 niet is besteed bij roc's wordt altijd teruggevorderd teneinde te voorkomen dat colleges voor besteding bij de roc's geormerkt geld van dat oormerk ontdoen door overheveling naar een volgend jaar.

Artikel 5. Informatievoorziening

Dit artikel regelt de verstrekking van twee soorten informatie door het college. Het eerste lid heeft betrekking op gegevens met het oog op de evaluatie van bestaand beleid en de voorbereiding van toekomstig beleid. Het tweede lid heeft betrekking op de output-verdeelmaatstaven die nodig zijn voor de verdeling. Om gemeenten niet onnodig te belasten leveren gemeenten deze informatie aan het rijk via de bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening. De minister van BZK stuurt deze gegevens door aan de minister van OCW en de minister voor WWI.

In artikel 4 is geregeld dat het college de gegevens ten behoeve van de verantwoording over het bestede geld levert via de bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening. Het tweede lid van artikel 5 regelt in aanvulling hierop dat het college de gegevens voor de verdeling van het budget ook via deze bijlage levert.

Naast de informatie die noodzakelijk is voor het financieel beheer van de specifieke uitkering – verkregen via de bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening – heeft de Minister van SZW op een eerder tijdstip financiële informatie nodig, ten behoeve van de verantwoording aan het parlement in het kader van de voorjaarsnota en ten behoeve van de raming van de ontvangsten in verband met van gemeenten terug te vorderen niet bestede gelden. Om onnodige belasting van gemeenten te voorkomen zal dit beeld zo minimaal mogelijk van inhoud zijn en aansluiten bij de via de bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening op te vragen verantwoordingsinformatie. Het beeld van de uitvoering wordt ingediend op basis van een

ministeriële regeling vastgesteld model. In dezelfde regeling worden ook regels gesteld over de uiterste inleverdatum.

Op basis van het derde lid kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het eerste lid. Deze nadere regels betreffen zowel de inhoud van de gevraagde inlichtingen, bijvoorbeeld de inhoud van de periodieke statistische informatievoorziening, als de periodiciteit van de gevraagde informatie of de vorm waarin de inlichtingen worden verstrekt. Met dit laatste wordt bedoeld of de informatie bijvoorbeeld langs elektronische weg dient te worden aangeleverd dan wel op een andere wijze. Het is de bedoeling in de toekomst steeds meer te werken met elektronische informatieverzameling. Ook zal in de nadere regelgeving worden geregeld dat bij de verzameling van informatie die tot individuele personen herleidbaar is, zoals statistische informatie, de informatie aan een derde wordt geleverd. Een voorbeeld van een derde is het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het is met het oog op de bescherming van persoonsgegevens nadrukkelijk niet de bedoeling om tot individuele personen herleidbare informatie bij het Ministerie van SZW, OCW of VROM zelf te bewaren.

Artikel 6. Gemeenschappelijke regelingen

Het college kan het aanbieden van participatievoorzieningen overdragen aan een het bestuur van een openbaar lichaam. Met dit artikel wordt geregeld dat ook in de situatie waarin sprake is van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, waaraan een college het aanbieden van participatievoorzieningen (zowel de inburgeringsvoorzieningen, de re-integratievoorzieningen en de opleidingen educatie) heeft overgedragen, het participatiebudget niet wordt verstrekt aan dat openbaar lichaam maar aan de betrokken individuele gemeenten. Wanneer een gemeente slechts het aanbieden van één of twee van de drie type voorzieningen aan een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen heeft overgedragen, volgt uit het feit dat het Rijk slechts één participatiebudget voor alle drie de voorzieningen verstrekt en de verantwoording over de uitgaven daarvan in één keer plaatsvindt automatisch dat het budget aan de gemeente wordt verstrekt en het het college is dat de op grond van de Financiële-verhoudingswet te leveren verantwoordingsinformatie moet aanleveren. Artikel 6 strekt er tevens toe dat uitsluitend individuele gemeenten beleidsinformatie en informatie ten behoeve van de output-verdeelmaatstaven kunnen leveren aan het Rijk. Het is aan de individuele gemeente om te bepalen op welke manier het participatiebudget wordt ingezet en in hoeverre hierbij een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt benut.

Artikel 7. Wijziging van de Wet werk en bijstand

Artikel 8. Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs

Artikel 9. Wijziging van de Wet inburgering

De artikelen 7 tot en met 9 hebben betrekking op technische wijzigingen van de Wet werk en bijstand, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet inburgering ten gevolge van de Wet participatiebudget.

Artikel 11. Overgangsbepaling BDU SIV

De G31-gemeenten hebben voor de jaren 2007 tot en met 2009 op grond van het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (hierna: Besluit BDU SIV) een brede doeluitkering gekregen voor activi-

teiten in het kader van het Grotestedenbeleid. Hiertoe behoren ook middelen voor educatie en voor inburgering. Dit artikel bevat op dit punt overgangsrechtelijke voorzieningen.

eerste lid

Een gemeente die op grond van het Besluit BDU SIV een brede doeluitkering heeft gekregen (de G31-gemeenten) krijgt voor het jaar 2009 geen middelen op grond van de Wet participatiebudget op grond van de verdeelsleutels van de Minister van OCW (verdeelsleutel 1) en de Minister voor WWI (verdeelsleutel 2) voor de uitkering op grond van de Wet participatiebudget beschikbaar gestelde middelen. Anders dan bij de overige gemeenten zal de omvang van de uitkering voor de G31-gemeenten voor 2009 bestaan uit middelen die worden ingebracht door de Minister van SZW (verdeelsleutel 3). Aldus wordt voorkomen dat zij een dubbele uitkering krijgen. Hiermee wordt voortgezet wat voorheen in de artikelen 2.3.1, tweede lid, van de WEB en 52, tweede lid, van de WI was geregeld.

Omdat de bekostiging op grond van het Besluit BDU SIV loopt tot en met 2009 geldt deze uitzondering alleen voor dat jaar. Met ingang van 2010 krijgen de G31-gemeenten ook het educatiedeel en het inburgeringsdeel van het participatiebudget.

De bestedingsmogelijkheden van de BDU SIV worden verruimd zodat deze middelen in 2009 ook kunnen worden ingezet voor re-integratie. Op deze wijze worden de middelen ten behoeve van educatie, inburgering en re-integratie op lokaal niveau ook voor de G31-gemeenten ontschot.

Uitgangspunt hierbij is dat het college uitvoering blijft geven aan de realisatie van de prestatieafspraken die op basis van het meerjaren ontwikkelingsprogramma (en de aanvullingen daarop) met het Rijk tot en met 2009 zijn overeengekomen. Voor deze prestatieafspraken blijft ook de verantwoordings- en verrekensystematiek op grond van het Besluit BDU SIV onverkort van toepassing.

tweede lid

De G31-gemeenten krijgen in 2009 wel een uitkering op basis van verdeelsleutel 3. Overeenkomstig het doel van de Wet participatiebudget mag dat geld worden besteed aan alle doelen van de Wet participatiebudget, dus ook aan educatievoorzieningen of inburgeringsvoorzieningen. Zoals al is opgemerkt in het algemeen deel van deze memorie van toelichting mogen de prestatieafspraken die zijn gemaakt in het kader van het Grotestedenbeleid niet dubbel worden gefinancierd. Daarom is in dit lid bepaald dat het deel van de uitkering dat de G31-gemeenten in 2009 krijgen – het deel dat door de Minister van SZW is ingebracht, verdeelsleutel 3 – niet mag worden aangewend voor het voldoen aan de prestatieafspraken voor educatie of inburgering die de G31-gemeenten met het Rijk zijn overeengekomen.

Artikel 12. Overgangsbepaling inzake het bedrag dat door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beschikbaar is gesteld

In het jaar 2009 moet het totale bedrag dat de Minister van OCW voor het kalenderjaar 2009 in het participatiebudget inbrengt, worden besteed bij roc's aan opleidingen educatie. De hoogte van het bedrag dat in de daarop volgende kalenderjaren besteed moet worden bij roc's aan opleidingen educatie wordt berekend aan de hand van de formule $(A \times B) / C$. In deze formule staat A voor het bedrag dat het college voor het kalenderjaar 2010 op basis van de verdeelsleutel voor het bedrag dat door de Minister van OCW beschikbaar is gesteld voor de uitkering ontvangt, B voor het bij begrotingswet vast te stellen bedrag dat de Minister van OCW

beschikbaar heeft voor de uitkering voor het desbetreffende kalenderjaar en C voor het bij begrotingswet vast te stellen bedrag dat de Minister van OCW beschikbaar heeft voor de uitkering voor 2010. In het derde lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld dat het bedrag dat bij roc's dient te worden besteed ook aan andere participatievoorzieningen dan opleidingen educatie kan worden besteed. Bovendien is in het vierde lid bepaald dat het totale bedrag dat bij roc's moet worden besteed, met ingang van 1 januari 2011 bij algemene maatregel van bestuur kan worden verlaagd. In paragraaf 5.3 van het algemene deel van de toelichting is aangegeven onder welke condities de oormerking voor educatie en de bestedingsverplichting bij roc's kan worden afgeschaft. Indien het bedrag dat verplicht moet worden besteed bij roc's met behulp van het vierde lid wordt verlaagd, dan wordt op grond van het vijfde lid het bedrag dat verplicht aan educatie dient te worden besteed tot hetzelfde bedrag verlaagd. Het bedrag dat aan educatie dient te worden besteed is op deze wijze nooit hoger dan het bedrag dat bij roc's dient te worden besteed.

Artikel 13. Overige overgangsbepalingen

eerste lid

Op de uitkeringen dan wel de rijksbijdrage die de gemeenten hebben gekregen voor participatievoorzieningen voor de jaren gelegen voor 2009 blijven de WWB en de WEB en de daarop berustende bepalingen van toepassing zoals deze luiden op 31 december 2008.

tweede en vijfde lid

De artikelen 7.1a, 7.5 tot en met 7.12 en 7.15 van het Besluit inburgering hebben alle betrekking op de verantwoording van de rijksbijdrage die op grond van de Wet inburgering is verleend over de jaren voor 2009. Die artikelen berusten derhalve na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op artikel 13, tweede lid.

derde lid

Op grond van het derde lid is onder meer de zogeheten «meeneemregeling» van toepassing op het WWB-werkdeel dat het college heeft ontvangen voor het jaar 2008. Het geldt dat de gemeenten op grond daarvan mogen overhevelen naar hun werkdeel voor het jaar 2009, wordt toegevoegd aan de uitkering die zij ontvangen op grond van deze wet.

vierde lid

Het is de bedoeling de colleges in september 2008 bij brief op de hoogte te stellen van de uitkering die zij kunnen verwachten als dit wetsvoorstel – nadat het tot wet is verheven – in werking treedt per 1 januari 2009. De beschikkingen tot vaststelling van de uitkering op grond van deze wet voor het jaar 2009 zullen vervolgens uiterlijk vier weken na 1 januari 2009 worden verzonden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar

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