

Vergaderjaar 2008–2009

**31 567**

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

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 9 december 2008

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer inzake het wetsvoorstel tot bundeling van het WWB-werkdeel, budgetten voor inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneneducatie (Wet participatiebudget). In deze memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de ontschotting van bovengenoemde budgetten kan bijdragen aan een betere dienstverlening door de gemeenten. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de afrekenbaarheid zal plaatsvinden. Er is sprake van het vaststellen van de omvang van de beschikbare middelen, er is gekozen voor een verdeelmethodiek en output-verdeelmaatstaven. Per departement is een verdeelsleutel en daar liggen verdeelmaatstaven aan ten grondslag. Wat betekent dat voor de beleidsvrijheid van de gemeenten en hoe zal de ontschotting gaan werken als bijvoorbeeld de verdeelmaatstaven ook aantallen bevatten? Gemeenten verantwoorden zich over de rechtmatigheid van de bestedingen en worden daarop afgerekend. Er is geen sprake van afrekening, in de zin van terugvordering van middelen, als prestaties achterblijven. De regering hecht belang aan het realiseren van prestaties op de drie beleids-terreinen, in het wetsvoorstel is een prikkel opgenomen die stuurt op prestaties. Bij de verdeling van middelen zal rekening worden gehouden met geleverde prestaties in een eerdere periode (verdelen op output). Het gaat daarbij om een relatieve verdeling van het beschikbare budget, dat wil zeggen dat de hoogte van het beschikbare macrobudget niet wordt beïnvloed door de prestaties. Ten behoeve van de verdeling van het budget worden prestaties op de terreinen van inburgering en educatie vanaf 2010 jaarlijks gemeten. Op basis van deze prestaties inburgering wordt twee jaar later (voor het eerst ten behoeve van het budget 2012) het budget dat wordt ingebracht door de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) verdeeld. Voor educatie geldt dezelfde systematiek, met dien verstande dat het bedrag dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) inbrengt deels wordt verdeeld op basis van de bestaande objectieve factoren voor de educatieverdeling en deels op basis van prestaties. Het budget dat de minister van Sociale Zaken en

Werkgelegenheid (SZW) inbrengt wordt op basis van de bestaande systematiek voor het werkdeel verdeeld. Hoewel de verdeling op basis van drie verdeelsleutels plaatsvindt, ontvangt de gemeente de som van de verdelingen als één budget en zij legt ook over dit ene budget in één keer verantwoording af. Individuele gemeenten hebben daarmee de ruimte om meer in te zetten op het ene terrein en minder op het andere terrein. Omdat gemeenten het totale bedrag als één budget ontvangen kunnen in de output-verdeling mindere prestaties en dus een lager aandeel op het ene terrein worden gecompenseerd door betere prestaties en een hoger aandeel op het andere terrein. Gemeenten hebben dus voldoende beleidsvrijheid. Gemeenten die over de gehele linie minder presteren zullen dit wel merken in een lager budget in een later jaar. Naast deze output-verdeelmaatstaven zijn macro ambities geformuleerd op de drie deel-terreinen. Indien prestaties onverhoopt achterblijven zal hierover met gemeenten in overleg worden getreden.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is om de outputfinanciering pas in 2012 van toepassing te verklaren. Dit is toch geen nieuw fenomeen? De gemeenten werken er ook mee naar derden toe. Zij kennen de systematiek. Wanneer en hoe vindt de afrekening plaats, steeds weer afgezet tegen de eisen die de regering stelt?

De output-verdeelmaatstaven hebben betrekking op de verdeling van de door de minister voor WWI en de minister van OCW in het participatiebudget ingebrachte middelen en zullen voor het eerst een rol gaan spelen bij de toekenning van de budgetten voor het jaar 2012. De gegevens daartoe worden voor het eerst verzameld in 2010. Dat betekent dat in 2010 al de beoogde prikkelende werking van de systematiek uitgaat.

Voor 2010 is gekozen omdat de middelen voor inburgering en volwasseneneducatie voor de G31-gemeenten in het jaar 2009 binnen de brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (BDU SIV) van het grotestedenbeleid (GSB) blijven. Ook de in het kader van de BDU SIV met de G31-gemeenten gemaakte prestatieafspraken die gelden tot en met het jaar 2009 (einde GSB III-periode) blijven in tact en gemeenten worden hierop afgerekend. Omdat de G31-gemeenten zich aan deze prestatieafspraken hebben gecommitteerd, betekent dit dat de G31-gemeenten slechts in beperkte mate kunnen (bij)sturen op de output-verdeelmaatstaven. Het zou daarmee onredelijk zijn in 2011 al te verdelen op basis van output 2009.

De gegevens voor de output-verdeelmaatstaven op het terrein van de inburgering zijn inderdaad geen nieuw fenomeen. De gegevens voor de output-verdeelmaatstaven op het terrein van inburgering sluiten aan bij gegevens die gemeenten nu al verzamelen en registreren deze informatie al in het kader van het Informatiesysteem Inburgering. Deze gegevens zullen onder de Wet participatiebudget niet gebruikt worden als prestatie-indicatoren, maar als output-verdeelmaatstaven voor de verdeling van middelen. Twee van de drie verdeelmaatstaven spelen nu ook een rol bij de prestatie-afrekening van de inburgering. Het werken met de output-verdeelmaatstaven op het terrein van de volwasseneneducatie is geheel nieuw, de gehanteerde opleidingscategorieën zijn dit echter niet. Bijkomend voordeel van de keuze om de benodigde informatie voor de output-verdeelmaatstaven voor het eerst in het jaar 2010 op te vragen, is dat gemeenten langer de gelegenheid krijgen zich hierop voor te bereiden en – indien noodzakelijk – hun registratie- en informatiesystemen hierop aan te passen.

Afrekening – in de zin van terugvordering van middelen – van gemeenten vindt niet plaats op basis van de output-verdeelmaatstaven, maar uitsluitend op basis van de verantwoordingsinformatie over de rechtmatigheid van de bestedingen. Gemeenten leveren via de systematiek van «single information en single audit» deze verantwoordingsinformatie jaarlijks

achteraf aan het Rijk via de bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening uiterlijk 15 juli na afloop van het uitvoeringsjaar. Indien het participatiebudget onrechtmatig is besteed, wordt het onrechtmatig bestede deel teruggevorderd. Een eventuele terugvordering van onrechtmatig bestede gelden vindt plaats binnen een jaar na ontvangst van de verantwoordingsinformatie.

Via dezelfde systematiek van «single information en single audit», wordt de informatie voor de output-verdeelmaatstaven aangeleverd uiterlijk 15 juli na afloop van het uitvoeringsjaar. In september wordt mede op basis van deze informatie de verdeling van het jaar daarop bepaald.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering duidelijk aan te geven waarom educatiemiddelen niet in het participatiebudget kunnen komen. Betreffen dat alle educatiegelden voor de volwasseneneducatie?

Alle middelen voor volwasseneneducatie worden opgenomen in het participatiebudget. Uitsluitend in het jaar 2009 zijn deze middelen binnen het participatiebudget nog geormerkt voor educatiedoelstellingen. Het doel hiervan is de educatiedoelstellingen te waarborgen.

Wel is door de Tweede Kamer een motie (Kamerstukken II 2008/09, 31 567, nr. 20) aangenomen met het verzoek een voorstel uit te werken waarin 50 mln euro uit het educatiebudget wordt ingezet ten gunste van taal en rekenen in het mbo. Het kabinet heeft hierover op 4 december een brief (BVE/lenl/84164) aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin staat dat dit kan worden vormgegeven door 30 mln euro in 2010 uit te nemen en 50 mln euro vanaf 2011.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het juist is dat in de gekozen systematiek (gewijzigd na amendering door de Tweede Kamer) is voorzien in ontschotting aan de voorkant en dat de verantwoording achteraf geregeld blijft door drie afzonderlijke wettelijke regimes.

De drie afzonderlijke wetten (de Wet werk en bijstand, de Wet inburgering en de Wet educatie en beroepsonderwijs) bevatten geen bepalingen ten aanzien van de verantwoording over het participatiebudget aan het Rijk. De bestedings- en verantwoordingsregels voor het participatiebudget zijn opgenomen in één wet, de Wet participatiebudget. Met het participatiebudget ontvangen gemeenten één budget voor re-integratie, inburgering en educatie, met daaraan gekoppeld één verantwoording aan het Rijk. Ook de output-verdeelmaatstaven zijn in deze ene wet en onderliggende regelgeving opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering naar de mogelijke administratieve lasten als gevolg van afzonderlijke informatieverstrekking op grond van de drie afzonderlijke wetten. Acht de regering deze lasten niet ongewenst en een mogelijke belemmering voor een effectieve uitvoering? Met het participatiebudget wordt ook beoogd een bijdrage te leveren aan de vermindering van administratieve lasten voor gemeenten. De administratieve lastenverlichting als gevolg van de bundeling van de drie specifieke uitkeringen hangt vooral samen met een eenvoudiger administratie, een vermindering van het aantal verantwoordingen aan het Rijk en een vereenvoudiging van deze verantwoording.

De drie afzonderlijke wetten bevatten geen bepalingen ten aanzien van de levering van verantwoordingsinformatie over het participatiebudget aan het Rijk. De afzonderlijke informatieverstrekking op grond van de drie afzonderlijke wetten heeft uitsluitend betrekking op beleidsinformatie. Deze beleidsinformatie vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van betrokken ministers voor de drie verschillende beleidsterreinen. De inwerkingtreding van het participatiebudget leidt overigens niet tot een extra uitvraag van beleidsinformatie. Het ligt voor de hand om de mogelijkheden te onderzoeken om de beleidsinformatie te stroomlijnen en op deze manier ook op het terrein van de informatievoorziening een administra-

tieve lastenverlichting voor gemeenten te realiseren. Op voorhand heeft de regering geen reden aan te nemen dat de huidige informatievoorziening een belemmering voor een effectieve uitvoering vormt. 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? De vraag of in de afzonderlijke materiewetten nog onverhoopt bepalingen zijn opgenomen, die een effectieve en efficiënte uitvoering belemmeren kan hierbij worden meegenomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bekend is met de pogingen van een groep gemeenten om tot een andere wijze van verantwoordingen te komen (de ontwikkeling van de zogenoemde «participatieladder»). Zo ja, wat vindt de regering daarvan en is de regering bereid om mogelijk bestuurlijke consequenties daaraan te verbinden met een aanpassing van de benodigde regelgeving? Zo nee, waarom niet? De regering is bekend met het initiatief van een aantal gemeenten om te komen tot een zogenaamde «participatieladder». Dit initiatief is voortgekomen vanuit een aantal gemeenten dat deelneemt aan de voorbereidingstrajecten (ter voorbereiding op de invoering van participatiebudget) en wordt in het kader van deze voorbereidingstrajecten ook door het Rijk gefinancierd. Deze «participatieladder» is in de eerste plaats bedoeld om gemeenten te faciliteren bij het voeren van een eigen participatiebeleid en is niet gemaakt als verantwoordingsinstrument naar de betrokken departementen of het parlement. Met deze «participatieladder» kunnen gemeenten periodiek vaststellen in hoeverre hun eigen beleidsdoelstellingen met participatiebeleid worden gerealiseerd en de effecten van afzonderlijke instrumenten in beeld brengen. De regering ziet geen rol weggelegd voor deze «participatieladder» als verantwoordingsinstrument in de strikte zin van het woord, dat wil zeggen ter afrekening van gemeenten. Gemeenten verantwoorden zich over de rechtmatigheid van de bestedingen en worden daarop afgerekend. De regering is echter wel bereid te zijner tijd bij een voldragen «participatieladder» te bekijken of deze als output-verdeelmaatstaf een rol kan spelen bij de verdeling van de budgetten c.q. of deze kan worden gebruikt als beleidsinformatie. Uiteraard kan dit alleen als het aansluit bij de doelstellingen waarop de regering wil sturen. Ook is de relatie met de bestaande uitvraag van beleidsinformatie op de terreinen van re-integratie, inburgering en educatie daarbij van belang. Overigens is er, voor zover de regering bekend is, nog geen instrument dat al geschikt is voor het voornoemde gebruik. Onbekend is ook of deze «participatieladder» draagvlak heeft bij andere gemeenten.

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de gemeentelijke verantwoording aan het Rijk. Een bijzonder punt met betrekking tot de verantwoording is volgens deze leden dat deze met betrekking tot het WWB-werkdeel nu een verantwoordelijkheid is van de gemeenteraad. De regering kiest er volgens deze leden voor om primair de informatieplicht en daarmee verantwoording op rijksniveau te doen laten plaatsvinden. Deze keuze lijkt in strijd met de bestuurlijke afspraken tussen het kabinet en gemeenten om dubbele verantwoordingsystemen in de Nederlandse bestuurslagen te verminderen. Hoe beoordeelt de regering deze redenering? Is het juist ook uit democratisch oogpunt ook niet beter om de rol en de positie van de gemeenteraad in dezen te versterken? De wijze waarop gemeenten zich aan het Rijk verantwoorden over het werkdeel van de Wet Werk en Bijstand (WWB) is gelijksoortig aan de wijze waarop gemeenten zich straks aan het Rijk verantwoorden over het participatiebudget. Het betreft in beide gevallen een verantwoording over de rechtmatigheid van de bestedingen. In het kader van de verantwoording aan het Rijk is de rol van de gemeenteraad ongewijzigd. De verant-

woording vindt plaats op basis van het beginsel van «single information en single audit», dat met ingang van het verantwoordingsjaar 2007 rijksbreed voor de gemeentelijke verantwoording aan het Rijk over alle specifieke uitkeringen aan gemeenten geldt. Er is dus geen sprake van «dubbele verantwoordingssystemen».

Met het participatiebudget krijgen de gemeenten meer beleidsruimte en meer bestedingsmogelijkheden. Net als bij de WWB heeft de gemeenteraad een rol bij het stellen van de beleidskaders en een controlerende rol. Deze rol kan de gemeenteraad vanuit haar bestaande positie uitvoeren. Een versterking van de positie is daarbij niet nodig.

De leden van de SP-fractie zijn in principe voor «ontschotting» van de budgetten voor volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie. De belangrijkste vraag voor de leden van de SP-fractie is echter de vermarkting, waardoor de mogelijke gunstige effecten van deze wet weg zullen vallen. Juist na de grote moeilijkheden die zijn ontstaan rondom de inburgering, met zeer teleurstellende resultaten in het aantal deelnemers, en een groot aantal ontslagen voor de roc's, lijkt het deze leden dat de oplossingen voor beter maatwerk en een betere besteding van de budgetten niet gezocht moet worden in de «ontschotting» maar in een beleid dat tegengaat dat de gemeenten ervoor kiezen mensen zo snel mogelijk uit te laten stromen, in plaats van meer te investeren in scholing en training. Daarnaast lijkt het deze leden geen goede zaak dat de verschillende doelgroepen moeten concurreren om de beschikbare middelen. De leden van de SP-fractie willen graag vernemen wat de regering hier tegenover wil stellen.

De eerste twee jaar van het participatiebudget is er een bestedingsverplichting bij roc's, ter hoogte van het bedrag dat de minister van OCW inbrengt in het participatiebudget. Bij de huidige stand is dit naar het oordeel van het kabinet een redelijke overgangstermijn.

Het participatiebudget beoogt juist gemeenten in staat te stellen meer vanuit de behoefte van de doelgroep te sturen. Een van de doelen van het participatiebudget is dat gemeenten beter maatwerk kunnen leveren aan hun inwoners. Er is geen reden om aan te nemen dat er concurrentie tussen doelgroepen zal ontstaan om de beschikbare middelen. De achterliggende gedachte bij de vorming van het participatiebudget is juist dat het voor een groot deel dezelfde doelgroepen betreft. Door de mogelijkheid van het combineren van trajecten kan met dezelfde hoeveelheid middelen een grotere effectiviteit worden bereikt. Naast de bestaande prikkel uit de WWB die stuurt op re-integratie worden output-verdeelmaatstaven geïntroduceerd, die betrekking hebben op inburgering en educatie, waarmee een evenwichtig pakket van prikkels ontstaat.

De leden van de SP-fractie willen graag weten hoe de regering deze wet ingebed wil zien in andere maatregelen die de arbeids- en scholingsparticipatie van de doelgroepen bevorderen, zoals de preventie van schooluitval.

Het participatiebudget past goed bij de genoemde doelstellingen. Het wetsvoorstel biedt gemeenten de ruimte een zeer brede doelgroep voorzieningen gericht op de participatie aan te bieden. Daarmee raakt het wetsvoorstel aan diverse andere budgetten. Deels liggen deze bij de gemeente en deels bij andere partijen, zoals bijvoorbeeld het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Het is de bedoeling dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de budgetten die in eerste instantie voor een bepaald doel zijn bestemd. 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. Als andere instanties ook met een klant te maken hebben, is uiteraard goed overleg met deze instantie van

belang om te voorkomen dat bijvoorbeeld twee keer eenzelfde traject wordt aangeboden.

Het specifieke onderwerp van de preventie van schooluitval is een verantwoordelijkheid die nu bij scholen en bij gemeenten ligt. Het participatiebudget kan worden ingezet voor de preventie van schooluitval. Vanaf 18 jaar kan het participatiebudget in ieder geval worden ingezet. Onder de achttien jaar kan het onder andere worden ingezet voor 16- en 17-jarigen om extra ondersteuningskosten te betalen bij een leer/werktraject gericht op een startkwalificatie. Het gaat dus om een aanvullende inzet op het reguliere traject.

De leden van de SP-fractie willen graag aandacht voor de laagstgeletterden. Gezien de marktwerking vrezen de leden van de SP-fractie dat de doelgroepen die het moeilijkst integreren het snelst geloosd zullen worden.

Laaggeletterdheid is een belangrijk thema. De regering deelt de vrees van de SP-fractie niet. Er ligt hier een belangrijke rol voor gemeenten. In het verdeelmodel voor het participatiebudget is er bijzondere aandacht voor de bestrijding van laaggeletterdheid. Voor de verdeling van het bedrag dat door de minister van OCW is ingebracht in het participatiebudget, geldt dat dit bedrag met ingang van 2012 deels wordt verdeeld op basis van prestaties op het terrein van de bestrijding van laaggeletterdheid. Voor zover gemeenten zich al niet vanuit een gevoelde eigen verantwoordelijkheid inspannen voor de bestrijding van laaggeletterdheid, dan staat hierop ook nog een financiële prikkel, die relatief zwaar weegt.

Gemeenten die meer dan gemiddeld prestaties leveren op het terrein van de bestrijding van laaggeletterdheid, worden hiervoor twee jaar later beloond met een hoger budget.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel participatiebudget is door de Tweede Kamer de motie van de leden Spies en Spekman (Kamerstukken II 2008/09, 31 567, nr. 23) aangenomen. Met deze motie wordt de regering verzocht een voorstel uit te werken waarin 50 mln euro uit het educatiebudget wordt ingezet ten gunste van taal en rekenen in het mbo. Waar het gaat om problemen met lezen, schrijven en rekenen houdt een dergelijke ingreep een verschuiving in van curatief beleid naar een preventieve aanpak. Curatief beleid – vooral het bereiken en scholen van volwassen laaggeletterden – levert op termijn minder resultaten op dan preventie in het onderwijs. Het kabinet heeft hiervoor een voorstel gedaan bij brief van 4 december (BVE/lenl/84164).

De leden van de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie vragen of het kabinet bereid is om verderstreckende stappen en maatregelen te zetten c.q. te nemen, die leiden tot een optimale situatie waarin sprake is van één budget, met één verdeelsleutel, op één begroting, onder één wet en met één verantwoordelijk bewindspersoon.

Bij de invoering van het participatiebudget zal er vanaf het begin sprake zijn van één budget. Met het participatiebudget ontvangen gemeenten één budget voor re-integratie, inburgering en educatie, met daaraan gekoppeld één verantwoording aan het Rijk.

Vanaf het begin is circa 90 procent van de in het participatiebudget gebundelde middelen ontschot. De situatie van volledige ontschotting van de budgetten voor re-integratie, inburgering en educatie wordt bereikt met ingang van 1 januari 2010. Dan vervalt de oormerking voor educatiedoeleinden. Met ingang van 1 januari 2011 vervalt de bestedingsverplichting bij de regionale opleidingscentra en is de eindsituatie bereikt.

Het kabinet is niet voornemens de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de drie afzonderlijke beleidsterreinen – re-integratie, inburgering en educatie – te beleggen bij één bewindspersoon. De verantwoordelijkheid voor het betreffende beleidsterrein, en daarmee ook voor het daarbij

behorende budget, ligt bij de afzonderlijke bewindslieden. Dit blijft zichtbaar door de budgetten op de begrotingen van deze bewindslieden te laten staan. De keuze om de afzonderlijke budgetten op de verschillende begrotingen te laten staan doet recht aan de ministeriële verantwoordelijkheid van de afzonderlijke bewindspersonen en staat tegelijkertijd het doel geenszins in de weg, namelijk één ontschot participatiebudget voor gemeenten met hieraan gekoppeld één verantwoording aan het Rijk. Voor de praktische uitvoering van het participatiebudget wordt wel één bewindspersoon verantwoordelijk, te weten de minister van SZW. Dit betekent dat de minister van SZW verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van het beschikken en betalen van de individuele budgetten aan gemeenten, het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitgaven en het eventueel terugvorderen van niet bestede en onrechtmatig bestede gelden. De bijdrage van de minister voor WWI en de bijdrage van de minister van OCW aan het participatiebudget staan als ontvangsten op de begroting SZW.

De verdeelsleutels zijn een belangrijk sturingsinstrument. Door het bestaan van drie verdeelsleutels heeft elke bewindspersoon een sturingsinstrument. Het bestaan van die drie verdeelsleutels doet niets af aan het feit dat gemeenten het participatiebudget, de som van de uitkomsten van de drie verdeelsleutels, als één bedrag ontvangen.

De bestedingsregels voor het participatiebudget en de output-verdeelmaatstaven zijn gebundeld in één wet, de Wet participatiebudget. De bovenliggende materiewetten hebben een bredere strekking dan alleen die onderdelen die in het participatiebudget zijn opgenomen. Zo worden bijvoorbeeld de inburgeringsplicht en de handhaving daarvan, rechten en plichten voor bijstandsgerechtigden en de beroepsopleidingen in deze wetten geregeld. Bundeling van deze onderdelen van de Wet werk en bijstand, de Wet inburgering en de Wet educatie en beroepsonderwijs in één wet heeft geen meerwaarde in relatie tot het doel, namelijk één ontschot participatiebudget voor gemeenten met hieraan gekoppeld één verantwoording aan het Rijk.

Mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
Van Bijsterveldt,

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. Aboutaleb