

## NOTA VAN TOELICHTING

### I. ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

Deze algemene maatregel van bestuur strekt tot uitvoering van artikel 50 van de Wet inburgering (hierna ook aangeduid als de wet), waarin ten behoeve van het inburgeringsstelsel de grondslag voor de bekostiging van gemeenten is neergelegd.

De Wet inburgering introduceert een inburgeringsplicht voor vreemdelingen en een inburgeringsplicht voor enkele categorieën genaturaliseerde Nederlanders. De invoering van deze inburgeringsplicht, welke wordt afgesloten met het behalen van een inburgeringsexamen, is de kern van het beleid van het kabinet om een meer verplichtend en resultaatgericht inburgeringsstelsel in te voeren. Voor een toelichting op de inhoud en achtergronden van het nieuwe inburgeringsstelsel zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet inburgering (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3).

Ter uitvoering van de wet is een algemene maatregel van bestuur opgesteld: het Besluit inburgering. Dit besluit stelt regels ten aanzien van diverse onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de vrijstellingen en ontheffingen van de inburgeringsplicht, het verstrekken van leningen en vergoedingen, het niveau van de vereiste vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving en het inburgeringsexamen.

Het onderhavige besluit bevat de te stellen regels, op basis van artikel 50, derde lid, van de wet, met betrekking tot de rijksbijdrage aan gemeenten. Gelet op het specifieke karakter van deze regels zijn deze niet in het Besluit inburgering, maar in een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur, het Bekostigingsbesluit inburgering, opgenomen.

Artikel 50 van de wet luidt:

*1. Onze Minister verstrekt aan de gemeenten op de voet van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet jaarlijks een rijksbijdrage ten behoeve van de uitvoering van de artikelen 5, eerste lid, 17 tot en met 31, 45 en 49 en ten behoeve van de informatieverstrekking over de inburgeringsplicht.*

*2. Het eerste lid is niet van toepassing op gemeenten die op grond van het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid een brede doeluitkering in het kader van het Grotestedenbeleid ontvangen.*

*3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de rijksbijdrage. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op:*

*a. de wijze waarop het bedrag wordt bepaald;*

*b. de aanvraag tot verlening;*

*c. de verantwoording, en*

*d. de verlening van voorschotten, de betaling en de verrekening.*

Het eerste lid bevat de grondslag voor de bekostiging van de gemeenten. Aan de gemeenten worden diverse wettelijke taken toegedeeld ter uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel. Deze taken zijn: het nemen van besluiten inzake de gehele of gedeeltelijke

onthefing van de inburgeringsplicht op grond van psychische of lichamelijke belemmeringen (artikel 5, eerste lid), het aanbieden van een inburgeringsvoorziening aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen, het oproepen van de inburgeringsplichtige, het opleggen van een bestuurlijke boete indien het inburgeringsexamen verwijtbaar niet binnen de daarvoor gestelde termijn is behaald (de artikelen 17 tot en met 31), het verstrekken van informatie aan het Informatiesysteem inburgering (artikel 45) en het verstrekken van beleidsinformatie (artikel 49). Uit de toedeling van deze wettelijke taken aan gemeenten vloeit voort dat gemeenten actief en passief informatie verstrekken over het nieuwe inburgeringsstelsel in het algemeen en de gemeentelijke taken in het bijzonder. Voor deze informatieverstrekking zullen de gemeenten eveneens een vergoeding ontvangen.

Het *tweede lid* zondert de steden die deel uitmaken van het Grotestedenbeleid uit van de bekostiging. De grote steden krijgen voor de duur van de derde periode van het Grotestedenbeleid – tot en met 31 december 2009 – financiële middelen toegekend via de brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (BDU-SIV). Hiertoe is in het onderhavige besluit voorzien in een aantal wijzigingen van het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (het Besluit BDU-SIV). Voor afloop van de derde periode van de BDU-SIV zal worden bezien op welke wijze de grote steden na 2009 zullen worden voorzien van de benodigde middelen.

Het *derde lid* bevat de grondslag voor het onderhavige besluit. Onder meer worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop de rijksbijdrage wordt bepaald. Uitgangspunt van de bekostiging zal zijn dat gemeenten worden gestimuleerd om goede prestaties te leveren. Gemeenten worden daarbij afgerekend op die elementen waarvoor gemeenten gezien hun positie verantwoordelijk mogen worden gehouden.

Het algemene deel van de toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 is de voorbereiding van dit besluit beschreven. Paragraaf 3 formuleert de uitgangspunten van het bekostigingsstelsel. Het bekostigingsstelsel heeft betrekking op de wijze waarop het rijk de gemeenten met betrekking tot de in paragraaf 1 genoemde gemeentelijke taken door middel van een rijksbijdrage bekostigt. In paragraaf 4 wordt een aantal uitzonderingen uitgelegd welke moeten worden aangebracht op de in paragraaf 3 beschreven jaarlijkse bekostigingscyclus. In paragraaf 5 tenslotte wordt stilgestaan bij de aparte positie van de grote steden.

## **2. Uitgangspunten van het bekostigingsstelsel**

### *2.1. Onderdelen van de rijksbijdrage*

De rijksbijdrage bestaat uit een vast, een prestatie-afhankelijk en een variabel deel. De rijksbijdrage voor het vaste deel dient voor de bekostiging van de verstrekking van informatie door gemeenten aan inburgeringsplichtigen.

Het prestatie-afhankelijke deel bekostigt de gemeentelijke taken die betrekking hebben op het nemen van besluiten inzake de gehele of gedeeltelijke ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van psychische of lichamelijke belemmeringen (artikel 5, eerste lid), het aanbieden van een inburgeringsvoorziening aan bijzondere groepen

inburgeringsplichtigen (met uitzondering van de groep geestelijk bedienaren), het oproepen van de inburgeringsplichtige, het opleggen van een bestuurlijke boete indien het inburgeringsexamen verwijtbaar niet binnen de daarvoor gestelde termijn is behaald (de artikelen 17 tot en met 31), het verstrekken van informatie aan het Informatiesysteem inburgering (artikel 45) en het verstrekken van beleidsinformatie (artikel 49). Voor de bekostiging van het prestatie-afhankelijke deel wordt de methode van outputfinanciering gehanteerd. Vooraf wordt tussen de Minister en de gemeente een afspraak gemaakt over de door die gemeente in een bepaald jaar te realiseren prestaties. Deze afspraak vormt, tezamen met de vooraf vastgestelde voorschotvergoeding, de basis voor de vaststelling van het voorschot voor de gemeente. Achteraf wordt het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage vastgesteld op basis van de behaalde prestaties (de output), welke wordt vermenigvuldigd met de bijdragevergoeding. Dit deel van de bijdrage wordt vervolgens betaald onder verrekening van het betaalde voorschot.

Het variabele deel heeft betrekking op de bekostiging van het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan een bijzondere groep inburgeringsplichtigen, te weten de geestelijk bedienaren.

De totale rijksbijdrage voor de verschillende gemeentelijke taken wordt gezien als één rijksbijdrage. De financiële middelen voor alle gemeentelijke taken zijn vrij uitwisselbaar.

## *2.2. Het vaste en het variabele deel van de rijksbijdrage*

Het vaste deel van de rijksbijdrage is een forfaitair bedrag en wordt vastgesteld met behulp van een verdeelsleutel. Deze verdeelsleutel wordt ook gebruikt om de prognosevoorstellen voor de gemeenten op te stellen. Dit wordt verder toegelicht bij de toelichting op artikel 3.

Het variabele deel van de rijksbijdrage is afhankelijk van het aantal inburgeringsvoorzieningen dat een gemeente aanbiedt aan geestelijk bedienaren. Gemeenten zijn gelet op artikel 17, vierde lid, van de wet verplicht om deze groep een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Het zal voor een gemeente moeilijk, zo niet onmogelijk, in te schatten zijn hoeveel van dergelijke inburgeringsvoorzieningen in een bepaald jaar zullen moeten worden aangeboden. Voor deze groep kan derhalve niet goed worden gewerkt met het hierna te schetsen systeem van outputfinanciering. Gemeenten zullen in staat worden gesteld om het aantal inburgeringsvoorzieningen dat zij hebben aangeboden aan geestelijk bedienaren per jaar te melden aan de Minister waarna voor bekostiging zal worden zorggedragen. Een en ander wordt nader uitgewerkt in een ministeriële regeling.

## *2.3. Het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage*

Het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage is bedoeld voor meerdere taken, welke hiervoor zijn omschreven. Het prestatie-element grijpt echter slechts aan op een tweetal taken: het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan inburgeringsplichtigen als bedoeld in artikel 17, eerste lid, onder a, van de wet (deze categorie wordt in het besluit aangeduid als uitkeringsgerechtigden) en aan inburgeringsplichtigen als bedoeld in artikel 17, eerste lid, onder b, van de wet (deze categorie wordt in het besluit kortweg aangeduid met oudkomers) en de handhaving van de inburgeringsplicht van inburgeringsplichtigen die geen inburgeringsvoorziening aangeboden krijgen (deze categorie wordt in het besluit aangeduid als inburgeringsplichtigen aan wie een beschikking, respectievelijk een

kennisgeving wordt gegeven). Aldus hanteert het besluit ten behoeve van de bekostiging van het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage een viertal categorieën inburgeringsplichtigen.

Het prestatie-afhankelijke deel wordt per gemeente vastgesteld aan de hand van het aantal inburgeringsplichtigen dat die gemeente in een bepaald jaar laat beginnen met inburgeren, ofwel door middel van het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen, ofwel door middel van het handhaven van de inburgeringsplicht van de inburgeringsplichtigen die geen inburgeringsvoorziening krijgen aangeboden.

Hiertoe wordt een stelsel van bevoorschotting en vaststelling gehanteerd. Het voor inburgering beschikbare macrobudget is vastgelegd in de Rijksbegroting. De vaststelling van het prestatie-afhankelijke deel begint met een indicatieve verdeling van het voor dit deel van de rijksbijdrage beschikbare macrobudget over alle gemeenten via een bepaalde verdeelsleutel. Dit is het zogenaamde prognosevoorstel welke door de Minister per gemeente wordt vastgesteld. Het prognosevoorstel bevat het aantal uitkeringsgerechtigden en oudkomers aan wie door de desbetreffende gemeente een inburgeringsvoorziening zal worden aangeboden en het aantal inburgeringsplichtigen aan wie door de desbetreffende gemeente een beschikking of kennisgeving wordt gegeven (dit zijn de te verrichten prestaties) en het daaraan gekoppelde bedrag. Vervolgens kan iedere gemeente reageren op het voor haar geldende voorstel. Dit stelt de gemeente in staat haar eigen ambities met betrekking tot inburgering te formuleren. De gemeente legt die ambitie vast door aan te geven welke prestaties de gemeente dat jaar denkt te verwezenlijken. Dit wordt de prognose genoemd.

Indien een gemeente een hoger ambitieniveau kiest, verstrekt die gemeente een hogere prognose dan geformuleerd in het prognosevoorstel. Zowel een lagere prognose als een prognose die identiek is aan het prognosevoorstel zal altijd leiden tot verlening van het voorschot dat overeenkomt met het bedrag zoals aangegeven bij de bekendmaking van de prognosevoorstellen. Hogere prognoses worden zoveel mogelijk gehonoreerd, afhankelijk van de vraag of er voldoende budget aanwezig is.

#### *2.4. De prestatie-indicatoren*

Om het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage te kunnen bevoorschotten en te kunnen vaststellen, wordt gebruik gemaakt van een achttal prestatie-indicatoren, twee per categorie inburgeringsplichtige. Per categorie is er één indicator die wordt gehanteerd ter vaststelling van de start van de inburgering en één indicator die wordt gebruikt ter vaststelling van de afronding van de inburgering (deelname aan het inburgeringsexamen). De prestatie-indicatoren zijn opgesomd in artikel 2, derde lid.

Ten behoeve van de bevoorschotting worden met de gemeente afspraken gemaakt ten aanzien van slechts vier prestatie-indicatoren, te weten de indicatoren welke worden gehanteerd voor de start van de inburgering. Na afloop van het jaar waar de rijksbijdrage betrekking op heeft worden per categorie inburgeringsplichtige de prestaties gemeten aan de hand van de indicatoren voor de start en de indicatoren voor de deelname aan het inburgeringsexamen. Het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage wordt vervolgens aan de hand van deze prestaties vastgesteld. De start van de inburgering en de deelname aan het inburgeringsexamen zal in het

Informatiesysteem Inburgering, beheerd door de Informatie Beheer Groep, worden geregistreerd.

## 2.5. De vergoedingen

Bevoorschotting en vaststelling van het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage geschiedt door de prognose, respectievelijk de prestaties per gemeente te vermenigvuldigen met een tweetal vergoedingen: de voorschotvergoeding en de bijdragevergoeding.

Ten behoeve van de bevoorschotting geldt per onderscheiden categorie inburgeringsplichtige een aparte voorschotvergoeding. De voorschotvergoeding met betrekking tot de categorie uitkeringsgerechtigden en de categorie oudkomers strekt er toe om gemeenten in staat te stellen om inburgeringsvoorzieningen in te kopen op een markt welke wordt gekenmerkt door vrije concurrentie. Om het effect van de marktwerking op de prijzen van de inburgeringsvoorzieningen te kunnen bepalen, zal jaarlijks via een prijsmonitor worden vastgesteld welke prijzen door gemeenten zijn betaald bij de inkoop van inburgeringsvoorzieningen welke worden aangeboden aan de hiervoor genoemde categorieën inburgeringsplichtigen. De gegevens met betrekking tot de marktprijzen worden jaarlijks verzameld in de periode van 1 oktober tot en met 31 januari. De resultaten van de prijsmonitor levert een gerealiseerde gemiddelde landelijke marktprijs per categorie inburgeringsvoorziening op.

Voor het jaar waarop de rijksbijdrage betrekking heeft, zal op basis van de resultaten van de prijsmonitor die loopt tot en met 31 januari van het jaar daarvoor, de voorschotvergoeding voor inburgeringsvoorzieningen voor uitkeringsgerechtigden en oudkomers worden bepaald.

De voorschotvergoedingen met betrekking tot de kennisgeving en de beschikking worden door de Minister ambtshalve vastgesteld.

De bijdragevergoeding wordt gebruikt om het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage vast te kunnen stellen. Deze vergoeding wordt berekend op basis van de via de prijsmonitor gemeten voorschotvergoeding, waarbij rekening wordt gehouden met de verhouding tussen de start- en deelname-indicatoren en een uitvalpercentage. De verhouding tussen de start- en deelname-indicatoren is vastgesteld op 30% start en 70% deelname. Het zwaartepunt van de bekostiging ligt derhalve op de deelname aan het inburgeringsexamen. Er is dus voor gemeenten een duidelijke stimulans om zoveel mogelijk inburgeringsplichtigen te laten deelnemen aan een examen.

Voor de start van de inburgering wordt een uitvalpercentage gehanteerd van 0%. Indien een inburgeringsplichtige niet start met zijn inburgering moet de gemeente het deel van het voorschot terugbetalen dat betrekking heeft op de start. Voor de deelname aan het inburgeringsexamen wordt vooralsnog uitgegaan van een uitvalpercentage van 10%. Een gemeente die beter presteert dan dit gemiddelde verdient als het ware, een gemeente die slechter presteert, levert in. Bovengenoemd uitvalpercentage van 10% is gebaseerd op ervaringsgegevens met betrekking tot de Wet inburgering nieuwkomers. Het besluit legt dit percentage niet vast zodat het mogelijk is het uitvalpercentage in de loop der tijd aan de hand van de dan opgedane ervaringen aan te passen.

Zoals hiervoor al is opgemerkt, is het prestatie-afhankelijke deel tevens bedoeld voor de bekostiging van een aantal andere taken. De bijdragevergoedingen welke in relatie tot de prestatie-indicatoren worden gehanteerd, worden op een dusdanige hoogte vastgesteld dat deze taken ook hieruit kunnen worden bekostigd.

Zowel voorschotvergoedingen als bijdragevergoedingen worden jaarlijks voor 1 september gepubliceerd in de Staatscourant.

## *2.6. Vaststelling, verrekening en betaling van de rijksbijdrage*

De vaststelling van de rijksbijdrage geschiedt aan de hand van de gerealiseerde prestaties in het jaar waar de rijksbijdrage betrekking op heeft. Op het moment dat het inburgeringsstelsel enige jaren functioneert, hebben die prestaties betrekking op verschillende cohorten inburgeringsplichtigen. Bij elk cohort inburgeringsplichtigen hoort een bijdragevergoeding die is gebaseerd op het jaar waarin de inburgeringsplichtigen met hun inburgering zijn gestart. De verwachting is dat de marktwerking met betrekking tot de in te kopen inburgeringsvoorzieningen er toe zal leiden dat de inkooprijzen in de loop der jaren zullen verschillen. Om de prijzen, die dus jaarlijks zullen fluctueren, op een zuivere manier per cohort te kunnen meten, vaststellen en afrekenen, zal in de vaststelling van de rijksbijdrage gewerkt worden met verschillende bijdragevergoedingen, al naar gelang het cohort waar de inburgeringsplichtige uit voortkomt.

Bij de verrekening en betaling van de rijksbijdrage wordt eveneens naar het cohort inburgeringsplichtigen gekeken. Hoewel voor de indicator 'start' al na één jaar verrekend zou kunnen worden, moet voor de indicator 'examen deelname' een ruimere termijn gelden. Immers, niet van iedere inburgeringsplichtige kan worden verwacht dat hij al snel na het begin van zijn inburgering het inburgeringsexamen kan afleggen. Het examen dient binnen ten hoogste vijf jaar te worden afgelegd, maar gemeenten mogen bij aanvang van de inburgering ook met de inburgeringsplichtige de afspraak maken dat hij eerder aan het examen deelneemt. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet inburgering (Kamerstukken II 2005/2006, 30 308, nr. 3, pagina 113), gaat de regering er op grond van het tweede deeladvies van de Commissie Franssen van uit dat het voor inburgeringsplichtigen haalbaar is om binnen drie jaar na het ontstaan van de inburgeringsplicht voor het inburgeringsexamen te slagen. Op grond daarvan wordt deelname aan het examen binnen drie jaar als een reële termijn beschouwd. Dit betekent dat de gemeente drie jaar de tijd heeft om 90% van de inburgeringsplichtigen waarmee in een cohort is gestart, aan het examen te laten deelnemen. Slaagt de gemeente er voor dat cohort in om meer dan 90% te laten deelnemen, met een maximum van 100%, dan krijgt de gemeente een bonus, zijn het er minder dan 90% dan krijgt de gemeente een malus. Drie jaren nadat een cohort is gestart met inburgeren vindt de verrekening met het eerder ten behoeve van dit cohort verleende voorschot plaats en wordt een eventueel positief dan wel negatief verschil betaald dan wel geïnd. Dit houdt tevens in dat in de eerste jaren van het inburgeringsstelsel er enkel voorschotten worden verleend en betaald, verrekening vindt pas voor het eerst plaats in 2009, in dat jaar worden namelijk de prestaties van het cohort 2006

verrekend. De betaling van deze verrekening vindt in 2010 plaats via een saldering met het voorschot dat in 2010 aan de gemeente wordt betaald.

### **3. Bekostiging van de grote steden**

Zoals al is gememoreerd, is dit besluit niet van toepassing op gemeenten die op grond van het Besluit BDU-SIV een brede doeluitkering in het kader van het Grotestedenbeleid ontvangen. Om de wet te kunnen uitvoeren dient voor de grote steden inburgering derhalve een onderdeel uit te maken van deze brede doeluitkering.

In het besluit is een aantal wijzigingen van het Besluit BDU-SIV opgenomen. Ten dele zijn dit wijzigingen die alle onderdelen van de BDU-SIV raken, ten dele zijn het wijzigingen die specifiek samenhangen met inburgering. Met de laatstgenoemde wijzigingen wordt beoogd enerzijds zo nauw mogelijk aan te sluiten bij het karakter van het bekostigingsstelsel zoals dat hiervoor is beschreven en anderzijds zoveel mogelijk recht te doen aan de uitgangspunten van het Grotestedenbeleid zoals deze zijn beschreven in de nota van toelichting bij het Besluit BDU-SIV (Staatsblad 2005, 264, pagina 15).

Het Rijk volgt gedurende de derde periode van het GSB de ontwikkelingen in de stad op het punt van de in het meerjaren ontwikkelingsprogramma (het MOP) opgenomen te bereiken resultaten. De GSB-stad verstrekt daartoe gegevens over de voortgang van de realisatie van die te bereiken resultaten. In 2007 vindt een midterm review plaats, die kan leiden tot een verlaging van de verleende uitkering. Voor inburgering komt een midterm review in 2007 te vroeg, het bekostigingsstelsel is dan immers net van start gegaan. Derhalve zal er voor inburgering een midterm review in 2008 komen. De GSB-stad zal op basis van onderdeel b van artikel 12 van het Besluit BDU-SIV gegevens moeten verstrekken ten behoeve van deze midterm review.

Het hiervoor beschreven bekostigingsstelsel en de BDU-SIV zijn beide gebaseerd op outputfinanciering. Het eerste lid van artikel 26 van het Besluit BDU-SIV biedt de mogelijkheid dat het gemeentebestuur een periode kan worden gegeven om afgesproken maar ontbrekende resultaten alsnog te realiseren. Dit artikel ziet met name op grootschalige fysieke ingrepen (bijvoorbeeld herstructurering van woonwijken en bedrijfsterreinen). Bij dit soort ingrepen kan onvoorziene vertraging optreden als gevolg van bijvoorbeeld bodemverontreiniging of bezwaarprocedures van belanghebbenden. Dat soort onvoorziene omstandigheden doet zich in de praktijk bij inburgering niet voor. De 'kan'-bepaling in het eerste lid van artikel 26 zal derhalve voor wat betreft inburgering niet worden toegepast.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### *Artikel 1*

De in de onderdelen e tot en met h opgenomen begripsomschrijvingen bevatten de kernelementen van de hiervoor beschreven prestatie-indicatoren. Het in dit besluit gebruikte begrip 'oudkomer' ziet enkel op de in artikel 17, eerste lid, onderdeel b van de wet bedoelde oudkomer die zelf geen inkomsten uit tegenwoordige arbeid, algemene bijstand of uitkering geniet. Het in dit besluit gebruikte begrip 'oudkomer' is derhalve beperkter dan het begrip oudkomer zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet inburgering.

Met de in onderdeel g opgenomen begripsomschrijving wordt uitsluitend de beschikking ingevolge artikel 24 bedoeld waarbij voor een oudkomer de aanvangsdatum van de in dit artikel genoemde termijnen wordt bepaald. De beschikking ingevolge artikel 20, tweede lid, waarbij mede toepassing wordt gegeven aan artikel 24 valt uitdrukkelijk niet onder deze begripsomschrijving.

De in onderdeel k opgenomen begripsomschrijving met betrekking tot de prognose wordt in het besluit op verschillende wijzen gebruikt. De prognose is het instrument om het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage te bepalen en vast te stellen en kent verschillende stadia. De Minister stelt per gemeente een prognosevoorstel vast, de gemeente reageert daarop met haar prognose, waarna de Minister de prognose definitief vaststelt, tezamen met het voorschot op de rijksbijdrage.

## *Artikel 2*

Dit artikel bevat de grondslagen voor de bekostiging van de gemeenten en benoemt het drietal onderdelen waaruit de rijksbijdrage bestaat.

Het prestatie-afhankelijke deel wordt vastgesteld aan de hand van een aantal prestatie-indicatoren. De indicatoren, genoemd in de onderdelen a, c, e en g markeren de start van de inburgering van een inburgeringsplichtige. De indicatoren, genoemd in de onderdelen b, d, f en h markeren de beëindiging daarvan. De indicatoren zijn voorts zo geformuleerd dat de bekostiging aan een aantal restricties is gebonden. Enkel de inburgeringsplichtigen aan wie de eerste keer een inburgeringsvoorziening wordt aangeboden tellen mee voor de bekostiging. Ingevolge artikel 17, vijfde lid, omvat de inburgeringsvoorziening ook het eenmaal kosteloos afleggen van het inburgeringsexamen. Zodoende wordt het meerdere malen verkrijgen van een inburgeringsvoorziening en het meerdere malen afleggen van een examen ontmoedigd.

Ook de inburgeringsplichtigen aan wie een lening is verstrekt die nog niet in zijn geheel is terug betaald tellen niet mee voor de bekostiging. De gedachte hierachter is dat deze inburgeringsplichtigen niet mogen worden 'beloond' voor het feit dat zij de aan hen verstrekte lening nog niet hebben terug betaald. Tenslotte geldt voor de bekostiging van de deelname aan het inburgeringsexamen de restrictie dat aan dit examen moet zijn deelgenomen binnen de ingevolge artikel 6, eerste lid, van de wet van toepassing zijnde termijn. Zodoende wordt een tijdige deelname aan het inburgeringsexamen gestimuleerd.

## *Artikel 3*

Dit artikel beschrijft het begin van de bekostigingscyclus. De cyclus begint in de zomer welke voorafgaat aan het jaar waarop de rijksbijdrage betrekking heeft. Aan de hand van de voor inburgering gereserveerde middelen in de rijksbegroting stelt de Minister het macrobudget vast, alsmede de verdeling van dat macrobudget over de drie onderdelen van de rijksbijdrage. Vervolgens wordt de verdeelsleutel vastgesteld waarmee het deel van het budget dat beschikbaar is voor het vaste deel van de rijksbijdrage wordt verdeeld over alle gemeenten en waarmee het deel van het budget dat beschikbaar is voor het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage



indicatief wordt verdeeld. Deze verdeelsleutel wordt vastgesteld naar evenredigheid van het geraamde aantal inburgeringsplichtigen per gemeente ten opzichte van het totaal van de in alle gemeenten woonachtige inburgeringsplichtigen. In de eerste jaren na inwerkingtreding van de wet zullen hiertoe naar verwachting CBS-gegevens als bronbestand worden gebruikt. Op het moment dat het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen voldoende met gegevens is gevuld, zal dit bestand worden gebruikt.

Een deel van het indicatieve voorschot wordt gekoppeld aan het aantal uitkeringsgerechtigden en het aantal oudkomers aan wie geen lening is verstrekt, tenzij die lening in zijn geheel is terugbetaald, en aan wie het college voor de eerste maal een inburgeringsvoorziening zal aanbieden, alsmede aan het aantal inburgeringsplichtigen aan wie het college een beschikking, respectievelijk een kennisgeving zal geven. Dit is het prognosevoorstel van de Minister.

Het andere deel van het indicatieve voorschot bevat het voorschot op het vaste deel van de rijksbijdrage. Het variabele deel van de rijksbijdrage wordt separaat vastgesteld en maakt geen onderdeel uit van de bevoorschotting.

#### *Artikel 4*

De gemeente kan de door haar te realiseren prestaties – en daarmee het te verkrijgen voorschot – beïnvloeden door te reageren op het prognosevoorstel en een eigen prognose in te dienen. Op het moment dat alle prognoses binnen zijn, kan het deel van het macrobudget dat beschikbaar is voor het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdragen worden verdeeld over de gemeenten en kunnen de indicatieve voorschotten bekend worden gemaakt.

In het derde lid zijn de formules weergegeven waarmee het voorschot voor een gemeente wordt berekend. Drie factoren zijn hier primair van belang: het prognosevoorstel, de prognose en de hoogte van het hiervoor genoemde budget. Indien alle ingediende prognoses overeenstemmen met de prognosevoorstellen, dan hoeft de indicatieve verdeling van het budget niet te worden aangepast en komt het indicatieve voorschot overeen met het definitieve voorschot.

Indien een gemeente een lagere prognose indient dan het prognosevoorstel ontvangt die gemeente een met die lagere prognose corresponderend voorschot.

Indien een gemeente een hogere prognose indient, ontvangt die gemeente een met die hogere prognose corresponderend voorschot, mits het budget toereikend is. Dit betekent dat een hogere prognose alleen dan kan worden gehonoreerd indien één of meer andere gemeenten een lagere prognose hebben ingediend. Immers, alleen dan is er voldoende budget beschikbaar om middelen te herverdelen.

Indien het budget niet toereikend is, kan slechts een beperkte hoeveelheid middelen worden herverdeeld. De gemeente krijgt in ieder geval de middelen welke corresponderen met het prognosevoorstel. Het bedrag dat daar bovenop wordt verstrekt is een aan de hand van de verdeelsleutel vastgesteld deel van de middelen welke resteren van de gemeenten die een lagere prognose hebben ingediend.

Het is denkbaar dat na beoordeling van alle ingediende prognoses er bijvoorbeeld ten aanzien van het voor het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan uitkeringsgerechtigden beschikbare deel van het budget sprake is van een onderuitputting, terwijl het deel van het budget dat beschikbaar is voor het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan oudkomers overtekend is. Het vijfde lid

maakt het mogelijk dat een onderuitputting in het ene deel van het budget kan worden toegevoegd aan een ander deel van het budget zodat de voor inburgering gereserveerde middelen maximaal kunnen worden ingezet.

Het zesde en achtste lid bepalen dat de hoogte van het voorschot voor 1 december bekend wordt gemaakt en dat het voorschot binnen zes maanden daarna zal worden betaald. Betaling kan geschieden in termijnen. Met het voorschot wordt tegelijkertijd de definitieve prognose ten aanzien van het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage bekend gemaakt. Na afloop zal worden beoordeeld of de gemeenten de beoogde prestaties hebben kunnen realiseren.

Het zevende lid tenslotte regelt dat het voorschot op nihil wordt vastgesteld indien een gemeente de gegevens met betrekking tot de prijsmonitor niet tijdig indient. De prijsgegevens van alle gemeenten zijn nodig om te komen tot met de marktontwikkelingen overeenstemmende voorschotvergoedingen. Het belang van het verkrijgen van deze gegevens is dermate groot dat een besluit als verwoord in het zevende lid passend is. Het is overigens zo dat een vaststelling van het voorschot op nihil geen invloed heeft op de uiteindelijke vaststelling van de rijksbijdrage: deze wordt altijd vastgesteld op basis van de behaalde resultaten.

#### *Artikel 5*

Om de rijksbijdrage te kunnen vaststellen dient de Minister te beschikken over een aantal gegevens met betrekking tot de door de gemeente gerealiseerde prestaties. Het eerste lid bewerkstelligt dat een deel van die gegevens door de gemeente, voorzien van een accountantsverklaring, tijdig wordt ingediend.

De overige prestatiegegevens waarover de Minister dient te beschikken, komen uit het Informatiesysteem Inburgering en worden door de IB-Groep verstrekt. Op grond van artikel 6.2, derde lid, van het Besluit inburgering zullen daartoe nadere regels worden opgesteld.

Indien de hiervoor genoemde gegevens niet tijdig zijn ontvangen, wordt het college een redelijke hersteltermijn geboden. Deze termijn dient in ieder geval op 1 juli van het jaar, volgend op het jaar waarop de rijksbijdrage betrekking heeft, te eindigen. Ingevolge artikel 6, derde lid, wordt het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage dan op nihil gesteld indien de bedoelde gegevens niet zijn ontvangen.

#### *Artikel 6*

Dit artikel bevat de regels welke gelden voor de vaststelling en betaling van de rijksbijdrage. Uit de in het eerste lid weergegeven formule blijkt dat het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage afhankelijk is van de door een gemeente daadwerkelijk geleverde prestaties op het eerder genoemde achttal prestatie-indicatoren. Vier indicatoren zien op de start van de inburgering van inburgeringsplichtigen, de andere vier onderdelen zien op het einde van de inburgering, te weten de deelname aan het inburgeringsexamen. Zoals in het algemene deel van de toelichting al is opgemerkt, zullen bij toepassing van de formule verschillende bijdragevergoedingen worden gehanteerd, afhankelijk van het cohort inburgeringsplichtigen. In een willekeurig jaar zal immers worden deelgenomen aan een inburgeringsexamen door

inburgeringsplichtigen die in verschillende jaren zijn gestart met hun inburgering.

Het tweede lid bevat een restrictie bij de toepassing van de formule: het aantal uitkeringsgerechtigden en het aantal oudkomers aan wie voor de eerste keer een inburgeringsvoorziening is aangeboden en het aantal inburgeringsplichtigen dat een beschikking heeft ontvangen kan daarbij niet hoger zijn dan de op deze onderdelen vastgestelde definitieve prognose. Zodoende wordt verzekerd dat het voor inburgering beschikbare macrobudget niet in belangrijke mate wordt overschreden. Slechts ten aanzien van het aantal inburgeringsplichtigen dat een kennisgeving heeft ontvangen geldt geen maximum. De inburgeringsplicht van deze inburgeringsplichtigen dient, gelet op het Besluit inburgering, namelijk door de gemeente actief te worden gehandhaafd, ongeacht het aantal inburgeringsplichtigen dat zich bij de gemeente meldt.

Het derde lid fungeert als een stok achter de deur voor gemeenten die niet tijdig voldoen aan de verplichting om een deel van de prestatiegegevens en de bijbehorende accountantsverklaring in te dienen. De Minister stelt het prestatie-afhankelijke deel van de rijksbijdrage dan vast op nihil. In een stelsel van (gedeeltelijke) outputfinanciering is dit ook voor de hand liggend: indien geen prestatie kan worden vastgesteld, kan er (ten dele) ook niet worden bekostigd.

De jaarlijkse bekostigingscyclus eindigt op 1 oktober, volgend op het jaar waarop de rijksbijdrage betrekking heeft. Het bedrag van de vastgestelde rijksbijdrage wordt na 3 jaren, als een geheel cohort inburgeringsplichtigen zijn inburgeringsplicht heeft voltooid, verrekend met het voorschot dat is verleend ten behoeve van het jaar waarin dit cohort is begonnen met de inburgering. Betaling van de rijksbijdrage vindt plaats onder verrekening van het te verlenen voorschot voor het tweede jaar dat volgt op het jaar waarop de rijksbijdrage betrekking heeft.

#### *Artikel 7*

De hiervoor beschreven bekostigingscyclus hanteert voorschotvergoedingen en bijdragevergoedingen welke van elkaar verschillen. De bijdragevergoedingen worden berekend op basis van de voorschotvergoedingen, de verhouding tussen de prestatie-indicatoren en een uitvalpercentage.

De verhouding welke zal gelden tussen de prestatie-indicatoren met betrekking tot de start van de inburgering en de prestatie-indicatoren met betrekking tot de deelname aan het inburgeringsexamen, wordt vastgesteld door de Minister. Deze verhouding wordt zodanig gekozen dat de nadruk van de bekostiging komt te liggen op de deelname aan het inburgeringsexamen. Met andere woorden, gemeenten worden gestimuleerd om inburgeringsplichtigen ook daadwerkelijk aan dat examen te laten deelnemen. Daarbij is ook een uitvalpercentage van belang: niet van iedere inburgeringsplichtige kan worden verwacht dat hij zal deelnemen aan het examen. De bijdragevergoedingen met betrekking tot de deelname aan het examen worden dan ook op een dusdanige wijze vastgesteld dat gemeenten financieel niet worden benadeeld indien een bepaald percentage van de inburgeringsplichtigen die beginnen met hun inburgering afvalt en niet deelneemt aan het examen. Tegelijkertijd is er ook een stimulans voor gemeenten om te trachten alle gestarte inburgeringsplichtigen te laten deelnemen aan het inburgeringsexamen.

De vergoedingen worden jaarlijks voor 15 september bekend gemaakt, de voorschotvergoedingen voorafgaand aan het jaar waarop de rijksbijdrage betrekking heeft en de bijdragevergoedingen in het jaar waarop de rijksbijdrage betrekking heeft.

Het tweede lid bevat een verplichting voor het college om aan de Minister gegevens terzake van de door de gemeente in het voorafgaande kalenderjaar betaalde vergoedingen voor de inkoop van inburgeringsvoorzieningen als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de wet. Dit is de prijsmonitor.

#### *Artikel 8*

De rijksbijdragen voor inburgering kunnen eveneens worden ingezet door samenwerkende gemeenten. Samenwerking biedt de mogelijkheid om de inburgering van inburgeringsplichtigen op een meer efficiënte wijze gestalte te geven. Er kan beter worden gereageerd op fluctuaties in aantallen en achtergrond van de inburgeringsplichtigen en de inkoop van inburgeringsvoorzieningen zal veelal goedkoper kunnen gebeuren zonder daarbij de kwaliteit uit het oog te verliezen.

Samenwerking zal telkens voor ten minste een geheel bekostigingsjaar dienen te gelden. Alle in dit besluit vervatte rechten en plichten voor een gemeente dienen over te gaan naar een centrumgemeente, openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan. Wel dient de prognose per deelnemende gemeente te worden opgesteld en dienen ook per deelnemende gemeente de prestatiegegevens te worden medegedeeld.

#### *Artikelen 9 en 10*

Deze artikelen regelen de mogelijkheid tot intrekking of wijziging van de beschikking tot vaststelling van de rijksbijdrage en de daarop volgende terugvordering van de rijksbijdrage.

#### *Artikelen 11 tot en met 13*

In de artikelen 3 tot en met 7 is de jaarlijkse bekostigingscyclus beschreven. Een dergelijke cyclus kan echter niet direct onverkort worden toegepast, bij aanvang zijn er enkele uitzonderingen noodzakelijk.

In de eerste plaats dienen er uitzonderingsbepalingen te worden opgenomen met betrekking tot het eerste halfjaar na inwerkingtreding van de wet en dit besluit: de periode van 1 juli tot en met 31 december 2006. De voor deze periode geldende voorschotvergoedingen worden ambtshalve vastgesteld. Dit geldt tevens voor de hoogte van het voorschot. Beide worden binnen acht weken na inwerkingtreding van het besluit bekend gemaakt, tezamen met de bij het voorschot behorende prestaties.

De voorschotvergoedingen ten behoeve van het jaar 2007 worden eveneens ambtshalve vastgesteld, daar de prijsmonitor dan nog niet kan worden toegepast. Dit brengt tevens met zich mee dat een eventuele vaststelling van het voorschot op nihil op grond van het feit dat geen prijsgegevens zijn ingediend, niet zal plaatsvinden.

#### *Artikel 14, onderdeel A*

De inburgering wordt met inwerkingtreding van de Wet inburgering een onderdeel van het ontwikkelingsprogramma en dus van het programmadeel van de BDU SIV. Om het onderscheid met de inburgering 'oude stijl' te benadrukken wordt aan de definitie van 'inburgeringsdeel' de periode toegevoegd waarvoor dit deel gelding heeft, te weten de periode van 1 januari 2005 tot en met 30 juni 2006.

#### *Artikel 14, onderdeel B*

Aan de formule welke wordt gebruikt voor de berekening van de uitkering dient de inburgering voor het restant van de derde periode van het GSB te worden toegevoegd. De exacte berekeningswijze van het aandeel van de gemeenten in de middelen voor inburgering wordt vastgelegd in een ministeriële regeling.

#### *Artikel 14, onderdeel D*

Aan het ontwikkelingsprogramma dienen de resultaten welke de steden op het gebied van inburgering dienen te bereiken te worden toegevoegd. Deze resultaten komen overeen met de definitiebepaling van 'prognose' in het onderhavige besluit.

#### *Artikel 14, onderdeel C en E*

Dit betreft een aantal procedurele aanpassingen. Het nieuwe derde lid van artikel 9 bewerkstelligt dat bij de vaststelling van het onderdeel inburgering van de BDU wordt uitgegaan van bijdragevergoedingen in plaats van voorschotvergoedingen welke worden gehanteerd bij de vaststelling van het voorschot.

#### *Artikel 14, onderdeel F*

Artikel 18 van het Besluit BDU-SIV maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de in het MOP opgenomen resultaten wijzigt nadat de uitkering is verleend. Het oorspronkelijke MOP is door het Rijk positief beoordeeld en op basis daarvan is tussen de GSB-stad en het Rijk een convenant gesloten dat geldt voor de gehele GSB III periode. Met deze aanpassing van het derde lid van artikel 18 wordt tot uitdrukking gebracht dat een wijziging van het MOP door de gemeenteraad ook door het Rijk dient te worden beoordeeld en bekrachtigd daar een dergelijke wijziging tevens een wijziging van het reeds gesloten convenant inhoudt.

Voor wat betreft inburgering zal er, behoudens de eerder genoemde midterm review in 2008, geen ruimte zijn om het MOP tussentijds te wijzigen. Indien een stad bij de midterm review in 2008 de prestaties verlaagt en de Minister dat bekrachtigt, leidt dat tot een verlaging van het verleende programmadeel.

#### *Artikel 14, onderdeel G*

In het tweede lid van artikel 27 van het Besluit BDU-SIV wordt nu vastgelegd dat de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties het programmadeel imperatief lager vaststelt indien aan een van de in de onderdelen a tot en met c genoemde

voorwaarden is voldaan. In het licht van het bepaalde in het derde lid – de hardheidsclausule – is dit ook logischer.

Het vijfde lid van artikel 27 maakt het mogelijk dat de lagere vaststelling van het programmadeel in het geval de resultaten niet volledig zijn bereikt wordt bepaald aan de hand van de relatieve verdeling van de besteding van de verleende voorschotten over alle in het ontwikkelingsprogramma opgenomen resultaten ten aanzien van alle bijbehorende indicatoren. Met de hier opgenomen wijziging wordt inburgering van deze mogelijkheid uitgezonderd, wederom om eenheid van beleid te garanderen met de kleinere gemeenten. Ten aanzien van deze gemeenten is in het onderhavige besluit voor wat betreft de bekostiging een directe relatie aangelegd tussen bevoorschotting, prestaties en vaststelling.

Het spiegelbeeld van de ten aanzien van het vijfde lid doorgevoerde wijziging is gelegen in het nieuwe zevende lid. Ook een hogere prestatie van de gemeente komt direct tot uitdrukking in een hogere vaststelling van dat deel van de uitkering.

Voorts wordt in het nieuwe elfde lid een verband gelegd tussen de toepassing van de hardheidsclausule en het oordeel van een deskundige met betrekking tot de redengeving voor het niet volledig bereiken van de in het ontwikkelingsprogramma opgenomen resultaten.