

Aan: de Staatssecretaris van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. A. Aboutaleb
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
16 juni 2008

Uw kenmerk

Ons kenmerk
Rfv 2008-0000237054

Bijlagen
1

Onderwerp
Advies Wetsvoorstel participatiebudget

Geachte heer Aboutaleb,

1.
Inleiding

Met uw brief van 13 mei 2008 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen advies over het Wetsvoorstel participatiebudget. Op 14 april jl. heeft de Raad al advies uitgebracht over de vormgeving van het budget, naar aanleiding van een hoofdlijnennotitie over het Participatiefonds, die op 17 april is besproken in de Tweede Kamer.¹

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft in zijn advies van 14 april 2008 aangegeven dat de doelstelling van het participatiebudget recht doet aan de positie van gemeenten op dit beleidsterrein. Daarbij was de Raad wel van mening dat u een meer ambitieuze vormgeving van een brede doeluitkering voor ogen zou moeten hebben, dan uit de hoofdlijnennotitie naar voren kwam. De Raad heeft een stappenplan om tot zo'n meer ambitieuze vorm van een gebundelde doeluitkering te komen.

U heeft bij het opstellen van het Wetsvoorstel rekening gehouden met het advies van de Raad. Desondanks is de Raad van mening dat het Wetsvoorstel in zijn huidige vorm nog niet voldoende tegemoet komt aan

¹ Raad voor de financiële verhoudingen. *Advies over hoofdlijnen Participatiefonds*, brief van 14 april 2008, kenmerk Rfv 2008-0000148200

de desiderata uit zijn advies. Daarmee voldoet het (nog) niet aan de voorwaarden die de Raad voor dit budget voor ogen heeft.

In de volgende paragraaf zet de Raad, aan de hand van de stappen uit zijn vorige advies, uiteen waarom hij deze mening is toegedaan.

2.

Vier stappen

1: Vastleggen van de ambitie van het participatiebudget

De Raad heeft geadviseerd om uit het Wetsvoorstel voldoende concrete ambitie te laten spreken over hoe het budget er over een paar jaar uit zou moeten zien. Er moest meer dan in de hoofdlijnenbrief nadruk worden gelegd op het eindperspectief. Het eindperspectief moest daarbij ondubbelzinnig worden geformuleerd.

In de memorie van toelichting staat “Het eindperspectief van het participatiebudget is één volledig ontschot budget”. Ook worden de term “overgangsbepaling” veel gebruikt. Er ontstaat echter vervolgens toch onduidelijkheid over het eindperspectief door de volgende artikelen:

Artikel 3, lid 4: Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorwaarden worden gesteld, waaronder de kosten van opleidingen educatie, inburgeringsvoorzieningen of re-integratievoorzieningen, niet zijnde uitvoeringskosten, ten laste van de uitkering, bedoeld in artikel 2, eerste lid, kunnen worden gebracht.

Dit is in principe een vrij gangbare algemene bepaling voor een specifieke uitkering, omdat zich altijd onverwachte en onvoorspelbare ontwikkelingen kunnen voordoen, waardoor ingrijpen of bijsturen nodig is. Maar uw uitleg in de memorie van toelichting bij dit artikelonderdeel geeft ruimte voor een ongewenste toepassing van de mogelijkheid die hier wordt gecreëerd. Een dergelijk artikel(onderdeel) mag niet gebruikt worden om in de toekomst de doelstellingen van het participatiebudget te beperken, door de bestedingsmogelijkheden aan banden te leggen. In de memorie van toelichting wordt een koppeling gelegd tussen een evaluatie en het gebruik van dit artikelonderdeel. Wanneer naar aanleiding van een evaluatie de wens bestaat om, bijvoorbeeld, een bepaalde doelgroep meer aandacht te geven, dan is bijsturen door middel van gesprekken en bestuurlijke afspraken met de gemeenten de meest aangewezen manier om bij te sturen dan middels wet- en regelgeving.

De Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (commissie-d’Hondt) onderschrijft deze constatering in het rapport *Vertrouwen en*

verantwoorden.² De taakgroep zegt hierover: *De mogelijkheid opnieuw schotten te plaatsen staat in de ogen van de Taakgroep op gespannen voet met de ambities uit het Bestuursakkoord. De Taakgroep adviseert om in het in te dienen wetsvoorstel de mogelijkheden om participatiemiddelen zonder schotten in te zetten, maximaal te waarborgen.*

Artikel 5, lid 1: Het college verstrekt desgevraagd aan Onze Ministers de gegevens die zij voor de statistiek en de beleidsvorming met betrekking tot deze wet nodig hebben. De gegevens worden kosteloos verstrekt.

Het blijft met dit artikel onduidelijk om wat voor gegevens het precies gaat en wat de administratieve last is van de informatieverzameling. De Raad is van mening dat het rijk, naast de gegevens die het nodig heeft voor de financiële verantwoording – en in dit geval ook de verdeling, zo weinig mogelijk beleidsinformatie van gemeenten mag vragen. Zijn advies is om gericht informatie te vragen en zeer terughoudend te zijn. Er moet een duidelijke relatie zijn tussen de informatie die het rijk vraagt en zijn directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid. Het beste is om aan te sluiten bij die gegevens die gemeenten al verzamelen in het kader van hun eigen *planning & control*. Uitgangspunten zijn verder dat van te voren vastgelegd dient te zijn om welke informatie het precies gaat, en het vehikel van *single information* en *single audit* te gebruiken.

2: Meer ruimte bieden aan gemeente voor een nieuwe aanpak

In artikel 12 wordt de speciale relatie met de regionale opleidingscentra geregeld, middels oormerking van de middelen voor educatie en een bestedingsverplichting bij regionale opleidingscentra. Tevens worden in dit artikel de mogelijkheden geschetst voor opheffing van de oormerking en de bestedingsverplichting.

Uit de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting blijkt dat uw doel is om vóór de daadwerkelijke inwerkingtreding van de Wet de oormerking te vervangen door bestuurlijke afspraken. De Raad dringt er op aan om hier inderdaad vaart achter te zetten.³

² Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (commissie-d'Hondt), *Vertrouwen en verantwoorden*, juni 2008, p. 25

³ Ook hier sluit de Interbestuurlijke taakgroep gemeenten aan bij het standpunt van de Rfv: *De Taakgroep begrijpt vanuit dit uitgangspunt dat het wetsvoorstel zal voorzien in gedwongen winkelnering en oormerking om de ROC's en educatie-infrastructuur te beschermen in de beginfase. De Taakgroep roept het kabinet daarom op deze instrumenten daadwerkelijk te beperken tot de beginfase*, p. 25

Over de bestedingsverplichting zegt u in artikel 12, lid 4 dat deze met ingang van 1 januari 2011 lager kan worden vastgesteld. In de memorie staat dat *tenzij de resultaten van deze onderzoeken dit in [de] weg staan, zal de bestedingverplichting bij ROC's met ingang van 2011 worden afgebouwd*. Een dergelijke zinsconstructie is conform het vorige advies van de Raad, alleen prefereert hij het woord "afgeschaft". Het stapsgewijs afbreken dient, conform de tweede stap die de Raad schetst, naar zijn mening al voor 2011 te gebeuren.

3. Zorgen voor werkelijke ontschotting

Deze derde stap noemt de Raad in zijn advies van 14 april jl. het sluitstuk van de eerste twee stappen. Voor een optimale werking van een gebundelde doeluitkering bij gemeenten, is het volgens de Raad noodzakelijk om de budgetten op rijksniveau zoveel mogelijk zichtbaar en expliciet te bundelen. Het doel van het kabinet is om participatiebevorderende budgetten zodanig te bundelen, dat gemeenten de budgetten optimaal kunnen inzetten voor het bevorderen van duurzame participatie⁴ om zo iedereen een eerlijke kans op werk te bieden.⁵ De beste manier om dit bewerkstelligen is om het participatiebudget op afzienbare termijn vorm te geven als *één budget met één verdeelsleutel, op één begroting, onder één Wet en met één verantwoordelijk bewindspersoon*.

Zolang de herkomst van de middelen duidelijk blijft, het historisch budget nog steeds op de departementale begrotingen zichtbaar is, en verschillende bewindspersonen aangesproken kunnen worden op de beleid dat met het budget samenhangt, is er geen sprake van werkelijke bundeling. Het in stand houden van de drie materiewetten is daarvan de juridische bevestiging.

Deze derde stap ziet de Raad niet in het ontwikkelingsperspectief terug. Zo wordt een situatie gecreëerd die gemakkelijk terug te draaien lijkt, en dus niet de onomkeerbaarheid bezit die volgens de Raad essentieel is voor het optimaal functioneren van de brede doeluitkering.

Concrete voorbeelden van het zichtbaar houden van de budgetten en het daarmee levend houden van de oude situatie, wat leidt tot de perceptie van omkeerbaarheid, zijn Artikel 2, lid 3, en Artikel 3, lid 3:

Artikel 2, lid 3: Het bedrag van de uitkering is de som van de uitkomsten van drie berekeningen, elk op basis van een verdeelsleutel die bepaalt hoe

⁴ *Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten*, 4 juni 2007, p. 17, 45

⁵ *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 7 februari 2007, p. 23

het voor het kalenderjaar bij begrotingswet vast te stellen bedrag dat Onze Minister wie het aangaat beschikbaar heeft voor de uitkering wordt verdeeld over de colleges.

Artikel 3, lid 3:

Voor zover het college:

- a. een opleiding educatie aanbiedt is de Wet educatie en beroepsonderwijs van toepassing;*
- b. een inburgeringsvoorziening aanbiedt aan een inburgeringsplichtige als bedoeld in de Wet inburgering is de Wet inburgering van toepassing;*
- c. een inburgeringsvoorziening aanbiedt aan een inburgeraar als bedoeld in de Regeling vrijwillige inburgering niet-G31 2007 of de Uitvoeringsregeling brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid is de Regeling vrijwillige inburgering niet-G31 2007 respectievelijk de Uitvoeringsregeling brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid van toepassing; of*
- d. een re-integratievoorziening aanbiedt aan een persoon als bedoeld in artikel 7. eerste lid, onderdeel a, of derde lid. tweede zin, van de Wet werk en bijstand is de Wet werk en bijstand van toepassing.*

4. Uitbreiden van het budget

Conform het advies van de Raad maakt het wetsvoorstel het mogelijk om in de toekomst, waar dat politiek en beleidsmatig gewenst is, andere budgetten aan het participatiebudget toe te voegen.

3.

Overige opmerkingen

Om onduidelijkheden te voorkomen geeft de Raad u in overweging in de memorie van toelichting op bladzijde 20 onder het kopje “Participatievoorzieningen” te vermelden dat het deel voor uitvoeringskosten inburgering dat in mindering van het macrobudget wordt gebracht, aan het gemeentefonds wordt toegevoegd.

4.

Conclusie

In zijn advies van 14 april jl. constateerde de Raad dat uit de hoofdlijnennotitie voor een Participatiebudget nog niet voldoende erkenning sprak van gemeenten als een autonome en verantwoordelijke bestuurslaag, en van de daarbij behorende bestedingsvrijheid. Het gevaar dreigt zo dat de gezamenlijke ambities van rijk en gemeenten niet kunnen worden waargemaakt. De Raad vond het voorstel niet ver genoeg gaan, maar gezien de politieke verhoudingen en de onderliggende afspraken op dat moment wellicht het maximaal haalbare. Daarom heeft de Raad een

ontwikkelperspectief in vier stappen aangereikt waarmee de doeluitkering kon doorgroeien naar de optimale situatie.

De Raad mist in het wetsvoorstel (de opmaat naar) de derde stap die hij schetst. De Raad hecht in het geval van het participatiebudget zeer aan een volledige ontschotting op rijksniveau door middel van *één budget met één verdeelsleutel, op één begroting, onder één Wet en met één verantwoordelijk bewindspersoon.*

Daarnaast blijft in het voorliggende Wetsvoorstel naar zijn mening twijfel bestaan over de continuïteit van de bestedingsvrijheid en de doelstelling van het budget door de mogelijkheid open te houden om de besteding van het budget te beperken ten opzichte van de beginsituatie. Het Wetsvoorstel hinkt daarmee nog te veel op twee gedachten. Op deze manier lijkt de meerwaarde van het participatiebudget nog steeds beperkt.

De voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Bijlage 1: Advies over hoofdlijnen Participatiefonds, Raad voor de financiële verhoudingen, 14 april 2008

Een afschrift van deze brief is verzonden aan:

- De minister voor Wonen, Wijken en Integratie
- De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap