

Vergaderjaar 2008–2009

31 567

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

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld 30 september 2008

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Achtergrond	3
3. Ambities	4
4. Sturing door het Rijk en relatie met WWB, WI en WEB	4
<i>Sturing door het Rijk</i>	4
<i>Relatie met andere regelgeving</i>	5
5. Vormgeving: financieringssystematiek en bestedingsregels	5
<i>Financieringssystematiek en bestuurlijke afspraken over prestaties</i>	5
<i>Bestedingsregels en verantwoording: het eindperspectief</i>	7
<i>Bestedingsregels tijdens de overgangsfase</i>	10
6. Financiële aspecten	11
ARTIKELSGEWIJS	12

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), De Wit (SP), voorzitter, Van Gent (GL), Blok (VVD), Tichelaar (PvdA), Van Dijk (CDA), Smeets (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Van Hijum (CDA), Timmer (PvdA), Koşer Kaya (D66), Jonker (CDA), ondervoorzitter, Luijben (SP), Ulenbelt (SP), Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Koppejan (CDA), van Dijk (PVV), Spekman (PvdA), Thieme (PvdD), Karabulut (SP), Vos (PvdA) en Vacature (algemeen). Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Gerkens (SP), Sap (GL), De Krom (VVD), Heerts (PvdA), Smilde (CDA), Depla (PvdA), Aptroot (VVD), Sterk (CDA), Willemse-van der Ploeg (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Pechtold (D66), Spies (CDA), Irrgang (SP), Lempens (SP), Cramer (CU), Biskop (CDA), Kamp (VVD), Joldersma (CDA), Fritsma (PVV), Tang (PvdA), Ouwehand (PvdD), Gesthuizen (SP), Heijnen (PvdA) en Weekers (VVD).

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Eerder hebben deze leden aangegeven dat een volledig ontschot participatiebudget het te bereiken doel moet zijn. Hierbij moet wel duidelijk zijn welke prestaties gemeenten leveren voor het beschikbaar gestelde budget. Deze ambitie is ook opgenomen in het coalitieakkoord en het bestuursakkoord dat met de gemeenten is gesloten. De leden van de CDA-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het wetsvoorstel hinkt op twee gedachten. Deze leden steunen de ambitie

om beter en gericht in te kunnen zetten op participatie door schotten tussen bestaande regelingen te slechten. Tegelijkertijd bevat het wetsvoorstel nog veel van de elementen die voortkomen uit de drie geldstromen zoals ze nu bestaan. Ieder voor zich misschien verklaarbaar maar daarmee wordt het eindperspectief van een volledig ontschot participatiebudget minder zichtbaar.

Ook vragen deze leden om een nadere onderbouwing van de keuze om ook bij een volledige ontschot eindperspectief drie departementen te houden die het budget voeden. Waarom wordt, eventueel na een zekere termijn, niet gekozen voor overheveling van budgetten en 1 eindverantwoordelijk bewindspersoon?

Daar komt bij dat onduidelijk is op welke wijze afgerekend gaat worden op geleverde prestaties of output. Daar bestaat bij de gemeenten, zo lezen deze leden in de brief van 8 september, zelfs principieel bezwaar tegen. De leden van de CDA-fractie hebben tegelijkertijd weinig begrip voor deze principiële stellingname van de VNG. Het is naar het oordeel van deze leden niet meer dan redelijk dat tussen rijk en gemeenten afspraken worden gemaakt over te realiseren doelen. Het vergroten van de participatie is een van de pijlers van het huidige kabinetsbeleid. Bovendien mag worden gevraagd dat vooraf duidelijk is welke prestaties geleverd worden voor een bedrag van circa 2 miljard euro.

De leden van de PvdA-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van de wet over de bundeling van het WWB-werkdeel, budgetten voor inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneducatie (Wet participatiebudget). De leden van de PvdA-fractie stemmen ermee in dat gemeenten zelf invulling gaan geven aan de ruimte die het participatiebudget biedt zodat beter maatwerk kan worden geleverd, hetgeen zal leiden tot meer arbeidsparticipatie. Naar aanleiding van het wetsvoorstel hebben deze leden nog enkele vragen.

De Memorie van Toelichting meldt dat de uitkomsten van het algemeen overleg¹ en de inbreng van de kant van gemeenten, regionale opleidingscentra's (roc's) en de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel zijn betrokken. Op welke wijze heeft dit plaatsgevonden?

Kan de regering aan de hand van concrete en meetbare effecten en prestaties welke doelstellingen zij heeft met dit wetsvoorstel en daarbij uiteenzetten wanneer zij het effect van de wet als succesvol beoordeeld, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Welke prestatie-indicatoren gaat de regering hierbij hanteren? Kan de regering deze effecten en prestaties afzetten tegen de effecten en prestaties uit de periode 2002–2008?

De leden van de SP-fractie delen de strekking van het voorliggende wetsvoorstel waarbij het uiteindelijk de bedoeling is ontschotting van verschillende budgetten te regelen. De leden staan achter het doel om door ontschotting de arbeidsparticipatie, inburgering en maatschappelijke participatie door deelname aan volwasseneneducatie te vergroten. Het verminderen van administratieve lasten voor onder andere gemeenten is een goed streven en zal ook de uitvoering ten goede kunnen komen. Over verschillende onderdelen hebben de leden nog opmerkingen en vragen, mede in relatie tot de grotere beleidsvrijheid voor gemeenten, waarborgen van kwalitatieve duurzame trajecten, overgangsbepalingen en financiële consequenties.

Een algemene vraag; de budgetten worden ontschot. Wordt de keuze waaraan gelden worden besteed, te weten inburgering, re-integratie of educatie, volledig aan gemeentelijke politiek overgelaten? En, aangezien de budgetten niet onuitputtelijk zijn, is het denkbaar dat gemeenten bijvoorbeeld het grootste deel van het budget inzetten op inburgering, waardoor er minder geld overblijft voor duurzame (vaak duurdere) re-integratie? Oftewel, zal er door ontschotting geen concurrentie

¹ Algemeen overleg d.d. 17 april 2008, Kamerstuk 29 461, nr. 45.

ontstaan van gelden voor diverse doelgroepen? Zal dit geen negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de aangeboden trajecten? Kan de regering haar antwoord toelichten en deze zorgen van de leden van de SP-fractie wegnemen?

De regering noemt een aantal extra mogelijkheden (Memorie van Toelichting, bladzijde 2), waaronder: «de inzet van re-integratievoorzieningen is niet langer beperkt tot de eigen inwoners van een gemeente». Kan de regering dit toelichten? Hoe staat dit in verhouding met de verantwoording van afzonderlijke gemeenten (mede aan de hand van output)?

De leden van de fractie van de PVV hebben met belangstelling kennisgenomen van onderliggend wetsvoorstel.

Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de PVV-fractie de volgende vraag.

Met onderhavig wetsvoorstel zullen drie geldstromen, waaronder de middelen voor inburgering, via één budget door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder gemeenten worden verdeeld. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan toezeggen dat na de inwerkingtreding van de voorgenomen ontschotting traceerbaar blijft welk bedrag er jaarlijks exact aan inburgering wordt besteed. Graag vernemen deze leden de reactie van de regering.

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet participatiebudget Voor de leden van de VVD-fractie is de ontschotting van de budgetten van de verschillende re-integratiemiddelen een stap in de juiste richting. Zeker als hiermee beoogd wordt een zowel een efficiëncyslag als een verlaging van de kosten en administratieve druk te bewerkstelligen.

Toch hebben de leden van de VVD-fractie een aantal vragen omtrent de voorstellen die voorgelegd worden in het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering concreet kan maken wat de kwantitatieve doelstellingen zijn? Dit zowel wat betreft de kostenbesparingen als de verbetering van de re-integratieresultaten. Met andere woorden: hoe veel meer mensen zullen aan een baan geholpen gaan worden en hoeveel minder gaat dat kosten? Hoe wordt het succes van de ontschotting gemeten? Welke prestatie-indicatoren zal de regering hierbij hanteren?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij ondersteunen de gedachte van ontschotting, maar hebben vragen bij de uitwerking in de praktijk. Deze vragen zijn in dit verslag opgenomen.

2. Achtergrond

De leden van de CDA-fractie vragen naar de voortgang rond het principeakkoord dat op 11 juli is bereikt over de ambities op het terrein van educatie. Kan de oormerking van de gelden voor educatie nu wel of niet per 1 januari 2009 komen te vervallen? Welke consequenties heeft dit voor het wetsvoorstel? Gesproken wordt over een algemene maatregel van bestuur die begin september aan de Raad van State kan worden voorgelegd. Waarop heeft deze algemene maatregel van bestuur betrekking? Is deze algemene maatregel van bestuur inderdaad voor advies aan de Raad van State voorgelegd? Deze leden hechten eraan dat de algemene maatregel van bestuur betrokken kan worden bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

Is het waar dat de afspraken rond output voor wat betreft de re-integratie vastliggen in het bestuursakkoord dat rijk en gemeenten hebben gesloten? Wat bevat deze afspraak meer dan dat er 75 000 mensen minder aan-

gewezen zijn op de bijstand en dat er 25 000 niet-uitkeringsgerechtigden aan het werk zijn geholpen?

Kan worden aangegeven welke prestaties uit het deltaplan inburgering geleverd moeten worden met de inburgeringsmiddelen die onderdeel uitmaken van het participatiebudget?

Gesteld wordt dat het streven erop is gericht «in de toekomst zoveel mogelijk een set van bestuurlijke afspraken met gemeenten te maken». Wanneer zou dat naar het oordeel van de regering voor het eerst aan de orde zijn?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering een aantal uitgangspunten schetst bij de bundeling van budgetten, zoals het uitgangspunt dat de gemeentelijke budgetten voor volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie in eerste aanleg worden betrokken. Deze leden missen hierbij een toelichting op de Wet Voorgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs (VAVO). Zal de VAVO worden ondergebracht bij de reguliere onderwijsfinanciering, zo vragen deze leden.

3. Ambities

De leden van de PvdA-fractie vragen welke maatregelen de regering onder meer in het licht van het voorgaande gaat treffen om de wachtlijsten om deel te kunnen aan inburgeringscursussen die bestaan aan te pakken? Wanneer verwacht de regering dat deze wachtlijsten (grotendeels) zullen zijn weggewerkt?

De regering zegt forse ambities te hebben op de terreinen van arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie, inburgering en volwasseneneducatie, aldus de leden van de SP-fractie. Worden met deze ambities ook extra gelden ingezet? Zo nee, waarom niet?

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

4.1 Sturing door het Rijk

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering om de drie doelen te kunnen realiseren de gemeenten daarop gaat aansturen. Sturing vindt plaats via verdeling op output en waar nodig bestuurlijke afspraken tussen Rijk en gemeenten. Welke indicatoren zijn van belang bij de verdeling op output? Kan de regering een overzicht geven van alle afspraken die zijn gemaakt tussen de gemeenten en het Rijk?

In welke mate zijn de output-verdeelmaatstaven gebaseerd op de bestuurlijke afspraken en daarin vastgelegde prestaties. Heeft de regering sturingsmiddelen tot haar beschikking indien de prestaties van gemeenten achterblijven bij de bestuurlijke afspraken, zo vragen deze leden. Op welke wijze zal de Kamer daarbij betrokken zijn?

De leden van de SP-fractie merken op dat het wetsvoorstel volgens de regering enerzijds leidt tot een grotere beleidsvrijheid, anderzijds blijven gemeente verantwoordelijk voor de taken uit de drie materiewetten en wordt een nieuwe financieel verdeelsysteem geïntroduceerd. In hoeverre wordt naar het oordeel van de regering de beoogde toename van beleidsvrijheid beperkt door (1) de wettelijke taken vanuit de drie materiewetten, (2) het financiële verdeelsysteem en (3) de voorgenomen sturing op output? Welk deel van het participatiebudget is flexibel besteedbaar uitgaande van de wettelijke taken die gemeenten hebben?

In hoeverre acht het Rijk sturing op prestaties mogelijk als het aan gemeenten zelf is om de vertaling te maken welke afspraken op lokaal niveau nodig zijn om deze prestaties mogelijk zijn, en er geen financiële afrekening plaatsvindt op basis van gehaald prestaties?

Hoe verhoudt het streven naar sturing op de absolute landelijke prestaties zich tot de opmerking van de bewindslieden dat bestuurlijke afspraken geen garantie biedt voor de resultaten van gemeenten? Kan de regering uiteenzetten op welke wijze de Kamer betrokken wordt bij het vaststellen van de absolute landelijke prestaties?

In welke mate zijn de output-verdeelmaatstaven gebaseerd op de bestuurlijk afspraken en daarin vastgelegde prestaties? Heeft de regering directe sturingsmiddelen tot haar beschikking indien de prestaties van gemeenten achterblijven bij de bestuurlijke afspraken? Zo ja welke en op welke wijze wordt de Kamer daarbij betrokken?

4.2 Relatie met andere regelgeving

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag welke gevolgen de regering geeft aan de resultaten van de ledenraadpleging van de VNG, gelezen de opmerking van de regering dat oormerking met ingang van 1 januari 2009 zal vervallen bij instemming door de VNG met het onderhandelaarsakkoord. Welke gevolgen heeft dit in het bijzonder voor het gebruik van de bepaling in artikel 12, derde lid, namelijk het toestaan van gebruik van genoemde bedragen bij roc's aan andere doelen dan educatie?

5. Vormgeving: financieringssystematiek en bestedingsregels

5.1 Financieringssystematiek en bestuurlijke afspraken over prestaties

Voorgesteld wordt het verdeelmodel te laten bestaan uit drie verdeelsleutels. Begrijpen de leden van de CDA-fractie het voorstel goed dat in feite pas in 2011 de definitieve verdeling zal ingaan? Kan de regering toelichten of de verdeelsleutel in het algemeen neer zal komen op de som van de drie afzonderlijke budgetten zoals ze nu bestaan? Worden grote veranderingen verwacht? Gesproken wordt over een algemene maatregel van bestuur waarin de precieze invulling van de verdeelsleutels en weging van factoren zal worden bepaald: is deze algemene maatregel van bestuur al in voorbereiding? Is de algemene maatregel van bestuur beschikbaar bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel?

Kan daarnaast zicht worden gegeven voor de komende jaren wat eventuele herverdeeleffecten zijn van de introductie van het participatiebudget? Bij welke gemeenten zijn eventuele effecten het grootst en is voorzien in een hardheidsclausule?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Memorie van Toelichting meldt dat voor het budgetteren van gemeenten een verdeelsysteem nodig is om het macro-participatiebudget te verdelen over gemeenten. Deze verdeling vindt vervolgens deels plaats op basis van output-verdeelmaatstaven. Kan de regering reageren op het standpunt van de VNG dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat de sturing via een prikkel via output-verdeelmaatstaven niet nodig is?

Deze leden vernemen graag in hoeverre naar het oordeel van de regering de beoogde toename van beleidsvrijheid wordt beperkt door (1) de wettelijke taken vanuit de drie materiewetten, (2) het financiële verdeelsysteem en (3) de voorgenomen sturing op output? Welk deel van het participatiebudget is flexibel besteedbaar uitgaande van de wettelijke taken die gemeenten hebben.

In de Memorie van Toelichting wordt gesproken over «voorgenomen» verdeelsleutels, wanneer worden deze definitief vastgesteld? Op welke wijze worden de inhoud verdeelsleutels bepaald, herzien en vastgesteld en op welke wijze wordt de Kamer hierover (vooraf) geïnformeerd? Hoe verhoudt dit zich tot de invoeringsdatum op 1 januari 2009?

De leden van de SP-fractie merken op dat in de Memorie van Toelichting wordt gesproken over «voorgenomen» verdeelsleutels. Wanneer worden deze definitief vastgesteld? Op welke wijze worden de inhoud verdeelsleutels bepaald, herzien en vastgesteld en op welke wijze wordt de Kamer hierover (vooraf) geïnformeerd?

Voor inburgering en educatie betreft het een nieuwe verdeelsystematiek. Wat zijn de verwachte effecten daarvan voor de uitvoering van wettelijke taken in het kader van de WI en WEB voor zowel gemeenten als betrokken partners (bijvoorbeeld roc's)? Welke risico's zijn er eventueel aan de orde en hoe worden deze beperkt? Op welke wijze zijn de vermelde output-verdeelmaatstaven in overeenstemming met de huidige praktijk van de uitvoering van die wetten, zijn de maatstaven ook afgestemd met betrokken partijen?

Hebben de gemeenten waar in de afgelopen jaren veel succesvolle inburgeringstrajecten hebben plaatsgevonden en waar met succes mensen aan volwasseneneducatie hebben deelgenomen geen nadeel door de verdeelsystematiek? Dit effect was ook te zien bij de verdeling van WWB gelden. Juist de gemeenten die in het verleden veel uitstroom uit de bijstand kenden zijn nu vaak de zogenaamde nadeelgemeenten. Zal dit straks ook gelden bij de verdeling van gelden voor inburgering en volwasseneneducatie? Kan de regering haar antwoord toelichten?

Is het mogelijk dat de regering de invulling van de verdeelsleutels tot 2011 nog aanpast ten opzichte van de lijst in de Memorie van Toelichting? Zo ja, waarom en welk effect kan dit hebben op de «verwachte prikkelwerking»?

Jaarlijks zal in september voorafgaande aan het budgetjaar een budget aan gemeenten worden toegekend. Is dit wel tijdig? Kan de regering in de toelichting de ervaring met tijdigheid van verdeling van re-integratiegelden uit het WWB-werkdeel hierbij betrekken?

Uit het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting blijkt dat op onder meer uitvoering, monitoring, aansturing, verantwoording, verdeelsleutels en toezicht de regering nog een (nadere) invulling, al dan niet via algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, moet geven. Kan de regering schematisch (in tabelvorm) uiteenzetten wat het wetsvoorstel wijzigt betreffende de uitvoering, monitoring, aansturing, verantwoording, verdeling van budgetten en toezicht? Kan de regering daarbij in een overzicht uiteenzetten welke taken uit de drie materiewetten onder de Wet participatiebudget zullen vallen?

De leden van de VVD-fractie constateren dat er onduidelijkheden zijn wat betreft het oormerken van gelden voor educatie binnen het participatiebudget. Deze worden tot 2011 volledig geoormerkt voor de roc's terwijl output-verdeelmaatstaven juist een prikkelwerking zouden moeten hebben. De regering heeft aangegeven, indien er overeenstemming binnen de VNG zou zijn over educatieprestaties, dat het oormerken van gelden voor de ROC's dan zou komen te vervallen. Nu is gebleken dat er een dergelijke overeenstemming tot stand is gekomen, vragen de leden van de VVD-fractie of de oormerken worden verwijderd van de opleidingsgelden.

Is het de bedoeling van de regering om marktwerking toe te laten op de opleiding en educatiemarkt voor re-integratie? Zo ja, worden de geoormerkt gelden dan vrij gemaakt? Zo nee, waarom niet?

Indien de gelden tot 2011 geoormerkt blijven, in hoe verre is er dan nog concreet sprake van ontschotting?

De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat werk altijd de beste oplossing is om uit een uitkeringssituatie te geraken en nemen als uitgangspunt dat de gemeenten zelf het beste de keuze kunnen maken of een individu het meest gebaat is bij een opleiding dan wel een re-integratietraject. Waarom wordt dan door de regering tot een verdeelsleutel gekomen die de beleidsvrijheid van gemeenten ontnemt en waardoor inburgering en

opleiding voor sommigen aangeboden zal moeten worden terwijl het begeleiden naar arbeid een beter keuze zou zijn? Waarom is er niet voor gekozen bij de ontschottingsvoorstellen ook over te gaan tot het instellen van volledige vrijheidskeuze bij de gemeenten.

Kan de regering ook precies uiteenzetten wat de voorgestelde verdeel-sleutels in zullen houden? Hoe worden deze bepaald? En tot wanneer zij gelden?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het beschikbare macro-budget op basis van output-verdeelmaatstaven verdeeld wordt. Daarbij wordt niet alleen het te behalen doel- namelijk participatie – als maatstaf genomen, maar ook de middelen – zoals ingekochte cursussen. Waarom is gekozen voor het ook sturen op middelen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. En hoe verhoudt sturen op middelen zich tot decentralisering van de uitvoering, zo vragen zij. Voorts willen zij weten of de regering het gevaar van perverse prikkelwerking onderkent.

Ten aanzien van de WWB geldt dat gemeenten een prikkel ondervinden door via budgettering van de I-middelen. Met de invoering van de output-verdeelmaatstaven krijgen gemeenten te maken met nog een andere prikkel. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de output-sturing niet interfereert met de budget-sturing? Voorts willen zij weten of er gemonitord gaat worden hoe deze twee sturingsmethodieken zich tot elkaar verhouden en of ze elkaar niet bijten.

5.2 Bestedingsregels en verantwoording: het eindperspectief

Het participatiebudget kan worden ingezet voor alle mensen die nu tot de doelgroep van elk van de afzonderlijke budgetten behoren. Met de regering zijn de leden van de CDA-fractie van oordeel dat door een combinatie van doelgroepen en budgetten meer flexibiliteit ontstaat en een meer gericht aanbod kan worden gedaan. Betekent dit nu concreet dat een inburgeraar ook gebruik kan maken van een re-integratietraject?

Gesteld wordt dat het wetsvoorstel ruimte biedt om aan personen die niet tot de primaire doelgroep behoren toch een voorziening aan te bieden. Kunnen daar enkele voorbeelden bij worden gegeven: aan welke mensen wordt gedacht?

Eenzelfde vraag geldt ten aanzien van de leeftijd van 18 jaar.

In het verlengde hiervan ontvangen de leden van de CDA-fractie graag een nadere toelichting op het veronderstelde geschilpunt tussen de regering en VNG onder de kop «bestedingsverruiming». Gemeenten pleiten voor meer maatwerk mogelijkheden voor jongeren onder de 18 jaar die gefinancierd moeten kunnen worden uit het participatiebudget. Kan concreet worden aangegeven waaraan dan wordt gedacht?

Kan worden toegelicht hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de voorstellen voor de werkleerplicht die de Kamer nog moet ontvangen? Is het de bedoeling dat de doelgroep van de werkleerplicht ook aanspraak kan maken op voorzieningen die uit het participatiebudget betaald worden?

Er zijn veel gemeenten en scholen die met concrete projecten bezig zijn die erop gericht zijn jonge mensen die zich in een haast uitzichtloze situatie bevinden te ondersteunen en perspectief te bieden. Jonge mensen die hun startkwalificatie niet halen hebben een grote kans om in de WWB in te stromen. Roc's proberen soms in samenwerking met gemeenten jongeren die vaak met meer dan 1 probleem te maken hebben te ondersteunen. Sommige Roc's willen graag meer mogelijkheden krijgen om een meer complete zorgstructuur op te zetten. Hier wordt een totaalpakket aangeboden dat bijvoorbeeld bestaat uit onderwijs, verslavingszorg, schuldsanering, en soms ook dakloosheid of de zorg voor hele jonge kinderen.

In bijvoorbeeld Rotterdam en Dordrecht zijn hiervoor initiatieven genomen. Deze initiatieven dreigen stuk te lopen op het gebrek aan

ondersteuningsmogelijkheden in de bestaande wet- en regelgeving. Biedt het participatiebudget ook hiervoor een oplossing?

In de praktijk loopt men dan nogal eens aan tegen de leeftijdsgrens van 18 jaar die in nogal wat regelingen een haast onneembare horde lijkt te zijn.

Kan worden toegelicht of dit wetsvoorstel nu voldoende tegemoet komt aan de wens tot het bieden van een meer integrale aanpak.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven van harte dat het wetsvoorstel moet leiden tot een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten voor gemeenten. Bestaat er overeenstemming met de VNG op dit punt? Is de VNG met de regering van oordeel dat de voordelen zoals die op bladzijde 14 van de Memorie van Toelichting worden benoemd ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd?

Voorgesteld wordt een reserveringsregeling bij algemene maatregel van bestuur nader uit te werken. De leden van de CDA-fractie erkennen dat een dergelijke regeling nuttig kan zijn. Zij tekenen wel aan dat de WWB op dit moment een redelijk royale reserveringsregeling kent, zeker als daarbij in aanmerking wordt genomen dat er nu al enkele jaren opeenvolgend forse overschotten bestaan. Deze leden vragen dan ook of het wenselijk is opnieuw voor een percentage van 75% te kiezen en vragen de regering dit stevig te onderbouwen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering aangeeft dat de doelgroep waarvoor het participatiebudget kan worden ingezet breder is dan de beleidsmatig beoogde doelgroepen uit de WEB, WI en WWB.

Graag zien de leden van de PvdA-fractie dat ook voor leerplichtige jongeren tussen de 16 en 18 jaar, bijvoorbeeld risicoleerlingen op roc's, het participatiebudget wordt ingezet, juist omdat deze als doelgroep en methodiek, maar ook qua financiering, zoals de VNG heeft aangegeven, bewegen op het raakvlak van onderwijs en participatie. Bij deze groep jongeren is maatwerk nodig. Om een integrale en sluitende aanpak te realiseren en onnodige bureaucratie te voorkomen is het – niet slechts in incidentele gevallen – nodig dat ook voor deze groep het participatiebudget kan worden aangesproken. Kan de regering een reactie geven op het voorgaande?

Voor welke groepen kan het participatiebudget nog meer worden ingezet, zo vragen deze leden aan de regering. Kan het participatiebudget bijvoorbeeld ook worden aangesproken voor personen die in de WSW zitten, of voor personen die in een schuldhulpverleningstraject zitten al dan niet gericht op werk, of voor personen die kleding nodig hebben voor een sollicitatiegesprek?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er na twee jaar tussentijds zal worden geëvalueerd om te zien of de wet werkt zoals beoogd. Naast deze tussentijdse evaluatie zal er een evaluatie na vier jaar plaatsvinden. Hoe zal de Kamer bij deze evaluaties worden betrokken?

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering het begrip participatiegraad definieert. Welke effecten verwacht de regering van de ruime bestedingsmaatregelen voor de hoogte van de participatiegraad? Op welke wijze verwacht de regering een bijdrage aan de doelgroep die buiten de materiewetten vallen als gevolg van de grotere beleidsvrijheid die gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel? Kunnen de verwachte effecten worden afgezet tegen de participatiegraad in de periode 2002–2008? Zo nee, waarom niet?

De bestedingsregels zijn met opzet ruim geformuleerd, aldus de regering. Er wordt daarbij vanuit gegaan dat het college spaarzaam van deze ruimte gebruik zal maken en de middelen doelmatig zal inzetten. Op welke wijze wordt er inzicht verkregen en toezicht gehouden over de wijze waarop gemeente invulling geven aan de grotere beleidsvrijheid en de daadwerkelijke winst van lokaal maatwerk en integraliteit verzilveren? Wanneer acht de regering de verzilvering door gemeenten succesvol? Welke rol

hebben de inspectiediensten, als bijvoorbeeld de IWI, van de departementen hierbij? Op welke wijze wordt de Kamer hierover geïnformeerd? De regering formuleert twee regels voor besteding van het participatiebudget. Zo moet het budget worden besteed aan participatievoorzieningen, waaronder een educatieopleiding. Kan de regering toelichten welke opleidingen dit betreft en of hier beperkingen (bijvoorbeeld duur of niveau opleiding) aan verbonden zijn? Wat is hier de achterliggende gedachte bij, waarom is hier voor gekozen? Deelt de regering de mening dat een opleiding die uit meer bestaat dan het behalen van een startkwalificatie, kan leiden tot duurzame (arbeids)participatie? Deelt de regering de mening dat gemeenten de mogelijkheid moeten hebben om budget in te kunnen zetten voor opleidingen anders dan alleen het behalen van een startkwalificatie? Zo ja, zijn zij bereid de regels voor besteding van het participatiebudget daarop aan te passen? Zo neen, waarom niet? Ook geeft de regering in de Memorie van Toelichting aan dat de participatievoorziening alleen kunnen worden verstrekt aan personen die 18 jaar of ouder zijn, met een aantal uitzonderingen. In hoeverre kunnen gemeenten de participatievoorzieningen ook inzetten voor jongeren onder de 18 jaar die uitgevallen zijn van school, maar er bijvoorbeeld nog wel een leerplicht of kwalificatieplicht is? Bijvoorbeeld als het gaat om jongeren op vakscholen. In welke gevallen kan aan iemand jonger dan 18 jaar zonder leerplicht of kwalificatieplicht een participatievoorziening worden aangeboden? Kan de regering een aantal voorbeelden hiervan geven?

Welke gevolgen heeft toepassing van de systematiek van «single information en single audit» en het terugbrengen van aan te leveren prestaties voor het kunnen vaststellen en controleren per materiewet waarop het participatiebudget is gebaseerd? Heeft het vervallen van verschillende doelgroepen ook effect voor het genereren van mogelijke beleidsinformatie en heeft dit mogelijke gevolgen voor de controletaak door de Kamer? Zo ja, welke? Zo neen, waarom niet?

Verder vragen de leden van de SP-fractie of de regering bij de tussen-evaluatie ook nadrukkelijk aandacht zal besteden aan de wijze waarop het college invulling geeft aan haar bevoegdheden en het toezien van de gemeenteraad daarop? Welke criteria hanteert de regering voor het al dan niet stellen van nadere voorwaarden, conform artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel? Hoe wordt de Kamer hierbij betrokken?

De regering zet uiteen dat sturing plaats vindt via bestuurlijke afspraken en verdeling op basis van output. Met het wetsvoorstel wordt één set bestedingsregels voor het totale budget geïntroduceerd, gekoppeld aan één verantwoordingssystematiek. Na twee jaar zal tussentijds geëvalueerd worden of de gewenste synergie tot stand komt en de afzonderlijke doelen van de materiewetten worden behaald.

Kan de regering toelichten aan de hand van concrete en meetbare effecten en prestaties welke doelstellingen zij heeft met dit wetsvoorstel en daarbij uiteenzetten wanneer zij het effect van de wet als succesvol beoordeeld? Welke prestatie-indicatoren worden hierbij gehanteerd? Kan de regering deze effecten en prestaties afzetten tegen de effecten en prestaties uit de periode 2002–2008?

In artikel 5 van het wetsvoorstel wordt bepaald dat gemeenten desgevraagd gegevens verstrekken aan de regering die zij voor de statistiek en de beleidsvorming met betrekking tot deze wet nodig heeft. Bij ministeriële regeling kunnen hiertoe regels worden gesteld. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het hier om informatie gaat waarmee beleid kan worden geëvalueerd en toekomstig beleid kan worden voorbereid. In welke mate verwacht de regering een vermindering of vermeerdering van administratieve lasten, mede op basis van de nog vast te stellen ministeriële regeling inzake artikel 5 van het wetsvoorstel, waarmee gemeenten desgevraagd gegevens verstrekken aan de regering die zij voor de statistiek en de beleidsvorming met betrekking tot deze wet nodig heeft?

De leden van de VVD-fractie merken op dat uit het wetsvoorstel blijkt dat de voorgenomen maatregelen tot lastenverlichting bij de gemeenten zullen leiden. Als dit daadwerkelijk het resultaat zal zijn, zonder dat de kwaliteit van diensten minder wordt, juichen de leden van de VVD-fractie dit uiteraard toe. Deze leden zijn benieuwd wat de lastenverlichting oplevert in financiële termen? Kan de regering dit kwantificeren? Zullen de uitvoeringskosten van de gemeenten hierdoor dalen? Zo ja, met hoeveel? Zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering aangeeft dat de administratieve lasten voor gemeenten afnemen door instelling van het participatiebudget. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen met hoeveel de administratieve lasten afnemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarnaast of de regering voornemens is nog meer financieringsstromen – op termijn – op te nemen in het participatiebudget?

5.3 Bestedingsregels tijdens de overgangsfase

De leden van de CDA-fractie hechten evenals de regering waarde aan het voortbestaan van de roc-infrastructuur. Zij zien dat mede als gevolg van de invoering van marktwerking bij de inburgering sommige roc's met forse problemen worden geconfronteerd. Tegelijkertijd dienen zich ook voor de roc's kansen aan. Zij kunnen hun diensten immers fors verbreden. Is de regering met de leden van de CDA-fractie van oordeel dat er wel degelijk ook kansen zijn. Is hierover ook gesproken met de roc's en hoe zien zij hun kansen en hoe beoordelen zij de wijze waarop de bestedingsverplichting van de educatiegelden in dit wetsvoorstel is opgenomen, inclusief de geleidelijke afbouw.

Kan de regering toelichten waarom niet is gekozen voor een overgangsfase van twee jaar en de bestedingsverplichting in 2011 ophoudt te bestaan? Waarom is daarnaast gekozen voor een geleidelijke afbouw zonder heldere einddatum? Vergroot dit juist niet de onzekerheid voor alle betrokkenen en belemmert dit de roc's juist niet in het zichzelf voorbereiden op een nieuwe situatie. Betekent deze keuze niet dat impliciet de achterlopers worden beloond? Waarom is bijvoorbeeld niet gekozen voor een ijkmoment per 1 januari 2011 waarop besloten wordt tot ofwel het vrijgeven van de bestedingen ofwel het continueren voor een bepaalde periode van bijvoorbeeld opnieuw twee jaar?

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering aangeeft dat er hard wordt 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. Zijn de bestuurlijke afspraken inmiddels gemaakt? Zo ja, welke? Welke gevolgen hebben de afspraken in het bijzonder voor het gebruik van de bepaling in artikel 12, derde lid, namelijk het toestaan van gebruik van genoemde bedragen bij ROC's aan andere doelen dan educatie? Vervalt de oormerking nu per 1 januari aangezien de leden van de VNG met het akkoord hebben ingestemd?

Kan de regering toelichten waarom de verplichte besteding van middelen voor educatie bij roc's wordt afgeschaft? Waarom precies zal dit leiden tot meer ruimte voor gemeenten bij de uitvoering van hun participatiebeleid? Kunnen de bewindslieden aangeven hoe in de huidige situatie de gemeenten te weinig ruimte hebben door verplichte aanbesteding voor educatie bij roc's?

Klopt het dat de roc's de afgelopen jaren financiële problemen hebben gekend? Kan de regering toelichten welke gevolgen (mede wat betreft positie en functioneren) de roc's kunnen verwachten als gevolg van de

wet Participatiebudget en in het bijzonder de voorgestelde vrije mededinging? Wat is het oordeel van de regering daarover?

De Raad van State geeft aan dat het onduidelijk is welke criteria zullen worden gehanteerd bij de beslissing om tot afbouw van de bestedingsverplichting over te gaan. Ook wordt niet aangegeven wat het beoogde tijdspad zal zijn voor afbouw van de bestedingsverplichting, er wordt ook geen einddatum genoemd. De regering zet uiteen dat dit afhankelijk is van de resultaten van de evaluatie inburgering, waarbij het criterium is: het verwachte effect voor de roc-infrastructuur. Kan de regering dit criterium toelichten? Hoe verhoudt het criterium «verwachte effect van marktwerking voor de roc-infrastructuur», op basis waarvan bepaald wordt de bestedingsverplichting wel of niet af te bouwen, zich tot het doel van het wetsvoorstel, één ontschot budget? Is het mogelijk dat de regering besluit de bestedingsverplichting niet af te bouwen, en wat is het mogelijke effect voor het bereiken van de doelstellingen van het wetsvoorstel? Welke criteria worden er nog meer bij het besluit tot afbouw van de bestedingsverplichting betrokken? Op welke wijze wordt de Kamer betrokken bij de beslissing van de regering om al dan niet de bestedingsverplichting af te bouwen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de roc's centraal staan bij het regeringsbeleid dat gericht is op de verhoging van arbeidsparticipatie. Daarnaast staat de regering een vrije markt voor re-integratie en opleidingsmogelijkheden voor. In hoe verre passen de beschermende maatregelen, in het bijzonder de overgangsvoorziening voor de roc's in het beeld van vrije marktwerking? De leden van de VVD-fractie vragen of door deze overgangsvoorziening, waarvan de einddatum niet aangegeven wordt, de prikkel voor de roc's om zich meer als marktpartij op te gaan stellen niet weggenomen wordt. Kan de regering aangeven wanneer de roc's als marktpartij moeten gaan concurreren met andere aanbieders? Zo ja, wanneer is dat? Zo nee, waarom niet? Deelt de regering de mening dat het gebrek aan een einddatum voor de bescherming de prikkel tot reorganisatie ontnemt?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat tijdens de overgangsfase een minimum bedrag van de onderwijs middelen aan roc's besteed dient te worden. Waarom is voor deze constructie gekozen? Wat is het doel van ontschotting, als er vervolgens toch opgelegd wordt hoe het geld besteed moet worden, zo vragen deze leden. Ook willen zij weten of de regering heeft overwogen om de onderwijsmiddelen dan maar uit het participatiebudget te houden, in plaats van te kiezen voor een dergelijke halve maatregel? En wanneer dient de afbouw van de verplichte besteding bij roc's afgerond te zijn?

6. Financiële aspecten

De leden van de PvdA-fractie constateren dat vanuit het inburgeringsbudget een gedeelte dat betrekking heeft op de door gemeenten gemaakte uitvoeringskosten naar het gemeentefonds wordt overgeheveld. Vanaf 2010 wordt structureel circa €50 miljoen toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om deze uitvoeringskosten niet aan het participatiebudget toe te voegen, zo vragen deze leden?

De leden van de PvdA-fractie zouden graag zien dat de regering inzichtelijk maakt welke besparingen wellicht mogelijk zijn als gevolg van dit wetsvoorstel, ook in de uitvoeringskosten.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een financieel overzicht kan geven waarin voor de periode 2009–2013 de kosten (inclusief admini-

stratieve lasten) en baten als gevolg van het wetsvoorstel worden gepresenteerd.

De regering verwacht meer effectiviteit als gevolg van dit wetsvoorstel, echter in de Memorie van Toelichting wordt niet verwezen naar mogelijke besparingen. Kan inzichtelijk worden gemaakt welke besparingen wellicht mogelijk zijn als gevolg van dit wetsvoorstel, ook in de uitvoeringskosten? De regering geeft het totale participatiebudget aan voor de komende jaren. Kunnen zij ook een overzicht geven van de drie afzonderlijke budgetten in 2007 en 2008 en eventuele verschillen in budget tussen deze jaren en toekomstige jaren verklaren?

De leden van de VVD-fractie constateren dat er vanaf 2010 er structureel circa € 50 miljoen wordt toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds voor de uitvoeringskosten inzake WWB en volwasseneneducatie. Daarnaast zal het bedrag aan uitvoeringskosten in de jaren 2010–2011 met circa € 13 miljoen opgehoogd worden met het oog op volumeverhoging van het aantal inburgeringvoorzieningen. Kan de regering een financieel overzicht geven waaraan deze extra gelden worden besteed? Hoeveel extra middelen zal de ontschotting in totaal gaan kosten? En hoeveel zal de ontschotting aan bezuinigingen opleveren?

ARTIKELSGEWIJS

De leden van de SP-fractie merken op dat er een groot aantal algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen worden geïntroduceerd, mede in de artikelen 2, 3, 5, 7, 12 en 13. Klopt het dat deze bepalingen niet ter goedkeuring aan de Kamer worden voorgelegd? Zo ja, waarom is hier voor gekozen? Is de regering bereid een aanpassing te maken zodat de bepalingen wel aan de Kamer ter goedkeuring worden voorgelegd? Zo nee, waarom niet?

De voorzitter van de commissie,
De Wit

De griffier van de commissie,
Post