

Vergaderjaar 2013–2014

33 911

Wijziging van onder meer de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake het invoeren van een specifieke uitkering educatie en het vervallen van de verplichte besteding van educatiemiddelen bij regionale opleidingscentra

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 maart 2014 en het nader rapport d.d. 4 april 2014, aangeboden aan de Koning door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 februari 2014, no.2014000331, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake het invoeren van een specifieke uitkering educatie en het vervallen van de verplichte besteding van educatiemiddelen bij regionale opleidingscentra, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de bestedingsvrijheid van gemeenten inzake het aanbod aan opleidingen educatie te vergroten. De verplichting van gemeenten om het educatiebudget bij regionale onderwijscentra's (roc) te besteden wordt in een periode van drie jaar geleidelijk afgeschaft en de wettelijke taak van roc's om educatie aan te bieden vervalt. Verder wordt voorgesteld om het educatiebudget uit het participatiebudget te halen en een specifieke uitkering voor educatie in te voeren. Deze middelen worden uitgekeerd aan door de minister aan te wijzen contactgemeenten. Een contactgemeente coördineert binnen een bij algemene maatregel vast te stellen regio het aanbod van opleidingen educatie en de toedeling van de daartoe ter beschikking gestelde middelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de introductie van een specifieke uitkering, de vaststelling van regio's, en de aanwijzing van contactgemeenten. De Afdeling adviseert de keuze voor het (wederom) oormerken

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van educatiegelden, gelet op de voorgenomen overdracht van taken en verantwoordelijkheden in het sociaal domein en de vaststelling en aanwijzing van regio's en contactgemeenten nader te bezien. Voorts maakt de Afdeling een opmerking over het permanente karakter van het wetsvoorstel, mede gelet op het kabinetsstandpunt dat specifieke uitkeringen in principe een tijdelijk karakter hebben en gezien de nauwe samenhang met de Tijdelijke wet sociaal deelfonds. Zij is van oordeel dat het voorstel in verband met deze opmerkingen nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 februari 2014, nr. 2014000331, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 14 maart 2014, nr. W05.14.0034/I, bied ik U hierbij aan.

Hierna wordt ingegaan op de opmerkingen van de Afdeling.

1. Specifieke uitkering

Het wetsvoorstel moet worden gezien in samenhang met de op handen zijnde overdracht van taken en bevoegdheden in het sociaal domein aan gemeenten: maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015), jeugdzorg (Jeugdwet) en participatie (Invoeringswet Participatiewet). In verband daarmee wordt het Gemeentefonds tijdelijk met een deelfonds sociaal domein uitgebreid (wetsvoorstel Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein). Om te voorkomen dat de beperkte middelen voor educatie worden besteed aan andere doelen dan educatie, wordt voorgesteld deze middelen niet aan het deelfonds sociaal domein toe te voegen, maar in plaats daarvan te kiezen voor een nieuwe specifieke uitkering. Volgens de toelichting zijn de VNG en de MBO-Raad er bovendien voorstander van om de educatiemiddelen aan regio's toe te kennen, waarbij er binnen een regio één gemeente wordt aangewezen als ontvanger van de middelen die in dat kader een regierol vervult. Het maken van afspraken tussen gemeenten en roc's over de overgangperiode en over de inkoop van opleidingen educatie kan aldus effectief plaatsvinden, aldus de toelichting.

a. Oormerken van gelden

De uit 2008 daterende Wet participatiebudget was reeds gericht op ontschotting van verschillende budgetten, waartoe de middelen voor volwasseneducatie, inburgeringsvoorzieningen en re-integratie werden ondergebracht in één specifieke uitkering, het participatiebudget. Van de mogelijkheid tot ontschotting is evenwel geen gebruik gemaakt. De Raad van State heeft destijds geadviseerd de keuze voor het vooralsnog oormerken van de middelen voor volwasseneneducatie dragend te motiveren, vanwege het in de toelichting genoemde alternatief van sturing door middel van bestuurlijke afspraken en verdeling op basis van output-verdeelmaatstaven.² Met het voorliggende voorstel tot invoering van een nieuwe specifieke uitkering voor educatie wordt deze situatie echter voor onbepaalde tijd voortgezet, onder toevoeging van de figuur van de contactgemeente.

² Advies van de Raad van State van 14 augustus 2008 over het voorstel van wet tot bundeling van het WWB-werkdeel, budgetten voor inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneneducatie (Wet participatiebudget) (Kamerstukken II 2007/08, 31 567, nr. 4).

De afgelopen jaren is de beleidsvrijheid van decentrale overheden vergroot en de verticale sturing verminderd. Dit past bij het vertrouwen dat tussen de overheden geldt. Elementen in deze ontwikkeling zijn de keuze voor een zo groot mogelijke beleidsvrijheid, financiering via de algemene uitkering en een beperking van de interbestuurlijke informatie en verantwoording tot het noodzakelijke. De op handen zijnde decentralisatieoperaties in het sociaal domein sluiten hierop aan.

De introductie van een nieuwe specifieke uitkering voor educatie past niet bij deze ontwikkeling en wijkt bovendien af van de in beginsel al bij de Wet participatiebudget ingeslagen weg. Educatie is immers van oudsher een belangrijke voorwaarde voor participatie en de middelen ervoor horen daarmee thuis in het sociaal domein. Het bezwaar tegen de voorgestelde specifieke uitkering geldt temeer nu de voorgestelde regeling geen tijdelijk karakter heeft en in beginsel ook na de overgangperiode van kracht blijft.

b. Aanwijzing contactgemeenten

Het wetsvoorstel bepaalt voorts dat de minister contactgemeenten aanwijst, die tot taak hebben om binnen hun regio coördinerende taken te verrichten met het oog op het aanbod aan opleidingen educatie. Volgens de toelichting zal bij het aanwijzen van de contactgemeenten zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's.

Voor de verantwoordelijkheid en effectiviteit van het lokaal bestuur is het van belang dat de samenwerking tussen gemeenten vrijwillig, van onderop gestalte krijgt en gemeenten zelf het voortouw kunnen nemen bij het bundelen van hun bestuurlijke, ambtelijke en financiële krachten. De Wet gemeenschappelijke regelingen geeft gemeenten de bevoegdheid een gemeenschappelijke regeling te treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten. Voorts is een wetsvoorstel Invoeringswet Participatiewet bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanhangig, waarin de verplichting tot samenwerking binnen door het Rijk vast te stellen regio's wordt vervangen door de mogelijkheid voor het Rijk tot aanwijzing van regio's «indien de noodzakelijke samenwerking in deze gebieden ontbreekt en nadat op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met de betrokken colleges».³

c. Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de keuze voor het (wederom) oormerken van educatiegelden, gelet op de voorgenomen overdracht van taken en verantwoordelijkheden in het sociaal domein nader te bezien. Wat betreft de vaststelling en aanwijzing van regio's en contactgemeenten adviseert de Afdeling te volstaan met een terugval-optie indien de regiovorming niet op grond van initiatieven van de gemeenten tot stand komt.

1. Specifieke uitkering

a. Oormerken van gelden

In de eerste alinea van paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting is vermeld waarom geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot ontschotting in de huidige Wet participatiebudget. In de eerste twee alinea's van paragraaf 1.3 is aangegeven waarom is gekozen voor een

³ Kamerstukken I 2013/14, 33 161, A.

tijdelijke specifieke uitkering en is afgezien van overgang naar het deelfonds sociaal domein.

b. Aanwijzing contactgemeenten

De aanwijzing van regio's en contactgemeenten bij algemene maatregel van bestuur is nader onderbouwd in de eerste alinea van paragraaf 1.3 en in paragraaf 3.3, onderdeel «Aanwijzing regio's met contactgemeenten» van de memorie van toelichting.

c. Conclusie

Uit de memorie van toelichting blijkt dat voor de educatie op dit moment een specifieke uitkering met aanwijzing van regio's en contactgemeenten de meest verantwoorde keuze is. Daarom is het wetsvoorstel op deze punten niet aangepast.

2. Werkingsduur

De werkingsduur van dit wetsvoorstel is niet beperkt en geldt daarmee voor onbepaalde tijd. Hoewel is voorzien in een evaluatie binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet,⁴ heeft het voorstel een permanent karakter.

De Afdeling wijst erop dat volgens geldend overheidsbeleid specifieke uitkeringen alleen toelaatbaar zijn als innovatie- of experimenteergeld voor het ontwikkelen of uitproberen van bepaald beleid bij decentrale overheden. Zij hebben daarom in beginsel een tijdelijk karakter.⁵ In dat licht zou ook dit wetsvoorstel een tijdelijk karakter moeten hebben. Indien voortzetting van het beleid gewenst is, behoort de specifieke uitkering te worden omgezet in een generieke bijdrage uit het Gemeentefonds, eventueel via de tussenstap van de decentralisatie- of integratie-uitkering om eventuele nadelige herverdeel-effecten tijdelijk te ondervangen. Daar komt bij dat de middelen in het sociaal deelfonds per 1 januari 2018 overgaan naar het Gemeentefonds. Gegeven de nauwe samenhang tussen educatie en participatie adviseert de Afdeling, in overeenstemming met het wetsvoorstel Tijdelijke wet deelfonds sociaal termijn te bepalen dat deze wet eveneens op 1 januari 2018 vervalt.

2. Werkingsduur

In het wetsvoorstel is geregeld dat de bepalingen over de specifieke uitkering en de aanwijzing van contactgemeenten vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (artikel II, onderdeel H, en artikel VII, tweede lid). In de toelichting op artikel VII is aangegeven dat voornoemde bepalingen op deze wijze zo snel mogelijk kunnen vervallen nadat op basis van de evaluatie is besloten dat de desbetreffende middelen moeten worden toegevoegd aan het gemeentefonds. In de derde alinea van paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting is aangegeven dat op deze wijze mogelijk wordt gemaakt dat de werking van de specifieke uitkering educatie geëvalueerd kan worden en gezien kan worden wanneer en onder welke randvoorwaarden de overgang naar het gemeentefonds kan plaatsvinden.

⁴ Artikel VII van het wetsvoorstel.

⁵ Aldus het beoordelingskader, zoals voorgeschreven in het kabinetstandpunt op het rapport van de Stuurgroep-Brinkman (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B, nr. 16, bijlage).

3. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding.⁶ De noodzaak hiervan wordt niet toegelicht. De Afdeling adviseert dat alsnog te doen.⁷

3. Inwerkingtreding

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding in het geval dat de wet na 31 december 2014 in het Staatsblad wordt geplaatst, geschrapt.

4. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt met uitzondering van de kanttekening bij het derde gedachtestreepje. Bij de desbetreffende aanhaling is namelijk uitgegaan van de tekst van de wet zoals luidend vanaf 1 augustus 2014.

5. Overige op- of aanmerkingen

Van de gelegenheid van het uitbrengen van het nader rapport is gebruik gemaakt om de bepaling over de samenloop met het voorstel voor een Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein te schrappen. De reden hiervan is dat voornoemd wetsvoorstel waarschijnlijk later bij de Tweede Kamer wordt ingediend dan het onderhavige wetsvoorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

⁶ Artikel VIII van het wetsvoorstel.

⁷ Zie aanwijzing 180 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.14.0034/I

- In artikel 1.3.1, vierde lid (nieuw) (artikel II, onderdeel B, sub 4) de verwijzing naar het vierde lid (oud) schrappen.
- In artikel 1.3.2a, tweede lid, en artikel 1.3.3, tweede lid, de verwijzing naar artikel 1.3.1, «vijfde lid» vervangen door: vierde lid.
- In artikel II, onderdeel D, sub 1, «artikel 8.1.1d, eerste volzin» vervangen door: artikel 8.1.1d, zesde lid, eerste volzin.
- In artikel 2.3.1, derde lid, aanhef (artikel II, onderdeel) «de contactgemeenten» vervangen door: een contactgemeente.
- Artikel II, onderdeel I, onder 2 laten vervallen.
- Artikel IV, derde lid, na »wet,» als volgt formuleren: wordt het tweede lid voor elk van die instellingen toegepast naar rato van de educatiebedragen die voor dat jaar aan de betreffende instelling zijn betaald.