

Aan de staatssecretaris van Sociale  
Zaken en Werkgelegenheid  
Dhr. A. Aboutaleb  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

Datum  
14 april 2008

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
Rfv 2008-0000148200

Inlichtingen bij  
Gerlant Kooistra

Doorkiesnummer  
(070) 426 7246

Bijlagen  
0

**Onderwerp**  
Advies over hoofdlijnen Participatiefonds

Geachte heer Aboutaleb,

## **1.** **Inleiding**

Naar aanleiding van de brief, die u, mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W), op 8 februari 2008 aan de Tweede Kamer stuurde, met daarin de hoofdlijnen voor een Participatiefonds, en het voornemen van de Tweede Kamer om deze brief met hoofdlijnen op 17 april a.s. tijdens een Algemeen Overleg te bespreken, stuurt de Raad voor de financiële verhoudingen u dit advies.

Gezien de discussie die is ontstaan over uw brief met de hoofdlijnen van het Participatiefonds<sup>1</sup>, vindt de Raad het van belang dat ook zijn visie wordt meegenomen in het debat. Vandaar dat hij u, vooruitlopend op uw adviesaanvraag bij het conceptwetsvoorstel, wil informeren over zijn zienswijze. De Raad wil op deze manier een bijdrage leveren aan het politiek inhoudelijke debat.

---

<sup>1</sup> Zie de reactie van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) van 25 maart 2008 op de brief met hoofdlijnen aan de Tweede Kamer

## 2.

### **Samenvatting**

*De ambities van de regering voor het bevorderen van de participatie van mensen die niet (voldoende) meedraaien in de maatschappij, zijn groot. Om deze ambities waar te maken wordt een Participatiefonds ingesteld dat gemeenten de mogelijkheid biedt om bestaande participatietrajecten, die nu nog los van elkaar worden uitgevoerd, beter aan elkaar te verbinden. De Raad staat positief tegenover de vorming van dit fonds. De Raad is van oordeel dat bij de beoordeling van het voorstel inzake het Participatiefonds centraal moet staan dat gemeenten optimaal gebruik kunnen maken van de diverse geldstromen. De Raad is van mening dat nu het kabinet heeft gekozen voor het creëren van een doeluitkering, moet worden voorkomen dat er de facto schotten blijven bestaan tussen de regelingen die ingepast worden in het Participatiefonds. De beoogde maximale flexibiliteit voor gemeenten om de participatie te bevorderen zal anders niet gehaald worden. De Raad is van oordeel dat er een grotere stap gezet moet worden. Eén en ander kan dan gekoppeld worden aan heldere resultaatsafspraken. De Raad biedt u met dit advies een handreiking om te komen tot een optimaal eindresultaat.*

## 3.

### **Advies**

De Raad vindt het van belang de maatschappelijke doelstelling van het Participatiefonds voorop te stellen. Het coalitieakkoord bevat grote ambities voor het bevorderen van participatie groot. Het begrip participatie wordt breed opgevat. Arbeid wordt gezien als méér dan een middel om inkomen te verwerven. Het biedt de mogelijkheid om “bij te blijven” in een veranderende samenleving. Het is een gelegenheid om nieuwe kennis en vaardigheden op te doen. Meer nog dan inkomen is werk een middel tot ontplooiing, zingeving en integratie. De opgave van het kabinet en sociale partners is om iedereen een eerlijke kans op werk te bieden.<sup>2</sup> In het Bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten, dat op 4 juni 2007 gesloten is, wordt deze paragraaf onderbouwd met concrete afspraken en maatregelen. Er wordt gesproken van een voortvarende aanpak op het terrein van de participatie, het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. De participatiebevorderende budgetten worden zodanig gebundeld, dat gemeenten de budgetten optimaal kunnen inzetten voor het bevorderen van duurzame participatie.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, p. 23

<sup>3</sup> Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten, 4 juni 2007, p. 17, 45

De gemeente is als lokale overheid het beste in staat om deze doelstelling waar te maken. Het rijk moet ervoor waken dat het gemeenten bij de uitvoering van beleid niet te veel bindt aan uitvoeringsregels waarop het vervolgens toezicht moet houden. Alleen met voldoende beleidsvrijheid en eigen verantwoordelijkheid kunnen gemeenten de beste resultaten halen. Overheveling van de middelen naar het gemeentefonds heeft dan ook in principe de voorkeur van de Raad.

Wanneer er sprake is van een nationaal politiek gevoelde verantwoordelijkheid, kan overheveling van middelen naar het gemeentefonds een brug te ver zijn. Dan komt de vorm van een brede-doeluitkering in beeld; een ontschot budget zonder oormerken of bestedingsverplichtingen, en één verantwoording, dat een gemeente in staat stelt haar beleid, zij het binnen bepaalde kaders, naar eigen inzicht te voeren. Met een brede-doeluitkering heeft het rijk meer invloed op de verdeling en besteding van de middelen door gemeenten, dan via het gemeentefonds.

Om de participatiedoelstellingen te behalen, is gekozen voor de vorm van een brede-doeluitkering. Het Participatiefonds moet ervoor zorgen dat gemeenten de – voorheen – gescheiden trajecten beter op elkaar kunnen aansluiten, en een impuls kunnen geven aan de participatie van mensen die niet (voldoende) meedraaien in de maatschappij.

De Raad is positief over de intentie van het fonds. In de voorgestelde vormgeving van het fonds ziet de Raad echter nog onvoldoende erkenning van gemeenten als een autonome en verantwoordelijke bestuurslaag, en de daarbij behorende bestedingsvrijheid. Dit beperkt de mogelijkheden van gemeenten om doeltreffend en doelmatig in te spelen op de lokale behoefte aan participatiebevorderende trajecten. Naar mening van de Raad ontstaat daarmee het gevaar dat gemeenten de ambities niet kunnen waar maken. Gemeenten ervaren dit fonds zelfs als een stap terug ten opzichte van de huidige situatie.

De Raad vindt uw voorstel in dit stadium niet ver genoeg gaan, maar gezien de politieke verhoudingen en onderliggende afspraken wellicht het maximaal haalbare. Maar de Raad vindt dat het hier niet bij mag blijven. Hij wil u daarom met zijn advies handvatten bieden, waarmee het fonds in de komende jaren wél zodanig vorm gegeven kan worden dat de gezamenlijke ambities – van rijk en gemeenten – gehaald kunnen worden. De Raad ziet de instelling van het fonds en de voorgestelde vervolgstappen als een onomkeerbaar proces. Zonder voldoende ambitie is de meerwaarde van het Participatiefonds nihil. De Raad acht vier punten van belang.

## 1: Vastleggen van de ambitie van het Participatiefonds

*Uw brief d.d. 8 februari 2008 met hoofdlijnen voor een Participatiefonds moet gezien worden als een eerste stap in de goede richting van een groter en werkelijk ontschot fonds. De drie geldstromen worden samengevoegd.*

Het is van belang dat uit het wetsvoorstel voldoende concrete ambitie spreekt over hoe het fonds er over een paar jaar uit zou moeten zien. Het eindperspectief moet ondubbelzinnig worden geformuleerd: één ontschot en ongeoormerkt fonds, waarin geen beperkingen zijn voor besteding door gemeenten, behalve de grenzen van de besteding van het fonds zelf, en eventuele prestatie-afspraken. De Raad adviseert u uw communicatie meer de nadruk leggen op het eindperspectief, in plaats van op de overgangsfase.

In de hoofdlijnenbrief is een periode van twee jaar, tot 2011, gereserveerd voor de bescherming van het budget voor volwasseneneducatie en de rol van de Regionale opleidingscentra (ROC's), door middel van gedwongen winkelnering. *De Raad wijst de gedwongen winkelnering in principe af. Het beperkt de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten, waardoor zij niet de vrijheid hebben om zelf te beslissen op welke manier die nodig is om hun burgers een participatieaanbod op maat te doen. De Raad beveelt aan om de passage die nu over de ROC's is opgenomen te herformuleren, en te koersen op een geleidelijke afschaffing van de verplichte winkelnering en andere beperkende voorwaarden voor besteding, in 2011, tenzij het onderzoek dat in 2008 en 2009 gedaan wordt naar de effecten van de introductie van de marktwerking voor ROC's bij de inburgering, daartoe aanleiding geeft.*

In deze fase heeft de Raad geen problemen met het gebruik van prestatie-indicatoren voor een outputverdeling, mits ze in aantal beperkt blijven, globaal, en vooraf herkenbaar zijn. Voor het onderdeel inburgering is er zelfs sprake van winst, omdat teruggedaan wordt van 15 prestatie-indicatoren naar 3. Prestatie-indicatoren moeten een stimulans zijn, dus geen verkapt manier wordt om gemeenten te controleren of te monitoren, omdat "informatie toch voorhanden is". Als aan deze laatste voorwaarde wordt voldaan, is ook het gebruik van de term "prestatie-indicator" niet correct, het zijn "output-verdeelmaatstaven".

## 2. Meer ruimte bieden aan gemeenten voor een nieuwe aanpak

*Er moet meer ruimte worden geboden voor een implementatietraject waarin de betrokken (markt)partijen verkennen hoe zij invulling willen geven aan de programma's voor volwasseneneducatie en inburgering.*

Door de bredere doelstelling van het Participatiefonds moeten gemeenten en ROC's in gesprek treden om nieuwe afspraken te maken over de invulling van de programma's voor volwasseneneducatie en inburgering. De uitdaging hierbij is, voor gemeenten én ROC's, om de middelen voor volwasseneneducatie (en inburgering) te koppelen aan de middelen voor re-integratie. Hierdoor is een relatief groter budget beschikbaar. Gedwongen winkelnering kan daarbij creatieve oplossingen in de weg staan, waardoor er juist kansen blijven liggen. Om gemeenten meer onderhandelingsruimte te bieden, kan de gedwongen winkelnering in 2010 (bijvoorbeeld) worden gehalveerd.

## 3: Zorgen voor werkelijke ontschotting

*Na de overgangperiode kan de derde stap worden gezet, namelijk het daadwerkelijk samenvoegen van de budgetten, zonder aanvullende eisen vooraf, met één verdeelsleutel, onder één Wet op het Participatiefonds – waar de afzonderlijke wetten, die in eerste instantie blijven bestaan, in opgaan – onder de verantwoordelijkheid van één Minister.*

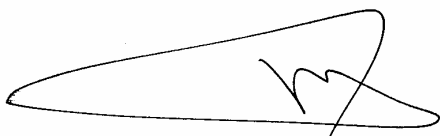
Deze stap is in feite het sluitstuk wat in de eerdere stappen in gang is gezet, maar is zeker niet cosmetisch. De Raad acht deze stap zelfs noodzakelijk om tot een daadwerkelijk Participatiefonds te komen. Zolang op rijksniveau de (verdeling van de) verschillende geldstromen, de wettelijke bases en de verantwoordelijkheidstoedeling nog los van elkaar zichtbaar zijn, zal dat op gemeentelijk niveau zijn doorwerking hebben. Dat heeft de praktijk uitgewezen.

Dit betekent niet dat het rijk zijn sturing op het participatiebeleid volledig uit handen geeft. De rijksoverheid kan, en moet wellicht, de landelijke doelstelling c.q. de landelijke aandachtspunten formuleren, maar de gemeenten moeten vrij zijn om zelf te kunnen bepalen op welke wijze en hoe zij daar invulling aan geven. Op bestuurlijk niveau, bijvoorbeeld in het Bestuursakkoord, kunnen ter stimulering afspraken worden gemaakt over de inspanningen van gemeenten.

#### 4: Uitbreiden van het fonds

*Ten slotte kan het fonds een grotere meerwaarde krijgen op het moment dat er op een gemakkelijke manier middelen aan kunnen worden toegevoegd, zoals bijvoorbeeld de middelen voor Wajong, Wia en Wsw. Uitbreiding van de bestedingsmogelijkheid van het Participatiefonds met de doelen die horen bij deze middelen sluit zeer goed aan bij de ambities die dit kabinet in zijn coalitieakkoord heeft geformuleerd. Ook bij uitbreiding van het fonds geldt, dat het alleen van toegevoegde waarde is, als er wérkelijk sprake is van ontschotting en beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten.*

De voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Een afschrift van deze brief is verzonden aan:

- De minister voor Wonen, Wijken en Integratie
- De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- De vaste kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- De vaste kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- De algemene kamercommissie voor Wonen, Wijken en Integratie