

Vergaderjaar 2017–2018

34 812

Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 12 december 2017

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

Algemeen	2
1. Inleiding	2
2. Doel en inhoud wetsvoorstel	4
2.1 <i>Wettelijke regeling regionaal programma en regionaal bestuurlijk overleg gemeenten-scholen</i>	4
2.2 <i>Uitbreiding specifieke uitkering vsv met regionaal programma en regionaal bestuurlijk overleg</i>	4
2.3 <i>Uitbreiding regionale samenwerking vsv met volgen van leerlingen uit praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs</i>	5
2.4 <i>Uitbreiding regionale samenwerking met leerplichtige leerlingen van 12 tot 18 jaar</i>	6
2.5 <i>Uitbreiding overleg RMC-contactgemeente met partijen uit domeinen arbeid en zorg</i>	6
2.6 <i>Afstemming ondersteuningsaanbod gemeenten, samenwerkingsverbanden vo en mbo-instellingen</i>	7
3. Verhouding tot nationale wetgeving	7
4. Administratieve lasten	8
5. Internetconsultatie	8

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en zien daarin aanleiding voor het stellen van een aantal vragen aan de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel tot een bredere aanpak van vsv¹ om vsv verder terug te dringen. Jongeren zonder startkwalificatie zijn vaker werkloos en worden vaker verdacht van een misdrijf. Ook doen jongeren zonder startkwalificatie vaker een beroep op zorg. Het behalen van een startkwalificatie zorgt er voor dat jongeren een betere start hebben in het leven en een betere kans op de arbeidsmarkt maken. Deze leden hebben nog wel enige vragen. Zij vragen met name een nadere opheldering aan de regering waarom het nodig is een wettelijke basis te ontwerpen voor een aantal zaken die nu worden vastgelegd of die nu al anderszins geregeld zijn.

De leden van de D66-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel en ondersteunen het voornemen om een regionale aanpak te hanteren bij vsv structureel te borgen en te verbreden naar jongeren voor wie het behalen van een startkwalificatie (tijdelijk) niet haalbaar is. Deze leden willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie. Zij zijn tevreden dat de aanpak van voortijdig schoolverlaters wettelijk wordt verankerd. Desalniettemin hebben de voornoemde leden enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie. De leden vinden dat elke jongere moet worden begeleid naar een passende opleiding en/of arbeidsplaats, bij kwetsbare jongeren kan deze begeleiding worden versterkt. Zij hebben hierover nog wel enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting schrijft dat voor een deel van de jongeren het behalen van een startkwalificatie niet haalbaar is. Met name voor jongeren uit pro², vso³, vmbo-bb⁴ en de entreeopleiding en (deels) niveau 2 van het mbo⁵ bevinden zich, volgens de regering, in een kwetsbare positie. De leden willen graag van de regering weten waarom ook jongeren op mbo niveau 2 worden uitgezonderd van de kwalificatieplicht. Kunnen zij niet juist nog een extra zetje gebruiken? Kan de regering de aantallen schoolverlaters uitsplitsen naar opleidingsniveau en kan de regering inzicht geven welke

¹ vsv: voortijdig schoolverlaten

² pro: praktijkonderwijs

³ vso: voortgezet speciaal onderwijs

⁴ vmbo-bb: voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs – basisberoepsgerichte leerweg

⁵ mbo: middelbaar beroepsonderwijs

opleidingsniveau is oververtegenwoordigd in het totaal van vsv'ers⁶? Vallen jongeren die niet een vrijstelling hebben van de kwalificatieplicht onder de definitie van vsv'ers?

De regering heeft een nieuwe doelstelling geformuleerd: in 2021 mogen er niet meer dan 20.000 vsv'ers per schooljaar zijn. De leden willen weten wat de doelstelling van de regering is na 2021, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er weinig aandacht is voor de preventie van vsv in deze wet en de rol van de jeugdgezondheidszorg hierbij. Uiteraard valt de jeugdgezondheidszorg onder een andere wet en een ander ministerie, maar dit probleem vergt wel een integrale aanpak. Zou daarom ook in dit wetsvoorstel niet vaker moeten worden benoemd dat zorg ook preventieve jeugdgezondheidszorg betreft? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

De leden vragen de regering voorts aan te geven hoe het nu precies zit met de registratie van verzuim door scholen. Is dit nu wettelijk goed vastgelegd en zo ja hoe. Hoort hierbij bijvoorbeeld ook de verplichting dat bij een aantal dagen ziekteverzuim achter elkaar of meerdere keren in korte tijd een gesprek verplicht is tussen school, ouders en leerling, zo vragen de leden

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering de mening deelt dat naast de inzet op het tegengaan van vroegtijdig schoolverlaten (zoals het onderhavige wetsvoorstel regelt), er ook ondersteuning komt voor kinderen en jongeren die zijn vrijgesteld van de leerplicht vanwege een handicap (artikel 5a leerplichtwet) zodat zij zoveel mogelijk kansen krijgen om weer naar school te gaan. Wat is de mening van de regering over de verschillende particuliere initiatieven met aangepaste klassen voor kinderen met een ernstige beperking binnen een reguliere basisschool? Is de regering bereid dergelijke initiatieven te ondersteunen? Kan de regering aangeven hoe zij verder wil stimuleren dat zoveel mogelijk kinderen en jongeren die vrijgesteld zijn van de leerplicht weer zoveel mogelijk onderwijs kunnen volgen? Kan hierbij de stille reserve een rol spelen, door bijvoorbeeld gepensioneerde leerkrachten, die niet meer meerdere dagen voor de klas kunnen staan, bij deze kinderen en jongeren thuis langs te laten komen? Tevens vragen de voornoemde leden in hoeverre het huidige beleid ten aanzien van kinderen en jongeren met ernstige beperkingen voldoet aan de Salamanca Verklaring over inclusief onderwijs en het VN⁷-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

De leden van de SP-fractie merken op dat ziekteverzuim een belangrijke factor is voor langdurig thuiszitten en vroegtijdig schoolverlaten. Om ziekteverzuim al vroeg te signaleren en goed te begeleiden, is het nodig dat scholen hun ziekteverzuim registreren. Volgens deze leden zou het goed zijn als scholen bij veel ziekteverzuim een gesprek aangaan met de leerlingen en de ouders en een plan van aanpak wordt opgesteld. Kan de regering hierop ingaan?

Voorts merken deze leden op dat bij het Zadkine College in Rotterdam signalen waren dat de aanwezigheidsregistratie niet op orde was. Met deze signalen is verder weinig tot niets gedaan. Ook de gemeente ving wat signalen op, maar gaf hier geen vervolg aan. Wat gaat de regering eraan doen om er voor te zorgen dat dit in de toekomst niet meer voorkomt, zo vragen de leden.

⁶ vsv'ers: voortijdig schoolverlaters

⁷ VN: Verenigde Naties

2. Doel en inhoud wetsvoorstel

2.1 Wettelijke regeling regionaal programma en regionaal bestuurlijk overleg gemeenten-scholen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uit te leggen waarom het nodig is de bestaande afspraken over het bestuurlijke regionale overleg en convenanten wettelijk vast te leggen. Wat gaat nu niet goed dat alleen met een wettelijke basis kan worden bewerkstelligd? Met andere woorden; welk probleem lossen we hiermee op, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering nader in te gaan op de status van de regionaal bestuurlijk overleg tussen gemeenten en onderwijsinstellingen en het regionaal programma vsv en jongeren in een kwetsbare positie als hier een wettelijke basis voor komt. Hoe verhoudt zich dit tot de bestaande overleggen? Wie zijn de deelnemers aan deze overleggen? Worden jongeren zelf ook betrokken en welke rechten kunnen jongeren en hun ouders hieraan ontleenen, zo vragen deze leden.

2.2 Uitbreiding specifieke uitkering vsv met regionaal programma en regionaal bestuurlijk overleg

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel een basis bevat voor een specifieke uitkering aan gemeenten voor de uitvoering van het regionaal programma vsv. De nieuwe specifieke uitkering aan gemeenten bedraagt € 19,2 miljoen. De leden zijn benieuwd hoe de resultaten van gemeenten en RMC⁸-regio's worden verantwoord richting het regering. Wordt de landelijke doelstelling van 20.000 vsv'ers doorvertaald naar regionale en lokale doelstellingen? Zo ja, kan de regering hiervan een overzicht geven? Hebben resultaten of het niet uitvoeren van de taken door gemeenten effect op het wel, deels of niet verstrekken van de specifieke uitkering, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat deze werkwijze meer in lijn ligt met het kabinetsbeleid om specifieke uitkeringen te reduceren en daarom wordt gekozen om deze specifieke uitkering voortaan aan de gemeente uit te keren. De leden vragen de regering nader toe te lichten waarom dit nodig is. Is het niet doeltreffender de middelen bij de onderwijsinstellingen te laten? Het zal leiden tot een verschuiving van administratieve lasten van onderwijsinstelling naar gemeente, maar verschuift de regie hiermee ook op een gewenste manier? Welk inhoudelijk doel wordt met dit kabinetsbeleid nagestreefd? Kunnen de onderwijsinstellingen zich hierin vinden, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat het voornemen is om de specifieke uitkering om te vormen tot een decentralisatie-uitkering. Het is de leden nog onvoldoende duidelijk op grond van welke overwegingen er in de toekomst wordt overgegaan op een decentralisatie-uitkering. Deze leden vragen de regering meer duidelijkheid en openheid te geven over dit proces.

De leden zijn ook benieuwd naar de uitwerking van het voornemen om tot 23 jaar de deelname aan onderwijs en arbeidsmarkt te laten volgen door de RMC-functie van de gemeente. Is deze uitbreiding van de leeftijdsgrens niet in strijd met andere wetgeving, zo vragen de genoemde leden.

⁸ RMC: Regionale Meld- en Coördinatiefunctie

2.3 Uitbreiding regionale samenwerking vsv met volgen van leerlingen uit praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld jongeren te laten volgen tot dat ze 23 jaar worden. De leden willen weten om hoeveel extra jongeren dat gaat? Hoe verhoudt het volgen van jongeren tot hun drieëntwintigste jaar zich met de huidige kwalificatieplicht tot 18 jaar en straks, ingegeven door het regeerakkoord, 21 jaar? Kan de regering motiveren waarom voor 23 jaar is gekozen? Voorts merken de leden op dat binnen de RMC-functie de gemeenten de taak hebben om deze jongeren te laten volgen. De gemeenten kunnen daardoor snel de juiste partijen inschakelen wanneer blijkt dat een jongere hulp nodig heeft. Ook onderwijsinstellingen hebben een verantwoordelijkheid in het volgen van hun leerlingen en studenten. De leden willen echter dat er ook preventief wordt geacteerd in plaats van te wachten totdat jongeren in de problemen komen. Overdracht van informatie en kennis over een leerling speelt hierbij een belangrijke rol. De eerdergenoemde leden vragen of er een overdracht van informatie plaats vindt tussen scholen bij overgang in het onderwijs. Als jongeren naar het vervolgonderwijs gaan, is er dan sprake van een overdracht zodat vervolgopleidingen inzicht krijgen in de mate van begeleiding en hulp die een student nodig heeft? Als er een overdracht van informatie is; is deze overdracht warm of koud?

Daarnaast valt het de eerdergenoemde leden op dat leerlingen uit het pro en vso na hun zestiende jaar niet onder de definitie van een voortijdig schoolverlater vallen. Jongeren die na hun zestiende nog geen startkwalificatie hebben moeten tot hun achttiende jaar onderwijs volgen. Waarom zijn ze uitgezonderd van de kwalificatieplicht? Om hoeveel jongeren gaat het die niet onder de definitie van een voortijdig schoolverlater vallen en dus zijn uitgezonderd van de kwalificatieplicht? Als deze jongeren worden meegeteld met het totaal aantal vsv'ers, wordt de doelstelling van 2016 van 25.000 nog gehaald, zo vragen de leden van de genoemde fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader te onderbouwen waarom gekozen is voor de leeftijd van 23 jaar. In de memorie van toelichting lezen deze leden dat dit aansluit bij de RMC-functie waarbij de gemeenten al jongeren zonder startkwalificatie volgen totdat ze 23 jaar worden. Is duidelijk dat deze functie niet nodig is voor oudere jongeren zonder startkwalificatie afkomstig uit lwoo⁹ en pro? Wie ontfermt zich over deze groep jongeren die ouder zijn dan 23 jaar en zou het niet lonen om deze leeftijdsgrens verder op te trekken, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over de aanvullende regelgeving van dit wetsvoorstel die het mogelijk maakt om onderwijsgegevens van de volledige groepen van jongeren van 16 tot 23 jaar behorende tot de doelgroep van vsv en jongeren in een kwetsbare positie over te dragen naar de gemeenten. Kan de regering de groep jongeren in een kwetsbare positie nader definiëren en verklaren waarom het nodig is de onderwijsgegevens van de gehele groep over te dragen naar de gemeente in plaats van specifieke gevallen waar het nodig is? Daarnaast vragen deze leden hoe er rekening wordt gehouden met de privacy van deze informatie.

De leden van de GroenLinks-fractie merken dat met de toevoeging van het volgen van leerlingen uit praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, de taken van gemeenten worden vergroot wat betreft de RMC-functie. Desondanks is de regering niet voornemens om gemeenten hierbij financieel te ondersteunen, terwijl hier in de internetconsultatie

⁹ lwoo: leerwegondersteunend onderwijs

door een aantal respondenten om is gevraagd. De leden vragen of de regering duidelijk kan maken hoeveel kosten er gemoeid zijn bij de «paar» duizend jongeren die worden toegevoegd aan de doelgroep. Zijn deze jongeren evenredig verdeeld over de gemeenten, opdat de gemeenten dit ook financieel kunnen opvangen, zo vragen de leden. Daarnaast vragen de leden wanneer zij het aangekondigde wetsvoorstel Algemene wet onderwijs mogen verwachten.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest het onderscheid aan te brengen dat gemeenten ten aanzien van voortijdig schoolverlaters moeten voorzien in een systeem van doorverwijzing naar onderwijs en arbeidsmarkt, terwijl gemeenten ten aanzien van de nieuw toe te voegen doelgroep verplicht worden de deelname van jongeren aan onderwijs of arbeidsmarkt te volgen. Zij vragen in dit verband een toelichting op de voorwaarde uit artikel 8.3.1, tweede lid, dat jongeren werkzaam moeten zijn op grond van een aanstelling of arbeidsovereenkomst. Naar de indruk van deze leden betekent artikel I, onderdeel D, van het voorstel nu dat gemeenten enkel jongeren moeten gaan volgen die reeds werkzaam zijn op de arbeidsmarkt, hetgeen op gespannen voet zou staan de doelstelling van het voorstel. In hoeverre is een onderscheid beoogd tussen jongeren die al dan niet werkzaam zijn op de arbeidsmarkt, zo vragen zij.

2.4 Uitbreiding regionale samenwerking met leerplichtige leerlingen van 12 tot 18 jaar

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat dit wetsvoorstel een wettelijke basis aanmaakt voor het nemen van regionale vsv-maatregelen voor de gehele vsv-doelgroep en jongeren in een kwetsbare positie. Ook hier vragen deze leden welk probleem de regering hiermee oplost. Komt het vaak voor dat deze regionale vsv-maatregelen niet voor de hele vsv-doelgroep worden gemaakt en ook niet op een andere wijze kunnen worden bewerkstelligd? De leden lezen tevens in de memorie van toelichting dat dit tot nu toe werd bewerkstelligd door convenanten. Kan de regering aangeven welk hiaat met een wettelijke basis wordt gedicht die niet al met deze convenanten werd ingevuld, zo vragen de leden.

2.5 Uitbreiding overleg RMC-contactgemeente met partijen uit domeinen arbeid en zorg

De leden van de CDA-fractie vragen inzake de uitbreiding van het overleg RMC-contactgemeente met partijen uit domeinen arbeid en zorg een nadere onderbouwing van de regering welk probleem wordt opgelost met de wettelijke basis.

De leden lezen voorts in de memorie dat geen nieuwe verplichtingen worden opgenomen in de wet ten aanzien van arbeidstoeleiding en zorgondersteuning voor jongeren. Deze leden vragen de regering of hier wel via convenanten afspraken over worden gemaakt gezien de hoge werkloosheid onder jongeren en moeizame resultaten die gemeenten vaak bereiken om jongeren aan de slag te krijgen of toe te leiden naar een opleiding.

Tevens merken de leden op dat kwetsbare jongeren veelal te maken hebben met diverse instanties en hulpverleners die zich bezig houden met hun situatie. Kan de regering aangeven bij wie in het geval van een jongere zonder startkwalificatie de regierol is neergelegd? Hoe wordt voorkomen dat instanties hun onderlinge hulp te weinig op elkaar afstemmen, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de bekostiging voor vsv wordt overgeheveld van onderwijsinstellingen naar gemeenten. Daarnaast vergroot deze wetswijziging de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitvoering van het regionaal programma vsv. Zijn de betreffende gemeenten voorbereid op deze verschuiving van middelen en taken en hebben zij voldoende capaciteit om de extra taken in de RMC-functie uit te voeren, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering toelicht dat het Rijk goede voorbeelden zal delen en kennisdelingsbijeenkomsten zal organiseren. De leden vragen of dit structureel wordt georganiseerd of dat dit slechts in de beginperiode van de invoering van de wet wordt gedaan.

2.6 Afstemming ondersteuningsaanbod gemeenten, samenwerkingsverbanden vo en mbo-instellingen

De leden van de VVD-fractie merken op dat sommige jongeren, die buiten school jeugdhulp krijgen, behoefte hebben aan extra ondersteuning van school. Ook in het mbo moeten jongeren ondersteuning krijgen. De leden willen graag weten hoe ondersteuning wordt gefinancierd. Waaruit bestaat deze hulp?

Het landelijke beeld is dat het mbo niet structureel is aangesloten bij het maken van afspraken tussen het samenwerkingsverband passend onderwijs en de gemeenten doordat partijen elkaar nog niet weten te vinden. Met een verplichting in de wet wordt dat nu verankerd. Hoe gaat de regering erop toezien dat partijen elkaar wel weten te vinden en afspraken maken? Bij wie ligt de eerste verantwoordelijkheid hiervoor, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven hoeveel mbo-instellingen nu niet aangesloten waren bij overleggen tussen de gemeente en het samenwerkingsverband ter plaatse.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering toelicht dat gemeenten de ondersteuning van voortijdig schoolverlaters op verschillende manieren kunnen vormgeven. Hierdoor bestaat het risico dat studenten verschillende ondersteuning krijgen voor eenzelfde probleem als zij in verschillende gemeenten wonen. Dit is een risico voor de gelijkheid in onderwijskansen, zoals de regering reeds vermeld. De regering wil dit tegengaan door bij wet te regelen dat mbo-instellingen verplicht aanwezig moeten zijn bij het overleg tussen gemeenten, samenwerkingsverbanden passend onderwijs en voortgezet onderwijs. De leden vragen in hoeverre deze maatregel de kansengelijkheid in het onderwijs tegengaat.

3. Verhouding tot nationale wetgeving

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de afbakening van de doelgroep in het wetsvoorstel zich verhoudt tot de Jeugdwet. Zij constateren dat de definitiebepaling van jeugdigen in principe uitgaat van de leeftijd van 18 jaar en dat deze leeftijd kan worden verhoogd naar 23 jaar wanneer de noodzakelijke zorg al voor de leeftijd van 23 jaar is begonnen of geïndiceerd. Zij vragen hoe de verplichting voor de gemeente om bij het overleg ook het aspect zorg te betrekken zich verhoudt tot het feit dat de gemeente voor veel jongeren van 18 tot 23 jaar waarschijnlijk geen verplichting zal hebben om jeugdhulp te bieden dan wel andere zorg te verstrekken.

4. Administratieve lasten

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering stelt dat de administratieve lasten voor onderwijsinstellingen als gevolg van dit wetsvoorstel afnemen. Dit zou komen doordat gemeenten verantwoordelijk worden voor de uitvoering en de verantwoording van een deel van de maatregelen uit het regionaal programma vsv. De leden vragen of deze redenering opgaat. Op welke manier heeft de regering onderzocht wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor de administratieve druk, zo vragen de leden.

5. Internetconsultatie

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat verschillende respondenten aangeven dat verschillen in de indeling van RMC- en arbeidsmarktregio's een knelpunt kan zijn. De regering geeft aan nu in gesprek te zijn om dit op te lossen. De leden zijn benieuwd naar de voortgang van deze gesprekken. Daarnaast vragen de voornoemde leden of de regering verwacht dat deze knelpunten opgelost worden voor 1 januari 2019.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković