

Kenmerk	W05.99.0522/III
Datum advies	24 januari 2000
Vindplaats	Kamerstukken II 1999/00, 27 206, A

Volledige tekst

Voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de invoering van de verplichting voor het bevoegd gezag tot het melden van voortijdige schoolverlaters die niet meer leerplichtig zijn, alsmede van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten (regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten).

Bij Kabinetsmissive van 20 oktober 1999, no. 99.004863, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de invoering van de verplichting voor het bevoegd gezag tot het melden van voortijdige schoolverlaters die niet meer leerplichtig zijn, alsmede van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten (regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten).

Inleiding.

Het wetsvoorstel strekt ertoe scholen te verplichten behalve leerplichtige ook niet-leerplichtige schoolverlaters aan de gemeente te melden en de gemeente de verantwoordelijkheid te geven voor een integrale aanpak van de problematiek van het voortijdig schoolverlaten. Hiermee wordt het sinds 1993 gevoerde beleid inzake voortijdig schoolverlaten, zoals dat onder meer werd verwoord in het Tijdelijk besluit regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten voortgezet en versterkt. De Raad van State leidt uit het voorstel af dat aan de gemeenten een centrale rol is toegedacht bij het verder ontwikkelen en uitvoeren van een beleid om voortijdig schoolverlaten terug te dringen en acht dit juist. Ook stelt hij vast dat het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, dat wil zeggen de taak om leerlingen een passende opleiding te bieden, de eigen verantwoordelijkheid van de scholen blijft.

Het wetsvoorstel is een van de drie maatregelen die zijn aangekondigd in het Plan van Aanpak Voortijdige Schoolverlaters, dat op 21 mei 1999 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd aangeboden (hierna: Plan van Aanpak). (zie noot 1) De twee andere maatregelen betreffen een versterking van de leerplichthandhaving en de aanpak van «risicjongeren» (zie noot 2) in de grote steden. Het Plan van Aanpak schetst de lijnen waarlangs in de komende jaren het voortijdig schoolverlaten kan worden voorkomen en teruggedrongen en onderstreept de coördinerende functie van de gemeenten daarbij.

Het voorstel geeft de Raad aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen betreffende de doelstellingen en de vormgeving van de maatregel, alsmede betreffende de financiële aspecten.

Beleid.

1. Bij de uitwerking van de beleidsdoelstellingen die worden genoemd in het Plan van Aanpak inzake de regionale meld- en coördinatiefunctie (hierna: RMC-functie) zijn de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de gemeenten en de scholen betrokken. Hierbij is bepaald dat de minister de uitkering in bepaalde gevallen kan inhouden, opschorten of terugvorderen.

Verder worden streefcijfers vastgesteld door de contactgemeenten en worden effectrapportages toegezonden aan de minister. Een en ander doet de vraag rijzen hoe de verantwoordelijkheden tussen de betrokkenen zijn afgebakend.

De Raad adviseert over deze aspecten meer duidelijkheid te geven.

2. De Onderwijsraad heeft op 27 september 1999 een advies uitgebracht over het Plan van Aanpak. In het rapport wordt mede aandacht besteed aan hetgeen in dit wetsvoorstel aan de orde is. In de memorie van toelichting is niet ingegaan op het advies van de Onderwijsraad. De Raad adviseert dit in de memorie van toelichting alsnog te doen.

3. Doel van de maatregel.

In het Plan van Aanpak is gekozen voor een gedifferentieerde benadering van de betrokken groep niet-leerplichtige leerlingen, waarbij de norm van de startkwalificatie, zoals die eerder maatgevend was, is losgelaten en waarbij onderscheid wordt gemaakt in groepen uitvallers en uitdrukkelijk risicogroepen worden onderkend. In het wetsvoorstel wordt evenwel aangeknoopt bij de norm van de startkwalificatie, die met het in het Plan van Aanpak neergelegde uitgangspunt op gespannen voet lijkt te staan. Daarbij is de relatie met het in het Plan van Aanpak verder aangekondigde beleid met betrekking tot de aanpak van «risicjongeren» in de grote steden van belang.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting een passage op te nemen over de doelstellingen van de maatregel en over de doelgroepen waarop deze is gericht.

4. Reikwijdte van de maatregel.

In het voorstel wordt voor de vormgeving van de RMC-functie aangesloten bij de Leerplichtwet 1969. Op een aantal punten zijn er verschillen in benadering, onder andere omdat, anders dan in het kader van de Leerplichtwet 1969, geen dwingende maatregelen kunnen worden opgelegd aan jongeren ten aanzien van wie een melding heeft plaatsgehad. Omdat de verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen in het kader van de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten de eigen verantwoordelijkheid van ook de schoolverlater onverlet laat, adviseert de Raad het voorstel aan te vullen met de regel dat het bestuur van de woongemeente de betrokkene in kennis stelt van de registratie van de melding, alsmede met de regel dat op zijn verzoek de registratie wordt doorgehaald.

5. Samenwerking gemeenten.

In het voorstel wordt een structuur van regio's voorgesteld, die wordt opgelegd aan de gemeenten. (zie noot 3) Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat de samenwerking tussen de gemeenten op basis van afspraken met de Vereniging van Nederlandse

Gemeenten sinds 1994 zodanig is verlopen dat het noodzakelijk is een structuur van regio's voor dit doel wettelijk vast te leggen.

De Raad adviseert de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting tot regiovorming opnieuw te bezien.

6. Vormgeving meldplicht.

Het wetsvoorstel voorziet in de verplichting voor het bevoegd gezag van scholen en instellingen om bij de woongemeente onverwijld opgave te doen van niet-leerplichtige leerlingen die, kort gezegd, jonger zijn dan 23 jaar, niet over een startkwalificatie beschikken en die worden ingeschreven, uitgeschreven of verwijderd of ten minste twee maanden zonder geldige reden geen onderwijs hebben gevolgd. (zie noot 4) Een en ander geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a. Voor leerlingen die, zonder te zijn uitgeschreven of verwijderd, het onderwijs verlaten, is voorzien in een meldplicht indien de leerling het onderwijs gedurende een aaneengesloten periode van ten minste twee maanden zonder geldige reden heeft verzuimd. In de toelichting wordt deze regel verklaard door er op te wijzen dat bij tussentijdse uitval het moment van verlaten van de school of instelling veelal niet duidelijk is. Naar het oordeel van de Raad moet het mogelijk zijn de melding eerder te doen plaatsvinden, indien het het bevoegd gezag al eerder duidelijk is dat sprake is van voortijdig schoolverlaten, zodat in een zo vroeg mogelijk stadium maatregelen kunnen worden getroffen.

b. Volgens de toelichting moet een jongere die in het bezit is van het diploma van een assistentopleiding of een certificaat praktijkonderwijs en het onderwijs verlaat, worden gemeld, maar moet deze jongere, zodra hij werk heeft gevonden, niet meer als voortijdig schoolverlater worden aangemerkt. Dit dient te worden verduidelijkt. (zie noot 5)

c. Ter wille van de leesbaarheid en de consistentie van de regelgeving adviseert de Raad een duidelijker aansluiting aan te brengen tussen de omschrijving van voortijdige schoolverlater enerzijds en de meldplicht van het bevoegd gezag anderzijds. Ook kan een vereenvoudiging worden bereikt door duidelijker te laten uitkomen dat de meldplicht geldt ten aanzien van degenen op wie de Leerplichtwet 1969 niet van toepassing is en die de leeftijd van 23 jaar nog niet hebben bereikt.

d. In de hiervoor bedoelde omschrijvingen van voortijdig schoolverlaters ontbreekt de van school verwijderde leerling. De reden daarvoor wordt niet toegelicht. De Raad beveelt aan hierin alsnog te voorzien.

De Raad adviseert het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op vorenstaande punten aan te passen.

Financiële aspecten en uitvoeringslasten.

7. Voor het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969 door de gemeente is niet voorzien in specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet. Voor de toezichthoudende taken van de gemeenten waarin in dit wetsvoorstel wordt voorzien, zullen wel specifieke uitkeringen plaatsvinden.

De Financiële-verhoudingswet bepaalt in artikel 16 dat specifieke uitkeringen slechts worden verstrekt als deze wijze van bekostiging van gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht. Uit de parlementaire behandeling van die wet blijkt dat een specifieke

uitkering alleen aangewezen is als «het niet mogelijk blijkt om de dynamiek van de kostenstructuur van taken uit te drukken in structuurkenmerken die zich laten vertalen in acceptabele verdeelmaatstaven». Dit houdt in het bijzonder verband met het streven naar «een zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid voor uitgaven en inkomsten van gemeenten en zo gering mogelijke bureaucratielasten».(zie noot 6)

De keuze voor de voorgestelde specifieke uitkeringen wordt in de memorie van toelichting niet gemotiveerd. De omstandigheid dat zulks sinds 1994 door middel van het Tijdelijk besluit en van de Tijdelijke regeling is geschied, biedt onvoldoende rechtvaardiging voor de thans voorgestelde systematiek.

Gezien het voorgaande adviseert de Raad de keuze voor een specifieke uitkering opnieuw te bezien.

8. Het voorgestelde stelsel voor niet-leerplichtige leerlingen betekent voor de scholen een uitbreiding van de reeds bestaande verplichtingen op grond van de Leerplichtwet 1969. Een en ander brengt uiteraard administratieve lasten met zich. In de memorie van toelichting wordt hierover slechts opgemerkt dat scholen en instellingen worden geacht de kosten die zijn gemoeid met de melding van zowel leerplichtige als niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters te voldoen uit de financiële middelen die zij al van de overheid ontvangen».(zie noot 7) Er wordt in de memorie van toelichting geen inzicht gegeven in de gevolgen voor de scholen en in de omvang van de kosten die zijn gemoeid met het voldoen aan deze verplichtingen.

Hierbij is ook van belang dat, zoals uit het voorstel blijkt, een deel van de taken wordt verricht door het bestuur van de gemeente waar de niet-leerplichtige zijn woon- of verblijf plaats heeft. Dit heeft tot gevolg dat niet alleen de contactgemeenten, maar alle gemeenten uitvoeringskosten zullen maken voor de uitvoering van het onderhavige beleid.

Naar het oordeel van de Raad ligt het dan niet voor de hand dat de specifieke uitkeringen - zo deze worden gehandhaafd - uitsluitend beschikbaar worden gesteld voor de contactgemeenten; de rijksbijdrage is immers, zoals in de toelichting vermeld, bedoeld als tegemoetkoming in de kosten van zowel de contactgemeente als de overige gemeenten in de regio.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel op dit punt te herzien.

9. Overgangsrecht.

Ingevolge artikel IV, derde lid, zijn de regio's en de contactgemeenten tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip de regio's en gemeenten die reeds als zodanig zijn aangewezen op grond van de Tijdelijke regeling regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten. In de toelichting wordt op diverse plaatsen opgemerkt dat bij het vaststellen van deze algemene maatregel van bestuur in beginsel zal worden uitgegaan van de gangbare regio-indeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het verdient aanbeveling de algemene maatregel van bestuur gelijktijdig met dit wetsvoorstel in werking te laten treden.

De Raad adviseert artikel IV, derde lid, te laten vervallen.

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

De Vice-President van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 22 juni 2000

1. In paragraaf 1.6 van de memorie van toelichting en de toelichting op het zevende en achtste lid van de artikelen 118h van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), 8.3.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en 162b van de Wet op de expertisecentra (WEC) is meer duidelijkheid gegeven over de door de Raad genoemde aspecten.
2. In hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad een reactie op het advies van de Onderwijsraad opgenomen.
3. De door de Raad gewenste passage is opgenomen in paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting
4. Zoals in paragraaf 1.7 van de memorie van toelichting is vermeld, zijn de gemeenten gebonden aan de Wet persoonsregistraties en te zijner tijd de Wet bescherming persoonsgegevens, dat thans als wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt behandeld. De door de Raad genoemde onderwerpen zijn reeds geregeld in die wet en dat wetsvoorstel (artikelen 28 en 31 Wet persoonsregistraties en artikelen 34 en 36 voorstel van Wet bescherming persoonsgegevens).
5. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de verplichting tot regiovorming opnieuw bezien. Uit de ervaring in het verleden is gebleken dat een dergelijke verplichting noodzakelijk is voor de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten. Cruciaal is immers dat er gekozen wordt voor een gecoördineerde aanpak en dat alle gemeenten hieraan meedoen. De regioindeling in de huidige ministeriële regeling niet tot medewerking kunnen worden verplicht. De wettelijke verplichting die nu voorligt, schept wel een rechtstreekse verplichting voor gemeenten tot samenwerking in regio's. De regio's worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. In de algemene maatregel van bestuur zal in beginsel worden aangesloten bij de vigerende regio-indeling, maar er zijn ook kleine aanpassingen mogelijk. Op deze wijze worden de gecoördineerde aanpak en het meedoen van alle gemeenten gewaarborgd. Het voorgaande is in paragraaf 1.8 van de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht.
- 6a. De artikelen 28 van de WVO, 8.1.8 van de WEB en 47a van de WEC zijn overeenkomstig het advies van de Raad aangepast. De begripsbepaling van een voortijdige schoolverlater in de artikelen 118g van de WVO, 8.3.1. van de WEB en 162a van de WEC is dienovereenkomstig aangepast.
- 6b. De artikelen 118g van de WVO, 8.3.1 van de WEB en 162a van de WEC zijn overeenkomstig het advies van de Raad verduidelijkt.
- 6c. Overeenkomstig het advies van de Raad is bepaald dat de meldplicht geldt ten aanzien van degenen op wie de Leerplichtwet 1969 niet van toepassing is en die de leeftijd van 23 jaar nog niet hebben bereikt.

6d. De van school verwijderde leerling heeft niet als afzonderlijke categorie te worden vermeld in de omschrijving van voortijdige schoolverlaters. Als de leerling na de verwijdering bij een nieuwe school of instelling is ingeschreven, is hij geen voortijdig schoolverlater. Als hij niet opnieuw is ingeschreven, valt hij onder de categorie voortijdige schoolverlaters, bedoeld in artikel 118g, eerste lid onder b, van de WVO, artikel 8.3.1, eerste lid onder b, van de WEB en artikel 162a, eerste lid onder b, van de WEC.

7. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting is de keuze voor een specifieke uitkering gemotiveerd.

8. In paragraaf van de memorie van toelichting is een (uitgebreidere) motivering opgenomen voor het ter beschikking stellen van de middelen aan de contactgemeenten.

9. Artikel IV, derde lid, is nodig omdat niet kan worden gegarandeerd dat de algemene maatregel van bestuur tegelijk met het wetsvoorstel in werking kan treden. Er zal echter wel worden gestreefd naar gelijktijdige inwerkingtreding.

Van de gelegenheid van het uitbrengen van een nader rapport is gebruik gemaakt door de inwerkingtredingsbepaling en in verband daarmee ook de overgangsbepaling aan te passen. Voorts is de memorie van toelichting aangevuld met een reactie op het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen met betrekking tot het plan van aanpak.

Ik moge u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 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 Wetenschappen

(1) Kamerstukken II 1998/99, 26 695, nr. 1.

(2) De term «risicojongeren» heeft betrekking op degenen die niet in het bezit zijn van een vbo/mavo-diploma, zonder werk zijn en geconfronteerd worden met een meervoudige problematiek.

(3) Artikel 118h, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 8.3.2, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs en artikel 162b, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra.

(4) De artikelen I, onderdeel A, II, onderdeel B en III, onderdeel A.

(5) Artikel I, onderdeel B, het nieuwe artikel 118g van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel II, onderdeel C, het nieuwe artikel 8.3.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en artikel III, onderdeel B, het nieuwe artikel 162a van de Wet op de expertisecentra.

(6) Kamerstukken II 1995/96, 24 552, nr. 3, blz. 67-68.

(7) Algemeen gedeelte, paragraaf 2, eerste alinea.