

## Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op [www.naarhetaik.nl](http://www.naarhetaik.nl) (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

### 1. Wat is de aanleiding?

De in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen vloeien voort uit

- a. De brief aan de Tweede Kamer van 15 februari 2016 (kamerstuk 26 695, nr. 9) over de vervolgaanpak voortijdig schoolverlaten en de stand van zaken jongeren in een kwetsbare positie.
- b. De brief aan de Tweede Kamer van december 2014 (kamerstuk 30 079, nr. 53) over extra kansen voor jongeren in een kwetsbare positie.

### 2. Wie zijn betrokken?

Binnen het ministerie van OCW zijn de directies middelbaar beroepsonderwijs, voortgezet onderwijs, DUO en de Inspectie voor het Onderwijs. betrokken bij dit wetsvoorstel. Daarnaast zijn de ministeries van SZW en VWS, de onderwijsinstellingen (vertegenwoordigd door MBO Raad en VO-raad, PO-Raad en Lecso), de gemeenten (vertegenwoordigd door VNG, G4 en G32 Stedennetwerk), en leerplicht- en RMC-medewerkers (vertegenwoordigd door INGRADO) betrokken.

### 3. Wat is het probleem?

#### **Regionaal bestuurlijk overleg, regionaal programma en specifieke uitkering daarvoor**

Voortijdig schoolverlaten (vsv) is een groot maatschappelijk probleem. Jongeren zonder startkwalificatie zijn vaker werkloos, ontvangen vaker een uitkering, maken meer gebruik van zorg en worden vaker verdacht van een misdrijf dan jongeren met een startkwalificatie. Het kabinet wil ervoor zorgen dat zoveel mogelijk jongeren met minimaal een startkwalificatie het onderwijs verlaten en met een goed perspectief de arbeidsmarkt betreden. Het tegengaan van vsv draagt bij aan het bereiken van dat doel. Gemeenten hebben met de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC-functie) al een wettelijke taak om de regionale vsv aanpak te coördineren. Daarnaast is de afgelopen jaren bij ministeriële regeling een subsidie toegekend aan onderwijsinstellingen voor het opstellen van een regionaal programma met vsv-maatregelen. Dit heeft goed gewerkt, maar vond tijdelijk plaats op basis van convenanten. Daarom bevat dit wetsvoorstel een regeling voor regionaal bestuurlijk overleg en een regionaal programma en een basis voor een specifieke uitkering aan (contact)gemeenten voor dit overleg en dit programma.

#### **Uitbreiding regionale samenwerking met jongeren uit pro en vso**

Voor een deel van de jongeren is het halen van een startkwalificatie (tijdelijk) niet haalbaar. Met name voor jongeren uit pro, vso, vmbo-bb, vmbo-tl, de entreeopleiding en deels in niveau 2 is extra aandacht nodig om ook hen een kansrijk toekomstperspectief te bieden. Dit zijn de zgn. jongeren in een kwetsbare positie. Een deel hiervan valt al binnen de reguliere vsv-doelgroep (jongeren in vmbo, entree, niveau 2), een deel niet (pro en vso). Maar voor de hele groep jongeren in een kwetsbare positie blijkt extra inzet nodig om te voorkomen dat zij tussen wal en het schip valt op weg naar vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt. Daartoe is een stevige regionale samenwerking nodig die als vangnet dient. Die samenwerking is echter nog lang niet altijd overal sluitend. Daarom breidt dit wetsvoorstel de regeling voor het regionaal bestuurlijk overleg en het regionaal programma uit met de doelgroepen pro- en vso-leerlingen.

#### **Uitbreiden regionale samenwerking met leerplichtige leerlingen tot 18 jaar**

Een vsv'er is een jongere tussen 12 en 23 jaar die geen startkwalificatie heeft en niet op een onderwijsinstelling staat ingeschreven. De aanpak van vsv richt zich op jongeren tussen de 12 en 23 jaar, dit is ook zo in de convenanten en de Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten en prestatiebekostiging voor het voortgezet onderwijs vastgelegd.

Echter, de basis ontbreekt op grond waarvan partijen in de regio worden verplicht om voor deze gehele doelgroep afspraken te maken. De huidige wettelijke taak van de RMC-contactgemeenten tot het maken van afspraken over de bestrijding van vsv, betreft de groep 18 tot 23 jaar. Voor de 12- tot 18-jarigen geeft de Leerplichtwet 1969 gemeenten een taak in het bestrijden van verzuim en niet naleven van de plicht tot schoolbezoek, maar deze wet verplicht niet tot het maken van afspraken tussen scholen en gemeenten over het voorkomen en aanpakken van uitval onder deze groep.

#### **Uitbreiding inzake vavo**

Leerlingen die nog geen 18 jaar zijn, reeds zijn uitgeschreven bij het vo en die niet meer terug kunnen (of willen) naar hun oude vo-school, zijn nog niet toelaatbaar tot het vavo en dreigen tussen wal en schip te vallen. Immers, enerzijds is de minimumleeftijd voor toelating tot de volwasseneneducatie 18 jaar, terwijl anderzijds 16- en 17-jarige leerlingen uitsluitend kunnen worden uitbesteed aan het vavo indien zij staan ingeschreven aan een school voor voortgezet onderwijs.

#### **Uitbreiden samenwerking met partijen uit de domeinen arbeid en zorg**

Veel jongeren in een kwetsbare positie hebben te maken met een opeenstapeling van problematiek. Dit betekent dat verschillende partijen zich op verschillende momenten met de ondersteuning van deze groep bezighouden: zoals de school, gemeenten en andere partijen op het gebied van jeugdhulp, WMO en arbeidstoeleiding. Gemeenten spelen een sleutelrol in het ondersteunen van kwetsbare groepen, omdat zij verantwoordelijk zijn voor jeugdhulp, de arbeidstoeleiding en begeleiding van jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt. De verantwoordelijkheden zijn binnen een gemeente bij verschillende wethouders en diensten belegd, terwijl de doelgroepen wel veel raakvlak hebben en veel overlap kennen. Bovendien beperken veel van deze problemen zich niet tot de gemeentelijke grenzen, maar spelen zij juist op regionaal niveau.

#### **Afstemming van het ondersteuningsaanbod tussen gemeenten, samenwerkingsverbanden vo en mbo-instellingen**

Voor het primair en voortgezet onderwijs zijn in het kader van passend onderwijs voorschriften opgenomen in de WPO (artikel 18a) en WVO (artikel 17a) over het opstellen van een ondersteuningsplan voor leerlingen die dat nodig hebben. Eén van de voorschriften is dat het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs op overeenstemming gericht overleg voert met het samenwerkingsverband primair onderwijs en met burgemeester en wethouders. Deze laatste stellen op grond van de Jeugdwet (artikel 2.2) een zorgplan op betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het college van burgemeester en wethouders voeren op hun beurt op overeenstemming gericht overleg met de samenwerkingsverbanden po en vo over het zorgplan.

Voor het mbo gelden deze voorschriften niet. Dat betekent dat jongeren met een zorgbehoefte problemen (kunnen) ondervinden bij de doorstroom naar het mbo. Daarom is het de bedoeling dat de mbo-instellingen voor het overleg van gemeenten en samenwerkingsverbanden vo worden uitgenodigd en dat de drie partijen hun aanbod op elkaar afstemmen.

#### 4. Wat is het doel?

Het doel is onderwijsinstellingen en gemeenten in staat te stellen om voortijdig schoolverlaten te blijven bestrijden en een sluitend vangnet voor jongeren in de regio te creëren. Daarvoor wordt de RMC-functie van gemeenten versterkt en een wettelijke basis gecreëerd om structureel maatregelen te nemen om voortijdig schoolverlaten te bestrijden voor jongeren tussen 12 en 23 jaar. Een ander doel is de afstemming tussen mbo-instellingen, samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo en gemeenten over het ondersteuningsaanbod in de regio te bevorderen.

#### 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

#### **Gezamenlijk regionaal programma gemeenten en scholen**

De WEB, WVO en WEC bevatten reeds een wettelijke basis voor de RMC-functie van

contactgemeenten. Deze wetsartikelen verplichten gemeenten bijvoorbeeld om afspraken te maken met onderwijsinstellingen en andere relevante partijen over de bestrijding van vsv. Echter, deze artikelen verplichten niet tot het opstellen van een gezamenlijk programma tussen gemeenten én onderwijsinstellingen.

#### *Alternatieven*

Bij de besluitvorming over de vervolgaanpak werd het voortzetten van de convenanten niet wenselijk geacht omdat de convenanten als tijdelijke maatregel bedoeld waren. Bovendien is al gecommuniceerd met betrokkenen dat de convenanten niet zullen worden verlengd.

#### **Specifieke uitkering**

De contactgemeenten ontvangen al een specifieke uitkering (zie bijvoorbeeld artikel 8.3.2, vijfde lid van de WEB) voor de RMC-functie. Deze specifieke uitkering is echter nu alleen bedoeld voor het in stand houden van de RMC functie. Het wetsvoorstel bepaalt dat de uitkering wordt uitgebreid voor het opstellen en uitvoeren van het regionaal programma vsv.

#### *Alternatief*

De middelen kunnen ook via een decentralisatie uitkering aan de contactgemeente worden verstrekt. Echter, aan een decentralisatie uitkering kunnen vooraf veel minder voorwaarden aan de besteding worden gesteld terwijl achteraf niet kan worden gesanctioneerd. Daarmee ontbreekt voor de komende jaren het extra zicht dat nodig is gezien de veranderde taak van gemeenten. Ook zijn bijsturing en monitoring minder goed mogelijk.

#### **Uitbreiden regionale samenwerking met pro en vso leerlingen**

Jongeren van 16 en 17 jaar uit het pro en vso bevinden zich in een kwetsbare positie tijdens de overstap naar vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt. Daarom moeten ze in beeld blijven bij gemeenten, die hen op tijd door kunnen verwijzen als dat nodig is. We voegen hen toe aan de doelgroep van de RMC-functie, maar RMC krijgt alleen de taak om hen te monitoren en om de juiste partijen in te schakelen. Begeleiding van die jongeren vragen we niet van RMC.

#### **Uitbreiden regionale samenwerking met leerplichtige leerlingen tot 18 jaar**

De Leerplichtwet 1969 voorziet in de taak van het naleven van de plicht tot het volgen van onderwijs door minderjarigen, maar biedt geen basis voor het maken van afspraken in de RMC-regio over de gezamenlijke aanpak van vsv door gemeente én scholen voor jongeren tussen 12 en 18 jaar.

#### **Uitbreiding inzake vavo**

Door deze uitbreiding wordt een extra instrument geïntroduceerd op grond waarvan een doelgroep potentiële voortijdig schoolverlaters op school kan worden gehouden.

#### **Uitbreiden samenwerking met partijen uit de domeinen arbeid en zorg**

De benodigde samenwerking voor de jongeren in een kwetsbare positie komt nog lang niet overal van de grond. Daardoor kunnen jongeren niet overal in Nederland dezelfde minimale ondersteuning verwachten. Daarom heeft de minister aangegeven de randvoorwaarden voor een sluitende regionale aanpak voor kwetsbare jongeren wettelijk te willen regelen.

#### **Afstemming van het ondersteuningsaanbod tussen gemeenten, samenwerkingsverbanden vo en mbo-instellingen**

Mbo-instellingen zijn niet verplicht om deel te nemen aan het overleg in het kader van passend onderwijs en de Jeugdwet. Hoewel in de praktijk blijkt dat in sommige regio's mbo-instellingen met gemeenten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo over de (zorg)ondersteuning overleggen, is het doel van deze maatregel er voor te zorgen dat dit in het hele land gebeurt.

#### *Alternatief*

De aangekondigde algehele verplichting voor mbo-instellingen om aan te sluiten bij het overleg tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo stuitte op bezwaren van de MBO Raad vanwege de schaalproblemen die dit oplevert. Als mbo-instellingen met iedere gemeente waar hun studenten vandaan komen moeten overleggen over de ondersteuning die ze

bieden, levert dat onwerkbaar op. Mbo-instellingen moeten dan soms met meer dan 30 gemeenten overleg voeren. Dat is in tijd onmogelijk, maar ook wat betreft het afstemmen van de eigen ondersteuning op die van de gemeente. Gemeenten voeren namelijk ieder een eigen beleid; het is voor mbo-instellingen onmogelijk om beleid te voeren dat op ieder individueel beleid van gemeenten aansluit. De verplichting voor mbo-instellingen om alleen aan te sluiten bij het overleg in regio's waar ze een vestiging hebben komt tegemoet aan deze bezwaren.

## 6. Wat is het beste instrument?

### **Gezamenlijk regionaal programma gemeenten en scholen**

In de RMC-wetsartikelen van de WEB, WVO en WEC wordt als verplichting opgenomen dat gemeenten (vertegenwoordigd door de RMC-contactgemeente), vo-scholen en mbo-instellingen (vertegenwoordigd door de contactschool) een gezamenlijk programma aan maatregelen opstellen voor de aanpak van vsv en voor jongeren in een kwetsbare positie. Tevens worden zij verplicht hierover regionaal bestuurlijk overleg te voeren. Uitgangspunt daarbij is dat de regionale aanpak van vsv een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van gemeenten en scholen, op basis van gelijkwaardigheid. De wetwijziging maakt de structurele voortzetting van de bestaande werkwijze zoals die in de conventantsperiode tot stand is gekomen mogelijk.

### **Specifieke uitkering**

Voorstel is de bestaande grondslag voor de specifieke uitkering uit te breiden met het regionaal bestuurlijk overleg en het regionaal programma. Reden hiervoor is dat hieraan bestedingsvoorwaarden kunnen worden gesteld: besteding in samenspraak met de onderwijsinstellingen in de regio voor het opstellen van een regionaal programma van vsv-maatregelen. Bovendien heeft de minister toegezegd over twee jaar de balans op te maken over de effecten van de veranderingen voor de regio's. De beleidsinformatie die uit de verantwoording door RMC komt, vormt hiervoor de basis.

### **Uitbreiden regionale samenwerking met pro en vso leerlingen**

Om ervoor te zorgen dat pro- en vso-leerlingen vanaf 16 jaar in beeld blijven bij de partijen die hen kunnen ondersteunen, is het noodzakelijk dat bij een coördinerende partij bekend is of deze jongeren op school zitten, aan het werk zijn, een uitkering ontvangen of in een traject naar werk zitten. Daarom voegen we deze groep jongeren toe aan de doelgroep van RMC, waar het de monitorfunctie betreft. Nu weten de gemeenten van pro- en vso-leerlingen van 16 en 17 jaar alleen of ze uitgeschreven zijn, maar is het niet mogelijk hen te blijven volgen. Om een aantal redenen past deze taak bij de RMC-functie. RMC heeft binnen de gemeente als spin in het web de meeste jongeren in beeld: alle jongeren tussen 18 en 23 jaar zonder startkwalificatie, inclusief pro- en vso-leerlingen tussen 18 en 23 jaar zonder werk. RMC kan snel de juiste partijen inschakelen wanneer uit de monitoring blijkt dat een jongere hulp nodig heeft omdat deze dreigt vast te lopen bij het vinden van (duurzaam) werk of vervolgonderwijs.

### **Uitbreiden regionale samenwerking met leerplichtige leerlingen tot 18 jaar**

Met de –inmiddels afgelopen- convenanten werd tot op heden concreet invulling gegeven aan een vsv-aanpak die zich richt op jongeren van 12-23 jaar. Met de verankering in de wet gaat de regionale aanpak door en bestuurlijke betrokkenheid van scholen én gemeenten voor de hele groep van 12 tot 23 jaar gelden. We creëren hiermee een wettelijke basis voor een reeds bestaande werkwijze, namelijk het maken van afspraken voor de hele vsv-doelgroep. Dat doen we zonder de bestaande bevoegdheden te wijzigen.

### **Uitbreiding inzake vavo**

In de WEB wordt opgenomen dat de leeftijd waarop een jongere toelaatbaar wordt tot het vavo wordt verlaagd naar het schooljaar waarin deze 18 jaar wordt. Voor jongere leerlingen blijft de vo-school de eerst verantwoordelijke partij om deze leerlingen naar een diploma te leiden.

### **Uitbreiden samenwerking met partijen uit de domeinen arbeid en zorg**

De RMC-contactgemeente krijgt de verantwoordelijkheid om de andere betrokken partijen periodiek uit te nodigen voor uitbreiding van het regionaal bestuurlijk vsv-overleg naar een

regionaal overleg over jongeren in een kwetsbare positie. Daarnaast geeft de RMC contactgemeente in de RMC-effectrapportage aan hoe ze deze partijen hebben betrokken bij het overleg. De keuze om de RMC-contactgemeente die verantwoordelijkheid te geven, past bij de huidige wettelijke taak van deze gemeente om de regionale aanpak van vsv te coördineren.

### **Afstemming van het ondersteuningsaanbod tussen gemeenten, samenwerkingsverbanden vo en mbo-instellingen**

In de wet wordt een verplichting opgenomen voor samenwerkingsverbanden vo om mbo-instellingen te betrekken bij hun overleg met gemeenten over het ondersteuningsaanbod in het kader van passend onderwijs en de Jeugdwet. MBO-instellingen worden verplicht om aan te sluiten bij het overleg in de regio waar de instelling een vestiging heeft. verplicht om

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

#### **Bijlage 2: Gevolgen**

<b>Gevolgen voor</b>	<b>Gevolgen</b>
Vo-scholen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kunnen doorgaan met het nemen van regionale maatregelen om vsv te bestrijden;</li><li>• Nodigen mbo-instellingen uit voor het overleg (oogo) met gemeenten en maken afspraken met deze instellingen over de afstemming van het regionale ondersteuningsaanbod.</li></ul>
Pro – en vso-scholen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Worden betrokken bij het maken van regionale vsv-maatregelen, waar het gaat om de overstap van hun leerlingen naar vervolgonderwijs;</li><li>• Stemmen met de RMC-contactgemeenten af over bestaande afspraken over nazorg van hun leerlingen.</li></ul>
Mbo-instellingen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kunnen doorgaan met het nemen van regionale maatregelen om vsv te bestrijden;</li><li>• Nemen deel aan het regionaal bestuurlijk overleg over jongeren in een kwetsbare positie en maken werkafspraken om de ondersteuning in de regio voor deze jongeren te verbeteren;</li><li>• Nemen deel aan het overleg (oogo) tussen samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo en gemeenten en maken afspraken met deze partijen over de afstemming van het regionale ondersteuningsaanbod.</li></ul>
RMC-functie van gemeenten	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bestaande taak van de RMC-contactgemeente wordt uitgebreid met het monitoren van pro- en vso-leerlingen vanaf 16 jaar;</li><li>• De RMC-contactgemeente krijgt zeggenschap over een deel van het regionaal budget voor vsv-maatregelen en stemt over de besteding af met de onderwijsinstellingen uit de regio;</li><li>• De RMC-contactgemeente krijgt de gegevens om alle jongeren in pro/vso/vo en mbo tot 23 jaar te monitoren;</li><li>• De RMC-contactgemeente wordt de coördinator van de regionale aanpak van jongeren in een kwetsbare positie en mobiliseert betrokken partijen om sluitende afspraken te maken.</li></ul>
Contactschool	<ul style="list-style-type: none"><li>• De contactschool blijft financiële middelen ontvangen om regionale vsv-maatregelen te nemen;</li><li>• De contactschool stemt over de besteding van het regionale vsv-budget namens de onderwijsinstellingen in de RMC-regio af met de RMC-contactgemeente.</li></ul>
Studenten/scholieren	<ul style="list-style-type: none"><li>• Studenten die dreigen uit te vallen of al zijn uitgevallen worden ook in de toekomst begeleid door scholen en gemeenten: terug naar school of naar de arbeidsmarkt;</li><li>• Studenten/scholieren die begeleiding uit verschillende domeinen nodig hebben ondervinden minder problemen bij de aansluiting van</li></ul>

DUO

de ondersteuning.

- DUO blijft verantwoordelijk voor het verlenen van de regionale vsv-middelen aan de contactschool en verstrekt een deel in de toekomst ook aan de RMC-contactgemeente.

OCW

- OCW stelt minder inhoudelijke voorwaarden aan de te nemen vsv-maatregelen;
- OCW blijft de vsv-aanpak ondersteunen met de inzet van financiële middelen, accountmanagers en cijferinformatie;
- OCW blijft de ontwikkeling van het aantal nieuwe vsv'ers volgen en rapporteert hierover aan de Kamer;
- OCW monitort de manier waarop RMC de nieuwe taak uitvoert met behulp van RMC-effectrapportages.