

No.W05.17.0201/I

's-Gravenhage, 8 september 2017

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2017, no.2017001151, 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 educatie en beroepsonderwijs inzake regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de regionale aanpak van voortijdig schoolverlaten (hierna: vsv) in de wet te verankeren en uit te breiden met bepaalde doelgroepen en overlegpartijen. Voor dit doel wordt voorzien in een specifieke uitkering aan gemeenten.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft opmerkingen over de motivering van het voorstel.

1. Introductie specifieke uitkering

De gemeentelijke taak om in regionaal verband afspraken te maken over de bestrijding van voortijdig schoolverlaten wordt in het wetsvoorstel uitgebreid met de verplichting deze afspraken vast te leggen in een regionaal programma. Ten behoeve van de uitvoering van het regionaal programma voorziet het voorstel in een uitbreiding van de grondslag van de bestaande specifieke uitkering. Hierdoor worden de contactgemeenten in staat gesteld om samen met onderwijsinstellingen regionale vsv-maatregelen te financieren. Tot 2017 werd het budget hiervoor in de vorm van een subsidie aan onderwijsinstellingen verstrekt. Voor het jaar 2017 is een ministeriële regeling getroffen om de specifieke uitkering toe te kennen. Voor de jaren 2018-2020 wordt de wettelijke basis gezocht in een tijdelijke wijziging van het Besluit RMC-functie. Deze regeling vervalt zodra het wetsvoorstel in werking treedt.

De Afdeling wijst erop dat volgens het geldende kabinetsbeleid specifieke uitkeringen beperkt zouden moeten worden tot die gevallen waarin sprake is van innovatie- of experimenteergeld voor het ontwikkelen of uitproberen van beleid bij decentrale overheden. Zij hebben daarom in beginsel een tijdelijk karakter.¹ De toelichting onderkent dit en geeft aan dat het kabinet daarom het voornemen heeft om de RMC-uitkering uiteindelijk om te vormen tot een decentralisatie-uitkering. Blijkens de toelichting wordt de vervolgaanpak van voortijdig schoolverlaten in 2018 geëvalueerd en wordt op basis van die evaluatie in 2019 besloten of de specifieke uitkering omgevormd kan worden tot een decentralisatie-uitkering.

¹ 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).

De Afdeling merkt op dat uit het voorstel zelf niet blijkt dat slechts tijdelijk gebruik zal worden gemaakt van een specifieke uitkering. Ook de passage in de toelichting geeft niet veel duidelijkheid over de vraag wanneer en op welke gronden de specifieke uitkering wordt omgevormd tot een decentralisatie-uitkering. Daarnaast heeft de Raad er eerder op gewezen dat de introductie van de decentralisatie-uitkering een stap in de richting is van het uiteindelijke doel, namelijk omzetting van specifieke uitkeringen in een generieke bijdrage aan gemeenten, maar dat dit doel daardoor nog niet wordt bereikt.² In reactie op dit advies heeft de regering opgemerkt ernaar te blijven streven om taken zoveel mogelijk te financieren via generieke bijdragen. In dat licht zou niet uitsluitend moeten worden gezien wanneer de specifieke uitkering kan worden omgevormd tot een decentralisatie-uitkering, maar ook wanneer deze kan worden overgeheveld naar de generieke bijdrage.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

2. Bestuurlijk overleg met domeinen arbeid en zorg

Om te bereiken dat in elke regio het bestaande regionaal bestuurlijk overleg vsv wordt uitgebreid met partijen uit de domeinen arbeid en zorg, wordt het betrekken van deze partijen door de coördinerende RMC-contactgemeente wettelijk geregeld. Omdat het bestrijden van voortijdig schoolverlaten, toeleiding naar werk en het bieden van jeugdhulp gemeentelijke taken zijn, is het passend dat het Rijk niet voorschrijft welke partijen regionale afspraken moeten maken, maar dit aan de gemeenten zelf overlaat, aldus de toelichting.

Uit de consultatiereacties blijkt dat meerdere respondenten de verschillen in de indeling van de RMC- en arbeidsmarktregio's als een knelpunt in het betrekken van de domeinen arbeid en zorg bij het regionaal bestuurlijk vsv-overleg zien.³ Dit was ook veelgehoord knelpunt in de voorbereidende fase van dit wetsvoorstel. RMC-regio's worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. De indeling in arbeidsmarktregio's berust op een afspraak tussen de colleges van burgemeester en wethouders en het UWV. Artikel 10, tweede lid, van de Wet SUWI bepaalt evenwel dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent de vormgeving en geografische spreiding van de samenwerking. Hoewel het Rijk de regio's dus kan vaststellen, ligt voor het wijzigen hiervan het initiatief echter nadrukkelijk bij gemeenten. Het Rijk heeft hierin slechts een faciliterende rol.⁴

² Advies van de Raad van State van 17 oktober 2007, inzake de wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over uitkeringen uit de algemene fondsen en over specifieke uitkeringen (nr. W04.07.0250), Kamerstukken II 2007/08, 31 327, nr. 4, blz. 4.

³ Hoewel het gemiddelde congruentiepercentage tussen RMC-regio's en arbeidsregio's en RMC's 87,8 bedraagt, zijn er ook gemeenten zijn waar dit percentage slechts 50 is.³

⁴ Toelichting, paragraaf 9, Internetconsultatie.

De Afdeling onderschrijft de keuze om bij de vormgeving van de overlegverplichting tot uitdrukking te brengen dat, gelet op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de genoemde onderwerpen, terughoudend omgegaan dient te worden met ingrijpen door het Rijk. Hierop heeft zij ook gewezen in de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen.⁵ Gelet op de wijze waarop verschillende domeinen zijn georganiseerd en de verschillen tussen RMC en arbeidsmarktregio's is het op zichzelf ook niet onbegrijpelijk dat er in deze domeinen verschillende behoeften bestaan. De Afdeling wijst er evenwel op dat deze 'lappendeken' niet alleen voortvloeit uit keuzes die de gemeenten maken, maar ook het gevolg is van de diverse wijzen waarop de samenwerking door verschillende departementen wordt aangestuurd. Dit terwijl eenduidig rijksbeleid ten aanzien van dit onderwerp van belang is om daadwerkelijk regelingen te ontschotten en gemeenten in staat te stellen om integraal beleid te voeren.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,

(get.) Donner

⁵ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/I), Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 12, paragraaf 4.3.5.