

**Voorstel van wet van de leden Jadnanansing en Rog tot
wijziging in de Leerplichtwet 1969 en enkele andere wetten ter
introduktie van de verlengde kwalifikatieplicht**

Nr. 2**VOORSTEL VAN WET**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de Leerplichtwet 1969 en enkele andere wetten te wijzigen teneinde meer jongeren van achttien, negentien en twintig jaar oud een startkwalifikatie te laten behalen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I WIJZIGING VAN DE LEERPLICHTWET

De Leerplichtwet 1969 wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 wordt, onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel i door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

j. “kwalifikatieplicht”: de verplichting bedoeld in artikel 4a, eerste lid, waaronder ook, op grond van artikel 4d, eerste lid, de verlengde kwalifikatieplicht wordt verstaan.

B

Na § 2a wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 2b. Verlengde kwalifikatieplicht

Artikel 4d. Toepassing verlengde kwalifikatieplicht

1. Op grond van een met redenen omkleed verzoek van de gemeenteraad kan Onze minister een gemeente aanwijzen waarop het bepaalde bij of krachtens deze paragraaf van toepassing is.

2. De aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, geschiedt voor de duur van ten hoogste vier jaar. Deze termijn kan op aanvraag van de gemeenteraad vier maal met telkens ten hoogste vier jaar worden verlengd.

3. Burgemeester en wethouders van de gemeente waarop deze paragraaf van toepassing is verklaard, zenden Onze minister drie jaar na het moment waarop deze paragraaf door hem van toepassing is verklaard een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk.

4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld aan het verslag, bedoeld in het derde lid.

5. Onze minister stuurt het verslag, bedoeld in het derde lid, vergezeld van zijn visie daarop, onverwijld aan de kamers der Staten-Generaal.

Artikel 4e. Inschrijving

1. De jongere die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, en die geen startkwalificatie heeft behaald, staat overeenkomstig de bepalingen in deze paragraaf ingeschreven als leerling of deelnemer bij een school of instelling die volledig dagonderwijs, een bij de wet geregelde combinatie van leren en werken dan wel een onderwijsprogramma als bedoeld in artikel 25a, derde lid, onderdeel d van de Wet op het voortgezet onderwijs verzorgt en bezoekt deze school of instelling na inschrijving geregeld.

2. De verplichting, bedoeld in het eerste lid, geldt niet ten aanzien van de jongere die in het bezit is van een getuigschrift of een schooldiploma praktijkonderwijs als bedoeld in artikel 29a van de Wet op het voortgezet onderwijs en de jongere die voortgezet speciaal onderwijs in het uitstroomprofiel, bedoeld in artikel 14, eerste lid, onderdeel b dan wel onderdeel c, van de Wet op de expertisecentra heeft gevolgd.

3. De verplichting, bedoeld in het eerste lid, geldt niet ten aanzien van de jongere die ingevolge enige wettelijke bepaling niet in staat kan worden geacht om aan de kwalificatieplicht te voldoen, of die regelmatige en duurzame ontplooiingsactiviteiten verricht welke op een bij of krachtens gemeentelijke verordening vast te stellen lijst zijn vermeld. Onder het verrichten van regelmatige en duurzame ontplooiingsactiviteiten kan mede worden verstaan het verlenen van mantelzorg.

4. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van deze paragraaf mochten voordoen.

5. Als de inschrijving, bedoeld in het eerste lid, plaats vindt bij een andere school of instelling dan daarvoor door de jongere werd bezocht, wordt bij de inschrijving een van overheidswege verstrekt document of een bewijs van uitschrijving van een andere school of instelling overgelegd waarop de gegevens van diegene betreffende zijn geslachtsnaam, voorletters, geboortedatum, geslacht en burgerservicenummer of bij gebreke daarvan zo mogelijk diens onderwijsnummer zijn vermeld. Indien de jongere aannemelijk maakt dat hij diens burgerservicenummer of onderwijsnummer niet kan overleggen, legt hij diens burgerservicenummer of onderwijsnummer over aan de school zodra de jongere daarvan kennis heeft gekregen.

Artikel 4f. Begin en einde verplichting tot inschrijving

De verlengde kwalificatieplicht eindigt zodra de jongere:

- a. de leeftijd van 21 jaar bereikt, of
- b. een startkwalificatie heeft behaald.

Artikel 4g. De invulling van de verplichting tot geregeld schoolbezoek

1. De jongere die als leerling of deelnemer van een school of instelling staat ingeschreven op grond van artikel 4e, eerste lid, is verplicht het volledige onderwijsprogramma, het volledige programma van de combinatie leren en werken, respectievelijk het onderwijsprogramma, bedoeld in artikel 25a, derde lid, onderdeel d, van de

Wet op het voortgezet onderwijs, dat door die school of instelling wordt aangeboden te volgen.

2. Onder het geregeld bezoek als bedoeld in artikel 4e, eerste lid, wordt verstaan dat geen les of praktijktijd verzuimd wordt anders dan op een van de gronden, bedoeld in artikel 11.

C

In artikel 10, aanhef, wordt na “artikel 4b” ingevoegd: of artikel 4f.

D

In artikel 13a, tweede lid, en 14, derde lid, wordt na “artikel 4c” ingevoegd: of artikel 4g.

E

In artikel 15, eerste lid, wordt na “artikel 4a” ingevoegd: of artikel 4e.

F

In artikel 18, tweede lid, wordt na “artikel 4c, eerste lid,” ingevoegd: of artikel 4g, eerste lid,.

G

Na artikel 26 wordt een artikel ingevoegd:

Artikel 26a. Bestuursrechtelijke handhaving verlengde kwalificatieplicht

1. De op grond van artikel 16, eerste lid, aangewezen ambtenaar legt een bestuurlijke boete op aan de meerderjarige die kwalificatieplichtig is op grond van artikel 4e, en die het in het eerste lid van dat artikel bepaalde niet nakomt. Het niet nakomen van die verplichting is een overtreding.

2. De bestuurlijke boete die voor een overtreding kan worden opgelegd, bedraagt ten hoogste het bedrag van de tweede categorie, genoemd in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN OVERIGE WETTEN

A

In artikel 26, tweede lid, onder c, van de Algemene nabestaandenwet vervalt: artikel 4a van.

B

De Wet op het onderwijstoezicht wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 24f, derde lid, onder c, wordt na “artikel 4a, tweede lid” ingevoegd: of 4e, tweede lid.

2. In artikel 24k3, eerste lid, onder b, wordt na “artikel 4a” ingevoegd: of artikel 4e.

C

In artikel 1, eerste lid, onder h, van de Wet inburgering vervalt: artikel 4a, eerste lid, van.

ARTIKEL III. OVERGANGSRECHT

Het bepaalde bij of krachtens deze wet is niet van toepassing op degene die op het moment van inwerkingtreding van deze wet de leeftijd van achttien, negentien of twintig jaren reeds heeft bereikt.

ARTIKEL IV. EVALUATIEBEPALING

Onze Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap stuurt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL V. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

I. ALGEMEEN DEEL**1. Inleiding**

Met dit wetsvoorstel beogen de indieners om het instrumentarium, om voortijdig schoolverlaten te bestrijden, aan te vullen. Er bestaat een breed palet van inzetbare middelen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Het overgrote deel ziet op niet-afdwingbare ondersteuning van leerlingen die uitvallen of dreigen uit te vallen. Ten aanzien van het dwingend instrumentarium zijn momenteel twee zaken van belang. Ten eerste de algemene leerplicht die geldt voor jongeren tot 16 jaar. sinds augustus 2007 bestaat er in Nederland daarnaast nog een kwalificatieplicht: alle jongeren zijn tot hun 18e leerplichtig of tot aan het behalen van een startkwalificatie. Deze kwalificatieplicht beoogt schooluitval tegen te gaan en verlengt de leerplicht van jongeren van 16 tot 18 zonder diploma van mbo niveau 2 of hoger, havo of vwo.

In de huidige praktijk van leerplichtambtenaren en gemeenten is het huidige instrumentarium op onderdelen onvoldoende toereikend. Het blijkt namelijk dat veel jongeren op hun 18e verjaardag nog niet de beschikking hebben over een startkwalificatie en vervolgens voortijdig uitvallen. De inzet van gemeenten op voortijdig schooluitvallers, ongeacht de leeftijd, is gelijk. Het overgrote deel van de huidige voortijdig schoolverlaters bestaat niettemin uit jongeren van 18 jaar en ouder. Het enige verschil ten opzichte van de categorie 16 en 17 jarigen is dat er voor de jongeren van 18 jaar en ouder geen wettelijk kader bestaat en diensgevolge de spreekwoordelijke ‘stok achter de deur’ ontbreekt. De uitstroom zonder startkwalificatie leidt voor deze jongeren van 18 jaar en ouder tot een zwakkere positie op de arbeidsmarkt. Het behalen van de startkwalificatie verhoogt de kansen van een jongere op de arbeidsmarkt aanzienlijk.¹ Onder jongeren zonder een startkwalificatie is de werkloosheid over het algemeen twee keer zo hoog als onder jongeren met een startkwalificatie. Voortijdig schoolverlaters hebben ruim 6 keer zo veel kans om in aanraking te komen met de politie als jongeren die wel een startkwalificatie hebben gehaald².

De indieners stellen daarom voor om voor deze groep uitvallers te komen tot een verlengde kwalificatieplicht om het voortijdig schoolverlaten verder te reduceren.

In deze Memorie van Toelichting zal worden ingegaan op het doel en de effecten die door het wetsvoorstel worden beoogd. Ook zal worden ingegaan op het huidige instrumentarium en de vormgeving van de voorgestelde verlengde partiële kwalificatieplicht.

2. Het doel van de voorgestelde wijzigingen

Met dit wetsvoorstel beogen de indieners het voortijdig schoolverlaten onder 18-, 19- en 20-jarigen fors te reduceren. Deze groep maakt nu 75-80% uit van de voortijdig schoolverlaters in Nederland. Door voor deze groep jongeren de kwalificatieplicht te verlengen wordt de kans dat zij er in slagen om een startkwalificatie te behalen vergroot. Met onderhavig wetsvoorstel

¹ Trendrapport 2010, Landelijke Jeugdmonitor

² Traag, Tanja en Marie, Olivier: Voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en delinquentie: cumulatie van risicogedrag onder jongeren in Nederland, in: *Sociaaleconomische trends, 4e kwartaal 2011*

zullen deze jongeren hetzelfde worden behandeld als de groep tot 18 jaar als het gaat om uitval en verzuim, met dat verschil dat de jongere zelf verantwoordelijk is in plaats van dat diens ouders/verzorgers dat zijn.

De indieners zien het terugdringen van voortijdig schoolverlaten overigens vooral als middel om ervoor zorg te dragen dat jongeren met voldoende bagage aan hun werkzame leven kunnen beginnen. We kunnen het ons niet permitteren dat sommige jongeren buiten de boot vallen. Het gaat daarom ook om een partiële verlengde kwalificatieplicht; geen generieke maatregel. Jongeren die aantoonbaar -ondanks het ontbreken van een startkwalificatie- over voldoende basis beschikken voor de arbeidsmarkt worden uitgezonderd. De indieners stellen zich daarbij bijvoorbeeld de 18-, 19-, of 20-jarige voor die na het verlaten van het onderwijs voor meer dan 12 uur per week werkt op grond van een duurzame overeenkomst (bijvoorbeeld een arbeidsovereenkomst van ten minste 6 maanden). In contrast kan dan bij een arbeidsovereenkomst met een duur van minder 6 maanden het “school-first-principe” opgaan.

Samengevat komt het doel van het wetsvoorstel overeen met de beoogde effecten bij de invoering van de kwalificatieplicht in 2007: dat het aantal 18, 19 en 20 jarigen dat het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie afneemt. Hierbij kan worden aangesloten bij de uiteindelijk geboekte resultaten met de kwalificatieplicht onder de groep 16 en 17 jarigen waar vier jaar na de invoering van de kwalificatieplicht nog maar vier op de tien van het oorspronkelijk aantal voortijdig schoolverlaters over was.

3. Huidige regelgeving

De leerplicht in Nederland heeft sinds 1900 geleidelijk aan een ontwikkeling doorgemaakt. Jongeren moeten nu eerder en langer naar school. Voor jongeren tot 16 jaar geldt op grond van de leerplichtwet een leerplicht. In 2007 is de kwalificatieplicht ingevoerd met als doel schooluitval onder jongeren tegen te gaan. De kwalificatieplicht begint te lopen vanaf het moment waarop de gewone leerplicht eindigt en verplicht iedere jongere tot zijn of haar 18e levensjaar naar school te gaan zolang hij of zij nog geen startkwalificatie heeft. Een startkwalificatie is minimaal gedefinieerd als een havo-, vwo- of mbo-2 diploma.

Sinds de leerplicht is uitgebreid met de kwalificatieplicht voor jongeren van 16 tot 18 jaar, vond in Nederland een substantiële verbetering in de prestaties plaats. Het probleem van voortijdig schoolverlaten is nu vooral een probleem van de leerlingen die 18 jaar en ouder zijn. Zoals reeds gesteld is bijna 80% van de voortijdig schoolverlaters in Nederland ouder dan 18 jaar. De groep achttien- en negentienjarigen maakt bijna de helft uit van alle schoolverlaters. Zowel het rijk als de gemeenten zetten fors in om verzuim en uitval van de groep 18-plussers te voorkomen. Hiertoe maken gemeenten gebruik van onderstaand instrumentarium.

Basis op orde: structurele schoolcontroles

Een goede verzuimaanpak begint op school. Zo werkt bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam nauw samen met de Inspectie van het Onderwijs bij de aanpak van scholen en MBO-instellingen als het gaat om naleven van de leerplichtwet. Middels structurele controles zien Leerplichtambtenaren erop toe dat scholen al hun verzuimende leerlingen in beeld hebben, verzuim goed registreren, en adequaat handelen bij de eerste tekenen van schoolverzuim. Hetzelfde geldt voor de gemeente Amsterdam, waar dit heeft geleid tot een aantal boetes aan scholen die de aanpak niet op orde hebben.

Intensieve verzuimaanpak

Veel steden kennen een intensieve verzuimaanpak, waarbij door de gemeente en onderwijsinstellingen gezamenlijk wordt ingezet op 100% verzuimmeldingen en 100 % opvolging van deze meldingen door leerplichtambtenaren. Verzuim is een belangrijke voorbode van schooluitval. Zo biedt Rotterdam, naast haar reguliere leerplichthandhaving, een ‘ Pluspakket Leerplicht’ aan waar dat nodig is. Scholen met specifieke verzuimproblematiek krijgen een leerplichtambtenaar op locatie, die in samenwerking met de school een aanpak op maat biedt. Dit kan variëren van ondersteuning in de verzuimaanpak van school tot aanwezigheidscontrole in de klassen. Amsterdam doet hetzelfde; met die uitzondering dat zij op elke locatie een leerplichtambtenaar heeft zitten.

Preventieve actie

Leerplichtambtenaren voeren regelmatig acties uit gericht op preventie van schoolverzuim. Toezichthouders zijn aanwezig op straat, station of winkelcentra om te controleren op spijbelaars. Ook zijn er acties op scholen en zijn er spreekuren op locatie. In samenwerking met de school wordt beginnend verzuim hiermee direct aangepakt.

Handhaving via een boete, Halt straf of last onder dwangsom

Schoolverzuim wordt niet getolereerd en de handhaving is streng. Handhaven gebeurt met een procesverbaal gericht op ouders en/of leerlingen, een Halt-straf of een last onder dwangsom. De last onder dwangsom is een relatief nieuwe maatregel die in 2012 is ingevoerd en waarmee een extra mogelijkheid bestaat om snel in te grijpen via de portemonnee van de ouders. Deze maatregel heeft een sterke preventieve werking.

Schoolloopbaanteam

Binnen de Regio Rijnmond bestaan er speciale schoolloopbaanteams. Professionals van scholen en regiogemeenten werken samen om jongeren doorlopende begeleiding te geven als dat nodig is. Gedurende de schoolcarrière houdt een jongere zijn vaste begeleider. Die begeleider heeft hem leren kennen en kan – samen met de school – potentiële problemen voortijdig signaleren. Een jongere én zijn ouders kunnen zo de steun krijgen die zij verdienen.

Zomeroffensief

Vooraf rond de zomervakantie stoppen veel jongeren met hun opleiding. Verschillende gemeenten zetten daarom tijdens de zomermaanden samen met het onderwijsveld het zogenoemde ‘Zomeroffensief’ in. Dit ‘offensief’ is bedoeld om jongeren over te halen zich alsnog in te schrijven voor een opleiding, zolang ze geen diploma hebben dat bruikbaar is op de arbeidsmarkt. Een buitendienst van jongerenwerkers en leerplichtambtenaren leggen huisbezoeken af om deze groep voortijdig schoolverlaters te bereiken.

In Amsterdam wordt de ‘I’m In’-campagne uitgevoerd. Gemeente en onderwijsinstellingen zijn alert op dreigende uitvallers. De lijsten die Leerplicht krijgt van de ROC’s geven aan wie de dreigende uitvallers en twijfelaars zijn. Zij worden telefonisch, per mail, of via een huisbezoek door leerplichtambtenaren benaderd. Ook worden snuffelstages aangeboden. De afgelopen jaren is deze persoonlijke benadering succesvol gebleken.

Integrale poortwachter

Jongerenloketten, waar jongeren met een (hulp)vraag over scholing en werk terecht kunnen, fungeren als integrale poortwachter voor jongeren tot 27 jaar met een vraag over school of werk, waarbij het ‘school first’ principe wordt gehanteerd. In Amsterdam werken Bureau Leerplicht Plus en het Jongerenloket nauw samen om jongeren tot 27 jaar terug te leiden naar school en als dat niet mogelijk is, bieden zij een traject naar werk.

Optimale benutting Wet Werk Bijstand

De scholingsplicht voor jongeren tot 27 jaar, zoals die is opgenomen in de Wet Werk en Bijstand (WWB), wordt door OCW aangedragen als juridische stok achter de deur voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. De WWB schrijft voor dat jongeren die een uitkering willen aanvragen naar school worden verwezen. De praktijk wijst echter uit dat zij niet altijd op school terechtkomen en ook niet altijd terugkomen voor een uitkering of een andere vorm van hulp. Op welke wijze zij dan in hun eigen levensonderhoud voorzien is niet bekend, maar dat zal niet in alle gevallen een maatschappelijk gewenste vorm zijn zo valt te verwachten als wij rekening houden met de eerder gememoreerde hogere criminaliteit onder jongeren zonder startkwalificatie.. De rol van de gemeenten in het (bij)sturen en verlenen van hulp is op dat moment zeer beperkt. Op het moment dat zowel school als gemeente de jongere niet meer in beeld heeft, is de mogelijkheid om enige invloed te kunnen uitoefenen verdwenen. Bovenstaande wet blijkt in de praktijk meer een maatregel om het aantal uitkeringen te verlagen dan een motiverende factor voor een jongere om naar school te gaan.

De huidige mogelijkheden om leerlingen langer op school te houden, worden door gemeenten zo optimaal mogelijk ingezet, maar de mogelijkheden na het 18e levensjaar zijn beperkt. Het is namelijk precies deze categorie jongeren (18+) waarvoor geen enkel effectief dwingend wettelijk kader bestaat zolang deze jongeren geen aanspraak op de WWB maken. Zonder effectief wettelijk kader blijkt het lastig om verzuimende jongeren te dwingen naar school te komen. De inzet door verzuimhandhaving, leerplichtambtenaren op locatie, plusvoorzieningen, etc. hebben minder tot geen effect als de leerling niet naar school komt. Sterker nog, in de praktijk blijkt dat het al lastig genoeg is om binnen de huidige aanpak jongeren die bijna 18 worden, te dwingen naar school te komen. Zij weten immers dat de gemeente geen enkele stok achter de deur heeft, zodra zij 18 jaar zijn geworden. Het belang om ook deze groep 18-plussers mee te krijgen en door te laten leren ligt, volgens een rapport van de Onderwijsraad (2005) onder meer ook in de dreiging van een toekomst die door 'levenslange bijstand' wordt gekenmerkt. Zowel voor de jongere als voor de samenleving is dat een onwenselijk toekomstperspectief. Onderwijs vergroot kansen. Het succesvol afronden van een opleiding draagt bij aan de mogelijkheden voor jongeren om aansluiting te vinden bij de samenleving en daarin een volwaardige en opbouwende rol te vervullen.

De huidige aanpak 18-plussers sorteert effect, maar nog lang niet genoeg. De ingezette daling moet worden vastgehouden en verbeterd. Dat kan worden bereikt door gemeenten en leerplichtambtenaren extra slagkracht te bieden om de jongeren in school te houden. Gemeenten moeten kunnen beschikken over een volledig pakket aan overtuigings-, drang- en dwangmiddelen, die zij al naar gelang de persoon en de situatie in kunnen inzetten.

4. Aanleiding en noodzaak

4.1 Aanleidingen

Sinds de introductie van de kwalificatieplicht in augustus 2007 zijn in het terugdringen van het aantal schoolverlaters, in het bijzonder de groep 16 en 17 jarigen goede resultaten behaald. In de praktijk bleek dat in het eerste jaar na invoering van de kwalificatieplicht het aantal voortijdig schoolverlaters is afgenomen in de categorie 16 en 17-jarigen met 30% is teruggedrongen, Vier jaar na invoering (2010-2011) was er nog 42% van het oorspronkelijk aantal voortijdig schoolverlaters over. Verder blijkt er in de praktijk van de leerplichtambtenaren en gemeenten behoefte aan uitbreiding van het instrumentarium met het oog op voortijdig schoolverlaters onder jongeren in de leeftijdscategorie van 18, 19 en 20 jaar.

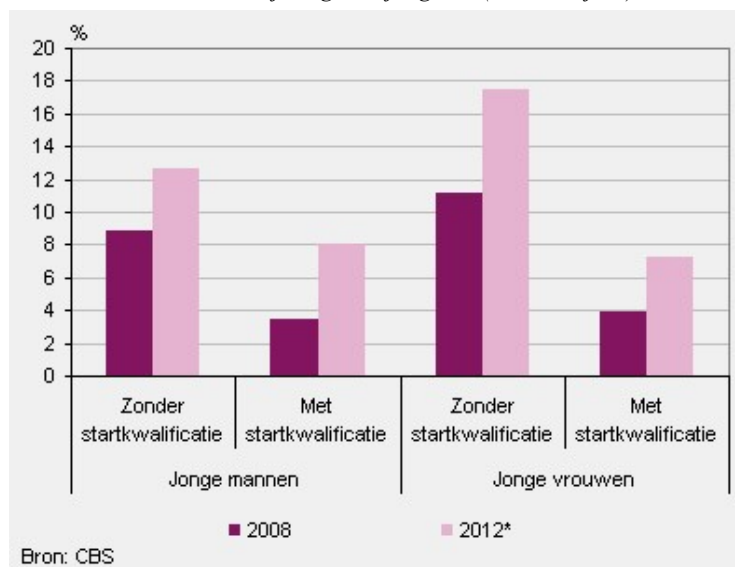
4.2 Redenen waarom de voorgestelde uitbreiding noodzakelijk is

Het is onomstreden dat voortijdig schoolverlaten het toekomstperspectief van jongeren negatief beïnvloedt, de kans op werkloosheid en crimineel gedrag neemt hierdoor fors toe. Maar ook de Nederlandse maatschappij heeft nu en op termijn behoefte aan opgeleide jongeren, vanwege zowel demografische redenen als vanwege een economie waarin kwalificatie en vaardigheden steeds belangrijker worden.

Voortijdig schoolverlaten en werkloosheid

Uit onderzoek van het CBS blijken jongeren zonder startkwalificatie twee keer zo vaak werkloos te zijn als jongeren met een startkwalificatie. Met het huidige hoge niveau van de jeugdwerkloosheid is het meer dan ooit zaak om stevig in te zetten op het wegnemen van risicofactoren die leiden tot een significant grotere kans op werkloosheid. Immers, de weg terug naar een baan is lastiger dan in het verleden. Op deze wijze dreigt er een "verloren generatie" van jongeren die de aansluiting op de arbeidsmarkt voorgoed verliest.

Werkloosheid niet-onderwijsvolgende jongeren (15 tot 27 jaar) naar startkwalificatie en geslacht



Voortijdig schoolverlaten en criminaliteit

Voortijdig schoolverlaters hebben ruim 6 keer zo veel kans om in aanraking te komen met de politie als jongeren die wel een startkwalificatie hebben gehaald³. Hierin ligt een groot maatschappelijk belang besloten om voortijdig schoolverlaten terug te dringen.

5. Toelichting nieuw instrumentarium

Concreet wordt met het onderhavige wetsvoorstel de invoering van een partiële verlengde kwalificatieplicht tot 21 jaar geïntroduceerd voor gemeenten die te maken hebben met een hoog percentage voortijdig schooluitval onder 18-plussers en waarbij alle andere middelen onvoldoende tot geen effect sorteren.

Jongeren die op hun 18e jaar nog niet beschikken over een startkwalificatie, worden daardoor verplicht om zich in te spannen deze alsnog te behalen. De verlengde kwalificatieplicht is geen generieke maatregel, d.w.z. dat deze verplichting niet voor iedere

³ Traag, Tanja en Marie, Olivier: Voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en delinquentie: cumulatie van risicogedrag onder jongeren in Nederland, in: *Socialeconomische trends, 4e kwartaal 2011*

jongere in de leeftijd van 18-21 jaar gaat gelden. Daarbij is er voor gekozen om de leeftijd stapsgewijs naar 21 jaar te verhogen, omdat op basis van de voorlopige vsv-cijfers 2012-2013⁴ blijkt dat de grootste groep voortijdig schoolverlater zich bevindt in de leeftijdscategorie van 18 tot en met 21 jaar. Daarnaast worden jongeren met voldoende kansen op de arbeidsmarkt en/of voldoende ontplooiingskansen worden bijvoorbeeld uitgezonderd (zie paragraaf 5.4 en 5.5). Daarnaast geldt de verlengde kwalificatieplicht alleen in door de minister aangewezen gemeenten, die eigenstandig aangeven dat voor hun specifieke situatie het bestaande wettelijke kader tekort schiet. Via deze gebiedsgerichte inzet wordt aangesloten bij de systematiek van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek oftewel de Rotterdamwet en wordt gewaarborgd dat het sluitstuk van de aanpak van voortijdig schoolverlaten, de verlengde kwalificatieplicht, niet 'lichtvoetig' wordt ingezet. De grootstedelijke problematiek in combinatie met het voortijdig schooluitval zal een belangrijke reden vormen waarom een gemeente om aanwijzing zal verzoeken

Het is vanuit de optiek van de wet, die beoogt jongeren toe te leiden naar een startkwalificatie, niet relevant of de jongere (die kwalificatieplichtig is) ter verkrijging van de startkwalificatie volledig dagonderwijs moet volgen of niet. De mogelijkheid van zorg, werken of andere ontplooiingsactiviteiten moet voor die jongere openblijven. Een volledige leerplicht wordt daarom ook niet voorgesteld. Wel dient de jongere die bij een school of instelling staat ingeschreven het volledige onderwijsprogramma of het volledige programma van de combinatie leren en werken dat door die school of instelling wordt aangeboden, te volgen. Dit betekent ook de plicht om de school of instelling na inschrijving te bezoeken en geen les of praktijktijd verzuimen. De kwalificatieplicht betreft voorts een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting. Het behalen van een startkwalificatie kan niet opgelegd worden, wel de inspanning hiertoe.

De partiële verlengde kwalificatieplicht tot 21 jaar kenmerkt zich -zoals gezegd- door een gebiedsgerichte inzet (aanwijzing van een gemeente) en door toepassing op een specifieke aangewezen doelgroep.

5.1 Gebiedsgericht

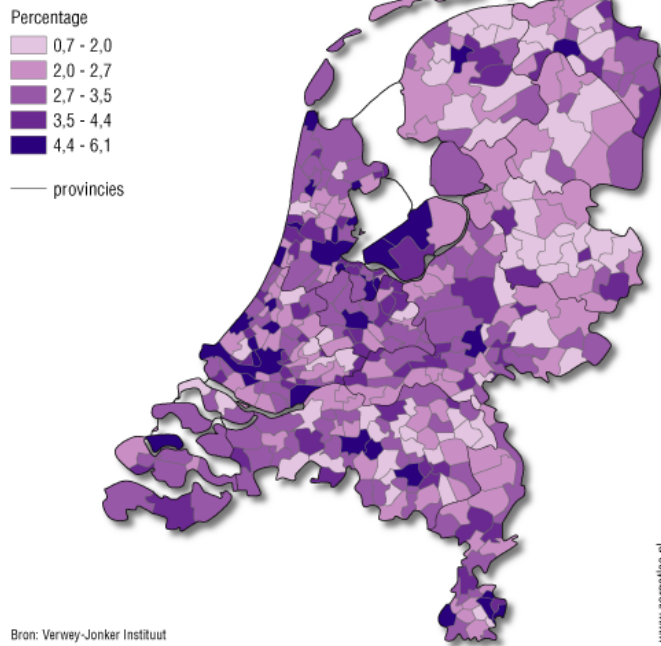
In sommige gemeenten in Nederland is sprake van een lange periode van grootstedelijke problematiek. Steden waar de leefbaarheid ernstig onder druk staat en die zich kenmerken door problemen die met elkaar vervlochten zijn. Een slechte kwaliteit van de leefomgeving en woningen, onveiligheid, een lage sociaaleconomische positie van bewoners, opleidings- en taalachterstanden, schuldenproblematiek en hogere criminaliteitscijfers. Het gaat om complexe en hardnekkige maatschappelijke problemen.

Ook voortijdig schooluitval is vervlochten met die problematiek waar deze steden mee worstelen. Met name in de grote stad (specifiek de G4 en aanpalende gemeenten, maar ook binnen de G32 gemeenten is er sprake van een relatief grote groep voortijdig schoolverlaters) is er meer voortijdig schooluitval en zijn de gevolgen hiervan duidelijk terug te zien in diverse statistieken. Percentueel hebben grote steden ruim zes keer zoveel voortijdig schoolverlaters dan plattelandsteden.

⁴ http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/2014/2013305_OCW_VSV-Cijferbijlage2014_BW.pdf

Voortijdige schoolverlaters 2010

totaal aantal deelnemers vo en mbo, per gemeente



Voortijdig schooluitval kan van invloed zijn op de leefbaarheid van de stad. Veel jongeren in grote steden groeien op in ongunstige omstandigheden. Te weinig van hen weten hieraan te ontsnappen door het afronden van een goede opleiding en het vinden van een baan met carrièreperspectief.

Een groot verschil tussen grote steden en kleine steden is daarnaast dat de jongeren in grote steden zich eenvoudiger kunnen onttrekken aan het zicht van de wetgever en moeilijk grijpbaar zijn, waardoor problematiek escaleert en preventief optreden minder makkelijk is. De kans om van het rechte pad te geraken is groter in een dergelijke situatie. Ook het aantal jongeren dat voortijdig de school verlaat is uiteraard in absolute aantallen groter in omvang en de problematiek is zwaarder van aard. Verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd in met name de grotere steden kan om bovenstaande redenen een legitieme maatregel zijn ter bestrijding van de grootstedelijke problemen. De stad moet dan wel op het vlak van onderwijs, sociale problematiek, fysieke problemen, economische achterstanden en veiligheid nadrukkelijk met zwaarwegende problemen kampen. Bovendien moeten de afgelopen jaren laten zien dat zonder aanvullende maatregelen de grote steden onvoldoende voortgang vertonen op het terrein van onderwijsniveau en het voorkomen van voortijdig schooluitval met alle gevolgen van dien.

Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in 2011 heeft onder meer de gemeente Rotterdam verzocht deze wet te willen aanvullen omdat het huidige wettelijke kader de aanpak van grootstedelijke problematiek onvoldoende handvatten biedt. Eén van de voorstellen van Rotterdam was het tegengaan van voortijdig schoolverlaten door het verhogen van de kwalificatieplicht naar 23 jaar.⁵

5.2 Aanwijzing gemeenten

De minister van OCW wijst op voorstel van een gemeenteraad de desbetreffende gemeente aan. Met het aanwijzen van de gemeente treedt de verlengde kwalificatieplicht in werking

⁵ Brief college van Rotterdam d.d. 1 mei 2012

voor jongeren tot 21 jaar. De minister van OCW baseert zijn besluit tot het al dan niet effectueren van deze maatregel op het verzoek van de gemeenteraad, waarbij deze inhoudelijk onderbouwt dat inzet van dit instrumentarium – mede tegen de achtergrond van de optimale inzet van het instrumentarium van de Onderwijswetgeving– noodzakelijk en geschikt is om voortijdig schooluitval te bestrijden in die gemeente en dat de aanwijzing van de gemeente voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Dit betekent dat de gemeenteraad moet onderbouwen dat de problematiek van het voortijdig schooluitval niet met andere middelen bestreden kan worden en dat de ernst van de problematiek de inzet van deze maatregel rechtvaardigt. Met deze randvoorwaarden wordt automatisch een grens gesteld aan het aantal gemeenten dat in aanmerking kan komen voor deze maatregel. Het gaat immers om de inzet van een instrument met forse implicaties, dat alleen in uitzonderingssituaties zal kunnen worden ingezet. Hoewel schooluitval zich in het hele land voordoet, concentreert het zich met name in de grootstedelijke gebieden. Het zullen dan vooral ook deze gemeenten zijn die de minister om een aanwijzing zullen verzoeken, maar in principe kan iedere gemeente een verzoek tot verlening van de kwalificatieplicht bij de minister indienen.

5.3 Werkingsduur

De aanwijzing van de gemeente geschiedt voor een periode van vier jaar en kan telkens met vier jaar worden verlengd tot een maximum van 20 jaar. Drie jaar na de aanwijzing vindt een evaluatie plaats, waarbij opnieuw wordt gekeken naar de inzet van dit middel in de desbetreffende gemeente. Ook geldt dat de minister van OCW de aanwijzing van de gemeente intrekt als na de aanwijzing blijkt – in tegenstelling tot datgene wat de gemeenteraad in haar aanvraag heeft aangegeven– dat niet langer wordt voldaan aan het vereiste:

- dat met het instrumentarium het beoogde doel wordt bereikt namelijk een daling onder voortijdig schooluitval binnen de categorie 18-plussers;
- dat het instrumentarium noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van voortijdig onderwijsuitval in de aangewezen gemeente;
- dat de aanwijzing van die betreffende gemeente voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

De minister van OCW zal over het monitoren van het voortijdig schooluitval onder 18-plussers nadere afspraken maken met de gemeente.

Rechtsbescherming

Het besluit van de minister van OCW tot het al dan niet aanwijzen van een gemeente moet worden aangemerkt als een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het aanwijzingsbesluit (of de weigering daarvan) is op de gebruikelijke wijze vatbaar voor bezwaar (bij de minister van OCW) en beroep (bij de rechtbank). Belanghebbenden, waaronder in ieder geval de gemeenteraad die om aanwijzing verzocht hebben, kunnen derhalve desgewenst tegen het besluit van de minister van OCW bezwaar en beroep aantekenen. Dit geldt ook voor een eventueel besluit van de minister van OCW om de aanwijzing van een eerder aangewezen gemeente in te trekken.

5.4 Doelgroep

Een jongvolwassene is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de keuzes die hij maakt. Toch staat de meerderjarigheid van de jongere er niet aan in de weg om een verlenging van de kwalificatieplichtige leeftijd in te voeren. Immers, indien voortijdig schoolverlaters geen verantwoordelijkheid nemen of dit niet op een maatschappelijk aanvaardbare manier invullen, kan dit overheidsingrijpen rechtvaardigen.

Wel lijkt op het moment dat een jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt (meerderjarig) een generieke verlenging van de kwalificatieplicht echter nog moeilijk toepasbaar. De Raad

van State heeft bij het voorstel tot invoering van een leerwerkplicht⁶ geadviseerd dat een generieke verlenging voor alle jongeren boven de 18 jaar disproportioneel kan zijn. Om die reden stelt het onderhavige wetsvoorstel een partiële verlengde kwalificatieplicht voor. Dit betekent dat de kwalificatieplicht niet geldt voor alle jongeren vanaf 18 jaar. Op basis van dit wetsvoorstel gaat het om jongeren die

- op hun 18e jaar nog niet over een startkwalificatie beschikken;
- niet ouder dan 21 jaar zijn;
- jongeren die geen regelmatige of duurzame ontplooiingsactiviteiten verrichten (bijvoorbeeld jongeren die niet werken of met een baan van minder dan 12 uur in de week/geringe arbeidsinkomsten of die beschikken over een tijdelijk arbeidscontract van zes maanden); en
- niet naar school gaan.

De afbakening van deze doelgroep is in lijn met het advies van de Onderwijsraad en de Raad van State bij het wetvoorstel⁷. De Onderwijsraad gaf in haar advies in 2005 ‘Werk- en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar’ aan dat er op dat moment 950.000 jongeren van 18 tot 23 jaar waren⁸. Geschat werd dat daarvan 37.000 jongeren onbekend waren bij overheidsinstanties en dus moeilijk bereikt kunnen worden. Zij zijn volgens de Onderwijsraad niet bekend op school, niet bij een CWI (Centrum voor Werk en Inkomen); omdat zij niet ingeschreven staan noch een uitkering ontvangen en vermoedelijk ook niet bij de belastingdienst. Een deel ervan wil wel werken, een ander deel niet. Op welke wijze deze jongeren dan in hun eigen levensonderhoud voorzien is niet bekend, maar dat zal niet in alle gevallen een maatschappelijk gewenste vorm zijn.

Het voorstel is om de kwalificatieplicht in eerste instantie te richten op bovengenoemde doelgroep, die op dit moment niet bereikt wordt door overheidsinstanties. Hierbij wordt de maximale leeftijd van 21 jaar gehanteerd als (voorlopig) eindpunt voor de verlengde kwalificatieplicht, omdat het grootste gedeelte van de huidige groep voortijdig schoolverlaters zich in de leeftijdscategorie van 18 tot 21 bevindt. Het zal hier vooral jongeren betreffen die het niet gemakkelijk zullen hebben in de samenleving. Het gaat immers om tienermoeders, jongeren uit gebroken en zeer onrustige gezinnen, jongeren afkomstig uit gezinnen met een lage sociaal-economische status, ontwortelden, kleine criminelen, enzovoort.

5.5 Uitzonderingen en hardheidsclausule

Zoals gezegd is op grond van dit voorstel niet iedere jongere boven de 18 jaar kwalificatieplichtig. Uitzonderd is de jongere die ingevolge enige wettelijke bepaling niet in staat kan worden geacht om aan de kwalificatieplicht te voldoen. Dat wil zeggen jongeren die op lichamelijke of psychische gronden niet in staat zijn om een startkwalificatie te behalen (“niet kunnens”). Ook de jongeren in het bezit van een diploma of getuigschrift van de praktijkschool worden uitgesloten.

Uitzonderd is voorts de jongere die reeds regelmatige en duurzame ontplooiingsactiviteiten verricht. De gemeenteraad is bij verordening bevoegd om nadere inkleuring te geven aan dit begrip. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het langdurig en intensief verrichten van mantelzorg of vrijwilligerswerk of heroriëntatie op studie of beroep. Maar ook kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een (vaste) baan van meer dan 12 uur per week of inkomsten uit duurzaam zelfstandig ondernemerschap. Of jongeren die een uitkering ontvangen en al een scholingsplicht ingevolge de WWB hebben. De WWB biedt namelijk al

⁶ Advies Raad van State 17 oktober 2006 (2006/2007, 30 901, nr. 4);

⁷ Advies Raad van State 17 oktober 2006 (2006/2007, 30 901, nr. 4);

⁸ Advies Onderwijsraad ‘werk- en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar’, 2005;

de mogelijkheid om bijvoorbeeld de uitkering van jongeren tot 27 jaar te korten of in te houden in het geval deze niet voldoet aan die scholingsplicht.

Tot slot kunnen burgemeester en wethouders voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoetkomen aan onbillijkheden van overwegende aard welke zich bij een plicht tot het behalen van een startkwalificatie kunnen voordoen. Bij deze beoordeling kunnen persoonlijke omstandigheden een rol spelen. Welke inspanning verricht de jongere zelf om zijn kansen op de arbeidsmarkt te vergroten? Staat de jongere ingeschreven bij het CWI? Welke taken vervult een jongere in een gezin? Het college van burgemeester en wethouders kunnen hieromtrent beleid opstellen. Het al dan niet verlenen van een individuele ontheffing staat open voor bezwaar en beroep.

5.6 Verenigbaarheid met verdragen, Grondwet en Algemene wet gelijke behandeling

Het voorstel tot verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd wordt ondersteund door verschillende positieve grond- en mensenrechten, overige internationale verplichtingen en bepalingen uit de Grondwet.

In artikel 8 EVRM – waarin het recht op de persoonlijke levenssfeer is geformuleerd – wordt de positieve verplichting gelezen dat de overheid een recht op toegang tot de arbeid in de private sector moet garanderen. Tevens bevat het Europees Sociaal Handvest ("ESH") en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten ("IVESCR") een recht op vrije arbeid. Gelet op de bepalingen in beide verdragen, dienen de Verdragspartijen te waarborgen dat de burger een goede positie op de arbeidsmarkt krijgt en die vervolgens ook behoudt. Uit artikel 13 IVESCR kan ook nog het recht op onderwijs worden afgeleid, dat volgens deze bepaling mede inhoudt het "een ieder in staat (...) stellen een nuttige rol te vervullen in een vrije samenleving (...)". Verder zijn artikelen 19 tot en met 23 uit de Grondwet relevant, omdat daarin bepalingen zijn opgenomen over de bevordering van welvaart, bestaanszekerheid, werkgelegenheid en het recht op onderwijs.

Op de overheid rust de verplichting om onderwijs te garanderen, de werkgelegenheid te bevorderen en om haar burgers in staat te stellen een goede positie te verkrijgen op de arbeidsmarkt. Daarnaast heeft Nederland zich op Europees niveau gecommitteerd aan verschillende educatieve doelstellingen, op basis waarvan inmiddels op nationaal niveau diverse wet- en regelgeving is ingevoerd. Een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd kan worden beschouwd als een aanvulling op het huidige regelgevende kader voor voortijdig schoolverlaters.

De voorgestelde maatregelen vormen een geringe beperking op het recht op gelijke behandeling (woonplaatsbeginsel) en het recht op vrije arbeidskeuze. Er zijn geen ongeoorloofde beperkingen op grond- en mensenrechtengebied bij een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd tot en met 19 jaar, mits de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregel voldoende worden onderbouwd.

5.7 Recht op vrije arbeidskeuze

Door de kwalificatieplicht komt de keuze van arbeid niet in het geding, die wordt juist gestimuleerd door de maatregel. Een jongere krijgt immers meer ontplooiingskansen en vergroot daarmee zijn kansen op de arbeidsmarkt. Wel zou kunnen worden gesteld dat nu de jongere verplicht onderwijs moet volgen, hij minder mogelijkheden heeft om zijn arbeidskeuze uit te voeren. Dit is echter te rechtvaardigen nu de jongere niet verplicht wordt tot het volgen van volledig dagonderwijs en daarmee tijd overhoudt voor andere activiteiten. Het betreft een inspanningsverplichting om een startkwalificatie te behalen.

5.8 Recht op gelijke behandeling/Woonplaatsbeginsel

Een onderscheid naar leeftijd of woonplaats (op basis van geografie) is geoorloofd, mits een gerechtvaardigd en legitiem doel bestaat. Bij de behandeling van de Rotterdamwet kwam destijds aan de orde of op grond van die wet onderscheid kon worden gemaakt naar woonplaats. Een onderscheid naar woonplaats kan immers leiden tot ongelijkheid. Mogelijk worden de jongeren anders behandeld dan de jongeren in een gemeente waar de verlengde kwalificatieplicht niet geldt. Een dergelijke maatregel kan gerechtvaardigd worden door de bijzondere omstandigheden van de gemeente te weten een hoog percentage schooluitval, onvoldoende voortgang op het terrein van onderwijsniveau en de aanwezigheid van een grote groep van kansarme jongeren in relatie tot reeds bestaande economische, fysieke en sociale aspecten van die gemeente.

5.9 Gerechtvaardigd doel

De verlengde kwalificatieplicht mag uitsluitend worden ingezet in gemeenten waarbij de huidige maatregelen om voortijdig schooluitval tegen te gaan geen of onvoldoende effect hebben en gemeenten waarbij reeds sprake is van een opeenstapeling van problemen van sociale, economische en fysieke aard. Het gaat hier om een middel dat niet lichtvaardig mag en niet lichtvaardig zal worden toegepast. Het doel is het 'er weer bovenop helpen' van jongeren in gemeenten die kampen met een hoog percentage voortijdig schooluitval. De maatregel is gericht op het verbeteren en versterken van de positie van kansarme jongeren binnen die gemeente welke zonder de verlengde kwalificatieplicht niet of onvoldoende mogelijk is. Alleen in dat geval is sprake van een gerechtvaardigd doel. Het gaat hier bovendien om een tijdelijke aanwijzing van vier jaar die strikt wordt geëvalueerd en gemonitord.

5.10 Geschiktheid maatregel

Met de huidige aanpak onder 18-plussers wordt zoals eerder reeds aangetoond weinig effect gesorteerd. Ruim 80% van de voortijdig schooluitvallers is 18 jaar of ouder. Dit percentage lijkt niet te dalen; ook niet met de continuering van de inzet van de huidige maatregelen. Met het huidige handhavingskader ligt een verdere daling niet in de verwachting. Sinds de leerplicht is uitgebreid met de kwalificatieplicht voor jongeren van 16 tot 18 jaar, vond een substantiële verbetering in de prestaties plaats. In het tijdsbestek van 2005 tot 2011 is het aantal voortijdig schoolverlaters met 576 afgenomen van 3188 tot 2607. Het overgrote deel van deze afname, 67% procent, komt voor rekening van de leeftijdscategorie van zestien- en zeventienjarigen. En dat is precies de doelgroep van de toen ingevoerde kwalificatieplicht. Gezien dit resultaat kan gesteld worden dat de maatregel die de initiatiefnemers voorstellen, dus geschikt is om het beoogde doel, voorkomen van voortijdig schooluitval onder 18-plussers, te bereiken.

5.11 Subsidiariteit

Bij de afweging door de minister van OCW om gemeenten aan te wijzen, waar de partiële kwalificatieplicht gaat gelden, wordt meegewogen in hoeverre het huidige instrumentarium voor 18-plussers soelaas heeft geboden. Het doel ten aanzien van die gemeenten die worden aangewezen kan niet met andere middelen worden bereikt.

5.12 Proportionaliteit

Het Grotestedenbeleid is onder andere gericht op het voorkomen van voortijdig schooluitval in de stad. Dit is een proces met een lange adem. Het is niet acceptabel dat elke twee jaar een grote groep jongeren die in omvang even groot is als een middelgrote stad zonder diploma naast de arbeidsmarkt komt te staan. Op dit moment zijn er ieder jaar 25.000 voortijdig

schoolluitvallers. Op korte termijn zijn er daarom extra maatregelen nodig om een verdere daling in te zetten. Alles moet uit de kast worden getrokken, want iedere voortijdig schoolluitvaller er één te veel.

De in deze wet op te nemen bevoegdheden zijn noodzakelijk voor een gerechtvaardigd doel, namelijk het voorkomen van voortijdig schoolluitval in gemeenten die reeds ernstig onder druk staan. Het voorstel voldoet aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. In de procedure van aanwijzing van concrete gemeenten is bovendien nog een aantal (procedurele) waarborgen opgenomen. Zo moet de gemeenteraad bij het aanvragen van de aanwijzing van de gemeente voldoende aannemelijk maken, dat de voorgenomen aanwijzing noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van voortijdig schoolluitval onder 18-plussers, dat andere instrumenten geen of onvoldoende effect sorteren en dat die voorgenomen aanwijzing voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Bovendien trekt de minister van OCW de aanwijzing van een gemeente in als niet langer wordt voldaan aan de hiervoor genoemde eisen. Tot slot is de partiële kwalificatieplicht niet van toepassing op alle jongeren, maar op een nader door de minister aan te wijzen doelgroep. De wet wordt tot slot geëvalueerd.

5.13 Aanvullend op huidige aanpak 18

De partiële verlengde kwalificatieplicht is aanvullend op de huidige aanpak voor 18+. Te weten: intensieve verzuimaanpak, schoolloopbaanteams, Procesverbaal, een Halt straf of een last onder dwangsom, Preventieve acties, Zomeroffensief, 'I'm In-campagne', Integrale Poortwachter, Structurele schoolcontroles en de WWB.

Intensieve begeleiding

De verlengde kwalificatieplicht gaat gepaard met een intensief hulptraject. Op die manier wordt langs alle kanten de jongere gestimuleerd om een startkwalificatie te halen en wordt meer effect van de maatregel verwacht

Geschikt opleidingsaanbod

Gemeenten zullen samen met de onderwijsinstellingen zorgdragen voor een goed en ruim aanbod van werk- en ervaringsonderwijs.

Effectief toezicht en handhaving

Uitvoering en sanctionering van deze partiële kwalificatieplicht ligt bij het gemeentebestuur. Hierbij kan worden aangesloten bij het reeds bestaande handhavingskader van de kwalificatieplicht, met dien verstande dat ervoor wordt gekozen om de verlengde kwalificatieplicht bestuursrechtelijk te handhaven met een bestuurlijke boete. Bij jong volwassenen ligt handhaving via het bestuursrecht meer in de reden. Bestuursrechtelijke handhaving is een lichter middel dat niet leidt tot een zogenoemd 'strafblad' (registratie strafrechtelijke antecedenten). Doel is immers uiteindelijk het vergroten van de kansen van de jongeren op de arbeidsmarkt. Een strafrechtelijk handhavingstraject draagt hier niet positief aan bij. Bij de kwalificatieplicht voor 16 en 17 jarigen is het daarnaast vooral de ouder die via een strafrechtelijke boete gedwongen wordt om het kind dat niet naar school gaat weer terug naar school te leiden. Ook daar ligt een belangrijk verschil. Tot slot wordt de verlengde kwalificatieplicht niet landelijk ingevoerd maar alleen voor bepaalde gemeenten. Ook dat pleit ervoor om de handhaving bij de gemeente zelf neer te leggen en in één hand te houden, zodat bestuursrechtelijke handhaving door de gemeente voor de hand ligt. Handhaving geschiedt dan volledig op gemeentelijk niveau en vindt plaats door één en dezelfde (gemeentelijke) instantie.

De leerplichtambtenaar blijft de aangewezen toezichthouder. Indien blijkt dat de kwalificatieplichtige niet staat ingeschreven kan deze een onderzoek instellen, de jongere horen en hem bewegen de verplichtingen na te komen. Bij het niet nakomen van de verplichtingen tot het geregeld volgen van onderwijs kan een bestuurlijke boete worden opgelegd (ten hoogste het bedrag van de tweede categorie zoals bedoeld in het wetboek van strafrecht). Naar verwachting zal het aantal boetes gering zijn, waarmee de partiële verlengde kwalificatieplicht vooral fungeert als “stok achter de deur”.

Burgemeester en wethouders doen jaarlijks een opgave aan de minister van de omvang en behandeling van het aan hen gemelde schoolverzuim in hun gemeente. Het hoofd doet jaarlijks een opgave aan de minister van de omvang van het schoolverzuim aan zijn school of instelling. Burgemeester en wethouders controleren, of de jongeren die als ingezetene in de basisregistratie personen zijn ingeschreven nog kwalificatieplichtig zijn.

5.14 Monitoring

Het college van burgemeester en wethouders brengt jaarlijks verslag uit aan de raad over het in het laatst afgesloten school- of cursusjaar in de gemeente gevoerde beleid inzake de handhaving van de leerplicht, de kwalificatieplicht en de verlengde kwalificatieplicht en de resultaten daarvan

6. Overige aspecten

6.1 financiële gevolgen

Er is in het verleden onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen van een niet-partiële verlengde kwalificatieplicht tot 23 jaar. Hiermee wijken de onderzoeken af van hetgeen beoogd wordt met onderhavig wetsvoorstel, waar immers sprake is van een partiële plicht én de verhoging wordt beperkt tot 21 jaar.

De uitkomsten van de onderzoeken zijn niet eenduidig. Een MKBA van Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies uit 2013 in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gaf aan dat een algemene verlenging tot 23 jaar tot een positieve MKBA zou leiden van € 14 miljoen⁹. Daarbij zouden de kosten van 157 mln overtroffen worden door de baten van 171 mln. In een door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in eigen beheer uitgevoerde studie kwam daarentegen uit op kosten van 219 mln, de baten van een verlengde kwalificatieplicht zijn in dit laatste onderzoek niet in euro's uitgedrukt. Helaas is door deze afwijkende opzet geen zuivere vergelijkingen tussen deze onderzoeken mogelijk.

Van belang is dat de indieners anders dan in genoemde onderzoeken, geen algemene verhoging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar beoogen. Met een partiële verlenging van de kwalificatieplicht tot en met 20 jaar is de doelgroep aanzienlijk beperkter van opzet. Daarnaast voorzien de indieners een gebiedsgerichte inzet van een partiële verlengde kwalificatieplicht. Hiermee zullen zowel kosten als baten naar verwachting een veel minder zijn dan hetgeen in de onderzoeken naar voren komt. De indieners merken hierbij op dat de evaluatiebepaling in het wetsontwerp ruimte biedt om aan de hand van de uitkomsten in het eerste jaar tot scherper financieel beeld te komen.

6.2 Evaluatie

De wet wordt binnen vier jaar geëvalueerd op doeltreffendheid en de effecten. Op deze wijze kunnen de effecten van de wet op de voet worden gevolgd.

⁹ Ecorys en Van Zutphen Economisch advies, MKBA verlenging kwalificatieplicht, (Rotterdam, 2013) p. 19

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, onderdeel A

Met dit onderdeel wordt ter verduidelijking van de term “kwalificatieplicht” een definitie van die term opgenomen. Onder kwalificatieplicht wordt de plicht verstaan die is opgenomen in artikel 4a, ingevolge waarvan jongeren van 16 en 17 jaar die geen startkwalificatie hebben behaald onderwijs dienen te volgen. Tevens wordt onder dezelfde term de “verlengde kwalificatieplicht” verstaan, de plicht van 18, 19 en 20 jarigen die geen startkwalificatie hebben behaald, woonachtig zijn in een aangewezen gemeente en niet vallen onder de uitzonderingen die het college van B&W kan maken op grond van deze wet.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 4d: Onderdeel B introduceert de verlengde kwalificatieplicht voor jongeren van 18, 19 en 20 jaar. In de Leerplichtwet kan in gevallen onder “jongere” dus ook de meerderjarige van 18, 19 en 20 jaar worden verstaan. De verlengde kwalificatieplicht is opgenomen in paragraaf 2b van de Leerplichtwet. De paragraaf is niet zomaar van toepassing slechts van toepassing indien de gemeenteraad daarom verzoekt. De paragraaf volgt daarmee de procedure die ook in hoofdstuk 3 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek is opgenomen. Nieuw is een evaluatiebepaling, op grond waarvan B&W de minister van OCW moet informeren over de gevolgen van de maatregel. Het verslag wordt doorgezonden aan de Staten-Generaal zodat ook deze actor in het wetgevingsproces op de hoogte is.

Artikel 4e: Dit artikel is voor een groot gedeelte een herhaling van artikel 4a van de Leerplichtwet, zij het dat het artikel van toepassing is op 18, 19 en 20 jarigen. De uitzondering die in het tweede lid van artikel 4a is opgenomen, is als tweede lid overgenomen. Het derde lid regelt de uitzonderingen. Hierbij is het aan de gemeenteraad en het college van B&W gelaten om te bepalen wie onder het bereik van deze wet valt. In het algemeen deel zijn al bepaalde groepen genoemd die in een dergelijke uitzondering zouden kunnen komen te staan. Hierbij kan natuurlijk ook worden gedacht aan jongeren die al een scholingsplicht hebben ingevolge de bijstandswet. Aan het lid is toegevoegd dat het verlenen van mantelzorg in elk geval een uitzonderingsgrond is. Het betreft hier het langdurig en intensief verrichten van mantelzorg of vrijwilligerswerk. Het vierde lid bevat een hardheidsclausule, waarmee B&W kunnen afwijken van de uitzonderingen uit de verordening die bij of krachtens het derde lid is vastgesteld. Hierbij moet worden gedacht aan personen die tussen wal en schip vallen als gevolg van, bijvoorbeeld, een lopende aanvraag voor een bijstandsuitkering. Het vijfde lid is een herhaling van artikel 4a, vierde lid, waarmee gegevensuitwisseling ook voor de verlengde kwalificatieplicht mogelijk wordt.

Artikel 4f: Artikel 4f regelt dat de kwalificatieplicht niet meer geldt zodra de jongere de leeftijd van 21 jaar bereikt, of een startkwalificatie heeft behaald. Het artikel is een herhaling van artikel 4b.

Artikel 4g: In artikel 4g wordt de invulling van de plicht tot schoolbezoek uit artikel 4c herhaald.

Onderdelen C tot en met F

Onderdelen C tot en met F zorgen ervoor dat de bepalingen uit het tiende, dertien-a-de, vijftiende en achttiende artikel ook van toepassing zijn op de verlengde kwalificatieplicht.

Onderdeel G

Onderdeel G regelt de handhaving. Deze geschiedt bestuursrechtelijk omwille van redenen die in het algemeen deel zijn besproken. De leerplichtambtenaar krijgt hiermee een nieuwe taak die op een nieuwe manier wordt ingekleed. De taak betreft handhaving van artikel 4e van de verlengde kwalificatieplicht.

Artikel II

Dit artikel past enkele verwijzingen in andere wetten aan.

Artikel III

Artikel III bevat het overgangsrecht. De bepalingen uit deze wet zijn niet van toepassing op diegenen die reeds 18, 19 of 20 jaar oud zijn. Zij worden zodoende niet geconfronteerd met het feit dat zij aanvankelijk niet, en later wel kwalificatieplichtig zouden zijn.

Artikel IV

Ingevolge dit artikel wordt deze wet na drie jaar geëvalueerd..

Artikel V

Deze wet treedt in werking op een bij KB te bepalen tijdstip. Gelet op de vaste verandermomenten die in het onderwijsveld worden gehanteerd ligt de datum van 1 juli volgend op aannemen van deze wet door de Eerste Kamer in de lijn der verwachting. Indien het moment van aannemen te dicht ligt bij die datum, kan de wet een jaar later worden ingevoerd zodat gemeenten (B&W en leerplichtambtenaren) zich voldoende kunnen voorbereiden.

Jadnanansing

Rog