

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van met name de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van een gedeeltelijke verlengde kwalificatieplicht (Wet verlengde kwalificatieplicht)

Voorstel van wet

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is jongeren van achttien, negentien en twintig jaar meer kansen te bieden op het behalen van een startkwalificatie door de invoering van een gedeeltelijke verlengde kwalificatieplicht en dat daartoe met name de Leerplichtwet 1969 dient te worden gewijzigd;

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 LEERPLICHTWET 1969

De Leerplichtwet 1969 wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 worden, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel i door een puntkomma, twee onderdelen toegevoegd, luidende:

j. "kwalificatieplicht": de verplichting bedoeld in artikel 4a, eerste lid;

k. "verlengde kwalificatieplicht": de verplichting bedoeld in artikel 4i, eerste lid.

B

Na paragraaf 2a worden twee paragrafen ingevoegd, luidende:

§ 2b. Toestemming verlengde kwalificatieplicht in een gemeente

Artikel 4d. Toestemming verlengde kwalificatieplicht

1. Op aanvraag van een gemeenteraad kan Onze Minister toestemming verlenen om binnen die gemeente de verlengde kwalificatieplicht, bedoeld in paragraaf 2c, toe te passen. De toestemming wordt slechts verleend indien naar het oordeel van Onze Minister voldaan is aan de bij of krachtens artikel 4e gestelde voorwaarden.
2. De toestemming geldt niet eerder dan 12 maanden na de datum waarop deze is bekendgemaakt en geldt voor de duur van ten hoogste vier jaar. Deze termijn kan op aanvraag van de gemeenteraad tweemaal met ten hoogste vier jaar worden verlengd. Op de aanvraag voor een verlenging is artikel 4e van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4e. Aanvraag gemeenteraad

1. Bij de aanvraag, bedoeld in artikel 4d, eerste lid, toont de gemeenteraad naar het oordeel van Onze Minister voldoende aan dat:
 - a. de invoering van de verlengde kwalificatieplicht voldoet aan de eis van subsidiariteit in die zin dat de bestaande instrumenten die eveneens gericht zijn op het terugleiden naar school van jongeren van achttien, negentien en twintig jaar, niet toereikend zijn;
 - b. er draagvlak is voor de verlengde kwalificatieplicht bij de scholen en instellingen in de betreffende RMC-regio, waarbij onder RMC-regio wordt verstaan: een krachtens de artikelen 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 aangewezen regio; en
 - c. het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente voldoende en passende ondersteuning en begeleiding aan de kwalificatieplichtige jongeren kan bieden.
2. De aanvraag gaat vergezeld van een beschrijving van de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders aan de ingezetenen van de betreffende gemeente voorlichting zal geven over de invoering en de toepassing van de verlengde kwalificatieplicht in die gemeente en de gevolgen daarvan voor de betreffende jongeren.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a tot en met c.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de procedure omtrent de aanvraag.

Artikel 4f. Intrekking toestemming

1. Onze Minister trekt de toestemming bedoeld in artikel 4d, eerste lid, in indien naar zijn oordeel niet langer is voldaan aan een of meer van de voorwaarden gesteld bij of krachtens artikel 4e, eerste lid.
2. Het college van burgemeester en wethouders rapporteert jaarlijks aan Onze Minister of en op welke wijze aan de voorwaarden gesteld bij of krachtens artikel 4e, eerste lid, wordt voldaan.
3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de rapportage, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 4g. Gemeentelijke evaluatie verlengde kwalificatieplicht

1. Het college van burgemeester en wethouders zendt Onze Minister drie jaar na de datum waarop de verlengde kwalificatieplicht, bedoeld in paragraaf 2c, voor die gemeente van toepassing is geworden een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze maatregel in de praktijk.

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

§ 2c. Verlengde kwalificatieplicht in een gemeente

Artikel 4h. Toepassingsbereik

Deze paragraaf is slechts van toepassing op jongeren die als ingezetenen staan ingeschreven in de basisregistratie personen van een gemeente waarin met toestemming van Onze Minister, bedoeld in artikel 4d, een verlengde kwalificatieplicht, als bedoeld in deze paragraaf, van kracht is.

Artikel 4i. Verplichting tot 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 student bij een school of een 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 bedoel 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 of c, van de Wet op de expertisecentra heeft gevolgd.
3. De verplichting, bedoeld in het eerste lid, geldt niet ten aanzien van:
 - a. een jongere die onderdaan is van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, dan wel van Zwitserland; of
 - b. een jongere die inburgeringsplichtig is in de zin van artikel 1, aanhef en onder b, van de Wet inburgering.
4. De verplichting, bedoeld in het eerste lid, geldt evenmin ten aanzien van de jongeren die de volgende regelmatige en duurzame ontplooiingsactiviteiten verrichten:
 - a. het verlenen van mantelzorg;
 - b. het verrichten van vrijwilligerswerk voor ten minste 12 uur per week;
 - c. het verrichten van arbeid op grond van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd voor ten minste 12 uur per week;
 - d. het verrichten van arbeid in een tijdelijk dienstverband van ten minste een jaar voor ten minste 12 uur per week;
 - e. duurzaam zelfstandig ondernemerschap waaruit inkomsten worden genoten; of
 - f. andere activiteiten die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden vastgesteld.
5. Het college van burgemeester en wethouders is 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.
6. Als de inschrijving, bedoeld in het eerste lid, plaatsvindt aan 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 diens 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

dienst burgerservicenummer of onderwijsnummer over aan de school zodra de jongere daarvan kennis heeft gekregen.

Artikel 4j. Einde verplichting tot inschrijving

De verlengde kwalificatieplicht eindigt zodra de jongere:

- a. de leeftijd van 21 jaar bereikt;
- b. een startkwalificatie heeft behaald; of
- c. niet langer als ingezetene staat ingeschreven in de basisregistratie personen van een gemeente waarin de verlengde kwalificatieplicht van kracht is.

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

1. De jongere die als leerling of student van een school of instelling staat ingeschreven op grond van artikel 4i, 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 4i, 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 4j.

D

In artikel 13a, tweede lid, en 14, derde lid, wordt na "artikel 4c" ingevoegd: of artikel 4k.

E

In artikel 15, eerste lid, wordt na "artikel 4a" ingevoegd: of artikel 4i.

F

In artikel 18, tweede lid, wordt na "artikel 4c, eerste lid," ingevoegd: of artikel 4k, eerste lid.

G

Na artikel 26 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 26a. Bestuursrechtelijke handhaving verlengde kwalificatieplicht

1. De op grond van artikel 16, eerste lid, aangewezen ambtenaar kan een bestuurlijke boete opleggen aan degene die de verplichting tot inschrijving of geregeld schoolbezoek, bedoeld in artikel 4i, eerste lid, niet nakomt. Het niet nakomen van die verplichting is een overtreding.
2. De bestuurlijke boete die voor deze 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 OVERIGE WETTEN

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

ARTIKEL III. EVALUATIEBEPALING

Onze Minister 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 IV. 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 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

I.K. van Engelshoven

I. Algemeen

1. Inleiding en doel van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk voor gemeenten om een verlengde kwalificatieplicht in te voeren voor jongeren tot 21 jaar oud. Hiermee beoogt de regering dat zoveel mogelijk jongeren tussen de 18 en 21 jaar een startkwalificatie halen en dat het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) fors wordt gereduceerd. Vsv'ers zijn jongeren tussen de 12 en 23 jaar die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten.

De verlengde kwalificatieplicht¹ houdt in dat jongeren van 18 tot 21 jaar verplicht worden om naar school te gaan. Als de jongere zich niet houdt aan de kwalificatieplicht, dan kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen. Op dit moment geldt de algemene leerplicht voor jongeren tot 16 jaar. De huidige kwalificatieplicht geldt voor jongeren van 16 tot 18 jaar. Deze kwalificatieplicht houdt in dat jongeren tot 18 jaar of tot aan het behalen van een startkwalificatie verplicht zijn om naar school te gaan. Een startkwalificatie is een diploma op minimaal mbo niveau 2, havo- of vwo-niveau. Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel een extra instrument in handen om in te zetten op het behalen van een startkwalificatie.

Met een startkwalificatie staan jongeren sterker op de arbeidsmarkt en wordt de kans op (economische) zelfstandigheid en zelfredzaamheid vergroot. Voortijdig schoolverlaten (vsv) is een groot maatschappelijk probleem, omdat jongeren zonder een startkwalificatie vaak niet volwaardig mee kunnen doen in de maatschappij. Elk jaar vallen er meer dan 20.000 jongeren uit zonder een startkwalificatie. Het overgrote deel van de jongeren dat elk jaar uitvalt is 18 jaar of ouder. Vanzelfsprekend heeft iedere meerderjarige in beginsel zelfbeschikkingsrecht. Ook voor deze jongeren is het echter van groot belang dat zij een startkwalificatie halen zodat zij voldoende kansen krijgen in de samenleving.

De maatregel is aangekondigd in het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', waarin de regering zich voorneemt om de kwalificatieplicht te verhogen naar 21 jaar en om pilots uit te voeren in de grote steden. De verlengde kwalificatieplicht is een maatregel die gemeenten onder voorwaarden en in aanvulling op hun bestaande instrumentarium kunnen inzetten om bepaalde jongeren te verplichten een startkwalificatie te halen en fungeert daarmee als een "stok achter de deur". Het doel is om er voor te zorgen dat zoveel mogelijk jongeren naar school gaan en een startkwalificatie halen. Hierbij gaat de regering uit van het verwachte preventieve effect dat verlenging van de kwalificatieplicht heeft op uitval van jongeren tussen de 18 en 21 jaar oud. De problematiek omtrent vsv verschilt vaak op lokaal en regionaal niveau. De verlengde kwalificatieplicht wordt daarom gericht per gemeente ingezet, daar waar de gemeente zelf vindt dat het nodig is. Ook moet inzet van de verlengde kwalificatieplicht in samenhang worden gezien met het begeleiden en ondersteunen van jongeren die voortijdig zijn uitgevallen of dreigen uit te vallen.

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

¹ Zie paragraaf 2.2.2 voor verdere uitleg hierover.

2.1 Het belang van een startkwalificatie

Een startkwalificatie duidt het minimale onderwijsniveau aan waarover een jongere moet beschikken om een goede kans te maken op een duurzame plek op de arbeidsmarkt in Nederland. Jongeren zonder een startkwalificatie kunnen vaak niet volwaardig meedoen met de maatschappij. Zij zijn vaker werkloos, hebben vaker een uitkering, hebben hogere zorgkosten en belanden vaker in de criminaliteit. Onder jongeren zonder een startkwalificatie is de werkloosheid over het algemeen twee keer zo hoog als onder jongeren met een startkwalificatie. Hierdoor krijgen vsv'ers niet de mogelijkheid om een goede start te maken op de arbeidsmarkt. Dit heeft grote gevolgen voor de jongere en de Nederlandse maatschappij.²

Voor veel vsv'ers betekent dit lagere inkomsten, een lagere kans om een baan te vinden, een lager gevoel van eigenwaarde of geluk, schuldenproblematiek en een slechtere gezondheid. Maatschappelijk gezien betekent dit lagere belastingopbrengsten, een groter beroep op sociale voorzieningen, kosten van toegenomen criminaliteit en lagere sociale cohesie.³

Het behalen van een startkwalificatie verhoogt de kansen van een jongere op de arbeidsmarkt aanzienlijk. Jongeren met een startkwalificatie op mbo niveau 2, havo of vwo hebben anderhalf keer zo vaak een baan als jongeren zonder een startkwalificatie. Jongeren met diploma's boven startkwalificatieniveau – zoals mbo niveau 3, mbo niveau 4 en hoger onderwijs – doen het nog beter op de arbeidsmarkt. Jongeren met een startkwalificatie zijn ook vaker economisch zelfstandig. Dit komt niet alleen omdat ze vaker een baan hebben, maar ook omdat ze met die baan vaker dan lager gediplomeerden een maandloon boven bijstandsniveau verdienen.⁴ Daarnaast hebben jongeren die naar school gaan minder kans om in de criminaliteit te belanden.⁵ 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. Hierbij wordt beoogd dat jongeren niet alleen in staat zijn om werk te vinden in tijden van hoogconjunctuur, maar dat zij duurzaam aan het werk gaan en stevig op de arbeidsmarkt staan. Daarmee ligt er een groot maatschappelijk belang om vsv terug te dringen.

2.2 Stijging voortijdig schoolverlaten onder jongeren van 18 jaar en ouder

Het belang van een startkwalificatie en het voorkomen van vsv staat de afgelopen twee decennia hoog op de agenda. Elk schooljaar wordt er gekeken hoeveel jongeren voortijdig zijn uitgevallen. In 2002 werd het aantal nieuwe jaarlijkse vsv'ers geschat op 71.000. In 2005 is het kabinet gestart met het programma 'Aanval op de uitval' met een doelstelling van maximaal 35.000 nieuwe jaarlijkse vsv'ers.⁶

De aanpak tegen vsv had in de eerste instantie veel succes. Zo was het aantal nieuwe jaarlijkse vsv'ers in 2012 gedaald naar ongeveer 35.000 nieuwe jaarlijkse vsv'ers. Vanaf 2013 nam deze daling echter steeds meer af. De 'harde kern' van het aantal nieuwe jaarlijkse vsv'ers kwam hiermee in zicht.

² Cedefop: Leaving education early: putting vocational education and training centre stage. Volume I: investigating causes and extent. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper; No 57 (2016).

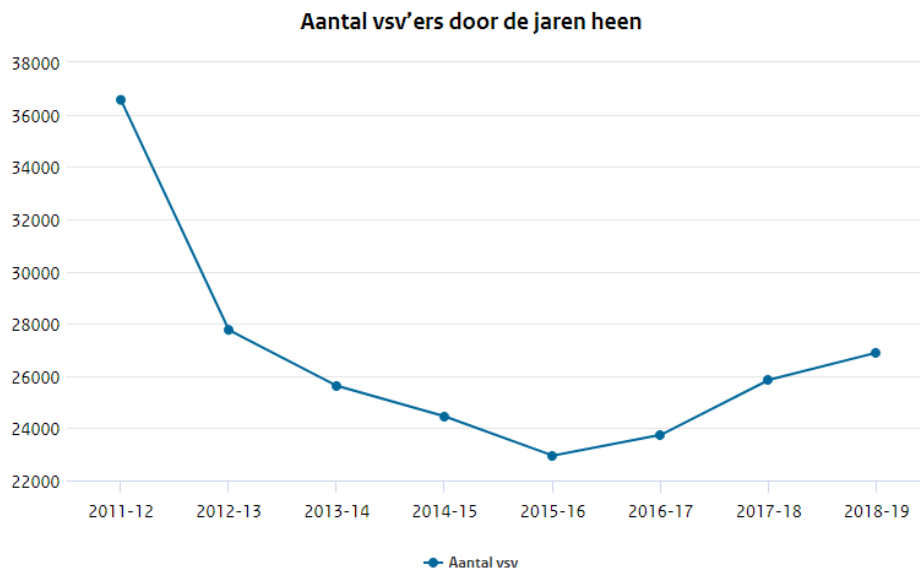
³ Mazrekaj, Deni en De Witte, Kristof: Voertijdig schoolverlaten in het (deeltijds) beroepsonderwijs, in: *Over Werk – Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 1^e kwartaal 2016

⁴ Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt, 8 februari 2018, CPB.

⁵ Marie, O. en Paulovic, T.: Jongeren op school houden, helpt dat tegen criminaliteit? In: *Justitiële Verkenningen*, 2017, Vol. 43 Issue 1, p102-111. 10p.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 26 695, nr. 26.

Het overgrote deel van de harde kern aan nieuwe jaarlijkse vsv'ers is 18 jaar of ouder: van de 26.894 vsv'ers in 2018-2019 waren er 24.254 (90%) ouder dan 18. Bijna 75 % is tussen de 18 en 21 jaar oud.⁷ Het aantal jongeren tussen de 18 en 21 jaar dat de afgelopen drie jaar voortijdig is uitgevallen is zowel absoluut als relatief gestegen.



Bron: DUO

In het schooljaar 2016-2017 is het aantal nieuwe jaarlijkse vsv'ers voor het eerst sinds 2005 weer gestegen. Sindsdien neemt de stijging elk jaar toe. In het schooljaar 2018-2019 is het aantal nieuwe vsv'ers 26.894.⁸ Ook relatief gezien vindt er een stijging plaats. In het schooljaar 2016-2017 was het percentage jongeren dat voortijdig uitviel 1,75% en in 2018-2019 was dit 2,01%. Vooral in het mbo is het vsv percentage gestegen: in 2016-2017 was dit 4,71% en in 2018-2019 was dit 5,35%. Hiermee wordt het probleem van voortijdig schoolverlaten steeds groter voor Nederlandse jongeren en de Nederlandse maatschappij.

2.3 Instrumenten in de aanpak van vsv

De afgelopen twee decennia is een breed scala aan instrumenten ingezet om het aantal jongeren dat voortijdig uitvalt te verminderen.

Leerplicht en kwalificatieplicht

De leerplicht geldt voor jongeren tot 16 jaar. Sinds 2007 bestaat een kwalificatieplicht. Dit houdt in dat jongeren tot 18 jaar of tot aan het behalen van een startkwalificatie verplicht zijn om volledig dagonderwijs of een combinatie van leren en werken te volgen. Ook is de jongere verplicht om de school of instelling na inschrijving regelmatig te bezoeken. De kwalificatieplicht beoogt schooluitval tegen te gaan en verlengt de leerplicht van jongeren van 16 tot 18 jaar zonder diploma van mbo niveau 2 of hoger, havo of vwo.

⁷ Het gaat hierbij om 19.933 van de 26.894 vsv'ers in het studiejaar 2018-2019.

⁸ Het gaat hierbij om het voorlopige cijfer van vsv'ers. In november 2020 worden de definitieve cijfers bekend gemaakt.

Verzuimaanpak

Het voorkomen van vsv begint bij de verzuimaanpak. Verzuim is namelijk een belangrijke voorbode van schooluitval.⁹ Onderwijsinstellingen melden ongeoorloofd verzuim bij gemeenten. Leerplichtambtenaren en RMC-functionarissen volgen deze meldingen op. Leerplichtambtenaren gaan met jongeren tot 18 jaar en de ouders in gesprek en kunnen de thuissituatie van een jongere onderzoeken. RMC-functionarissen gaan in gesprek met jongeren tussen de 18 en 23 jaar. Leerplichtambtenaren en RMC-functionarissen bespreken met de school en jongere (en eventueel de ouders) waarom er wordt verzuimd en wat er nodig is aan zorg en begeleiding om ervoor te zorgen dat de leerling of student de opleiding succesvol kan volgen en afmaken. Dit is vooral belangrijk bij jongeren die dreigen uit te vallen. Indien dat nodig is, wordt bij schoolverzuim door kwalificatie- en leerplichtige jongeren gehandhaafd, bijvoorbeeld via een proces-verbaal gericht op ouders of jongeren.

RMC-functie van gemeenten

Als een jongere 18 jaar wordt is de kwalificatieplicht niet meer van toepassing. De mogelijkheid tot sanctionering en handhaving door de leerplichtambtenaar stopt hier dan ook. Jongeren vallen vanaf dit moment onder regelgeving van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-functie). Met de RMC-functie heeft de gemeente de wettelijke taak om alle jongeren tussen 16 en 23 jaar die niet op school zitten en nog geen startkwalificatie hebben behaald te monitoren. Scholen zijn verplicht om ongeoorloofd verzuim en schooluitval van jongeren tussen de 18 en 23 jaar te melden bij de gemeente.¹⁰ Jongeren die zijn uitgevallen worden terug naar school begeleid. Als dat niet mogelijk is worden jongeren naar werk begeleid, zo nodig in combinatie met zorg. De RMC-functie van gemeenten coördineert en initieert samenwerking tussen alle belangrijke onderwijs en zorgpartijen die te maken hebben met deze jongeren. Door deze samenwerking kunnen jongeren warm worden overgedragen, ontstaat er een sluitend vangnet en is het mogelijk om snel de juiste ondersteuning en zorg te bieden.

Regionaal programma vsv

Scholen en gemeenten voeren elke vier jaar in elke RMC-regio¹¹ gezamenlijk een regionaal programma uit om vsv te voorkomen en te bestrijden. Dit programma omvat maatregelen zoals intensieve begeleiding bij jongeren die dreigen uit te vallen, inzet op zorg binnen de school, en reboundvoorzieningen¹² voor uitgevallen jongeren. Ook nemen regio's maatregelen om het aantal schooluitvallers dat terug naar school dan wel aan het werk gaat te vergroten. Er wordt zoveel mogelijk per jongere bekeken wat er nodig is. Scholen en gemeenten maken afspraken over de inzet en verantwoordelijkheid bij het voorkomen en bestrijden van vsv en dragen zorg voor de totstandkoming van een regionaal netwerk van partijen om vsv tegen te gaan.

⁹ Kristof de witte et al: Voortijdig schoolverlaten: de omvang en oorzaken van voortijdig schoolverlaten, en de effectiviteit van beleidsmaatregelen in Nederland. Rapportage van TIER/Platform 31 (2014).

¹⁰ Art. 28 Wvo en art. 8.3.2 WEB.

¹¹ Alle gemeenten participeren in één van de 40 RMC-regio's. Elke RMC-regio heeft één contactgemeente. Deze gemeente coördineert de melding en registratie van vsv'ers.

¹² Reboundvoorzieningen zijn tijdelijke voorzieningen voor leerlingen of studenten die vanwege gedrags- en of emotionele problemen vastlopen en niet in staat zijn hun schoolloopbanen succesvol voort te zetten met als risico voortijdige schooluitval. In een aantal maanden wordt ingezet op onderwijs en gedragsverandering, herstel van de verhoudingen, verbetering van de leerattitude en het inhalen van leerachterstanden.

Kwaliteitsagenda's: landelijk speerpunt jongeren in een kwetsbare positie

Ook voeren mbo-instellingen maatregelen uit gericht op het landelijk speerpunt Jongeren in een kwetsbare positie.¹³ Deze maatregelen zijn vastgelegd in de kwaliteitsagenda's van de mbo-instellingen conform het bestuursakkoord tussen het ministerie van OCW en de MBO Raad. Met deze maatregelen wordt er ingezet op begeleiding binnen de school. Het gaat bijvoorbeeld om extra aandacht voor psychische problemen en hulp, snellere inzet bij verzuim en hulp bij studie- en loopbaankeuze.

Verder werken aan betere samenwerking voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt

Binnen het huidige instrumentarium om vsv tegen te gaan wordt verder zoveel mogelijk geoptimaliseerd. Zo wordt er gekeken hoe de RMC-regio indeling en arbeidsmarktregio indeling kunnen worden geharmoniseerd om de samenwerking in de regio te verbeteren. Ook hebben MKB Nederland, VNO-NCW en andere partijen zich er via een intentieverklaring aan gecommitteerd om jongeren niet voortijdig van school te halen, maar ze van een bbl-plek te voorzien om werk en onderwijs te combineren. Op de lange termijn werkt het kabinet met alle partners aan hervormingen in het sociaal domein voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het kabinet laat verschillende keuzes over hervormingen en maatregelen die in het interdepartementaal beleidsonderzoek naar jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn voorgesteld over aan een volgend kabinet.¹⁴

2.4 Grenzen bereikt in de aanpak van vsv

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het algemene beleid omtrent het verminderen van vsv succesvol is. In de beleidsdoorlichting 2014-2018 van de begroting van het ministerie van OCW werd bijvoorbeeld geconcludeerd dat de ingezette instrumenten tegen vsv leiden tot een positieve impact.¹⁵¹⁶ Er is meer aandacht voor kwetsbare jongeren en RMC's kunnen door het beleid meer kwaliteit leveren. Daarmee heeft het beleid een positief effect op het verminderen van vsv. In de beleidsdoorlichting worden de maatregelen tegen vsv zelfs als één van de meest doeltreffende maatregelen van OCW genoemd.

De Rijksuniversiteit Groningen heeft in 2018 onderzocht wat de voortgang en ervaren effecten zijn van de beleidsaanpak van voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie.¹⁷¹⁸ Hieruit blijkt dat er naar aanleiding van de beleidsaanpak meer samenwerking is gekomen in de regio, dat de RMC-functie een grotere rol heeft gekregen in de regio en dat er meer aandacht is voor jongeren in een kwetsbare positie. Met de regionale samenwerking gaat het ook goed: scholen en gemeenten werken veel samen en ervaren dit vaak als positief. De RMC-functie van gemeenten werkt ook veel

¹³ Er zijn in totaal drie landelijke speerpunten waar mbo instellingen zich in de kwaliteitsagenda's op richten. De overige twee landelijke speerpunten zijn Opleiden voor de arbeidsmarkt en Bevorderen van gelijke kansen. Instellingen zijn verplicht om een derde deel van het beschikbare budget in te zetten op de drie landelijke speerpunten.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29 544, nr. 952.

¹⁵ Beleidsdoorlichting van het beleidsartikel 4 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

¹⁶ Kamerstukken II, 2019/20, 31 511, nr. 38.

¹⁷ Gaag, M.A.E. van der, Snell, N.R., Bron, G.G., Emerencia, A.C., Blaauw, F.J., Heemskerk, I.M.C.C., Petit, R., Kunnen, E.S., Jonge, P. de (2018). Voortgangsonderzoek: aanpak van voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie (eindrapport). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

¹⁸ Kamerstukken II 201819, 26 695, nr. 124.

samen met andere partijen, zoals zorg en arbeid. Veel partijen vinden dat er in hun regio een vangnet van goede kwaliteit is voor jongeren in een kwetsbare positie.

In het verminderen van het aantal vsv'ers is de invoering van de kwalificatieplicht tot 18 jaar van belang geweest. Uit de tussenevaluatie van de invoering van de kwalificatieplicht blijkt dat er een sterke stijging is van onderwijsdeelname onder 17-jarigen.¹⁹ In deze evaluatie wordt geconcludeerd dat deze stijging voor het grootste deel het gevolg is van de kwalificatieplicht. Zowel op mbo, havo als vwo vindt er een toename plaats van onderwijsdeelname. De invoering van de kwalificatieplicht in 2007 was onderdeel van een breder pakket aan maatregelen in het programma 'Aanval op uitval' en is daarmee niet als enige maatregel verantwoordelijk voor de sterke daling van het aantal vsv'ers onder 16-18 jarigen. Uit de verschillen in aantallen vsv'ers onder minder- en meerderjarigen blijkt echter dat de impact van de kwalificatieplicht evident is.

De verlenging van de kwalificatieplicht van 16 naar 18 jaar heeft vooral een preventief effect. Na de verlenging van de kwalificatieplicht zijn er zelden processen-verbaal opgemaakt en boetes uitgeschreven voor deze doelgroep.²⁰ De wetenschap van jongeren dat zij wettelijk verplicht zijn om een startkwalificatie te halen heeft geleid tot een vermindering van uitval. De regering is van mening dat de ervaring met de kwalificatieplicht tot 18 jaar laat zien dat een verlengde kwalificatieplicht ook jongeren tussen de 18 en 21 jaar kan helpen.

2.5 Uitbreiding wettelijk instrumentarium aanpak vsv

Met de stijging van het aantal vsv'ers en de harde kern van jongeren ouder dan 18 blijkt de huidige aanpak onvoldoende toereikend om de doelstelling van jaarlijks maximaal 20.000 vsv'ers te behalen. De stijging van het aantal vsv'ers is een indicatie dat zelfs na optimalisatie van het huidige stelsel de grenzen van het huidige instrumentarium zijn bereikt. Er is een groep jongeren die wel het potentieel heeft om een startkwalificatie te halen, maar die dat niet wil of die uitvalt wegens gebrek aan begeleiding en zorg, voor wie een verplichting – als harde stok achter de deur – noodzakelijk is om uitval te voorkomen.

Er is daarom een wettelijk kader nodig met aanvullend instrumentarium voor gemeenten die worstelen met omvangrijke vsv problematiek, zodat zij in staat zijn om het aantal vsv'ers met lokale inspanningen terug te dringen. Naast de huidige aanpak moeten gemeenten de mogelijkheid krijgen om, indien dat nodig is, jongeren te verplichten naar school te gaan om een startkwalificatie te behalen.

Het initiatief om de kwalificatieplicht te verlengen heeft de afgelopen jaren vrijwel continue op de agenda gestaan in relatie tot het voorkomen van vsv. De gemeente Rotterdam vroeg in 2011 om de mogelijkheid om de kwalificatieplicht te verlengen, al dan niet in de vorm van een pilot. In 2014 hebben CDA en PvdA een initiatiefwetsvoorstel geschreven om verlenging van de kwalificatieplicht mogelijk te maken.²¹ Ook zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar de mogelijkheden rondom

¹⁹ Tussenevaluatie invoering kwalificatieplicht. T. Eimers, J. van Amelsvoort, M. Roelofs, H. Schuit, 23 februari 2009.

²⁰ In de praktijk wordt er bijna nooit een boete opgelegd aan jongeren. Bij overtreding van de leer- of kwalificatieplicht volgt soms een werkstraf maar meestal Toezicht en Begeleiding. Dit houdt in dat de jongere jeugdreclasseringsbegeleiding krijgt die erop gericht is om de jongere weer naar (passend) structureel onderwijs toe te leiden.

²¹ Dit wetsvoorstel is op 28 april 2014 ingediend bij de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33925, nr. 3.

het invoeren van een verlenging van de kwalificatieplicht.²² Tot slot neemt het huidige kabinet zich in het Regeerakkoord voor om de kwalificatieplicht te verhogen naar 21 jaar en om hiervoor pilots uit te voeren in de grote steden.

3. Uitgangspunten bij een verlenging van de kwalificatieplicht tot 21 jaar

3.1 Inperking van grondrechten

De verlengde kwalificatieplicht is een ingrijpende maatregel die raakt aan grondrechten van meerderjarige jongeren. Jongeren van 18 jaar en ouder zijn meerderjarig en volledig handelingsbekwaam. Zij hebben daarmee de vrijheid om zelf te kiezen voor onderwijs of niet. Voor jongeren onder de 18 is een inperking van deze rechten in ieder geval te rechtvaardigen op grond van beperkte handelingsbekwaamheid.

De inperking van deze grondrechten is alleen geoorloofd als de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit, voldoende zijn onderbouwd. Om deze reden wordt er geen generieke maatregel voorgesteld, maar een gedeeltelijke verlengde kwalificatieplicht. Hiermee wordt de maatregel op verschillende manieren ingekaderd. Zo gaat de maatregel niet voor alle jongeren van 18 tot 21 jaar gelden, maar voor een beperkte doelgroep en alleen in de gemeenten waar het echt nodig is. Er wordt geen repressief handhavingsregime ingezet; de maatregel dient als stok achter de deur. Daarbij moet een verlenging van de kwalificatieplicht in samenhang worden gezien met andere maatregelen om jongeren te begeleiden en ondersteunen. Hiermee wordt verwacht het meeste effect te behalen: jongeren worden verplicht om naar school te gaan om een startkwalificatie te halen en krijgen de juiste zorg en begeleiding. Met inachtneming van de zwaarte van de maatregel, is het alleen mogelijk om de verlengde kwalificatieplicht als sluitstuk in te zetten, in aanvulling op het bestaande instrumentarium. Hieronder worden deze uitgangspunten verder beschreven.

3.1.1 Doelgroep

De maatregel richt zich alleen op jongeren die in staat worden geacht om een startkwalificatie te behalen en die zich niet op een alternatieve manier duurzaam en zinvol ontplooiën. Hiermee wordt beoogd te vermijden dat jongeren, die niet in staat zijn om een startkwalificatie te halen, daar wel toe worden verplicht. Ook jongeren, die duurzame of zinvolle ontplooiingsactiviteiten verrichten, worden uitgezonderd. Hierbij kan gedacht worden aan een baan (van minimaal 12 uur per week) of belangrijke zorgtaken. Deze jongeren worden uitgezonderd, omdat zij al stappen zetten naar zelfredzaamheid of al zelfredzaam zijn. Het is van groot belang dat zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie halen. Tegelijkertijd kan werk een goed alternatief zijn, indien een jongere geen startkwalificatie kan of wil halen. De verlengde kwalificatieplicht wordt hiermee ingezet bij jongeren, die niet naar school gaan en ook niet werken aan hun zelfredzaamheid en zelfstandigheid, terwijl zij hier wel het potentieel voor hebben.

²² In 2012 is het kabinet een onderzoek gestart waarvan de uitkomsten in april 2013 zijn gedeeld met de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 26 695, nr. 91). In 2017 is er naar aanleiding van de motie Rog-Vermue (Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 511, nr. 14) opnieuw onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de leeftijd van de kwalificatieplicht te verhogen. De Kamer is hier in mei 2017 over geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 26 695, nr. 119).

3.1.2 Aanvraag door gemeenten, in aanvulling op bestaand beleid

De verlengde kwalificatieplicht wordt alleen op aanvraag door gemeenten ingezet. Ook in het Regeerakkoord wordt uitgegaan van inzet van de verlengde kwalificatieplicht in bepaalde steden. Inzet van de maatregel op aanvraag van de gemeente is in lijn met de insteek van het huidige vsv-beleid. Bij de aanpak tegen vsv zijn gemeenten en de RMC-regio zelf verantwoordelijk voor de inrichting van het beleid. Zo stelt de RMC-regio altijd zelf de streefwaarden vast waaraan zij zich committeert bij de aanpak tegen vsv. Dit is vastgesteld in de *Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten 2020-2024*. De verlengde kwalificatieplicht is vooral bedoeld om gemeenten te ondersteunen in de aanpak van de meest zware problematiek omtrent vsv.

Inzet van de verlengde kwalificatieplicht moet goed worden onderbouwd wegens de zwaarte van de maatregel. Gemeenten zijn dan ook verplicht om te beschrijven en te onderbouwen waarom de verlengde kwalificatieplicht nodig is in aanvulling op het bestaande beleid om vsv terug te dringen. Hierbij moeten gemeenten beargumenteren dat voortijdig schooluitval niet met andere maatregelen kan worden teruggedrongen. Door de maatregel alleen in te zetten in gemeenten waar het echt nodig is, fungeert de verlengde kwalificatieplicht als sluitstuk, waarmee er een sterke prikkel ontstaat voor jongeren om minder snel van school te gaan zonder de opleiding af te maken. In elke RMC-regio is het ondersteuningsaanbod voor jongeren anders. De regio weet wat er speelt en welke maatregelen nodig zijn om vsv tegen te gaan. Met het regionaal programma krijgen regio's hier de ruimte voor. Met dit wetsvoorstel worden gemeenten gevraagd om eerst goed te kijken naar dit ondersteuningsaanbod alvorens over te gaan op inzet van de verlengde kwalificatieplicht. Daarmee wordt de verlengde kwalificatieplicht als sluitstuk ingezet: als aanvulling op de aanpak tegen vsv. Jongeren worden hiermee alleen verplicht om naar school te gaan, als zij voldoende ondersteuning kunnen krijgen.

De regering kiest nadrukkelijk voor een gerichte inzet van de kwalificatieplicht, dat wil zeggen: op aanvraag van gemeenten, onder de voorwaarde van een goede onderbouwing. Het landelijk verplichten van de inzet van de kwalificatieplicht (bijvoorbeeld boven een bepaald percentage vsv'ers) past daar niet bij. Bij evaluatie van de wet zal worden gekeken naar effecten en doeltreffendheid van deze maatregel. Ook zal de effectiviteit van inzet van de verlengde kwalificatieplicht worden geëvalueerd.²³ Gemonitord zal worden of het aantal vsv'ers tussen 18 en 21 jaar zal afnemen en of de inzet van de wettelijke mogelijkheid om de verlengde kwalificatieplicht daaraan heeft bijgedragen. Op basis van deze evaluatie kan worden gezien of een meer verplichtende inzet van het instrument nodig is voor het tegengaan van vsv.

3.1.3 Voldoende zorg en begeleiding

De gemeente moet voldoende zorg, begeleiding en geschikt onderwijs kunnen bieden aan de doelgroep. De gemeente moet bij de aanvraag van de verlengde kwalificatieplicht aantonen dat hieraan wordt voldaan. Door zorg en ondersteuning te bieden wordt ook aandacht geschonken aan de problematiek waardoor de jongere in de eerste instantie uitvalt of dreigt uit te vallen. De maatregel van de verlengde kwalificatieplicht staat niet op zichzelf, maar wordt samen met andere maatregelen uitgevoerd om jongeren te begeleiden en te ondersteunen. Een verlengde kwalificatieplicht neemt in zichzelf de oorzaken van vsv niet weg. Daarom wordt benadrukt dat het niet *alleen* om de inzet gaat van de verlengde kwalificatieplicht, maar om de combinatie van

²³ Het wetsvoorstel voorziet ook in evaluatie van de maatregel bij de gemeente: de gemeente moet na drie jaar een verslag uitbrengen over de effectiviteit en de doelmatigheid van de maatregel in de praktijk (voorgesteld in artikel 4g).

beleidsinstrumenten die de gemeente inzet. Het aanbod van geschikt onderwijs, zorg en begeleiding zal bijdragen aan de kans dat jongeren daadwerkelijk een startkwalificatie behalen, omdat er op deze manier ook aandacht is voor de oorzaken van vsv. Het kabinet meent dat op deze manier het meest effectieve en doelmatige beleid tot stand komt.

3.1.4 “Stok achter de deur”

Het doel van een gedeeltelijke, verlengde kwalificatieplicht is om te bevorderen dat zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie halen. Op dit moment is er geen enkele mogelijkheid om jongeren ouder dan 18 jaar te verplichten om naar school te gaan. De scholingsplicht binnen de Participatiewet²⁴ biedt een prikkel voor jongeren om terug naar school te gaan, maar dit is evenmin een verplichting. De verlengde kwalificatieplicht versterkt prikkels binnen de Participatiewet en RMC-regelgeving om jongeren te stimuleren een startkwalificatie te behalen. Hierbij wordt namelijk uitgegaan van de verwachte preventieve werking van de verlenging van de kwalificatieplicht. Hierbij wordt verwacht dat de mogelijkheid tot sanctionering door gemeenten jongeren zal motiveren om aanwezig te zijn op school en een startkwalificatie te behalen. Naar verwachting zal het aantal boetes gering zijn, waarmee de gedeeltelijke verlengde kwalificatieplicht vooral fungeert als “stok achter de deur”. De insteek van de maatregel is nadrukkelijk niet om jongeren zoveel mogelijk te beboeten.

4. Inrichting kwalificatieplicht voor 18 tot 21-jarigen

4.1 Doelgroep

De verlengde kwalificatieplicht richt zich op de volgende doelgroep: jongeren van 18 tot 21 jaar die nog niet over een startkwalificatie beschikken.

De verlengde kwalificatieplicht is geen generieke maatregel. Dit betekent dat deze verplichting niet voor elke jongere in de leeftijd van 18-21 jaar gaat gelden. Er gelden uitzonderingen voor drie groepen:

1. Jongeren die niet in staat zijn om een startkwalificatie te halen.
2. Jongeren die zich op een alternatieve manier duurzaam ontplooiën.
3. Jongeren die inburgeringsplichtig zijn of uit een andere EU lidstaat komen.

Jongeren die niet in staat zijn om een startkwalificatie te halen

Jongeren die niet in staat kunnen worden geacht om aan de kwalificatieplicht te voldoen kunnen worden vrijgesteld van de kwalificatieplicht. Dit zijn bijvoorbeeld jongeren die op lichamelijke of psychische gronden niet in staat zijn om een startkwalificatie te behalen.²⁵ Deze jongeren zijn, net als bij de leer- en kwalificatieplicht voor minderjarigen, vrijgesteld van de kwalificatieplicht. Voor een dergelijke vrijstelling gelden dezelfde vereisten als voor leer- en kwalificatieplichtigen van 16 tot 18 jaar: er moet een verklaring zijn van een onafhankelijke arts waaruit blijkt dat de jongere niet geschikt is om tot een school of instelling te worden toegelaten.²⁶ Daarnaast worden ook jongeren uit het praktijkonderwijs en uit het voortgezet speciaal onderwijs met

²⁴ De scholingsplicht (artikelen 7 lid 3a en 13 lid 2c van de Participatiewet) houdt in dat indien de jongere nog recht heeft op studiefinanciering, de gemeente moet beoordelen of het volgen van onderwijs voor de jongere een reële optie is en daarmee als voorliggende voorziening moet worden beschouwd. Indien dit het geval is, dan heeft de jongere geen recht op bijstand en ondersteuning bij het zoeken naar arbeid.

²⁵ Artikel 5, aanhef en onderdeel a, LPW. De vrijstellingen van paragraaf 3 van de LPW zijn ook van toepassing op de verlengde kwalificatieplicht.

²⁶ Artikel 7 LPW.

uitstroomprofielen arbeidsmarkt of dagbesteding uitgesloten van de verlengde kwalificatieplicht.²⁷ Deze jongeren worden ook onder de huidige Leerplichtwet 1969 (hierna: LPW) uitgesloten van de kwalificatieplicht.

Regelmatige en duurzame ontplooiingsactiviteiten

Jongeren die reeds regelmatige en duurzame ontplooiingsactiviteiten verrichten worden uitgezonderd van de verlengde kwalificatieplicht. Het gaat hierbij om het (langdurig en intensief) verlenen van mantelzorg, het verrichten van vrijwilligerswerk voor tenminste 12 uur per week, jongeren met een (vaste) baan van meer dan 12 uur per week of inkomsten uit duurzaam zelfstandig ondernemerschap. Werk of vrijwilligerswerk kan een alternatief zijn voor jongeren die geen startkwalificatie kunnen of willen halen. Hierbij wordt de Wet educatie en beroepsonderwijs gevolgd, waarin is bepaald dat een jongere met een entreeopleiding die 12 uur per week werkt geen vsv'er is.²⁸

Mantelzorg²⁹ is onbetaalde en vaak zorg van langere duur die iemand geeft aan naasten, zoals een partner, ouder of kind. Mantelzorg kan taken inhouden als persoonlijke verzorging, huishoudelijke taken en vervoer. Sommige mantelzorgers voeren ook regie over het zorgproces, zoals het regelen van zorg, het bezoeken van artsen, contact met zorgverleners en het regelen van administratie en financiën.

Vrijwilligerswerk³⁰ is werk dat iemand onbetaald en onverplicht doet, voor anderen of voor de samenleving. In het algemeen gelden de volgende voorwaarden voor vrijwilligerswerk:

- Het werk is in het algemeen belang of in een bepaald maatschappelijk belang.
- Het werk heeft geen winstoogmerk.
- Het werk kost de arbeidsmarkt geen banen en komt niet in de plaats van een betaalde baan.

Er kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere categorieën regelmatige en duurzame ontplooiingsactiviteiten worden opgenomen. Gedacht kan worden aan jongeren die zich aan het heroriënteren zijn op hun studie of beroep en in een tussenjaar een programma volgen aan een instituut dat jongeren begeleidt bij hun studiekeuze of jongeren die een hulptraject volgen.

De maximale leeftijd van 21 jaar wordt gehanteerd als eindpunt voor de verlengde kwalificatieplicht, omdat het grootste gedeelte van de huidige groep vsv'ers zich in de leeftijdscategorie van 18 tot 21 bevindt (ongeveer 75%).

Inburgeringsplichtigen en jongeren afkomstig uit andere EU lidstaten

Jongeren, die een inburgeringsplicht hebben of uit een andere EU lidstaat komen, worden ook uitgezonderd van de verlengde kwalificatieplicht. Voor beide groepen

²⁷ Voorgesteld artikel 4i, tweede lid. Deze jongeren zijn nu ook uitgezonderd van de kwalificatieplicht voor minderjarigen (art. 4a, tweede lid, LPW).

²⁸ Wet educatie en beroepsonderwijs, hoofdstuk 8, titel 3 artikel 8.3.1.

²⁹ De wettelijke definitie van mantelzorg volgt uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo): hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen, opvang, jeugdhulp, het opvoeden en opgroeien van jeugdigen en zorg en overige diensten als bedoeld in de Zorgverzekeringswet, die rechtstreeks voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie en die niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep (Wmo, hoofdstuk 1, titel 1, artikel 1.1.1).

³⁰ De wettelijke definitie van vrijwilligerswerk volgt uit de Regeling vrijwilligerswerk in de WW: er is sprake van vrijwilligerswerk als er onbetaalde arbeid plaatsvindt. De onbetaalde arbeid bestaat uit gebruikelijk onbetaalde werkzaamheden binnen de instelling op de desbetreffende werklocatie en de onbetaalde arbeid wordt uitgevoerd bij een algemeen nut beogende instelling, een organisatie of instelling zonder winstoogmerk, een sociaal belang behartigende instelling of een steunstichting SBB (Regeling vrijwilligerswerk in de WW, artikel 2 en 3).

jongeren geldt dat zij nog onvoldoende Nederlands spreken en ze om die reden niet worden verplicht om naar school te gaan.

Voor jongeren tussen de 18 en 21 jaar uit andere EU lidstaten geldt dat er een grote kans is dat zij nog geen Nederlands spreken. De leer- en kwalificatieplicht geldt wel voor minderjarige jongeren die de taal niet spreken. Zij kunnen onderwijs volgen in internationale schakelklassen. Voor anderstaligen die ouder zijn dan 18 jaar zijn er geen voorzieningen in het onderwijs, naast inburgeringslessen. Migranten uit de EU zijn niet verplicht om in te burgeren en de Nederlandse taal te leren. Aangezien het beheersen van de Nederlandse taal een belangrijke vereiste is bij het behalen van een startkwalificatie, is het niet mogelijk om van jongeren uit andere EU lidstaten te verwachten dat zij een startkwalificatie halen zonder dat zij Nederlands spreken. Deze gehele groep jongeren wordt daarom uitgezonderd van de verlengde kwalificatieplicht. Hiermee ontstaat weliswaar onderscheid naar nationaliteit waarbij Nederlanders in vergelijking met onderdanen van andere EU landen benadeeld worden. Echter, zoals hierboven uiteen gezet, is dit onderscheid te rechtvaardigen vanwege het niet beheersen van de Nederlandse taal.

Jongeren met een inburgeringsplicht hebben de plicht om Nederlands te leren en zij worden gestimuleerd om zo snel mogelijk deel te nemen aan de Nederlandse maatschappij via werk of scholing. Daarmee zetten zij stappen richting zelfredzaamheid en zelfstandigheid. Het is van belang dat de nieuwkomer eerst kan inburgeren, waarbij Nederlands wordt geleerd, voordat de jongere verplicht wordt om naar school te gaan. Met de nieuwe Wet inburgering krijgen gemeenten de regie over inburgering van nieuwkomers. Nieuwkomers onder de 18 jaar nemen deel aan de internationale schakelklas. Als een nieuwkomer met een asielachtergrond 18 jaar wordt en niet deelneemt aan opleiding om een startkwalificatie te halen (waarmee de nieuwkomer wordt vrijgesteld van de inburgeringsplicht), dan zal de gemeente de nieuwkomer oproepen en bepalen via welke route hij of zij het beste kan inburgeren. Dit kan via de reguliere inburgeringsroute of via de onderwijsroute. De verwachting is dat veel nieuwkomers tussen de 18 en 21 jaar de onderwijsroute zullen volgen en daarna zullen instromen in onderwijs dat leidt tot een startkwalificatie. Deze jongeren zullen via die route voldoen aan wat de verlengde kwalificatieplicht beoogt.

4.1.1 Voorwaarden voor het voldoen aan de kwalificatieplicht

Jongeren voldoen aan de kwalificatieplicht als zij volledig dagonderwijs of het volledige programma van de combinatie leren en werken volgen dat leidt tot een startkwalificatie. De jongere dient zich bij een school of instelling in te schrijven, die volledig dagonderwijs of een combinatie van leren en werken verzorgt dat leidt tot een startkwalificatie. Hierbij wordt aangesloten bij de invulling van de kwalificatieplicht tot 18 jaar. De combinatie van zorg, werken of andere ontplooiingsactiviteiten blijft mogelijk voor de jongere. De jongere is verplicht om de school of instelling na inschrijving te bezoeken en geen les of praktijktijd te verzuimen. De kwalificatieplicht betreft een inspanningsverplichting gericht op het behalen van een startkwalificatie, en is geen resultaatsverplichting.

4.1.2 Beëindiging kwalificatieplicht

Als de jongere 21 jaar wordt, eindigt de kwalificatieplicht. Dit is in lijn met de invulling van de kwalificatieplicht tot 18 jaar, waar de kwalificatieplicht eindigt als de jongere 18 jaar wordt. Als een jongere tijdens een schooljaar 21 jaar wordt, is deze niet meer kwalificatieplichtig en is de LPW niet meer van toepassing op de jongere. De jongere valt dan nog wel onder RMC wetgeving. De verwachting is dat het overgrote deel van de jongeren het schooljaar wel afmaken en een startkwalificatie behalen. Ook eindigt de

kwalificatieplicht als de jongere een startkwalificatie heeft gehaald of als de jongere verhuist naar een andere gemeente (zie voor dit laatste hieronder paragraaf 4.2.2).

4.1.3 Overgangperiode voor jongeren

Jongeren moeten erop kunnen anticiperen dat ze (wederom) kwalificatieplichtig worden. Dit heeft te maken met de eis van voorzienbaarheid. Veranderingen voor burgers die voortkomen uit wet- en regelgeving en beleid van de overheid moeten voorzienbaar zijn: burgers moeten zich kunnen instellen op de aangekondigde verandering en de gevolgen daarvan voor hun handelen kunnen overzien, zodat zij hun gedrag daarop kunnen afstemmen en maatregelen kunnen nemen. Dit betekent dat de kwalificatieplicht niet direct van kracht kan worden vanaf het moment dat een gemeente toestemming krijgt voor inzet van de maatregel.³¹

Als een gemeente toestemming krijgt om de verlengde kwalificatieplicht in te zetten, geldt er een overgangperiode van één jaar.³² Om verder te voldoen aan de eis van voorzienbaarheid, is het van belang dat de gemeente op tijd communiceert over de verlenging van de kwalificatieplicht. Dit om te voorkomen dat jongeren zonder een startkwalificatie worden geconfronteerd met de kwalificatieplicht, terwijl zij bijvoorbeeld plannen hebben om te gaan reizen.

Sommige jongeren zonder een startkwalificatie zullen op hun 20^{ste} met de kwalificatieplicht worden geconfronteerd. Voor deze jongeren is het niet realistisch dat zij binnen één jaar een startkwalificatie halen. Het is echter ook voor deze jongeren nuttig om naar school te gaan. Beginnen aan een opleiding is vaak een grote stap voor jongeren. Na hun 21^{ste} kunnen zij op eigen motivatie besluiten om de opleiding af te maken. Ook zijn deze jongeren al één jaar voor de inwerkingtreding van de verlengde kwalificatieplicht geïnformeerd over de nieuwe plicht waaraan zij moeten voldoen. Hierdoor zullen zij eerder geneigd zijn om op hun 18^e of 19^e door te gaan met een opleiding, zodat zij in staat zijn om de opleiding binnen twee jaar af te ronden.

4.1.4 Hardheidsclausule

Het wetsvoorstel bevat een hardheidsclausule waarmee het college van Burgemeester en wethouders voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet kan komen aan onbillijkheden van overwegende aard welke zich bij een verlengde kwalificatieplicht kunnen voordoen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan jonge moeders, die weinig of geen mogelijkheden hebben om zorg van een kind elders te beleggen. 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 een uitzendbureau of UWV? 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.

4.1.5 Scholingsplicht en Participatiewet

PM.

Jongeren tussen de 18 en 21 jaar kunnen een beroep doen op financiële voorzieningen voor de kosten die zij mogelijk maken als ze (weer) naar school gaan. Voor leerlingen op het voortgezet onderwijs van 18 jaar en ouder geldt de Wet tegemoetkoming

³¹ Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.2.1.

³² Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 12.1.

onderwijsbijdrage en schoolkosten. Deze wet voorziet in de schoolkosten en deels in de woonkosten van de jongere, maar niet in de reiskosten voor de jongere. De jongere krijgt een basistoelage en een aanvullende toelage, die afhankelijk is van het inkomen van de ouders en het aantal broers en zussen van de jongere. Deze tegemoetkoming voor jongeren is een gift.

Studenten op het mbo komen in aanmerking voor studiefinanciering. Naast een vastgesteld normbudget ontvangt de student ook een ov-kaart waarmee hij of zij vrij kan reizen. De opbouw van het normbudget verschilt per situatie van de student. Het normbudget is zo opgesteld dat het de kosten van het naar school gaan dekt.

4.2 Gerichte inzet in gemeenten

4.2.1 Aanvraag en toestemming nodig van de minister van OCW

De verlengde kwalificatieplicht geldt alleen in gemeenten die daarvoor toestemming krijgen van de minister van OCW, en die in hun aanvraag onderbouwen dat het bestaande instrumentarium tekortschiet. De gemeenteraad dient bij de minister van OCW een aanvraag in voor toestemming. De gemeenteraad is het aangewezen orgaan om de aanvraag tot de verlengde kwalificatieplicht te doen, omdat het gaat om een uitzonderlijk instrument met ingrijpende consequenties voor jongeren. Het is gewenst dat daarvoor in de gemeente breed draagvlak is en dat het democratisch gelegitimeerde orgaan zich daarover op gemeentelijk niveau uitspreekt. De gemeente onderbouwt dat de problematiek van voortijdig schooluitval niet met andere middelen bestreden kan worden (eis van subsidiariteit). Gemeenten beschrijven bij de aanvraag ook op welke manier burgers worden voorgelicht over de verlengde kwalificatieplicht en welke gevolgen dit heeft voor meerderjarige jongeren in de gemeente.

De aanvraag moet voldoen aan de volgende criteria:

- Het huidige instrumentarium (zoals beschreven in paragraaf 2.3 van deze toelichting) is ontoereikend voor de aanpak van de vsv problematiek in de gemeente (subsidiariteitseis);
- Daarbij moet de gemeente aantonen dat de omvang van de vsv problematiek onder jongeren van 18+ groot is;
- Er is draagvlak bij vo-scholen en mbo-instellingen in de RMC-regio van de gemeente voor inzet van de maatregel;
- Er zijn voldoende mogelijkheden tot zorg, ondersteuning en begeleiding van de jongere;
- De gemeente beschrijft op welke wijze de gemeente haar burgers zal voorlichten over de invoering en de toepassing van de verlengde kwalificatieplicht.

Deze criteria worden hieronder toegelicht en verder uitgewerkt bij AMvB.

Het huidige instrumentarium is ontoereikend

Gemeenten moeten in hun motivatie aantonen dat het huidige instrumentarium ontoereikend is. De verlengde kwalificatieplicht is namelijk niet bedoeld als vervanging van huidig instrumentarium, maar als een aanvulling daarop. Daarbij moet de gemeente kunnen laten zien dat er volop gebruik is gemaakt van het pakket aan beschikbare maatregelen. Gedacht moet worden aan het instrumentarium zoals onder meer vervat in het regionaal programma vsv (maatregelen zoals intensieve begeleiding bij jongeren die dreigen uit te vallen, inzet op zorg binnen de school, en reboundvoorzieningen voor uitgevallen jongeren). Daarnaast kan de gemeente ook nog specifiek gemeentelijk instrumentarium hebben om jongeren te stimuleren tot het behalen van een

startkwalificatie en andere maatregelen inzetten op problematiek waar veel vsv'ers mee te maken hebben. De gemeente kan bijvoorbeeld speciale jongerenloketten organiseren voor verschillende problemen (zoals dak- en thuisloosheid, schulden of mantelzorg) of gebruik maken van de verlengde jeugdhulp om jongeren nog langer te ondersteunen. De gemeente toont aan (bijvoorbeeld door middel van cijfers) dat er ondanks de inzet van deze maatregelen een harde kern van vsv'ers is in de gemeente van 18 jaar en ouder, waarbij geen sprake is van afname van deze groep.

Harde kern van vsv onder jongeren van 18 jaar en ouder

Er moet sprake zijn van een harde kern van vsv onder jongeren van 18 jaar en ouder. Een zo goed mogelijke beschrijving van de harde kern is noodzakelijk om de zwaarte van de maatregel te kunnen rechtvaardigen. Op basis van de gegevens van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) over het aantal vsv'ers in een gemeente kunnen gemeenten aantonen of er sprake is van een harde kern van vsv'ers onder jongeren van 18 jaar en ouder en in hoeverre deze harde kern van vsv'ers stijgt of daalt. De gemeente kan bij de motivatie dat het huidige instrumentarium ontoereikend is beschrijven hoe groot de harde kern van vsv onder jongeren van 18 jaar en ouder is.

Draagvlak van de scholen in de RMC-regio

Het is van groot belang dat gemeenten draagvlak hebben bij de vo-scholen en mbo-instellingen met wie zij in het regionaal programma reeds afspraken hebben gemaakt. Zowel de scholen in de RMC-regio als de gemeente moeten er van overtuigd zijn dat de aanvraag voor die specifieke gemeente noodzakelijk is ter aanvulling op bestaand instrumentarium. Inzet van de verlengde kwalificatieplicht heeft namelijk grote gevolgen voor de onderwijsinstellingen waar de leerlingen en studenten uit de aanvragende gemeente naar school gaan. De verlengde kwalificatieplicht beoogt er toe te leiden dat er meer jongeren zullen deelnemen aan het onderwijs, en er zal mogelijk ook meer gebruik worden gemaakt van de zorg- en ondersteuningsinfrastructuur op de scholen en instellingen. Het is om die reden noodzakelijk dat scholen invloed kunnen uitoefenen op de beslissing om de verlengde kwalificatieplicht in te zetten.

Bij AMvB wordt uitgewerkt hoe de gemeente kan aantonen dat er draagvlak is bij scholen. Hierbij wordt gedacht aan het volgende: zowel de gemeente als de contactschool³³ van de RMC-regio ondertekenen de aanvraag van de verlengde kwalificatieplicht. De contactschool geeft toestemming voor inzet van de maatregel namens de mbo-instellingen in de RMC-regio.

Voldoende mogelijkheden tot zorg, ondersteuning en begeleiding

Een gemeente moet aantonen dat ze voor de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding kan zorgen, zodat de jongere ook daadwerkelijk in staat is om goed onderwijs te volgen. De gemeente draagt samen met de onderwijsinstellingen zorg voor een goed en ruim aanbod van werk- en ervaringsonderwijs.

De verlengde kwalificatieplicht is immers aanvullend op de huidige aanpak voor 18-plussers en er wordt verwacht dat dit in de meeste gevallen gepaard zal gaan met een intensief hulptraject. Voortijdig uitvallen heeft verschillende en uiteenlopende redenen. Het is essentieel dat de gemeente voldoende ondersteuning en begeleiding aan de jongere kan bieden, zodat de jongere aan alle kanten wordt gestimuleerd om een startkwalificatie te halen. Hierbij kan gedacht worden aan een passend zorgaanbod

³³ De samenwerkende onderwijsinstellingen in een RMC-regio wijzen uit hun midden een contactschool aan. De contactschool vertegenwoordigt de samenwerkende onderwijsinstellingen voor zowel de aanvraag als de besteding van de subsidie voor het regionaal programma vsv in de betreffende RMC-regio.

vanuit de Wmo, de inzet van coaching bij persoonlijke problemen (problemen in de psychosociale, sociaalmaatschappelijke en emotionele sfeer, of problemen in de gezinssituatie), hulp bij studieproblemen of ondersteuning bij passend onderwijs. Ook is het van belang dat de gemeente op andere gebieden ondersteuning biedt aan jongeren, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat er voldoende woonruimte is voor jongeren. Zonder de juiste begeleiding en ondersteuning kan het voor veel van de betreffende jongeren heel moeilijk zijn om een startkwalificatie te behalen.

Voorlichting over de invoering en toepassing van de verlengde kwalificatieplicht.
Zoals beschreven in paragraaf 4.1.3, is het van belang dat de gemeente op tijd communiceert over de verlenging van de kwalificatieplicht zodat jongeren erop kunnen anticiperen dat zij (weer) kwalificatieplichtig worden. De gemeente moet daarom beschrijven op welke wijze burgers worden voorgelicht over de invoering en de toepassing van de verlengde kwalificatieplicht en de gevolgen hiervan voor meerderjarige jongeren in de gemeente. Dit kan zich vertalen in een gerichte communicatieaanpak om jongeren te informeren over de invoering van de verlengde kwalificatieplicht.

4.2.2 Duur van de inzet van het middel

De toestemming van de gemeente geschiedt voor een periode van vier jaar en kan nog tweemaal met vier jaar worden verlengd. Drie jaar na de toestemming vindt er een evaluatie plaats, waarbij opnieuw wordt gekeken naar de doeltreffendheid en de effecten van dit middel in de desbetreffende gemeente. De RMC-functie kan een rol spelen in het monitoren van de effecten van de verlengde kwalificatieplicht. De aanvragende gemeente en de contactgemeente van de RMC-regio gebruiken de effectrapportage³⁴ voor de evaluatie en het inzichtelijk maken van de effecten van de verlengde kwalificatieplicht. Inzet van de verlengde kwalificatieplicht kan niet tussentijds worden stopgezet anders dan door de intrekking van de toestemming door de minister.

Verhuizing

Bij verhuizing naar een andere gemeente eindigt formeel de verlengde kwalificatieplicht voor de jongere. Een verlengde kwalificatieplicht is een ingrijpende maatregel. Om de proportionaliteit van de maatregel te onderbouwen is het van belang dat de maatregel alleen wordt ingezet door gemeenten die te maken hebben met een hoog aantal vsv'ers en waarbij de huidige aanpak tegen vsv tot onvoldoende effect leidt.

Op basis van inzichten omtrent mobiliteit van uitgevallen mbo studenten is de verwachting dat zeer weinig jongeren zullen verhuizen om de kwalificatieplicht te ontlopen. In het schooljaar 2018-2019 is namelijk ongeveer 4,7% van de uitgevallen studenten in het mbo verhuisd. Desondanks blijft er een risico dat een gedeelte van de jongeren de plicht zullen ontlopen door te verhuizen of mogelijk zelfs door adresfraude te plegen. Indien er signalen zijn over adresfraude of als er twijfel is over een verkeerd woonadres, dan kan de gemeente op grond van de Wet BRP een adresonderzoek doen. De gemeente kan dan bijvoorbeeld een huisbezoek doen om vast te stellen of adresgegevens kloppen. De RMC-functie van de gemeente heeft de jongere in beeld, omdat de jongere nog steeds tot de doelgroep van RMC behoort. Op deze manier kan een eventuele adresfraude aan het licht komen. RMC kan een signaal van adresfraude binnen de gemeente afgeven, waarna een adresonderzoek kan plaatsvinden.

³⁴ De contactgemeente van een RMC-regio stelt mede namens de andere gemeenten in de regio jaarlijks een effectrapportage vast in het kader van het voorkomen en tegengaan van vsv. Hierin worden zowel de streefcijfers als de bereikte resultaten aangegeven en worden afwijkingen toegelicht.

Ook kan de RMC-functie in de gemeente van de jongere, de jongere warm overdragen naar de RMC-functie van de gemeente waar de jongere naartoe verhuist. In deze andere gemeente (al dan niet binnen dezelfde RMC-regio) kan met RMC wetgeving en beleid worden gestuurd op het behalen van de startkwalificatie. Ook als de jongere verhuist, zal de jongere verdere ondersteuning en begeleiding krijgen zodat hij of zij een startkwalificatie kan behalen.

Monitoring van de gemeente

De minister is verplicht om de toestemming in te trekken zodra niet meer aan de voorwaarden van artikel 4e, eerste lid, wordt voldaan. Dit betekent dat de minister actief zal monitoren of de gemeente aan de eisen voldoet. Daartoe is de gemeente verplicht om jaarlijks aan de minister rapporteren. De jaarlijkse rapportage zal onderdeel zijn van de (jaarlijkse) RMC-effectrapportage. Bij ministeriële regeling kunnen hier nadere regels over worden gesteld.

Rechtsbescherming

Het besluit van de minister van OCW tot het al dan niet verlenen van toestemming voor een gemeente is vatbaar voor bezwaar (bij de minister van OCW) en beroep (bij de rechtbank). Belanghebbenden, waaronder in ieder geval de gemeenteraad die om toestemming verzocht heeft, 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 om de toestemming van een eerder aangewezen gemeente in te trekken.

5. Verhouding tot hoger recht

Meerderjarige jongeren zijn volledig handelingsbekwaam en zijn in beginsel vrij om te bepalen hoe zij hun leven inrichten. Deze vrijheid komt tot uiting in een aantal fundamentele rechten die in internationale verdragen, de Grondwet en het Europees recht zijn vastgelegd. Dit wetsvoorstel is getoetst aan een aantal relevante grondrechten.

Grondrechten

Wat betreft de grondrechten is getoetst aan de volgende rechten:

- Recht op gelijke behandeling.³⁵ Door de maatregel van de verlengde kwalificatieplicht wordt onderscheid gemaakt op grond van leeftijd en woonplaats.
- Recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (met name het zelfbeschikkingsrecht).³⁶
- Recht op vrije arbeidskeuze.³⁷ Dit recht wordt in beperkte mate geraakt door dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel maakt immers een uitzondering voor jongeren

³⁵ Dit recht is neergelegd in artikel 1 Grondwet, artikel 14 Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), het Twaalfde Protocol van het EVRM, de artikelen 2 en 26 van het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-handvest).

³⁶ Dit recht is neergelegd in artikel 10 Grondwet, artikel 8 EVRM, artikel 7 Handvest EU, en 17 IVBPR.

³⁷ Neergelegd in artikel 19, derde lid, van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM, artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest, en artikel 6 van het IVESCR.

die arbeid verrichten (jongeren kunnen hun gekozen arbeid voortzetten). Toch kan er in bepaalde situaties sprake zijn van een beperking van dit recht. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een jongere minder dan 12 uur per week arbeid verricht, dan wel een tijdelijk contract heeft voor minder dan één jaar. In die gevallen valt de jongere niet onder de uitzondering in de wet en is hij kwalificatieplichtig en moet hij naar school. Of hier sprake is van een beperking van het recht hangt af van het aantal uren dat hij naast school overhoudt om zijn gekozen arbeid voort te zetten. Daarnaast kan sprake zijn van een beperkte inbreuk omdat de jongere bij een school of instelling gedwongen wordt om een bepaalde opleidingsrichting te kiezen.³⁸

- Verbod op verplichte arbeid.³⁹ De maatregel van de verlengde kwalificatieplicht kan niet gekwalificeerd worden als dwangarbeid. De regering is van oordeel dat deze maatregel evenmin als 'verplichte arbeid' kan worden geduid. Het gaat hier immers om een zuivere onderwijsverplichting (zonder enige binding met het werk). Er is desalniettemin getoetst aan dit recht, voor zover er bepleit zou kunnen worden dat er sprake is van een beperking van dit recht.⁴⁰

Een beperking van deze grondrechten moet worden gerechtvaardigd. Daarvoor moet zijn voldaan aan de volgende vereisten: de beperking moet zijn voorzien bij wet (in formele zin), er moet sprake zijn van een legitiem doel, de maatregel moet geschikt (effectief) zijn, en er moet voldaan zijn aan de proportionaliteits- en subsidiariteitsvereisten.

Naar het oordeel van de regering zijn de beperkingen van de grondrechten gerechtvaardigd en voldoet het wetsvoorstel aan het hoger recht. In de eerste plaats is de beperking 'bij wet voorzien': het betreft immers een voorstel om de mogelijkheid tot inzet van de verlengde kwalificatieplicht in de wet vast te leggen. Daarnaast wordt de verlengde kwalificatieplicht voorgesteld omwille van een *legitiem doel*, is dit voorstel naar de overtuiging van de regering het meest *geschikt* en dusdanig beperkt in omvang en doelgroep dat het ook evenredig moet worden geacht en voldoet aan de eisen van *proportionaliteit* en *subsidiariteit*.

Hieronder wordt nader ingegaan op de vereisten van 'legitiem doel', 'geschiktheid', en 'proportionaliteit en subsidiariteit'.

a. Legitiem doel

De verlengde kwalificatieplicht dient een legitiem doel. Het doel van de verlengde kwalificatieplicht is om te bevorderen dat zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie halen zodat zij sterker staan op de arbeidsmarkt en voldoende zijn toegerust op hun toekomst. Met een startkwalificatie worden de kansen van de jongeren op zelfredzaamheid en zelfstandigheid vergroot en kunnen jongeren volwaardig meedoen met de maatschappij. Een startkwalificatie is niet alleen in het belang van de maatschappij, maar ook in het belang van de jongere zelf.

Bovendien heeft de Staat op het gebied van onderwijs en arbeid een aantal positieve verplichtingen die uit grondrechten en internationale afspraken volgen. Zo volgt uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een positieve verplichting van de overheid om toegang tot arbeid in de private sector te garanderen⁴¹

³⁸ Zie ook G. Bruin, *Verlengde kwalificatieplicht, van wens tot wettelijke bepaling?* NTOR, 3 oktober 2014, blz. 141.

³⁹ Neergelegd in artikel 19, derde lid, Grondwet en artikel 4, tweede lid, EVRM.

⁴⁰ De Raad van State heeft in zijn advies over de leerwerkplicht geoordeeld dat het verbod van verplichte arbeid van toepassing was (Kamerstukken II 2006/07, 30 901).

⁴¹ Dit volgt uit artikel 8 EVRM en EHRM 27 juli 2004, nr. 2004/90 (*Sidabras & Dziutas vs. Litauwen*).

en om actieve toegang tot het onderwijs te verlenen.⁴² In dit verband zijn ook de sociale en economische grondrechten op het gebied van onderwijs en vrije arbeid relevant.⁴³ De overheid heeft bepaalde verplichtingen om haar burgers een goede positie te laten verkrijgen op de arbeidsmarkt en in de samenleving. De verlengde kwalificatieplicht kan daaraan bijdragen.⁴⁴

Wat betreft het vereiste van het doelcriterium uit artikel 8, tweede lid, Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) gaat het hier om het "economisch welzijn van het land". Met de verlengde kwalificatieplicht wordt beoogd zo veel mogelijk jongeren te leiden naar een startkwalificatie zodat zij sterker staan op de arbeidsmarkt en financieel zelfstandig worden. Hierdoor zullen zij minder vaak een beroep doen op een uitkering. Het terugdringen van vsv'ers draagt bij aan het economisch welzijn van Nederland. Jongeren zonder startkwalificatie hebben namelijk vaker hogere zorgkosten en belanden vaker in de criminaliteit. Door de kwalificatieplicht in te voeren zullen meer jongeren maatschappelijk integreren

b. Geschiktheid

De verwachting is dat de verlengde kwalificatieplicht het beoogde doel (dat meer jongeren in de leeftijdscategorie 18-21 jaar een startkwalificatie behalen en dat derhalve het aantal vsv'ers wordt teruggedrongen) zal bereiken, omdat:

- er sprake is van een harde kern van vsv'ers ouder dan 18 jaar waar nu het instrumentarium in vergelijking met vsv'ers jonger dan 18 jaar beperkt voor is.
- de doelgroep gericht is gedefinieerd en daarmee ingeperkt: de maatregel treft alleen die jongeren die geen goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt hebben (geen startkwalificatie en geen baan of een andere ontplooiingsmogelijkheid).
- de maatregel naar verwachting een preventieve werking zal hebben. De maatregel is bedoeld als aanvulling op bestaande maatregelen om vsv'ers terug te dringen en is bedoeld als 'stok achter de deur'. Verwacht wordt dat de mogelijkheid tot sanctionering van gemeenten jongeren zal motiveren om aanwezig te zijn op school en een startkwalificatie te behalen. In dit verband wordt verwezen naar de effectiviteit van de invoering van de kwalificatieplicht van 16- en 17-jarigen: zoals hierboven reeds aangegeven,⁴⁵ is het aantal vsv'ers onder de 18 jaar mede door de invoering van de kwalificatieplicht sterk gedaald. Invoering van de kwalificatieplicht tot 18 jaar is daarmee één van de meest effectieve maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om vsv tegen te gaan. Dezelfde preventieve werking wordt ook bij de invoering van de verlengde kwalificatieplicht verwacht.
- de maatregel niet op zichzelf staat en gepaard gaat met geschikt (praktijk)onderwijs, zorg en begeleiding van de jongere zodat er ook aandacht is voor de achterliggende problemen van schooluitval en de jongere zo veel mogelijk worden gestimuleerd en gemotiveerd om een startkwalificatie te behalen. Zoals eerder opgemerkt, is bij de doelgroep veelal sprake van

⁴² Op grond van artikel 2 Eerste Protocol EVRM waarin het recht op onderwijs is neergelegd en EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62 (*Belgische Taal*).

⁴³ Artikelen 19 t/m 23 Grondwet waarin bepalingen zijn opgenomen ter bevordering van welvaart, bestaanszekerheid, werkgelegenheid en het recht op onderwijs, artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest en artikelen 6 en 13 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.

⁴⁴ Zie ook T. Barkhuysen en P.W.A. Huisman, Tussenrapportage inzake *verruiming van de kwalificatieplicht naar 23 jaar (2012)*, bijlage bij de brief van 19 juni 2012 van het college van B&W van gemeente Rotterdam aan de commissie Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Sport, , paragraaf 3.1.

⁴⁵ Zie paragraaf 2.3.

multiproblematiek. Als aandacht voor de achterliggende oorzaken van schooluitval achterwege zou blijven, zou de maatregel van de verlengde kwalificatieplicht naar verwachting veel minder effect hebben.

- de maatregel alleen kan gelden voor gemeenten waar vsv-problematiek aantoonbaar groot is en waarvoor geldt dat het bestaande instrumentarium onvoldoende effect heeft en het noodzakelijk is aanvullend de verlengde kwalificatieplicht in te zetten. Reden voor deze lokale inzet is dat er wat betreft vsv-problematiek verschil is tussen gemeenten en regio's. Op die manier wordt de maatregel gericht ingezet daar waar het nodig is.
- er een overgangstermijn van één jaar is waarin de doelgroep zich goed kan voorbereiden en zich kan anticiperen op de verlengde kwalificatieplicht (nadenken over zijn toekomst (opleidingsrichting of werk), op school blijven omdat hij straks toch kwalificatieplichtig wordt).

c. Proportionaliteit

De maatregel is proportioneel (staat in redelijke verhouding tot het beoogde doel), omdat de doelgroep zo veel mogelijk is afgebakend. Het gaat hier niet om een generieke maatregel, maar een gedeeltelijke verlengde kwalificatieplicht. Deze plicht wordt slechts opgelegd aan een nader gespecificeerde groep jongeren:

- de maatregel geldt alleen voor de leeftijdscategorie 18-21 jaar waar het grootste gedeelte van de huidige groep vsv'ers zich bevindt;
- bovendien zal de maatregel niet gelden voor alle jongeren van 18-21 jaar. Uitgezonderd zijn die jongeren die niet in staat zijn om een startkwalificatie te behalen en jongeren die een duurzame ontplooiingsactiviteit verrichten.

Met deze afbakening van de doelgroep is beoogd om alleen die jongeren onder de plicht te laten vallen die kwetsbaar zijn in die zin dat ze niet zelfredzaam zijn, lage kans op ontplooiingsmogelijkheden hebben en geen goede uitgangspositie hebben voor de arbeidsmarkt.

Daarnaast wordt de maatregel niet landelijk ingevoerd, maar zal het op aanvraag van een gemeente van toepassing worden. Hiermee is beoogd om de maatregel alleen in die gemeenten te laten gelden waar de vsv-problematiek groot is en waar de maatregel bovenop de huidige instrumenten noodzakelijk is.

Bovendien is de maatregel beperkt in duur: het zal gelden voor een periode van vier jaar. Na drie jaar moet de gemeente een evaluatie uitvoeren naar de effecten en de doeltreffendheid van de maatregel. Aan de hand daarvan wordt opnieuw bekeken of er een verlenging van de termijn zal plaatsvinden.

d. Subsidiariteit

Het wetsvoorstel voldoet ook aan de subsidiariteitseis (het beoogde doel kan niet met de bestaande of lichtere instrumenten bereikt worden). In paragraaf 2.5 is reeds ingegaan op de noodzaak om van het huidige instrumentarium uit te breiden met de verlengde kwalificatieplicht. Met de stijging van het aantal vsv'ers blijkt de huidige aanpak onvoldoende toereikend om de doelstelling van jaarlijks maximaal 20.000 vsv'ers te behalen. De stijging van het aantal vsv'ers is een indicatie dat zelfs na optimalisatie van het huidige stelsel de grenzen zijn bereikt van het huidige instrumentarium. Er is een groep jongeren die wel het potentieel heeft om een startkwalificatie te halen, maar die dat niet wil of die uitvalt wegens gebrek aan begeleiding en zorg, voor wie een verplichting – als harde stok achter de deur – noodzakelijk is om uitval te voorkomen. Er is daarom een wettelijk kader nodig met aanvullend instrumentarium voor die

gemeenten die worstelen met omvangrijke vsv-problematiek, zodat zij in staat zijn het aantal vsv'ers met lokale inspanningen terug te dringen. Naast de huidige aanpak moeten gemeenten de mogelijkheid krijgen om, indien dat nodig is, jongeren te verplichten naar school te gaan om een startkwalificatie te behalen.

Daarnaast is in het wetsvoorstel⁴⁶ een aantal procedurele waarborgen opgenomen om aan de subsidiariteitseis te voldoen. Ten eerste moet de gemeente in zijn aanvraag voldoende onderbouwen dat de bestaande instrumenten tekort schieten in het behalen van het beoogde doel: het voorkomen en het terugdringen van voortijdig schooluitval en het terugleiden van jongeren naar school.

Bij bestaande instrumenten kan onder andere worden gedacht aan de RMC-taak die bij de gemeente is belegd en het regionaal programma van scholen en gemeenten. De RMC-taak houdt in dat er een sluitende melding en registratie plaatsvindt van alle jongeren tussen 18 en 23 jaar die niet op school zitten en nog geen startkwalificatie behaald hebben. De RMC-functionaris draagt zorg voor begeleiding van jongeren die zijn uitgevallen (gericht op terugleiden naar school, naar werk of een combinatie daarvan) en coördineert en initieert de samenwerking tussen alle belangrijke partijen die te maken hebben met deze jongeren. Daarnaast ontwikkelen scholen en gemeenten gezamenlijk een regionaal programma om vsv tegen te gaan. In dit programma worden maatregelen opgenomen om te voorkomen dat jongeren uitvallen en om jongeren weer terug naar school of werk te begeleiden, zoals inzet van coaching bij jongeren die dreigen uit te vallen. Bij de onderbouwing van de aanvraag moet de gemeente aantonen dat deze maatregelen tekort schieten bij de bestrijding van vsv.

Ten tweede moet de gemeente in de aanvraag laten zien dat er bij vo-scholen en mbo-instellingen in de RMC-regio draagvlak is voor het inzetten van de verlengde kwalificatieplicht. Ook de scholen en onderwijsinstellingen moeten, samen met de gemeente, van mening zijn dat alle mogelijke instrumenten zijn ingezet en dat een verlengde kwalificatieplicht noodzakelijk is.

Ten derde zal de minister de aanvraag en de onderbouwing van de subsidiariteit beoordelen. In paragraaf 4.2.1 wordt dit nader toegelicht. Ten vierde is de procedurele waarborg opgenomen dat de minister de goedkeuring kan intrekken als blijkt dat niet meer voldaan is aan (onder meer) de eis van subsidiariteit.

6. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

6.1 Toename deelname aan het onderwijs

De invoering van de verlengde kwalificatieplicht heeft tot gevolg dat de deelname aan het bekostigd onderwijs zal toenemen bij instellingen in de RMC-regio waar de gemeente toe behoort. Het gaat hierbij om 'nieuwe' studenten, die zijn uitgevallen voordat zij een startkwalificatie hebben behaald. Scholen moeten zich kunnen voorbereiden op de toestroom van deze studenten, die vaak extra aandacht en ondersteuning vereisen. Er zal extra inzet van de voorzieningen voor zorg en ondersteuning binnen de school nodig zijn. In dit wetsvoorstel is daarom opgenomen dat de instemming van scholen nodig is voor het verlengen van de kwalificatieplicht.

⁴⁶ Zie artikelen 4d, 4e en 4f in het wetsvoorstel.

6.2 Stevigere positie op de arbeidsmarkt

Jongeren worden verplicht om naar school te gaan totdat zij 21 jaar zijn of totdat zij een startkwalificatie hebben behaald. Deze jongeren krijgen extra ondersteuning en zorg indien dit nodig is. Het beoogde gevolg is dat meer jongeren hierdoor een startkwalificatie behalen. De jongeren die een startkwalificatie behalen zullen hierdoor sterker op de arbeidsmarkt staan.

Jongeren die meer dan 12 uur per week werken of een jaarcontract hebben worden uitgezonderd van de kwalificatieplicht. Jongeren die minder dan 12 uur per week werken worden wel verplicht om naar school te gaan. Hierdoor zullen zij in sommige gevallen hun baan moeten opzeggen of trachten de arbeidsconstructie zodanig te veranderen dat het mogelijk is om zowel naar school te gaan als te werken.

Door de verplichting zullen sommige jongeren niet kunnen doorgaan met geplande activiteiten. Hierbij kan gedacht worden aan plannen om te gaan reizen. Met de communicatie van de gemeente over de kwalificatieplicht gedurende de overgangperiode wordt getracht jongeren voldoende tijd te geven om dit soort plannen te wijzigen.

7. Uitvoering

7.1 Aanvraag, beoordeling en communicatie

De gemeenteraad dient een aanvraag in bij de minister van OCW voor de inzet van de verlengde kwalificatieplicht. Het aanvraagproces en de beoordeling van de aanvraag wordt in nadere wet- en regelgeving uitgewerkt. In eerste instantie wordt voor uitvoering gekeken naar DUO, hier wordt nog een uitvoeringstoets voor gedaan. Hierbij wordt gedacht aan het volgende: de aanvraag wordt via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) ingediend bij de minister van OCW. De aanvraag wordt zowel door de gemeente als de contactschool van de RMC-regio⁴⁷ ondertekend. De contactschool geeft ook toestemming namens de mbo-instellingen in de RMC-regio. De aanvraag wordt door DUO beoordeeld en DUO zal ook terugkoppelen aan de gemeente of de aanvraag wordt geaccordeerd en of de minister toestemming geeft voor inzet van de maatregel.

Indien de aanvraag wordt geaccordeerd, dan zal de gemeente starten met communicatie omtrent de verlengde kwalificatieplicht gedurende de overgangperiode. De gemeente spant zich in om ervoor te zorgen dat alle jongeren (en diens ouders) in de gemeente ervan op de hoogte zijn dat de kwalificatieplicht naar 21 jaar wordt verlengd.

7.2 Verschuiving werkzaamheden leerplicht en RMC-functie

Inzet van de verlengde kwalificatieplicht leidt tot een verschuiving van werkzaamheden tussen leerplicht en de RMC-functie binnen gemeenten. Jongeren tot 21 jaar zullen na invoering van de verlengde kwalificatieplicht niet meer onder de verantwoordelijkheid van de RMC-functionaris vallen, maar onder de verantwoordelijkheid van de leerplichtambtenaar. De jongere valt vanaf 21 jaar weer onder de RMC-wetgeving.

In de meeste gemeenten worden leerplichthandhaving en de RMC-functie geïntegreerd uitgevoerd, waardoor er wordt verwacht dat de verschuiving van werkzaamheden niet

⁴⁷ Het gaat hierbij om de RMC-regio waar de gemeente aan toebehoort.

tot problemen zal leiden. Leerplichtambtenaren en RMC-functionarissen moeten na invoering van de verlengde kwalificatieplicht gezamenlijk bekijken welke afspraken nodig zijn over de taakverdeling om de werkzaamheden goed te vervullen.

8. Toezicht en handhaving

Er vindt zowel toezicht op naleving van de kwalificatieplicht plaats door gemeenten (via leerplichtambtenaren) als door de Inspectie van het Onderwijs. Hieronder wordt uiteen gezet welke rollen de gemeente en de Inspectie van het Onderwijs hebben.

8.1 Toezicht en handhaving door de gemeente

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving en eventuele sanctionering van de kwalificatieplicht. Hierbij wordt aangesloten bij het reeds bestaande handavingskader van de kwalificatieplicht, met dien verstande dat ervoor wordt gekozen om de verlengde kwalificatieplicht bestuursrechtelijk te handhaven met een bestuurlijke boete. Bij jongvolwassenen ligt handhaving via het bestuursrecht meer in de reden. Bestuursrechtelijke handhaving is een lichter middel dat niet leidt tot een strafblad. Doel is immers uiteindelijk het vergroten van de kansen van de jongeren op de arbeidsmarkt. Strafrechtelijke handhaving draagt daar niet positief aan bij. Bij de kwalificatieplicht voor minderjarigen is dit anders, omdat het vooral de ouder is die via een strafrechtelijke boete wordt gedwongen om het kind dan niet naar school gaat weer terug naar school te leiden.

Voorts ligt handhaving door de gemeente voor de hand omdat de verlengde kwalificatieplicht niet landelijk wordt ingevoerd, maar alleen bij gemeenten die hier toestemming voor krijgen.

De leerplichtambtenaar blijft de aangewezen toezichthouder van de gemeente en controleert of jongeren zich houden aan de kwalificatieplicht. Indien een kwalificatieplichtige jongere niet staat ingeschreven bij een onderwijsinstelling of indien de jongere de onderwijsinstelling niet geregeld bezoekt, dan kan de leerplichtambtenaar een onderzoek instellen en de jongere bewegen de verplichtingen na te komen.

Bij het niet naleven van de kwalificatieplicht kan een bestuurlijke boete worden opgelegd (ten hoogste het bedrag van de tweede categorie zoals bedoeld in het wetboek van strafrecht, op dit moment €4.350,-). Gemeenten krijgen hiermee de mogelijkheid tot sanctionering voor jongeren tussen de 18 en 21 jaar. Naar verwachting zal het aantal boetes gering zijn, omdat er wordt uitgegaan van het preventieve effect van de verlengde kwalificatieplicht.

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

8.1.1 Gegevensverwerking ten behoeve van toezicht en handhaving gemeente

Met dit wetsvoorstel wordt de taak van de leerplichtambtenaar uitgebreid tot toezicht en handhaving van de kwalificatieplicht van 18- tot 21-jarigen: artikel 16 van de LPW bepaalt dat het toezicht op de naleving van de LPW – waaronder dus straks ook de nieuwe paragrafen 2b en 2c over de verlengde kwalificatieplicht – anders dan door de hoofden is opgedragen aan burgemeester en wethouders die daartoe één of meer

ambtenaren aanwijzen (leerplichtambtenaren). Voor een goede uitvoering van deze taak is het noodzakelijk dat de leerplichtambtenaar beschikt over (verzuim)gegevens van deze groep jongeren, op dezelfde manier als dat nu ook het geval is ten aanzien van handhaving van de LPW wat betreft minderjarigen.

Deze uitbreiding van de taak leidt er toe dat er een nieuwe verwerking van persoonsgegevens ontstaat: de verwerking door de leerplichtambtenaar van de gegevens van jongeren van 18-21 jaar die onder de verlengde kwalificatieplicht vallen. Bij de verwerking van persoonsgegevens is sprake van een inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens. Deze inbreuk kan worden gerechtvaardigd als aan een aantal vereisten uit het internationaal en nationaal recht is voldaan⁴⁸: gegevens moeten voor een welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doel worden verwerkt, er moet een grondslag zijn voor de gegevensverwerking,⁴⁹ en de verwerking moet noodzakelijk zijn voor het beoogde doel (hieronder vallen de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit). Zoals uit het hierna volgende zal blijken, is aan deze vereisten voldaan.

Wat de grondslag betreft is reeds daarin voorzien. Het gaat hier weliswaar om een nieuwe gegevensverwerking door de leerplichtambtenaar, maar dit leidt er niet toe dat er ook nieuwe grondslagen daarvoor in wetgeving moeten worden gecreëerd. De huidige grondslagen die van toepassing zijn voor gegevensverwerking van minderjarigen bieden straks – door de taakuitbreiding van de leerplichtambtenaar - ook de grondslagen voor gegevensverwerking ten aanzien van kwalificatieplichtige meerderjarigen. Hierna wordt nader ingegaan op de grondslagen.

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen absoluut verzuim en relatief verzuim. Absoluut verzuim is het niet bij een school of instelling ingeschreven zijn van jongeren die vallen onder de LPW. De grondslag voor gegevensverwerking voor dit verzuim is gelegen in de artikelen 16 LPW, artikel 12 Wet register onderwijsdeelnemers (WRO), en de artikelen 5 jo. 31 van het Besluit register onderwijsdeelnemers (BRO). Het gaat hier om gegevens over in- en uitschrijving van leerlingen en studenten (ook die in de leeftijdscategorie 18 tot 21 jaar) die de scholen en instellingen aan de Minister van OCW moeten verstrekken.⁵⁰ De minister neemt deze gegevens op in het register onderwijsdeelnemers.⁵¹ Vervolgens worden deze gegevens uit het register verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders (leerplichtambtenaar) ten behoeve van toezicht op de naleving van de LPW (waaronder ook de verlengde kwalificatieplicht) als het gaat om absoluut verzuim.⁵²

Relatief verzuim is het ongeoorloofd verzuimen van les- of praktijktijd terwijl de leerling wel bij een school is ingeschreven. Relatief verzuim is wat in het gewone spraakgebruik wordt genoemd: spijbelen. Wat betreft relatief verzuim is de grondslag gelegen in de artikelen 16, 21a LPW, en artikel 46 BRO: de school of instelling moet op grond van artikel 21a LPW relatief verzuim (verzuim van in totaal zestien uren les- of praktijktijd gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken) melden aan de Minister van OCW. Deze verzuimgegevens worden vervolgens verstrekt aan de leerplichtambtenaar ten behoeve van de uitvoering van zijn wettelijke taak toezicht op de naleving van de LPW.⁵³

⁴⁸ Artikel 10 Grondwet, artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

⁴⁹ Het gaat hier om één van de grondslagen genoemd in artikel 6 AVG.

⁵⁰ Artikel 12 WRO.

⁵¹ Artikel 13 WRO.

⁵² Artikel 31 van BRO.

⁵³ Artikel 5, vierde lid, onderdeel a, WRO en artikel 46 BRO.

Wat betreft het noodzakelijkheidsvereiste: zoals ook hierboven reeds vermeld, de verwerking van de persoonsgegevens van de kwalificatieplichtige jongeren is noodzakelijk, omdat de leerplichtambtenaar zonder deze gegevens zijn wettelijke taak – toezicht op de naleving van de verlengde kwalificatieplicht – niet kan uitvoeren.

Door dit wetsvoorstel vallen de jongeren van 18-21 jaar voortaan onder de LPW en niet meer onder de verzuimmelding op grond van de RMC-wetgeving (WEB, WEC of WVO).⁵⁴ De verzuimmelding in het kader van RMC-wetgeving geldt immers voor jongeren die *niet* onder de LPW vallen.⁵⁵ Aangezien de jongeren van 18-21 jaar straks wel onder de LPW vallen, is alleen de verzuimmelding op grond van de LPW op hen van toepassing en niet meer de RMC-wetgeving. Jongeren van 21-23 jaar vallen nog wel onder de verzuimmelding van RMC-wetgeving): Het bevoegd gezag van de school is verplicht de jongere die aan de criteria van de RMC-wetgeving voldoet te melden aan burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente. Deze dienen vervolgens ook zorg te dragen voor registratie van de gemelde gegevens. Burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere woon- of verblijfplaats heeft, dragen op grond van deze regelgeving zorg voor een systeem van terug geleiding naar onderwijs of arbeidsmarkt van de verzuimende of niet langer ingeschreven jongere (zie ook hierboven paragraaf 2.3 van deze toelichting).

8.2 Toezicht en handhaving door Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de naleving van de LPW door de hoofden van scholen. Zij zien zowel toe op de kwaliteit van de verzuimregistratie van scholen als op de (tijdige) melding van ongeoorloofd verzuim door scholen. De inspectie controleert of elke onderwijsinstelling een goed registratiesysteem heeft om ongeoorloofd verzuim goed te administreren. Dit is belangrijk om in kaart te brengen welke jongeren verzuimen. Ook ziet de inspectie erop toe dat scholen het verzuim op tijd en correct melden bij de gemeente.

Voor de toezicht op de registratie en melding van verzuim wordt aangesloten bij de reeds bestaande onderzoeken naar onderwijsinstellingen van de inspectie. Het onderhavige wetsvoorstel heeft daarmee geen gevolgen voor het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op de scholen. Er bestaat al een meldplicht aan de gemeente voor scholen bij vier aaneengesloten weken ongeoorloofd verzuim van 18 tot 23-jarigen zonder startkwalificatie. De categorie van 18 tot 21-jarige jongeren valt daarbinnen. De inspectie ziet toe op naleving van deze meldplicht.

De reeds bestaande onderzoeken bestaan uit vierjaarlijkse onderzoeken die worden uitgevoerd bij onderwijsinstellingen waar het risico op (veelvuldig) verzuim en schooluitval bestaat. Hierbij wordt gebruik gemaakt van risico-indicatoren. Deze omvatten in elk geval door de inspectie ontvangen signalen van niet-naleving. De inspectie kan ook besluiten om ernstige signalen van niet-naleving los van het vierjaarlijkse onderzoek in behandeling te nemen.

9. Financiële gevolgen

⁵⁴ Zie o.m. art. 8.1.8a WEB en art. 28a WVO.

⁵⁵ Zie artikel 8.1.8, eerste lid, onderdeel a, WEB en art. 28, eerste lid, onderdeel a, WVO.

9.1 Financiële gevolgen voor gemeenten

De kwalificatieplicht wordt alleen verlengd in gemeenten die dit aanvragen en waarvan de aanvraag wordt goedgekeurd. Door de gebiedsgerichte inzet zullen de financiële gevolgen beperkt blijven. De verwachting is dat gemeenten op de lange termijn kosten zal besparen. Gemeenten krijgen met de verlengde kwalificatieplicht een extra instrument in handen om de kwetsbare doelgroep te begeleiden. Meer jongeren zullen een startkwalificatie behalen en steviger op de arbeidsmarkt staan. Hierdoor wordt er in de toekomst minder beroep gedaan op voorzieningen van de gemeente, zoals bijstandsuitkeringen.

Het verschuiven van taken van RMC naar leerplicht vindt budgetneutraal plaats. Dit houdt in dat het macrobudget onveranderd zal blijven en dat een gemeente zelf middelen beschikbaar zal moeten stellen voor de leerplicht taken als dat nodig is. Gemeenten zullen extra inspanningen moeten leveren om voldoende zorg en ondersteuning aan jongeren te bieden. Dit kan tot extra kosten leiden, bijvoorbeeld voor inzet van plusvoorzieningen. Er wordt geen extra geld beschikbaar gesteld voor gemeenten voor de uitvoering van de verlengde kwalificatieplicht.

9.2 Financiële gevolgen voor scholen

Zoals eerder benoemd zal het aantal leerlingen en studenten aan onderwijsinstellingen toenemen als de verlengde kwalificatieplicht in een gemeente wordt ingevoerd. Scholen moeten hierdoor meer plekken aan leerlingen of studenten kunnen bieden. De verwachting is dat het zal gaan om een kleine stijging van het aantal studenten. Instellingen zullen deze lichte stijging kunnen opvangen binnen de huidige faciliteiten. De extra leerlingen en studenten zullen via de reguliere bekostiging worden bekostigd.

Mogelijk zullen jongeren die niet naar school gaan maar met dit wetsvoorstel verplicht worden om onderwijs te volgen een groter beroep doen op de zorgstructuur van de school. De verwachting is dat instellingen dit kunnen opvangen binnen de huidige budgetten.

10. Evaluatie

Naast de gemeentelijke evaluatie zal ook de wet zelf binnen vier jaar worden geëvalueerd. Het gaat hier onder meer om de vraag in hoeverre gemeenten gebruik hebben gemaakt van het instrument van de verlengde kwalificatieplicht. Daarbij zal ook de systematiek van de wet, namelijk toepassing van de maatregel alleen op initiatief en aanvraag van de gemeente, worden betrokken. Bezien zal worden in hoeverre er bijvoorbeeld gemeenten zijn die geen aanvraag hebben ingediend, terwijl dat voor het terugdringen van vsv wel nodig was.

11. Advies en consultatie

PM

12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

12.1 Overgangsrecht

Het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht, omdat het om de invoering van een ingrijpende maatregel gaat. Met het overgangsrecht is beoogd om te voldoen aan de eis van voorzienbaarheid. Jongeren moeten erop kunnen anticiperen dat ze (wederom)

kwalificatieplichtig worden en moeten zich daarop kunnen instellen. In het wetsvoorstel is daarom geregeld dat de toestemming van de minister om de verlengde kwalificatieplicht in te voeren pas in werking treedt nadat één jaar is verstreken vanaf de bekendmaking van de toestemming.⁵⁶ De verlengde kwalificatieplicht gaat daarmee in de betreffende gemeente pas een jaar nadat de minister toestemming geeft gelden.

De duur van de overgangstermijn van één jaar wordt voldoende geacht. Een langere periode dan één jaar zou afbreuk doen aan het doel van de maatregel, namelijk het hoge aantal vsv'ers in de gemeente terug te dringen en te bevorderen dat zoveel mogelijk jongeren van 18-21 jaar een startkwalificatie behalen.

Ook moet de gemeente jongeren gedurende de overgangsperiode informeren over de kwalificatieplicht en de gevolgen van de kwalificatieplicht voor jongeren. De gemeente moet zelfs al bij de aanvraag een communicatieplan bijvoegen over hoe de ingezetenen van de gemeente zullen worden voorgelicht over de verlengde kwalificatieplicht.⁵⁷ Dit draagt bij aan de voorzienbaarheid.

Door de overgangsperiode zullen sommige jongeren zonder een startkwalificatie op hun 20^{ste} met de kwalificatieplicht worden geconfronteerd. Zij zijn dan slechts voor één jaar (of minder dan één jaar) kwalificatieplichtig. Hoewel het behalen van een startkwalificatie in deze korte periode niet mogelijk is, is het (zoals eerder benoemd⁵⁸) ook voor deze jongeren van belang dat zij naar school gaan om een startkwalificatie te halen. Mogelijk dat zij door deze prikkel gemotiveerd worden om de opleiding ook na hun 21^{ste} voort te zetten en een startkwalificatie te behalen

12.2 Inwerkingtreding

PM

⁵⁶ Artikel 4d, tweede lid.

⁵⁷ Artikel 4e, tweede lid.

⁵⁸ Zie paragraaf 4.1.3.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel beoogt om in de LPW ter verduidelijking onderscheid te maken tussen de kwalificatieplicht voor minderjarigen en de verlengde kwalificatieplicht voor meerderjarigen. Daartoe worden twee definities opgenomen. Onder “kwalificatieplicht” wordt verstaan de kwalificatieplicht voor 16- en 17-jarigen (zoals opgenomen in paragraaf 2a van de LPW). Onder “verlengde kwalificatieplicht” wordt verstaan de plicht voor 18-, 19-, en 20-jarigen op grond van dit wetsvoorstel (nieuwe paragrafen 2b en 2c LPW).

Onderdeel B

De nieuwe paragrafen 2b en 2c in de LPW introduceren de gedeeltelijke verlengde kwalificatieplicht voor jongeren van achttien, negentien en twintig jaar. De verlengde kwalificatieplicht gaat pas gelden als de Minister van OCW op aanvraag van de gemeenteraad toestemming heeft verleend dat de verlengde kwalificatieplicht in die gemeente van toepassing zal zijn. Paragraaf 2b gaat over de aanvraag van de gemeenteraad en de toestemming van de minister. Paragraaf 2c gaat over de verlengde kwalificatieplicht zelf: wat houdt deze plicht in, welke uitzonderingen zijn er op de plicht, wanneer eindigt de plicht.

Paragraaf 2c wordt dus slechts van toepassing als de Minister van OCW conform paragraaf 2b op aanvraag van de gemeenteraad toestemming heeft verleend dat de verlengde kwalificatieplicht in die gemeente van toepassing wordt. Dit is geregeld in artikel 4d, eerste lid, en tevens in artikel 4h. Met de toestemming van de minister geldt de verlengde kwalificatieplicht voor de jongeren van achttien, negentien en twintig jaar die in die gemeente wonen.

Paragraaf 2b. Toestemming verlengde kwalificatieplicht in een gemeente

Artikel 4d

De gemeenteraad is het aangewezen orgaan om de aanvraag tot de verlengde kwalificatieplicht te doen, omdat het gaat om een uitzonderlijk instrument. Het is gewenst dat daarvoor in de gemeente breed draagvlak is en dat op gemeentelijk niveau het democratisch gelegitimeerde orgaan zich daarover uitsprekt.

Het tweede lid van artikel 4d regelt het overgangsrecht, de duur van de toestemming van de minister en de mogelijkheid tot verlenging van de toestemming. Op het overgangsrecht is in paragraaf 4.1.3 en paragraaf 12.1 van het algemeen deel van de toelichting uitgebreid ingegaan.

De verlengde kwalificatieplicht geldt voor een periode van vier jaar in de betreffende gemeente. Deze termijn wordt redelijk geacht om het doel van de maatregel – zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie te laten behalen en vsv terug te dringen – te kunnen bereiken. Een opleiding die tot een startkwalificatie leidt duurt in de regel drie jaar en valt ruimschoots binnen de termijn van vier jaar. Als na het verstrijken van de termijn van vier jaar blijkt dat de problematiek in de gemeente met betrekking tot het voortijdig schoolverlaten onverminderd actueel is, kan de gemeenteraad de minister verzoeken om een verlenging van de toestemming. Er kan twee maal om een verlenging worden gevraagd. Een verzoek om verlenging moet aan dezelfde eisen voldoen als de oorspronkelijke aanvraag. Voor de verlenging geldt ook de maximale termijn van vier jaar.

Artikel 4e

In dit artikel worden inhoudelijke en procedurele eisen gesteld aan de aanvraag van de gemeenteraad. Zoals in het algemene deel van de toelichting uitgebreid is besproken,⁵⁹ dient de toepassing van de maatregel van de verlengde kwalificatieplicht te voldoen aan de eis van subsidiariteit. In het eerste lid, onderdeel a, van dit artikel is beoogd om daarvoor een procedurele waarborg te bieden. De gemeenteraad moet in zijn aanvraag een inhoudelijke onderbouwing geven dat de inzet van deze maatregel voldoet aan de subsidiariteitseis. Gelet op de zwaarte van de maatregel dient de verlengde kwalificatieplicht als sluitstuk (ultimum remedium) te worden gezien. Deze maatregel moet pas ingezet worden als de bestaande middelen tekortschieten in het terugleiden van jongeren naar school. In paragraaf 4.2.1 en 5 van het algemeen deel van de toelichting is uitgebreid ingegaan op de subsidiariteitseis.

Voorts moet er bij de vo-scholen en de mbo-onderwijsinstellingen in de betreffende RMC-regio van de aanvragende gemeente draagvlak zijn voor de aanvraag en de inzet van de verlengde kwalificatieplicht (artikel 4e, eerste lid, onderdeel b). Scholen en instellingen moeten zich kunnen voorbereiden op de toestroom van deze leerlingen en studenten, die vaak extra aandacht en ondersteuning vereisen. Er zal extra inzet van de voorzieningen voor zorg en ondersteuning binnen de school nodig zijn. Bovendien moeten ook scholen de inzet van de verlengde kwalificatieplicht naast de al bestaande middelen onderschrijven. Bij AMvB zal deze eis nader worden ingevuld (het derde lid). Zo zal in ieder geval worden voorgeschreven dat er instemming moet zijn van de contactschool.⁶⁰ Verder kan de gemeenteraad bijvoorbeeld aangeven hoe de scholen en instellingen in de RMC-regio staan tegenover een aanvraag en de toepassing van de verlengde kwalificatieplicht.

Daarnaast moet de gemeenteraad in zijn aanvraag onderbouwen dat er voldoende en passende ondersteuning en begeleiding kan worden geboden aan de kwalificatieplichtige jongeren (art. 4e, eerste lid, onderdeel c). De inzet van de verlengde kwalificatieplicht dient gepaard te gaan met aandacht voor de oorzaken van schooluitval. Het gaat hier om jongeren die onder meer kampen met overbelasting als schulden, zorgtaken, verslavingen, gezondheidsproblemen, of problemen in de psychosociale, sociaal-maatschappelijk en emotionele sfeer. De maatregel van de verlengde kwalificatieplicht moet daarom gepaard gaan met hulp en ondersteuning die noodzakelijk is om de kwalificatieplichtige te stimuleren en te motiveren, en daadwerkelijk naar een startkwalificatie te leiden. Het louter opleggen van de verlengde kwalificatieplicht is niet voldoende om het doel te bereiken dat de jongere gemotiveerd een startkwalificatie behaalt en zo zijn kansen op de arbeidsmarkt vergroot. In paragraaf 4.2.1 van het algemeen deel van de toelichting is tevens hierop ingegaan.

Het tweede lid bepaalt dat de gemeente bij de aanvraag inzicht moet bieden in de wijze waarop zij haar ingezetenen gaat informeren (bijvoorbeeld door middel van een communicatieplan) over de verlengde kwalificatieplicht en de gevolgen voor jongeren.

Op grond van het derde lid zullen bij AMvB de voorwaarden (subsidiariteitseis, draagvlak scholen en instellingen, en begeleiding en ondersteuning kwalificatieplichtige jongeren) nader worden ingevuld.

Artikel 4f

Vanwege de zwaarte van de maatregel ligt het in de rede om te voorzien in een verplichting van de minister tot intrekking van de maatregel (en niet slechts de bevoegdheid tot intrekking). Op het moment dat bijvoorbeeld niet meer aan de

⁵⁹ Paragraaf 5, onder d.

⁶⁰ Onderwijsinstellingen in de RMC regio wijzen uit hun midden een school aan die optreedt als contactschool. De contactschool stelt samen met de contactgemeente in de RMC regio het regionaal programma vsv op en is samen met de contactgemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen uit dat programma (artt. 3.2 en 2.1 Regeling regionale aanpak vsv 2020-2024, Stcrt. 2020, 20218).

subsidiariteitseis wordt voldaan, moet de minister de aanwijzing intrekken. Dit is het geval als blijkt dat de gemeente de bestaande en lichtere maatregelen om vsv aan te pakken onvoldoende inzet. Dit betekent wel dat de minister actief moet kunnen monitoren of aan de eisen wordt voldaan. Daartoe moet de gemeente jaarlijks aan de minister rapporteren in hoeverre er aan de voorwaarden van artikel 4e, onderdelen a tot en met c, wordt voldaan. Hierbij kan worden aangesloten bij de jaarlijkse effectenrapportages van de RMC. De gemeente maakt de rapportage en zendt dit aan de contactgemeenten van de RMC-regio zodat deze het meeneemt in de effectrapportage. Als de minister de toestemming intrekt, dan geldt de verlengde kwalificatieplicht niet langer in de betreffende gemeente en kan de gemeente deze maatregel niet langer inzetten bij de aanpak van vsv.

Artikel 4g

In het eerste lid is een evaluatiebepaling opgenomen op grond waarvan B&W na drie jaar de Minister van OCW moet informeren over de doeltreffendheid en effecten van de maatregel in de praktijk.

Paragraaf 2c. Verlengde kwalificatieplicht in een gemeente

Paragraaf 2c gaat over de verlengde kwalificatieplicht zelf. Artikel 4h maakt duidelijk dat de bepalingen uit deze paragraaf alleen gelden in een gemeente waaraan de minister toestemming heeft verleend voor de toepassing van de verlengde kwalificatieplicht. Wat betreft de (invulling van de) plicht zelf is zo veel mogelijk aangesloten bij de bepalingen in de LPW over de kwalificatieplicht van minderjarigen (paragraaf 4a LPW).

Artikel 4i

In dit artikel is voor een groot deel aangesloten bij het huidige artikel 4a LPW over de kwalificatieplicht van minderjarigen. Het eerste en tweede lid van artikel 4i zijn overgenomen van artikel 4a LPW, zij het dat artikel 4i van toepassing is op achttien-, negentien-, en twintigjarigen. Het eerste lid regelt de plicht tot inschrijving en geregeld schoolbezoek. Het tweede lid regelt de uitzondering voor de jongeren die in het bezit zijn van een diploma of getuigschrift van de praktijkschool en de jongeren die voortgezet speciaal onderwijs met uitstroomprofielen arbeidsmarkt of dagbesteding hebben gevolgd. Deze jongeren vallen niet onder de verlengde kwalificatieplicht. Daarnaast gelden de overige vrijstellingen in paragraaf 3 van de LPW ook voor de jongeren die vallen onder de verlengde kwalificatieplicht. Zo geldt bijvoorbeeld de vrijstelling van artikel 5, onderdeel a, LPW (de jongere die op lichamelijke of psychische gronden niet in staat is om onderwijs te volgen) tevens voor de meerderjarige kwalificatieplichtigen.

Het derde en het vierde lid regelen andere uitzonderingscategorieën van de verlengde kwalificatieplicht.

Het derde lid, onderdeel a, maakt een uitzondering voor jongeren die onderdaan zijn van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) of van Zwitserland. Onderdeel b van het derde lid maakt een uitzondering voor de jongeren die op grond van de Wet inburgering inburgeringsplichtig zijn. In paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de toelichting is op beide uitzonderingsgroepen ingegaan.

Het vierde lid maakt een uitzondering voor jongeren die regelmatige en duurzame ontplooiingsactiviteiten verrichten. Ook hierop is in paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de toelichting ingegaan.

Het vijfde lid bevat een hardheidsclausule, waarmee het college van B&W voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen een uitzondering kan maken op de verlengde kwalificatieplicht.

Het zesde lid is overgenomen van artikel 4a, vierde lid, LPW waarmee de noodzakelijke gegevensuitwisseling ook voor de verlengde kwalificatieplicht mogelijk wordt.

Artikel 4j regelt wanneer de verlengde kwalificatieplicht eindigt. Het artikel is voor een deel herhaling van artikel 4b LPW. De verlengde kwalificatieplicht geldt voor ingezetenen van 18, 19 en 20 jaar van de gemeente waar de plicht van toepassing is. Zodra de kwalificatieplichtige jongere zicht uitschrijft bij de gemeente (door verhuizing naar een andere gemeente), dan eindigt de verlengde kwalificatieplicht voor die jongere.⁶¹

In artikel 4k wordt de invulling van de plicht tot schoolbezoek uit artikel 4c herhaald voor de jongeren die onder de verlengde kwalificatieplicht vallen.

Onderdelen C tot en met F

De wijzigingen in de onderdelen C tot en met F zijn nodig om er voor te zorgen dat daar waar een expliciete verwijzing is naar bepalingen over de kwalificatieplicht voor minderjarigen ook expliciet een verwijzing komt naar bepalingen over verlengde kwalificatieplicht. Het gaat om de artikelen 10, 13a, 14, 15 (deze artikelen gaan over vrijstellingen) en artikel 18 (kennisgeving door de hoofden aan het burgemeester en wethouders dat de jongere het programma van de combinatie leren en werken volgt) die ook van toepassing zijn op de verlengde kwalificatieplicht.

Onderdeel G

Dit onderdeel regelt de handhaving. Zoals in het algemeen deel uiteengezet, is hier gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving. De leerplichtambtenaar krijgt hiermee een nieuwe taak: handhaving van (nieuw) artikel 4i van de LPW.

Artikel II

Dit artikel past een verwijzing in de Algemene nabestaandenwet aan. Er moet in die wet naast een (bestaande) verwijzing naar de kwalificatieplicht voor minderjarigen ook voortaan worden verwezen naar de verlengde kwalificatieplicht.

Artikel III

Ingevolge dit artikel wordt de deze wet binnen vier jaar geëvalueerd.

Artikel IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Gelet op de vaste verandermomenten die in het onderwijsveld worden gehanteerd ligt het in de rede om de wet in werking te laten treden per 1 juli van het jaar volgend op de aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

I.K. van Engelshoven

⁶¹ Zie artikel 2.39 Wet basisregistratie personen.