

Internetconsultatie wetsvoorstel Verlengde kwalificatieplicht

Reactie ROC van Twente

Onderstaande reactie is opgesteld aan de hand van input vanuit het College van Bestuur, directeuren van MBO Colleges (met niveau 1 en 2), teammanagers (met niveau 2) en een beleidsadviseur.

Algemeen

Het wetsvoorstel beoogt de mogelijkheid tot het aanvragen van de verlengde kwalificatieplicht door gemeenten. Nadrukkelijk is als eis genoemd dat het onderwijs het hiermee eens moet zijn. Dit moet door de gemeenten aangetoond worden, bijv. door het feit dat de aanvraag gezamenlijk is ondertekend. Dit betekent dat onderstaande reactie van ROC van Twente van betekenis is voor de aanvraag van één of meerdere gemeenten in Twente. Wij kunnen en zullen niet akkoord gaan met een aanvraag van een gemeente in ons verzorgingsgebied vanwege de in het wetsvoorstel genoemde argumenten.

Effectiviteit van de kwalificatieplicht als maatregel (pagina 11)

In de onderbouwing van het voorstel wordt verwezen naar een onderzoek uit 2018 dat de conclusie lijkt te rechtvaardigen dat de huidige kwalificatieplicht werkzaam is met betrekking tot het terugdringen van VSV.

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.

Uit eerder onderzoek naar de effectiviteit van VSV-gerelateerde maatregelen weten we dat er moeilijk één-op-één causaliteit is vast te stellen¹. Het gaat derhalve nogal ver om een dergelijke werking aan de kwalificatieplicht toe te schrijven zonder rekening te houden met de vele andere maatregelen.

Er is bovendien geen sprake van een stijging van de onderwijsdeelname maar van een daling van het aantal schoolverlaters. Kijkend naar de VSV-cijfers zien we al een aantal jaren dat er sprake is van een verschuiving in de toename van het absolute aantal schoolverlaters van de groep 16-17 jarigen naar de groep 18-19 jarigen. Er zou met andere woorden op basis van dezelfde cijfers kunnen worden geconcludeerd dat de kwalificatieplicht leidt tot uitstelgedrag bij jongeren. Een verlenging van de kwalificatieplicht tot 21 jaar kan eenzelfde effect bewerkstelligen. Dat betekent dat jongeren langer ongemotiveerd en doelloos in het onderwijs verblijven, wachtend op het moment dat ze 'ongestraft' het onderwijs kunnen verlaten.

Indien de verlenging van de kwalificatieplicht wordt toegepast, is het wenselijk om middelen in te zetten die passen bij de doelgroep en de problematiek. Uit onderzoek komt naar voren dat bijvoorbeeld intensieve vormen van coaching zeer effectief zijn². Inzet van dit soort interventies vraagt om een aantal aanpassingen. We kunnen niet volstaan met enkel een verlenging van de verblijfsduur in de wetenschap dat allerlei beschikbare maatregelen niet hebben gewerkt. Er zullen daarom mogelijkheden moeten worden gecreëerd die verder gaan dan aanwezigheidsplicht en verzuimbeleid. En voor die mogelijkheden ontbreekt de wettelijke ruimte als het gaat om de onderwijstijd en ontbreken de financiële middelen als het gaat om de effectuering. Zoals hieronder aangegeven kunnen deze jongeren, juist vanwege de problematiek, niet binnen het reguliere onderwijs worden opgevangen voor zover aanwezigheidsplicht en verzuimbeleid als 'opvangen' kunnen worden beschouwd.

Uitgangspunten uitbreiding wettelijk instrumentarium aanpak vsv (vanaf pagina. 12)

¹ De Witte, K. and Cabus, S.J. (2013). Dropout prevention measures in the Netherlands, an evaluation. *Educational Review* 65(2), 155-176.

² Van der Steeg, M., Van Elk, R., & Webbink, D. (2012). Does intensive coaching reduce school dropout? (No. 224). CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Doelgroep

Het is geen generieke maatregel, maar een gedeeltelijk verlengde kwalificatieplicht. Het betreft studenten die niet naar school gaan en niet werken aan hun zelfstandigheid en zelfredzaamheid, terwijl zij hier wel potentieel voor hebben.

Waar is hier het grondbeginsel van gelijke behandeling? Dit wetsvoorstel is (weer) een aanhangsel van de Leerplichtwet '69 dat in principe voor alle jongeren tot 23 jaar geldt. Er wordt nu binnen deze wetgeving een groep jongeren gedefinieerd die gedwongen wordt op school te blijven op basis van discutabele (want niet objectief meetbare) criteria.

Het gaat om jongeren die op alle leefgebieden zelfbeschikkingsrecht hebben i.t.t. tot de doelgroep tot 18 jaar. Vraag is of bij deze jongeren een stok achter de deur werkt en dan ook nog een stok die hen dwingt langer dat te doen wat ze juist niet willen. Ons inziens werkt deze plicht bij deze doelgroep averechts. Ze stimuleren door een worst voor te houden die passend is bij hun situatie zal hen eerdere in beweging brengen. Sancties werken niet.

Subsidiariteit van de verlengde kwalificatieplicht (pagina 12)

In de toelichting wordt gewezen op het waarborgen van de grondrechten door oog te hebben en houden voor noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. De proportionaliteit valt moeilijk te waarborgen daar de doelgroep niet eenduidig valt in te kaderen. Wie bepaalt of een 18-jarige willens en wetens zijn eigen schoolloopbaan frustreert en toekomst op het spel zet door zich niet te kwalificeren? En wat is de houdbaarheid van die categorisering? We zien in onderzoek van ROA dat er jaar in jaar uit sprake is van spijtoptanten die op latere leeftijd toch weer gemotiveerd terugkeren naar het onderwijs. Wie bepaalt daarnaast in welke gemeenten het echt nodig is? Hangt dit samen met de omvang van de doelgroep en de gemeentelijke middelen? Hangt dit samen met de financiële problemen in het sociale domein? Hangt dit samen met de kwaliteit van de RMC-functie? Zijn er andere interventies denkbaar bij dergelijke gemeenten?

Gelet op het subsidiariteitsbeginsel (artikel 4e, lid 1) zullen gemeenten enkel mogen teruggrijpen op dit middel indien bestaande instrumenten niet toereikend zijn. Het is echter moeilijk vast te stellen of en wanneer zich deze situaties voordoen.

De gemeentelijke aanvraag vraagt om een onderbouwing die verduidelijkt dat er al sprake is van dergelijke situaties. Indien zich de situatie voordoet zonder eerdere aanvraag, is het wederom niet praktisch wanneer de stok zich niet al achter de deur bevindt en een intensief aanvraagtraject alsnog gestart moet worden. De formulering van het betreffende artikel (artikel 4e, lid 1) kan derhalve beter luiden dat de toepassing/uitvoering (en niet de invoering) van de verlengde kwalificatieplicht moet voldoen aan de eis van subsidiariteit. Dat cruciale aspect van de toepassing kan bijvoorbeeld worden gewaarborgd door een toets(moment) in te bouwen bedoeld om case based vast te stellen of al het mogelijke is gedaan en er sprake is van een zgn. ultimum remedium. Wanneer de regeling op deze wijze landelijk wordt ingevoerd hoeft er geen sprake te zijn van repressieve handhavingsregime van overheidszijde. Door het inbouwen van een case based toets op proportionaliteit en subsidiariteit, blijven ook de grondrechten van de jongere onaangetast.

Het huidige voorstel heeft de kenmerken van een achterdeurconstructie waardoor ogenschijnlijk de grondrechten van het individu dat 18 jaar of ouder is niet worden aangetast. Bovendien wordt alleen de initiële aanvraag van een gemeente getoetst. Gedurende de periode van vier jaar is er enkel sprake van een vorm van toezicht op de toepassing van de verlengde kwalificatie op basis van verzuimcijfers. Het toezicht door de inspectie zou zich ook kunnen (moeten) uitstrekken tot de toepassing van de verlengde kwalificatieplicht o.b.v. een case based onderbouwing van de maatregel door de leerplichtambtenaar.

Aanvraag door gemeentes, in aanvulling op bestaand beleid (pagina 13)

De verlengde kwalificatieplicht wordt alleen op aanvraag van de gemeentes ingezet. De verlengde kwalificatieplicht is vooral bedoeld om de gemeenten te ondersteunen in de aanpak van de meest zware problematiek omtrent vsv.

Het is een bij wet voorgestelde instrumentele oplossing voor een maatschappelijk probleem dat voor jongeren van 18-21 jaar in en door het onderwijs opgelost moet worden. Mbo-instellingen hebben een inspanningsverplichting om jongeren tot 23 jaar te ondersteunen in het behalen van een startkwalificatie en schrijven deze jongeren pas uit als alles gedaan is wat binnen hun mogelijkheden ligt.

Dit doen zij in samenwerking met de gemeentes en andere partners. In de gevallen dat zij jongeren uitschrijven, heeft dit tot doel een andere passende plek buiten het onderwijs te realiseren. Mbo-instellingen investeren in een goede begeleidingstructuur om vsv te voorkomen.

Dit wetsvoorstel, dat op aanvraag van de gemeentes gehanteerd kan worden, legt de oplossing voor dit maatschappelijk probleem in het onderwijs. En welk instrument krijgt het onderwijs om deze jongeren te motiveren iets van hun leven te maken?? Behalve een sanctie vanuit de gemeente? Nu lijkt het alsof het onderwijs een sanctie als een soort strafmaatregel moet uitvoeren. Er staat duidelijk in het wetsvoorstel dat er grote gevolgen zijn voor het onderwijs als gemeenten deze verlengde kwalificatieplicht gaan toepassen (blz. 25). Niet alleen zal er een groter beroep op de begeleidingstructuur worden gedaan, ook in de klassen zelf zal dit veel invloed hebben. Er zullen ongemotiveerde studenten in de klas zitten die invloed hebben op de andere studenten (groepsdynamica), met alle (negatieve) gevolgen van dien, ook voor de docenten. Dit wordt ook benadrukt door teammanagers van niveau 2 opleidingen van ROC van Twente. Er zal een grote wissel getrokken worden op het onderwijs, en hier staat niks tegenover aan bijvoorbeeld extra middelen. Wat soms vergeten lijkt te worden, is dat het onderwijs (mbo) beroepsopleiding is en geen zorginstelling.

De maatregel geldt alleen voor die gemeentes waar het echt nodig is. Deze gemeente moet deze aanvraag onderbouwen waarom deze maatregel, in aanvulling op bestaande ondersteuningsaanbod, nodig is.

De RMC-regio Twente kent 14 gemeentes. Studenten uit die 14 gemeentes, en uit gemeentes van andere RMC-regio's, zitten verspreid over alle locaties ROC van Twente. Dit kan betekenen dat een jongere uit de doelgroep uit gemeente X aan de kwalificatieplicht wordt gehouden op straffe van een sanctie en een jongere uit de doelgroep gemeente Y niet. Los van het feit dat dit in strijd is met de wet gelijke behandeling, betekent dit ook dat in klassenverband invloed heeft op de verhoudingen tussen de studenten onderling en die met de loopbaanbegeleiding. Ons inziens betekent dit dus dat het inzetten van de verlengde kwalificatieplicht alleen mogelijk zou kunnen zijn wanneer alle 14 gemeenten dit niet alleen ondersteunen maar ook daadwerkelijk inzetten. Een gezamenlijk / regionale toepassing dus. En niet iedere gemeente voor zich.

Voldoende zorg en begeleiding (pagina 13)

De gemeente moet voldoende zorg, begeleiding en geschikt onderwijs kunnen bieden en dit aantonen.

Het mbo kent een sterke interne begeleidingstructuur waarin intensief wordt samengewerkt met externe partners. De zorg in dit stuk ligt in het feit dat de gemeente voldoende zorg en begeleiding moet regelen buiten de begeleiding in het onderwijs.

- *De gemeentelijke zorgstructuren staan onder druk door grote tekorten op de budgetten voor (jeugd)zorg en ondersteuning. Ze kennen wachtlijsten (wijkteams)*
- *Zorginstellingen kennen wachtlijsten*
- *Het is de vraag of er voldoende gemeentelijke trajecten voor deze doelgroep zijn en hoe deze zich verhouden met de plusvoorzieningen in het mbo*

- *Mbo studenten boven de 18 zijn aangewezen op WMO en ZVW als het gaat om de financiering van trajecten buiten het onderwijs. Hoe verhoudt zich dat?*

De gemeente moet geschikt onderwijs kunnen bieden. Schoenmaker blijf bij je leest! Het onderwijs is aan de mbo-instelling en het vaststellen van school- en leerbaarheid van een student ook.

Hier staat de verplichting van de kwalificatieplicht door RMC haaks op de vastgestelde inspanningsverplichting en professionaliteit van het onderwijs.

Stok achter de deur (pagina 14)

Er wordt uitgegaan van een preventieve werking van de verlengde kwalificatieplicht.

Een stok achter de deur, een sanctionering door de gemeente, zal er niet toe bijdragen dat de student GEMOTIVEERD op school blijft komen en een startkwalificatie haalt. Door de oplossing van dit maatschappelijke probleem in het onderwijs te leggen door deze verlengde kwalificatieplicht, zal het in gevallen 2 jaar langer duren voordat de jongere gemotiveerd wordt om iets met zijn/haar leven te gaan doen. Immers, onderwijs is slechts 1 van de leefgebieden. De oplossing zit ons inziens meer in een integrale aanpak die ook kan leiden tot een passende plaats buiten het onderwijs.

Toestemming verlengde kwalificatieplicht (pagina 32)

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.

Met deze tekst wordt de suggestie gewekt dat een periode van vier jaar waarvoor de toekenning verlengde kwalificatieplicht wordt verleend, redelijk is. Maar wat betekent deze redelijke periode voor jongeren die in het derde of vierde jaar van de toekenningsperiode starten met een mbo-opleiding en mogelijk tot de doelgroep behoren. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat een gemeente de problemen m.b.t. deze doelgroep binnen vier jaar heeft opgelost. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat een door een gemeente ervaren problematiek van deze aard en omvang zich in vier jaar tijd laat oplossen door te verwijzen naar de verblijfsduur van een mbo-opleiding die tot een startkwalificatie leidt. Overigens, en dat terzijde, duurt een opleiding die tot een startkwalificatie leidt in de regel twee jaar.

ROC van Twente

Dr. P.B.F. (Paulo) Moekotte

Senior beleidsadviseur