

Bij Kabinetsmissive van 9 december 2020, no.2020002526, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van een gedeeltelijke verlengde kwalificatieplicht (Wet verlengde kwalificatieplicht), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten op aanvraag en onder voorwaarden een verlengde kwalificatieplicht kunnen invoeren. De verlengde kwalificatieplicht houdt in dat jongeren van 18 tot 21 jaar die niet in het bezit zijn van een startkwalificatie verplicht worden om naar school te gaan. Een startkwalificatie is een diploma op minimaal mbo niveau 2, havo- of vwo-niveau. Verwacht wordt dat met name gemeenten die te maken hebben met veel voortijdig schoolverlaters van dit instrument gebruik zullen willen maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van een startkwalificatie en daarmee het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Zij acht echter onvoldoende aangetoond dat de invoering van een (plaatselijke) verlengde kwalificatieplicht op dit moment noodzakelijk en opportuun is. Met inzet van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (hierna: RMC-functie) is de laatste jaren veel vooruitgang geboekt op het gebied van preventie van schooluitval en begeleiding van jongeren van 16 tot 23 jaar naar school of werk.

Uit verschillende in de toelichting aangehaalde onderzoeken blijkt echter dat er ruimte is voor verbetering wat betreft de samenwerking tussen zorg, arbeid en onderwijs, de congruentie van de indeling van de verschillende regio's op deze terreinen en de financiële middelen. Invoering van een (plaatselijke) verlengde kwalificatieplicht is daarom noodzakelijk noch opportuun. De groep jongeren voor wie een verplichting tot schoolgaan in plaats van begeleiding op vrijwillige basis passend zou zijn, is bovendien zeer beperkt. Voorts raakt invoering van een verlengde kwalificatieplicht aan fundamentele rechten. Ook daarom is het van belang dat eerst minder vergaande, kansrijke alternatieven worden beproefd, alvorens dit op dwang gebaseerde instrument aan gemeenten ter beschikking te stellen. In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

#### 1. Achtergrond en inhoud voorstel

De leerplicht eindigt bij het bereiken van de leeftijd van zestien jaar. Indien de jongere dan geen startkwalificatie<sup>1</sup> heeft, geldt een kwalificatieplicht. Deze vervalt bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar.<sup>2</sup> Jongeren vallen vanaf dat moment onder de RMC-functie. Elke gemeente participeert in een van de 40 RMC-regio's. Het RMC heeft als taak<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> Een havo-, vwo- of mbo-2 diploma, artikel 1 sub f, Leerplichtwet 1969.

<sup>2</sup> Artikel 4a, Leerplichtwet 1969.

<sup>3</sup> Artikel 8.3.2. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

- melding en registratie van alle jongeren tussen 18 en 23 jaar die niet naar school gaan en geen startkwalificatie behaald hebben;
- benaderen en zorgdragen voor begeleiding van jongeren die zijn uitgevallen, gericht op terugleiden naar school, naar werk of een combinatie daarvan;
- opstellen van een regionaal programma met scholen, instellingen en organisaties voor de periode van 4 jaar, met daarin maatregelen ter voorkoming en bestrijding van voortijdig schoolverlaten van jongeren tussen de 12 en 23 jaar;
- monitoren van jongeren met een getuigschrift van het praktijkonderwijs of het speciaal onderwijs, dan wel een diploma van een entree opleiding.

De afgelopen jaren is het probleem van het voortijdig schoolverlaten (hierna: vsv) groter geworden. Waar het aantal voortijdig schoolverlaters (hierna: vsv-ers) tussen 2011 en 2015 sterk afnam, begon dit aantal na 2016 weer te groeien. Ook neemt het aantal 18-jarigen en ouder toe. Bijna 75% van de 26.894 jongeren die in het schooljaar 2018-2019 uitvielen was tussen de 18 en 21 jaar oud. Volgens de toelichting zijn de stijging van het aantal vsv-ers en het aandeel meerderjarigen daarbinnen een indicatie dat de grenzen van het huidige stelsel zijn bereikt. Het wetsvoorstel maakt daarom een verlenging van de kwalificatieplicht mogelijk met als doel ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk jongeren naar school gaan en een startkwalificatie behalen.

De verlenging van de kwalificatieplicht (van 18 naar 21 jaar) kunnen gemeenten op aanvraag en onder voorwaarden inzetten om jongeren die de potentie hebben een startkwalificatie te behalen en geen (andere) duurzame ontplooiingsactiviteiten verrichten, te verplichten naar school te gaan.<sup>4</sup> Door de verlenging hebben gemeenten waar de vsv-problematiek groot is de mogelijkheid het voortijdig schoolverlaten met lokale inspanningen terug te dringen. Voorwaarden voor deze verlenging zijn dat de bestaande instrumenten niet voldoende zijn, dat er draagvlak is bij de scholen en de instellingen in de RMC-regio, en dat het college van burgemeester en wethouders passende ondersteuning en begeleiding aan deze jongeren kan bieden. Bij overtreding van de kwalificatieplicht kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. De mogelijkheid van een bestuurlijke boete kan de oudere jongeren ertoe bewegen (opnieuw) onderwijs te volgen, aldus de toelichting.

Het wetsvoorstel kent een lang voortraject. Zo zijn eerder onder meer een algemene leerwerkplicht en een initiatiefwetsvoorstel om verlenging van de kwalificatieplicht mogelijk te maken voorgesteld. Ook zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar de mogelijkheid en effectiviteit van een verlengde kwalificatieplicht.

Op 29 januari 2019 heeft een delegatie van de Afdeling op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State overleg gevoerd met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport waarin in algemene zin de advisering over deze voorstellen aan de orde is geweest in relatie tot de betreffende in het regeerakkoord aangekondigde maatregel.

## 2. Noodzaak en opportuniteit

<sup>4</sup> De verlengde kwalificatieplicht is niet van toepassing op jongeren voor wie het behalen van een startkwalificatie te moeilijk is, jongeren die ten minste 12 uur per week besteden aan duurzame ontplooiing (mantelzorg, vrijwilligerswerk, arbeid en zelfstandig ondernemerschap), onderdanen van de EER of Zwitserland en jongeren die inburgeringsplichtig zijn.

De toelichting noemt - naast het belang van het verkrijgen van een startkwalificatie als zodanig - twee redenen waarom een verlengde kwalificatieplicht gewenst is. De eerste reden is dat het aantal vsv-ers weer toeneemt, met name onder 18-jarigen en ouderen. De tweede reden is de overtuiging dat er in de huidige maatregelen geen rek meer zit.

Om deze argumenten in perspectief te plaatsen is een aantal onderzoeken van belang dat in de in de afgelopen jaren is verricht.<sup>5</sup> Voorts heeft de minister de Tweede Kamer onlangs geïnformeerd over de voortgang van de aanpak van vsv en daarbij haar waardering uitgesproken voor de tot nu toe bereikte resultaten.<sup>6</sup> In deze brief informeert de minister de Kamer over de onlangs vastgestelde regionale programma's voor de komende jaren. Meer dan driekwart van de regio's heeft overigens reeds maatregelen getroffen die gericht zijn op het voorkomen van voortijdige schooluitval en het begeleiden van juist die jongeren die al zijn uitgevallen.

Hierna wordt eerst nader ingegaan op de conclusies van deze onderzoeken.

a. *Oorzaken vsv*

Zoals de toelichting schetst, komt de stijging van het aantal vsv-ers sinds 2016 voor het overgrote deel voor rekening van de groep jongeren van 18 tot 21 jaar. Volgens de toelichting is de verlengde kwalificatieplicht bedoeld voor de 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.<sup>7</sup> Gemeenten en scholen denken dat de stijging te maken heeft met een verkeerde studiekeuze, de aantrekkende arbeidsmarkt en toenemende multiproblematiek.<sup>8</sup> Onderzoek onder deze jongeren bevestigt dit: 53% van de uitval heeft te maken met de opleiding, in 22% van de gevallen worden gezondheidsproblemen aangevoerd, in 11% de arbeidsmarkt, in 8% persoonlijke problemen, en 6% heeft een andere oorzaak.<sup>9</sup> Volgens het CBS is er voorts een duidelijk verband tussen multiproblematiek en vsv.<sup>10</sup>

Schooluitval heeft daarmee zeer uiteenlopende oorzaken, zodat het de vraag is in welk opzicht de generieke dwang van een verlengde kwalificatieplicht een oplossing

<sup>5</sup> Dit betreffen Van der Gaag e.a., Voortgangsonderzoek: aanpak van voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie (rapport Rijksuniversiteit Groningen), 2018; Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt: Zichtbaar en zelfstandig maken (eindrapport), 9 april 2019; ROA, Uitval zonder diploma: Aanleiding, Kansen en Toekomstintenties, Maastricht University: 2018, en de bijbehorende factsheet. Zie ook Kamerbrief minister OCW, Kamerstukken II 2019/20, 26 695, nr. 131; CBS, Multiproblematiek en vsv: Is er een relatie tussen multiproblematiek en voortijdig schoolverlaten? (rapport), juni 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 544,1019.

<sup>6</sup> Kamerbrief minister OCW, Kamerstukken II 2020/21, 26 695, nr. 133.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.5.

<sup>8</sup> Kamerbrief minister OCW, Kamerstukken II 2019/20, 26 695, nr. 131, p. 2.

<sup>9</sup> ROA, Uitval zonder diploma: Aanleiding, Kansen en Toekomstintenties, Maastricht University: 2018, en de bijbehorende factsheet. Zie ook Kamerbrief minister OCW, Kamerstukken II 2019/20, 26695, nr. 131.

<sup>10</sup> CBS, Multiproblematiek en vsv: Is er een relatie tussen multiproblematiek en voortijdig schoolverlaten? (rapport), juni 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 544,1019.

kan bieden.<sup>11</sup> Verschillende partijen hebben hier in de consultatie ook op gewezen. Zo onderstreept Ingrado,<sup>12</sup> dat drang en dwang geen effectieve manieren zijn om de doelgroep te motiveren die ‘niet wil’. De jongere zal ofwel niet aan de verplichting voldoen, ofwel zich inschrijven voor een opleiding waarvoor hij niet is gemotiveerd, met het risico dat de jongere zo na een aantal jaar met studieschuld en zonder startkwalificatie alsnog aanklopt bij de gemeenten. Ook de RMC-regio Amsterdam benadrukt dat preventie de sleutel is.<sup>13</sup> Uit een experiment van deze RMC-regio in 2014-2015 bleek bovendien dat het opleggen van een last onder dwangsom (herstelsanctie) slechts een gering effect sorteerde. De aanpak was zeer arbeidsintensief, vroeg veel extra tijd, en er werd slechts een zeer beperkte groep studenten bereikt.

De toelichting onderschrijft deze kritiek, in de zin dat wordt benadrukt dat preventie, zorg en begeleiding essentieel zijn om vsv tegen te gaan, en dat de verlengde kwalificatieplicht alleen dan kan worden ingezet als de gemeente ook extra zorg en begeleiding biedt.<sup>14</sup> Gelet op het feit dat juist dwang niet effectief is, zal de verlengde kwalificatieplicht geen oplossing bieden. Voor zover de groep vsv-ers uitvalt door een gebrek aan begeleiding en zorg valt niet in te zien waarom deze gebreken niet in het kader van de RMC-functie kunnen worden verholpen.

#### b. *Integrale, regionale benadering*

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt (IBO) noemt als andere reden voor de stijging van het aantal vsv-ers dat een ketenaanpak niet van de grond komt. Dit bemoeilijkt transities van school naar school, van school naar werk en van werkloosheid naar werk.<sup>15</sup> Uit het voortgangsonderzoek naar de vsv-aanpak blijkt voorts dat het soms lastig is de domeinen arbeid en zorg te betrekken bij de samenwerking in de RMC-regio's. Volgens het voortgangsonderzoek heeft de geringe samenwerking met arbeid en zorg vooral betrekking op het bestuurlijke niveau.<sup>16</sup>

Uit de toelichting wordt duidelijk dat momenteel gekeken wordt hoe de indeling van de RMC- en arbeidsmarktregio's kan worden geharmoniseerd, maar dat is nog niet gerealiseerd. Jeugdzorg wordt bovendien op gemeentelijk niveau georganiseerd. Het voortgangsonderzoek noemt dan ook als oplossing het creëren van een integrale visie, en - in het algemeen - het ontschotten van de domeinen op lokaal en regionaal niveau. De Afdeling merkt op dat de maatregel van de verlengde kwalificatieplicht niet leidt tot de gewenste integrale aanpak. Evenmin sluit de maatregel aan bij de huidige RMC-functie, wat wel gewenst is.

#### c. *Financiën*

<sup>11</sup> Zo blijkt bijvoorbeeld uit het voortgangsonderzoek naar de vsv-aanpak dat de focus op startkwalificaties en cijfers goede begeleiding (naar school, werk of dagbesteding) juist soms moeilijk maakt.

<sup>12</sup> Ingrado is de vereniging voor leerplichtambtenaren en RMC's.

<sup>13</sup> Namens de 21 deelnemende gemeenten.

<sup>14</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 12.

<sup>15</sup> Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt: Zichtbaar en zelfstandig maken (eindrapport), 9 april 2019, p. 8.

<sup>16</sup> Van der Gaag e.a., Voortgangsonderzoek: aanpak van voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie (rapport Rijksuniversiteit Groningen), 2018, paragraaf 5.2.3.

Uit het voortgangsonderzoek blijkt dat een meerderheid van de gemeenten een tekort aan financiële middelen ervaart.<sup>17</sup> Datzelfde geldt voor iets minder dan de helft van de scholen. Volgens het onderzoek is het gevolg dat oud-vsv-ers en jongeren met multiproblematiek niet of nauwelijks worden begeleid in regio's met tekorten, en dat preventieve vsv-maatregelen stop worden gezet. Dit maakt dat het weinig doelmatig is om te investeren in een verlengde kwalificatieplicht, die voortbouwt op de gewone kwalificatieplicht. Het voorstel wordt bovendien budgetneutraal ingevoerd: de gemeente zal zelf middelen beschikbaar moeten stellen en extra inspanningen moeten leveren om zorg en ondersteuning aan jongeren te bieden. Ook scholen dienen de extra kosten via de reguliere bekostiging te dekken.<sup>18</sup> Daardoor zullen de tekorten verder oplopen.

De Afdeling wijst erop dat in 2013 de uitkomsten van een kosten-batenanalyse reden waren om de kwalificatieplicht van de Leerplichtwet niet uit te breiden tot jongeren tot 23 jaar.<sup>19</sup> Bovendien is de vsv-aanpak strikt genomen niet slechts een louter gemeentelijke taak, maar voor een groot deel een rijksaangelegenheid.<sup>20</sup> Voor effectieve maatregelen op dit gebied zullen daarom door het Rijk voldoende financiële middelen moeten worden vrijgemaakt - ook om preventieve maatregelen en begeleiding nu al mogelijk te maken. Dit voorstel voorziet hier echter niet in.

#### d. *Conclusie*

De Afdeling concludeert dat een maatregel als de verlengde kwalificatieplicht die primair ziet op het domein onderwijs niet aan de orde is, omdat er nog ruimte is voor verbetering. Het beleid hiervoor is nog niet uitontwikkeld, zoals blijkt uit de aangehaalde rapporten. De gewenste brede maatschappelijke participatie van jongeren ziet bovendien niet slechts op het terugleiden van jongeren naar het onderwijs, maar waar passend ook naar de arbeidsmarkt of andere vormen van ontplooiing. Het ligt in de lijn der verwachting dat met meer integrale begeleiding en maatwerk het aantal vsv-ers sterker zal kunnen worden teruggedrongen dan met dwang. De ruimte voor verbetering zal ook benut moeten worden omdat de groep jongeren voor wie een verplichting tot schoolgaan passend zou zijn, zeer beperkt is - en dwang bij deze groep waarschijnlijk niet effectief is.

Om resultaten te bereiken is een betere samenwerking tussen de domeinen van onderwijs, zorg en arbeid op lokaal en regionaal niveau noodzakelijk. Ook de samenwerking tussen de departementen OCW, VWS en SZW zal moeten worden verbeterd, zodat jongvolwassenen niet tussen wal en schip vallen. Ontschotting kan ervoor zorgen dat bestaande instrumenten effectiever worden ingezet; in dat opzicht is de rek nog niet uit de huidige maatregelen. Voor een dergelijke brede, integrale

<sup>17</sup> Van der Gaag e.a., Voortgangsonderzoek: aanpak van voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie (rapport Rijksuniversiteit Groningen), 2018, paragraaf 5.3.1.

<sup>18</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 10.2.

<sup>19</sup> Kamerbrief minister OCW, Kamerstukken II 2012/13, 26695, nr. 91. In 2013 werd op grond van een kosten-batenanalyse geconcludeerd dat de kosten bij invoering van een landelijke, generieke verlengde kwalificatieplicht tot 23 jaar opliepen van €185 miljoen in het eerste jaar tot structureel €291 miljoen voor per saldo 1.853 extra startkwalificaties per jaar.

Een andere maatschappelijke kosten-batenanalyse van invoering van de verlengde kwalificatieplicht tot 23 jaar komt op een totaal van €157 miljoen aan kosten, maar stelt daar €171 miljoen aan baten tegenover. Tot de baten behoren onder meer extra brutoloon, extra belastinginkomsten en betere gezondheid (Ecorys, MKBA verlenging kwalificatieplicht (rapport), Rotterdam 16 januari 2013).

<sup>20</sup> Zie in dit kader ook de beleidsvarianten van het IBO.

benadering zullen wel voldoende financiële middelen moeten worden vrijgemaakt. Het ligt in de rede dat het Rijk hieraan bijdraagt.

### 3. Fundamentele rechten

Het wetsvoorstel tot het verhogen van de kwalificatieplichtige leeftijd raakt aan verschillende internationale, Europese en grondwettelijke rechten van meerderjarige jongeren.<sup>21</sup> Het gaat in het bijzonder om het recht op vrije arbeidskeuze en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarnaast kan mogelijk sprake zijn van een ongerechtvaardigd onderscheid op grond van het woonplaatsbeginsel, omdat de verlengde kwalificatieplicht alleen in de aangewezen gemeenten zal gelden.

Een beperking op de hiervoor genoemde rechten is alleen toegestaan indien deze voldoet aan de vereisten van noodzaak en proportionaliteit. Dit veronderstelt dat met de beperking een gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd en dit doel met de maatregel daadwerkelijk bereikt kan worden. Hiervoor is mede bepalend of de maatregel handhaafbaar is. Daarnaast moet de maatregel evenredig aan het doel zijn, en mogen er geen minder verstrekkende of andere minder ingrijpende middelen bestaan die hetzelfde doel kunnen bereiken.

Volgens de regering voldoet de verlengde kwalificatieplicht aan deze voorwaarden en wordt met name de evenredigheid in acht genomen omdat de verlengde kwalificatieplicht geldt voor een afgebakende doelgroep, alleen op aanvraag toepasbaar is en beperkt is qua duur. De maatregel is ook noodzakelijk, omdat het huidige instrumentarium ontoereikend is om de doelstelling van jaarlijks maximaal 20.000 vsv'ers te behalen, aldus de toelichting.<sup>22</sup> De Afdeling gaat thans nader in op deze eisen.

#### a. *Gerechtvaardigd doel*

Het primaire doel van het voorstel is om het aantal vsv-ers te reduceren, en dit met name mogelijk te maken voor gemeenten die worstelen met omvangrijke vsv-problematiek en ook bereid zijn in dat kader extra inspanningen te leveren.<sup>23</sup> De toelichting verduidelijkt dat het van belang is 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.<sup>24</sup>

Zoals de Afdeling eerder heeft geadviseerd, kan het belang van het economische welzijn een rechtvaardiging vormen, mits de kwalificatieplicht een voldoende afgebakende doelgroep betreft.<sup>25</sup> Hoewel het van belang is dat jongeren een zo goed mogelijke uitgangspositie hebben op de arbeidsmarkt en het nastreven hiervan een legitiem doel is, dient nog wel toetsing plaats te vinden aan de hierna genoemde vereisten.

#### b. *Effectiviteit en noodzaak*

<sup>21</sup> Zoals ook in de toelichting wordt onderkend.

<sup>22</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.5 en 5.2.1, onder d.

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.5 en 3.1.2.

<sup>24</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.2.

<sup>25</sup> Advies van de Afdeling advisering van 17 oktober 2006, W05.06.0319/III, Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nr. 4.

In de toelichting wordt een overzicht gegeven van de bestaande maatregelen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, en wordt de conclusie getrokken dat deze maatregelen onvoldoende effectief zijn als het gaat om het aanpakken van de vsv-ers vanaf 18 jaar.<sup>26</sup>

Zoals de Afdeling hiervoor heeft uiteengezet, is zij er niet van overtuigd dat de voorgestelde maatregel thans noodzakelijk en effectief is. In aanvulling hierop wijst de Afdeling er nog op dat de toelichting vermeldt dat de RMC-regio weet wat er speelt en welke maatregelen nodig zijn. Daarom zal moeten worden afgewacht of met de in 2020 ingezette regionale programma's een verdere vermindering van het aantal vsv-ers kan worden bereikt, zeker als daar voldoende middelen voor worden vrijgemaakt en het beleid wordt geïntensiveerd.

Gelet op de conclusies van de verschillende onderzoeken is het aannemelijk dat nog meer kan worden bereikt met minder verstrekkende maatregelen, zoals bijvoorbeeld het verbeteren van de mogelijkheden voor het maken van een juiste studiekeuze, preventie en begeleiding. De Afdeling acht het daarom aangewezen eerst het huidige stelsel uit te bouwen. Slechts als het huidige stelsel ten volle wordt benut, zou een eventuele dwangmaatregel noodzakelijk kunnen worden geacht.

Wel wijst de Afdeling er op dat als in een later stadium een verlengde kwalificatieplicht wordt ingezet, dit slechts ten dele effectief zal zijn. Uit het hiervoor aangehaalde onderzoek uit 2013 naar de kosten en baten van het verhogen van de kwalificatieplichtige leeftijd bleek dat een verhoging tot 23 jaar structureel slechts zou kunnen leiden tot 1.853 extra jongeren die een startkwalificatie behalen.<sup>27</sup> Het wetsvoorstel zal door de leeftijdsverhoging tot 21 jaar een beperktere effectiviteit hebben, omdat op grond hiervan jongeren slechts 3 jaar aanvullend onderwijs krijgen om een startkwalificatie te behalen.

#### c. *Handhaafbaarheid*

Om het wetsvoorstel te kunnen handhaven, moet een gemeente zicht hebben op de vsv-ers waarop de inzet van de verlengde kwalificatieplicht van toepassing is. Dit betekent dat de gemeente een onderzoek zal moeten instellen om te bepalen of een jongere kwalificatieplichtig is. Dit onderzoek zal met enige regelmaat herhaald moeten worden omdat een grond voor vrijstelling van de kwalificatieplicht weg kan vallen. Vervolgens moet bij jongeren die kwalificatieplichtig zijn worden toegezien op het feitelijk volgen van het onderwijs. Daarbij speelt mee dat jongeren die geen onderwijs willen volgen, zich niets aan die plicht gelegen laten liggen.<sup>28</sup> Dit bemoeilijkt de handhaving. Om het voorstel te kunnen uitvoeren en handhaven zullen gemeenten daarom voldoende middelen moeten kunnen inzetten. Het is de vraag of de gemeenten over deze middelen beschikken en een adequate handhaving gewaarborgd kan worden. De toelichting gaat hier niet op in.

#### d. *Proportionaliteit en subsidiariteit*

Voorwaarde voor invoering van de verlengde kwalificatieplicht is dat de gemeente voorziet in geschikt onderwijs, zorg en begeleiding zodat ook aandacht is voor de

<sup>26</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

<sup>27</sup> Kamerbrief minister OCW, Kamerstukken II 2012/13, 26 695, nr. 91.

<sup>28</sup> Aldus de consultatiepartijen.

achterliggende problemen.<sup>29</sup> De Afdeling merkt op dat er blijkbaar een groep vsv-ers is die uitvalt wegens een gebrek aan begeleiding en zorg (zie ook punt 2b). Dit doet de vraag rijzen waarom deze voorzieningen en begeleiding niet al onder de (huidige) RMC-functie kunnen worden aangeboden. Daarmee kan immers onnodige uitval worden voorkomen. Voor zover dit nu niet mogelijk is, zou bovendien als zelfstandige maatregel passende ondersteuning kunnen worden geboden. Deze minder vergaande maatregel, zonder dwang, zou op deze wijze ook het doel kunnen bereiken dat met dit voorstel wordt beoogd.

e. *Conclusie*

Het invoeren van een verlengde kwalificatieplicht kan in strijd komen met diverse internationale, Europese en grondwettelijke rechten. Voordat deze rechten worden ingeperkt, zou eerst moeten worden gezien of het huidige stelsel optimaal wordt uitgevoerd. Het is aannemelijk dat binnen het huidige stelsel nog veel kan worden verbeterd. Alvorens over te gaan tot een verlengde kwalificatieplicht zouden dan ook eerst minder vérgaande, meer kansrijke alternatieven dienen te worden beproefd. Zodra daadwerkelijk de grenzen van het instrumentarium in zicht zijn, dienen bij de inzet van de verlengde kwalificatieplicht voldoende financiële middelen te worden vrijgemaakt. Voorts zal effectieve handhaving van de kwalificatieplicht verzekerd moeten zijn.

4. Uitvoerbaarheid en draagvlak

Het wetsvoorstel stelt als voorwaarde voor oplegging van de verlengde kwalificatieplicht dat er draagvlak moet zijn bij de vo-scholen en mbo-instellingen met wie de gemeenten in het regionaal programma al afspraken hebben gemaakt.<sup>30</sup> De scholen waarop de jongeren onderwijs volgen zullen regelmatig met de gemeenten waarin de verlengde kwalificatieplicht van toepassing is verklaard moeten afstemmen hoe de inzet van de maatregel verloopt. De toelichting vermeldt dat er al bestaande overlegstructuren zijn in de RMC-regio's waarbij de contactgemeente en de contactschool met elkaar samenwerken.<sup>31</sup> Hoe het draagvlak wordt aangetoond moet nog bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt worden. De verwachting is dat zowel de gemeente als de contactschool in de RMC-regio de aanvraag voor de verlengde kwalificatieplicht ondertekenen.<sup>32</sup> Volgens de toelichting wegen de gevolgen voor de uitvoerbaarheid op tegen de inzet van de verlengde kwalificatieplicht en de mogelijkheden tot maatwerk.<sup>33</sup>

De betreffende onderwijsinstellingen, zoals het mbo, hebben vaak een regionale of zelfs bovenregionale functie. Een school of instelling zal zich door het voorstel echter moeten verhouden tot zowel de RMC-regio als de gemeente waar de verlengde kwalificatieplicht ingevoerd is. Mogelijk zal een school of instelling te maken hebben met jongeren uit meerdere gemeenten waarop de verlengde kwalificatieplicht van toepassing is. Dit komt de uitvoerbaarheid van de maatregel

<sup>29</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.1, onder b.

<sup>30</sup> Voorgesteld artikel 4e, eerste lid, onder b.

<sup>31</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7.1.1.

<sup>32</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.1.

<sup>33</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 12.



niet ten goede,<sup>34</sup> en wringt te meer als de contactschool (inde RMC-regio) namens de scholen en instellingen voor het draagvlak moet tekenen.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan, en zo nodig het voorstel aan te passen.

Onverminderd het voorgaande maakt de Afdeling de volgende opmerking.

##### 5. Uitzondering EU-burgers

Het wetsvoorstel bevat een uitzondering op de verlengde kwalificatieplicht voor jongeren die onderdaan zijn van een andere staat van de Europese Economische Ruimte (EER) of van Zwitserland.<sup>35</sup> Het beheersen van de Nederlandse taal is een belangrijk vereiste voor het (kunnen) behalen van een startkwalificatie. Als jongeren echter geen Nederlands spreken, kunnen zij evenwel geen startkwalificatie behalen. Jongeren, die onderdaan zijn van een staat behorend tot de EU zouden veelal nog onvoldoende Nederlands spreken, en worden om die reden niet verplicht naar school te blijven gaan. Bovendien zijn er voor anderstaligen die ouder zijn dan 18 jaar geen voorzieningen in het onderwijs, behoudens de inburgeringslessen. Maar overigens is deze groep jongeren is niet inburgeringsplichtig, aldus de toelichting.<sup>36</sup>

De kwalificatieplicht geldt thans voor jongeren tussen 16 en 18 jaar die geen startkwalificatie hebben, ongeacht hun nationaliteit. Niet valt in te zien waarom jongeren die onderdaan zijn van een EU-lidstaat van de verlengde kwalificatieplicht - als deze noodzakelijk wordt geacht - zouden moeten worden uitgesloten. Ook voor deze jongeren blijft het van belang om te participeren in de maatschappij, hetzij via duurzame ontplooiing via (vrijwilligers-) werk of mantelzorg, hetzij via het volgen van onderwijs. Gelijkstelling met jongeren met de Nederlandse nationaliteit ligt daarom in de rede. Wel dienen in dat geval voldoende voorzieningen in het onderwijs aanwezig te zijn voor jongeren uit EU-lidstaten die het Nederlands nog onvoldoende machtig zouden zijn. De Afdeling acht het daarom in de rede liggen voorzieningen te treffen voor de taalverwerving van deze groep jongeren.

De Afdeling adviseert de uitzondering te schrappen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

<sup>34</sup> Vergelijk de diverse consultatiereacties. Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 12.

<sup>35</sup> Voorgesteld artikel 4i, derde lid, onder a. Waar in dit advies wordt gesproken over EU-burgers geldt hetzelfde voor burgers van andere staten die deel uitmaken van de EER en Zwitserland.

<sup>36</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.