

Vergaderjaar 2006–2007

30 901

Wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet Inburgering in verband met de invoering van een kwalificatieplicht

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Aanleiding

Op 14 april 2005 heeft de Tweede Kamer met de minister-president een debat gevoerd over waarden en normen in de Nederlandse samenleving. Tijdens dit debat is door de leden Verhagen, Van Aartsen, Dittrich, Van der Vlies en Rouvoet een motie ingediend die het kabinet verzoekt de Tweede Kamer een voorstel te doen toekomen voor mogelijk maken van een leerwerkplicht voor jongeren tot 23 jaar (verder te noemen de motie Verhagen c.s.).¹ De indieners zijn van mening dat het noodzakelijk is dat jongeren over een startkwalificatie beschikken en dat er slechts twee opties voor jongeren tot 23 jaar zijn: hetzij leren, hetzij werken. Zij verzoeken daarom de regering een voorstel aan de Kamer te doen voor het mogelijk maken van een leerwerkplicht voor jongeren tot 23 jaar. Met uitzondering van de SP hebben alle fracties in de Tweede Kamer deze motie ondersteund. Het kabinet acht het wenselijk dat jongeren de talenten die ze hebben maximaal benutten. Voor een goede maatschappelijke cohesie kan de samenleving het zich niet permitteren dat sommige jongeren buiten de boot vallen. Het kabinet beoogt een sluitende aanpak ter voorkoming van onderwijsuitval van jongeren te bewerkstelligen. De schooluitval tussen het zestiende en achttiende levensjaar is hoog. Om de uitval van minderjarige jongeren tegen te gaan wordt in dit wetsvoorstel de invoering van een kwalificatieplicht tot de 18e verjaardag voorgesteld. Hiermee wordt gedeeltelijk uitvoering gegeven aan de motie Verhagen. Voor de jongeren in de leeftijd van 18–23 jaar wordt een afzonderlijk wetsvoorstel voorbereid.

Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Problematiek Voortijdig Schoolverlaten

Definitie

Jongeren die het onderwijs verlaten zonder het behalen van een *startkwalificatie* worden aangemerkt als voortijdig schoolverlaters. Een jongere bereikt het niveau van startkwalificatie met een havo, vwo of

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 454, nr. 8.

mbo-2 diploma. Voortijdige schooluitval komt vooral voor in het voortgezet onderwijs, het mbo en in de overgang van vmbo naar mbo.

Aantallen

In het schooljaar 2004/2005 hebben circa 57 000 jongeren het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie. Van alle leerlingen verlaat 2,5% voortijdig het vmbo, 5% verlaat voortijdig het onderwijs na het behalen van een vmbo diploma en 16 % verlaat voortijdig het onderwijs vanuit het mbo¹. De grootste uitval doet zich voor bij 16-, 17- en 18-jarigen. Een deel van de voortijdig schoolverlaters keert echter later weer terug naar het onderwijs om alsnog een startkwalificatie te behalen. Van alle jongeren in de leeftijd van 18–24 jaar bereikt uiteindelijk 86.5% het niveau van startkwalificatie².

Oorzaken

De oorzaken van voortijdige schooluitval zijn divers en er is soms sprake van een combinatie van problemen. Jongeren die voortijdig de school verlaten zijn relatief vaak afkomstig uit gezinnen met een lage sociaal-economische positie. Daarmee samenhangende onderwijsachterstanden die een leerling op jonge leeftijd heeft opgelopen, kunnen op latere leeftijd bijdragen aan zijn voortijdige uitval. Leerlingen verlaten ook voortijdig hun opleiding door een verkeerde beroepskeuze of problemen in de psychosociale, sociaal-maatschappelijke en emotionele sfeer. De overgang van vmbo naar mbo is een risicovolle overgang, omdat een verkeerde beroepsof studierichtingkeuze meteen merkbaar is in het mbo en voor veel motivatieproblemen kan zorgen. Ook sluiten de onderwijsprogramma's en systemen, tussen deze schooltypen vaak onvoldoende aan, waardoor de prestaties en situatie van leerlingen niet bekend zijn en zij onvoldoende begeleid kunnen worden op het mbo. Voor deze problematiek zijn maatregelen voorgesteld in het kader van de «Aanval op de uitval»³.

Tot slot zijn veel jongeren in de risicogroep bij uitstek te motiveren door schoolactiviteiten direct te verbinden aan de beroepspraktijk. De beschikbaarheid van stages is over het algemeen goed. Voor moeilijk plaatsbare jongeren is het aanbod van een passende stage te laag, hiertoe is de Regeling stagebox beroepsonderwijs 2006 tot en met 2010 opgesteld.

Belang van voorkomen en bestrijden van voortijdige schooluitval

Het voorkomen van voortijdige schooluitval is in economisch en maatschappelijk opzicht van belang. Een geslaagde schoolcarrière draagt in positieve zin bij aan sociale cohesie, het beperken van de integratieproblematiek, het voorkomen van jeugdcriminaliteit, integratie van jongeren op de arbeidsmarkt en het vermijden van afhankelijkheid van sociale uitkeringen. De uitstroom zonder startkwalificatie leidt voor vele jongeren namelijk tot een zwakkere positie op de arbeidsmarkt. Het behalen van een startkwalificatie verhoogt de kansen van een jongere op de arbeidsmarkt aanzienlijk⁴. Jongeren met een startkwalificatie hebben vaker een baan (85%) dan jongeren zonder startkwalificatie (68%).

Het kabinet vindt het gelet op de hiervoor opgesomde positieve effecten daarvan van belang dat leerlingen zo begeleid worden in hun onderwijsloopbaan dat iedereen die daar cognitief toe in staat is minimaal een startkwalificatie kan behalen. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft bij brief van 28 april 2006⁵ aan de Tweede Kamer bericht op welke wijze zij invulling wil geven aan de aanpak van voortijdige schooluitval. Schooluitval moet zo vroeg mogelijk worden aangepakt. Het kabinet besteedt daarom veel aandacht aan de preventie van voortijdige schooluitval door te investeren in een verbetering van het onderwijs over de hele linie. Er wordt in het bijzonder geïnvesteerd in:

- de vroege aanpak van schoolachterstanden;
- versterking van de zorgstructuur op school;

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 26 695, nr. 32.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 26 695, nr. 32.

³ Kamerstukken II, 2005–2006, 26 695, nr. 32.

⁴ Kamerstukken II, 2005–2006, 26 695, nr. 32.

⁵ Kamerstukken II, 2005–2006, 26 695, nr. 32.

- het soepeler laten verlopen van de overgangen van primair naar voortgezet onderwijs en van vmbo naar mbo;
- het aanbod van meer praktijkgericht onderwijs.

Vroege aanpak schoolachterstanden

Het hebben van een taalachterstand heeft grote gevolgen voor de verdere schoolloopbaan en is een van de risicofactoren voor schooluitval. Het is daarom zeer lonend om Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) aan jonge kinderen aan te bieden om taalachterstanden in te lopen. Op dit moment wordt ongeveer 50% van de doelgroep bereikt met VVE-programma's. Er zijn inmiddels financiële middelen beschikbaar om ervoor te zorgen dat in 2009 landelijk 70% van alle doelgroepkinderen met voor- en vroegschoolse educatie wordt bereikt. Ook worden in het primair onderwijs extra schakelklassen ingericht om leerlingen met een onevenredige taalachterstand in een korte periode extra taalondersteuning te geven.

Versterking zorgstructuur op school

Schooluitval is niet alleen onderwijsgerelateerd. Jongeren die dreigen uit te vallen hebben in veel gevallen ook te kampen met problemen in de psychosociale, sociaal-maatschappelijke en emotionele sfeer. Voor een effectieve aanpak van schooluitval is het daarom van groot belang dat alle betrokken instanties samenwerken om jongeren snel de hulp te bieden die ze nodig hebben. Om dit te bewerkstelligen is de afgelopen jaren door veel scholen en gemeenten een gezamenlijke aanpak ontwikkeld met multidisciplinaire zorgadviesteams (ZAT's) als hét samenwerkingsverband waarin alle relevante partijen zoals scholen, leerplichtambtenaren, Bureau Jeugdzorg, GGD en politie samenwerken. Deze aanpak is in het voortgezet onderwijs succesvol gebleken, daarom wordt geïnvesteerd in versnelde uitbreiding van het aantal ZAT's in het primair onderwijs en de BVE-sector.

Aansluiting tussen vmbo-mbo

In de overgang van vmbo naar mbo vindt veel schooluitval plaats. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek IBO BVE is gezien welke wijzigingen in de vormgeving van het BVE-stelsel wenselijk zijn om de doorlopende leerloopbaan in de aansluiting vmbo-mbo te verbeteren. Uit het onderzoek bleek dat het ontbreken van middelen voor de inrichting van een systematische zorgstructuur een belangrijk knelpunt was in de overgang van vmbo naar mbo. Om die reden is het budget in het mbo structureel verhoogd.

Ook door gegevens over leerlingen beter over te dragen en leerlingen na het halen van hun vmbo-diploma in beeld te houden verkleinen we de kans dat kinderen uitvallen door onderbrekingen in hun leerloopbaan. In samenwerking tussen vmbo-scholen, ROC's en RMC-functie worden hierover afspraken gemaakt en worden risicojongeren gedurende de zomervakantie gevolgd. Dit is veruit ook de belangrijkste maatregel die de minister van OCW heeft gesloten in de convenanten met 14 Regionale Meld en Coördinatie regio's voor het terugdringen van schooluitval op de korte termijn. Daarnaast zijn er positieve ervaringen met loopbaanoriëntatie in het vmbo, waardoor jongeren een meer bewuste keuze kunnen maken voor een specifieke beroepsopleiding in het mbo. Voor leerlingen die binnen 5 jaar geen vmbo diploma kunnen halen, biedt de Wet samenwerking VO-BVE vanaf 1 januari 2006 mogelijkheden voor samenwerking tussen vmbo en mbo scholen. Jongeren kunnen dan bijvoorbeeld via het Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs (VAVO) alsnog een startkwalificatie behalen.

Praktijkgericht onderwijs

Vmbo scholen hebben een eigen verantwoordelijkheid en een grote vrijheid om het beroepsgericht programma zo aan te bieden dat het recht doet aan de leerbehoeften van de leerlingen. Scholen kiezen er steeds

meer voor om de praktijkcomponent te accentueren via leerpleinen binnen de school of stages bij bedrijven in de regio. De minister van OCW ondersteunt het praktijkgericht onderwijs met een extra subsidie van € 235 miljoen voor praktijklokalen in het vmbo en praktijkonderwijs¹. Het kabinet en de sociale partners hebben eind 2005 in de Stichting van de Arbeid afspraken gemaakt over het realiseren van extra stage- en simulatieplaatsen voor in het bijzonder moeilijk plaatsbare deelnemers in het mbo en over het realiseren van intensieve (stage)begeleiding van deze deelnemers. Hiervoor wordt met ingang van 2006 € 35 miljoen op jaarbasis ingezet als aanvullende vergoeding².

Sluitstuk van aanpak voortijdige schooluitval: Leerplichtwet 1969

Om schooluitval tegen te gaan wordt er veel aandacht besteed aan preventieve maatregelen in het onderwijs. Voorwaarde is hierbij wel dat jongeren structureel aanwezig zijn op school, voor jongeren die niet naar school komen kun je immers niets doen. Spijbelen is vaak een van de voortekenen van voortijdige schooluitval. De Leerplichtwet 1969 biedt voor gemeenten een kader om te helpen voorkomen dat minderjarige jongeren gaan spijbelen en uiteindelijk voortijdig de school verlaten. De Leerplichtwet 1969 behoeft echter aanscherping.

Huidige Leerplichtwet 1969

Leerplicht

De Leerplichtwet 1969 is erop gericht dat leerplichtige leerlingen zijn ingeschreven op een school en deze school ook bezoeken. De Leerplichtwet 1969 biedt waarborgen om alle jongeren in Nederland aan het onderwijs te laten deelnemen om hen zodoende voor te bereiden op een zelfstandige plek in de maatschappij. De Leerplichtwet 1969 regelt het begin en einde van de leerplichtige periode, taken van leerplichtambtenaren en verplichtingen van schooldirecteuren, ouders en leerlingen.

Een kind is leerplichtig vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin het kind vijf jaar is geworden. In de Leerplichtwet 1969 wordt een onderscheid gemaakt tussen de volledige leerplicht en de partiële leerplicht. De volledige leerplicht geldt vanaf de vijfde verjaardag van een kind en duurt tot het einde van het schooljaar waarin het kind 16 wordt of tot het einde van het twaalfde schooljaar. De partiële leerplicht sluit aan op de volledige leerplicht en duurt tot het einde van het schooljaar waarin een jongere 17 wordt. De partiële leerplicht geldt alleen voor jongeren die na de volledige leerplicht meteen van school willen gaan. Een jongere die op zijn zestiende geen zin meer heeft in een volledige dagopleiding moet gedurende een schooljaar minimaal een of twee dagen per week onderwijs volgen, afhankelijk van de gekozen leerweg. Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969 is opgedragen aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere woont. Voor de uitvoering van dit toezicht wijzen zij leerplichtambtenaren aan. Leerplichtambtenaren moeten controleren of leerplichtigen staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling en of zij die instelling ook werkelijk bezoeken. Zij beoordelen verder of leerlingen die op andere manieren onderwijs genieten (bijvoorbeeld in het buitenland of op een particuliere school), voldoen aan de Leerplichtwet 1969. Zij hebben de taak om verzuim te voorkomen, door voorlichting te geven samen met scholen. Leerplichtambtenaren gaan ook gesprekken aan met leerlingen die verzuimd hebben en hun ouders en maken concrete afspraken over hun terugkeer naar school. Leerplichtambtenaren zijn ook verantwoordelijk voor het afdwingen van schoolbezoek door middel van sancties.

Schooldirecteuren stellen de leerplichtambtenaar van de woongemeente van een leerling in kennis van in- en uitschrijvingen en van ongeoorloofd verzuim. Tegen schooldirecteuren die zich niet aan de verplichtingen van

¹ Regeling aanvullende subsidie praktijkgerichte leeromgeving 2006.

² Regeling stagebox beroepsonderwijs 2006 tot en met 2010.

de Leerplichtwet 1969 houden kan een strafrechtelijke procedure worden gestart.

Ouders moeten ervoor zorgen dat hun zoon of dochter op een school of onderwijsinstelling staat ingeschreven. Ouders moeten er ook op toezien dat hun kind de school/instelling geregeld bezoekt. Dit betekent dat er geen school of praktijktijd verzuimd mag worden. Ouders moeten de school/instelling tijdig informeren als hun kind afwezig is door ziekte. Als er een andere reden voor afwezigheid van hun kind is, moeten ouders hiervoor vooraf toestemming krijgen van de school/instelling. Vanaf twaalf jaar is een jongere zelf medeverantwoordelijk voor het geregeld bezoeken van zijn school en kan hij ook persoonlijk aangesproken worden op ongeoorloofd verzuim. Indien ouders/jongeren zich niet aan de verplichtingen van de Leerplichtwet 1969 houden, kan dit tot een strafrechtelijke sanctie leiden.

Als jongeren langer dan één maand afwezig zijn van school en nog geen startkwalificatie hebben behaald worden zij door de gemeente op basis van de Regionale Meld en Coördinatie (RMC) functie geregistreerd als schooluitvaller. De RMC functie is verankerd in de Wet op het Voortgezet Onderwijs, de Wet op de Expertisecentra en de Wet Educatie en Beroeps- onderwijs. De RMC regelgeving biedt tevens een basis om voortijdig schoolverlaters op wie de Leerplichtwet 1969 niet meer van toepassing is en die de leeftijd van 23 jaar nog niet hebben bereikt te begeleiden naar leren of werken.

Handhaafbaarheid partiële leerplicht

Ingrado, vereniging voor Leerplicht en RMC (voorheen de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren) en gemeenten ervaren de partiële leerplicht als moeilijk handhaafbaar. Ook de partiële leerplicht beoogde dat de groep 16/17 jarigen die ingeschreven was voor voltijds onderwijs dit onderwijs ook daadwerkelijk voltijds zou volgen. De uitvoeringspraktijk heeft echter uitgewezen dat partieel leerplichtigen die het voltijd onderwijs volgen maar slechts een à twee dagen in de week komen opdagen niet aan te pakken zijn. Deze moeizame handhavingspraktijk leidt ertoe dat leerplichtambtenaren te weinig aandacht aan verzuim in de partieel leerplichtige leeftijd schenken. Schoolverzuim, leidend tot schooluitval, gedurende de partieel leerplichtige leeftijd is dan ook groot (vgl. de aantallen onder Problematiek Voortijdig Schoolverlaten).

Alternatieven voor de partiële leerplicht

De Onderwijsraad heeft in 2005 in een advies¹ aanbevolen om voor jongeren die nog geen 18 jaar zijn en die formeel onder de partiële leerplicht vallen, een kwalificatieplicht in te stellen. De opgelegde kwalificatieplicht vervalt als de startkwalificatie is behaald. Hiernaast adviseert de Onderwijsraad om op alle scholen een actief verzuimbeleid in te voeren voor 16-, 17- en 18-jarigen.

Op verzoek van de minister van OCW heeft het Kenniscentrum Beroeps- onderwijs Arbeidsmarkt (KBA) vervolgens onderzoek gedaan naar de effecten van de vervanging van de partiële leerplicht door een kwalificatieplicht². Dit onderzoek heeft uitgewezen dat de invoering van een kwalificatieplicht tot de 18e verjaardag zal leiden tot een aanzienlijke daling van het aantal voortijdig schoolverlaters. Deze daling komt met name tot stand doordat de leerlingen die de overstap van vmbo naar het mbo maken onder de kwalificatieplicht komen te vallen. Nu valt het einde van de volledige leerplicht meestal samen met het behalen van het vmbo diploma. Een aantal van de gediplomeerde vmbo'ers maakt de stap naar het mbo niet. De invoering van een kwalificatieplicht tot de 18e verjaardag leidt ertoe dat jongeren langer onderwijs blijven volgen. Hiertoe is ondersteuning en de aandrang van de leerplichtambtenaar voor nodig. Dit vereist een actieve leerplichthandhaving. De handhaving van de leerplicht is nog niet bij alle gemeenten op orde. Daarvoor is een extra inspanning

¹ Onderwijsraad, Werk en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar, september 2005.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 26 695, nr. 28.

noodzakelijk. Naast een actieve handhaving van de Leerplichtwet 1969 dient het onderwijsaanbod passend te worden gemaakt voor de groep die teruggeleid wordt naar het onderwijs (zie hiervoor onder aansluiting vmbo-mbo en praktijkgericht onderwijs).

Wijzigingen Leerplichtwet 1969

Om de schooluitval in de leeftijdsgroep 16–18 jaar terug te dringen wordt een kwalificatieplicht tot de 18e verjaardag in de Leerplichtwet ingevoerd.

Invoering kwalificatieplicht in Leerplichtwet 1969

In eerdere communicatie met de Tweede Kamer¹ was sprake van het voornemen tot de verlenging van de volledige leerplicht tot de 18e verjaardag. Bij de voorbereiding van de uitwerking van dit voornemen in wetgeving is het denken van het kabinet hierover iets genuanceerd. Een simpele verlenging van de leerplicht zou onvoldoende bijdragen aan het doel van de motie Verhagen c.s. om zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie te laten behalen. Na de beëindiging van de volledige leerplicht gaat daarom een kwalificatieplicht gelden voor die jongeren die:

- a. nog geen 18 jaar zijn;
- b. nog geen startkwalificatie hebben behaald; en
- c. de volledige leerplicht achter de rug hebben.

De partiële leerplicht verdwijnt. De volledige leerplicht en de kwalificatieplicht tot de 18e verjaardag liggen in elkaars verlengde. De kwalificatieplicht is op een drietal punten echter wezenlijk anders dan de volledige leerplicht:

- De volledige leerplicht en de kwalificatieplicht zijn van toepassing op twee verschillende *doelgroepen*. Terwijl de volledige leerplicht geldt voor *alle* jongeren tot het einde van het schooljaar waarin zij 16 zijn geworden, is de kwalificatieplicht van toepassing op 16–18 jarigen die nog geen startkwalificatie hebben behaald.
- De volledige leerplicht heeft tot doel de voltijdse onderwijsdeelname van alle jongeren tot het einde van het schooljaar waarin zij 16 worden. Aan de volledige leerplicht is geen einddoel verbonden. Het doel van de kwalificatieplicht is dat zoveel mogelijk jongeren het onderwijs verlaten met een startkwalificatie.
- Ook de wijze waarop een jongere de volledige leerplicht dan wel de kwalificatieplicht kan vervullen, verschilt. De volledige leerplicht kan alleen vervuld worden met het volgen van volledig dagonderwijs. De kwalificatieplicht kan vervuld worden door volledig dagonderwijs te volgen maar ook met combinaties van leren en werken, zoals de beroepsbegeleidende leerweg in het mbo.

Jongeren voldoen aan de kwalificatieplicht door geregeld een vorm van onderwijs te volgen die naar een startkwalificatie leidt. Met het geregeld volgen van onderwijs wordt ook bedoeld een volledig programma van leren en werken. In de handhavingssystematiek sluit de kwalificatieplicht aan bij de bestaande handhavingssystematiek van de Leerplichtwet 1969. Om met de kwalificatieplicht het aantal jongeren dat het onderwijs met een startkwalificatie verlaat te verhogen, is het noodzakelijk dat voor deze jongeren een passend onderwijsaanbod voorhanden is. Onderwijs met nadruk op praktijkvorming zal aantrekkelijker zijn voor een belangrijk deel van de doelgroep. Daarom investeert het kabinet samen met sociale partners en onderwijsinstellingen in het aanbod van praktijkplaatsen en leerbanen. Daarnaast wordt er uitwerking gegeven aan de aanbeveling uit het IBO-MBO rapport² om naast de BOL en de BBL een derde leerweg in te richten, het zogenaamde werktraject. In de praktijk blijken sommige niet-gekwalificeerde jongeren in de kwalificatieplichtige leeftijd te. De bedoeling is hen via dat werk te kwalificeren zonder dat de band met school

¹ Kamerstukken II 2005–2006, 29 454 en 26 695, nr. 12.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 27 451, nr. 53.

wordt doorgesneden. Op dit moment verkent het kabinet wat er allemaal al loopt op dit terrein. Veel daarvan blijkt binnen de bestaande kaders zonder meer mogelijk te zijn. In het voorjaar zal het kabinet, zonedig, rapporteren over eventuele resterende belemmeringen.

Het doel van de kwalificatieplicht is zoveel mogelijk jongeren naar een startkwalificatie toe te leiden. Momenteel beschikt 86,5% van de jongeren over een startkwalificatie als zij 24 jaar zijn. Dit percentage is hoog maar kan door de invoering van de kwalificatieplicht nog verhoogd worden. In ieder geval kan worden bereikt dat meer jongeren op een jongere leeftijd hun startkwalificatie behalen. De verwachting dat het percentage nog verhoogd kan worden, is gebaseerd op het gegeven dat slechts 5 procent van de jongeren cognitief niet in staat is om een startkwalificatie te behalen. Deze jongeren bevinden zich met name in het praktijkonderwijs en in mindere mate in het voortgezet speciaal onderwijs. De voortijdige schooluitval in vmbo en mbo heeft vooral andere oorzaken.

Er zal echter altijd een groep jongeren zijn die om objectieve redenen niet in staat is een startkwalificatie te behalen. De voorzieningen in de huidige Leerplichtwet 1969 om voor de partieel leerplichtige jongeren in bijzondere gevallen maatwerk te leveren zoals vervangende leerplicht, zijn ook van belang bij de invulling van de kwalificatieplicht en blijven dus bestaan. Van de jongeren in het praktijkonderwijs staat op voorhand vast dat zij cognitief niet in staat zijn om een startkwalificatie te behalen. Het praktijkonderwijs is eindonderwijs. Jongeren met een getuigschrift van het praktijkonderwijs worden daarom vrijgesteld van de kwalificatieplicht. Voor dat deel van de leerlingen dat op basis van het ontbreken van voldoende (cognitieve) capaciteiten, niet in staat is om een startkwalificatie te halen, kan het ontwikkelen van sectorstartniveaus onder het niveau van de startkwalificatie een uitkomst zijn. Met sectorstartniveaus kunnen deze jongeren wegwijs worden gemaakt op de arbeidsmarkt. Op de werkvloer kunnen zij zich eventueel via combinaties van werken en leren verder kwalificeren. In de werktop van eind 2005 heeft het kabinet de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) gevraagd om samen met de BVE-raad (nu MBO-raad) nader advies uit te brengen over de wenselijkheid om naast het niveau van startkwalificatie specifieke startniveaus van sectoren te definiëren.

De RWI heeft zijn advies in de eerste helft van juli 2006 uitgebracht¹. Volgens de RWI biedt het definiëren van een sectorstartniveau op ten minste drie gebieden winst. Ten eerste biedt het voor jongeren zicht op de vereisten voor een succesvolle start op de arbeidsmarkt. Ten tweede maakt het sectorstartniveau voor jongeren duidelijk op welke sector zij zich bij hun beroepskeuze het beste kunnen richten. Ten derde biedt het inzicht in vraag en aanbod van kwalificaties in de sector, voor starters maar ook voor het zittend personeel. Dit geeft sectoren een handvat bij het ontwikkelen van sectoraal arbeidsmarkt- en loopbaanbeleid. De RWI benadrukt dat de kans op een duurzame baan aanzienlijk toeneemt naarmate een starter een hogere opleiding heeft gevolgd. In die gevallen waarin een sectorstartniveau lager ligt dan het niveau van de startkwalificatie blijft het uiteindelijk behalen van een startkwalificatie dan ook van groot belang. Onderzoeken van de Algemene Rekenkamer² en het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt bevestigen het belang van een startkwalificatie voor een duurzame arbeidsmarktpositie³. De kwalificatieplicht eindigt op het moment dat een jongere 18 jaar wordt. Tot het 18e jaar kunnen jongeren en hun ouders worden aangesproken op verzuim, het gaat hier immers om minderjarigen. Op het moment dat een jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt en dus meerderjarig wordt, is een generieke kwalificatieplicht nog moeilijk toepasbaar. Het rendement van een kwalificatieplicht neemt na het 18e jaar ook snel af, zo blijkt uit onderzoek. De meeste jongeren die vanuit cognitief oogpunt in staat zijn een startkwalificatie te behalen, zullen die op deze leeftijd ook daadwerkelijk behaald hebben. Van de jongeren die dan de startkwalificatie nog niet

¹ Raad voor Werk en Inkomen, Advies Sectorstartniveau, juli 2006.

² Kamerstukken II 2006–2007, 30 851, nrs. 1–2.

³ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2005, september 2006.

behaald hebben, zal een aanzienlijk deel deze niet kunnen halen. Voor een ander deel geldt dat er sprake is van niet onderwijsgerelateerde problemen. De generieke kwalificatieplicht verlengen tot een latere leeftijd leidt tot hoge kosten in verband met onderwijsdeelname zonder dat veel jongeren extra een startkwalificatie halen. Op de 18e verjaardag eindigt daarmee de generieke aanpak via de kwalificatieplicht. Daarna komen voortijdig schoolverlaters onder de RMC regelgeving te vallen.

Als een jongere zonder startkwalificatie tijdens een schooljaar 18 jaar wordt, is deze niet meer kwalificatieplichtig en de Leerplichtwet 1969 is dan ook niet meer van toepassing op deze jongere. De verwachting is dat de overgrote meerderheid van de scholieren het schooljaar gewoon zal afmaken en dat velen met een startkwalificatie het onderwijs zullen verlaten. In de bekostiging is hiermee rekening gehouden.

Een bijkomend voordeel van de invoering van een kwalificatieplicht in plaats van een simpele verlenging van de volledige leerplicht tot 18 jaar is dat problemen worden voorkomen met internationale regelingen die kinderarbeid beogen tegen te gaan. Het gaat hier om het Europees Sociaal Handvest (ESH), de Minimum Age Convention (ILO-138) en Richtlijn 94/33/EG betreffende de bescherming van jongeren op het werk. In de verschillende regelingen zijn de condities waaronder jongeren arbeid mogen verrichten namelijk gekoppeld aan de leeftijd waarop de volledige leerplicht eindigt. Het onbedoelde neveneffect van een verlenging van de leerplicht zou daarom zijn geweest dat in alle landen die verdragspartij zijn de beperkende condities voor het verrichten van arbeid door kinderen gelden totdat zij 15 of 16 jaar zijn maar dat in Nederland als enige land die leeftijd op 18 jaar zou komen te liggen.

In hoeverre de met de kwalificatieplicht beoogde resultaten ook werkelijk zijn behaald, zal enkele jaren na de inwerkingtreding van de wet worden geëvalueerd.

Uitvoeringsconsequenties

Zoals eerder in deze toelichting vermeld, in de paragrafen over de leerplicht, is een verbeterde handhaving van het verzuimbeleid een essentiële voorwaarde bij de bestrijding van voortijdige schooluitval. De invoering van de kwalificatieplicht heeft beperkte gevolgen voor gemeenten, mits een gemeente ook nu al de handhaving van de Leerplichtwet 1969 op orde heeft. Gemeenten die nu al de leerplicht actief handhaven en daarbij ook de Regionale Meld en Coördinatiefunctie actief uitvoeren, hebben van de kwalificatieplicht weinig kwantitatieve effecten voor de eigen werkzaamheden te verwachten. Gemeenten verschillen echter sterk wat betreft het niveau van leerplichthandhaving. De minister van OCW ontvangt regelmatig signalen over een gebrekkige leerplichthandhaving door gemeenten. Het landelijk beeld is dat de gemeentelijke capaciteit die ingezet wordt voor leerplichthandhaving ongeveer de helft is die Ingrado (vereniging van Leerplicht en RMC) als nodig beschouwt (1 fte per 4500 leerplichtigen). De gemeenten die achterlopen zullen op het terrein van de handhaving een inhaalslag moeten maken. Voor een meer effectieve en efficiënte handhaving van de huidige Leerplichtwet 1969 biedt het leerplichtmodel een overzicht van verschillende soorten instrumenten. Het leerplichtmodel wordt uitgedragen door middel van een website, landelijke workshops en visitaties.

Overige uitvoeringsconsequenties die uit onderhavig wetsvoorstel voortvloeien hebben vooral betrekking op de verhouding tussen leerplicht en RMC. Met de invoering van de kwalificatieplicht zal een verschuiving van werkzaamheden plaatsvinden tussen leerplicht- en RMC-bureaus. In de praktijk laten veel gemeenten de zorg voor jongeren die onder de partiële leerplicht vallen over aan het RMC-bureau. Jongeren, die onder de huidige wet niet onder de Leerplichtwet 1969 vallen maar nog geen 18 jaar zijn, zullen na invoering van de kwalificatieplicht en het vervallen van

de partiële leerplicht klant van de leerplichtambtenaar blijven, in plaats van het RMC bureau. De koppeling kwalificatieplicht aan startkwalificatie vereist dat de leerplichtambtenaar bekend is met het behalen van een startkwalificatie door een betrokkene. Gemeenten die de leerplicht-handhaving en de RMC-functie geïntegreerd uitvoeren, zullen dit niet als een probleem ervaren. Op verschillende plaatsen is dat het geval. Wel zullen er ook in die situatie nadere afspraken nodig zijn over de taakverdeling tussen de RMC-functionaris en de leerplichtambtenaar. Om deze overgang goed te laten verlopen zijn financiële middelen beschikbaar gesteld (zie paragraaf financiële consequenties).

De minister van OCW gaat ook na hoe de uitvoering van het verzuimbeleid structureel versterkt kan worden. Om een representatief beeld te verkrijgen over de huidige uitvoering van de leerplicht en RMC-functie door gemeenten laat de minister van OCW een onderzoek uitvoeren. Daarbij worden de oorzaken voor het wel of niet goed handhaven en naleven in kaart gebracht. Het onderzoek moet tevens inzicht bieden of en zo ja, hoe beide functies in onderlinge samenhang effectiever en efficiënter vormgegeven kunnen worden. Daarnaast loopt een onderzoek naar de wenselijke informatievoorziening over verzuim en voortijdig schoolverlaten tussen scholen, gemeenten en OCW op basis van het onderwijsnummer. Op basis van deze twee rapporten zal besluitvorming plaatsvinden over structurele versterking van de gemeentelijke uitvoering en het sluitend maken van de informatievoorziening. De Tweede Kamer zal hierover begin volgend jaar worden geïnformeerd.

Voor de handhaving van de leerplicht zijn gemeenten aangewezen op scholen en instellingen. Naast de vele scholen en instellingen die hun zaakjes op dit gebied in orde hebben, zijn er scholen en instellingen die gebrekkig of te laat optreden tegen het verzuim van hun leerlingen. Sommige scholen en instellingen leveren verouderde of gebrekkige informatie aan de gemeente. Het uitgangspunt is echter dat scholen en instellingen tijdig optreden tegen verzuim om uitval te voorkomen. Op verzoek van de minister van OCW zal de Onderwijsinspectie intensiever toezien op de naleving van verzuimbeleid door scholen en op de tijdige melding van verzuim en voortijdig schoolverlaten door scholen aan gemeenten. Voor een betere registratie van voortijdig schoolverlaters via het onderwijsnummer wordt door de minister van OCW inmiddels een pilot uitgevoerd waarbij deze gegevens door scholen aan de Informatie Beheer Groep (IBG) worden geleverd en IBG deze gegevens, na bewerking, doorstuurt aan gemeenten. Deze zogenaamde IBG-route kan, na evaluatie, vanaf 2007 landelijk worden toegepast. Deze route biedt tevens meer mogelijkheden om nadere gegevens over de groep voortijdig schoolverlaters te achterhalen. Dit kan aanknopingspunten bieden om de aanpak van voortijdige schoolverlaten beter op deze jongeren toe te snijden. De komende jaren gaat de minister van OCW de gegevensvoorziening over verzuim en voortijdig schoolverlaten, met de IBG-route als basis, verder verbeteren.

De invoering van de kwalificatieplicht heeft tot gevolg dat de deelname aan het bekostigd onderwijs toeneemt. Deze toename van de leerlingenramingen zal geen gevolgen hebben voor de uitvoering van het bekostigingssysteem door Centrale Financiën Instellingen (CFI). De bekostiging van de scholen en instellingen blijft immers verlopen via de bestaande informatiesystemen van CFI. CFI acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en voorziet geen uitvoeringsproblemen.

Administratieve lasten

Administratieve lasten voor burgers en instellingen zijn de kosten uitgedrukt in uren en euro's die burgers en instellingen moeten besteden om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelge-

ving van de overheid. Het onderhavige wetsvoorstel bevat een aanscherping van de Leerplichtwet 1969 ten behoeve van de handhaafbaarheid en effectiviteit van dit instrument. Er is geen sprake van nieuwe informatieverplichtingen en dus ook niet van een verhoging van administratieve lasten voor scholen, instellingen en burgers. Op grond van de Leerplichtwet 1969 hebben scholen, instellingen en burgers reeds verplichtingen in het melden van verzuim. Uit de invoering van de kwalificatieplicht vloeien geen nieuwe informatieverplichtingen uit voort.

Financiële consequenties

Invoering van de kwalificatieplicht betekent een toename van het aantal jongeren dat aan het onderwijs deelneemt. De verwachting is dat er jaarlijks maximaal 23 000 extra leerlingen naar het bekostigd onderwijs zullen komen. Daarin wordt voorzien. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen is door het kabinet toegezegd dat de gevolgen van de invoering van de kwalificatieplicht voor de huisvestingscomponent van het mbo nog nader onderzocht zal worden zodat bij Voorjaarsnota 2007 hierover integrale afweging en besluitvorming kan plaatsvinden. De invoering van de kwalificatieplicht heeft niet alleen consequenties voor de kosten van het onderwijsaanbod. Een afname van voortijdige schooluitval kan zoals gesteld alleen bereikt worden als de leerplichthandhaving en de informatievoorziening over uitvallers worden verbeterd. Ook voor deze zaken zijn daarom financiële middelen nodig. Om bovengenoemde zaken te kunnen financieren is voor de implementatie van de kwalificatieplicht in 2007 € 50,7 miljoen beschikbaar, in 2008 € 131,5 en vanaf 2010 € 130,5 miljoen structureel. Uit dit budget is in 2007 maximaal € 5,8 en vanaf 2008 € 13 miljoen beschikbaar om de verschuiving van werkzaamheden die plaats vindt tussen leerplicht- en RMC-bureaus goed te laten verlopen en voor intensivering van de leerplichthandhaving. Deze € 13 miljoen is opgebouwd uit een bedrag van € 1 miljoen vanwege de invoering van de kwalificatieplicht en € 12 miljoen voor het wegwerken van gemeentelijke achterstanden in de leerplichthandhaving. Deze middelen worden toegevoegd aan de specifieke uitkering RMC. Benadrukt moet worden dat het hier een overgangssituatie betreft. Zoals eerder in de toelichting aangegeven onderzoekt de minister van OCW hoe de uitvoering van het verzuimbeleid structureel versterkt kan worden. Vooruitlopend op definitieve besluitvorming hierover is gekozen om de financiële middelen toe te voegen aan de specifieke uitkering RMC.

Consultatie

In de consultatieronde hebben de VO schoolmanagers en de Sectororganisatie VO hun steun uitgesproken voor het wetsvoorstel. De MBO-raad oordeelt dat met de kwalificatieplicht die in eerste instantie gericht is op de deelnemer deze verantwoordelijkheid ook belegd wordt waar die behoort. Verder constateert de MBO-raad dat de beheerslasten van de BVE instellingen niet toenemen.

Het Landelijk Werkverband VSV en Ingrado zijn verheugd met de voorgenomen wetswijzigingen. Het wetsvoorstel draagt bij aan de toename van het aantal jongeren met een startkwalificatie in Nederland. Door met de kwalificatieplicht een directe koppeling tussen het behalen van een startkwalificatie en de Leerplichtwet 1969 te maken wordt een duidelijk en positief signaal aan ouders en jongeren afgegeven. Ook geven het Landelijk Werkverband VSV en Ingrado aan dat de kwalificatieplicht de registratie, monitoring en overdracht van jongeren van leerplicht naar RMC bevordert wordt.

De G4 gemeenten hebben zich uitgesproken voor een invoering van de kwalificatieplicht tot 18 jaar. De gemeente Rotterdam geeft aan bijzonder

verheugd te zijn over de invoering van de kwalificatieplicht. Dit is iets wat Rotterdam gaat helpen om de voortijdige uitval te bestrijden, zo stelt men vanuit de gemeente. Met het vervangen van de partiële leerplicht door de kwalificatieplicht die volledig onder de bestaande handhavingssystematiek van de Leerplichtwet 1969 zal vallen, wordt naar de mening van Rotterdam een belangrijke stap gezet in het terugdringen van schoolverzuim onder 16–18 jarigen. Hiermee wordt in een klap de huidige onduidelijkheid rond de partiële leerplicht bij de jongeren en bij de scholen weggenomen evenals de afstemmingsproblemen tussen RMC's en leerplicht.

De VNG acht het vervangen van de partiële leerplicht door de kwalificatieplicht een verbetering. De partiële leerplicht bleek juridisch moeilijk te handhaven.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Onderdeel A

Aan de begripsbepalingen in artikel 1 is een omschrijving van het begrip «startkwalificatie» toegevoegd. Dit begrip kwam tot nu toe niet voor in de Leerplichtwet 1969. Een leerling heeft een startkwalificatie behaald als hij in bezit is van een havo- of vwo-diploma dan wel een mbo-diploma op ten minste niveau 2.

Onderdeel B en C

Ook voor de jongere die kwalificatieplichtig is, geldt dat de verplichtingen en bevoegdheden die rusten op de in artikel 2, eerste lid, genoemde personen op hemzelf rusten zodra hij meerderjarig is.

Onderdelen D en E

In de onderdelen D en E is de kwalificatieplicht uitgewerkt die in het algemeen deel van deze toelichting al is beschreven. De kwalificatieplicht geldt, zoals daar aangegeven, voor een leerling voor wie de volledige leerplicht is geëindigd en die nog geen startkwalificatie heeft behaald. De kwalificatieplicht geldt niet voor jongeren waarvan op voorhand objectief is vast te stellen dat zij niet in staat zullen zijn een startkwalificatie te halen. Te denken valt hier met name aan leerlingen van het praktijkonderwijs, bedoeld in artikel 10f van de Wet op het voortgezet onderwijs, en leerlingen van scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen en meervoudig gehandicapte kinderen.

In artikel 4a is vastgelegd dat de kwalificatieplicht met zich meebrengt dat een jongere moet zijn ingeschreven voor volledig dagonderwijs of voor een bij de wet geregelde combinatie van leren en werken. Bij het eerste kan gedacht worden aan een reguliere havo- of vwo-opleiding dan wel een BOL-opleiding. Op dit moment is de enige wettelijk geregelde combinatie van leren en werken een BBL-opleiding. In de beleidsreactie bij het IBO-MBO-rapport is aangekondigd dat er daarnaast conform de voorstellen in dat rapport een «derde leerweg» zal komen. Over de vormgeving en de inhoud daarvan wordt op dit moment nog nagedacht. In een afzonderlijk wetgevingstraject zullen de uitkomsten daarvan worden vastgelegd.

Artikel 4b bepaalt dat de verplichtingen die de kwalificatieplicht met zich meebrengt, aanvangen op het moment dat de volledige leerplicht eindigt. De verplichtingen eindigen zodra de jongere 18 jaar wordt of zoveel eerder als hij een startkwalificatie haalt. Als hij een startkwalificatie haalt, is het doel van de kwalificatieplicht immers bereikt. Opgemerkt zij nog dat er is gekozen voor een einde op de dag dat de jongere 18 jaar wordt en

niet voor het eind van het schooljaar waarin iemand 18 jaar wordt met het oog op het feit dat met 18 jaar ook de meerderjarigheid intreedt.

Artikel 4c schrijft voor dat de jongere het volledige onderwijsprogramma of een combinatie van leren en werken moet volgen dat wordt aangeboden door de school of instelling waaraan hij is ingeschreven, wil worden voldaan aan de verplichting tot geregeld schoolbezoek. Het uitgangspunt daarbij is dat met onderwijs alleen of met een combinatie leren en werken een volledige week wordt gevuld. Dat geldt ook voor de «derde leerweg». Ook dat zal een combinatie van leren en werken worden die gezamenlijk een volle week beslaat.

Het tweede lid geeft aan dat de jongere voldoet aan zijn verplichting de school of instelling geregeld te bezoeken als hij geen les of praktijktijd verzuimt. Als een van de gronden voor vrijstelling van geregeld schoolbezoek die worden beschreven in artikel 11 van de Leerplichtwet 1969 aan de afwezigheid ten grondslag ligt, is er geen sprake van verzuim.

Het is denkbaar dat het voor een bepaald beroep of een bepaalde bedrijfstak bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw wenselijk is dat soms een langere periode aaneen onderwijs wordt gevolgd respectievelijk wordt gewerkt. In de voorschriften van de Leerplichtwet 1969 was ten aanzien van de partiële leerplicht hiervoor een speciale voorziening getroffen in de vorm van een ontheffing door de Minister (artikel 4c, vierde lid). Dit is bij nader inzien een oneigenlijke taak voor de Minister. Het onderwijs- en examenreglement van de instelling die dit beroepsonderwijs verzorgt, dient hiervoor een voorziening te treffen en in voorkomende gevallen is dat ook de praktijk. Van de bestaande mogelijkheid tot ontheffing door de Minister is sinds de invoering van de Leerplichtwet 1969 nog nooit gebruikt gemaakt.

Onderdelen F tot en met M en O

De wijzigingen in de onderdelen F tot en met M en O zijn van redactionele aard en vloeien voort uit het verdwijnen van de partiële leerplicht en de introductie van een kwalificatieplicht.

Onderdeel N

In de rapportage, bedoeld in artikel 25 van de Leerplichtwet 1969, zullen burgemeester en wethouders ook verslag moeten doen van hun beleid op het punt van de kwalificatieplicht en wat daarmee is bereikt. De verslaglegging dient mede om de Minister te voorzien van beleidsinformatie.

Artikel II

Artikel II strekt tot aanpassing van de Wet inburgering, die op 1 januari 2007 in werking treedt. Op grond van die wet is een vreemdeling, voorzover hier relevant, vrijgesteld van de inburgeringsplicht, indien hij volledig leerplichtig is (artikel 5, eerste lid, onderdeel d) of aansluitend op de volledige leerplicht een opleiding volgt waarvan de afronding leidt tot uitreiking van een krachtens artikel 5, eerste lid, onderdeel c, aangewezen diploma, certificaat of ander document (artikel 5, eerste lid, onderdeel e). In verband met de vervanging van de partiële leerplicht door de kwalificatieplicht, kan de verwijzing naar de «volledige» leerplicht in genoemde onderdelen d en e vervallen. Dat is geregeld in onderdeel B. Aangezien de kwalificatieplicht tot doel heeft jongeren een startkwalificatie te laten behalen – een havo- of vwo-diploma dan wel een mbo-diploma op ten minste niveau 2, dat op grond van de Wet inburgering vrijstelling van de inburgeringsplicht oplevert – wordt voorgesteld in diezelfde onderdelen van artikel 5 van de Wet inburgering voor alle duidelijkheid ook tot uitdrukking te brengen dat jongeren niet inburgeringsplichtig zijn, indien zij volgens de Leerplichtwet 1969 vallen onder de kwalificatieplicht of aansluitend op de kwalificatieplicht een opleiding

volgen waarvan de afronding leidt tot uitreiking van een diploma, certificaat of ander document, dat vrijstelling van de inburgeringsplicht oplevert.

Onderdeel A voegt een definitie van het begrip kwalificatieplicht toe aan artikel 1.

Artikel III

Artikel III regelt dat jongeren die in het schooljaar 2006–2007 de leeftijd van 17 jaar hebben bereikt en voor wie de partiële leerplicht dus per 1 augustus 2007 zou eindigen niet alsnog in het schooljaar 2007–2008 onder de kwalificatieplicht komen te vallen tot het moment in dat jaar dat zij 18 worden. Het gaat hier slechts om een beperkte groep waarvoor de doelstellingen van de kwalificatieplicht grotendeels onbereikbaar zijn gelet op de korte tijd dat zij daaronder vallen. Een verder strekkende overgangsvoorziening is niet noodzakelijk. Het cohort jongeren dat in het schooljaar 2007–2008 de leeftijd van 17 jaar bereikt, valt voorzover zij tot de doelgroep van de kwalificatieplicht behoren volledig onder die verplichting. Door middel van voorlichting zullen zowel de jongeren als de onderwijsinstellingen over deze wijziging tijdig worden geïnformeerd.

Artikel IV

De inwerkingtreding van de wet is voorzien op 1 augustus 2007 overeenkomstig toezeggingen terzake aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven