

Volledig vrijwillig of een verplichte vorm?

Andersson Elffers Felix

Datum

28 januari 2021

Opdrachtgever

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Contact

Evelien Rutgers (e.rutgers@aef.nl)

Maxime Dekkers (m.dekkers@aef.nl)

Referentie

GV581/conceptrapport verplichtende variant

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Onderzoeksvraag	5
1.3 Aanpak.....	5
2 De wettelijke mogelijkheden van een meer verplichtende variant	7
2.1 Jongeren van 18 tot 27 jaar met een bijstandsuitkering	7
2.2 Voortijdig schoolverlaters van 16 en 17 jaar	8
2.3 Voortijdig schoolverlaters 18 tot 21 jaar	9
2.4 Conclusie: afhankelijk van de variant zijn aanpassingen nodig.....	10
3 De verplichtende variant in de praktijk	11
3.1 Facts & Figures	11
3.2 De ervaringen van MDT-organisaties en gemeentelijke instanties	12
4 Conclusies en aanbevelingen	15
4.1 Conclusies	15
4.2 Aanbevelingen	17
Bijlage: interviewpartners	18

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Rutte III introduceerde maatschappelijke diensttijd voor jongeren van 16 – 27 jaar

In het regeerakkoord van kabinet Rutte III (2017) is maatschappelijke diensttijd (hierna: MDT) geïntroduceerd. MDT moet jongeren in staat stellen een bijdrage te leveren aan de samenleving en tegelijkertijd hun talenten te ontwikkelen. Alle jongeren van 14 – 27 jaar moeten hieraan mee kunnen doen. In hetzelfde regeerakkoord is aangegeven dat onderzoek wordt gedaan hoe een meer verplichtende variant van MDT een rol kan spelen in de verlengde kwalificatieplicht¹.

Vraag is in hoeverre een meer verplichtende variant van MDT mogelijk is

Staatssecretaris Blokhuis kondigde eind 2019 aan de mogelijkheid te verkennen om een meer verplichtende variant van MDT wettelijk te verankeren.² Daarbij focust hij zich op drie doelgroepen:

- 1. MDT in relatie tot de tegenprestatie.** De tegenprestatie is een verplichting op grond van de Participatiewet. Het is aan gemeenten om invulling te geven aan hun beleid met betrekking tot de tegenprestatie. Gemeenten kunnen jongeren ook de mogelijkheid bieden om aan de tegenprestatieverplichting te voldoen via MDT. Het gaat om jongeren in de bijstand van 18-27 jaar. Hierbij staat voorop dat werk altijd voor MDT gaat.
- 2. Het verbinden van MDT aan de bestaande kwalificatieplicht, zoals in de Leerplichtwet is opgenomen.** Dit geldt voor jongeren van 16 en 17 jaar. Voorafgaand aan het eventueel opleggen van MDT, worden jongeren die onderdeel zijn van de thuiszitteraanpak besproken op de zogenaamde multidisciplinaire thuiszittertafels in de regio. Ook wordt verkend of bijvoorbeeld het huidige boetesysteem bij voortijdig schoolverlaters kan worden uitgebreid met een stap voorafgaand aan het toekennen van een boete: meedoen aan MDT. Voor deze jongeren geldt wel dat school altijd voor MDT gaat.
- 3. De invulling die MDT kan krijgen bij pilots met een verlengde kwalificatieplicht.** Hierbij gaat het om voortijdig schoolverlaters van 18 tot 21 jaar.

¹ In hoofdstuk 2 leggen we uit wat de verlengde kwalificatieplicht inhoudt.

² Tweede kamerbrief 35024 (13 september 2019)

1.2 Onderzoeksvraag

Als onderdeel van de verkenning is AEF gevraagd onderzoek te doen naar een meer verplichtende variant van MDT. In onderstaand kader staan de onderzoeksvragen.

1. Welke wettelijke verplichtingen moeten jongeren binnen de drie doelgroepen nu nakomen en zijn er wettelijke aanpassingen nodig als MDT een meer verplichtend karakter krijgt?
2. In hoeverre wordt er nu al geëxperimenteerd met een meer verplichtende variant?
3. Wat zijn voor- en nadelen van een meer verplichtende variant?

1.3 Aanpak

In dit onderzoek onderscheiden we twee varianten van verplichting

In onderstaand overzicht vindt u twee varianten van verplichting. Daarbij maken we per variant onderscheid tussen de drie doelgroepen die genoemd zijn in paragraaf 1.1³.



1. *Deels eigen keuze binnen een verplichting*: jongeren zijn verplicht om een traject te volgen als tegenprestatie in de bijstand of als alternatief traject binnen de leerplicht (in het geval zij niet naar school of werk kunnen). MDT is één van de keuzemogelijkheden binnen deze verplichting. In samenspraak met de jongeren wordt gekeken wat passend is.
2. *Verplichting binnen een verplichting*: jongeren kan een verplichte MDT worden opgelegd als tegenprestatie in de bijstand of als alternatief traject binnen leerplicht. Ze hebben hierin geen keuze. Doen ze dit niet, dan kunnen sancties volgen.

Voor beide vormen van verplichting geldt dat gemeenten zelf kunnen kiezen of ze een (deels) verplichtende variant van MDT toepassen. De verplichting zit tussen de gemeente en een jongere.

N.B. Het gaat dus niet om de mogelijkheid om *alle* jongeren te kunnen verplichten een MDT te doen. We kijken in dit onderzoek alleen naar de mogelijkheid om MDT te verplichten voor jongeren die op basis van onderliggende bestaande wetgeving aan een verplichting moeten doen.

We deden eerst bureaustudie naar de wettelijke kaders en gevolgen van verplichting

Om te achterhalen welke wettelijke verplichtingen de jongeren uit de drie doelgroepen moeten nakomen, hebben we eerst de wettelijke kaders bestudeerd. Voor jongeren met een bijstandsuitkering keken we naar de Participatiewet en voor voortijdig schoolverlaters van 16 en 17 jaar naar de Leerplichtwet. Voor de derde doelgroep – voortijdig schoolverlaters van 18-21 jaar waren nog geen wettelijke teksten vastgelegd ten tijde van het onderzoek. Daarnaast bestudeerden we onderzoeken over de effecten van een verplichting op jongeren.

³ Er zijn ook MDT-organisaties die experimenteren met andere vormen van verplichting, bijvoorbeeld als onderdeel van hun taakstraf of in ruil voor kwijtschelding van schulden. Deze groepen vallen buiten de scope van het onderzoek.

Vervolgens verzamelden we kwantitatieve gegevens en voerden we interviews uit

We verkregen inzicht uit de praktijk door kwantitatieve gegevens te verzamelen. Specifiek verzamelden we gegevens over het aantal jongeren dat meedoet met MDT via een meer verplichtende variant. We gebruikten hiervoor de gegevens uit de vragenlijst aan projectleiders (september 2020). Waar nodig hebben we bij MDT-organisaties aanvullende informatie opgehaald.

Daarnaast voerden we (groeps)interviews uit met relevante partijen. We spraken onder andere met vertegenwoordigers van de ministeries van OCW en SZW, gemeenten, NJR en MDT-organisaties. Met hen bespraken we de wettelijke mogelijkheden voor een meer verplichtende variant en de voor- en nadelen daarvan. In bijlage 1 vindt u een overzicht van de partijen die zijn geïnterviewd.

De resultaten hebben we geanalyseerd en in dit document vastgelegd

De uitkomsten van het bureauonderzoek, de kwantitatieve uitvraag en de interviews hebben we geanalyseerd en in dit document samengevat. Het document hebben we als volgt opgedeeld:

- In **hoofdstuk 2** beschrijven we de wettelijke mogelijkheden van een meer verplichtende variant.
- In **hoofdstuk 3** vindt u kwantitatieve gegevens over de meer verplichtende variant in de praktijk en de ervaringen van betrokken partijen.
- In **hoofdstuk 4** staan de conclusies en aanbevelingen beschreven.

2 De wettelijke mogelijkheden van een meer verplichtende variant

In dit hoofdstuk beschrijven we welke wettelijke verplichtingen de jongeren uit de drie doelgroepen momenteel moeten nakomen en welke wettelijke mogelijkheden er zijn voor een meer verplichtende variant. We beschrijven dit achtereenvolgens voor:

- jongeren van 18 tot 27 jaar met een bijstandsuitkering
- voortijdig schoolverlaters van 16 en 17 jaar⁴
- voortijdig schoolverlaters van 18 tot 21 jaar.

Hierbij maken we onderscheid tussen de twee varianten van verplichting, namelijk *deels eigen keuze binnen een verplichting* en *volledige verplichting*.

2.1 Jongeren van 18 tot 27 jaar met een bijstandsuitkering

Jongeren met een bijstandsuitkering volgen de regels van de Participatiewet

Wanneer jongeren tussen 18 en 27 jaar een bijstandsuitkering willen aanvragen, hebben zij eerst een wettelijke periode van vier weken om te zoeken naar werk of scholing. Daarna kunnen zij een bijstandsuitkering ontvangen (als ze voldoen aan de voorwaarden). Dit gaat gepaard met een aantal verplichtingen (zie kader).

Wettelijke verplichtingen die jongeren van 18-27 jaar moeten nakomen

- Jongeren dienen alles te doen om zo snel mogelijk terug te keren naar onderwijs of betaald werk. Zij moeten meewerken als de gemeente hulp biedt bij het vinden van een passende plek op onderwijs of betaald werk.
- Jongeren dienen een tegenprestatie uit te voeren als de gemeente dat van hen vraagt. Volgens de Participatiewet dienen bijstandsontvangers naar vermogen maatschappelijk nuttige werkzaamheden te doen naast of in aanvulling op eventuele reguliere arbeid (artikel 9, lid 1, onder c). Gemeenten kunnen zelf beslissen of zij een tegenprestatie verlangen van bijstandsontvangers en zo ja, welke. Vrijwilligerswerk en mantelzorg kan ook worden gezien als een tegenprestatie. Gemeenten dienen dit op te nemen in een verordening.
- Jongeren dienen mee te werken aan hun re-integratie. Een gemeente kan jongeren

⁴ Hiermee bedoelen we jongeren van 16 en 17 jaar die zonder startkwalificatie het onderwijs hebben verlaten. Een startkwalificatie is een havo- of vwo-diploma of minimaal een mbo-2-diploma.

vragen vaardigheden op peil te houden of nieuwe vaardigheden te leren. Of om te werken met behoud van een uitkering. Het is niet wettelijk vastgelegd waar een re-integratietraject aan moet voldoen.

- Jongeren zijn tot slot verplicht mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak gericht op arbeidsinschakeling (artikel 9 en 44a, Participatiewet).

Als jongeren hun verplichtingen niet nakomen, kan dit effect hebben op hun uitkering

De gemeente kan jongeren korten op hun bijstandsuitkering als zij niet aan hun verplichtingen voldoen. Bijvoorbeeld als jongeren een tegenprestatie weigeren of niet voldoende meewerken aan hun re-integratie. De gemeente bepaalt de hoogte en de duur van de verlaging van de uitkering. Hierover moeten gemeenten volgens de Participatiewet regels opstellen in een verordening (artikel 8, lid 1, onder a).

Om MDT te doen als tegenprestatie is toestemming nodig van de gemeente

Jongeren met een bijstandsuitkering die MDT willen doen, moeten dat melden bij de gemeente en daarvoor toestemming krijgen. Het mag echter activiteiten in het kader van arbeidsinschakeling ook niet in de weg staan.

Beide varianten zijn mogelijk binnen de huidige wetgeving

Zoals hierboven genoemd kunnen gemeenten een tegenprestatie opleggen. Bij het opleggen van een tegenprestatie, moet de gemeente in gesprek met de jongere over wat de meest geschikte manier is om invulling te geven aan de tegenprestatie. Dit staat beschreven in de Participatiewet. Samen met de jongere moet de gemeente kijken wat passend is en naar vermogen van de jongere. De jongere heeft hier wel zeggenschap in (deels verplichtende variant). Mocht de jongere alles weigeren, dan kán de gemeente de jongere verplichten om een tegenprestatie uit te voeren, waarbij de gemeente kan kiezen voor een invulling middels MDT (verplichtende variant). De gemeente hoeft hiervoor niet MDT als optie te noemen in de verordening.

2.2 Voortijdig schoolverlaters van 16 en 17 jaar

Jongeren van 16 en 17 jaar zonder startkwalificatie hebben een kwalificatieplicht

In de Leerplichtwet is vastgelegd dat jongeren verplicht zijn onderwijs te volgen totdat ze een startkwalificatie hebben behaald of totdat ze 18 jaar zijn geworden (art. 4a lid 1). Jongeren moeten tot die tijd volledig dagonderwijs volgen, behalve jongeren die de beroepsbegeleidende leerweg in het mbo volgen. Zij mogen een combinatie van werken en leren volgen. Een startkwalificatie is behaald bij een diploma binnen havo, vwo of mbo (niveau 2 of hoger). Voor sommige jongeren geldt een uitzondering (zie kader).

Jongeren die zijn uitgezonderd van de kwalificatieplicht

De kwalificatieplicht geldt niet voor jongeren die een getuigschrift of schooldiploma praktijkonderwijs hebben en jongeren die examen hebben gedaan op het voorgezet speciaal onderwijs met een uitstroomprofiel arbeidsmarkt of dagbesteding (artikel 4a, lid 2, Leerplichtwet). Wettelijk gezien hoeven zij niet meer naar school als zij de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt. Dan vallen zij volgens de Leerplichtwet niet meer onder de leerplicht (artikel 3 lid 1b).

Als jongeren hun kwalificatieplicht niet nakomen, kunnen ze een boete krijgen

Wanneer een jongere van 16 en 17 jaar zonder startkwalificatie niet naar school gaat, moet de school dit melden bij de gemeente. De leerplichtambtenaar van de gemeente stelt vervolgens een onderzoek in en probeert ervoor te zorgen dat de jongere weer teruggaat naar school. Zij werken volgens de methodische aanpak schoolverzuim. Voordat een jongere terug naar school kan, is soms eerst een alternatief traject nodig. De leerplichtambtenaar kan een jongere tijdelijk vrijstellen van leerplicht om vervolgens een alternatief traject in te zetten. In de Leerplichtwet is opgenomen dat dit traject moet bijdragen aan de ontwikkeling van jongeren. Wanneer een jongere niet naar school gaat maar zich ook niet wil inzetten voor een alternatief traject, kan de leerplichtambtenaar een proces verbaal opmaken. Dit is een ultimatum remedium en kan uiteindelijk leiden tot een boete of taakstraf voor de jongere.

Om MDT te doen als alternatief traject is toestemming nodig van de leerplichtambtenaar

Voortijdig schoolverlaters die MDT willen doen als alternatief traject voor school, hebben toestemming nodig van een leerplichtambtenaar. MDT voldoet aan de eis vanuit de Leerplichtwet dat het alternatieve traject bij moet dragen aan de ontwikkeling van jongeren: talentontwikkeling is één van de doelstellingen van MDT. Tijdens MDT leren jongeren nieuwe vaardigheden en ontdekken ze wat hun talenten zijn. Indien jongeren een lichte variant willen doen die niet geldt als alternatief traject voor school, hoeft de leerplichtambtenaar geen toestemming te geven. Deze jongeren dienen dan wel alsnog een alternatief traject uit te voeren of terug te keren naar school.

De variant deels eigen keuze binnen een verplichting kan binnen de huidige wetgeving

In deze variant vloeit de verplichting voort uit de Leerplichtwet, namelijk dat jongeren van 16 en 17 jaar verplicht zijn om onderwijs te volgen totdat ze een startkwalificatie hebben behaald. De leerplichtambtenaar kan MDT als alternatief traject voorstellen voor jongeren die geen onderwijs volgen. De jongere heeft zelf nog de keuze of hij/zij MDT wil doen. Dit wordt nu ook gedaan met andere trajecten. Er zijn dus geen wettelijke aanpassingen nodig.

Voor de variant volledige verplichting zijn wettelijke aanpassingen nodig

Volgens de Leerplichtwet kan een gemeente een jongere niet verplichten een MDT-project te doen. Hiervoor zouden wettelijke aanpassingen nodig zijn. Welke wettelijke aanpassingen nodig zijn, vraagt om een uitgebreid wettelijk onderzoek, inclusief aanpalende wetgeving.

2.3 Voortijdig schoolverlaters 18 tot 21 jaar

Jongeren (18 tot 21 jaar) zonder startkwalificatie hebben (nog) geen wettelijke verplichtingen

Jongeren ouder dan 18 jaar hebben volgens de Leerplichtwet geen kwalificatieplicht meer. Dat wil zeggen: ook al hebben zij geen startkwalificatie, dan hoeven zij geen onderwijs meer te volgen. In het regeerakkoord van Rutte III is echter het voornemen aangekondigd om de kwalificatieplicht te verhogen naar 21 jaar.⁵ Naar aanleiding daarvan ligt er momenteel een wetsvoorstel voor waardoor gemeenten de kwalificatieplicht kunnen verlengen naar 21 jaar. Jongeren die werken of op een andere manier zich duurzaam ontplooiën worden uitgezonderd van de kwalificatieplicht. In de AMvB zal MDT worden benoemd als manier van duurzaam ontplooiën.

⁵ Regeerakkoord 2017-2021. *Vertrouwen in de Toekomst*. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie.

Andersson Elffers Felix

De variant *deels eigen keuze binnen een verplichting* kan binnen de nieuwe wetgeving

In de Wet verlengde kwalificatieplicht zijn jongeren verplicht om onderwijs te volgen, te werken of zichzelf op een andere manier duurzaam te ontplooiën. Om hier invulling aan te geven, kunnen jongeren kiezen om een MDT te doen. Dit kan dus binnen de nieuwe wetgeving, maar dan moet deze wet eerst worden ingevoerd.

Voor de variant *volledige verplichting* zijn wettelijke aanpassingen nodig

Jongeren verplichten om MDT te doen, kan niet binnen de wet die nu voor ligt. Hiervoor zouden wettelijke aanpassingen nodig zijn, waarbij grootschalig wettelijk onderzoek nodig is.

2.4 Conclusie: afhankelijk van de variant zijn aanpassingen nodig

In onderstaand schema vindt u een samenvatting of/welke wettelijke aanpassingen nodig zijn per groep en per variant.

	Deels eigen keuze binnen een verplichting	Verplichting binnen een wettelijke verplichting
Jongeren 18 – 27 jaar met een bijstandsuitkering	Geen wettelijke aanpassing nodig.	Geen wettelijke aanpassing nodig.
Voortijdig schoolverlaters van 16 en 17 jaar	Geen wettelijke aanpassing nodig.	Wettelijke aanpassing nodig: momenteel is het wettelijk gezien niet mogelijk om een jongere te verplichten MDT te doen.
Voortijdig schoolverlaters van 18 – 21 jaar	Geen wettelijke aanpassing nodig, maar Wet verlengde kwalificatieplicht moet wel worden ingevoerd.	Invoering Wet verlengde kwalificatieplicht én wettelijke aanpassing nodig: vanuit deze wet is het niet mogelijk een jongere te verplichten MDT te doen.

3 De verplichtende variant in de praktijk

In dit hoofdstuk beschrijven we in hoeverre MDT-organisaties momenteel experimenteren met een meer verplichtende variant van MDT en wat MDT-organisaties en gemeentelijke diensten als voor- en nadelen zien van een meer verplichtende variant van MDT.

3.1 Facts & Figures

Jongeren uit de drie groepen doen mee aan MDT

Op basis van cijfers van het ministerie van OCW en DUO blijkt dat landelijk gezien circa 57.000 jongeren onder de drie genoemde groepen vallen (jongeren van 18-27 jaar met een bijstandsuitkering, voortijdig schoolverlaters van 16-18 jaar en voortijdig schoolverlaters van 18-21 jaar).⁶ Hiervan volgen of volgden in totaal ruim 600 jongeren een MDT-traject. Dit zijn jongeren die wel en niet een meer verplichtende variant van MDT deden. Momenteel zijn er circa 120 jongeren die meedoen of hebben gedaan aan een meer verplichtende variant van MDT. Zij doen een MDT-traject als tegenprestatie of als alternatief traject van school. In onderstaande tabel zijn deze cijfers uitgesplitst per groep. De jongeren die MDT als een meer verplichtende variant doen/deden, zijn met name afkomstig uit de gemeentelijke subsidieronde.

Ontwikkeling van de cijfers

In juni 2020 heeft AEF in samenwerking met Rebel eenzelfde overzicht opgesteld in het kader van het onderzoeksrapport “Een ontdekkingsreis naar de beste versie van MDT”.⁷ Een aantal ontwikkelingen valt op:

- Het totaal aantal jongeren met een bijstandsuitkering dat meedoet met MDT is met 186 gestegen ten opzichte van het vorige onderzoek.
- Het aantal voortijdig schoolverlaters van 16 en 17 jaar en van 18 tot 21 jaar lag in het vorige onderzoek hoger (in totaal respectievelijk 105 en 290 jongeren). In deze cijfers zaten ook jongeren die in de vragenlijst aangaven zowel voortijdig te zijn gestopt met school als nu een opleiding te volgen. In de huidige cijfers zijn deze jongeren niet meegerekend. Deze cijfers zijn dus eerder een onderschatting dan een overschatting.
- Het aantal jongeren in een meer verplichtende variant van MDT is met 29 jongeren

⁶ In werkelijkheid zal dit getal waarschijnlijk lager liggen, omdat we hierbij geen rekening hebben gehouden dat een jongere onder groep 2 en groep 3 kan vallen.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/06/02/een-ontdekkingsreis-naar-de-beste-versie-van-mdt/Onderzoeksrapportage+Maatschappelijke+diensttijd+2020.pdf>

gestegen (waarvan 25 jongeren met een bijstandsuitkering en 4 voortijdig schoolverlaters).

Groep	Aantal jongeren in landelijke populatie	Aantal jongeren in MDT ⁸	Aantal jongeren in MDT via meer verplichtende variant
1. Jongeren in de bijstand (18 - 27 jaar)	35.000 (afgerond) ⁹	416 ¹⁰	55
2. Voortijdig schoolverlaters van 16 en 17 jaar zonder startkwalificatie	2.156 ¹¹	75	65
3. Voortijdig schoolverlaters van 18 tot 21 jaar	19.933 ¹²	128	N.v.t.

Jongeren die meedoen met een meer verplichtende variant doen dit uit eigen keuze

In de gesprekken met MDT-organisaties blijkt dat er vooral geëxperimenteerd wordt met de deels verplichtende variant van MDT. Dat wil zeggen: jongeren met een bijstandsuitkering of voortijdig schoolverlaters van 16 en 17 jaar krijgen de keuze voorgelegd om MDT te doen of vragen zelf toestemming om MDT te doen. De gemeente verplicht het hen niet om te doen. Wel worden vaak de consequenties aangegeven als jongeren *niet* meedoen met een traject vanuit de tegenprestatie of leerplichtwet, bijvoorbeeld dat er gekort wordt op hun uitkering (in het geval van de bijstand) of dat er een proces verbaal wordt opgemaakt (in het geval van voortijdig schoolverlaters).

In meer of mindere mate maken de gemeentelijke diensten afspraken met jongeren

Gemeenten maken in meer of mindere mate afspraken met jongeren die meedoen aan MDT via een meer verplichtende variant van MDT. Soms zijn dit heel concrete afspraken, waarbij jongeren bijvoorbeeld elke dag aanwezig moeten zijn, gemotiveerd mee moeten doen en periodiek een voortgangsgesprek wordt gevoerd. Soms zijn hier geen concrete afspraken aan verbonden.

3.2 De ervaringen van MDT-organisaties en gemeentelijke instanties

Hieronder leest u welke ervaring de respondenten hebben met een meer verplichtende variant van MDT en hoe zij aankijken tegen de verschillende verplichtende varianten van MDT.

⁸ Deze cijfers zijn afkomstig van de uitvraag onder jongeren (Rebel). Niet elke jongere vult de vragenlijst in. Dit cijfer is daarom een schatting: het percentage van de jongeren in de respons dat bijvoorbeeld aangeeft een bijstandsuitkering te hebben, is verrekend naar hoeveel jongeren dit zouden zijn in het totaal aantal deelnemers.

⁹ Bron: CBS, januari 2020 via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82016NED/table?ts=1585648334855>

¹⁰ Deze cijfers zijn exclusief jongeren met een Wajong-uitkering (202 jongeren) en een WW uitkering (150 jongeren).

¹¹ Bron: OCW (DUO), schooljaar 2018-2019, via: https://cijfers.duo.nl/ibi_apps/bip/portal/vsv_portal. We maken hier gebruik van de cijfers van het ministerie van OCW in plaats van CBS omdat deze recenter zijn en hierbij de landelijke definitie van vsv'ers wordt gehanteerd.

¹² Bron: OCW (DUO), schooljaar 2018-2019, via: https://cijfers.duo.nl/ibi_apps/bip/portal/vsv_portal. Idem.

Een (deels) verplichtende variant van MDT kan zorgen voor verbreding van het aanbod voor gemeenten en jongeren

Gemeenten hebben verschillende trajecten die zij kunnen inzetten als tegenprestatie of re-integratietraject voor jongeren met een bijstandsuitkering. Hetzelfde geldt voor voortijdig schoolverlaters van 16 en 17 jaar. Volgens gemeenten kan MDT een goede aanvulling zijn op het reeds bestaande aanbod. Dit geldt zowel voor de deels verplichtende variant als de verplichting binnen een verplichting. MDT focust zich meer dan andere trajecten op het ontdekken en ontwikkelen van de eigen talenten en iets doen voor een ander. Ook is er (zeker bij de intensieve variant van MDT) meer tijd om jongeren te begeleiden en is er binnen MDT meer ruimte voor maatwerk. Daarbij denken jongeren mee met de invulling van MDT-trajecten, waardoor de trajecten nog beter aansluiten op jongeren. Voor sommige jongeren is MDT een passender aanbod dan het reeds bestaande aanbod van gemeenten. Dit is voor zowel gemeenten als jongeren een positief effect. Overigens is dit effect voor sommige gemeenten groter dan voor andere. Dit is afhankelijk van het reeds bestaande aanbod van gemeenten.

Een verplichting kan de motivatie aanwakkeren, maar het kan ook negatieve effecten hebben

De respondenten zien zowel positieve als negatieve effecten van een verplichting op de motivatie van jongeren. Enerzijds geven zij aan dat het verplichten van MDT binnen een verplichting een positieve invloed kan hebben op jongeren. Sommige jongeren uit de doelgroepen van dit onderzoek zijn lastig te motiveren om überhaupt aan een traject mee te doen. Door MDT te verplichten, moeten ze in ieder geval ergens mee beginnen, of ze hier zelf zin in hebben of niet. Door goede ervaringen aan het begin van het traject, kan hun motivatie worden aangewakkerd. De verplichting geeft hen daarmee een duwtje de goede kant op. Dit heeft meerwaarde voor zowel jongeren als gemeenten.

De motivatie van jongeren kan echter ook de andere kant op slaan bij een meer verplichtende variant. Door het opleggen van een verplichting kan een jongere gedemotiveerd worden om actief deel te nemen aan MDT. De intrinsieke motivatie bij deze jongeren is afwezig, terwijl respondenten dit juist belangrijk achten voor het slagen van MDT. Gebrek aan motivatie kan ervoor zorgen dat jongeren vroegtijdig uitvallen en de groepsdynamiek verstoren, terwijl een veilige groepsomgeving juist binnen MDT zo belangrijk is. Projectleiders geven aan dat zij dit risico met name zien bij de variant verplichting binnen een verplichting. Bij de deels verplichtende variant ervaren zij dit minder, aangezien jongeren daar zelf de keuze maken om mee te doen of niet.

N.B. Projectleiders geven aan dat het voor de motivatie van jongeren belangrijk is om een meer verplichtende variant van MDT te framen als kans, niet als verplichting. Een verplichting heeft meteen een negatieve connotatie, terwijl juist de positieve uitstraling van MDT er onder andere voor zorgt dat jongeren zelf mee willen doen met MDT. Daarnaast is het belangrijk om voldoende begeleiding aan te bieden voor jongeren die meedoen via een meer verplichtende variant. Zowel om de jongere gemotiveerd te houden als om de jongere extra begeleiding te bieden voor achterliggende problematiek.

Uit de literatuur blijkt dat de impact van verplicht vrijwilligerswerk op de motivatie van jongeren met name lijkt af te hangen van de inhoud van het werk. Jongeren zijn positiever over (verplicht) vrijwilligerswerk als zij zich gedurende deze periode hebben kunnen ontwikkelen, contacten hebben kunnen leggen en het gevoel hebben dat ze echt iets hebben

bijgedragen.¹³ Er zijn verschillende beelden over de impact op toekomstig vrijwilligerswerk bij een meer verplichtende variant. Zo stellen sommige onderzoeken dat verplicht vrijwilligerswerk, in tegenstelling tot vrijwillig vrijwilligerswerk de kans verkleint dat een jongere later weer vrijwilligerswerk zal doen.¹⁴ Andere studies stellen dat deze link niet bestaat of dat verplicht vrijwilligerswerk de kans op vrijwilligerswerk in de toekomst juist vergroot.¹⁵

MDT (deels) verplichten helpt MDT-organisaties in de werving, maar de reputatie van MDT is een aandachtspunt

Jongeren met een bijstandsuitkering en voortijdig schoolverlaters zijn jongeren die niet automatisch in het netwerk van projectleiders van MDT zitten. Door MDT onderdeel te laten zijn van het aanbod voor jongeren met een bijstandsuitkering en voortijdig schoolverlaters, kunnen de projecten een grotere groep jongeren bereiken. Dit helpt MDT-organisaties in het werven van jongeren. Dit geldt zowel voor de deels verplichtende variant als de verplichting binnen een verplichting.

Daarbij geven respondenten wel aan dat de reputatie van MDT een aandachtspunt is. Risico is dat er een beeld ontstaat dat MDT alleen voor jongeren is in gemeentelijke (hulp)trajecten. Dit terwijl MDT bedoeld is voor alle jongeren.

Een verplichting kan effect hebben op beloning, al blijft met name maatwerk belangrijk

Sommige MDT-projecten geven jongeren een vrijwilligersvergoeding bij deelname aan MDT. Voor jongeren met een bijstandsuitkering geldt dat een vrijwilligersvergoeding wordt gezien als inkomen. Deze jongeren worden daarom gekort op hun uitkering, waardoor de vrijwilligersvergoeding voor hen niet als beloning voelt.¹⁶ Voor deze jongeren zou dus een andere beloning moeten worden bedacht. Projectleiders geven aan dat beloningen sowieso maatwerk zijn, of dit nu voor jongeren is die MDT via een meer verplichtende variant doen of niet. Zij zien dit niet als een negatief effect, maar noemen dit wel als aandachtspunt voor het (deels) verplichten van MDT.

Een verplichtende variant kan tegen de beleidsvrijheid van gemeenten ingaan

Binnen de scope van dit onderzoek kunnen gemeenten bij een verplichtende variant zelf kiezen of ze MDT aanbieden of niet. Doen ze dit wel, dan kunnen ze jongeren vervolgens (deels) verplichten om mee te doen aan een MDT-traject. Een andere optie is om de verplichtende variant zo in te richten dat *alle* gemeenten een MDT-traject moeten aanbieden, zodat deze ook aan alle jongeren (verplicht) kan worden aangeboden. Op dat moment zou het Rijk echter maatregelen opleggen om invulling te geven aan de gemeentelijke taken. Volgens respondenten is dit onwenselijk, aangezien dit ingaat tegen de beleidsvrijheid van gemeenten.

¹³ *The impact of high school mandatory community service programs on subsequent volunteering and civic engagement* (2007), Henderson et al.; *Types of voluntary service and adolescents' civic development* (2003), Metz et al.; *School-based required community service and civic development in adolescents* (2006), Reinders en Youniss.

¹⁴ *Out of the Generosity of Your Heart: Are We Creating Active Citizens Through Compulsory Volunteer Programmes for Young People in Australia?* (2003), Warbuton and Smith.

¹⁵ *Long-Term consequences of youth volunteering: voluntary versus involuntary service* (2017), Kim en Morgül; *Types of voluntary service and adolescents' civic development* (2003), Metz et al.

¹⁶ Onlangs is een motie aangenomen (*motie Smeulders c.s.*) waarin jongeren met een bijstandsuitkering van 18 – 27 jaar worden vrijgesteld van hun vrijwilligersvergoeding tot 1 juli 2021.

4 Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek draagt bij aan een verkenning naar een meer verplichtende variant van MDT. De volgende drie onderzoeksvragen stonden centraal:

1. Welke wettelijke verplichtingen moeten jongeren binnen de drie doelgroepen nu nakomen en zijn er wettelijke aanpassingen nodig als MDT een meer verplichtend karakter krijgt?
2. In hoeverre wordt er nu al geëxperimenteerd met een meer verplichtende variant?
3. Wat zijn voor- en nadelen van een meer verplichtende variant?

Hierbij focusten we ons op drie doelgroepen en twee varianten van verplichting.



Drie doelgroepen:

1. Jongeren met een bijstandsuitkering die een tegenprestatie moeten uitvoeren
2. Voortijdig schoolverlaters van 16/17 jaar zonder startkwalificatie
3. Jongeren van 18 – 21 jaar zonder startkwalificatie



Twee varianten

1. Deels eigen keuze binnen een verplichting (deels verplichtende variant)
2. Verplichting binnen een verplichting

4.1 Conclusies

Voor een meer verplichtende variant zijn in meer of mindere mate wettelijke aanpassingen nodig

Om een deels verplichtende variant van MDT uit te voeren zijn geen wettelijke aanpassingen nodig voor jongeren met een bijstandsuitkering die een tegenprestatie moeten uitvoeren en voortijdig schoolverlaters van 16 en 17 jaar. Wel moet de gemeente er rekening mee houden dat werk of school vóór MDT gaat. Voor jongeren van 18 – 21 jaar zonder startkwalificatie geldt dat de Wet Verlengde Kwalificatieplicht moet worden ingevoerd om een deels verplichtende variant van MDT te doen.

De verplichtende variant binnen een verplichting kan binnen de huidige wettelijke kaders alleen voor de groep jongeren met een bijstandsuitkering die een tegenprestatie moeten uitvoeren: de gemeente kan jongeren die een tegenprestatie moeten uitvoeren verplichten om hier via MDT invulling aan te geven. Hiervoor geldt nog steeds dat werk vóór MDT gaat.

Andersson Elffers Felix

Voor de twee andere groepen geldt dat wettelijke aanpassingen nodig zijn om jongeren te kunnen verplichten om mee te doen met MDT.

Er wordt met name geëxperimenteerd met de deels verplichtende variant

Momenteel zijn er ongeveer 120 jongeren die meedoen of hebben gedaan aan een meer verplichtende variant van MDT. De meeste van deze jongeren doen een intensieve variant van MDT in de gemeentelijke subsidieronde. Voor zover in het onderzoek naar voren kwam, deden al deze jongeren mee aan een deels verplichtende variant van MDT. Er wordt weinig tot niet geëxperimenteerd met een verplichting binnen een verplichting.

Een meer verplichtende variant heeft zowel voor- als nadelen

Respondenten noemen zowel voor- als nadelen van een meer verplichtende variant van MDT. In onderstaand overzicht geven we een samenvatting. Deze gelden voor alle drie de doelgroepen.

	Voordelen	Nadelen
Deels eigen keuze binnen een verplichting		
Effect op jongeren	<ul style="list-style-type: none">— Er is een breder en passender aanbod voor jongeren	
Effect op MDT	<ul style="list-style-type: none">— Een grotere groep jongeren kan worden bereikt voor deelname aan MDT	<ul style="list-style-type: none">— Risico bestaat dat MDT bekend komt te staan als programma voor jongeren in een gemeentelijk traject
Effect op gemeenten	<ul style="list-style-type: none">— MDT kan een aanvulling zijn op het huidige aanbod van gemeenten voor de doelgroepen uit het onderzoek	
Volledige verplichting		
Effect op jongeren	<ul style="list-style-type: none">— Er is een breder en passender aanbod voor jongeren— De motivatie van jongeren kan worden aangewakkerd	<ul style="list-style-type: none">— Jongeren kunnen vroegtijdig uitvallen door gebrek aan motivatie— De groepsdynamiek kan worden verstoord
Effect op MDT	<ul style="list-style-type: none">— Een grotere groep jongeren kan worden bereikt voor deelname aan MDT	<ul style="list-style-type: none">— Risico bestaat dat MDT bekend komt te staan als programma voor jongeren in een gemeentelijk traject
Effect op gemeenten	<ul style="list-style-type: none">— MDT kan een aanvulling zijn op het huidige aanbod van gemeenten voor de doelgroepen uit het onderzoek	

4.2 Aanbevelingen

Zet als overheid in op een deels verplichtende variant, in plaats van een volledige verplichting

Zowel de deels verplichtende variant als de volledige verplichtende variant van MDT hebben meerdere voordelen. Het zorgt onder andere voor een verbreding van het aanbod voor jongeren met een bijstandsuitkering en voortijdig schoolverlaters en een grotere groep jongeren kan worden bereikt voor deelname aan MDT. In vergelijking met de deels verplichtende variant, heeft de verplichting binnen de verplichting een extra voordeel: de motivatie van jongeren kan worden aangewakkerd. Deze weegt volgens ons echter niet op tegen de nadelen die de verplichtende variant binnen een verplichting met zich meebrengt: er zijn (voor voortijdig schoolverlaters) wetswijzigingen nodig om deze variant te realiseren en er is een verhoogd risico van het vroegtijdig uitvallen van jongeren en het verstoren van de groepsdynamiek. Bovendien is de ervaring dat jongeren ook zonder verplichting al meedoen aan MDT.

Monitor als landelijk programma MDT het effect op de variatie aan deelnemers en de reputatie van MDT

In het onderzoek is het risico benoemd dat een (deels) verplichtende variant van MDT er toe kan leiden dat MDT bekend komt te staan als programma voor jongeren in gemeentelijke (hulp)trajecten. Dit is onwenselijk, aangezien MDT voor alle jongeren in Nederland is. Monitor daarom goed het effect van de (deels) verplichtende variant van MDT op de samenstelling van deelnemers aan MDT en het effect op de reputatie van MDT. Stuur op basis daarvan bij waar nodig.

Frame MDT als kans en niet als verplichting voor jongeren

Het woord *verplichting* roept bij veel respondenten negatieve connotaties op. Het helpt ook niet bij het motiveren van jongeren om aan te geven dat zij verplicht mee moeten doen met een traject. Het is daarom belangrijk dat zowel gemeentelijke beleidsmedewerkers binnen werk & inkomen en onderwijs als medewerkers van ministeries MDT vooral framen als een kans voor jongeren in plaats van een verplichting. Een kans om zich te ontwikkelen, uit te vinden waar hun talenten liggen, mensen te ontmoeten en iets te doen voor een ander.

Zorg voor voldoende begeleiding voor deze groepen jongeren

Gemiddeld genomen hebben de groepen jongeren die MDT via een (deels) verplichtende variant zouden doen meer begeleiding nodig. Ze hebben vaak te maken met achterliggende problematiek en hun intrinsieke motivatie moet soms nog worden aangewakkerd. Zorg dat MDT-projecten zich bewust zijn van het feit dat de mate van begeleiding aangepast moet worden op deze groep en dat de benodigde randvoorwaarden hiervoor ingeregeld zijn (zoals voldoende capaciteit en benodigd budget).

Bijlage: interviewpartners

Follow your dreams (MDT-project)
Gemeente Dordrecht
Gemeente Utrecht
Gemeente Zaanstad
Gouden Kans (MDT-project)
Jong en Meer (MDT-project)
Karma Factory (MDT-project)
Local Heroes Zaanstreek (MDT-project)
Ministerie van OCW
Ministerie van SZW
Missie 030 (MDT-project)
Next Chapter (MDT-project)
NJR
Time of Your Life (MDT-project)
Yourcube (MDT-project)
Zoek t Uit! (MDT-project)