

Rondetafelgesprek 10 september 2015 inzake initiatiefwetsvoorstel 'verlengde kwalificatieplicht' - inbreng prof. mr. T. Barkhuysen¹

1. HET WETSVOORSTEL

Het doel van het wetsvoorstel is het 'fors reduceren' van voortijdig schoolverlaten onder 18-, 19- en 20-jarigen (p. 2 MvT).

Bestaand juridisch kader:

- Leerplicht: voor jongeren tot 16 jaar
- Kwalificatieplicht: voor jongeren vanaf 16 en tot 18 jaar en in het geval er nog geen startkwalificatie is (een havo-, vwo- of mbo 2-diploma).
- Scholingsplicht voor jongeren tot 27 jaar op grond van de Wet Werk en Bijstand (volgens MvT door OCW aangedragen als juridische stok achter de deur).

Wetsvoorstel: aanvulling van het al bestaande juridisch kader:

- 'Partiële verlengde kwalificatieplicht' voor jongeren tot 21 jaar en voor alleen gemeenten die te maken hebben met een hoog percentage voortijdig schooluitval onder 18-plussers en waarbij alle bestaande middelen onvoldoende tot geen effect sorteren (p. 6 MvT).
 - Artikel 4d lid 1 Leerplichtwet: "*Op grond van een met redenen omkleed verzoek van de gemeenteraad kan Onze Minister een gemeente aanwijzen waarop het bepaalde bij of krachtens deze paragraaf van toepassing is.*" De aanwijzing is een bestuursrechtelijk appellabel besluit. De aanwijzing is voor de duur van vier jaar en kan ten hoogste vier keer worden verlengd (lid 2). De minister wordt op de hoogte gehouden van de doeltreffendheid van de maatregel (lid 3).
- De kwalificatieplicht houdt voor de jongere in: (i) de plicht tot inschrijving bij een onderwijsinstelling (artikel 4e) en (ii) de verplichting om onderwijs te volgen (artikel 4g).
 - Uitzonderingsgevallen: 'niet-kunners', degenen die op een gemeentelijst staan, omdat zij regelmatig en duurzame ontplooiingsactiviteiten verrichten (artikel 4e lid 3) en gevallen waarbij tegemoet wordt gekomen 'aan onbillijkheden van overwegende aard' (artikel 4e lid 4).
- Handhavingsinstrumentarium: bestuurlijke boete aan de kwalificatieplichtige meerderjarige, ter hoogte van maximaal tweede categorie ex artikel 23 lid 4 Sr (artikel 26a Lpw).

2. INBRENG RONDETAFFELGESPREK

- (i) De invoering van een verlengde kwalificatieplicht als zodanig is vanuit juridisch oogpunt in beginsel toelaatbaar – grond- en mensenrechten hoeven daaraan niet in de weg te staan. Ook vanuit de Europese Unie bestaat aandacht voor het terugdringen van het aantal schoolverlaters, dat mogelijk tot extra actie noopt (hoewel wij niet bekend zijn met de

¹ Advocaat-partner bestuursrecht Stibbe en hoogleraar Staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden.

laatste, feitelijke stand van zaken op dat punt).

- (ii) Het is belangrijk dat wordt voorzien in een formeel wettelijke grondslag voor de verlengde kwalificatieplicht, waarmee met het wetsvoorstel wordt voldaan.
- (iii) Voor de vraag of het wetsvoorstel in het licht van de toepasselijke mensen- en grondrechten toelaatbaar is, moet worden voldaan aan de harde vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.
 - (a) In de eerste plaats moet het wetsvoorstel als zodanig hieraan voldoen. Is er een noodzaak voor het wetsvoorstel, gezien het al bestaande instrumentarium, zoals de Wet Werk en Bijstand (kort aangehaald in de MvT bij het wetsvoorstel²) en aanstaande andere wetgeving zoals bijvoorbeeld het (nu nog) ontwerp-'Wetsvoorstel 1 april aanmelding, toelatingsrecht en recht op studiekeuzeadvies in het mbo'.³ Bij brief d.d. 15 april 2013 heeft de minister van OCW de Tweede Kamer geïnformeerd over de verwachte beperkte effecten van een verlengde kwalificatieplicht en de daarmee gepaard gaande kosten. Dergelijke zaken zijn ook voor de vraag of er als zodanig een noodzaak bestaat. **Verbetersuggestie 1:** in de toelichting behorend bij het wetsvoorstel zou over dit soort actuele omstandigheden verder kunnen worden ingegaan.
 - (b) Ervan uitgaande dat er een noodzaak bestaat, is in de tweede plaats van belang hoe het wetsvoorstel invulling geeft aan de verlengde kwalificatieplicht: voor wie geldt deze plicht en wat houdt de plicht precies in? Deze toets wordt blijkens het wetsvoorstel op twee niveaus verricht:
 - Op gemeenteniveau: de gemeenteraad moet de minister verzoeken om aanwijzing als gebied waar de verlengde kwalificatieplicht geldt, waarbij dus moet worden aangetoond dat er wordt voldaan aan de genoemde vereisten (een accurate en actuele onderbouwing van het verzoek is aldus een hard vereiste).
 - Op individueel niveau: bij elke jongere moet ook worden bezien of aan de vereisten wordt voldaan.
- (iv) Het wetsvoorstel stelt waarborgen rondom het 'individueel niveau': er zijn twee specifieke uitzonderingen gecreëerd en de algemene uitzondering van onbillijkheid is in het wetsvoorstel opgenomen.
- (v) **Verbetersuggestie 2:** het wetsvoorstel stelt nauwelijks waarborgen op het 'gemeenteniveau': het wetsvoorstel bevat geen toetsingskader op basis waarvan de minister het verzoek van een gemeenteraad tot aanwijzing moet beoordelen en biedt daartoe ook geen grondslag voor uitwerking in bijvoorbeeld een algemene maatregel van bestuur. Overigens heeft het gelet op de toepasselijke grond- en mensenrechten de voorkeur om dat toetsingskader in de wet neer te leggen: waaruit moet het verzoek van de gemeenteraad bestaan? Welke criteria neemt de minister mee in zijn beoordeling van het verzoek? Van belang is dat de

² De reactie op deze hier genoemde wet in de MvT bij het wetsvoorstel is summier: "Bovenstaande wet blijkt in de praktijk meer een maatregel om het aantal uitkeringen te verlagen dan een motiverende factor voor een jongere om naar school te gaan." (p. 4 MvT).

³ Dit wetsvoorstel ligt nog ter internetconsultatie voor tot 14 september 2015.

Stibbe

gemeenteraad daarvoor een adequate, actuele onderbouwing geeft waaruit blijkt dat er een noodzaak bestaat voor inzet van de verlengde kwalificatieplicht. Tevens moet uit de aanvraag blijken dat aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan.

- (vi) **Verbetersuggestie 3:** indien de minister overgaat tot aanwijzing, hoe dient voorts vanuit praktisch oogpunt aan het wetsvoorstel inhoud te worden gegeven? Vanuit juridisch oogpunt, gezien de proportionaliteit en subsidiariteit, moet de desbetreffende jongeren een redelijke termijn worden gegeven om aan de met de aanwijzing gepaard gaande plichten van inschrijving en onderwijs te *kunnen* voldoen. Een en ander hangt dus onder meer samen met het moment van inschrijving bij een instelling en inwerkingtreding van de aanwijzing.
- (vii) Aan de kwalificatieplichtige jongere kan een bestuurlijke boete worden opgelegd, wanneer hij niet voldoet aan de plichten die verbonden zijn aan de verlengde kwalificatieplicht. De bestuurlijke boete is het zwaarste sanctiemiddel in het bestuursrecht. Het is een punitieve sanctie. Deze wordt opgelegd aan een jongere die zelf nog geen startkwalificatie heeft. **Verbetersuggestie 4:** In het licht van de proportionaliteit en evenredigheid zou een waarschuwende sanctie zoals een last onder dwangsom meer passend zijn. Bij deze sanctie bestaat namelijk nog de gelegenheid voor de jongere om zich alsnog in te schrijven en/of zijn onderwijs te volgen, alvorens direct geconfronteerd te worden met een (bestraffende) boete.
- (viii) De plichten die voor de jongere gelden, moeten door hem kunnen worden nagekomen. De inschrijvingsplicht die thans in het wetsvoorstel is opgenomen, moet zich in goede orde verhouden tot bijvoorbeeld de bepalingen hierover in andere onderwijswetten. Gelet op bijvoorbeeld artikel 8.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs dient de jongere zich weliswaar in te schrijven, maar is het de onderwijsinstelling die die inschrijving wel moet accepteren. Het is daarmee de vraag of de inschrijvingsplicht bij de jongere kan worden gelegd, althans dat niet-naleving daarvan kan worden bestraft met een bestuurlijke boete. Dat moet dan betekenen dat er voor de onderwijsinstelling een bepaalde mate van acceptatieplicht geldt óf dat wanneer de jongere kan aantonen dat hij zich bij een bepaald aantal onderwijsinstellingen heeft getracht in te schrijven maar die inschrijving door de instelling niet is geaccepteerd, hem dat ontslaat van een bestuurlijke boete. **Verbetersuggestie 5:** neem in de toelichting bij het wetsvoorstel mee hoe dat voorstel zich verhoudt tot de onderwijswetten en licht de bewijspositie van de jongere in dat verband toe.

3. CONCLUSIE

Ten principale is het wetsvoorstel vanuit juridisch oogpunt toelaatbaar, maar een goede uitwerking daarvan is essentieel vanuit het oogpunt van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Dat is iets waaraan op het niveau van dit wetsvoorstel al nadere aandacht zou moeten worden geschonken, om de positie van de jongeren in kwestie bij de uitvoering van het wetsvoorstel niet onnodig te belasten.