No.W05.14.0134/I 's-Gravenhage, 3 juli 2014

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 april 2014 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Jadnanansing en Rog tot wijziging in de Leerplichtwet 1969 en enkele andere wetten ter introductie van de verlengde kwalificatieplicht (33 925), met memorie van toelichting.

Het voorstel heeft als doel om het instrumentarium om voortijdig schoolverlaten te bestrijden aan te vullen. Daartoe wordt de mogelijkheid gecreëerd voor de Minister om gemeenten op hun verzoek aan te wijzen waarin de kwalificatieplicht wordt verlengd en daarmee ook gaat gelden voor jongeren van 18, 19 en 20 jaar. Verwacht wordt dat met name gemeenten met een grootstedelijke problematiek, waar relatief veel jongeren van 18 jaar het onderwijs zonder startkwalificatie verlaten, voor een aanwijzing in aanmerking zullen komen.

Eerder heeft de Raad van State er al op gewezen dat het invoeren van een algemene landelijke verlengde kwalificatieplicht tot 23 jaar in strijd is met diverse internationale, Europese en grondwettelijke rechten.[[1]](#footnote-1) De Afdeling advisering van de Raad van State heeft het voorliggende voorstel, met een beperkter toepassingsbereik, getoetst aan diezelfde rechten. Op grond van die toets concludeert de Afdeling dat het voorstel een inbreuk maakt op deze rechten, aangezien het niet voldoet aan de vereisten van noodzaak en proportionaliteit.

Overigens zal het voorstel slechts effectief zijn voor een kleine groep voortijdig schoolverlaters. Onduidelijk is of het voorstel handhaafbaar zal zijn. Bovendien bestaan er alternatieve, minder ingrijpende, maatregelen die succesvol lijken te zijn. Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de neveneffecten en de kosten van het voorstel. Gelet hierop adviseert de Afdeling het voorstel te heroverwegen.

1. Inbreuk op de rechten van meerderjarige jongeren

Het voorstel tot het verhogen van de kwalificatieplichtige leeftijd raakt, zoals ook in de toelichting wordt onderkend,[[2]](#footnote-2) aan verschillende internationale, Europese en grondwettelijke rechten van meerderjarige jongeren. Het betreft hier

* het recht op vrije arbeidskeuze[[3]](#footnote-3) en het verbod op verplichte arbeid.[[4]](#footnote-4) Het opleggen van een verplichting om onderwijs te volgen aan een meerderjarige jongere betekent een beperking van de mogelijkheid van deze jongere om een arbeidskeuze te maken, alsmede een beperking van het recht om niet tot het verrichten van bepaalde arbeid of diensten gedwongen te worden. Het gaat daarnaast in het voorstel niet om een voorwaarde om voor een tegenprestatie (zoals een bijstandsuitkering) in aanmerking te kunnen komen.
* het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.[[5]](#footnote-5) De jongere die zich wil beroepen op een van de uitzonderingsgronden zal immers hiervoor informatie moeten verstrekken aan de gemeente over de invulling van zijn persoonlijke levenssfeer, bijvoorbeeld over het verlenen van mantelzorg.

In het advies over de invoering van een kwalificatieplicht en een leerwerkplicht heeft de Raad van State reeds gewezen op de mogelijke inbreuk op deze rechten als gevolg van het opleggen van het verlengde kwalificatieplicht.[[6]](#footnote-6)

De Nederlandse leerplicht beperkt zich bovendien niet tot jongeren met de Nederlandse nationaliteit. Wanneer een EU-burger zonder startkwalificatie door een verlengde kwalificatieplicht naar school moet en daarmee belemmerd wordt om in Nederland te werken, dan is er ook sprake van een beperking van het vrij verkeer van werknemers en diensten. Tevens kan sprake zijn van een beperking van het vrijheid van vestiging.

Daarnaast kan sprake zijn van een ongerechtvaardigd onderscheid op grond van het woonplaatsbeginsel omdat de verlengde kwalificatieplicht alleen in aangewezen gemeenten zal gelden.[[7]](#footnote-7) In dit verband benadrukt de Afdeling dat juist de inbreuk op de hiervoor genoemde rechten in samenhang met het maken van onderscheid tussen gemeenten waarvoor de verlengde kwalificatieplicht wel en gemeenten waarvoor deze niet zal gelden, de aannemelijkheid van de noodzaak van het voorstel verzwakt.

Een inbreuk op de hiervoor genoemde rechten is alleen dan toegestaan indien deze voldoet aan de vereisten van noodzaak en proportionaliteit. Dit betekent dat met de inbreuk 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.

a. *Gerechtvaardigd doel*

Het primaire doel van het voorstel is om het aantal voortijdige schoolverlaters te reduceren. De initiatiefnemers wijzen op onderzoek dat aantoont dat jongeren die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten minder kans hebben op het vinden van een baan en vaker in de criminaliteit belanden. Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is blijkens de toelichting bij uitstek het middel om ervoor te zorgen dat jongeren met voldoende bagage aan hun werkzame leven kunnen beginnen.[[8]](#footnote-8)

Uit het vervolg van de toelichting komt evenwel nog een ander doel naar voren, te weten het bevorderen van de leefbaarheid van wijken waarin sprake is van grootstedelijke problematiek. Verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd in met name de grotere steden kan dan een legitieme maatregel zijn ter bestrijding van grootstedelijke problematiek, aldus de toelichting.[[9]](#footnote-9)

Omdat deze twee doelstellingen weliswaar raakvlakken hebben, maar het probleem vanuit een verschillend perspectief benaderen, hinkt het voorstel op twee gedachten. Indien het voorstel wordt bekeken vanuit het perspectief van het zo goed mogelijk voorbereiden van jongeren op de arbeidsmarkt, is het niet logisch om het voorstel te beperken tot uitsluitend die gemeenten waarin sprake is van grootstedelijke problematiek. Een voortijdig schoolverlater in een andere gemeente komt immers in de optiek van de initiatiefnemers ook onvoldoende voorbereid op de arbeidsmarkt terecht. Indien het voorstel wordt bezien vanuit het perspectief van de gemeenten die kampen met grootstedelijke problematiek, ligt het echter niet voor de hand om het voorstel van toepassing te verklaren op alle voortijdig schoolverlaters in die gemeente, maar uitsluitend op die jongeren die door het voortijdig schoolverlaten zorgen voor overlast.

Met betrekking tot het eerste doel, het voorkomen van voortijdig schoolverlaten merkt de Afdeling nog het volgende op. Hoewel de Afdeling onderkent dat het van belang is dat jongeren een zo goed mogelijke uitgangspositie hebben op de arbeidsmarkt en het nastreven hiervan een legitiem doel is, plaatst zij een aantal kanttekeningen bij het voorstel. Een groot aantal jongeren dat aangemerkt wordt als voortijdig schoolverlater betreft jongeren die na het behalen van hun vmbo-diploma niet verder leren of hun mbo-opleiding niet afmaken. Dit roept de vraag op of het percentage jongeren met een startkwalificatie nog veel verder kan worden verhoogd zonder het niveau van de opleidingen te verlagen. Omdat pas van een startkwalificatie wordt gesproken bij het behalen van mbo 2, rijst de vraag welke waarde moet worden toegekend aan de diploma’s vmbo 1, 2 en 3 en mbo 1. Voor een aantal jongeren zal het behalen van één van die diploma’s het hoogst haalbare zijn.[[10]](#footnote-10)

Daarnaast is het de vraag of het halen van een startkwalificatie voor alle jongeren noodzakelijk is. Ook in de kenniseconomie die de initiatiefnemers in de toelichting aanhalen bestaat behoefte aan werknemers voor werkzaamheden die weinig scholing vereisen. De aanname dat we naar een maatschappij toegaan waar laaggeschoold of ongeschoold personeel niet meer nodig is, wordt niet onderbouwd. Uit onderzoek blijkt dat het aantal laaggeschoolde banen naar verwachting nagenoeg gelijk zal blijven, terwijl het aantal beschikbare laagopgeleiden zal dalen. Het gevaar bestaat daarom dat door het verlengen van de kwalificatieplicht jongeren die moeite hebben met het reguliere onderwijs gedwongen worden een niveau te halen dat zij niet nodig hebben voor het werk dat zij gaan doen.[[11]](#footnote-11)

b. *Effectiviteit*

In 2013 is onderzoek uitgevoerd naar de kosten en baten van het verhogen van de kwalificatieplichtige leeftijd. In dat onderzoek werd uitgegaan van een verhoging naar 23 jaar in plaats van naar 21 jaar, zoals nu wordt voorgesteld. Uit dat onderzoek bleek dat een verhoging tot 23 jaar structureel zou kunnen leiden tot 1.853 extra jongeren die een startkwalificatie halen. De groep waarop de maatregel van toepassing zou zijn, bestaat uit 25.416 jongeren. Een groot deel van deze jongeren zou ook bij het verhogen van de kwalificatiegerechtigde leeftijd de startkwalificatie niet halen. Het betreft hier bijvoorbeeld jongeren met problemen buiten school, jongeren die moeten werken omdat zij bijvoorbeeld een gezin moeten onderhouden, jongeren die cognitief niet in staat zijn een startkwalificatie te halen of jongeren die niet passen binnen het reguliere onderwijs.[[12]](#footnote-12)

Dit betekent dat de maatregel van verhoging tot 23 jaar maximaal zou kunnen leiden tot een afname van voortijdig schoolverlater met 7,3%. Het voorliggende voorstel zal door de leeftijdsverhoging tot 21 jaar een beperktere effectiviteit hebben, omdat op grond hiervan jongeren slechts 2 jaar aanvullend onderwijs krijgen om een startkwalificatie te behalen. Daarnaast ziet het voorstel slechts op de voortijdig schoolverlaters in gemeenten die vanwege grootstedelijke problematiek worden aangewezen als gemeenten waarin de verlengde kwalificatieplicht van toepassing is.

Ten slotte kent het voorstel een aantal uitzonderingen op de kwalificatieplicht. Het gaat uitsluitend om jongeren die niet of minder dan 12 uur per week werken. Van deze groep worden vervolgens jongeren die ingevolge enige wettelijke bepaling niet in staat kunnen worden geacht om aan de kwalificatieplicht te voldoen en jongeren in het bezit van een diploma van de getuigschool uitgesloten. Ook jongeren die reeds regelmatige en duurzame ontplooiingsactiviteiten verrichten of een scholingsplicht ingevolge de WWB hebben vallen niet onder het voorstel. Ten slotte kent het voorstel een hardheidsclausule op grond waarvan burgemeester en wethouders bepaalde gevallen of groepen kunnen ontslaan van de kwalificatieplicht. Gelet op het bovenstaande zijn de te verwachten effecten van het voorstel op het totaal aantal jongeren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat daarom niet zo groot.

c. *Handhaafbaarheid*

Om het voorstel te kunnen handhaven, moet een gemeente zicht hebben op voortijdig schoolverlaters. Zoals de toelichting aangeeft, gaat het hier vaak om jongvolwassenen die niet bij officiële instanties bekend zijn omdat zij niet naar school gaan, maar ook geen uitkering aanvragen. Gemeenten moeten daarom aan de hand van de basisregistratie personen controleren of er ingezetenen in de gemeente woonachtig zijn die nog kwalificatieplichtig zijn. Gelet op de uitzonderingen in het voorstel (bijvoorbeeld voor mantelzorgers of jongeren met een baan van meer dan 12 uur per week) betekent dit dat de gemeente per jongere een onderzoek zal moeten instellen om te bepalen of deze kwalificatieplichtig is. Daarnaast zal dit onderzoek met enige regelmaat herhaald moeten worden omdat de omstandigheden op grond waarvan een jongere vrijstelling van de kwalificatieplicht heeft gekregen, kunnen veranderen. Vervolgens moet bij jongeren die kwalificatieplichtig zijn worden toegezien op het feitelijk volgen van het onderwijs. Om het voorstel te kunnen uitvoeren zullen gemeenten hiervoor voldoende middelen moeten kunnen inzetten. Het is de vraag of de gemeenten over deze middelen beschikken. Zonder dergelijke middelen zal het voorstel niet effectief kunnen worden gehandhaafd. De toelichting gaat hier niet op in.

d. *Alternatieve maatregelen*

In de toelichting wordt een overzicht gegeven van de bestaande maatregelen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Hierbij wordt de conclusie getrokken dat deze maatregelen onvoldoende effectief zijn als het gaat om het aanpakken van de voortijdig schoolverlaters vanaf 18 jaar. Dit is een ander beeld dan wordt geschetst is de brief van de Minister van 16 januari 2014 over voortijdig schoolverlaters.[[13]](#footnote-13) In deze brief wijst de Minister erop dat in 2012 voor de 15 mbo-instellingen met de minste reductie in voortijdig schoolverlaters een nieuwe aanpak is ingezet (Top 15 aanpak). Deze aanpak heeft geleid tot een daling van voortijdige schoolverlaters van 18 en 19 jaar tussen de 30 en 42%.

In diezelfde brief geeft de Minister aan dat zij in de vier regio’s met het grootste aantal voortijdig schoolverlaters vanaf het schooljaar 2014-2015 inzet op een intensivering van de rmc-functie zodat dreigende uitvallers intensiever begeleid kunnen worden. Zij stelt hiervoor tevens extra middelen ter beschikking. Hiermee krijgen alle dreigende uitvallers in de regio intensievere begeleiding.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de goede resultaten van de Top 15 aanpak, noch op de toezegging van de Minister over de intensivering van de rmc-functie.

e. *Conclusie*

In het verleden heeft de Raad van State er reeds op gewezen dat het invoeren van een algemene landelijke verlengde kwalificatieplicht tot 23 jaar in strijd is met diverse internationale, Europese en grondwettelijke rechten.[[14]](#footnote-14) De Afdeling heeft het voorliggende voorstel, met een beperkter toepassingsbereik, getoetst aan diezelfde rechten. De Afdeling concludeert dat niet duidelijk is wat de doelstelling van het voorstel is, het voorkomen van voortijdig schoolverlaten vanuit de wens om in beginsel alle jongeren te beschermen, of het verbeteren van de leefbaarheid in bepaalde specifieke gemeenten. Omdat de toelichting geen duidelijke keuze maakt voor het perspectief waaruit het voorstel moet worden bezien is, bestaat onvoldoende rechtvaardiging voor de afbakening van jongeren op wie het voorstel van toepassing is. Evenmin wordt onderbouwd waarom het noodzakelijk is dat de verlengde kwalificatieplicht voor in beginsel alle jongeren tot 21 jaar binnen de aangewezen gemeenten wel en binnen de niet aangewezen gemeenten niet te laten gelden. Ten slotte wordt niet uiteengezet waarom alle jongeren binnen de doelgroep in principe een startkwalificatie moeten halen op het minimale niveau van mbo 2, terwijl een aantal van hen wel een diploma van het vmbo of mbo 1 heeft en er ook banen zijn die door hen vervuld kunnen worden.

Daarnaast zal het voorstel slechts effectief zijn voor een kleine groep voortijdig schoolverlaters en is het onduidelijk of het voorstel handhaafbaar zal zijn. Ten slotte bestaan er alternatieve, minder ingrijpende, maatregelen die succesvol lijken te zijn. Met betrekking tot deze maatregelen wordt onvoldoende onderbouwd waarom het wettelijk mogelijk maken van ingrijpender maatregelen op dit moment noodzakelijk is. Op grond van het bovenstaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de inbreuk op die hierboven genoemde rechten van meerderjarige jongeren die met het voorstel wordt gemaakt niet voldoet aan de vereisten van noodzaak en proportionaliteit.

Gelet op het bovenstaande adviseert de Afdeling het voorstel te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Neveneffecten

a. *Onderwijsklimaat scholen*

Bij voortijdig schoolverlaters gaat het om jongeren die om verschillende redenen geen onderwijs willen of kunnen volgen. Uit onderzoek blijkt dat een groot deel van de voortijdig schoolverlaters problemen heeft buiten de school (ziekte, psychische problemen, verslaving, schulden etc.), of problemen met leraren, schoolleiding of ander leerlingen.[[15]](#footnote-15) Het gaat hier dus om klassieke risicoleerlingen.[[16]](#footnote-16) Het verplicht laten instromen van deze leerlingen in het reguliere onderwijs kan een negatief effect hebben op het klimaat in de school en daarmee nadelig werken voor de overige leerlingen. In de toelichting wordt hierop niet ingegaan. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. *Waterbedeffect*

Het voorstel leidt ertoe dat alleen jongeren die ingeschreven staan in een gemeente die door de Minister wordt aangewezen een verlengde kwalificatieplicht opgelegd krijgen. Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt met betrekking tot de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek[[17]](#footnote-17) bestaat bij een dergelijke lokale verplichting het risico dat de problemen in de aangewezen gebieden slechts worden verplaatst en niet opgelost. Jongeren zullen, indien zij zich willen onttrekken aan de verlengde kwalificatieplicht, zich immers kunnen inschrijven in een omliggende gemeente. Hierdoor neemt in die gemeente het aantal voortijdig schoolverlaters en de daarmee samenhangende problematiek toe. In de toelichting wordt niet ingegaan op dit mogelijke effect. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Kosten

Eerder onderzoek van het ministerie naar de kosten van een verlengde kwalificatieplicht, dat zag op een verlenging tot 23 jaar, kwam uit op structurele kosten van € 219 miljoen per jaar. De initiatiefnemers stellen dat de kosten van het voorstel lager zullen zijn dan uit eerdere onderzoeken naar voren komt omdat er sprake is van een partiële verlenging van de kwalificatieplicht tot en met 20 jaar. Er wordt in de toelichting echter geen raming gegeven van de hoogte van deze lagere kosten, noch wie deze kosten zal betalen. Een deel van de kosten zal worden gemaakt door scholen in verband met de toestroom van extra jongeren en het aanbieden van extra ondersteuning, een ander deel door de gemeenten in verband met de handhaving.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de kosten die het voorstel met zich zal brengen en op de vraag op wie deze kosten gaat dragen.

De vice-president van de Raad van State,

1. Zie het advies van de Raad van State van 17 oktober 2006 over het voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de invoering van een kwalificatieplicht en een leerwerkplicht en een aanpassing van de regionale meld- en coördinatiefunctie (W05.06.0319/I), Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nr. 4. [↑](#footnote-ref-1)
2. Paragraaf 5.6 Verenigbaarheid met verdragen, Grondwet en Algemene wet gelijke behandeling. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 19, derde lid, Grondwet, artikel 8 Europees verdrag voor de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 1 Europees Sociaal Handvest (ESH) en artikel 6 van het IVESCR. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikel 19, derde lid, Grondwet, artikel 4, tweede lid, EVRM en artikel 8 IVBPR. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 10 Grondwet, artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zie het advies van de Raad van State van 17 oktober 2006 over het voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de invoering van een kwalificatieplicht en een leerwerkplicht en een aanpassing van de regionale meld- en coördinatiefunctie (W05.06.0319/I), Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nr. 4. Zie ook de brief van de Minister van 15 april 2013, Kamerstukken II 2012/13, 26 695, nr. 91. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikel 1 Grondwet, artikel 14 en 12e Protocol EVRM en de artikelen 2 en 26 IVBPR. [↑](#footnote-ref-7)
8. Toelichting, paragraaf 2. [↑](#footnote-ref-8)
9. Toelichting, paragraaf 5.1 [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie het advies van de Raad van State van 17 oktober 2006 over het voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de invoering van een kwalificatieplicht en een leerwerkplicht en een aanpassing van de regionale meld- en coördinatiefunctie (W05.06.0319/I), Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nr. 4. [↑](#footnote-ref-10)
11. ‘Klaar voor de start, Overwegingen bij de startkwalificatie’, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, mei 2013. [↑](#footnote-ref-11)
12. Kosten en baten verhoging kwalificatieplichtige leeftijd, bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 26 695, nr. 91. [↑](#footnote-ref-12)
13. Kamerstukken II 2013/14, 26 695, nr. 93. [↑](#footnote-ref-13)
14. Zie het advies van de Raad van State van 17 oktober 2006 over het voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de invoering van een kwalificatieplicht en een leerwerkplicht en een aanpassing van de regionale meld- en coördinatiefunctie (W05.06.0319/I), Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nr. 4. [↑](#footnote-ref-14)
15. Kosten en baten verhoging kwalificatieplichtige leeftijd, bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 26 695, nr. 91. [↑](#footnote-ref-15)
16. Eimers en Bekhuis, 2006. [↑](#footnote-ref-16)
17. Zie het advies van de Raad van State van 2 februari 2005 inzake het voorstel van wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (W04.04.0576), Kamerstukken II 2004/05, 30091, nr. 5. [↑](#footnote-ref-17)