

## Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op [www.naarhetiak.nl](http://www.naarhetiak.nl) (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

### 1. Wat is de aanleiding?

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' neemt de regering zich voor om de kwalificatieplicht te verhogen naar 21 jaar en om pilots uit te voeren in de grote steden.

### 2. Wie zijn betrokken?

Het wetsvoorstel is ter consultatie informeel voorgelegd aan een aantal ministeries (SZW, VWS, BZK en J&V), omdat zij kennis hebben van beleid en wet- en regelgeving bij aanpalende domeinen. Daarnaast is de regeling ook informeel ter consultatie voorgelegd aan organisaties in het veld, namelijk de VNG, MBO Raad en Ingrado (de brancheorganisatie voor leerplicht en RMC). Zij hebben kennis over de uitvoering bij gemeenten en onderwijsinstellingen. Alle organisaties hebben meegelezen en feedback geleverd.

Dit wetsvoorstel is van belang voor jongeren van 18-21 jaar zonder een startkwalificatie en zonder een baan. Daarnaast zal de wet invloed hebben op gemeenten die deze wet – na toestemming van de minister van OCW dat de verlengde kwalificatieplicht in die gemeente mag gelden – moeten uitvoeren. Ook onderwijsinstellingen zijn betrokken bij de uitvoering van deze wet.

### 3. Wat is het probleem?

Voortijdig schoolverlaten (vsv) is een groot maatschappelijk probleem. Voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) zijn jongeren tussen 12 en 23 jaar die het onderwijs verlaten zonder een startkwalificatie (een diploma op minimaal havo-, vwo- of mbo 2-niveau). Jongeren zonder startkwalificatie zijn vaker werkloos, ontvangen vaker een uitkering, maken meer gebruik van zorg en komen vaker in aanraking met justitie dan jongeren met een startkwalificatie.

Elk jaar vallen er meer dan 20.000 jongeren voortijdig uit. Ongeveer 90% van deze jongeren is 18 tot 23 jaar. 75% van deze jongeren is tussen de 18 tot 21 jaar. Er is daarmee een harde kern van vsv'ers die ouder is dan 18 jaar. Ook stijgt het aantal jongeren dat voortijdig uitvalt sinds studiejaar 2016-2017. In studiejaar 2015-2016 vielen er 22.953 jongeren uit en in studiejaar 2018-2019 waren dit er 26.894.

### 4. Wat is het doel?

Het doel van het wetsvoorstel is om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk jongeren tussen de 18 en 21 jaar een startkwalificatie halen en daarmee dat het aantal vsv'ers wordt verminderd. Hierbij gaat de regering uit van het verwachte preventieve effect dat verlenging van de kwalificatieplicht heeft op uitval van jongeren tussen de 18 en 21 jaar oud. De mogelijkheid tot sanctionering door gemeenten zal jongeren motiveren om naar school te gaan en een startkwalificatie te behalen. Naar verwachting zal het aantal boetes gering zijn, waarmee de gedeeltelijke verlengde kwalificatieplicht vooral fungeert als "stok achter de deur". De insteek van de maatregel is nadrukkelijk niet om jongeren zoveel mogelijk te beboeten.

### 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Overheidsinterventie is gerechtvaardigd omdat het succesvol afronden van een opleiding bijdraagt aan de mogelijkheden voor jongeren om aansluiting te vinden bij de samenleving en daarin een volwaardige en opbouwende rol te vervullen. De problematiek omtrent vsv verschilt vaak op lokaal en regionaal niveau. De verlengde kwalificatieplicht wordt daarom gericht per gemeente

ingezet, daar waar de gemeente zelf vindt dat het nodig is. Ook moet inzet van de verlengde kwalificatieplicht in samenhang worden gezien met het begeleiden en ondersteunen van jongeren die voortijdig zijn uitgevallen of dreigen uit te vallen.

Zonder de verlengde kwalificatieplicht hebben gemeenten geen middel om jongeren te verplichten om naar school te gaan. Daarmee zal het aantal vsv'ers waarschijnlijk verder stijgen en blijft er een harde kern van vsv'ers boven de 18 jaar.

#### 6. Wat is het beste instrument?

Inzet van de verlengde kwalificatieplicht moet ervoor zorgen dat zoveel mogelijk jongeren tussen de 18 en 21 jaar een startkwalificatie halen.

De regering is van mening dat de positieve ervaringen met de kwalificatieplicht tot 18 jaar om vsv terug te dringen laten zien dat een verlengde kwalificatieplicht ook jongeren tussen de 18 en 21 jaar kan helpen. In 2007 is de kwalificatieplicht ingevoerd voor 16- tot 18-jarigen. Jongeren tussen de 16 en 18 jaar zijn verplicht om naar school te gaan totdat zij 18 jaar worden of tot aan het behalen van een startkwalificatie. Uit de tussenevaluatie van de invoering van de kwalificatieplicht blijkt dat er een sterke stijging was van onderwijsdeelname onder 17-jarigen als gevolg van de kwalificatieplicht. De verlenging van de kwalificatieplicht van 16 naar 18 jaar heeft vooral een preventief effect. Na de verlenging van de kwalificatieplicht zijn er zelden processen-verbaal opgemaakt en boetes uitgeschreven voor deze doelgroep. De wetenschap van jongeren dat zij wettelijk verplicht zijn om een startkwalificatie te halen heeft geleid tot een vermindering van uitval.

Op dit moment is er geen enkele manier om jongeren van 18 tot 21 jaar te verplichten om naar school te gaan, terwijl het aantal nieuwe vsv'ers jaarlijks stijgt en 75% tussen de 18 en 21 jaar is. De verlengde kwalificatieplicht kan gericht worden ingezet, daar waar de gemeente vindt dat dit nodig is, omdat de bestaande instrumenten om vsv aan te pakken niet toereikend zijn. Daarbij moet inzet van de verlengde kwalificatieplicht in samenhang worden gezien met andere maatregelen om jongeren te begeleiden en ondersteunen. Het aanbod van geschikt onderwijs, zorg en begeleiding zal bijdragen aan de kans dat jongeren daadwerkelijk een startkwalificatie behalen, omdat er op deze manier ook aandacht is voor de oorzaken van vsv. Hiermee wordt verwacht het meeste effect te behalen: jongeren worden verplicht om naar school te gaan om een startkwalificatie te halen en krijgen de juiste zorg en begeleiding. In de meeste gemeenten worden leerplichthandhaving en de RMC-functie geïntegreerd uitgevoerd, waardoor er wordt verwacht dat de verschuiving van werkzaamheden van RMC tot leerplicht niet tot problemen zal leiden.

Het gaat hier weliswaar om een ingrijpend middel, omdat de verplichting een inbreuk maakt op bepaalde grondrechten van meerderjarigen jongeren. Deze inbreuk is echter gerechtvaardigd gelet op de grote problematiek van vsv, en gelet op het feit dat de maatregel gericht wordt ingezet daar waar het nodig is: alleen de categorie 18-21 jaar, jongeren die geen startkwalificatie en geen baan hebben, en alleen in die gemeenten waar het nodig is (zie voor de grondrechtentoets paragraaf 5 van de memorie van toelichting).

#### 7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Het wetsvoorstel verlengde kwalificatieplicht heeft gevolgen voor jongeren, scholen en gemeenten, indien een gemeente ervoor kiest om de verlengde kwalificatieplicht in te zetten.

Jongeren worden verplicht om naar school te gaan en krijgen extra ondersteuning en zog indien dit nodig is. Het beoogde gevolg is dat meer jongeren hierdoor een startkwalificatie behalen. De jongeren die een startkwalificatie behalen zullen hierdoor sterker op de arbeidsmarkt staan.

De invoering van de verlengde kwalificatieplicht heeft tot gevolg dat de deelname aan het bekostigd onderwijs zal toenemen bij instellingen in de RMC-regio waar de gemeente toe behoort. Het gaat hierbij om 'nieuwe' studenten, die zijn uitgevallen voordat zij een startkwalificatie hebben behaald. Scholen moeten zich kunnen voorbereiden op de toestroom van deze studenten,

die vaak extra aandacht en ondersteuning vereisen. Er zal extra inzet van de voorzieningen voor zorg en ondersteuning binnen de school nodig zijn. In dit wetsvoorstel is daarom opgenomen dat draagvlak van scholen nodig is voor het verlengen van de kwalificatieplicht.

De gemeente is verplicht om te communiceren over inzet van de verlengde kwalificatieplicht gedurende de overgangperiode, zodat jongeren erop kunnen anticiperen dat zij (weer) kwalificatieplichtig worden. Ook leidt inzet van de verlengde kwalificatieplicht tot een verschuiving van werkzaamheden tussen leerplicht en de RMC-functie binnen gemeenten. Jongeren tot 21 jaar zullen na invoering van de verlengde kwalificatieplicht niet meer onder de verantwoordelijkheid van de RMC-functionaris vallen, maar onder de verantwoordelijkheid van de leerplichtambtenaar. De jongere valt vanaf 21 jaar weer onder de RMC-wetgeving.