

## **De Kinderombudsman**

### **Visie op het verlengen van de kwalificatieplicht tot 21 jaar**

**7 september 2015**

#### **Ter attentie van de leden van de Vaste Kamercommissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

#### **Aanleiding**

De Kinderombudsman is door de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uitgenodigd om op donderdag 10 september 2015 deel te nemen aan een rondetafelgesprek over het voorstel van de wet van de leden Jadnanansing en Rog tot wijziging in de Leerplichtwet 1969 en enkele andere wetten ter introductie van de verlengde kwalificatieplicht (Kamerstuk 33 925). Het doel van het rondetafelgesprek is een verkenning van de wenselijkheid en mogelijkheid van een verlengde kwalificatieplicht. Met deze brief stelt de Kinderombudsman de Vaste Kamercommissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op de hoogte van zijn visie, die hij op 10 september tevens mondeling zal toelichten. Het uitgangspunt voor deze visie zijn de kinderrechten zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

#### **Inhoud wetsvoorstel**

De indieners van het wetsvoorstel beogen het instrumentarium uit te breiden om voortijdig schoolverlaten onder 18,19, en 20-jarigen te reduceren. Uit de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel blijkt het concreet te gaan om de invoering van een partiële verlengde kwalificatieplicht tot 21 jaar voor gemeenten die te maken hebben met een hoog percentage schooluitval onder 18-plussers. Het gaat om gemeenten die stellen dat voor hun specifieke situatie het bestaande wettelijke kader te kort schiet en andere middelen tot reductie van voortijdig schoolverlaten onvoldoende tot geen effect sorteren. De verlengde kwalificatieplicht zou in deze gemeenten alleen gelden voor jongeren die:

- op hun 18e jaar nog niet over een startkwalificatie beschikken;
- niet ouder dan 21 jaar zijn;
- geen regelmatige of duurzame ontplooiingsactiviteiten verrichten (bijvoorbeeld jongeren die niet werken of met een baan van minder dan 12 uur in de week/geringe arbeidsinkomsten of die beschikken over een tijdelijk arbeidscontract van zes maanden); en
- niet naar school gaan.

Uitgesloten van de verlengde kwalificatieplicht worden jongeren die op lichamelijke en psychische gronden niet aan de kwalificatieplicht kunnen voldoen. Ook jongeren in het bezit van een diploma of getuigschrift van een praktijkschool worden uitgesloten.

## **Huidige situatie**

In het schooljaar 2013-2014 verlieten bijna 26.000 (25.970) leerlingen het onderwijs zonder een startkwalificatie te hebben behaald. De meeste voortijdig schoolverlater (bijna 80%) vallen uit in het mbo. Voortijdig schoolverlaten is een probleem dat zich dus voor een belangrijk deel in het beroepsonderwijs afspeelt. Wat betreft de leeftijd van de voortijdig schoolverlaters, hebben jongeren vanaf 18 jaar met 85,9% het grootste aandeel.

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt genoemd dat jongeren zonder een startkwalificatie een zwakkere positie hebben op de arbeidsmarkt (twee keer zo grote kans op werkloosheid) en zes keer zo vaak in aanraking komen met de politie. De Kinderombudsman onderkent het belang dat jeugdwerkloosheid en criminaliteit onder jongeren worden teruggedrongen en dat de leerlingen die voortijdig het onderwijs verlaten zoveel mogelijk op de radar blijven en toegeleid worden naar school en/of werk.

## **Juridische mogelijkheid tot het verlengen van de kwalificatieplicht**

Prof. Mr. T Barkhuysen (Universiteit Leiden) en Prof. Mr. P.W.A. Huisman (Erasmus Universiteit van Rotterdam en Haagse Hogeschool) deden in 2012 in opdracht van de gemeente Rotterdam onderzoek naar de juridische mogelijkheid van de verlenging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar. Hun rapportage bevat een voorlopige analyse van de juridische (on)mogelijkheden van het verruimen van de kwalificatieplicht voor jongeren van 18-23 jaar waarbij deze maatregel o.a. getoetst is aan het grond- en mensenrechtelijk kader. Uit hun rapportage blijkt dat er geen ongeoorloofde beperking op grond- en mensenrechtengebied is bij een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd, mits de *noodzakelijkheid* en de *proportionaliteit* van de maatregel voldoende worden onderbouwd.<sup>1</sup> Met andere woorden: onderbouwd moet worden of het verlengen van de kwalificatieplicht een *passende* maatregel is. Daar moet volgens de Kinderombudsman het rondetafelgesprek op 10 september over gaan.

## **Visie Kinderombudsman**

Ieder kind heeft het recht op onderwijs (IVRK, art. 28) en op ontwikkeling (IVRK, art. 6 lid 2 en preambule). Ook is in het belang van kinderen dat zij zo goed mogelijk voorbereid worden op een zelfstandig leven in de samenleving (IVRK, preambule). De Kinderombudsman onderschrijft dan ook het streven dat zoveel mogelijk kinderen een startkwalificatie behalen en voldoende toegerust worden voor hun toekomst. Desalniettemin is de Kinderombudsman kritisch over het verlengen van de kwalificatieplicht. Bij de afweging of een verlenging van de kwalificatieplicht een passende maatregel is, moet er volgens de Kinderombudsman rekening worden gehouden met onderstaande punten:

---

<sup>1</sup> Barkhuysen, T. en Huisman, P.W.A., Memorandum Tussenrapportage inzake verruiming van de kwalificatieplicht naar 23 jaar.

### *Zoek ruimte voor verbetering in de preventie van voortijdig schoolverlaten*

Het belang van het kind moet altijd een eerste overweging zijn bij alle maatregelen die het kind betreffen (artikel 3 IVRK). Hoewel het verlengen van de kwalificatieplicht een maatregel voor jongeren betreft die volgens de wet geen kind meer zijn (want 18+), voelt de Kinderombudsman zich toch geroepen om zijn perspectief met de Kamercommissie te delen. De redenen waarom jongeren op hun achttiende jaar het onderwijs zonder startkwalificatie verlaten, spelen immers vaak al veel langer. Meestal gaat het om een combinatie van problemen waar jongeren al langer mee kampen en die het behalen van een startkwalificatie belemmeren. Dat blijkt ook uit de signalen die de Kinderombudsman ontvangt. Deze signalen gaan vaak over kinderen die moeite hebben op het voortgezet onderwijs en die 'afzakken' naar het mbo waar zij op hun 18<sup>e</sup> mee stoppen zonder een diploma behaald te hebben. De preventie van hun voortijdig schoolverlaten blijkt niet altijd voldoende afgestemd te zijn geweest op de achterliggende problematiek van deze jongeren. De Kinderombudsman is van mening dat er allereerst gekeken moet worden wat er in de preventie van voortijdig schoolverlaten en verzuim nog verbeterd kan worden. Dat kan ook betekenen dat er aanpassing nodig is in de manier waarop het onderwijs aan deze jongeren wordt aangeboden en de ondersteuning die hierbij nodig is.

### *Zorg voor passende ondersteuning van kwetsbare jongeren*

Verschillende partijen die de Kinderombudsman heeft geconsulteerd, waaronder ervaringsdeskundigen, beschrijven dat het kwetsbare jongeren die moeite hebben met het behalen van een startkwalificatie vaak aan een aantal zaken ontbreekt:

- gerichte persoonlijke aandacht voor wat een leerling wél kan en waar hij/zij plezier in heeft en van daaruit een realistisch toekomst perspectief ontwikkelen;
- goede beroepenvoorlichting en begeleiding bij studiekeuze en overgang van vmbo naar mbo;
- gerichte begeleiding en maatwerk bij leerproblemen;
- lastige doorstroom van mbo-1 (nu: entreeopleiding) naar mbo-2;
- weigering aan de poort van mbo opleidingen vanwege leer- of gedragsproblemen of vanwege verzuimgeschiedenis;
- demotiverende intake bij mbo opleidingen;

Al deze punten komen neer op een passende ondersteuning van kwetsbare jongeren die valt en staat bij aandacht. De Kinderombudsman acht de verlengde kwalificatieplicht geen passende maatregel zolang leerlingen het aan deze vormen van ondersteuning ontbreekt.

### *Houd rekening met jongeren voor wie het behalen van een startkwalificatie niet haalbaar is*

Om verschillende redenen is het behalen van een startkwalificatie binnen het huidige onderwijssysteem niet voor alle jongeren haalbaar. Niet alle leerlingen kunnen mbo-2 niveau aan. Dit kan te maken hebben met het vereiste niveau van taal en rekenen dat niet binnen het bereik van een leerling ligt. Een deel van de vsv'ers in het beroepsonderwijs is overigens wél in bezit van een vmbo-diploma (63,3%) of mbo-1 diploma (15,3%). Door het verlengen van kwalificatieplicht voor een

groep die grote moeite heeft om op mbo-2 niveau te komen, zal de maatregel benadrukken wat zij niet kunnen in plaats van dat deze leerlingen worden aangesproken op wat zij wel kunnen. Sommige van deze leerlingen zullen namelijk wel in staat zijn om de praktische delen van een mbo-2 opleiding te behalen maar kunnen niet alle onderdelen van een mbo-2 opleiding met succes afronden. Andere leerlingen kunnen mbo-2 niveau niet aan omdat zij om diverse redenen niet 'schoolbaar' zijn. Dat kan zijn vanwege leer- of gedragsproblemen, verslaving, schulden of problemen in het gezin. Vaak is er sprake van een combinatie van deze problemen die maakt dat een leerling moeite heeft met leren in de schoolbanken. Kwetsbare jongeren die niet schoolbaar zijn, blijken echter wel vaak in staat om in de praktijk een vak onder de knie te krijgen. De kwalificatieplicht verlengen voor jongeren voor wie dat duidelijk niet haalbaar is, helpt hen niet vooruit.

#### *Stel de maatschappelijke integratie van jongeren voorop*

Voor kwetsbare jongeren die voortijdig het onderwijs (dreigen te) verlaten geldt dat zij vaak al veel ervaringen hebben opgebouwd met falen en afwijzing. Een verplichting om een startkwalificatie te behalen zal vooral demotiverend werken. Deze jongeren zijn vooral gebaat bij persoonlijke begeleiding naar een geschikte plek op de arbeidsmarkt waar zij een vak kunnen leren en aangesproken worden op hun talent. Eventueel kan van daaruit een mbo-2 diploma worden behaald, maar dat is een secundair doel. Primair doel is dat leerlingen zich erkend voelen op een geschikte werkplek waar zij zich kunnen ontwikkelen en zodoende maatschappelijk geïntegreerd kunnen raken. De Kinderombudsman is van mening dat gemeenten allereerst moeten inzetten op deze maatschappelijke integratie. Dat betekent dat er in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven werkplekken gecreëerd moeten worden en deze voor de doelgroep goed vindbaar moeten zijn.

De Kinderombudsman ziet in dit kader ook nog verbetering voor jongeren die de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) in het mbo willen volgen en daarbij 4 dagen werken en 1 dag naar school gaan. Op dit moment geldt dat leerlingen zelf verantwoordelijk zijn voor hun leerwerkplek. Juist voor de groep kwetsbare jongeren waar het hier omgaat, is het zelfstandig vinden van een leerwerkplek moeilijk. Grote kans dat deze jongeren daarom helemaal niet aan hun opleiding beginnen. Ook hier missen kwetsbare jongeren ondersteuning.

#### **Concluderend**

De Kinderombudsman juicht het toe dat scholen, leerplichtambtenaren en gemeenten zich tot het uiterste inspannen om jongeren op school te houden en ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk leerlingen mét een startkwalificatie het onderwijs verlaten. De Kinderombudsman plaatst echter kritische kanttekeningen bij het verlengen van kwalificatieplicht. Afgewogen moet worden of er op dit moment niet nog ruimte is voor verbetering in de preventie van schooluitval en in de begeleiding van kwetsbare leerlingen. Een ander punt dat de Kinderombudsman aantekent is het feit dat een startkwalificatie niet voor alle jongeren haalbaar is. Hij adviseert dan ook dat er allereerst wordt

ingezet op maatschappelijke integratie via geschikte en toegankelijke (leer)werkplekken voor kwetsbare jongeren.