

Vergaderjaar 2005–2006

26 695

Voortijdig school verlaten

29 454

Publieke moraal

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2005

Inleiding

Bij brief van 1 juli jl. (Kamerstukken II, 2004–2005, 26 695 en 29 454, nr. 24) heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd over zijn voornemens ten aanzien van de uitvoering van de motie Verhagen c.s. (kamerstuk 29 454, nr. 8) over een leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar. Het kabinet heeft aangegeven een nader onderzoek te verrichten naar de aard en omvang van de doelgroep en de volgende voornemens nader te onderzoeken: versterking van de aanpak van de doelgroep op gemeentelijk niveau (ketenbenadering), verbetering van de registratie van de doelgroep, het creëren van meer praktijkgericht leeraanbod en, als sluitstuk, een leer/werkplicht voor jongeren van 18 tot 23 jaar zonder startkwalificatie die niet aan het leren of werken zijn en geen uitkering hebben. Met betrekking tot deze voornemens is advies gevraagd aan zowel de Onderwijsraad (OR) als de Raad voor Werk en Inkomen (RWI).

De adviezen van de OR en RWI op de voornemens van het kabinet zijn vooruitlopend op deze brief ter informatie aan uw Kamer toegezonden (Kamerstukken II, 2005–2006, 26 695 29 454, nr. 25). Voorts is over deze adviezen gesproken met onder andere de VNG, de Landelijke Vereniging voor Leerplichtambtenaren en RMC-medewerkers.

Op basis van het genoemde onderzoek, de ontvangen adviezen en de gevoerde gesprekken informeert het kabinet de Tweede Kamer met deze brief over de uitkomsten van het onderzoek naar de doelgroep en over de concrete uitwerking van zijn voornemens. Het kabinet wil in goed overleg met de Commissaris Jeugd- en Jongerenbeleid onderstaande maatregelen invoeren om tot een sluitende aanpak van deze doelgroep te komen.

Onderzoek naar doelgroep: over wie hebben we het?

De doelgroep wordt gevormd door jongeren van 18 tot 23 jaar zonder startkwalificatie, die niet aan het leren of werken zijn en geen uitkering hebben. Het onderzoek wijst uit dat het hier gaat om een diverse groep van «kunners», «willers», «niet kunners» en «niet willers». Volgens CBS cijfers ging het in 2003 om circa 37 000 en in 2004 om circa 31 000 jongeren. Opvallend is dat de jongeren in deze groep zich in een cruciale fase lijken te bevinden: óf jongeren vinden zelf (vaak via uitzendbureaus) alsnog de weg naar een reguliere baan óf ze lijken te berusten in hun situatie, resulterend in beperkte toekomstmogelijkheden en mogelijke afhankelijkheid van een uitkering. Hoewel deze jongeren gebaat zijn bij gerichte ondersteuning om aansluiting met de arbeidsmarkt te behouden, blijken overheidsinstanties deze groep nu nauwelijks te bereiken. Gelet op de diversiteit van de groep en de regionale spreiding is maatwerk, georganiseerd door met name gemeenten, noodzakelijk. Een uitgebreidere samenvatting van het onderzoek is in bijlage 1 opgenomen.

Hoewel de motie Verhagen c.s. primair ziet op jongeren die geen uitkering ontvangen, moet hier kort worden gewezen op het beleid ten aanzien van de groep waarvoor dat wel het geval is. Zowel voor jongeren met een WW- als bijstandsuitkering geldt dat aan het ontvangen van een uitkering een aantal plichten is verbonden. Aan dergelijke plichten wordt niet altijd adequaat voldaan. Uit recent onderzoek in opdracht van de Taskforce Jeugdwerkloosheid («De werkloze jongere in beeld», Research voor Beleid, Leiden, 2005) komt bijvoorbeeld naar voren dat de opkomst van jongeren op voor hen georganiseerde activiteiten zoals actiedagen en banenmarkten vaak aan de magere kant is. Het verplichtstellen van opkomst, onder dreiging van uitkeringssancties, blijkt een duidelijk positief effect op de opkomst te hebben. Het is mede vanuit dat perspectief van belang dat het sanctie-instrumentarium dat UWV en gemeenten ter beschikking staat consequent wordt toegepast. Mocht blijken dat dit onvoldoende gebeurt, dan zal het kabinet dit bij de ketenpartners onder de aandacht brengen.

Concrete uitwerking van voornemens uit brief van 1 juli jl.

1. Voortijdig schoolverlaten:

De Onderwijsraad (OR) en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) geven aan de preventie van voortijdig schoolverlaten de hoogste prioriteit. Het kabinet onderschrijft dit. De RWI adviseert het loslaten van het strikte onderscheid tussen sectorstartniveau (geeft opleidingsniveau aan dat nodig is om een specifiek beroep te kunnen uitoefenen) en startkwalificatieniveau (HAVO of MBO-2 niveau). Dit biedt een betere oriëntatie op de arbeidsmarkt en geeft waardering aan behaalde kwalificaties onder het niveau van de startkwalificatie. RWI wijst voorts op het belang dat jongeren die op sectorstartniveau instromen op de arbeidsmarkt zich kunnen blijven scholen en doet een beroep op sociale partners om dit in CAO's vast te leggen.

- De minister en staatssecretaris van OCW hebben hun nieuwe voornemens voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten aan de Tweede Kamer gezonden («Aanval op de uitval», kenmerk BVE/2005/38 549, d.d. 1 november 2005) en betrekken de adviezen van de OR en RWI bij de uitwerking hiervan, evenals bij het lopende IBO-BVE waarvan de resultaten begin 2006 worden verwacht.
- Het kabinet is positief over het voorstel van de RWI over sectorstartniveaus en vraagt nadere uitwerking vanuit sectoren zelf. Het streven blijft gericht op het behalen van een startkwalificatie, echter niet iedereen is in staat dit niveau te bereiken. Het kabinet wijst er, in navolging van de RWI, op dat jongeren die instromen in sectoren waar het

startniveau beneden het niveau van de startkwalificatie ligt, zich op hun baan verder blijven ontwikkelen. De ministeries van OCW en SZW stimuleren, in samenwerking met de ministeries van EZ en LNV, dit via de gezamenlijke projectdirectie «Leren en werken» en de Taskforce Jeugdwerkloosheid. Daartoe adviseert de RWI een betere benutting van de sectorale O&O-fondsen. In het kader van het genoemde programma Leren en werken («duale trajecten») en in het kader van de aanpak jeugdwerkloosheid («O&O-jeugdmodel van de Taskforce Jeugdwerkloosheid») worden hierover afspraken met partijen gemaakt. Tot slot is het kabinet voornemens in het kader van het komende «topberaad over werkgelegenheid en groei» met sociale partners afspraken te maken over scholing van jongeren tot startkwalificatie indien jongere en werkgever een arbeidsovereenkomst aangaan voordat de jongere zijn startkwalificatie heeft behaald. Aanvullende maatregelen in de vorm van (loonkosten)subsidies of fiscale stimulansen zijn op dit moment in de ogen van het kabinet niet nodig.

2. Versterking van de aanpak op gemeentelijk niveau (ketenbenadering) en verbeteren registratie:

Een goede registratie van voortijdige schoolverlaters (vsv-ers) en samenwerking van instanties op gemeentelijk niveau zien de OR en RWI als randvoorwaarden voor een effectieve aanpak van deze groep. Tevens blijkt uit gesprekken met de VNG en RMC-medewerkers dat de uitvoering van bestaande maatregelen moet verbeteren. Het gaat hier om melding en registratie van vsv-ers én om meerdere instroommomenten voor jongeren in het middelbaar beroepsonderwijs.

- Vóór het einde van 2005 ontvangt de Tweede Kamer van de minister van OCW een wetsvoorstel dat de rechtstreekse levering van gegevens over vsv-ers (op basis van het onderwijsnummer) van de Informatie- en Beheergroep aan gemeenten mogelijk maakt. Een pilot start in januari 2006; er wordt gewerkt aan landelijke invoering per studiejaar 2006–2007.
- Het ministerie van OCW maakt aanvullende afspraken met de BVE sector over meerdere instroommomenten in het middelbaar beroeps-onderwijs en het tijdig melden van voortijdig schoolverlaters. De invoering van het onderwijsnummer vormt hiervoor een belangrijke impuls.
- De staatssecretaris van SZW heeft in september 2005 met o.a. het CWI en de Uitzendbranche afgesproken dat gegevens van moeilijk bemiddelbare jongeren bij een uitzendbureau beschikbaar worden gesteld aan het CWI. Het CWI biedt hen vervolgens gerichte ondersteuning.
- In het kader van het Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid heeft de RWI een model ontwikkeld voor samenwerking van (gemeentelijke) instanties in een zogenaamd «jongerenloket». Ook de Taskforce Jeugdwerkloosheid zal deze kabinetsperiode de invoering van jongerenloketten stimuleren door middel van het opstellen van een handreiking jongerenloket en het organiseren van workshops voor gemeenten.
- Tot slot streeft het kabinet naar landelijke invoering van de Verwijs-index Risicjongeren per 1 januari 2007. Hierover wordt uw Kamer in het kader van Operatie Jong geïnformeerd.

3. Aanbod aan maatwerktrajecten binnen het beroepsonderwijs:

De OR en de RWI pleiten voor de doelgroep van de motie Verhagen c.s. voor meer aanbod van maatwerktrajecten waarover gemeenten, werkgevers en het middelbaar beroepsonderwijs (BVE instellingen) gezamenlijk afspraken moeten maken.

- Het ministerie van OCW stelt uit FES middelen in totaal € 81 mln. extra aan BVE instellingen beschikbaar voor het herontwerp van het mbo (lesmateriaal en docentstages) en maatwerktrajecten om deze groep voortijdig schoolverlaters weer terug te leiden naar reguliere beroeps-

opleidingen, naar de arbeidsmarkt of naar zelfstandig ondernemerschap. De BVE instellingen maken over de inzet hiervan afspraken met gemeenten en bedrijfsleven.

4. *Leer/werkplicht:*

Zowel de OR als de RWI wijzen een generieke verlenging van de leerplicht tot 23 jaar af. De OR adviseert, uit oogpunt van preventie, de huidige partiële leerplicht voor 17-jarigen te vervangen door een volledige leerplicht. De OR is voorstander van een partiële leerplicht voor een specifieke groep jongeren (de «niet willers») tot 23 jaar op voorwaarde dat de gemeente de jongeren aan kan wijzen op wie deze plicht van toepassing moet zijn.

Een informatie- c.q. meldingsplicht voor voortijdig schoolverlaters aan het RMC ervaart de VNG als positief, mits gemeenten dit flexibel in kunnen zetten.

- Op basis van de adviezen is het kabinet op dit moment geen voorstander van een landelijke, generieke leerplicht voor jongeren van 18 tot 23 jaar. Gelet op de omvang, de diversiteit en regionale spreiding van de doelgroep schiet zo'n generieke plicht zijn doel voorbij. Tevens biedt een landelijke, generieke plicht geen ruimte aan gemeenten voor maatwerk. In plaats hiervan wordt op onderstaande wijze invulling gegeven aan een leer/werkplicht:
- Het kabinet staat, vanuit een oogpunt van preventie, uitvoerbaarheid en handhaving, positief tegenover het vervangen van de huidige partiële leerplicht voor 17-jarigen door een volledige leerplicht. De minister van OCW gaat hiervan de consequenties, incl. kosten en baten van een dergelijke maatregel onderzoeken zodat het kabinet bij Voorjaarsnota tot een integrale afweging en besluitvorming kan komen.
- Daarnaast bereidt de minister van OCW een wijziging van de RMC-regelgeving voor. Deze wijziging moet er voor zorgen dat voortijdig schoolverlaters verplicht zijn informatie te verstrekken aan de gemeente (RMC functie) over hun dagbesteding, bijvoorbeeld in de vorm van een gesprek, indien de gemeente hen hiertoe oproept. Dit stelt de gemeente beter in staat een afweging te maken welke actie richting de jongere ondernomen moet worden. Gemeenten worden in staat gesteld een bestuurlijke sanctie toe te passen bij het niet naleven van deze oproep.
- De RWI doet een voorstel voor een alternatieve invulling van de leer/werkplicht: jongeren die niet meewerken aan door de gemeente (RMC) aangeboden leer/werktrajecten, kunnen hiervoor door de gemeente gesanctioneerd worden als zij op een later moment een WWB uitkering aanvragen. Dit kan binnen de bestaande regelgeving. In reactie op het RWI advies is het kabinet van mening dat jongeren zonder startkwalificatie maatschappelijk actief moeten zijn; dat wil zeggen of leren of werken of een combinatie van beide. Dit dient op maat vorm gegeven te worden en gericht te zijn op het behalen van een startkwalificatie.

De WWB biedt in ruime mate mogelijkheden voor gemeenten om met betrekking tot de gevolgen van het niet naleven van een verplichting, dus ook een leer/werkplicht, optimaal maatwerk te leveren. In geval van jongeren die geen bijstand ontvangen, kan de gemeente bij een bijstandsaanvraag beoordelen (en daarop afstemmen) welke werk- en leeractiviteiten de jongeren hebben verricht in de periode voorafgaand aan de bijstandsaanvraag. Als deze jongeren, naar oordeel van de gemeente, «tekortschietend besef van verantwoordelijkheid» hebben betoond, dan kan de gemeente op grond van artikel 18, tweede lid, van de WWB overeenkomstig de afstemmingsverordening de bijstand verlagen. Het is derhalve aan de gemeente om te beoordelen of er sprake is van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. De Memorie van Toelichting bij

de WWB spreekt van verschillende situaties waarin een dergelijke maatregel kan worden genomen, onder andere de situatie waarin de betrokkene onvoldoende zijn best heeft gedaan om aan het werk te komen. Een leer/werktraject kan de bemiddelbare positie van een jongere vergroten en weigeren ervan kan worden gezien als tekortschietend besef van verantwoordelijkheid.

Het voorstel van de RWI past in de kaders van de WWB en wijzigingen in de WWB (bijvoorbeeld door het nader definiëren van de term «tekortschietend besef van verantwoordelijkheid») zijn hiervoor niet nodig. De gemeente dient dit in individuele situaties te beoordelen en niet aan de hand van wettelijke (vaak dan niet limitatieve) definities/opsommingen. Standaardisering doet geen recht aan maatwerk en de persoonlijke omstandigheden.

Verder kan op basis van de WWB in de verordening worden opgenomen dat de uitkering tijdelijk wordt geweigerd in geval van het in zeer ernstige mate niet nakomen van verplichtingen. Voor de voorwaarden voor de (tijdelijke) weigering van bijstand spelen de verwijtbaarheid en het beginsel van proportionaliteit een rol. Aan de duur van een verlaging of weigering is op zich geen termijn verbonden. Wél bepaalt artikel 18, derde lid van de WWB dat het college een besluit na ten hoogste drie maanden moet heroverwegen.

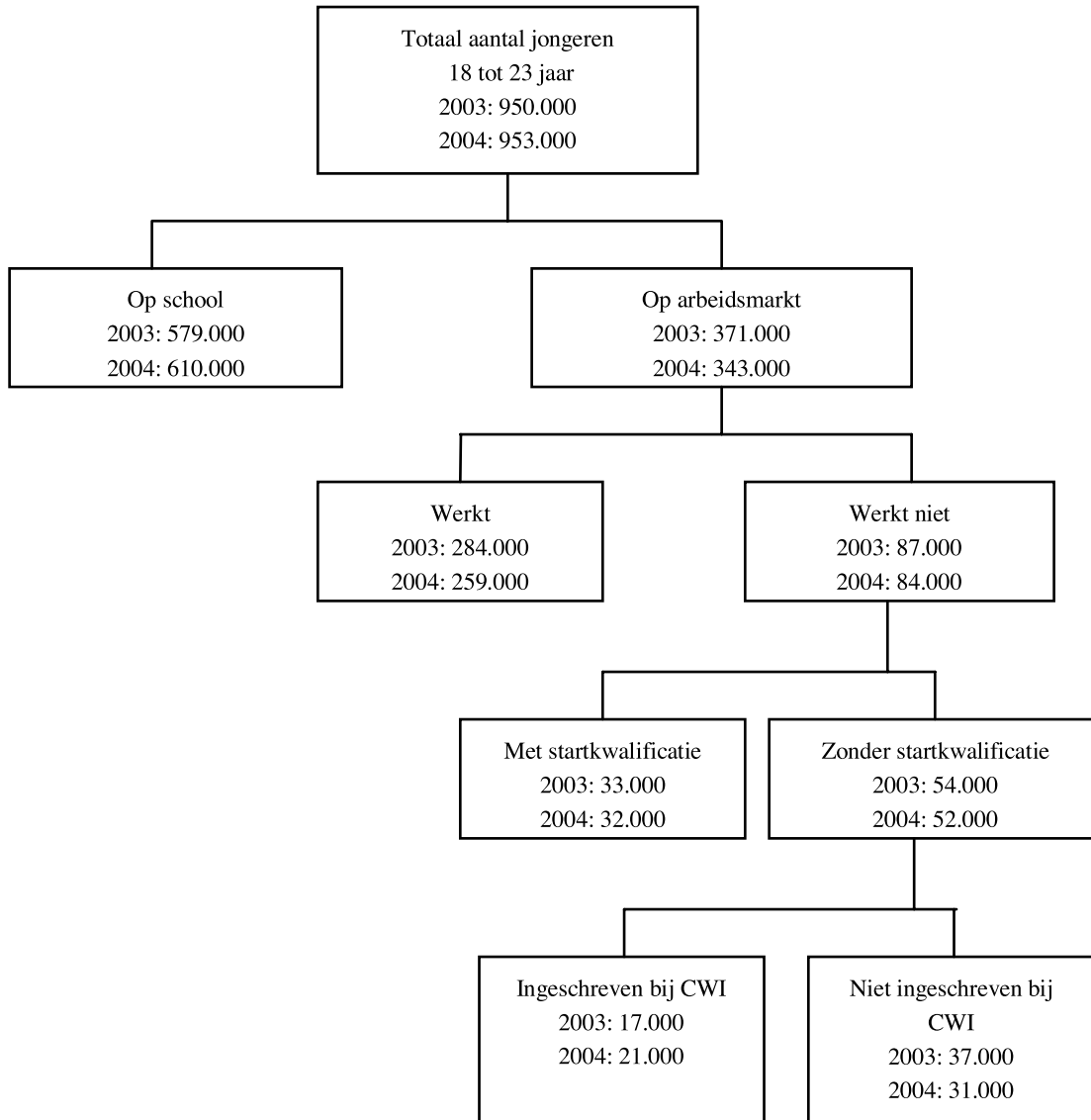
De aanpak zoals hiervoor beschreven moet in de ogen van het kabinet op de gehele groep waarop de motie Verhagen c.s. betrekking heeft van toepassing zijn, met uitzondering van degenen die hier vanwege ziekte of handicap niet toe in staat zijn. Dat betekent dat jongeren met een zorgtaak (jonge moeders dan wel jongeren met een andere zorgtaak) in principe onder deze aanpak vallen. Wél bestaat, in lijn met de WWB, voor gemeenten de mogelijkheid om in voorkomende gevallen ontheffing van een dergelijke plicht te verlenen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof

Resultaten van onderzoek naar de doelgroep: over wie hebben we het?

Op basis van o.a. CBS-gegevens (Enquête Beroepsbevolking 2003 en 2004) is door Cinop een onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van de doelgroep van de motie Verhagen c.s.: jongeren van 18 tot 23 jaar zonder startkwalificatie die niet leren, niet werken en geen uitkering ontvangen. Dit onderzoek geeft het volgende beeld:



Uit het onderzoek komt naar voren dat in 2004:

- Van alle jongeren van 18 tot 23 jaar zo'n tweederde deel dagonderwijs volgt;
- Van het eenderde deel dat geen dagonderwijs meer volgt, werkt het grootste deel 12 uur of meer per week (27% van alle jongeren);
- Ruim 9% (zo'n 84 000 van alle jongeren) werkt niet of minder dan 12 uur per week;
- De groep jongeren in deze leeftijdscategorie die niet over een start-

kwalificatie beschikt, geen dagonderwijs volgt, niet of minder dan 12 uur per week werkt en niet is ingeschreven bij het CWI, bedraagt in aantal zo'n 31 000;

- Dit is bijna 4% van het totaal aantal jongeren in deze leeftijd

Op grond van de CBS gegevens en uitkomsten van een recent onderzoek onder werkloze jongeren in opdracht van de Taskforce Jeugdwerkloosheid («Jongeren in perspectief», Research voor Beleid, Leiden, 2005) kunnen ook enkele kwalitatieve kenmerken van de doelgroep van 37 000 jongeren gegeven worden. Deze staan in onderstaande tabel weergegeven.

Kenmerk doelgroep	% van de doelgroep	% van alle jongeren
Allochtoon	58	21
Kind uit eenoudergezin	26	13
Zorgt alleen of met partner voor kind	20	2
Woont bij ouder(s)	49	71
Woont in G4	22	13
Woont in G27	27	21
Kan niet werken door ziekte	10	1

Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking 2003

Uit de tabel blijkt dat de doelgroep zich op enkele kenmerken onderscheidt van de totale groep jongeren van 18 tot 23 jaar:

- Deze jongeren, met name vrouwen, zorgen relatief vaker alleen of met een partner voor één of meerdere kinderen;
- Jongeren van allochtone herkomst blijken in de doelgroep oververtegenwoordigd;
- De jongeren uit de doelgroep komen relatief vaker uit een eenoudergezin
- De jongeren wonen minder vaak thuis
- Wat betreft geografische spreiding blijkt dat de doelgroep is oververtegenwoordigd in de grote steden (G4 en G27).

Via de CBS gegevens kan pas vanaf 2006 een relatie gelegd worden met eventueel crimineel gedrag.

Het opleidingsniveau van deze groep is divers. Van de doelgroep heeft:

- Ongeveer 1/3 deel een vmbo of mbo-1 diploma
- Ongeveer 1/3 deel heeft de onderbouw van het voortgezet onderwijs afgerond
- Ongeveer 1/3 deel heeft enkel de basisschool afgemaakt. Wat betreft deze groep ligt er een verband met het relatief hoge percentage (chronisch) zieken in deze groep.

De belangrijkste verschillen tussen 2003 en 2004 zijn dat:

- relatief meer jongeren zijn ingeschreven voor dagonderwijs ten opzichte van het aantal jongeren op de arbeidsmarkt.
- het CWI meer jongeren zonder startkwalificatie, die niet aan het leren of werken zijn, weet te bereiken.

Het onderzoek in opdracht van de Taskforce Jeugdwerkloosheid bevestigt de diverse samenstelling en dynamiek van deze groep jongeren. Een deel van deze groep heeft niet direct een baan nodig om in het levensonderhoud te voorzien, omdat ze nog thuis wonen of omdat ze een partner met inkomsten heeft. Ongeveer de helft van de jongeren heeft een bijbaan. Naar schatting is zo'n 40% van deze jongeren actief op zoek naar regulier werk via (met name) het uitzendbureau. Een beperkt deel geeft aan nog een opleiding te volgen (van maximaal twee dagen per week). Echter, ongeveer 1/3 deel van de doelgroep dreigt de moed te verliezen als het gaat om het vinden van een baan, met name omdat ze niet weten wat ze willen. Een deel kan niet werken, omdat men ziek is.

De gehele doelgroep heeft nauwelijks contact met overheidsinstanties. Pas wanneer men langere tijd niet succesvol is in het zoeken naar werk of voor een inkomen een beroep moet doen op een uitkering, wendt men zich tot instanties als het CWI. Het is van belang deze jongeren tijdig en gericht ondersteuning te bieden om aansluiting met de arbeidsmarkt zoveel mogelijk te behouden. Dit vereist maatwerk, gelet op de diversiteit van de groep. Onderwijs speelt in dit maatwerk vanzelfsprekend een rol, naast zaken als kinderopvang, huisvesting, arbeidsbemiddeling e.d.