

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 76

Startkwalificatie en leerplicht

D.P. van den Bosch

W.J. Dercksen

F.J.P.M. Hoefnagel

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 564100 toestel 4452/4454

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Bibliotheek
Plein 1813, no. 4
2514 JN Den Haag
tel.: 070-3564454/52

S.v.p. terugbezorgen voor:

| | |
|---------|--|
| 12-1/95 | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

Den Haag, juni 1994

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 15,-- op giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 3078 1

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),
Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage (tel. 070-3564600).

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|---------|---|----|
| 1. | INLEIDING | 7 |
| 2. | DISCUSSIONOTA | 9 |
| 2.1 | Inleiding | 9 |
| 2.2 | Motieven voor een startkwalificatiebeleid | 10 |
| 2.3 | Modaliteiten van een startkwalificatiebeleid | 12 |
| 2.4 | Consequenties voor de leerplicht | 17 |
| 2.4.1 | Startkwalificatie als leerrecht | 17 |
| 2.4.2 | Startkwalificatie als leerplicht | 18 |
| 2.4.3 | Startkwalificatie als onderdeel van activerend beleid | 18 |
| 2.5 | Uitvoerbaarheid | 19 |
| 2.5.1 | Uitvoerbaarheid van de startkwalificatie als leer- recht | 19 |
| 2.5.2 | Uitvoerbaarheid van de startkwalificatie als leer- plicht | 20 |
| 2.5.3 | Uitvoerbaarheid van de startkwalificatie als onder- deel van een activerend beleid | 20 |
| 2.5.3.1 | <i>Activering jongeren</i> | 21 |
| 2.5.3.2 | <i>Activering werkenden</i> | 21 |
| 2.5.3.3 | <i>Activering werklozen</i> | 21 |
| 2.5.3.4 | <i>Activering immigranten</i> | 22 |
| 3. | THEMATISCH VERSLAG DISCUSSIE | 23 |
| 3.1 | Discussiestellingen | 23 |
| 3.2 | Algemeen: de startkwalificatie als wettelijk ver- plichte norm | 24 |
| 3.2.1 | Vragen van normatieve legitimatie | 24 |
| 3.2.2 | Vragen van maatschappelijke effectiviteit | 25 |
| 3.2.3 | Vragen van bestuurlijk-juridische effectiviteit | 26 |
| 3.2.4 | Conclusies | 27 |
| 3.3 | De voortijdige schoolverlaters | 27 |
| 3.3.1 | Maatschappelijke ontwikkelingen | 27 |
| 3.3.2 | Geldend beleid en recht | 28 |
| 3.3.3 | Relevante vragen en perspectieven | 29 |
| 3.4 | De volwassenen: werkers en niet-werkers | 32 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.4.1 | Maatschappelijke ontwikkelingen | 32 |
| 3.4.2 | Geldend beleid en recht | 32 |
| 3.4.3 | Relevante vragen en perspectieven | 33 |
| 3.5 | De nieuwkomers: immigranten en allochtonen | 34 |
| 3.5.1 | Maatschappelijke ontwikkelingen | 34 |
| 3.5.2 | Geldend beleid en recht | 34 |
| 3.5.3 | Relevante vragen en perspectieven | 35 |
| 4. | CONCLUSIES | 37 |
| | Bijlage 1: brief minister O&W van 7 maart 1994 . . | 41 |
| | Bijlage 2: lijst van deelnemers aan het WRR-symposium op 14 maart 1994 | 43 |

VOORWOORD

Het belang van startkwalificaties voor een goede toerusting tot de arbeidsmarkt en voor maatschappelijke participatie in ruime zin staat zowel in Europees verband alsook in ons land sinds enige jaren hoog genoteerd op de beleidsagenda. Ook in het feitelijk beleid van instellingen voor onderwijs en beroepsscholing, van het georganiseerd bedrijfsleven en van de overheden krijgt het onderwerp ruime aandacht.

Gaarne heeft de raad willen voldoen aan het verzoek van de minister van Onderwijs en Wetenschappen om één aspect van deze thematiek nader te doen verkennen, te weten de gewenste juridische en instrumentele vormgeving van dit beleid. Meer in het bijzonder betrof de vraag de zinvolheid en uitvoerbaarheid van één mogelijke optie, namelijk de introductie van een algemene of voor bepaalde groepen geldende wettelijke kwalificatieplicht.

Met de conclusies van bijgaande verkenning kan de raad zich verenigen.

De vraag in hoeverre en in welke vorm startkwalificaties een goed instrument zijn voor arbeidsdeelname en voor andere vormen van participatie zal de komende jaren onderwerp van discussie blijven.

Mr. J.P.H. Donner

Voorzitter

1. INLEIDING

Op 5 oktober 1993 vond in de Tweede Kamer een debat plaats over de Leerplichtwet en het voortijdig schoolverlaten. Daarbij brachten verschillende sprekers de Leerplichtwet in verband met de startkwalificatie. De vraag daarbij was hoe de Leerplicht zich zou moeten of kunnen verhouden tot een eventuele kwalificatieplicht.

Het bovenstaande was voor de minister van O en W aanleiding de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid te verzoeken 'een rapportage omtrent de relatie tussen de leerplicht en de kwalificatieplicht te verrichten' (bijlage 1). Gevraagd werd de relevante dimensies van deze verhouding te verkennen.

Aan dit verzoek wil de raad aan de hand van de voorliggende nota gevolg geven. Hij vestigt er de aandacht op dat deze nota een rapportage of verkenning van de relevante dimensies van de problematiek biedt, maar geen advies bevat.

Conform het verzoek van de minister wordt 'leerplicht' hier breder opgevat dan de leerplicht in het kader van de Leerplichtwet. Deze nota vat onder de term leerplicht tevens de mogelijkheid om een scholingsplicht aan werkloze werkzoekenden op te leggen ('passende scholing') en de verplichtingen van deelnemers aan het leerlingwezen die een leerarbeidsovereenkomst aangaan. Van leerplicht kan voorts ook sprake zijn indien zou worden overgegaan tot een niet-vrijblijvend beleid ten aanzien van de opvang van immigranten.

Om tot deze rapportage te komen is de raad als volgt te werk gegaan. Op 14 maart 1994 is met deskundigen uit kringen van het onderwijs, sociale zaken, gemeenten, georganiseerd bedrijfsleven en wetenschap over deze materie van gedachten gewisseld (bijlage 2: lijst van deelnemers). De discussie stond onder leiding van de voorzitter van de WRR. Om de discussie van een achtergrond te voorzien is door de WRR een discussienota opgesteld.

De nota is als volgt ingedeeld. Paragraaf 2 omvat de genoemde discussienota. Als paragraaf 3 is het thematisch verslag van de discussie opgeno-

men, terwijl in paragraaf 4 conclusies worden getrokken naar aanleiding van zowel de discussienota als de discussie zelf.

2. DISCUSSIONENOTA

2.1 Inleiding

In het voetspoor van de commissie-Rauwenhoff acht de minister van Onderwijs en Wetenschappen een startkwalificatie cruciaal voor een succesvolle start op de arbeidsmarkt en als basis voor het 'blijven leren' gedurende de gehele arbeidsloopbaan. Gegeven het streven om zo veel mogelijk burgers aan een startkwalificatie te helpen kan de leerplicht op een drietal manieren in beeld komen. Deze zijn afhankelijk van de wijze waarop het startkwalificatiebeleid gestalte krijgt. Een eerste optie is om de leerplicht in het kader van de Leerplichtwet te vervangen door een kwalificatieplicht. De leerplicht zou dan dus niet langer leeftijdsgebonden zijn. Hij zou zich in dit geval uitstrekken tot alle volwassenen, waaronder werklozen en immigranten. Een tweede optie is om de Leerplichtwet te complementeren met een "inspanningsverplichting" van werklozen in het kader van het activerend arbeidsmarktbeleid en met een "inspanningsverplichting" van (nieuwe) immigranten in het kader van een opvangbeleid. Een startkwalificatie is dan een mogelijkheid om die inspanningsverplichting in te vullen. De derde optie is om het beleid gericht op het maximeren van startkwalificaties noch direct, noch indirect aan de leerplicht te relateren. De Leerplichtwet blijft dan wat hij nu is, er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uitkeringsgerechtigde werklozen een scholingsplicht op te leggen en immigranten krijgen geen inburgeringsplicht.

Deze discussienota geeft een overzicht van de verschillende argumenten voor en tegen de bovenstaande drie opties. Allereerst wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de motieven om een startkwalificatiebeleid te voeren en de relatie van zo'n beleid tot de ontwikkelingen in het secundair beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Paragraaf 2.3 bevat de verschillende modaliteiten van een startkwalificatiebeleid. Paragraaf 2.4 beschrijft vervolgens de mogelijke consequenties van een startkwalificatiebeleid voor de leerplicht. Ten slotte gaat paragraaf 2.5 in op de uitvoerbaarheid van de verschillende opties inzake de startkwalificatie. Hierbij is in het bijzonder aandacht geschonken aan institutionele

belemmeringen voor een beleid gericht op het maximeren van startkwalificaties waarbij de leerplicht onveranderd blijft (derde optie).

2.2 Motieven voor een startkwalificatiebeleid

Er zijn verschillende motieven voor het voeren van een startkwalificatiebeleid. De Regeringsverklaring van het derde kabinet Lubbers stelt op dit punt dat de snelle veranderingen in onze samenleving 'maken dat onderwijs en scholing zich niet meer kunnen beperken tot de jeugdperiode. Levenslang leren, gefundeerd op een stevige basis in het jeugdonderwijs, moet er voor zorgen dat we, ook bij ontgroening en vergrijzing, onze belangrijkste grondstof - kennis - op peil houden'.

Een tweede motief sluit hier nauw bij aan. Dit betreft het internationaliseringsproces en de daarmee samenhangende economische concurrentieverhoudingen. Nog meer dan in het verleden is de Nederlandse economie onderdeel van de wereldeconomie. Niet alleen de industrie en de landbouw, maar ook de dienstensector zijn onderdeel van een internationale arbeidsverdeling. Het overhevelen van een deel van de KLM-administratie naar India is wat dit betreft een tot de verbeelding sprekend voorbeeld. Het maakt duidelijk dat werkgelegenheid voortdurend bevochten moet worden. Werkgelegenheid blijft niet vanzelf en zij komt niet vanzelf. De nationale overheid kan hier een bijdrage leveren via wat wel *beleidsconcurrentie* wordt genoemd. Beleidsconcurrentie speelt in termen van infrastructuur en sociaal-economische ordening. Qua infrastructuur gaat het niet alleen om de fysieke infrastructuur, maar ook om de technische, de wetenschappelijke en de educatieve infrastructuur. Qua ordening is het zaak om de institutionele verstarring op sociaal-economisch terrein te doorbreken. In het proces van beleidsconcurrentie is de kwaliteit van het beroepsonderwijs, en daarmee van de beroepsbevolking, een steeds belangrijkere factor. Daar Nederland het niet van zijn lage loonkosten kan hebben, moeten we het wel in kwaliteit zoeken. Startkwalificaties kunnen daarbij een belangrijk hulpmiddel zijn, zij het zeker niet het enige.

Het derde motief hangt weer nauw met het vorige samen. Arbeidsprocessen worden gemiddeld steeds kennisintensiever. Mensen zonder beroepsopleiding komen steeds moeilijker aan het werk, zeker wanneer ze geen voltooid

vervolgonderwijs hebben. Illustratief is het verschil in arbeidsdeelname tussen volwassenen zonder voltooid vervolgonderwijs en de volwassen bevolking als geheel. Het verschil is maar liefst 27 procentpunten. Gelukkig neemt het opleidingsniveau van de bevolking geleidelijk toe, waardoor het aandeel van de laaggeschoolden afneemt. Desalniettemin blijft het een omvangrijke groep. In 1990 had 18% van de bevolking geen voltooid vervolgonderwijs. De omvang van de volwassen bevolking zonder startkwalificatie is, afhankelijk van de definitie, nog een stuk groter dan deze 18%.

De bovengenoemde motieven veronderstellen impliciet een grote mate van bestendigheid van het huidige sociaal-economische bestel. Dit bestel belemmert echter de participatiemogelijkheden van laaggeschoolden. Regelingen als het wettelijk minimumloon, loonvloeren in CAO's, de algemeen verbindend verklaring en strenge vestigingseisen plaatsen een grote groep mensen onnodig buiten het arbeidsbestel. Daarbij komt dat het huidige arbeidsmarktbeleid de meeste werklozen nog onvoldoende mogelijkheden biedt. Ondanks alle mooie beschouwingen over trajectbemiddeling, scholing en werkervaring komt een arbeidsmarktbeleid dat alle werklozen en herintreedsters direct of indirect uitzicht biedt op arbeid nog onvoldoende van de grond.

Een startkwalificatiebeleid sluit aan bij de ontwikkelingen in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Zo is de laatste jaren de gedachte sterk in opmars dat leerlingen hun gang door het onderwijs moeten besluiten met een beroepsopleiding. Mavo, havo en vwo zijn geen eindonderwijs. Beroepsonderwijs wel. Leerlingwezen, mbo, hbo of wo moeten het sluitstuk vormen van het initiële onderwijs. Een tweede gedachte die de afgelopen jaren terrein heeft gewonnen is dat het beroepsonderwijs een gezamenlijke verantwoordelijkheid moet zijn van onderwijs en bedrijfsleven. Dat was al zo in het leerlingwezen.

Sinds kort heeft dit ook in het mbo gestalte gekregen door de landelijke eindtermen die zijn opgesteld door onderwijs en bedrijfsleven gezamenlijk. In het hoger onderwijs krijgt de gezamenlijke verantwoordelijkheid daarentegen nog slechts incidenteel vorm.

Verder is er een nieuw wetsvoorstel voor het secundair beroepsonderwijs, de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Dit wetsvoorstel wil onder meer de

gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven verzilveren voor het secundair beroepsonderwijs. Het voorstel biedt ook een duidelijke kwalificatiestructuur voor het secundair beroepsonderwijs. De startkwalificatie is onderdeel van die structuur. De voorgestelde kwalificatiestructuur sluit aan bij de Europese classificatie, hetgeen van belang is voor het vrije verkeer van personen.

Tevens bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om opleidingen die gedurende een reeks van jaren de abiturienten geen goede arbeidsmarktpositie bieden, niet langer te bekostigen. De lange tijd door velen zo vermalediede man-power planning kan met dit wetsvoorstel op een verstandige wijze gestalte krijgen. De onderwijsinstellingen zelf krijgen bovendien te maken met outputfinanciering: er zal niet langer alleen geld stromen voor leerlingen die de banken warm houden, maar vooral voor leerlingen die hun opleiding met succes voltooien. De scholen zullen hierdoor gedwongen zijn het voortijdig schoolverlaten op ondernemende wijze te bestrijden.

Bij elkaar zijn dit bepaald revolutionaire ontwikkelingen binnen de onderwijsprovincie. Medeverantwortelijkheid van het bedrijfsleven voor het secundair beroepsonderwijs, landelijke eindtermen, het niet langer bekostigen van opleidingen die onvoldoende arbeidsmarktperspectief bieden, outputfinanciering en startkwalificaties; dit zijn allemaal zaken die in een nog niet zo ver verleden zo niet taboe, dan toch niet 'en vogue' waren.

2.3 Modaliteiten van een startkwalificatiebeleid

De gedachte van een startkwalificatie is in 1990 geïntroduceerd door de Tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt (commissie-Rauwenhoff). Zij omschreef dit als het levenslange recht voor alle werkenden en werkzoekenden om een beroepskwalificatie te behalen op tenminste het niveau aankomend vakman (primair leerlingwezen). In de - op hoofdlijnen instemmende - kabinetsreactie op het rapport Rauwenhoff viel vervolgens de term doorstroomkwalificatie. Die term is al snel weer van de markt gehaald, maar de inhoud is niet helemaal verdwenen. De O & W - discussienota 'Blijven leren' (maart 1993) verstaat onder startkwalificatie ook twee met goed gevolg afgeronde jaren mbo. Verder beschouwt deze nota een

afgeronde havo- of vwo-opleiding als een met de startkwalificatie gelijkwaardige kwalificatie.

Deze invulling van de startkwalificatie lokte tweeërlei kritiek uit. Enerzijds vindt bijvoorbeeld de Raad voor het Ouderenbeleid dat de startkwalificatie te zeer is toegesneden op de arbeidsmarkt en te weinig op "volwaardige maatschappelijke participatie". Anderzijds wil bijvoorbeeld de SER vasthouden aan de betekenis van de term startkwalificatie welke de commissie-Rauwenhoff er aan gaf en welke ook is onderschreven door de sociale partners in het convenant 'Samen werken aan beroeps- onderwijs'. Er valt veel te zeggen voor het standpunt van de SER. Het gaat uiteindelijk om beroepsopleidingen en niet om algemeen vormende opleidingen. De startkwalificatie moet een duurzame arbeidsloopbaan mogelijk maken en dragen alleen in die zin bij aan de kwaliteit van de maatschappelijke participatie. Er past wel een kanttekening bij de opvatting van de SER. In verschillende bedrijfstakken biedt ook een lager niveau van beroepsopleiding (assistentniveau) startkansen, bijvoorbeeld in de detailhandel en de bouw. Een zinvol antwoord op de vraag naar het meest gereede niveau voor de startkwalificatie is afhankelijk van de rechten en plichten die eraan worden verbonden.

Noch de commissie-Rauwenhoff, noch de nota 'Blijven leren' zijn geheel duidelijk waar het gaat over de vraag welke rechten en plichten verbonden zijn aan de startkwalificatie. Zo zet 'Blijven leren' de lezer de ene keer op het been van de startkwalificatie als recht. Iedere burger zou de mogelijkheid moeten krijgen zo'n kwalificatie te halen. Een andere keer zet de nota de lezer op het been van de startkwalificatie als plicht. Burgers zouden verplicht moeten worden zo'n kwalificatie te halen. Degenen die de kans krijgen en hem niet grijpen, zouden sancties moeten ondervinden. Dan weer zet de nota de lezer op het been van de startkwalificatie als wenselijkheid. Zo veel mogelijk burgers zouden zo'n kwalificatie moeten hebben. Er lopen dus drie modellen door elkaar: het leerrechtmodel, het plichtmodel en het model van het beleidsmatig maximeren, c.q. activeren. Alle drie modellen hebben hun eigen merites. Op de keeper beschouwd sluiten zij elkaar wel uit: het is òf het een òf het ander.

Leerrecht

De startkwalificatie als leerrecht wil zeggen dat iedere burger de mogelijkheid krijgt tot het behalen van zo'n kwalificatie. De keus is hierbij geheel aan de burger. Er passen bij zo'n recht geen sancties ten aanzien van degenen die er geen gebruik van maken. Een leerrecht is, om met de Duitse socioloog Dahrendorf te spreken, onverkort. Je hebt het of je hebt het niet, maar je kan niet gedwongen worden om het recht te consumeren. Een belangrijk praktisch bezwaar van zo'n leerrecht betreft de financiële consequenties. Het valt niet goed te voorzien hoeveel burgers er gebruik van zullen maken en dus ook niet wat de financiële consequenties voor de overheid zijn. De omvang van de doelgroep kan de gedachten hierover wel enigszins bepalen: circa 3 miljoen mensen. Verder zijn er verschillende modaliteiten denkbaar voor de mate van bekostiging (zie paragraaf 2.5.1).

In dit model van een leerrecht is er veel voor te zeggen om het niveau van de startkwalificatie op tenminste het niveau primair leerlingwezen vast te stellen. Het feit dat sommige bedrijfstakken startmogelijkheden bieden aan mensen met een lager opleidingsniveau, doet hier niets aan af. Het leerrecht beoogt immers niet alleen startkansen te geven, maar ook een basis voor wederkerend leren.

Kwalificatieplicht

Het tweede model is de startkwalificatie als leerplicht. Een uiterste variant hierbij is een vervanging van de leerplicht in het kader van de Leerplichtwet door een kwalificatieplicht. Ieder burger heeft dan de plicht een startkwalificatie te behalen. Op het niet nakomen van die plicht staat een strafrechtelijke sanctie.

Een minder vergaande variant is een scholingsplicht voor werklozen, en/of een inburgeringsplicht voor immigranten. De nota 'Blijven leren' bevat op dit punt voorts de gedachte om de startkwalificatie als kwalificatienorm aan jongeren tot 18 jaar op te leggen via een amendering van de leerplicht. Jongeren onder de 18 jaar mogen alleen werken met een leerarbeidsovereenkomst. Degenen die het primair leerlingwezen voor hun 18e jaar voltooien, krijgen vervolgens ontheffing van deze nieuwe leerplicht. In deze tweede variant zou de kwalificatieplicht voor werklozen lijken op het Amerikaanse workfare. Uitkeringsgerechtigden moeten zich inspannen, als tegenprestatie voor een uitkering, om een kwalificatie te verwerven

die hun kansen op arbeid vergroot. Ten aanzien van immigranten zou een soortgelijke redenering kunnen gelden. In dit plichtmodel is de overheid niet genoodzaakt om iedereen uit de doelgroep een kans te bieden om een startkwalificatie te behalen. De landelijke en gemeentelijke overheden, dan wel de Arbeidsvoorziening, kunnen bij de selectie van scholingsplichtigen budgettaire of arbeidsmarkt-overwegingen doen gelden. Een groot voordeel van dit model is dat er gewerkt kan worden met een vast budget voor het bevorderen van startkwalificaties.

Beide varianten van de kwalificatieplicht hebben echter ook bezwaren. Het opleggen van een kwalificatieplicht is vragen om moeilijkheden en ambtelijke willekeur. Wat te doen met niet-willers en niet-kunners? Mensen zijn niet tegen hun wil in te scholen. Hooguit kunnen mensen gedwongen worden in een klaslokaal te verblijven. Mensen sanctioneren omdat ze een opleiding niet aankunnen is echter bespottelijk. Bedacht moet worden dat de niet-kunners een omvangrijke groep vormen. Er zijn schattingen die erop uitkomen dat voor 15 procent van de bevolking het niveau primair leerlingwezen te hoog is gegrepen. Ook een verlaging van de kwalificatienorm helpt wat dit betreft slechts in beperkte mate. Het ondergelegen assistentenniveau is voor circa 10 procent van de bevolking niet bereikbaar.

Het model van de startkwalificatie als plicht tot het afronden van een beroepsopleiding heeft geen gunstig onthaal gekregen. De SER en de Raad voor het Jeugdbeleid wijzen de kwalificatienorm nadrukkelijk af. De SER heeft bezwaar tegen de verabsolutering van het belang van de startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Zonder te willen afdoen aan het belang van de startkwalificatie wijst de SER erop dat in het bedrijfsleven altijd behoefte zal bestaan aan laag- en ongeschoolde arbeid. De Raad voor het Jeugdbeleid vreest dat een kwalificatieplicht de diploma-inflatie zal versterken en afbreuk doet aan de leermotivatie van jongeren. De Onderwijsraad ziet niet hoe een kwalificatieplicht het voortijdig schoolverlaten kan tegengaan. Verder vreest hij onder meer dat degenen die niet in staat zijn om een startkwalificatie te behalen psychologisch en maatschappelijk in de verdrukking komen. De Raad voor Studie- en Beroepskeuze heeft het niet eens over de startkwalificatie als plicht.

Activering

Het derde model is de startkwalificatie als onderdeel van een activerend arbeidsmarktbeleid. In dit model is de mogelijkheid om een startkwalificatie te behalen geen onverkort leerrecht van burgers, maar er is evenmin sprake van scholingsdwang. Het is meer een stimulerend "op = op-beleid". Verschillende partijen spelen in dit model een belangrijke rol. Het georganiseerde bedrijfsleven zet zich in om een startkwalificatie voor zoveel mogelijk werkenden te realiseren. CAO-afspraken zijn hierbij een goed hulpmiddel. Onderwijsinstellingen kunnen daarop inspelen door in de vorm van contractonderwijs startkwalificatietrajecten voor werkenden te ontwikkelen. Verder zorgen gemeenten in het kader van de volwasseneneducatie voor zoveel mogelijk faciliteiten voor ingezetenen om een startkwalificatie te behalen. Voorts biedt de Arbeidsvoorziening in het kader van het activerend arbeidsmarktbeleid aan werkloze werkzoekenden kansen om een startkwalificatie te behalen. Dat vergt overigens een wat ander scholingsbeleid dan de Arbeidsvoorziening nu voert. Werklozen krijgen nu veelal specifieke scholing, maar zelden de kans om een volledige beroepsopleiding te volgen. In dit activeringsmodel biedt de Arbeidsvoorziening die mogelijkheid nadrukkelijk wel. De Centra voor Vakopleiding zouden dan bijvoorbeeld opleidingen kunnen gaan verzorgen waarvoor dezelfde eindtermen gelden als voor het secundair beroepsonderwijs. Naast de mogelijkheid om een startkwalificatie te halen kunnen ook assistentenopleidingen of specifiekere vormen van scholing worden geboden.

In dit activeringsmodel kunnen werkloze werkzoekenden geen recht op het behalen van een startkwalificatie doen gelden. De mogelijkheden zijn budgettair gelimiteerd. Anderzijds kunnen werklozen er ook niet toe worden gedwongen. De startkwalificatie is slechts één van de mogelijkheden die hen geboden wordt. Andere mogelijkheden zijn vacatures, functiegerichte scholing, werkervaring of een andere arbeidsvoorziening. Het activerend beleid hoeft daarmee in zijn totaliteit niet vrijblijvend te zijn. Degenen aan wie verschillende mogelijkheden van uiteenlopende aard geboden worden en die helemaal niets accepteren, kunnen een sanctie krijgen. De startkwalificatie volgens dit derde model is financieel beheersbaar, omdat met vaste budgetten kan worden gewerkt. Dit activeringsmodel lijkt voorshands de meest voor de hand liggende manier om de startkwalificatie gestalte te geven.

Opstapje

Het activeringsmodel kan desgewenst ook als opstapje functioneren naar het model van de startkwalificatie als leerrecht. Een sterk punt van het leerrechtmodel is dat het past bij een steeds kennisintensiever maatschappij en bij een veeleisend arbeidsproces. Om geen te grote financiële verrassingen te krijgen zou de overheid met het activeringsmodel eerst kunnen aanzien welke belangstelling er voor het behalen van een startkwalificatie bestaat en welke extra onderwijsvoorzieningen dat vergt. Na verloop van tijd, bijvoorbeeld drie of vijf jaar, zou de regering op basis van de dan beschikbare informatie over de belangstelling voor het halen van een startkwalificatie en over de medewerking van het bedrijfsleven, promotie van de startkwalificatie naar het leerrechtmodel kunnen overwegen. Het institutionaliseren van een leerrecht is in dit geval een sluitstuk van ontwikkelingen die via collectieve onderhandelingen en het activerend arbeidsmarktbeleid zijn ingezet.

2.4 Consequenties voor de leerplicht

De onderscheiden modaliteiten van een startkwalificatiebeleid kunnen verschillende consequenties hebben voor zowel de Leerplichtwet, als de geldende richtlijn voor passende arbeid in het kader van de uitvoering van de werkloosheidsregelingen, als voor arbeidsovereenkomsten van jongeren van 16 - 18 jaar. Verder kan de startkwalificatie van betekenis zijn voor het opvangbeleid van immigranten.

2.4.1 Startkwalificatie als leerrecht

Indien de startkwalificatie uitsluitend de vorm krijgt van een jegens de overheid afdwingbaar recht, van welk men in vrijwilligheid gebruik kan maken, dan heeft dit geen consequenties voor de onderscheiden vormen van leerplicht. Volwassen burgers krijgen dan immers het recht op het behalen van een startkwalificatie. De rechten van jongeren worden er bovendien de facto niet anders van. Ook thans bestaat voor jongeren reeds het recht op initieel (beroeps)onderwijs.

2.4.2 Startkwalificatie als leerplicht

Het is denkbaar de bestaande leerplicht te vervangen door een kwalificatieplicht. In een uiterste variant zou iedere burger op grond van de Leerplichtwet de plicht krijgen zolang onderwijs te volgen tot het niveau van de startkwalificatie is behaald. Degenen die hier niet aan voldoen krijgen een strafrechtelijke sanctie. Een minder vergaande variant laat de Leerplichtwet ongemoeid. In deze variant krijgen uitkeringsgerechtigde werklozen en/of immigranten een korting op hun sociale uitkering indien zij geen startkwalificatie bezitten, dan wel geen opleiding daartoe volgen.

De eerste variant heeft als bezwaar dat het een beperking is van het recht van volwassenen om te kiezen voor het verrichten van betaalde arbeid.

Beide varianten hebben als bezwaren:

- Het is niet te rechtvaardigen om niet-kunners te sanctioneren.
- Het is niet uitvoerbaar om niet-willers te sanctioneren (hoe stel je dat vast?).

2.4.3 Startkwalificatie als onderdeel van activerend beleid

Indien de startkwalificatie zijn plaats krijgt in het activerend arbeidsmarktbeleid dan is het een van de mogelijkheden die aan schoolverlaters en werkloze volwassenen geboden wordt. Het is tevens een mogelijkheid om vorm te geven aan de inspanningsverplichting van uitkeringsgerechtigden waar het kabinet op uit is. De 'Hoofdpijnennotitie 1995-1999 Arbeidsvoorzieningsbeleid' van het ministerie van SZW stelt voor dat de instellingen die de werkloosheidsregelingen uitvoeren een contract aangaan met uitkeringsgerechtigden. Het contract bevat afspraken over inspanningen om weer aan het werk te komen. Het behalen van een startkwalificatie zou een van die mogelijkheden kunnen zijn. Deze optie heeft als zodanig geen consequenties voor de leerplicht. Immers uitkeringsgerechtigden zijn niet gedwongen om zich verder te kwalificeren. Zij kunnen ook opteren voor actief solliciteren, een JWG- of werkervaringsplaats enz.

In het kader van zo'n activerend beleid is het denkbaar om via het arbeidsovereenkomstenrecht te regelen dat jongeren van 16 - 18 jaar niet langer een arbeidsovereenkomst mogen aangaan, maar uitsluitend een leer-

arbeidsovereenkomst. Ten gevolge daarvan zou de partiële leerplicht uit de Leerplichtwet kunnen verdwijnen. Tevens zou de bestaansgrond ontvallen aan het vormingswerk voor jeugdigen.

De startkwalificatie zou voorts een plaats kunnen krijgen in het opvangbeleid ten aanzien van immigranten.

2.5 Uitvoerbaarheid

De onderscheiden modaliteiten van een startkwalificatiebeleid kunnen verschillende consequenties hebben voor de juridische hanteerbaarheid en de uitvoerbaarheid. We volgen wederom de drie onderscheiden modaliteiten.

2.5.1 Uitvoerbaarheid van de startkwalificatie als leerrecht

Een eerste vereiste voor het introduceren van een leerrecht is de specificatie van het recht en van de kring van personen die aanspraak kunnen maken op zo'n recht. Voor de specificatie van het recht kan aansluiting worden gezocht bij de opleidingsniveaus in het voorstel voor een Wet Educatie en Beroepsonderwijs. In aanmerking komen dan de basisberoepsopleiding (vergelijkbaar met het huidige niveau primair leerlingwezen) of de qua niveau lagere assistentopleiding. Voor wat betreft de kring van personen kan worden opgemerkt dat de facto het recht tot het behalen van een startkwalificatie reeds bestaat voor burgers tot 27 jaar. De startkwalificatie als leerrecht zou een verruiming van de kring van personen tot alle volwassenen inhouden. Hierbij kan worden opgemerkt dat het niet te verwachten is dat (veel) bejaarden en personen uit het oudste segment van de beroepsbevolking zo'n leerrecht zullen consumeren, daar het beroepsopleidingen betreft en geen maatschappelijk vormende opleidingen.

Indien de overheid burgers een leerrecht biedt heeft zij ook de plicht te zorgen dat burgers dit recht kunnen consumeren. Voor wat betreft de aan zo'n opleiding verbonden kosten zijn de verplichtingen van de overheid nader te specificeren. Er zijn hier de volgende keuzemogelijkheden:

- (1) De overheid kan de directe opleidingskosten vergoeden voor minder draagkrachtige deelnemers.
- (2) De overheid kan de directe opleidingskosten vergoeden voor alle deelnemers.

(3) De overheid kan burgers van 27 jaar en ouder naast de vergoeding van de directe opleidingskosten ook aanspraken op studiefinanciering verlenen.

Verder impliceert een leerrecht dat de overheid voldoende opleidingsmogelijkheden moet garanderen. Dit betekent dat indien voor het niveau van de basisberoepsopleiding wordt gekozen, er een substituuat voor de huidige leerlingopleidingen moet zijn voor degenen die geen plaats in een opleiding in het kader van het leerlingwezen kunnen verkrijgen. Het huidige kmbo en het deeltijd-mbo voor volwassenen vervullen die functie reeds.

2.5.2 Uitvoerbaarheid van de startkwalificatie als leerplicht

De startkwalificatie als leerplicht stelt soortgelijke eisen als het leerrechtmodel aan de specificatie van de inhoud van de startkwalificatie, de kring van personen, de bekostiging en het opleidingsaanbod. Waar het strafrecht in het geding kan komen, zoals in het geval van een uitbreiding van de Leerplichtwet met een kwalificatieplicht, is duidelijkheid over de norm een absoluut vereiste in verband met rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

De startkwalificatie als leerplicht lijkt evenwel op voorhand niet goed uitvoerbaar. Het valt immers niet juridisch eenduidig vast te stellen of personen die geen startkwalificatie behalen dit niet kunnen, dan wel niet willen. Degenen die de startkwalificatie niet kunnen behalen zijn bezwaarlijk te sanctioneren.

Ook de ervaringen met het Jeugdwerkgarantieplan laten zien dat een dergelijke algemene wettelijke verplichting een beperkte doeltreffendheid heeft: er blijft een relatief grote "harde kern" van uitvallers die dan door de maatregel niet worden bereikt.

2.5.3 Uitvoerbaarheid van de startkwalificatie als onderdeel van een activerend beleid

De startkwalificatie als onderdeel van een activerend beleid zal in de praktijk differentiëren naar jongeren, werkenden, werklozen en immigranten. Elk deelterrein kent zijn eigen uitvoeringsproblemen.

2.5.3.1 *Activering jongeren*

De startkwalificatie als onderdeel van een activerend beleid zal voor jongeren weinig aan de huidige situatie veranderen. Het biedt ook geen remedie tegen het voortijdig schoolverlaten. Wel heeft een vervanging van de partiële leerplicht door een verplichting dat jongeren van 16 - 18 jaar uitsluitend op basis van een leer-arbeidsovereenkomst betaald werk mogen verrichten gevolgen voor de Jeugdwerkgarantiewet. Immers 16 - 18 jarigen zouden dan niet meer voor de JWG in aanmerking kunnen komen omdat deze geen leer-arbeidsovereenkomsten biedt. (Het is overigens wel mogelijk de JWG-banen voor deze groep een wat ander karakter te geven). Het onbedoelde gevolg is dan dat een groep voortijdig schoolverlaters tot hun 18e levensjaar tot gedwongen nietsdoen is veroordeeld.

2.5.3.2 *Activering werkenden*

In het kader van een activerend beleid zullen de mogelijkheden van werkenden om een startkwalificatie te behalen allereerst afhankelijk zijn van de ruimte die werkgevers hiertoe bieden. CAO-afspraken kunnen, zoals gesteld, helpen om meer werkenden op het spoor van een startkwalificatie te zetten.

2.5.3.3 *Activering werklozen*

Ten aanzien van de activering van werklozen zijn de Arbeidsvoorziening, uitkeringsinstanties (GSD, bedrijfsverenigingen) en gemeenten (deeltijd-mbo in het kader van de volwasseneneducatie) partij.

In de praktijk blijkt dit een institutionele structuur te zijn die het erg moeilijk maakt om tot een doeltreffend activerend beleid ten aanzien van werklozen en herintreedsters te komen. Zo stelde de Algemene Rekenkamer onlangs vast dat arbeidsbureaus tekort schieten bij de begeleiding van langdurig werklozen en dat er in de praktijk sprake is van een vrijblijvende benadering van langdurig werklozen. Ander onderzoek leert dat samenwerking van arbeidsbureaus en gemeenten (sociale diensten) met betrekking tot de reïntegratie van langdurig werklozen in de praktijk op grote problemen stuit. Voorts moet het voor een activerend beleid

vereiste samenspel van arbeidsbureaus en bedrijfsverenigingen nog grotendeels van de grond komen.

Een tweede institutionele belemmering voor een activerend startkwalificatiebeleid gericht op werklozen en herintreedsters is dat arbeidsbureaus hun cliënten doorgaans uitsluitend de mogelijkheid bieden tot specifieke scholing en niet tot opleidingen die bredere beroepskwalificaties bieden. Het huidige scholingsbeleid van de Arbeidsvoorziening is, met andere woorden, niet gericht op het behalen van startkwalificaties door werklozen en herintreedsters.

2.5.3.4 *Activering immigranten*

Het opvangbeleid van immigranten staat nog in de kinderschoenen. Het ministerie van WVC heeft een werkmodel ontwikkeld voor de eerste opvang van immigranten. Verder heeft WVC enkele voorbeeldprojecten geëntameerd. Een voorziening die immigranten de mogelijkheid biedt een startkwalificatie te behalen zou aan de in verschillende gemeenten bestaande 'bureaus nieuwkomers' belangrijke impulsen kunnen bieden. Van een opvangbeleid dat met immigranten een "inspanningsverplichting" aangaat is overigens nog nergens sprake. Zo'n inspanningsverplichting kan voor zover deze het behalen van een startkwalificatie betreft overigens bezwaarlijk met negatieve sancties gepaard gaan (vgl. de bezwaren aan het opleggen van een kwalificatieplicht). Wel is het voorstelbaar aan zo'n inspanningsverplichting positieve sancties te verbinden, zoals met betrekking tot voorrang in de arbeidsbemiddeling en/of huisvesting.

3. THEMATISCH VERSLAG DISCUSSIE

3.1 Discussiestellingen

De onderstaande discussiestellingen waren bedoeld enige richting te geven aan de gedachtenwisseling over startkwalificatie en leerplicht. De discussie is echter niet beperkt gebleven tot deze stellingen.

Achter iedere stelling is aangegeven op welk deel van paragraaf 2 zij betrekking heeft.

1. Een algemene kwalificatieplicht is niet te rechtvaardigen en niet te realiseren (2.4.2 en 2.5.2).
2. Het is niet wenselijk de Leerplichtwet te vervangen door een kwalificatieplicht (2.4.2 en 2.5.2).
3. Het is niet wenselijk om een verplichting te introduceren voor (bepaalde groepen) werklozen om een startkwalificatie te behalen (2.4.2 en 2.5.2).
4. Een startkwalificatie zou één van de mogelijkheden moeten zijn om inhoud te geven aan een 'inspanningsverplichting' van werklozen (2.4.3 en 2.5.3).
5. Het is niet wenselijk om immigranten in het kader van een opvangbeleid te verplichten tot het behalen van een startkwalificatie (2.4.2 en 2.5.2).
6. Een startkwalificatie zou één van de mogelijkheden moeten zijn om inhoud te geven aan een 'inburgeringsplicht' van immigranten (2.4.3 en 2.5.3.4).
7. De partiële leerplicht kan worden vervangen door een regeling in het B.W. die jongeren van 16-18 jaar verbiedt een arbeidsovereenkomst aan te gaan, tenzij het gaat om een leer-arbeidsovereenkomst (2.4.3 en 2.5.3.1).

8. Het is wenselijk indien het georganiseerde bedrijfsleven zich meer inspanningen getroost om werkenden aan een startkwalificatie te helpen (2.5.3.2).
9. Er bestaat op regionaal en lokaal niveau geen adequate structuur voor de activering van werklozen en immigranten (2.5.3.3 en 2.5.3.4).

3.2 Algemeen: de startkwalificatie als wettelijk verplichte norm

3.2.1 Vragen van normatieve legitimatie

Sterk betwijfeld wordt of de legitimatie die geldt voor de universele leerplicht zonder meer kan worden doorgetrokken naar een algemene plicht om een bepaald onderwijsresultaat te behalen.

In het bijzonder stelt zich deze vraag voor (bijna)volwassenen die door werk in hun eigen bestaan willen en kunnen voorzien.

Voor mensen die in hun economisch bestaan van publieke voorzieningen afhankelijk zijn, kan men wellicht vanuit het idee van evenwicht tussen rechten en plichten een scholingsplicht rechtvaardigen, doch dat is iets anders dan een universele plicht. Bovendien is de vraag van de functionaliteit van een dergelijke plicht daarmee nog niet beantwoord.

Ook het gegeven dat steeds uit onderzoek naar voren komt dat rond de vijftien procent van de bevolking de norm van de startkwalificatie, aankomend vakman, niet kan halen geeft legitimatie-problemen. Mogelijke dekwalificering en stigmatisering van deze groep, als ongewild neveneffect, verminderen het rechtvaardigheidsgehalte van een dergelijke algemene wettelijke plicht.

Bovendien is duidelijk dat een bepaald scholingsniveau geen baan kan garanderen. Ook dit gegeven verkleint, zeker voor de direct betrokkenen, de geloofwaardigheid van een algemene wettelijke garantie op scholing tot een bepaald niveau.

3.2.2 Vragen van maatschappelijke effectiviteit

Het overgrote deel der jongeren zou ook naar school gaan, wanneer de huidige Leerplichtwet niet zou gelden. De functionaliteit van algemene wettelijke verplichtingen, als de leerplicht, betreft in feite vooral een beperkt aantal risico-groepen. Bij een wettelijke kwalificatieplicht zijn dat vroegtijdige schoolverlaters, werklozen, immigranten en allochtonen. Zeker in de twee eerste groepen zitten veel mensen die de norm van aankomend vakman niet kunnen halen. Hun probleem ligt vooral in de afwezigheid van banen die een wat lager niveau van scholing vereisen. Bij immigranten gaat het daarentegen vaak om een breder pakket van sociaal-culturele toerusting. Soms is bij hen zelfs van gebrek aan beroepsscholing geen sprake.

In de praktijk van de arbeidsvoorzieningen en de beroepsvorming komt steeds naar voren dat juist generieke maatregelen, zoals algemene plichten, slecht werken. Het meeste succes biedt een aanpak van activering, aanspreken op eigen verantwoordelijkheid, differentiatie naar doelgroep, en een op het individuele perspectief toegesneden pakket van maatregelen, waarbij het belang van scholing per geval moet worden afgewogen. In die zin is scholing meer een relevant, pragmatisch in te zetten, additioneel instrument dan een panacee.

De differentiatie aan de aanbodzijde vindt zijn pendant aan de vraagzijde. Per bedrijfstak zijn er grote verschillen in de wijze waarop het begrip startkwalificatie wordt gehanteerd en de waarde die eraan wordt gehecht.

De omzetting van een gedifferentieerd stimuleringsbeleid in algemene wettelijke verplichtingen die een bepaald scholingsniveau opleggen, past slecht in dit geschetste beeld. Een relatief hoge algemene norm biedt te veel uitvallers. Een relatief lage algemene norm geeft een andere groep die méér kan, te weinig stimulansen.

In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat een tussengroep die een duidelijk, niet benut onderwijs- en scholingspotentieel te zien geeft, het meest voor een stimulerend kwalificatiebeleid in aanmerking komt.

De aard van de belemmeringen die tot onderbenutting leiden, zijn zo verschillend dat hier geen algemene uitspraak is te doen. Dit vraagstuk komt hieronder bij de bespreking van de verschillende doelgroepen terug.

3.2.3 Vragen van bestuurlijk-juridische effectiviteit

Complexe thema's als de relatie tussen onderwijs, scholing en arbeid vragen ook in beleidsinstrumentele zin om een veelvoud van benaderingen. Men denke aan meer generieke maatregelen, bijvoorbeeld in de sfeer van de loonvorming en de zorg voor een gedifferentieerd geheel van opleidingen, aan de ene kant en meer specifieke maatregelen voor bepaalde mensen aan de andere kant.

Dit gegeven vraagt om een verbreding van de probleemstelling; een beperking tot de vraag van de vervanging van de leerplicht door een kwalificatieplicht laat de wisselwerking tussen de verschillende instrumenten buiten beschouwing. Met name op het punt van de loonvorming is veel in beweging. Voor de groepen van schoolverlaters en van immigranten zijn de laatste tijd veel nieuwe beleidsmaatregelen getroffen, waarvan de uitwerking moet worden afgewacht. Al deze ontwikkelingen vragen om een zekere terughoudendheid bij de invoering van een algemene kwalificatieplicht.

Tenslotte is er de belangrijke vraag van de handhaafbaarheid van een wettelijke kwalificatieplicht. Adequate handhaving vraagt vóór alles een eenduidige norm. De consensus over inhoud, niveau en aard van de norm is minder groot dan het begrip startkwalificatie doet vermoeden.

De uitwerking van deze norm in de diverse bedrijfstakken loopt uiteen.

Fundamenteel is dat de onderwijswereld en het georganiseerd bedrijfsleven de norm van startkwalificatie vanuit eigen perspectieven benaderen, die elkaar maar ten dele overlappen: de startkwalificatie als basis voor maatschappelijke participatie en wederkerende educatie, beide in ruime zin genomen, enerzijds en de startkwalificatie als relevante factor voor de arbeidsmarkt anderzijds. Dit verschil in perspectief leidt ook tot een andere invulling van het begrip startkwalificatie.

Dit gebrek aan consensus en de geringe eenduidigheid van de norm bieden weinig vaste grond voor - relatief zware - garanderende wetgeving.

3.2.4 Conclusies

Vanuit verschillende, elkaar versterkende argumentaties, lijkt men het erover eens dat de invoering van een algehele, wettelijke kwalificatieplicht, afzonderlijk of bij wijze van vervanging van de Leerplichtwet, voor de overzienbare termijn niet gewenst is. De bezwaren betreffen het algemeen wettelijk verplichtend karakter. Het belang van een kwalificatiebeleid op zich staat hier buiten.

Vervolgens staat de vraag centraal, wat kwalificatiebeleid voor de verschillende doelgroepen wél moet inhouden. Hierop richt zich de verdere discussie.

3.3 De voortijdige schoolverlaters

3.3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Het fenomeen van vroegtijdig schoolverlaten is bepaald niet vreemd aan onze huidige cultuur. Eerder dan hun meeste leeftijdsgenoten willen deze jongeren een waarde realiseren die hoog genoteerd staat in onze maatschappij, te weten economische zelfstandigheid. In die zin kan worden gesproken van een bijproduct van onze liberale verzorgingsstaat.

Het verschijnsel moet mede worden gezien als een, veelal impliciet, protest tegen het te cognitieve, te rationalistisch karakter van ons onderwijsbestel.

Niemand ziet hierin overigens een reden om dit soort ontwikkelingen op hun beloop te laten, mede gezien het belang van de betrokkene zelf op langere termijn, dat hij/zij onvoldoende onderkent.

Verder moet bedacht worden dat hier een groot aantal externe factoren in het geding is, waarop de school moeilijk vat kan krijgen.

Te denken valt aan sociaal-culturele factoren als de traditie in het primaire leefmilieu en de sociaal-economische ontwikkeling, met name op de arbeidsmarkt.

Belangrijk in dit verband is het onderwijsbeleid van de (rijks)overheid, waarin versterking van autonomie van alle scholen het uitgangspunt is.

Slechts een klein percentage van de jongeren ontduikt stelselmatig de Leerplichtwet.

Gewezen wordt op het in vele overheidsnota's te gemakkelijk gemaakte onderscheid tussen de niet-kunners en de niet-willers. Sociaal-cultureel zijn beide groepen slecht te scheiden. Bij de meesten versterkt het niet kunnen het niet willen en vice versa. Te gemakkelijk worden aan het onderscheid bestuurlijke gevolgen verbonden.

Sommigen willen vele niet-willers liever betitelen als "anders-willers". Geredeneerd vanuit het onderwijsstelsel zelf wordt soms te snel het stempel van niet-willer op jongeren gedrukt, zonder dat men serieus op de eigen belevingswereld en motieven van hen ingaat. Wanneer er geen reëel uitzicht is op een erbij passende baan, is onvoldoende motivatie om een opleiding te volgen, alleszins begrijpelijk.

Algemeen wordt erkend dat voor deze groep als totaliteit het primaire leerlingwezen niet zonder meer geschikt is. Dit onderwijstraject vooronderstelt bepaalde begaafdheden en een zekere motivatie en discipline bij de leerling. Het is echter zinloos om met het oog op de toegankelijkheid voor een kleine groep, de normen in dit onderwijstraject flink te verlagen want dit gaat ten koste van de maatschappelijke doeltreffendheid van het stelsel als geheel.

3.3.2 Geldend beleid en recht

Zowel de invoering van de algemene leerplicht, begin deze eeuw, als de uitbreiding met de partiële leerplicht in de jaren zeventig zijn ontworpen vanuit de intentie en verwachting dat niemand het onderwijs verlaat zonder een adequate kwalificatie.

In die zin zijn leerplicht en (beroeps)kwalificatie nauw met elkaar verbonden. In de praktijk zijn beide sporen zich gescheiden gaan ontwikkelen, resp. bepaald door de tijdsfactor en het diploma. De beperkte uitbreiding met de partiële leerplicht vormt een niet afgemaakte constructie, is vlees noch vis en leidt tot anomalieën die niemand heeft gewenst. Bovendien is de uitbreiding met de partiële leerplicht in de jaren zeventig nog opgezet vanuit de verwachting van een blijvende volledige werkgelegenheid.

Schaf de partiële leerplicht af of breid deze plicht met een jaar uit, zo wordt gesuggereerd.

De recente reparatiewetgeving met betrekking tot de leerplicht en het in de Regeringsnota "Een goed voorbereide start" uitgezette beleidskader ter bestrijding van het vroegtijdig schoolverlaten bieden, ook vanuit de gemeentelijke bestuurspraktijk gezien, interessante perspectieven.

De eigen verantwoordelijkheden van leerlingen, ouders, scholen en lagere overheden worden aangescherpt en beter geordend. Effectiever toezicht op naleving en betere begeleiding worden mogelijk. De wet is aangepast aan recente maatschappelijke ontwikkelingen en houdt meer rekening met de specifieke behoeften van nieuwe groepen jeugdigen zoals kinderen van allochtonen. Er komt meer ruime voor onorthodoxe vormen van vervangende leerplicht die leren en werken combineren. Nieuw is ook een meer regionale, sector-overstijgende aanpak. Goede afspraken tussen instellingen voor jeugdzorg, onderwijs, arbeidsvoorziening en welzijn kunnen leiden tot een beter op de individuele behoefte toegesneden begeleiding en tot adequate volgsystemen. Het risico dat jongeren tussen wal en schip vallen en van het kastje naar de muur worden gestuurd, wordt verkleind.

3.3.3 Relevante vragen en perspectieven

Verantwoordelijkheid

Er spelen enkele fundamentele vragen van verantwoordelijkheidstoedeling. Allereerst in de relatie tussen overheid en jeugdige burger.

Zeker een deel van de vroegtijdige schoolverlaters laat overwegingen op de korte termijn overheersen en laat een deel van hun onderwijspotentieel onderbenut. De kans is reëel dat hen dat op latere leeftijd opbreekt, dat zij langdurig werkeloos worden en dat zij achteraf pas inzien dat hun vroegere keuze kortzichtig was.

Er bestaan twee mogelijke gronden voor een stimulerend of dwingend overheidsbeleid waardoor deze jongeren een passende beroepskwalificatie behalen: de jongeren beschermen tegen hun eigen, op langere termijn gezien, onverstandige keuzes en de overheidsverantwoordelijkheid voor de makro-effectiviteit van de publieke voorzieningen als geheel. De maatschappelijke, preventieve kosten die gemoeid zijn met het toerusten van jongeren met een adequate beroepskwalificatie verdienen zich zelf op langere termijn terug. Dit wordt vooral duidelijk wanneer men het geheel van de publieke voorzieningen in beschouwing neemt.

Daarnaast ligt er een vraag van verantwoordelijkheid van het onderwijsbestel. Wanneer veel jongeren voortijdig afhaken, mag allereerst dit bestel zelf aangesproken worden op de vraag of het zijn publieke functie wel adequaat vervult. Er is het risico van een te gemakzuchtige verwijzing naar de leerling zelf of naar instellingen van jeugdzorg.

Een derde verantwoordelijkheidsvraag ligt in de relatie tussen publieke instellingen, met name het onderwijs, en het bedrijfsleven. Door het leveren van praktijkleerplaatsen heeft het bedrijfsleven een eigen rol en dient het een algemeen en een bedrijfsbelang, te weten de wenselijkheid dat jongeren een adequate beroepsopleiding volgen en afmaken. Gesteld wordt dat aan die maatschappelijke verantwoordelijkheid o.a. in de herziene Leerplichtwet een invulling is gegeven die de eigenlijke taak van het bedrijfsleven geen recht doet: het bedrijfsleven is geen instituut voor sociale correctie.

Algemeen wordt onderkend dat voor een deel van de schoolverlaters, dat veel aandacht vraagt zonder de zekerheid van een goed resultaat, het risico van afwenteling van verantwoordelijkheid door instellingen steeds op de loer ligt.

De Leerplichtwet

Afschaffing van de huidige volledige leerplicht acht niemand thans aan de orde.

Het wordt algemeen wel zinvol geacht om binnen een breder beleidskader de Leerplichtwet beter te gebruiken om conform de oorspronkelijke intentie voor bepaalde groepen die hun leerpotentieel onvoldoende benutten en een duwtje in de rug nodig hebben, het rendement in de zin van beroepskwalificatie te versterken.

De vraag of de regelgeving voor de volledige leerplicht op onderdelen hiertoe opnieuw moet worden aangepast, komt niet ter sprake. Zeker is dat een fundamentele herziening voorlopig niet nodig is.

De regelgeving voor de partiële leerplicht vraagt wel herziening.

Terzake van de optie om conform de oorspronkelijke opzet van de jaren zeventig deze partiële leerplicht met nog één jaar te verlengen, moet wel bedacht worden dat niet alleen de sociaal-economische context maar ook het denken over wetgeving sindsdien grondig zijn gewijzigd. Voor de inzet

van wetgeving als instrument gelden thans veel strengere criteria van legitimiteit en effectiviteit. Dit is een duidelijk argument ten nadele van deze optie.

Het voorstel om deze leerplicht te vervangen door een regeling in het B.W. die jongeren van 16 tot 18 jaar verbiedt een arbeidsovereenkomst aan te gaan, tenzij het gaat om een leer-arbeidsovereenkomst, wordt algemeen als een bespreekbare keuze gezien, zeker voor een deel van de vroegtijdige schoolverlaters. Wel dient te worden bedacht dat dit de zoveelste overheidsregulering van de arbeidsmarkt is. De gewenstheid moet worden beoordeeld in het licht van het geheel van regels die het bedrijfsleven krijgt opgelegd ter realisering van ook allerlei andere maatschappelijke wenselijkheden. De nadelige, onbedoelde effecten van overheidsverplichtingen, zoals een geringere bereidheid van het bedrijfsleven om deze jongeren aan te nemen of om op andere terreinen vrijwillig mee te werken, moeten worden meegewogen.

Men is het er in ieder geval over eens dat bij de nodige herziening van de partiële leerplicht een gedifferentieerde aanpak van óók de groep van bijna-volwassenen uitgangspunt moet zijn. Het stimuleren van adequate beroepskwalificaties is hierbij één relevant instrument.

Relatie met het stelsel voor onderwijs en scholing voor volwassenen

Dit stelsel is in volle ontwikkeling en de komende jaren zullen hier enkele principiële keuzes moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld in de relatie tussen publieke en particuliere bekostiging. Bepaalde mogelijke opties zijn ook relevant voor het antwoord op de genoemde beleidsvragen die thans voor jeugdigen spelen. Dit geldt met name een mogelijk systeem van training-credits, bijvoorbeeld in de vorm van vouchers.

Jongeren die ervan afzien om een voor hen haalbare beroepskwalificatie te verwerven en eerder gaan werken, krijgen aldus de mogelijkheid van tweede kans onderwijs op een later, door hen zelf te kiezen tijdstip.

In deze sfeer zijn er mogelijkheden om het educatieve stelsel flexibeler te maken en meer te laten aansluiten op persoonlijke keuzes, zonder dat dit per definitie leidt tot hogere maatschappelijke kosten.

3.4 De volwassenen: werkers en niet-werkers

3.4.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Het kwalificatiebeleid moet zich zowel op werkers als op werklozen richten. Ook mensen die een baan hebben, willen zich veelal, terecht, verder kwalificeren. Dit bevordert een betere doorstroming op en flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Het wordt als een lacune ervaren dat een goede algemene kwalificatiestructuur ontbreekt, die ook aan vormen van leren buiten het reguliere onderwijs en aan in het werk ontwikkelde expertise een zekere officiële erkenning geeft. Het geheel van voor werk relevante vaardigheden van mensen moet in een algemeen geldende kwalificatiestructuur herkenbaar worden gemaakt. Dit zou de werking van de arbeidsmarkt flink verbeteren en biedt ruimte voor nieuwe, onorthodoxe leer/werktrajecten.

Het belang van kwalificaties ligt duidelijker anders voor de maatschappij als geheel dan voor ieder afzonderlijk. Op langere termijn vergroot een algemene verhoging van het kwalificatiepeil de kennisintensiviteit en dus de internationale concurrentiepositie van ons land. Deze verhoging kan een innovatieve functie hebben en een bron van nieuwe werkgelegenheid vormen.

Voor de individuele burger moet kwalificatie door meer scholing een motiverende functie hebben binnen het arbeidsperspectief dat voor haar/hem reëel is. Alleen in globale zin geldt dat mensen die in het bezit zijn van een startkwalificatie, een sterke positie hebben op de arbeidsmarkt. Mensen voor wie het niveau van startkwalificatie (EU-norm 2) te hoog gegrepen is, worden veel beter aan werk geholpen door een andere werkorganisatie, zoals taakafplitsing, en een andere loonstruc-tuur die recht doet aan hun specifieke kenmerken.

Ook loonkostensubsidies kunnen de positie van deze groep verbeteren, zo leert onderzoek.

3.4.2 Geldend beleid en recht

Het idee van een startkwalificatie als globaal algemeen streefniveau, heeft als beleidsintentie een relatief lange geschiedenis, vanaf de

begin-jaren tachtig. Enige jaren later is de intentie vertaald in een veelvoud van convenanten tussen overheden, sociale partners, RBA's en instellingen voor onderwijs en voor beroepsvorming.

Kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de effectiviteit van dit type instrument. Contractpartijen zijn instanties die bij de uitvoering wel een rol spelen, maar primair andere taken hebben. Men denke aan bedrijven en gemeenten. RBA's zijn er in de eerste plaats voor de arbeidsbemiddeling; scholing moet duidelijk passen in het individuele begeleidingstraject. Het is daarbij reëel dat per geval de RBA een zekere kosten/baten-analyse maakt, voordat in individuele scholing wordt geïnvesteerd, zo wordt gesteld.

De ervaring met het Jeugdwerkgarantieplan is in de meeste steden positief. Problemen geven op termijn vooral de indirecte effecten, de verdringing van de reguliere arbeidsmarkt door de van overheidswege geschapen, "kunstmatige" werkgelegenheid. Bovendien wordt een kleine harde kern van langdurige werklozen, met een veelvoud aan problemen, slecht bereikt.

In algemene zin wordt opgemerkt dat een verscherpt sanctiebeleid nodig is als geloofwaardig sluitstuk, maar dat ook dit instrument duidelijke grenzen heeft. Het zwaartepunt zal moeten liggen bij het instrument van globale stimuleringsmaatregelen.

3.4.3 Relevante vragen en perspectieven

Als onderdeel van een breder pakket van maatregelen is verhoging van het kwalificatiepeil zinvol op zowel het makro-niveau van de samenleving als geheel als op het individuele niveau.

Bij de bepaling van doelen en instrumenten moeten zeker bij deze thematiek beide niveaus goed onderscheiden worden. Wijsheden die gelden op het ene vlak, kunnen niet zonder meer worden overgeheveld naar het andere.

Daarnaast speelt hier nog een aparte problematiek doorheen op het meso-niveau van de publieke instellingen en het bedrijfsleven. De institutionele belangen die hier spelen zijn zeer ongelijksoortig. Ook gezien de grote rol van deze instellingen in het convenantenbeleid roept dit gegeven vragen op van verantwoordelijkheid, van organisatie en van

instrumentering. Deze vragen worden nog onvoldoende gesteld, laat staan beantwoord.

Op dit organisatorisch vlak is overigens ook de rijksoverheid zelf deel van het probleem. De bekende departementale verkokering verkleint ook hier de ruimte om op decentraal en uitvoerend niveau nieuwe wegen in te slaan of alert in te spelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen.

Convenanten, stimulering en verscherpt sanctiebeleid hebben als instrument ieder hun eigen onmisbare functie. Wel is het een reële vraag of het zwaartepunt niet verlegd moet worden naar een algemeen stimuleringsbeleid dat zich direct richt op de individuele werker en werkzoekende.

3.5 De nieuwkomers: immigranten en allochtonen

3.5.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

De immigratie van buiten West-Europa en andere Westerse landen plaatst de Nederlandse samenleving voor nieuwe afwegingen die vroegere traditionele immigratielanden, zoals de V.S. in de vorige eeuw, niet kenden. Een volwaardige maatschappelijke participatie van de toegelaten immigranten in een hoog ontwikkelde verzorgingsstaat als de onze, vereist van het ontvangende land een flinke investering in de adequate sociaal-culturele toerusting van de nieuwkomers. Het leren van de taal van het ontvangende land is hier slechts een onderdeel van.

Bij de begeleiding van deze groep dient deze sociaal-culturele toerusting voorop te staan. Hieraan hebben de betrokkenen, althans in de immateriële sfeer, ook zelf het meest behoefte.

Verder wordt te weinig onderkend dat veel immigranten een beroepsopleiding hebben gevolgd en een beroep hebben uitgeoefend dat dikwijls qua niveau hoger ligt dan de norm die wij onder startkwalificatie verstaan.

3.5.2 Geldend beleid en recht

Dit toerustingsbeleid komt sinds enige tijd van de grond in de vorm van de ontwikkeling van trajecten voor inburgering. Op departementaal niveau wordt dit beleid vooral gedragen door de departementen van WVC en BiZa. Uiteraard zijn er enige verbindingen met het OenW-beleid; het behalen van

een startkwalificatie is natuurlijk voor veel nieuwkomers één zinvolle weg naar zelfstandigheid en participatie.

Wel blijft overeind dat dit inburgeringsbeleid onderscheiden moet worden van het algemeen onderwijsbeleid dat het onderwijsniveau van de gehele Nederlandse, komende beroepsbevolking moet verhogen.

3.5.3 Relevante vragen en perspectieven

Het onderscheid tussen dit specifieke beleid voor nieuwkomers en het algehele kwalificatiebeleid wordt ook voor de toekomst een goede zaak geacht. Het gaat om andere inhoudelijke doelen. Natuurlijk kunnen op onderdelen beide vormen van beleid elkaar versterken.

Dit noodzakelijk geacht onderscheid kan vergaande gevolgen hebben. Wanneer mogelijkerwijs de volwasseneneducatie verder zou worden geprivatiseerd, kunnen de specifieke kenmerken van deze groep van immigranten een eigen legitimatie bieden om alleen hen van overheidswege bepaalde educatieve voorzieningen aan te bieden, zonder dat sprake is van rechtsongelijkheid.

Ook instrumenteel vraagt deze groep een andere benadering. Globale stimulering en een wat afwachtende overheidshouding zijn hier minder functioneel.

4. CONCLUSIES

Aan de discussie en de discussienota zijn de volgende conclusies te verbinden.

1. Een startkwalificatie is op verschillende manieren belangrijk. Zij biedt een entree op de arbeidsmarkt en legt tevens een basis voor wederkerend leren. Hoewel een startkwalificatie per definitie een beroepskwalificatie is, is zij niet alleen in sociaal-economisch opzicht van belang, maar ook in sociaal-cultureel opzicht. Zij kan van betekenis zijn in het kader van sociaal burgerschap, draagt bij aan de zelfredzaamheid van burgers en zij biedt een kader voor persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke participatie. Er zijn voor de overheid nog meer redenen om een startkwalificatie als een 'merit good' te beschouwen: de kennisintensiteit van de huidige economische voortbrenging en het toenemend belang van wederkerend leren, de vermindering van het ongeschoolde werk en de toenemende beleidsconcurrentie die onder meer speelt in termen van de educatieve infrastructuur.
2. Helaas zijn de kosten en baten van een beleid gericht op het bevorderen van startkwalificaties slechts zeer onvolkomen te kwantificeren¹. Dit betekent dat het vaststellen van een optimale beleidsinzet meer een zaak zal moeten zijn van risiconeming dan van wetenschappelijk verantwoorde berekeningen.
3. De drie modaliteiten van een beleid inzake startkwalificatie zijn het leerrecht, de kwalificatieplicht en de activering. Zij hebben ieder hun eigen voor- en nadelen en ook verschillende consequenties voor de in deze nota onderscheiden vormen van leerplicht: leerplicht in de zin van respectievelijk de Leerplichtwet, scholingsplicht voor werkloze werkzoekenden, scholingsplicht in het kader van een niet vrijblijvend beleid ten aanzien van de opvang van immigranten en verplichtingen voor werkende jongeren in de leeftijd van 16-18 jaar.

¹ Vgl. CPB, *Een kwalificatienorm in het initieel onderwijs*, CPB-nota, Den Haag 1994.

4. Het aantrekkelijke van een *leerrecht* is dat iedere burger daarmee de kans krijgt een startkwalificatie te behalen. Technisch gezien zou dit gestalte kunnen krijgen via een vouchersysteem, eventueel met een 'uiterste verkoopdatum'. Het bezwaar van een leerrecht is dat vooralsnog moeilijk is te voorspellen welk beroep burgers op zo'n open einde regeling zullen doen. Binnen de beroepsbevolking hebben thans ruim 3 miljoen mensen geen startkwalificatie². Overigens zal lang niet iedereen van een eventueel leerrecht gebruik maken en ook niet op dezelfde tijd.

5. Een leerrecht heeft per definitie geen consequenties voor de onderscheiden vormen van leerplicht. Rechten bieden burgers immers mogelijkheden, terwijl plichten gebieden.

6. Het aantrekkelijke van een *kwalificatieplicht* is dat zij burgers, c.q. uitkeringsgerechtigde burgers verplicht zich een kwalificatie voor de arbeidsmarkt te verwerven. Een doorslaggevend bezwaar is dat niet iedereen in staat is te voldoen aan de eisen voor het niveau van de primaire startkwalificatie. Anderen zullen niet voldoende gemotiveerd zijn, terwijl verder het onderscheid tussen niet-kunners en niet-willers vloeiend is.
Ook de ervaringen met het Jeugdwerkgarantieplan geven op dit punt een negatieve indicatie.
De startkwalificatie als plicht is om deze reden niet uitvoerbaar en verdient dan ook geen nadere aandacht in het kader van de Leerplichtwet: substitutie van de Leerplichtwet door een kwalificatieplicht ligt dan ook niet in de rede.
Dit argument geldt in zekere zin ook ten aanzien van werkloze uitkeringsgerechtigden. Alleen uitkeringsgerechtigde werklozen van wie objectief vaststaat dat zij in staat zijn tot het behalen van een (primaire) startkwalificatie, bijvoorbeeld gelet op hun vooropleiding, zouden een uitzondering op deze regel kunnen vormen.

² W.J. Dercksen, H. van Lieshout, *Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid*, WRR Voorstudies en achtergronden V82, Sdu Uitgeverij, 's-Gravenhage 1993, blz. 85

7. Het voornoemde bezwaar tegen de startkwalificatie als leerplicht geldt eveneens indien het niveau van de primaire startkwalificatie gekozen wordt op het laagste niveau van de standaard van de Europese Unie (EG-resolutie L 199/56), het niveau beginnend vakman (assistent). De omvang van de groep van niet-kunners is op dit niveau naar schatting minder groot, maar nog steeds substantieel.

8. De startkwalificatie als onderdeel van een *activerend* arbeidsmarktbeleid is de meest voor de hand liggende optie om vorm te geven aan een beleid op dit punt. Voor zover er middelen beschikbaar zijn, krijgen werklozen, herintreedsters en nieuwe immigranten dan mogelijkheden om een startkwalificatie te behalen. Hierbij hoeft geen sprake te zijn van een plicht. Indien hen tevens andere mogelijkheden in de sfeer van het arbeidsmarktbeleid worden geboden (bijv. passend werk, werkervaring, deelname sollicitatieclub, leer-werkproject enz.) hoeft het activerend beleid als geheel niet vrijblijvend te zijn. Een startkwalificatie is dan een van de mogelijkheden om inhoud te geven aan een 'inspanningsverplichting' van werklozen en aan een (eventuele) 'inburgeringsplicht' van nieuwe immigranten. De startkwalificatie als onderdeel van een activerend arbeidsmarktbeleid vergt daarmee geen wijziging van de Leerplichtwet of de andere hier onderscheiden vormen van leerplicht.

9. Bij de gewenste herziening van de partiële leerplicht in de vorm zoals zij thans geldt, kan het een mogelijke optie zijn om in het arbeidsovereenkomstenrecht te regelen dat jongeren van 16 tot 18 jaar niet meer een arbeidsovereenkomst mogen aangaan, maar uitsluitend een leer-arbeidsovereenkomst. Een dergelijke keuze vraagt in ieder geval ook om een wijziging van de Jeugdwerkgarantiewet. Alleen op die manier kan er immers sprake zijn van een sluitend geheel van gedifferentieerde maatregelen voor de groep van bijna-volwassenen en wordt voorkomen dat de keuze voor de genoemde arbeidsrechtelijke optie ertoe kan leiden dat sommige jong-volwassenen tussen wal en schip raken en veroordeeld zouden worden tot gedwongen ledigheid.

10. Het beleid inzake het maximeren van startkwalificaties kan als een belangrijke innovatie van het arbeidsmarktbeleid worden beschouwd. Als zodanig hoeft het geen consequenties te hebben voor de verschillende vormen van leerplicht.

Ministerie van
Onderwijs en Wetenschappen

Aan de Voorzitter van de WRR
Weledelgestrenge heer J.P.H. Donner
Plein 1813 no. 2
2514 JN 's-Gravenhage

Postadres
Ministerie van Onderwijs en
Wetenschappen
Europaweg 4
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer
Telefoon (079) 53 19 11
Telefax (079) 53 19 53

Uw brief van

Ons kenmerk

Zoetermeer

BVE/IE-94010771

7 maart 1994

Onderwerp

Doorkiesnummer

079-533233

Geachte heer Donner,

Ter bevestiging van eerdere afspraken in de mondelinge sfeer tussen de secretaris van de WRR, de heer Nauta, en vertegenwoordigers van mijn departement, de heren Van Oosterom en Van den Dool, verzoek ik u om een rapportage omtrent de relatie tussen de leerplicht en de kwalificatieplicht.

Ik stel het op prijs de ruimere context te schetsen waarbinnen mijn verzoek aan de WRR is gedaan.

In het debat van de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de wijziging van de Leerplichtwet en de beleidsnota "Een goed voorbereide start" over het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, stond met name de vraag centraal welk beleidsinstrumentarium kan bijdragen aan de doelstelling meer startkwalificaties voor de arbeidsmarkt te realiseren. In dat licht is ook de vraag aan de orde geweest of het concept van een kwalificatieplicht en mijn voorstellen uit de nota "Blijven Leren" voor een kwalificatienorm zouden kunnen bijdragen aan het op een effectievere leest schoeien van de leerplicht en het daarbij behorende beleidsinstrumentarium. Kern van mijn voorstellen uit "Blijven Leren" op het punt van de kwalificatienorm is het uitgangspunt dat bij een eigentijdse conceptie van de leerplicht "het resultaat telt" en minder de wegen waarlangs dit wordt bereikt. Voorts is het mijn benadering om bij het streven naar een maximaal aantal startkwalificaties voor de arbeidsmarkt niet synoptisch te werk te gaan danwel op een één-dimensionale instrumentatie te vertrouwen. Dat betekent dat rond de vraag naar de transformatiemogelijkheden van de leerplicht naar de kwalificatieplicht ook andere aspecten van een "activerend startkwalificatiebeleid" aan bod dienen te komen.

Zoals reeds in "Blijven Leren" is uiteengezet, kunnen daarbij ook onorthodoxe instrumenten een rol spelen. In de conferentie "Vlootshow Blijven Leren" op 26 januari jongstleden, waarbij ook representanten van uw raad aanwezig waren, is dat in elk geval duidelijk geworden. Bij het algemeen geldende normerende karakter van het concept van een kwalificatieplicht zijn vraagtekens gezet, niet bij de noodzaak om de beleidsinstrumentatie op dit punt toe te spitsen.

Gaarne verneem ik uit uw rapportage welke relevante dimensies er bestaan in de verhouding tussen leerplicht en startkwalificatie. Ik zou het op prijs stellen als u het begrip leerplicht niet zou beperken tot de leerplicht zoals opgevat in de Leerplichtwet. Ik vraag ook uw speciale aandacht voor de mogelijkheden van de partiële leerplicht en een mogelijke uitbreiding daarvan naar leeftijd en naar een kwalificatieplicht. De resultaten zouden er m.i. bij winnen als zijn ingebed zouden zijn in een bredere set van instrumenten. Ik maak u in dit verband attent op onder meer een variant op de "training credits" als een incentive welke steun zou kunnen verlenen aan het activerend startkwalificatie-beleid. Ook de arbeidswetgeving voor -niet gekwalificeerde- jongeren is daarbij aan de orde geweest.

In het in de eerste zin genoemde overleg is overeengekomen dat de WRR zou doen rapporteren onder meer op basis van een "expert meeting" onder de titel "leerplicht en kwalificatieplicht". Met het oog op verwerking in de door mij voorgenomen Beleidsbrief Blijven Leren, die ik nog dit voorjaar wil uitbrengen en met het oog op het feit dat de genoemde thematiek onderdeel kan uitmaken van de beraadslagingen ten tijde van de kabinetsformatie verzoek ik nog in april te rapporteren.

Ik breng u bij voorbaat mijn hartelijke dank over voor uw bijdrage aan deze maatschappelijke en economische zo gewichtige problematiek.

De Minister van Onderwijs
en Wetenschappen,


(Dr. ir. J.M.M. Ritzen)

BIJLAGE 2: Startkwalificatie en leerplicht

Lijst van deelnemers aan het gelijknamig WRR-symposium op 14 maart 1994

| | | |
|-------------|-----------------------------------|--------------------------|
| Voorzitter | : de heer mr. J.P.H. Donner | WRR |
| Organisatie | : de heer drs. D.P. van den Bosch | Ministerie van Justitie |
| | de heer prof. W.J.Dercksen | Universiteit van Utrecht |
| | de heer mr.dr. F.J.P.M. Hoefnagel | WRR |
| | de heer dr. A.P.N. Nauta | WRR |

mevrouw drs. J. van den Bandt-Stel
Verbond van Nederlandse Ondernemingen

de heer A. Brand
Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Gemeente Rotterdam

mevrouw drs. H.M. Bronneman
Sociaal en Cultureel Planbureau

de heer drs. E.A.W. Crince le Roy
Adviescentrum voor Opleidingsvraagstukken

de heer drs. P.C. van den Dool
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

de heer prof.dr. H.B. Entzinger
Universiteit van Utrecht

de heer mr. J.P. van Ham
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

de heer drs. H.A. Hamstra
Provincie Overijssel

de heer dr. L.S.J.M. Henkens
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

de heer drs. P.A. Hey
FME

de heer prof.dr. B.W.M. Hövels
Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen

de heer A. van der Hulst
Gemeente Arnhem
Voorzitter Vereniging Leerplichtambtenaren

mevrouw drs. R. Jaarsma
Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening Flevoland

mevrouw E.L. Kuyters
FNV

de heer prof.dr. J.M.G. Leune
Erasmus Universiteit

mevrouw H.C.M. van der Linden
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

mevrouw C.C.L.M. van Nieuwenhuyzen-Bové
Raad voor het Jeugdbeleid

de heer drs.W. van Oosterom
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

de heer drs. C. den Ouden
Stichting Centraal Orgaan van de Landelijke
Opleidingsorganen van het Bedrijfsleven

de heer prof.dr. M.J.A. Penninx
Universiteit van Amsterdam

mevrouw G.E.J. Spruijt-Besteveaar
Gemeente Den Haag

de heer dr. H.A. van Stiphout
Stichting Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek

de heer dr. G.E. van Vliet
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

mevrouw drs. M.E.W. Voncken
SCO/Kohnstamm Instituut

de heer drs. J. Wijnhoud
Ministerie van Algemene Zaken