

No. W05.24.00027/I

's-Gravenhage, 6 juni 2024

Bij Kabinetsmissive van 12 februari 2024, no.2024000323, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Armoedebeleid, participatie en pensioen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en enkele andere wetten ter bevordering van de kansengelijkheid middels verbetering van de begeleiding naar duurzame economische zelfstandigheid van jongeren met een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt (Wet van school naar duurzaam werk), met memorie van toelichting.

De regering beoogt de begeleiding bij de overgang van school naar werk van jongeren met een mogelijke afstand tot de arbeidsmarkt en van voortijdig schoolverlaters te verbeteren. Daartoe voorziet het wetsvoorstel in aanvullende loopbaanbegeleiding door scholen in het praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, in begeleiding naar werk door de gemeente vanuit de Participatiewet, in de uitbreiding van de doelgroep van het Doorstroompunt tot 27 jaar, en in een wettelijke basis voor samenwerking tussen deze partijen en voor gegevensuitwisseling in dat verband op casusniveau.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat de voorgestelde maatregelen van belang kunnen zijn om de overgang van school naar werk voor jongeren met een (mogelijke) afstand tot de arbeidsmarkt te verbeteren. Zij maakt opmerkingen over de vraag hoe is verzekerd dat jongeren met gelijktijdige problemen op verschillende terreinen van het leven worden voorzien van de ondersteuning die zij nodig hebben.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat het van belang is dat de toelichting nader aandacht besteedt aan de samenwerking in de regio, en daarbij de uitkomsten van recent onderzoek naar de regio-indeling betreft. Ook wijst zij er op dat het voorstel moet voorzien in aanvullende passende en specifieke waarborgen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en in passende waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

a. *Inhoud en strekking*

Volgens de toelichting strekt het voorstel ertoe de kansengelijkheid te bevorderen van jongeren tot 27 jaar met een (mogelijke) afstand tot de arbeidsmarkt door deze jongeren beter te begeleiden naar duurzaam werk.<sup>1</sup> Specifiek is dit voorstel gericht op jongeren in het praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, entreeonderwijs (mbo-niveau 1), onderwijs in de beroepsopleidende leerweg niveau 2 en voortijdig schoolverlaters.<sup>2</sup> Met dit voorstel wordt er naar gestreefd meer samenhang aan te

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.1 'Inleiding'.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3 'Maatschappelijke opgave wetsvoorstel'.

AAN DE KONING

brenge n tussen de aanpak van de voortijdig schoolverlaters en de aanpak van jeugdwerkloosheid.<sup>3</sup>

Het voorstel voorziet in een samenhangend pakket van maatregelen. Dit betreft ten eerste de verplichte aanvullende loopbaanbegeleiding door scholen tot een jaar na diplomering of het verlaten van de school. Daarnaast krijgen gemeenten een rol bij het ondersteunen van jongeren naar werk. Ten derde wordt de doelgroep van het Doorstroompunt<sup>4</sup> uitgebreid tot jongeren zonder startkwalificatie die jonger zijn dan 27 jaar. Tot slot moeten scholen en gemeenten verplicht samenwerken bij de totstandkoming en uitvoering van een regionaal programma. Ook regelt het voorstel de wettelijke basis voor de gegevensuitwisseling in dat verband.<sup>5</sup>

b. *Achtergrond*

De afgelopen vijftien jaar is de jeugdwerkloosheid op verschillende wijzen bestreden. Deze methoden kenden vaak een tijdelijke opzet en financiering. De ingezette samenwerking, bijvoorbeeld tussen scholen en gemeenten, hield daarna vaak geen stand. Mede vanwege deze ervaringen is in 2021 de 'Werkagenda samen werk maken van de Aanpak Jeugdwerkloosheid' opgesteld door de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).<sup>6</sup> Daarin werd uitgesproken dat het bestrijden van jeugdwerkloosheid een structurele uitdaging is.

Belangrijk voor de aanpak van de jeugdwerkloosheid was het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt uit 2019. Daaruit blijkt dat in 2016 ongeveer 300.000 jongeren tussen de 16 en 27 jaar een afstand tot de arbeidsmarkt hadden. Ook blijkt dat bij deze groep vaker sprake is van meer problemen dan alleen met betrekking tot het onderwijs. Een fundamenteel knelpunt is dat een aanpak ontbreekt die de verschillende leefgebieden van jongeren overstijgt, waaronder arbeid, onderwijs, veiligheid en zorg. Te vaak is sprake van een te sterke gerichtheid op een enkel domein bij het bieden van ondersteuning.<sup>7</sup> Ook raken jongeren soms uit beeld en wordt de zelfredzaamheid van jongeren overschat.<sup>8</sup>

In de werkagenda zijn afspraken opgenomen die overeenkomen met de maatregelen in het wetsvoorstel.<sup>9</sup> Daarmee is beoogd de randvoorwaarden te creëren voor een gezamenlijke structurele aanpak van alle betrokken partijen. Omdat de wettelijke taken van scholen, het Doorstroompunt en gemeenten echter niet goed op elkaar aansluiten,

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.5.2 'Regionaal programma voor samenwerking'.

<sup>4</sup> Voorheen werd dit de Regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC-functie) genoemd. Sinds 2023 is de naam vervangen in Doorstroompunt (zie Kamerstukken II 2022/23, 26695, nr. 142). Een Doorstroompunt ondersteunt jongeren zonder startkwalificatie terug richting onderwijs of bij het vinden van werk. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke Doorstroompunt-taken, maar werken samen met andere gemeenten in Doorstroompuntregio's.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4 'Maatregelen'.

<sup>6</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 363.

<sup>7</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 952, p. 8.

<sup>8</sup> (Bijlage bij) Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 952.

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld de samenwerking tussen regio's en nazorg door scholen in samenwerking met gemeenten.

is de mate waarin de samenwerking tot stand komt op dit moment sterk afhankelijk van de uitvoeringspraktijk in een regio.<sup>10</sup>

Ten behoeve van een duurzame goede samenwerking in de regio voorziet dit wetsvoorstel daarom, als vervolgstap, in een structurele verankering van deze samenwerking in wet- en regelgeving en in doorlopende bekostiging ervan. Daarbij wordt aangesloten bij de bestaande competenties en taken van scholen, het Doorstroompunt en gemeenten. Voor zover daarbinnen mogelijk, vindt een integratie plaats van de aanpak van voortijdig schoolverlaters en van jeugdwerkloosheid. Dit moet zorgen voor een sluitende aanpak voor jongeren tot 27 jaar.<sup>11</sup>

## 2. Aanpak voor jongeren met multiproblematiek

In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt is onderzocht hoe de effectiviteit van het bestaande beleid kan worden vergroot. In dit onderzoek ging het om jongeren tussen de 16 en 27 jaar, die niet staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling, economisch niet-zelfstandig zijn en wel beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Deze jongeren hebben vaker een ouder die afhankelijk is of was van de bijstand, hebben vaker psychische problemen, hebben vaker schulden of zijn vaker verdacht geweest van strafrechtelijke delicten. Ook hebben zij vaker te maken met multiproblematiek.<sup>12</sup> Dat wil zeggen dat tegelijkertijd problemen spelen op verschillende terreinen van het leven.

Een belangrijk knelpunt dat het onderzoek signaleert is het ontbreken van een aanpak die verschillende terreinen van het leven tegelijkertijd overziet. Een dergelijke integrale aanpak vermindert het risico op een te sterke gerichtheid op een enkel domein bij het bieden van ondersteuning en (daardoor) een niet-adequate probleemaanpak.<sup>13</sup> Daarom wordt voorgesteld te voorzien in een wettelijke integrale verantwoordelijkheid voor de begeleiding van deze jongeren naar school of naar de arbeidsmarkt. Deze integrale verantwoordelijkheid zou bij de gemeenten moeten worden belegd, omdat zij al verantwoordelijk zijn voor een groot deel van deze doelgroep op grond van onder meer de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning, schuldhulpverlening en de Participatiewet.<sup>14</sup>

In de toelichting bij het wetsvoorstel benoemt de regering dat sommige jongeren in de overstap van school naar werk te maken hebben met problemen in andere domeinen, zoals schulden en psychische problemen. Hoewel de regering het belang onderkent van een integrale aanpak voor deze jongeren, is ervoor gekozen om het voorstel te beperken tot de overgang van school naar werk. Daarom worden alleen de

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 'Het probleem in beleid en wet- en regelgeving'.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.2 'Achtergrond wetsvoorstel' en paragraaf 4.1 'Samenhangend pakket van vier maatregelen'. Onderdelen van dit voorstel maken overigens ook deel uit van de bredere Werkagenda mbo 2023-2027 (zie bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31524, nr. 549).

<sup>12</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 952.

<sup>13</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 952, p. 8.

<sup>14</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 952.

gerelateerde wettelijke taken van scholen, het Doorstroompunt en gemeenten gewijzigd.<sup>15</sup>

De Afdeling onderkent dat de voorgestelde maatregelen van belang kunnen zijn om de ondersteuning van jongeren met een (mogelijke) afstand tot de arbeidsmarkt te verbeteren. Zij wijst er echter op dat het voorstel geen maatregelen treft voor de aanpak van jongeren met gelijktijdige problemen op verschillende terreinen van het leven, terwijl de regering wel onderkent dat dit om een andere werkwijze vraagt.<sup>16</sup> Hierdoor blijft het risico bestaan dat door een te sterke gerichtheid op een enkel domein bij het bieden van ondersteuning deze jongeren uit beeld raken en (nieuwe) problemen (niet tijdig) worden opgelost. Niet duidelijk is hoe verzekerd is dat gemeenten deze jongeren kunnen voorzien van de (integrale) ondersteuning die zij nodig hebben.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag hoe de ondersteuning van jongeren met problemen op verschillende terreinen van het leven wordt geëffectueerd en zo nodig het voorstel aan te vullen.

### 3. Samenwerking in de regio

De Afdeling onderschrijft dat een goede en werkbare samenwerking doorslaggevend is voor de uitvoerbaarheid van dit voorstel.<sup>17</sup> Dit geldt niet alleen voor de samenwerking tussen de ministeries van OCW en SZW, maar juist ook voor de samenwerking in de regio tussen scholen, gemeenten en de relevante partners in (onder meer) de onderwijs- en arbeidssector.

Uit de toelichting blijkt dat de samenwerking tussen deze partijen nog niet in elke regio vanzelfsprekend is.<sup>18</sup> Daarbij speelt een rol dat de gemeenten in een Doorstroompuntregio verdeeld kunnen zijn over verschillende arbeidsmarktregio's en *vice versa*. Deze incongruentie tussen de regio-indelingen wordt in het veld vaak genoemd als mogelijke factor die de samenwerking belemmert. De toelichting vermeldt dat nader onderzoek wordt uitgevoerd naar de verwachte effecten van dit voorstel op de samenwerking, wat de invloed is van de verschillen in de regio-indeling en wat de gevolgen zouden zijn van een mogelijke herziening van de regio-indeling.<sup>19</sup>

De Afdeling merkt op dat de resultaten van dit onderzoek inmiddels zijn gepubliceerd. Daaruit blijkt dat de samenwerking in de regio's een wisselend beeld vertoont. Sommige regio's kennen een goede samenwerking, terwijl in andere regio's de samenwerking kan worden verbeterd. Uit het onderzoek volgt dat een verandering van de regio-indeling op dit moment niet wenselijk is. In dit kader wordt erop gewezen dat de incongruente regio-indeling eerder gebruikt lijkt te worden als excuus waarom de samenwerking niet goed verloopt dan dat deze de werkelijke oorzaak is. Verbetering

<sup>15</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.1 'Samenhangend pakket van vier maatregelen'. Zie ook paragraaf 4.3.2 'Ondersteuning door gemeente tijdens schooltijd'.

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.2 'Ondersteuning door gemeente tijdens schooltijd'.

<sup>17</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3 'Maatschappelijke opgave wetsvoorstel'.

<sup>18</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.5.2 'Regionaal programma voor samenwerking'.

<sup>19</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.5.2 'Regionaal programma voor samenwerking'. De resultaten van dit onderzoek werden begin 2024 verwacht.

van de samenwerking betreft vooral de onderlinge communicatie. Ook het onderlinge vertrouwen en de continuïteit van het personeel is in dit verband van belang.<sup>20</sup> In de toelichting dient hieraan aandacht te worden besteed.

De Afdeling adviseert in de toelichting de keuze met betrekking tot de regio-indeling te koppelen aan de uitkomsten van het onderzoek.

#### 4. Verwerking bijzondere persoonsgegevens

Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid van het Doorstroompunt om bijzondere persoonsgegevens te verwerken over de gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.<sup>21</sup> Voor gezondheidsgegevens wordt een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond dat deze verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang. Volgens de toelichting is dit gelegen in het bieden van extra ondersteuning aan jongeren die dat nodig hebben in het onderwijs of bij de overstap naar de arbeidsmarkt.<sup>22</sup>

Voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens om redenen van zwaarwegend algemeen belang vereist de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) dat passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van betrokkenen. Dergelijke maatregelen moeten aanvullend zijn op de reeds geldende verplichtingen op grond van de AVG.<sup>23</sup> Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld zien op de toegang tot de bijzondere persoonsgegevens en de specifieke bewaartermijnen.<sup>24</sup> Voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard vereist de AVG dat passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen worden geboden.<sup>25</sup>

Volgens de toelichting betreffen de passende waarborgen enerzijds de voorgestelde inrichting van wet- en regelgeving, waarbij een limitatieve opsomming van bijzondere persoonsgegevens en doelbinding centraal staan. Anderzijds betreffen dit in de praktijk te nemen maatregelen met betrekking tot passende beveiligingsniveaus en autorisaties.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> De Beleidsonderzoekers, *Onbegrensde samenwerking van school naar duurzaam werk. Onderzoek naar de indeling van Doorstroompuntregio's en arbeidsmarktregio's*, januari 2024.

<sup>21</sup> Zie het voorgestelde artikel 9.2.7 Wet educatie en beroepsonderwijs.

<sup>22</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.7.2 'Gegevensverwerking Doorstroompunt'. Zie ook artikel 9, tweede lid, onderdeel g, AVG.

<sup>23</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 april 2024 over de Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven, (W16.23.00391), Website van de Raad van State, punt 4a.

<sup>24</sup> Zie artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 maart 2022 over de Verzamelwet gegevensbescherming, (W16.21.0372), Kamerstukken II 2022/23, 36264, nr. 4, punt 3c; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 juli 2023 over Wet versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs, (W05.23.00134/I), Kamerstukken II 2023/24, 36443, nr. 4, punt 5a.

<sup>25</sup> Artikel 10 AVG.

<sup>26</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.7.2 'Gegevensverwerking Doorstroompunt'.

De Afdeling merkt op dat, mede in het licht van de beginselen van de AVG,<sup>27</sup> het niet duidelijk is waarom de voorgestelde waarborgen aanvullend, passend en specifiek zijn. De waarborgen zijn immers generiek en maken geen onderscheid naar persoonsgegevens, bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Voorts wijst de Afdeling erop dat het treffen van aanvullende passende en specifieke maatregelen en het bieden van passende waarborgen niet kan worden overgelaten aan de praktijk. Dergelijke waarborgen zien immers op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op grond van artikel 10 van de Grondwet.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen door te voorzien in aanvullende passende en specifieke maatregelen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en in passende waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

---

<sup>27</sup> Artikel 5 AVG.