

Vergaderjaar 2024-2025

36 667

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)

Nr. 4

**ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN
NADER RAPPORT ¹**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 juni 2024 en het nader rapport d.d. 3 december 2024, aangeboden aan de Koning door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 februari 2024, nr. 2024000323, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 6 juni 2024, nr. W05.24.00027/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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.² 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.³ Met dit voorstel wordt er naar gestreefd meer samenhang aan te brengen tussen de aanpak van de voortijdig schoolverlaters en de aanpak van jeugdwerkloosheid.⁴

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 Doorstroompunt⁵ 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.⁶

b. Achtergrond

De afgelopen vijftien jaar is de jeugdwerkloosheid op verschillende wijzen bestreden. Deze methoden kenden vaak een tijdelijke opzet en financiering. De ingezette

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.1 'Inleiding'.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3 'Maatschappelijke opgave wetsvoorstel'.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.5.2 'Regionaal programma voor samenwerking'.

⁵ 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.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4 'Maatregelen'.

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).⁷ 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.⁸ Ook raken jongeren soms uit beeld en wordt de zelfredzaamheid van jongeren overschat.⁹ In de werkagenda zijn afspraken opgenomen die overeenkomen met de maatregelen in het wetsvoorstel.¹⁰ 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, is de mate waarin de samenwerking tot stand komt op dit moment sterk afhankelijk van de uitvoeringspraktijk in een regio.¹¹

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.¹²

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.¹³ 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

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 363.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 952, p. 8.

⁹ (Bijlage bij) Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 952.

¹⁰ Bijvoorbeeld de samenwerking tussen regio's en nazorg door scholen in samenwerking met gemeenten.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 'Het probleem in beleid en wet- en regelgeving'.

¹² 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).

¹³ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 952.

aanpak vermindert het risico op een te sterke gerichtheid op een enkel domein bij het bieden van ondersteuning en (daardoor) een niet-adequate probleemaanpak.¹⁴ 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.¹⁵

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 gerelateerde wettelijke taken van scholen, het Doorstroompunt en gemeenten gewijzigd.¹⁶

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.¹⁷ 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.

De maatregelen in dit wetsvoorstel richten zich met name op de samenwerking tussen het onderwijs- en arbeidsdomein, aangezien juist in de belangrijke overstap van school naar werk wettelijke belemmeringen voor een integrale en doorlopende aanpak bleken te bestaan (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 952). Er zijn echter ook jongeren die ondersteuning nodig hebben in de overstap van school naar werk die tevens te maken hebben met problemen in andere domeinen, zoals schulden, psychische problemen of die in aanraking zijn geweest met de politie. Het is belangrijk dat deze jongeren samenhangende ondersteuning krijgen op meerdere domeinen waarbij de jongere centraal staat. (De Beleidsonderzoekers (2023) Eindrapport integrale ondersteuning) Via een aantal andere wegen waarborgt de regering dat scholen en gemeenten de ondersteuning kunnen bieden die jongeren met meervoudige problemen nodig hebben.

Wet Breed Offensief

Met de Wet Breed Offensief is reeds geregeld dat gemeenten per 1 juli 2023 verplicht zijn om in hun verordening te regelen op welke wijze waar nodig wordt voorzien in integrale ondersteuning, en in voortgezette persoonlijke ondersteuning bij de overgang

¹⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 952, p. 8.

¹⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 952.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1 'Samenhangend pakket van vier maatregelen'. Zie ook paragraaf 4.3.2 'Ondersteuning door gemeente tijdens schooltijd'.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.2 'Ondersteuning door gemeente tijdens schooltijd'.

van onderwijs naar werk, van werk naar onderwijs en van werk naar werk (Stb. 2022, 499).

Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein

De regering wil de knelpunten op het gebied van gegevensverwerking bij de aanpak van meervoudige problematiek in het sociaal domein wegnemen. Hiervoor is het wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein in behandeling bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2022/23, 36295, nr. 2). Dit wetsvoorstel zorgt voor een wettelijk kader voor het verwerken van gegevens die nodig zijn om tot een gecoördineerde aanpak en samenwerking te komen voor mensen met meervoudige problematiek in het sociaal domein.

Verbeteragenda passend onderwijs

In de verbeteragenda passend onderwijs mbo werkt de regering aan een betere aansluiting tussen het onderwijs en het sociaal domein, juist voor jongeren die te maken hebben met meerdere problemen. In de Verbeteragenda passend onderwijs mbo werkt OCW met de MBO Raad, VNG en NRTO een voorstel uit op basis waarvan gemeenten en mbo-instellingen in de regio duurzame afspraken kunnen maken over welke ondersteuning door externe zorgpartijen binnen en buiten de school wordt geleverd aan studenten (Kamerstukken II 2023/24, 31497, nr. 472).

Lagere regelgeving van school naar duurzaam werk en praktijkvoorbeelden

In aanvulling hierop is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel het voornemen opgenomen om op grond van het voorgestelde artikel 9.2.8, vijfde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), in lagere regelgeving regio's te verplichten om in het regionaal programma afspraken te maken over jongeren met meervoudige problematiek. De ministeries van OCW en SZW ondersteunen de regio's om te leren van meerdere veelbelovende praktijken, waarin het gemeenten lukt om samen met andere partners een integrale aanpak neer te zetten. Dit wordt gedaan door goede voorbeelden actief te verspreiden en ervoor te zorgen dat regio's kennis kunnen uitwisselen.

Uit een aantal veelbelovende voorbeelden blijkt dat wet- en regelgeving geen belemmering hoeft te zijn voor het bieden van integrale ondersteuning. Zo werkt in Alkmaar het gemeentelijke team 16+ aan een integrale aanpak voor jongeren van 16-27 jaar met meervoudige problematiek. In deze aanpak werken (proces)regisseurs op basis van een perspectiefplan en samen met jongeren zelf aan de problemen op de diverse leefdomeinen. Zij hebben mandaat om vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 of de jeugdhulp ondersteuning in te zetten en schakelen ook met andere onderdelen van de gemeente of externe hulpverleners (De Beleidsonderzoekers (2023) Eindrapport integrale ondersteuning, p. 66). Integrale ondersteuning kan ook tijdens de schooltijd plaatsvinden. Zo werkt mbo-instelling Firda al ruim tien jaar met de aanpak "School als werkplaats" waarin ondersteuningsmedewerkers van de school in één team samenwerken met partners uit de hulpverlening. Mede door deze laagdrempelige aanpak krijgen studenten die veelal te maken hebben met meervoudige problemen, vroegtijdig ondersteuning op school zodat zij zich op hun opleiding kunnen richten (NJI (2022) Verbinding onderwijs en jeugdhulp: Succesvolle aanpakken in het mbo). Ook het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, waarbij in 20 stedelijke focusgebieden - waar vaker dan gemiddeld sprake is van werkloosheid, armoede, schulden en een ongezonde leefstijl en jongeren vatbaarder zijn voor verleidingen van een georganiseerde en ondermijnende criminaliteit - wordt gewerkt aan een integrale, gebiedsgerichte aanpak, levert goede praktijkvoorbeelden op. Zoals de Rotterdamse aanpak met een langdurig LOB-programma vanaf groep 6 van de basisschool en een baangarantie (AanDeBak-garantie) als sluitstuk, waarbij jongeren veel ondersteuning en

begeleiding ontvangen.

Participatiewet in balans

Binnen het programma “Participatiewet in Balans” wordt momenteel gekeken naar een fundamentele herziening van de Participatiewet, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de knelpunten voor (jonge) mensen met geen of beperkt arbeidsvermogen die op de Participatiewet zijn aangewezen. Het programma zal beleidsopties voorstellen om tegemoet te komen aan de geconstateerde knelpunten voor deze groep. Alle inzichten rondom de begeleiding van deze doelgroep die in het kader van de nieuwe wet- en regelgeving van school naar duurzaam werk worden opgedaan, zullen hierin worden meegenomen.

Aan hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is een paragraaf toegevoegd (paragraaf 4.5.3) om de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en de ondersteuning van jongeren met meervoudige problematiek nader toe te lichten.

3. Samenwerking in de regio

De Afdeling onderschrijft dat een goede en werkbare samenwerking doorslaggevend is voor de uitvoerbaarheid van dit voorstel.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰

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 van de samenwerking betreft vooral de onderlinge communicatie. Ook het onderlinge vertrouwen en de continuïteit van het personeel is in dit verband van belang.²¹ 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.

De resultaten van het onderzoek ‘Onbegrensde samenwerking van school naar duurzaam werk’ zijn verwerkt in paragraaf 4.5.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Uit het onderzoek blijkt, zoals de Afdeling ook opmerkt, dat de kwaliteit

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3 ‘Maatschappelijke opgave wetsvoorstel’.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.5.2 ‘Regionaal programma voor samenwerking’.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.5.2 ‘Regionaal programma voor samenwerking’. De resultaten van dit onderzoek werden begin 2024 verwacht.

²¹ De Beleidsonderzoekers, *Onbegrensde samenwerking van school naar duurzaam werk. Onderzoek naar de indeling van Doorstroompuntregio's en arbeidsmarktregio's*, januari 2024.

van de samenwerking niet afhankelijk is van de regio-indeling. Niet-overlappende regio-indelingen lijken eerder gebruikt te worden als excuus waarom de samenwerking niet goed verloopt. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat vooral onderling vertrouwen en het werken vanuit een gezamenlijk doel van belang zijn voor de samenwerking. Het onderzoek concludeert dat het veranderen van de regio-indeling op dit moment niet verstandig is. Grenzen gelijk trekken leidt niet direct tot betere ondersteuning voor jongeren en er is geen draagvlak voor het veranderen van de samenstelling van de Doorstroompuntregio's door het Rijk.

De samenstelling van een Doorstroompuntregio of een arbeidsmarktregio kan gewijzigd worden op verzoek van de deelnemende partijen in de regio zelf. Zo kan tegemoet gekomen worden aan een behoefte om in een specifieke regio een knelpunt als gevolg van de regio-indeling op te lossen.

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.²² 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.²³

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.²⁴ Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld zien op de toegang tot de bijzondere persoonsgegevens en de specifieke bewaartermijnen.²⁵ Voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard vereist de AVG dat passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen worden geboden.²⁶

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.²⁷

De Afdeling merkt op dat, mede in het licht van de beginselen van de AVG,²⁸ 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

²² Zie het voorgestelde artikel 9.2.7 WEB.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 5.7.2 'Gegevensverwerking Doorstroompunt'. Zie ook artikel 9, tweede lid, onderdeel g, AVG.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ Artikel 10 AVG.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 5.7.2 'Gegevensverwerking Doorstroompunt'.

²⁸ Artikel 5 AVG.

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 regering deelt de opvatting dat het van belang is om te voorzien in aanvullende passende en specifieke maatregelen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens ten aanzien van de gezondheid van de betrokkene en in passende waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Zowel de persoonsgegevens met betrekking tot gezondheid als de persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn naar hun aard extra gevoelig en vragen om specifieke bescherming om de risico's van de verwerking te beperken. Hierna worden deze gegevens gezamenlijk aangeduid als "bijzondere persoonsgegevens".

In het voorgestelde artikel 9.2.7 WEB was reeds een expliciet noodzakelijkheidsvereiste opgenomen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Als verwerking van de specifieke bijzondere persoonsgegevens niet noodzakelijk is voor de begeleiding door het Doorstroompunt, is er geen sprake van rechtmatige verwerking. Bovendien is de verwerking van bijzondere persoonsgegevens alleen rechtmatig indien de jongere heeft ingestemd met ondersteuning vanuit het Doorstroompunt.

Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel aangescherpt op het punt van aanvullende maatregelen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. In het voorgestelde artikel 9.2.7 WEB is geëxpliciteerd dat het college van burgemeester en wethouders de bijzondere persoonsgegevens niet mag delen met derden. Daarnaast moeten de gegevens worden opgeslagen op een plaats die uitsluitend toegankelijk is voor personen die belast zijn met de uitvoering van de Doorstroompuntfunctie. Hiermee wordt geëxpliciteerd dat de bijzondere persoonsgegevens niet mogen worden gedeeld, noch geraadpleegd voor andere doeleinden of gemeentelijke taken. Ook is een uiterste bewaartermijn opgenomen voor de bijzondere persoonsgegevens om tijdige vernietiging van de gegevens te verzekeren. In veel gevallen zal de noodzaak om de persoonsgegevens te bewaren eerder vervallen, in welk geval het Doorstroompunt moet overgaan tot vernietiging daarvan. De beoordeling van de noodzaak daartoe is aan het Doorstroompunt.

Daarnaast wordt met een wijziging van het voorgestelde artikel 9.2.4, derde lid, onderdeel d, WEB toegevoegd dat de contactgemeente bij het maken van beleid over de uitvoering van de Doorstroomfunctie aandacht moet besteden aan de zorgvuldige omgang met bijzondere persoonsgegevens. De contactgemeente kan bij het beleid aandacht besteden aan onderwerpen die zich minder goed lenen voor een maatregel op wetsniveau, bijvoorbeeld de wijze waarop medewerkers worden geschoold in de wet- en regelgeving omtrent persoonsgegevens en de procedure rondom verzoeken om inzage, correctie of vernietiging.

Naast deze wettelijke waarborgen beschouwt de regering enkele contextuele factoren als een passende aanvulling hierop. De uitvoering van het Doorstroompunt is een verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Dit is een bestuursorgaan met veel ervaring op het gebied van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. De regering is van oordeel dat de bestaande normen die van

toepassing zijn op bestuursorganen op grond van de Algemene wet bestuursrecht, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de bijbehorende rechtsbescherming, reeds een waarborg vormen. Wegens het contact met kwetsbare personen en vertrouwelijke gegevens, overleggen Doorstroomcoaches bij indiensttreding een recente verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarnaast geldt voor de medewerkers van het Doorstroompunt een geheimhoudingsplicht op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht voor de vertrouwelijke gegevens waarover zij uit hoofde van hun functie beschikken. Voor ambtenaren volgt dit tevens uit artikel 9 van de Ambtenarenwet 2017. De branchevereniging voor leerplicht en het Doorstroompunt (Ingrado) verstrekt voorts servicedocumenten met betrekking tot de zorgvuldige en rechtmatige verwerking van persoonsgegevens. Het ministerie van OCW spant zich tot slot in voor de juiste inhoud en verspreiding van deze servicedocumenten onder Doorstroomcoaches.

Paragraaf 5.7.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en de in artikel I, onderdeel II, van het wetsvoorstel voorgestelde artikelen 9.2.4 en 9.2.7 WEB zijn aangepast om deze waarborgen te verankeren in het voorstel.

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,
Th. C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om naast redactionele verbeteringen en de correctie van enkele technische onjuistheden en schrijffouten, de volgende aanpassingen aan te brengen in het wetsvoorstel.

5. In opdracht van de ministeries van OCW en SZW heeft onderzoeksbureau De Beleidsonderzoekers een verkenning uitgevoerd naar de duur van de aanvullende loopbaanbegeleiding (De Beleidsonderzoekers 2024, notitie aanvullende loopbaanbegeleiding). Op basis daarvan is ervoor gekozen scholen in het praktijkonderwijs (pro) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) een taak te geven tot twee jaar na het verlaten van de school, maar die taak het eerste jaar na het verlaten van de school anders in te vullen dan het tweede jaar na het verlaten van de school. In het eerste jaar na het verlaten van de school wordt de aanvullende loopbaanbegeleiding actief aan de leerling aangeboden. In het tweede jaar na het verlaten van de school adviseert de school alleen nog op verzoek van de leerling over de overstap naar de arbeidsmarkt. Dit is aangepast in de artikelen 44 WEC en 2.31a WVO 2020 en toegelicht in paragraaf 4.2.4 van de memorie van toelichting.

6. In het voorgestelde artikel 9.2.9, eerste lid, WEB was opgenomen dat de specifieke uitkering aan het Doorstroompunt uiterlijk wordt verstrekt in september voorafgaand aan het jaar waarop de specifieke uitkering betrekking heeft. Dit is gewijzigd in december, aangezien september in de praktijk niet haalbaar is voor de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) wegens de daaraan voorafgaande zomervakantie en andere uitkeringen die ook in september worden verstrekt. Bovendien is het voordeel van verstrekking in december dat eventuele gemeentelijke herindelingen met ingang van januari reeds bekend zijn. Daarnaast is in de wettekst verduidelijkt dat het hier gaat om de (beschikking tot) verlening van de specifieke uitkering. De uitbetaling en vaststelling van de specifieke uitkering volgen op een later moment. Ten aanzien van de specifieke uitkering is daarnaast het voorgestelde artikel 9.2.14 WEB geschrapt. Dit artikel had als doel om een tijdelijke specifieke uitkering te regelen voor de periode van augustus tot en met december 2025. Aangezien dit wetsvoorstel niet voor 1 januari 2026 in werking zal treden, is de noodzaak voor deze bepaling vervallen.

7. De financiële paragraaf is geactualiseerd op een viertal punten. Tijdens de looptijd van de decentralisatie-uitkering jeugd is de indexatie sinds 2010 toegevoegd aan het gemeentefonds. De opgebouwde indexatie (€ 7,4 miljoen) is toegevoegd aan het budget voor de contactgemeente voor het regionaal programma. Ten tweede is over het beschikbare budget voor 2025 en verder loon- en prijsbijstelling toegepast op basis van de voorjaarsnota 2024. Ten derde is op basis van de budgettaire bijlage van het hoofdlijnenakkoord vanaf 2026 een korting van 10 procent toegepast op de specifieke uitkering aan de contactgemeente. Er is gekozen om deze korting niet toe te passen op de Doorstroompuntfunctie, omdat het hier gaat om uitvoering van een wettelijke taak en continuïteit van het budget voor de uitvoering belangrijk is. Daarom is de korting op de Doorstroompuntfunctie ten laste gekomen van het regionaal programma, dat aanvullend is op de wettelijke taken van scholen en gemeenten. De gevolgen zijn ook beperkt omdat voor het regionaal programma nog steeds meer budget beschikbaar komt dan voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Tenslotte is de beoogde nieuwe specifieke uitkering aan de centrumgemeente omgezet in een decentralisatie-uitkering. Dit sluit aan bij het voornemen van de regering om specifieke uitkeringen over te hevelen naar het gemeentefonds.

8. In het wetsvoorstel zijn een aantal kleine inhoudelijke verbeteringen aangebracht. Allereerst is ten aanzien van het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs toegevoegd dat het beleid met betrekking tot loopbaanbegeleiding moet worden

opgenomen in de schoolgids (artikel III, onderdeel B, en artikel IV, onderdeel D, van het wetsvoorstel). Door het opnemen van het aanbod aan loopbaanbegeleiding in de schoolgids wordt voor zowel leerlingen, ouders als verzorgers helder wat ze kunnen verwachten. Daarnaast is een delegatiebepaling opgenomen in de Participatiewet (artikel II, onderdeel B: het voorgestelde artikel 7a, vierde lid) om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de taak van de centrumgemeenten bij de ondersteuning van jongeren op grond van dat artikel. Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om een evaluatiebepaling en enkele bepalingen met betrekking tot de samenloop met aanhangige wetsvoorstellen op te nemen.

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en in overeenstemming met de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins