

Vergaderjaar 2006–2007

30 901

Wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet Inburgering in verband met de invoering van een kwalificatieplicht

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 oktober 2006 en het nader rapport d.d. 29 november 2006, aangeboden aan de Koningin door minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 juli 2006, no. 06.002642, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de invoering van een kwalificatieplicht en een leerwerkplicht en een aanpassing van de regionale meld- en coördinatiefunctie, met memorie van toelichting.

Het voorstel is een uitwerking van de op 19 april 2005 door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen motie om voor jongeren tot 23 jaar een leerwerkplicht in te voeren². Jongeren moeten leren óf werken, zo is de achterliggende gedachte. De leerwerkplicht moet voorkomen dat leerlingen zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten, en daarmee in een ongunstige positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving komen te verkeren. Daartoe wordt de partiële leerplicht van jongeren tussen de 16 en 18 jaar die nog geen diploma havo, vwo of mbo op niveau 2 (hierna ook: startkwalificatie) hebben behaald, vervangen door een kwalificatieplicht. Voorts kan het college van burgemeester en wethouders (B&W) jongeren tussen de 18 en 23 jaar zonder startkwalificatie onder bedreiging van een administratieve boete verplichten informatie te verstrekken over hun dagbesteding en hen verplichten een opleiding te volgen of te werken of een combinatie van leren en werken te volgen. Deze verplichtingen en dwangmiddelen zijn volgens de toelichting bestemd voor jongeren die geen uitkering aanvragen en zich niet inschrijven bij het Centrum voor werk en inkomen (CWI).

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen en de spanning die het oplevert met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het verbod op verplichte arbeid. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen het voorstel in deze vorm op belangrijke punten moet worden aangepast.

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

² Kamerstukken II 2005/06, 29 454, nr. 8.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juli 2006, nr. 06.002642, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 17 oktober 2006, nr. W05.06.0319/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen over de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen en de spanning die het oplevert met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het verbod op verplichte arbeid. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen het voorstel in deze vorm op belangrijke punten moet worden aangepast.

1. De kwalificatieplicht voor 16–18 jarigen

Het voorstel vormt een onderdeel van het kabinetsbeleid om voortijdige schooluitval van jongeren en de jeugdwerkloosheid die daardoor wordt veroorzaakt, te bestrijden. Meer jongeren moeten hun opleiding afmaken en zo een startkwalificatie behalen. Tevens wordt daarmee uitvoering gegeven aan de motie-Verhagen c.s.¹ De Raad gaat hierna in op de aanpak van de oorzaken van de genoemde problemen en op de betekenis van de startkwalificatie.

a. effectiviteit en het wegnemen van oorzaken

Voortijdige schooluitval vindt volgens de toelichting voornamelijk plaats bij de overstap van vmbo naar mbo. Oorzaken zijn onder andere onderwijsachterstanden, verkeerde studiekeuze, de slechte aansluiting tussen vmbo en mbo en het ontbreken van geschikte stages². Een bijkomend probleem is dat de overstap van vmbo naar mbo voor veel leerlingen samenvalt met het einde van de volledige leerplicht. Vervolgens zijn deze leerlingen nog een jaar partieel leerplichtig, maar er bestaat veel onduidelijkheid over de omvang van hun verplichtingen. Dit bemoeilijkt de handhaving van de leerplicht door scholen en gemeenten. Voorts laten de handhaving van de leerplicht en de registratie van voortijdig schoolverlaters te wensen over. Daarnaast hebben veel jongeren uit de risicogroep behoefte aan praktijkgericht onderwijs.

In de toelichting wordt onderkend dat meer en samenhangende maatregelen nodig zijn, waaronder de aanpak van onderwijsachterstanden, het soepeler laten verlopen van de overgang tussen verschillende onderwijstypes en het aanbieden van meer praktijkgericht onderwijs. De toelichting bevat geen concrete maatregelen ter verbetering van de aansluiting tussen vmbo en mbo en ter voorkoming van onderwijsachterstanden, anders dan een verwijzing naar een brief van april 2006 van de Minister en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap³. Volgens deze brief wordt overigens pas tot meer structurele maatregelen overgegaan op het moment dat de verbeterde handhaving van de leerplicht en de versterking van het mbo vruchten gaan afwerpen.

De Raad heeft reeds twee keer geadviseerd over onderwijstrajecten voor leerlingen voor wie het vmbo is bedoeld, maar die daar onvoldoende hun draai kunnen vinden. Zo zijn in 2003 leerwerktrajecten ingevoerd voor de «lerende doeners» en is het thans mogelijk voor risicoleerlingen om volwassenenonderwijs te volgen⁴. De vraag dringt zich echter steeds nadrukkelijker op of niet tevens een andere inrichting van het vmbo nodig is, waarbij scholen meer ruimte krijgen te voldoen aan de behoefte van een deel van de leerlingen aan meer praktijkonderwijs.

Het naleven van een schoolplicht heeft weinig nut als leerlingen niet daadwerkelijk in staat zijn een startkwalificatie te behalen. In dit verband vraagt de Raad in het bijzonder aandacht voor het grote tekort aan stageplaatsen voor scholieren die beroepspraktijkvorming volgen⁵. Het voorzien van stageplaatsen zou nadrukkelijk prioriteit dienen te verkrijgen, omdat deze werkervaringen de motivatie van leerlingen om zich verder te kwalificeren doen toenemen. Daarnaast wijst de Raad op de mogelijkheden die het schoolbestuur heeft om de onderwijskansen van deze leerlingen daadwerkelijk te verbeteren door de wijze van lesgeven aan te passen en op de verantwoordelijkheid van de leerplichtambtenaar om in samenwerking met het Bureau jeugdzorg het schoolverzuim krachtiger tegen te gaan. Zonder deze en

¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 454, nr. 8.

² Memorie van toelichting, Problematiek Voortijdig Schoolverlaten.

³ Kamerstukken II 2005/06, 26 695, nr. 32.

⁴ Zie de adviezen van 12 april 2002 Kamerstukken II 2002/03, 28 444 A, en van 25 februari 2005, Kamerstukken II 2004/05, 30 068, nr. 4.

⁵ Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 18 april 2005, op vragen van het lid Hamer, BVE/KenO/05/16478; er was in 2005 een tekort van 8 200 stageplaatsen.

dergelijke voorwaarden voor verbetering zal de effectiviteit van de nu voorgestelde kwalificatieplicht gering blijven.

Het voorstel vervangt de huidige partiële leerplicht door een verplichting om naar school te gaan tot de achttiende verjaardag of het behalen van een startkwalificatie. Dit zal ongetwijfeld de handhaving van de leerplicht vergemakkelijken, maar daarmee worden de oorzaken van voortijdig schoolverlaten niet weggenomen; in zoverre is het voorstel slechts symptoombestrijding. Zoals in de beleidsnota «De aanval op de uitval» wordt geconstateerd is eerst de gevolgen bestrijden en dan pas de oorzaken (het huidige schoolstelsel, te weinig praktijkonderwijs) aanpakken, in feite «dweilen met de kraan open»¹.

De Raad adviseert om in de toelichting duidelijker in te gaan op de mogelijkheid om door het aanpakken van de oorzaken van het niet behalen van wat nu heet een startkwalificatie, het aandeel jongeren met een startkwalificatie op het gewenste niveau te brengen. Voor zover in het aanpakken van de oorzaken niet een voldoende oplossing kan worden gevonden, adviseert de Raad om concreter uiteen te zetten op welke wijze door met het voorstel samenhangende maatregelen zal worden bijgedragen aan de effectiviteit van de op te leggen kwalificatieplicht.

b. startkwalificatie

Het voorstel beoogt de hiervoor genoemde problemen op te lossen door de partiële leerplicht te vervangen door een startkwalificatieplicht voor leerlingen tussen 16 en 18 jaar. Dit moet de naleving en handhaving van de leerplicht vereenvoudigen. De Raad maakt over de noodzaak en de effectiviteit van deze kwalificatieplicht de volgende opmerkingen.

Volgens de toelichting verliet in het schooljaar 2004–2005 ongeveer 23,5% van alle ingeschreven leerlingen het onderwijs zonder startkwalificatie. Het betreft hier zo'n 57 000 jongeren. De grootste uitval, 21% van alle leerlingen, betreft jongeren die na het behalen van hun vmbo-diploma niet verder leren (5%) of hun mbo-opleiding niet afmaken (16%). Een deel van deze groep haalt later alsnog een startkwalificatie, zodat op 24-jarige leeftijd 86,5% van alle jongeren een startkwalificatie heeft².

Dit roept de vraag op of het percentage jongeren met een startkwalificatie nog veel verder kan worden verhoogd zonder het niveau van deze opleidingen te verlagen. Het vastgestelde niveau van een startkwalificatie (mbo 2) ligt hoger dan de diploma's vmbo 1, 2 en 3 en mbo 1, hetgeen de vraag oproept welke waarde moet worden toegekend aan deze diploma's, die voor een aantal leerlingen het hoogst haalbare niveau zullen blijken te zijn. Daarnaast is het ook de vraag of het halen van een startkwalificatie op het vereiste niveau voor eenieder noodzakelijk is; ook in een kenniseconomie bestaat behoefte aan werknemers voor werkzaamheden die weinig scholing vereisen.

De Raad adviseert om in de memorie van toelichting een beschouwing op te nemen over de hier gesignaleerde spanning tussen de eindtermen van het vmbo en de beperkte mogelijkheden van een deel van de leerlingen enerzijds en het volgens het voorstel benodigde minimumniveau oftewel de startkwalificatie anderzijds.

1. De kwalificatieplicht voor 16–18 jarigen.

Aan het advies van de Raad om in de toelichting duidelijker in te gaan op de mogelijkheid om het aandeel jongeren met een startkwalificatie op het gewenste niveau te brengen door het aanpakken van de oorzaken van het niet behalen van een startkwalificatie, is gevolg gegeven door de toelichting op verschillende plaatsen uit te breiden met een beschrijving van de oorzaken en de maatregelen die zijn en worden genomen om daaraan iets te doen. Centraal staan daarbij de maatregelen die zijn aangekondigd in de nota «Aanval op de uitval», aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van 28 april 2006 (Kamerstukken II, 2005–2006, 26 695, nr. 32). Ook door te investeren in een vroege aanpak van schoolachterstanden, in een betere zorgstructuur op scholen, in het bevorderen van een zo soepel mogelijke overgang van primair naar voortgezet onderwijs en van voortgezet onderwijs, met name het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO), naar middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en in het vergroten van het aanbod van

¹ Kamerstukken II 2005/06, 26 695, nr. 32.

² Memorie van toelichting, Problematiek Voortijdig Schoolverlaten.

meer praktijkgericht onderwijs worden de oorzaken van het niet behalen van een startkwalificatie aangepakt.

De Raad adviseert verder om in de memorie van toelichting een beschouwing op te nemen over de spanning tussen de eindtermen van het VMBO en de beperkte mogelijkheden van een deel van de leerlingen enerzijds en het volgens het voorstel benodigde minimumniveau in de vorm van een startkwalificatie anderzijds.

Naar aanleiding hiervan is in de toelichting uiteengezet dat het doel van de kwalificatieplicht is zoveel mogelijk jongeren naar een startkwalificatie toe te leiden. Momenteel beschikt 86,5% van de jongeren over een startkwalificatie als zij 24 jaar zijn. Dit percentage is hoog maar kan door de invoering van de kwalificatieplicht nog verhoogd worden. In ieder geval kan worden bereikt dat meer jongeren op een jongere leeftijd hun startkwalificatie behalen. De verwachting dat het percentage nog verhoogd kan worden, is gebaseerd op het gegeven dat slechts 5 procent van de jongeren cognitief niet in staat is om een startkwalificatie te behalen. Deze jongeren bevinden zich met name in het praktijkonderwijs en in mindere mate in het voortgezet speciaal onderwijs. De voortijdige schooluitval in vmbo en mbo heeft vooral andere oorzaken. Iedere jongere die in staat is een vmbo-diploma te halen moet ook in staat worden geacht een startkwalificatie te halen.

De constatering van de Raad dat in een kenniseconomie ook behoefte bestaat aan werknemers voor werkzaamheden die weinig scholing vereisen, is op zichzelf natuurlijk juist. De opdracht aan de overheid is evenwel zodanige randvoorwaarden voor het onderwijs te scheppen dat jongeren in staat zijn en worden gestimuleerd hun ontwikkelingsmogelijkheden optimaal te ontplooiën. Dat rechtvaardigt de hoge inzet die is gekozen om via de kwalificatieplicht te bereiken dat nog meer jongeren een startkwalificatie bereiken dan de 86,5% die dat op 24-jarige leeftijd heeft gedaan of dat zij eerder een startkwalificatie behalen.

2. De informatieplicht en leerwerkplicht van 18–23 jarigen

Voortijdig schoolverlaters kunnen verplicht worden informatie over zichzelf te verstrekken aan het college van B&W en mee te werken aan scholing of een arbeidsmarkttraject. De colleges zijn overigens vrij om deze informatieplicht en leerwerkplicht voor voortijdig schoolverlaters op te leggen. De Raad maakt opmerkingen over de noodzaak en de effectiviteit van een generieke informatieplicht en een leerwerkplicht voor alle jongeren die geen startkwalificatie hebben behaald, en toetst vervolgens de maatregelen aan bestaande regelgeving.

a. de informatieplicht

De informatieplicht kan worden opgelegd aan alle voortijdig schoolverlaters tussen de 18 en 23 jaar, zo wil het wetsvoorstel. Dit kunnen in beginsel jongeren zijn die een vaste baan hebben, of jongeren die bij het CWI als werkzoekende staan ingeschreven. De Raad ziet niet in dat de mogelijkheid om aan de werkende voortijdig schoolverlaters een informatieplicht op te leggen bijdraagt aan het oplossen van de benoemde problemen, noch dat de informatieplicht voor deze groep bijdraagt aan een betere werking van de leerwerkplicht. De memorie van toelichting maakt dit ook niet aannemelijk.

Van de 52 000 niet werkende voortijdig schoolverlaters staan 21 000 ingeschreven bij het CWI. Aan deze inschrijving is verbonden de inspanning die het CWI verricht om deze jongeren aan het werk te helpen. Voor zover psychische en sociale problemen aan arbeidsdeelname in de weg staan, is begeleiding door de reguliere hulpverlening passend. Voor zover de jongeren een bijstanduitkering krijgen, geldt dat via de bijstand medewerking aan scholing of arbeidsbemiddeling kan worden afgedwongen. De informatieplicht is hier slechts relevant voor die jongeren, die vooral om redenen van een onvoldoende vooropleiding geen werk kunnen vinden en die niet via een uitkering gedwongen kunnen worden tot bijscholing.

Volgens een onderzoek van de Raad voor werk en inkomen (RWI) uit 2003 zijn er ongeveer 16 000 jongeren niet bij het CWI ingeschreven omdat zij wegens zorgtaken niet kunnen werken¹. Het betreft hier waarschijnlijk voor het merendeel vrouwen met kinderen die traditionele gezinstaken verrichten. De Raad ziet bij deze groep geen aanleiding voor overheidsinterventie.

¹ «Duizenden werkloze jongeren buiten bereik arbeidsmarktbeleid», Raad voor Werk en Inkomen 2004, blz. 7.

Volgens de RWI is er daarnaast een groep van ongeveer 15 000 jongeren van wie niet bekend is waarom ze niet leren en niet werken. Dit is een zeer heterogene groep. Voor een deel gaat het hierbij om jongeren met ernstige problemen, die strafbare feiten plegen, maar voor een deel gaat het ook om jongeren die fysiek of psychisch niet in staat zijn om te werken, jongeren die legaal via uitzendbureaus werken en jongeren die zich serieus op hun toekomst beraden of die eerst iets anders willen gaan doen, zoals een wereldreis maken of als au pair werken. In deze laatste gevallen is overheidsinterventie niet noodzakelijk.

Met de brede informatieplicht gaat het voorstel uit van de veronderstelling dat de meerderheid van de jongeren over wie niets bekend is, ernstige problemen heeft of veroorzaakt, zodat overheidsingrijpen geboden is. Voor zover deze schoolverlaters strafbare feiten begaan of ernstige overlast veroorzaken, acht de Raad ingrijpen inderdaad geboden. Dit hoeft echter niet via onderwijsbeleid plaats te vinden. Bij strafbare gedragingen biedt het strafrecht al mogelijkheden om jongeren tot deelname aan scholing of arbeidstrajecten te verplichten. Voor jongeren met psychische of sociale problemen is een begeleiding door de reguliere hulpverlening passender. Het ontbreken van informatie over voortijdig schoolverlaters betekent naar het oordeel van de Raad lang niet altijd dat overheidsinterventie geboden is. Meerderjarige schoolverlaters die zich niet inschrijven bij het CWI en geen uitkering aanvragen, zijn in beginsel de samenleving niet tot last.

De informatieplicht zal in de praktijk voornamelijk worden opgelegd aan voortijdig schoolverlaters over wie weinig bekend is, omdat zij niet werken, niet leren, geen uitkering aanvragen en niet staan ingeschreven bij het CWI. In de toelichting wordt niet ingegaan op de problemen en de kosten die gemeenten zullen ondervinden bij de handhaving van de informatieplicht. Ook vermeldt de toelichting niet of over deze nieuwe taken met vertegenwoordigers van de gemeenten overleg is geweest.

Alle hiervoor genoemde jongeren kunnen volgens het wetsvoorstel worden verplicht om formulieren in te vullen of bij de gemeente op gesprek te komen, hoewel het opleggen van een leerwerkplicht in veel gevallen niet in de rede ligt. Een ongedifferentieerde informatieplicht voor alle schoolverlaters leidt tot veel inspanningen voor jongeren en gemeenten, terwijl daar maar weinig concrete resultaten tegenover staan. Daarmee lijkt deze algemene informatieplicht disproportioneel te zijn.

Anderzijds vallen jongeren die een diploma havo of vwo hebben behaald, niet meer onder de informatieplicht. Deze schooltypen zijn geen beroepsopleidingen, maar algemeen vormende opleidingen die voorbereiden op hoger onderwijs. Naar het oordeel van de Raad bestaat ook bij deze leerlingen een vergelijkbaar risico dat zij zonder verdere studie geen betaalde arbeid kunnen krijgen en daarmee van een uitkering afhankelijk worden. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom voor deze groep geen vergelijkbare informatieplicht wordt ingevoerd.

De Raad adviseert in de toelichting meer aandacht te besteden aan de mogelijkheid om de informatieplicht vooral dan toe te passen, wanneer het gedrag van jongeren daar aanleiding toe geeft (overlast verwekkend of criminele activiteiten, als werkzoekende ingeschreven of bijstandsgerechtigd). De Raad is niet overtuigd van de noodzaak van het opleggen van een informatieplicht aan een ongedifferentieerde groep schoolverlaters. Hij adviseert de invoering ervan te heroverwegen, en daarbij in te gaan op de hierboven besproken aspecten.

b. de leerwerkplicht

Voortijdig schoolverlaters die geen uitkering ontvangen, kunnen thans niet gedwongen worden om mee te werken aan scholing of een werktraject. De leerwerkplicht moet hierin verandering brengen door de mogelijkheid van het opleggen van bestuurlijke boetes aan weigerachtige jongeren. Volgens de tekst van het voorstel kan de leerwerkplicht worden opgelegd aan alle voortijdig schoolverlaters; volgens de toelichting zal deze worden opgelegd aan voortijdig schoolverlaters die «niet werken, niet staan ingeschreven bij het CWI

en die geen beroep kunnen of willen doen op bijstand, en waarop de Wet werk en bijstand, met de mogelijkheid van korten op of inhouden van de uitkering niet van toepassing is».¹

De tekst van het voorstel omvat derhalve ook jongeren die werken en die staan ingeschreven bij het CWI; de omschrijving in de toelichting omvat ook jongeren die gezinstaken of intensieve mantelzorg verrichten, vrijwilligerswerk doen, of zich heroriënteren op studie en beroep. Uit de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal blijkt echter dat de indieners van de motie over de leerwerkplicht in de eerste plaats jongeren op het oog hebben «die onvoldoende gekwalificeerd zijn om kansen te creëren voor de toekomst, die daardoor onvoldoende ontplooiingskansen hebben en die daarom een beroep zullen gaan doen op de samenleving». Concreet gaat het volgens een van de indieners om jongeren «die de hele dag op het Zuidplein in Rotterdam rondhangen met een biertje».² Het voorstel lijkt op veel meer jongeren betrekking te hebben dan de groep die de motie-Verhagen c.s. beoogde te bereiken. De toelichting geeft geen rekenschap van de consequenties daarvan.

De mogelijkheid van een bestuurlijke boete kan jongeren ertoe bewegen deel te nemen aan een scholings- of arbeidsmarkttraject. Dit wil nog niet zeggen dat zij dan ook een startkwalificatie behalen of na afloop van het traject op de reguliere arbeidsmarkt betaald werk vinden. In dit verband wijst de Raad op het volgende.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of er voldoende en adequate leerwerk cursussen voorhanden zijn om deze problematisch lerende jongeren tot een startkwalificatie te brengen, noch op de vraag of er voldoende leerkrachten voor deze zeer specifieke groep beschikbaar zijn. De praktijk van de regionale opleidingscentra (ROC's) laat veel uitval zien van juist deze groep probleemjongeren. Om te bereiken dat zoveel mogelijk probleemjongeren in de leeftijd van 18–23 jaar een startkwalificatie behalen zijn nodig: meer toezicht, meer stageplaatsen en een ander schoolsysteem, waarin zij sterker worden gemotiveerd om te leren en te werken.

Voorts vraagt de Raad zich af of de jongeren in staat zullen zijn de op te leggen boete te betalen, die kan oplopen tot 2250 Euro, nu de boete niet op de ouders kan worden verhaald en de jongeren zelf vaak niet over voldoende financiële middelen beschikken. In de toelichting wordt noch op de effectiviteit van de boete noch op de inbaarheid ingegaan. Daarbij mist de Raad een beschouwing over het aantal bezwaar- en beroepsprocedures dat naar verwachting het gevolg zal zijn van het opleggen van een leerwerkplicht. De Raad adviseert dit alsnog te doen.

Daarnaast wijst de Raad er op dat uitsluitend de toepassing van dwang over het algemeen weinig effect heeft bij het tegengaan van problematisch gedrag van jongvolwassenen bij werkloosheid of delinquentie. Intensieve begeleiding in combinatie met het stimuleren van jongeren om hun (beroeps)opleiding te voltooien, leidt in de regel tot betere resultaten. Indien de voorgestelde maatregelen gepaard zullen gaan met door de gemeenten opgezette intensieve begeleiding van met name de specifieke probleemveroorzakende jongeren, valt een beter effect van de maatregelen te verwachten. De Raad adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

Door de vrijheid van de colleges van B&W om de leerwerkplicht op te leggen aan jongeren bestaat de mogelijkheid dat toepassing van de leerwerkplicht in de praktijk tot ongelijke behandeling leidt, in het bijzonder voor die jongeren die probleemveroorzakend gedrag vertonen. Om dit te voorkomen dient in het voorstel en in de toelichting duidelijker te worden bepaald naar aanleiding van welke (strafbare) gedraging en onder welke bijzondere omstandigheden de oplegging van de leerwerkplicht geïndiceerd is.

Ten slotte geeft de memorie van toelichting geen inzicht in de financiële consequenties voor de betrokkenen en voor de gemeenten, als bijvoorbeeld jongeren zonder uitkering maar mogelijk wel met taken in een gezin, of jongeren met geringe arbeidsinkomsten verplicht worden te gaan leren met het daarbij behorende financiële en tijdsbeslag. De Raad adviseert om hier in de toelichting aandacht aan te besteden.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf «Leerwerkplicht en informatie- en meldplicht in de RMC-regelgeving».

² Handelingen II 2004/05, 14 april 2005, nr. 73, blz. 4509–4510.

Gelet op het voorgaande is de Raad niet overtuigd van de effectiviteit van een zonder nader onderscheid op te leggen leerwerkplicht aan alle jongeren tussen 18–23 jaar zonder startkwalificatie. Hij adviseert de invoering ervan te heroverwegen en daarbij in te gaan op de mogelijkheden om de maatregel vooral toe te passen op specifiek probleemveroorzakende jongeren en op andere hierboven genoemde aspecten. Voor het geval de nadere overweging tot handhaving van het voorstel mocht leiden, maakt de Raad nog de volgende opmerkingen.

3. Privacybescherming en toetsing aan hoger recht

Als gevolg van de informatieplicht kunnen jongeren verplicht worden persoonlijke gegevens te verstrekken. Als gevolg van de leerwerkplicht kunnen jongeren verplicht worden om te werken dan wel naar school te gaan. De toelichting besteedt slechts summiere aandacht aan de vraag of deze verplichtingen juridisch toelaatbaar zijn. De grenzen van de privacybescherming, neergelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens, komen niet in het gedrang, aldus de toelichting¹.

De informatieplicht zal getoetst dienen te worden aan de Wet bescherming persoonsgegevens en aan de regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De leerwerkplicht dient getoetst te worden aan de grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en andere samenhangende internationale verdragen. Als de leerwerkplicht, als vorm van gedwongen arbeid, in strijd is met internationale verdragen en grondwet, vervalt de reden om informatie in te winnen over de dagbesteding van jongeren. Omdat in de praktijk de informatieplicht echter voorafgaat aan de leerwerkplicht, wordt de juridische toets in deze volgorde aangebracht.

De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.

met betrekking tot de informatieplicht

a. advisering door het College bescherming persoonsgegevens

De toelichting vermeldt niet of het College bescherming persoonsgegevens om advies is gevraagd. Voorts wordt de stelling dat de privacybescherming, zoals vastgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), niet in het gedrang komt, op geen enkele wijze geadstrueerd.

Mede gelet op hetgeen hierna wordt besproken adviseert de Raad het voorstel alsnog aan het Cbp ter advisering voor te leggen.

b. definitie van het begrip informatie.

Ingevolge de informatieplicht² worden voortijdig schoolverlaters verplicht om aan B&W «informatie» te verstrekken, «aan de hand waarvan die een voor hem passend doorverwijzingstraject kunnen vaststellen». In de toelichting wordt dit begrip uitgelegd als «informatie over hun dagbesteding».³ Het begrip «informatie» in de tekst van het voorstel is te algemeen, terwijl het begrip «informatie over hun dagbesteding» in de toelichting aan de ene kant te algemeen, en mogelijk te veel omvattend is, en aan de andere kant niet alle relevante informatie omvat. Zo omvat dit begrip geen informatie over al dan niet voltooide opleidingen of werkervaring in het verleden.

Mede in het licht van de toetsing aan de Wbp (noodzakelijkheidsvereiste) en aan het EVRM die hierna aan de orde komt, verdient het aanbeveling het begrip «informatie» nader in de wet te specificeren, bijvoorbeeld als «informatie over schoolopleiding, werkervaring, en zorgtaken». Indien dit niet goed mogelijk is, zou in de wettekst in elk geval de voorwaarde moeten worden opgenomen dat het gaat om informatie die noodzakelijk is om door te kunnen verwijzen naar een vervoltraject.

De Raad adviseert het voorstel in bovengenoemde zin aan te passen.

c. toetsing aan de Wet bescherming persoonsgegevens.

Volgens artikel 2 van de Wbp heeft die wet betrekking op het geheel of gedeeltelijk geautomatiseerd verwerken van persoonsgegevens en het verwerken van persoonsgegevens in bestanden. Het verzamelen en opvragen van informatie bij voortijdig schoolverlaters valt onder de werking van de Wbp, aangenomen dat deze gegevens worden opgeslagen in bestanden en geheel of gedeeltelijk geautomatiseerd worden verwerkt. De toelichting

¹ Memorie van toelichting, Leer/werkplicht en informatie- en meldplicht in RMC-regelgeving.

² Artikel 162c1, eerste lid, WEC, artikel 118j, eerste lid WVO en artikel 8.3.4, eerste lid WEB.

³ Memorie van toelichting, Leer/werkplicht en informatie- en meldplicht in RMC-regelgeving.

vermeldt niet wat gemeenten met de verzamelde gegevens mogen doen, wie deze kan raadplegen en hoe lang ze bewaard blijven. Hoofdstuk 2 van de Wbp bevat een aantal eisen waaraan de verwerking van persoonsgegevens moet voldoen. Zo moet de verwerking noodzakelijk zijn, mogen de gegevens niet gebruikt worden voor een doel dat onverenigbaar is met het doel waarvoor ze zijn verkregen en moet de verwerking ter zake dienend en niet bovenmatig zijn. Uit het voorstel wordt niet duidelijk of gewaarborgd is dat het verwerken van persoonsgegevens aan al deze eisen zal voldoen. Zo is bijvoorbeeld de wettelijke grondslag naar het oordeel van de Raad onvoldoende specifiek, omdat het voorstel verplicht tot het verstrekken van informatie zonder deze nader te specificeren. Evenmin wordt duidelijk of voldaan wordt aan de eisen omtrent geheimhouding. Gelet hierop staat onvoldoende vast dat het voorstel op alle onderdelen voldoet aan de eisen die de Wbp stelt.

De artikelen 17 tot en met 23 van de Wbp bevatten verzwaarde eisen waaraan de verwerking van bijzondere persoonsgegevens dient te voldoen. Deze mogen alleen verwerkt worden in het geval van een van de in deze bepalingen genoemde uitzonderingen. Onder bijzondere persoonsgegevens vallen ingevolge artikel 16 van de Wbp een aantal gegevens die bij de voorgestelde informatieplicht aan de orde kunnen komen, zoals gegevens betreffende iemands gezondheid of strafrechtelijke persoonsgegevens. Voorts kan sprake zijn van gegevens betreffende godsdienst of levensovertuiging, bijvoorbeeld wanneer iemand om die redenen kiest om alleen huishoudelijke taken te verrichten. De leerwerkplicht valt niet onder de in de Wbp genoemde uitzonderingen op het verbod om deze bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Ingevolge artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wbp is het verbod op verwerking van bijzondere gegevens niet van toepassing indien deze verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald.

Bij de informatieplicht is sprake van een bij de wet geregelde verwerking van persoonsgegevens. Voorts zou het tegengaan van voortijdig schoolverlaten op zich kunnen worden aangemerkt als een zwaarwegend algemeen belang, mits de daarop gerichte maatregelen een voldoende specifieke doelgroep hebben. De Raad mist hiervoor echter een uitdrukkelijke en dragende motivering. Evenmin bieden het voorstel en de toelichting een antwoord op de vraag of er voldoende passende waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer aanwezig zijn. Indien deze waarborgen ontbreken, wordt niet voldaan aan de eisen die de Wbp stelt ten aanzien van het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. De Raad adviseert het voorstel in overeenstemming te brengen met de eisen die de Wbp stelt aan de verwerking van persoonsgegevens en van bijzondere persoonsgegevens, en de toelichting in bovengenoemde zin aan te vullen.

d. bescherming persoonlijke levenssfeer

Anders dan de toelichting lijkt te veronderstellen, omvat het begrip privacy-bescherming meer dan de bescherming van persoonsgegevens in de Wbp. Artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM, en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) garanderen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Grondwet, het EVRM en het IVBPR bieden alle drie mogelijkheden om dit recht bij wet te beperken. Artikel 8, tweede lid, van het EVRM, verbindt hieraan echter de voorwaarde dat deze beperking in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Voorhands is niet onaannemelijk dat een beroep op deze uitzonderingsgronden zal slagen, indien de leerwerkplicht uitsluitend betrekking heeft op schoolverlaters die strafbare feiten plegen, of bij wie een reëel en aantoonbaar gevaar bestaat dat deze strafbare feiten zullen gaan plegen. Ook het belang van het economische welzijn kan een rechtvaardiging vormen, mits de leerwerkplicht een voldoende specifiek daarop betrekking hebbende doelgroep betreft. Nu de leerwerkplicht in beginsel aan iedere

voortijdig schoolverlater kan worden opgelegd, ongeacht of een van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde belangen in het geding is, is de Raad van oordeel dat de informatieplicht niet proportioneel is in verhouding tot het risico dat alle voortijdig schoolverlaters, zonder nadere specificatie, aan de maatschappij brengen.

De Raad adviseert de informatieplicht nader te specificeren voor bepaalde probleemjongeren en in de toelichting aan bovenstaande vragen aandacht te besteden.

ten aanzien van de leerwerkplicht

e. Grondwet

In artikel 19, derde lid, van de Grondwet wordt het recht op vrije arbeidskeuze van iedere Nederlander erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld. De inwerkingtreding van deze bepaling is destijds uitgesteld tot 1988, teneinde de gevolgen van deze bepaling voor de mogelijkheid van de overheid om eisen te stellen op het gebied van beroepskeuze en beroepsuitoefening nader te onderzoeken. In een notitie van de minister van Binnenlandse Zaken uit 1986 is ingegaan op de reikwijdte van het recht op vrije arbeidskeuze.

«Onomstreden is echter, dat het recht, zoals verwoord in artikel 19, derde lid, naar zijn verschijningsvorm en strekking een individueel vrijheidsrecht is, dat als subjectief recht geldend gemaakt kan worden. Het vestigt primair een aanspraak op niet-inmenging van overheidswege in de vrije keuze van arbeid (...). Vrijheid van arbeidskeuze heeft zowel betrekking op zelfstandige arbeid in bedrijf en beroep, als op arbeid in dienstbetrekking; op zowel arbeid in de particuliere sector als op arbeid in overheidsdienst; zowel op betaalde als op onbetaalde arbeid; zowel op hoofdberoep als op nevenwerkzaamheden. Wat het begrip keuze betreft, meen ik dat dit niet alleen interne beslissingsvrijheid inhoudt, maar ook de vrijheid de eenmaal gemaakte keuze te realiseren, alsmede de vrijheid om die keuze te herzien. De keuze strekt zich derhalve uit over de voorbereiding tot, het begin, de voortzetting en de beëindiging van de gekozen arbeid (...). Aan het recht op vrije arbeidskeuze, voor zover zich dat richt tegen de overheid, zijn twee hoofdelementen te onderscheiden:

- a. niemand mag worden gedwongen tot het verrichten van arbeid die hij niet vrij heeft gekozen of aanvaard (verbod van dwangarbeid en gedwongen arbeid),
- b. niemand mag worden belemmerd om bepaalde arbeid te kiezen en de gekozen arbeid te (blijven) verrichten».¹

In 1992 heeft de Centrale Raad van Beroep bevestigd dat artikel 19, derde lid, van de Grondwet, rechtstreekse werking heeft voor zover het gaat om situaties «wanneer de vrijheid van beroepskeuze/uitoefening zo ver wordt gereduceerd dat niet slechts enkele beroepen van deze vrije keuze zijn uitgesloten, doch alle beroepen met uitzondering van een, met de daaraan verbonden verplichting dat ene beroep daadwerkelijk uit te oefenen; beperkingen op dat recht zullen moeten steunen op formele wetgeving»².

Bij de leerwerkplicht is sprake van een vergelijkbare beperking van de keuze van beroepsuitoefening nu de betrokken jongere in beginsel verplicht is een door het college van B&W aan te wijzen leertraject of arbeidsplaats te aanvaarden. De toelichting besteedt geen enkele aandacht aan de verhouding tot de vrijheid van arbeidskeuze. In het bijzonder mist de Raad een afweging of de inperking van dit grondrecht opweegt tegen het te bereiken doel, het tegengaan van voortijdige schooluitval en jeugdwerkloosheid.

De Raad adviseert de keuze voor een leerwerkplicht opnieuw te overwegen en in de toelichting uitdrukkelijk in te gaan op bovenstaande onderwerpen.

f. EVRM

Volgens artikel 4, tweede lid, van het EVRM, mag niemand gedwongen worden dwangarbeid of verplichte arbeid te verrichten. Het derde lid van artikel 4 bepaalt dat enkele vormen van verplichte arbeid niet als verplichte arbeid in de zin van deze bepaling worden beschouwd. Het gaat hierbij om werk van gedetineerden (a), militaire of vervangende dienstplicht (b), werk of diensten die worden gevorderd in geval van noodtoestand of rampen die het leven of welzijn van de gemeenschap bedreigen (c), en verder elke normale burgerplicht (d). Overigens is vaste uitleg dat arbeidsverplichtingen in het kader van bijstand of sociale verzekeringen niet gelden als verplichte arbeid. Bij de uitleg van deze bepaling speelt de definitie van verplichte arbeid in ILO-Conventie 29

¹ Kamerstukken II 1985/86, 19 376, nrs. 1–2, blz. 4.

² CRvB 10 december 1992, TAR 1993/34.

een belangrijke rol¹. Volgens deze conventie gaat het hierbij om «elk werk of elke dienst die geëist wordt onder bedreiging van elke denkbare straf en waarvoor de betrokken persoon zich niet vrijwillig heeft aangemeld». In de zaak Van der Mussele tegen België, waar het ging om het verrichten van pro deo werk door een advocaat, toetste het EHRM of het werk was uitgeoefend onder de bedreiging van elke denkbare straf en of de betrokkene zich daarvoor vrijwillig had aangemeld. Ook de zwaarte van de verplichting telt mee². In het arrest Siliadin tegen Frankrijk heeft het Hof voor eenzelfde benadering gekozen³. Bij de leerwerkplicht dient de betrokkene gehoor te geven aan een aanbod van het college van burgemeester en wethouders, onder bedreiging van een bestuurlijke boete. De omstandigheden dat de leerwerkplicht pas wordt opgelegd na een individuele beoordeling, en dat deze plicht ook kan worden vervuld door het volgen van een opleiding, doen daar niet aan af. In het arrest in de zaak Schmidt tegen Duitsland oordeelde het Hof dat de financiële compensatie die moet worden betaald bij het verrichten van dienst bij de gemeentelijke brandweer vanwege de nauwe onderlinge samenhang, eveneens onder de reikwijdte van artikel 4 van het EVRM valt⁴. Het derde lid van artikel 4 van het EVRM beoogt de inhoud van het verbod te begrenzen door aan te geven welke verplichte werkzaamheden geen verplichte arbeid in de zin van het tweede lid zijn. Een leerwerkplicht valt niet onder de in a tot en met c genoemde uitzonderingen, maar is mogelijk een normale burgerplicht als bedoeld in de onder d genoemde uitzondering. In het eerdergenoemde arrest in de zaak Schmidt tegen Duitsland oordeelde het Hof dat de verplichting om dienst te doen bij de gemeentelijke brandweer valt onder de normale burgerplicht, evenals de betalingsverplichting indien deze dienst niet wordt vervuld. In de zaak Adami tegen Malta kwam het Hof tot dezelfde conclusie ten aanzien van verplichte deelname aan juryrechtspraak⁵. Anders dan de hierboven besproken gevallen wordt de leerwerkplicht niet aan eenieder, maar vooral aan risicojongeren opgelegd. Voorts is bij de leerwerkplicht geen sprake van een duidelijk omschreven taak ten dienste van de samenleving, maar slechts van een algemene verplichting om nuttige bezigheden te hebben. Daaraan doet niet af dat de leerwerkplicht geen generieke maatregel is, maar slechts wordt opgelegd aan individuele jongeren naar aanleiding van de door hen verstrekte informatie. Derhalve legt de leerwerkplicht verplichtingen op aan een niet gespecificeerde groep jongeren van 18–23 jaar. Hoewel het daarbij niet om zwaar belastende verplichtingen gaat, moeten deze naar het oordeel van de Raad toch, wegens het niet gespecificeerde karakter van de doelgroep, disproportioneel worden geacht ten opzichte van het ermee beoogde doel. Het wordt disproportioneel als de wet in de uitvoering onvoldoende gespecificeerd wordt toegepast op alle jongeren. Als zodanig raakt deze plicht aan het verbod op verplichte arbeid in artikel 4, tweede lid, van het EVRM.

g. IVBPR

Ook artikel 8 van het IVBPR verbiedt in vrijwel dezelfde bewoordingen als het EVRM dwangarbeid of gedwongen arbeid. Gelet op de nauwe samenhang tussen de tekst van artikel 4 van het EVRM, artikel 2 van ILO-Conventie 29 en deze bepaling, raakt de leerwerkplicht naar het oordeel van de Raad tevens aan het verbod van artikel 8 van het IVBPR.

h. ILO-Conventie 29

Ook Conventie 29 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) verbiedt het gebruik van gedwongen arbeid⁶. Ingevolge artikel 1, eerste lid, verbinden de lidstaten van de ILO zich tot het tegengaan van het gebruik van dwangarbeid of verplichte arbeid. Artikel 2, eerste lid, definieert dwangarbeid of gedwongen arbeid als: elk werk of elke dienst die wordt geëist onder bedreiging met elke denkbare straf en waarvoor de betrokken persoon zichzelf niet vrijwillig heeft aangemeld. Het tweede lid van deze bepaling zondert enkele vormen van werk uit van het begrip «dwangarbeid of verplichte arbeid». Het gaat hierbij om militaire dienstplicht (a), elk werk of dienst die deel uitmaakt van de normale burgerplicht (b), werk van gedetineerden (c), werk of diensten die gevorderd worden in geval van oorlog of (dreigende) noodtoestand die het voortbestaan of het welzijn van de bevolking bedreigt (d), en gemeenschapsdiensten van beperkte aard (e).

¹ EHRM, arrest van 23 november 1983, no. 8919/00, Serie A, Vol. 70, Van der Mussele, r.o. 32, zie verder onder punt h.

² EHRM, arrest van 23 november 1983, no. 8919/00; Serie A, Vol. 70.

³ EHRM, arrest van 26 juli 2005, no. 73316/01, n.n.g.

⁴ EHRM, arrest van 18 juli 1994, no. 13580/88, Serie A, Vol. 291-B.

⁵ EHRM, arrest van 20 juni 2006, no. 17209/02, n.n.g.

⁶ Convention C29 concerning Forced or Compulsory Labour, 1930.

De vraag of een leerwerkplicht als een normale burgerplicht valt te beschouwen, is hiervoor reeds besproken. Evenmin zal sprake zijn van gemeenschapsdiensten van beperkte aard, nu de leerwerkplicht ervoor moet zorgen dat jongeren de hele dag bezig zijn. Gezien de nauwe samenhang tussen artikel 4 van het EVRM en artikel 2 van deze conventie, raakt de leerwerkplicht naar het oordeel van de Raad eveneens aan het in het ILO-Convention 29 vervatte verbod.

i. ILO-Convention 105

Artikel 1, onder c, van ILO-Convention 105¹ legt partijen de verplichting op geen dwangarbeid of verplichte arbeid te gebruiken «als middel van arbeidsdiscipline». Dit is van belang, nu de leerwerkplicht blijkens de toelichting bedoeld is voor jongeren die niet willen werken.

Voorts kan nog gewezen worden op artikel 1, onder b, van deze conventie die het gebruik van dwangarbeid verbiedt als methode om arbeidskrachten te mobiliseren en te gebruiken voor economische ontwikkelingsdoeleinden. In de toelichting wordt verwezen naar het economische belang om alle jongeren aansluiting te geven op de maatschappij². De Raad wijst er in dit verband op dat in het kader van de Lissabon-doelstellingen, die beogen van Europa de meest dynamische kenniseconomie ter wereld te maken, gestreefd wordt om elke jongere een startkwalificatie te laten behalen.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding tot ILO-Convention 105, en te motiveren dat de hierboven besproken situaties zich hier niet voordoen.

j. Europees Sociaal Handvest

Artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest garandeert het recht op vrije arbeidskeuze. De toelichting gaat niet in op de vraag hoe dit te verenigen valt met een aan een beperkte groep op te leggen arbeidsplicht.

De Raad adviseert de toelichting in dit opzicht aan te passen.

De Raad komt tot de conclusie dat de leerwerkplicht in het huidige voorstel buitenproportionele verplichtingen oplegt aan een niet nader gespecificeerde groep jongeren van 18–23 jaar en daarmee raakt aan het verbod op dwangarbeid zoals vastgelegd in artikel 4, tweede lid, van het EVRM, artikel 8 van het IVBPR en artikel 1 van ILO-Convention 105. Oplegging van de informatieplicht is een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, waarvan vooralsnog niet duidelijk is dat deze voldoet aan de voorwaarden die artikel 8, tweede lid, van het EVRM hieraan verbindt.

De Raad adviseert om bij de invoering van de informatieplicht en de leerwerkplicht uit te gaan van de juridische mogelijkheden voor die categorieën van jongeren aan wie deze bezwaren niet kleven en het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

2. De informatieplicht en leerwerkplicht van 18–23-jarigen

3. Privacybescherming en toetsing aan hoger recht

De Raad heeft een aantal opmerkingen gemaakt over de noodzaak en effectiviteit van een generieke informatieplicht en een leerwerkplicht voor alle jongeren die geen startkwalificatie hebben behaald. Hij heeft de voorgestelde maatregelen getoetst aan bestaande regelgeving.

De informatieplicht is door de Raad getoetst aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en aan de regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De leerwerkplicht is getoetst aan de Grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en andere samenhangende internationale verdragen.

Wat betreft de informatieplicht adviseert de Raad het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) om advies te vragen. Verder verdient naar zijn mening een nadere specificatie in de wet van de informatieplicht aanbeveling. Toetsing aan de Wbp leidt de Raad tot de conclusie dat het tegengaan van voortijdig schoolverlaten op zichzelf als een zwaarwegend algemeen belang is aan te merken op grond waarvan verwerking van bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wbp ten behoeve van de informatie-

¹ Convention C105 concerning the Abolition of forced labour, 1957.

² Memorie van toelichting, Leer/werkplicht en informatie- en meldplicht in RMC-regelgeving.

plicht te verdedigen valt maar dan moet er wel sprake zijn van een voldoende specifieke doelgroep. Aan die eis wordt naar de mening van de Raad niet voldaan. Getoetst aan artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) is de Raad van oordeel dat de informatieplicht niet proportioneel is in verhouding tot het risico dat alle voortijdig schoolverlaters, zonder nadere specificatie, aan de maatschappij brengen. De Raad adviseert daarom de informatieplicht nader te specificeren voor bepaalde probleemjongeren.

De Raad is niet overtuigd van de noodzaak van het opleggen van een informatieplicht aan een ongedifferentieerde groep schoolverlaters. Hij adviseert de invoering te heroverwegen.

Ik ben en blijf, mede gesteund door signalen vanuit de praktijk, overtuigd van het nut en de noodzaak van een informatieplicht in enigerlei vorm. Dat neemt niet weg dat ik gevolg zal geven aan het advies van de Raad om het Cbp advies te vragen over mijn voornemens. Gelet op de overige opmerkingen van de Raad zal ik dat advies vragen over een aangepast voorstel. Omdat de invoering van de kwalificatieplicht naar mijn mening in het belang van de jongeren zelf noodzakelijk is met ingang van 1 augustus 2007 – deze maatregel betekent grotere kansen op de arbeidsmarkt voor 20 000 jongeren – heeft dit standpunt onvermijdelijk tot gevolg dat ik de informatieplicht uit het voorliggende wetsvoorstel zal lichten. Ik zal tegelijkertijd de voorbereiding van een nieuw wetsvoorstel ter hand nemen waarin alsnog een voorstel voor invoering van een informatieplicht zal worden opgenomen, rekening houdend met het nog te vragen advies van het Cbp terzake en het voorliggende advies van de Raad.

Ook ten aanzien van de invoering van een leerwerkplicht staat de Raad kritisch. De Raad mist een afweging of de inperking van het grondrecht op vrije arbeidskeuze opweegt tegen het te bereiken doel van het tegengaan van voortijdige schooluitval en jeugdwerkloosheid. Getoetst aan het EVRM, het IVBPR en Conventie 29 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) is de Raad van mening dat de leerwerkplicht raakt aan het verbod op gedwongen arbeid. In dit verband wordt tevens verwezen naar Conventie 105 van de ILO en het Europees Sociaal Handvest. De Raad is naast deze principiële overwegingen bovendien niet overtuigd van de effectiviteit van een zonder nader onderscheid op te leggen leerwerkplicht aan alle jongeren tussen 18 en 23 jaar zonder startkwalificatie.

Ik heb op grond van de kanttekeningen die voortvloeien uit de toetsing aan de Grondwet en het internationaal recht besloten de leerwerkplicht te halen uit het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd. Ik zal, mede in overleg met mijn ambtgenoot van Justitie, streven naar een nieuw wetsvoorstel waarin een zodanige regeling van de leerwerkplicht is opgenomen dat van mogelijke strijd met de Grondwet of de door de Raad genoemde internationale regelingen geen sprake is. Anders dan de Raad ben ik namelijk wel overtuigd van de waarde van een leerwerkplicht voor alle jongeren tussen 18 en 23 jaar die nog geen startkwalificatie hebben behaald ondanks dat zij daartoe in staat zijn. Ik voel mij ook hierin gesteund door vele geluiden uit de praktijk en door een breed politiek draagvlak voor het invoeren van een vorm van een leerwerkplicht. Ik verwijs in dit verband naar de motie Verhagen c.s. (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 454, nr. 8).

Ik merk overigens op dat de leerwerkplicht geen plicht tot werken inhoudt. In feite gaat het om de verplichte medewerking van een jongere aan een begeleidingstraject dat tot doel heeft dat hij een startkwalificatie behaalt. De nadruk ligt niet op werken maar op leren. Werken zal in die zin ook in dienst staan van leren. Het is de opzet dat daarbij zoveel mogelijk maatwerk wordt geleverd. Daarom is er naar mijn mening geen sprake van een generieke maar van een specifieke plicht.

Ik heb van de gelegenheid gebruik gemaakt om in overleg met mijn ambtgenoot voor Vreemdelingenzaken en Integratie de wijzigingen in de Wet inburgering nieuwkomers die nog waren opgenomen in het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd te vervangen door wijzigingen in de

Wet inburgering. Laatstgenoemde wet treedt in werking op 1 januari 2007. Op datzelfde moment vervalt de Wet inburgering nieuwkomers.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken 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,
M. J. A. van der Hoeven

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W05.06.0319/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In de aanhef en artikel I Leerplichtwet telkens vervangen door Leerplichtwet 1969.
- In artikel II, onder B, artikel III, onder B, en artikel IV, onder C, «op een door hun te bepalen tijdstip» telkens vervangen door: op een door hen te bepalen tijdstip.