



Advies integraal in beeld brengen van jongeren
met een afstand tot de arbeidsmarkt en de
daarvoor benodigde uitwisseling van
persoonsgegevens met borging van de privacy

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

22 juni 2020



Inhoudsopgave

1. INLEIDING EN ACHTERGROND	1
2. DE AVG ALS ALGEMEEN KADER	3
3. RANDVOORWAARDEN VANUIT DE AVG	5
3.1 HET BEGINSSEL VAN DOELBINDING	5
3.2 LEGITIEME GRONDSLAG	5
3.3 NOODZAAK EN EVENREDIGHEID.....	5
3.4 BEGINSSEL VAN TRANSPARANTIE	6
4. GEGEVENSUITWISSELING EN INTEGRALE AANPAK NAAR AANLEIDING VAN SIGNALLEN OVER PROBLEMATIEK ROND EEN PERSOON	7
5. ADVIES OVER MONITORING VAN JONGEREN MET EEN AFSTAND TOT DE ARBEIDSMARKT	8
5.1 INTEGRAAL BEELD VAN DE DOELGROEP 16-27 KRIJGEN.....	8
5.2 MONITORING LEEFTIJDGROEP VAN 16 TOT 27 JAAR ZONDER STARTKWALIFICATIE DOOR RMC	9
5.3 GEBRUIK VAN EEN TOOL VOOR JONGEREN IN BEELD ZONDER STARTKWALIFICATIE	10
5.4 MOGELIJKHEDEN IN KAART BRENGEN VOLLEDIGE DOELGROEP UIT HET IBO	12
5.5 BELEGGEN MAKELAARSROL BIJ RMC'S	16
5.6 VERPLICHTING DPIA	18
5.7 AANPASSING IN WETGEVING.....	18
6. RANDVOORWAARDEN	19
6.1 HANDREIKING OPSTELLEN	19
6.2 VERDERE PROFESSIONALISERING EN ONDERSTEUNING	19
7. ALTERNATIEVE OPTIE: COACHING	21
8. GEEN PREVENTIEVE BREDE MONITORING	22
TOT BESLUIT	23
BIJLAGE 1	24
BIJLAGE 2	25

1. Inleiding en achtergrond

Een substantiële groep jongeren slaagt er niet in om met een goede uitgangspositie de arbeidsmarkt te betreden, al dan niet als gevolg van voortijdig schoolverlaten. Ongeveer 155.000 jongeren tussen de 16 en 27 jaar zijn niet-werkend en niet-schoolgaand. Het gaat vaak om jongeren die te maken hebben met problematiek op meerdere leefgebieden. Voor de ondersteuning van deze jongeren is er verschillend beleid, georganiseerd door verschillende (decentrale) partners, zoals van gemeenten, scholen, bedrijven en bijvoorbeeld (jeugd)zorg. Het gaat deels om jongeren die geen startkwalificatie hebben (of zullen behalen) en deels om jongeren die wel een startkwalificatie hebben, maar desondanks een slecht arbeidsmarktperspectief hebben.¹ Het totale aantal jongeren van 16-27 jaar met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt ligt rond de 300.000, bestaande uit een groep die langdurig economisch niet-zelfstandig is, een groep met risico op langdurige economische niet-zelfstandigheid, terugvallers, een groep met risico op terugval en de relatief kansrijken (nog economisch niet-zelfstandig, maar met een relatief grote kans op uitstroom naar economische zelfstandigheid).²

Op 4 oktober 2019 is het eindrapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt' (IBO JmAA)' naar de Tweede Kamer gestuurd, voorzien van een kabinetsreactie. In het IBO is het rijksbeleid gericht op jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt geanalyseerd. Vervolgens zijn enkele beleidsvarianten uitgewerkt met opties om de effectiviteit ten opzichte van het bestaande beleid te vergroten. Het IBO concludeerde dat Nederland het internationaal gezien goed doet en dat er al veel goed lopende initiatieven zijn, maar dat er ruimte is voor verbetering.

Om jongeren die tot de doelgroep behoren goed in beeld te krijgen en een adequate vorm van regie op de begeleiding van deze jongeren te realiseren benoemt het rapport vier knelpunten:

- Een goede ketenaanpak met lange termijnvisie ontbreekt;
- Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt raken te vaak uit beeld;
- Integrale begeleiding over de domeinen heen ontbreekt of is ontoereikend;
- Beleid overschat de zelfredzaamheid van (een deel van) de populatie van jongeren met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt.

Als vervolg op de knelpunten zijn vier oplossingsrichtingen geformuleerd:

- Zorg voor een integraal wettelijke verantwoordelijkheid bij één partij, namelijk de gemeenten en neem spiegelbepalingen in aanverwante wetgeving op;
- Zorg voor een goede monitorings- en signaleringsfunctie en breidt de functie van de Regionaal Meld- en Coördinatiepunten uit tot een bredere monitorings- en makelaarsrol;

¹ IBO, pagina 57.

² IBO, pagina 7.

- Zorg voor een goede begeleiding en coaching;
- Stimuleer maatwerk.

In de kabinetsreactie zijn deze oplossingsrichtingen uitgewerkt in drie sporen: integrale ondersteuning, jongeren in beeld hebben en houden en jongeren duurzaam naar werk begeleiden. In het kader van het tweede spoor, jongeren in beeld, is met ingang van 14 april 2020 Privacy Company door het Ministerie van OCW gevraagd om te ondersteunen in het analyseren van de juridische knelpunten en in kaart brengen van de benodigde stappen om tot een oplossing te komen om jongeren beter in beeld te brengen en te houden. Daarbij dient specifiek ook aandacht geschonken te worden aan randvoorwaarden en vereisten vanuit het oogpunt van privacy, in het bijzonder zoals deze volgen uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Uit de knelpunten en oplossingsrichtingen blijkt een duidelijke roep om meer integraliteit in de ondersteuning van jongeren. De doelgroep is divers van aard, maar in veel gevallen staat de afstand tot de arbeidsmarkt niet op zichzelf. Er is bijvoorbeeld sprake van voortijdig schoolverlaten, andere problematiek bij de jongere zelf (psychisch of fysiek), culturele factoren, of problematiek in de (gezins-) omgeving van de jongere. Er is in de praktijk daarom vaak sprake van een samenloop met mogelijkheden voor ondersteuning vanuit andere gebieden, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of Participatiewet (Pwet). Bovendien zijn verschillende wetten van toepassing op een deel van de doelgroep, waardoor in de praktijk gaten kunnen ontstaan in het beeld dat de overheid van een jongere heeft. Een integrale benadering, waarbij over domeinen heen wordt samengewerkt of ten minste afgestemd is daarom gewenst. Alleen met goede samenwerking kan immers de juiste vorm van begeleiding of coaching worden gerealiseerd. Concreet wordt daarom gevraagd om meer mogelijkheden tot uitwisseling van persoonsgegevens.

Een andere wens die duidelijk naar voren komt, is (verdere) verbetering van de monitorings- en signaleringsfunctie. Om eerder in te kunnen grijpen, maar ook om de dekking uit te breiden naar degenen binnen de doelgroep die nu nog buiten beeld blijven, is de vraag of actieve monitoring en domein overstijgende gegevensuitwisseling mogelijk is. Concreet wordt ingezet op monitoring gedurende de leeftijdsperiode van 16 tot 27 jaar. Het traject Uitwisseling persoonsgegevens en privacy (UPP) en het concept wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) spelen hierbij mogelijk een rol. In het sociaal domein kan een ondersteuningstraject alleen aanvangen wanneer er een signaal is binnengekomen met betrekking tot, in dit geval, een jongere. Dat signaal kan van de jongere zelf komen wanneer die met een hulpvraag aanklopt bij een gemeente of instantie, maar ook van iemand uit de omgeving van de jongere of van een zorgverlener of ondersteuner uit het veld. Er moet dus sprake zijn van een concrete aanleiding en (mogelijke) hulpvraag of ondersteuningsbehoefte. Vanuit Wams zijn er dan ook nadrukkelijk geen mogelijkheden met betrekking tot vroegsignalering. Het is dus maar de vraag of de mogelijkheid tot actieve (of preventieve) monitoring wel bestaat.

Beide wensen leiden vanuit juridisch perspectief tot haken en ogen. Doel van dit advies is om richting een concreet plan te komen om de knelpunten aan te pakken en aan te geven op welke vlakken juridisch zaken geregeld moeten worden.

2. De AVG als algemeen kader

De uitwisseling van persoonsgegevens is aan regels gebonden. In de context van jongeren met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt gaat het vaak om bijzondere persoonsgegevens of gevoelige persoonsgegevens. Voor de legitieme verwerking van dergelijke gegevens gelden aanvullende vereisten. De algemene kaders voor de verwerking van persoonsgegevens zijn uiteengezet in de AVG. Deze wetgeving is sinds 25 mei 2018 van kracht en is via de Uitvoeringswet AVG (UAVG) in Nederland in de plaats gekomen van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) die sinds 2001 van kracht was. De AVG biedt meer mogelijkheden voor betrokkenen om hun rechten uit te oefenen. Bovendien is het nu aan verwerkingsverantwoordelijken om actief aan te tonen dat ze aan de regelgeving voldoen en aantoonbaar *in control* zijn. De reikwijdte van de wetgeving is met de AVG nauwelijks veranderd en de algemene beginselen voor rechtmatige verwerking van persoonsgegevens zijn ook hetzelfde gebleven. Toch heeft de aandacht voor de AVG gezorgd voor een veel groter bewustzijn van het feit dat er wetgeving met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens is. Daarbij zijn ook op tal van manieren onjuistheden verspreid en zaken verkeerd uitgelegd. Dit heeft in de praktijk vaak geleid tot “AVG-krimp”: een onjuiste uitleg van de wet zorgt ervoor dat een rechtmatige uitwisseling van gegevens niet plaatsvindt of er is onduidelijkheid waarna, uit voorzorg, gegevens niet verstrekt worden. In beide gevallen een onterechte beperking.

De AVG-krimp vertaalt zich ook vaak in de vraag of iets wel mag volgens de AVG. De AVG zelf zegt daar in de meeste gevallen echter weinig over, maar stelt alleen de randvoorwaarden. In het overheidsdomein zijn vaak wensen voor nieuwe gegevensverwerkingen. Deze worden getoetst door een privacy adviseur. Als uit die toets volgt dat de verwerking (nog) niet voldoet aan de randvoorwaarden van de AVG, luidt de conclusie vaak dat de AVG de gegevensverwerking verbiedt. Dit is echter niet of bijna nooit het gevolg van een verbodsbepaling in de AVG, uitzonderingen daargelaten, maar vaker een gebrek aan een grondslag of bevoegdheid, waardoor de verwerking niet is toegestaan omdat niet voldaan wordt aan de randvoorwaarden van de AVG. De schuld wordt zodoende onterecht bij de AVG gelegd, terwijl de AVG enkel verlangt dat er bijvoorbeeld een grondslag aanwezig is voor de gegevensverwerking. De oorzaak ligt dan buiten het privacydomein: er zal naar een oplossing gezocht moeten worden in de inrichting van de beoogde nieuwe gegevensverwerking, opdat die voldoet aan de randvoorwaarden van de AVG.

Wanneer het gaat over jongeren met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt is er soms ook sprake van AVG-krimp in de uitvoering. In ieder geval ontbreekt het aan uniforme uitleg van de wet- en regelgeving. De verschillen in uitleg leiden tot diversiteit in de aanpak en soms tot een afwachtende houding. Vanuit het veld, zowel in individuele gesprekken als via de werkgroep waarbij ook de VNG betrokken is, komt de roep om een duidelijke uitleg over wat wel en niet is toegestaan met betrekking tot de gegevensverwerkingen. Een handreiking kan aan een uniforme uitleg en aanpak bijdragen. Die uniformiteit kan bijdragen aan de effectiviteit en kan ervoor zorgen dat een jongere binnen de doelgroep niet alsnog uit beeld raakt bij bijvoorbeeld een verhuizing naar een andere gemeente. Of onnodig uit beeld raakt binnen een bepaalde gemeente

omdat daar onduidelijkheid bestaat of wat de verschillende diensten binnen de gemeente wel en niet met elkaar mogen delen en daarom uit voorzorg besluiten geen persoonsgegevens te delen.

3. Randvoorwaarden vanuit de AVG

Bij uitwisseling van persoonsgegevens is sprake van een verwerking. Voor een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens moet er een legitiem doel zijn (doelbinding), alsmede een legitieme grondslag en er dient aan de algemene principes van zorgvuldige gegevensverwerking voldaan te zijn (noodzaak en evenredigheid, transparantie).

3.1 Het beginsel van doelbinding

Het doel van de verwerking moet welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn. In algemene zin is het doel om jongeren met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt beter in beeld te krijgen. Die doelgroep is divers en betreft niet alleen jongeren zonder startkwalificatie. Dit breed geformuleerde doel is eigenlijk het beleidsdoel en is niet toegespitst op de benodigde gegevensverwerking. Een specifiekere beschrijving van de gegevensverwerking of verschillende verwerkingen is vereist om dit in relatie tot het doel te kunnen toetsen.

3.2 Legitieme grondslag

Om de persoonsgegevens voor het specifieke doel te kunnen verwerken, moet er sprake zijn van een legitieme grondslag. In artikel 6 van de AVG zijn zes mogelijke grondslagen opgenomen, waarvan er drie in dit verband relevant zijn: toestemming, noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting of noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Toestemming kan in het onderhavige geval geen grondslag zijn. Voor toestemming geldt als belangrijk vereiste dat de toestemming vrijelijk gegeven kan worden. Van vrijelijke toestemming kan niet gesproken worden, omdat er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen de jongere en de gemeente.³ Naast toestemming kan de grondslag noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting een grondslag zijn op basis waarvan de persoonsgegevens verwerkt kunnen worden. Hiervoor is het echter vereist dat uit de wettelijke verplichting volgt dat de gegevensverwerking noodzakelijk is. Dit moet dus specifiek benoemd zijn. Min of meer hetzelfde geldt voor de grondslag noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Uit die taakstelling moet volgen dat het verwerken van persoonsgegevens verband houdt met de uitvoering en invulling van die taak. Voor de uitbreiding van de leeftijdsgrens, het beleggen van de regierol en de daarmee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens zal dus ofwel een wettelijke basis gecreëerd moeten worden, ofwel de taakstelling uitgebreid moeten worden.

3.3 Noodzaak en evenredigheid

Het is van belang om te toetsen of de voorgenomen gegevensverwerking noodzakelijk is voor het verwezenlijken van het doel. Hierbij moet gekeken worden of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die de gegevensverwerking tot gevolg heeft in verhouding staat tot het verwerkingsdoeleinde. Ook moet worden beoordeeld of het verwezenlijken van het

³ Zie voor een vergelijkbare situatie het rapport van de Autoriteit Persoonsgegevens genaamd: 'Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming', p. 10.

verwerkingsdoeleinde ook op een andere voor de betrokkene minder invasieve wijze kan worden verwezenlijkt. Dit heeft tot gevolg dat er kritisch gekeken moet worden naar de benodigde persoonsgegevens en tevens de manier waarop deze gegevens verwerkt worden in verhouding tot het te bereiken doel. Het beginsel van noodzaak en evenredigheid is een belangrijk onderdeel in de Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA) en heeft invloed op de rechtmatigheid van de verwerking van de persoonsgegevens.

3.4 Beginsel van transparantie

Een belangrijk beginsel uit de AVG is het beginsel van transparantie. Dit houdt verband met het bredere beginsel van rechtmatig, behoorlijk en transparant gegevens verwerken.⁴ Dit algemene beginsel loopt als een rode draad door de AVG heen. Het komt onder andere terug in de grondslagen maar ook in de verplichting om de betrokkene voorafgaand aan het verwerken van zijn persoonsgegevens goed en volledig te informeren over de voorgenomen verwerking van de gegevens. Dit heeft te maken met het algemene uitgangspunt van de AVG dat de betrokkene controle moet kunnen hebben over wat er met zijn persoonsgegevens gebeurt. Het beginsel van transparantie speelt ook een belangrijk rol in het bepalen van de rechtmatigheid van de verwerking.

⁴ Artikel 5 lid 1 sub a AVG.

4. Gegevensuitwisseling en integrale aanpak naar aanleiding van signalen over problematiek rond een persoon

Naast het algemene kader dat de AVG schetst als het gaat over het verwerken van persoonsgegevens, wordt dit kader verder vormgegeven middels specifieke wet- en regelgeving. Voor gegevensverwerkingen binnen het sociaal domein speelt het traject Uitwisseling persoonsgegevens en privacy (UPP) een belangrijke rol. Het traject is erop gericht om de knelpunten op het gebied van gegevensuitwisselingen tussen gemeenten en organisaties weg te nemen. Om een goed beeld te krijgen van de problematiek rond een persoon is het vaak nodig persoonsgegevens uit meerdere domeinen bij elkaar te brengen. Daarvoor is vanuit privacywetgeving een wettelijke grondslag een voorwaarde. Op dit moment ontbreekt de wettelijke grondslag om gegevens integraal uit te kunnen wisselen. Om dit te verhelpen is het concept wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) ontworpen. Het wetsvoorstel voorziet het College in een mogelijkheid om te verkennen of er sprake is van samenhangende problematiek op meerdere domeinen en een mogelijkheid om verkennende gesprekken hierover te voeren met betrokken en te betrekken partijen. Het College kan dit onderzoek starten nadat een burger zich meldt bij de gemeente met een hulpvraag, een professional of instantie die reeds betrokken is bij de burger of het gezin vermoedt dat er sprake is van meervoudige problematiek, of wanneer er vanuit een medeburger of niet-betrokken professional een signaal komt. Dit alles met als doel snellere en meer gecoördineerde integrale hulp aan kwetsbare personen te kunnen bieden.

Dit wetsvoorstel voorziet dus expliciet niet in de mogelijkheid om op voorhand gegevens met elkaar te verbinden om potentieel kwetsbare personen in beeld te krijgen.⁵ Wel biedt het een mogelijkheid tot integrale aanpak op het moment dat de persoon reeds in beeld is. De manier waarop Wams kan bijdragen aan het onderhavige vraagstuk wordt toegelicht in de paragraaf *Jongeren met startkwalificatie op individueel niveau in beeld via samenwerking met sociaal domein (5.4.1)*.

⁵ Ook wel 'vroegsignalering' genoemd.

5. Advies over monitoring van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt

Informatieuitwisseling en de integrale aanpak rondom problematiek van individuele personen spelen dus in een bredere context. Het IBO en de kabinetsreactie benoemden het belang van monitoring van de doelgroep van jongeren met (een risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt. In de volgende paragrafen worden de richtingen zoals in het IBO en de kabinetsreactie uiteengezet en nader besproken. Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen jongeren met een startkwalificatie en jongeren zonder startkwalificatie. Verder wordt de rol van gemeenten en RMC's besproken en wordt aangegeven welke mogelijkheden voor het in beeld brengen van de doelgroep wel of niet vruchtbaar lijken en van welke randvoorwaarden dat afhangt.

5.1 Integraal beeld van de doelgroep 16-27 krijgen

De groep jongeren waarvoor de wens geldt om een beter inzicht te krijgen in gevallen waarin een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt ontstaat, betreft de leeftijdscategorie van 16 tot 27 jaar. In de huidige situatie bestaat die groep uit twee delen. De leeftijdscategorie 16 tot 23 jaar valt binnen de reikwijdte van kwalificatieplicht (tot 18 jaar) en de meldplicht voor scholen aan de gemeente bij uitval (18-23 jaar). Wanneer de jongere de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt, valt de jongere niet langer onder de leerplicht.⁶ De jongere valt vanaf dat moment zoals gezegd onder de kwalificatieplicht totdat de jongere een leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.⁷ Hierbij ligt de focus op het behalen van de startkwalificatie en voorkomen dat de jongere vroegtijdig school verlaat. De verantwoordelijkheid voor deze groep ligt bij de Regionaal Meld- en Coördinatiepunten (RMC).⁸ Daarnaast heeft WenI op grond van de Pwet onder voorwaarden een verantwoordelijkheid voor jongeren van 16 tot 27 jaar wat betreft arbeids- en inkomensondersteuning.

Op dit moment is er echter nog geen integraal beeld, alsmede geen centrale regierol belegd bij de gemeente, RMC of WenI voor de volledige leeftijdsgroep van 16 tot 27 jaar. Het gebrek aan een duidelijke regierol draagt niet bij aan het in beeld krijgen van de volledige groep jongeren met een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt, met name wanneer het gaat om jongeren binnen deze groep die wel een startkwalificatie hebben behaald.

Het risico op een afstand tot de arbeidsmarkt wordt niet enkel gevormd door het niet hebben van een startkwalificatie. Niet in het bezit zijn van een startkwalificatie is een belangrijke indicator op basis waarvan het waarschijnlijk is dat er een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt ontstaat, omdat zonder startkwalificatie verwacht wordt dat de jongere moeite zal ondervinden met economisch zelfstandig zijn. Het ontbreken van de startkwalificatie is echter niet de enige oorzaak voor een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt. Ook bij jongeren met een startkwalificatie kan

⁶ Artikel 3 lid 1 Leerplichtwet 1969.

⁷ Artikel 7.2.4. jo. Artikel 8.1.8. Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁸ Artikel 118h van de Wet op het voortgezet onderwijs, Artikel 8.3.2. van de Wet educatie en beroepsonderwijs en artikel 162b van de Wet op de expertisecentra.

sprake zijn van een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit volgt ook uit het IBO.⁹ Sociale en culturele factoren kunnen bijvoorbeeld van invloed zijn. Het ontbreken van bepaalde vaardigheden of personeigenschappen kunnen ertoe leiden dat de jongere problemen ondervindt bij het vinden van een inkomen, ook al is de jongere in het bezit van een startkwalificatie. Gemiddeld genomen gaat het hier om jongeren waarbij sprake is van een achterstand in het onderwijs, die minder goed presteren op school en relatief vaker blijven zitten.¹⁰ Om die reden kan het wenselijk zijn om niet alleen de leeftijdsgroep van 16-27 jaar integraal in beeld te hebben, maar ook de groep jongeren met een startkwalificatie die economisch niet-zelfstandig zijn (voor zover ze nog niet individueel in beeld zijn).

Het uitbreiden van monitoring naar jongeren met startkwalificatie heeft een andere, potentieel verdergaande, impact op de rechten en vrijheden van de jongeren. Om die reden ligt de focus in het advies primair op de monitoring van de brede leeftijdsgroep van 16-27 jaar en het beleggen van de regierol over die groep en wordt het uitbreiden van de doelgroep naar jongeren met een startkwalificatie als een afzonderlijke mogelijkheid benoemd.

5.2 Monitoring leeftijdsgroep van 16 tot 27 jaar zonder startkwalificatie door RMC

Op dit moment ondersteunt het Inlichtingenbureau (IB) de RMC's bij het uitvoeren van hun taken. Het IB levert de RMC's maandelijks een rapportage om vroegtijdig schoolverlaters binnen de gemeente in beeld te hebben. Uit de VSV-rapportage, opgesteld door het IB, volgt welke jongere van 18 tot 23 jaar zonder startkwalificatie geen aansluiting vindt op de arbeidsmarkt en of deze jongere in beeld is bij het UWV of de gemeente.¹¹ Met deze informatie kan een RMC snel handelen en vaststellen wie ondersteuning nodig heeft.

Het monitoren van de groep jongeren van 23 tot 27 jaar valt onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Werk en Inkomen (Wenl). Wenl heeft als taak de jongeren inkomens- en arbeidsondersteuning te bieden. Om deze jongeren in beeld te hebben, kan Wenl gebruik maken van de Jongeren in Beeld tool (JIB-tool) van het IB.¹² Als de dienst Wenl van de gemeente geabonneerd is op de JIB-tool dan ontvangt Wenl vanuit het IB middels de JIB-tool een rapportage over jongeren in de leeftijdscategorie van 23 tot 27 jaar als blijkt dat zij:

- Geen startkwalificatie hebben;
- Niet staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling;
- Geen werk of te weinig inkomen (< 473,- per maand) hebben;

⁹ Paragraaf 2.3, pagina 21 van het IBO.

¹⁰ Paragraaf 2.3, pagina 22 van het IBO.

¹¹ Het IB is bevoegd deze gegevens te verwerken en het RMC is bevoegd deze gegevens te ontvangen op basis van artikel 5.9 lid 1 sub f jo. artikel 5.10 jo. artikel 5.24 Besluit SUWI. Uit het "Gegevensregister Stichting Inlichtingenbureau 2017 (Verwerkingsactiviteiten Wet SUWI / Participatiewet)" op pagina 11 volgt een verdere specificatie van het soort verwerking dat het IB uitvoert voor de RMC's.

¹² De grondslag voor deze gegevensverwerking en het gebruik van het IB volgt uit artikel 64 jo. artikel 10f van de Participatiewet en artikel 5.24 Besluit SUWI jo. Artikel 62 Wet SUWI.

- Geen uitkering (ongeacht bedrag) hebben.

Op dit moment is er geen duidelijke makelaarsrol belegd bij RMC ofwel Wenl voor de volledige leeftijdscategorie van 16 tot 27 jaar en worden twee verschillende tools gebruikt. Vanuit verschillende taken zijn gemeenten verantwoordelijk voor jongeren in kwetsbare posities, waar jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt ook onder vallen. De integrale verantwoordelijkheid is er dus, maar deze is niet geëffectueerd in een praktische invulling met een makelaarsrol voor overzicht. De informatie is nu dus vooral nog versnipperd binnen gemeenten aanwezig en in sommige gevallen is de informatie niet voorhanden. Het gebrek aan een makelaarsrol en de splitsing van gegevens in twee tools dragen niet bij aan het beter in beeld krijgen van de gehele JmAA doelgroep. Het is daarom noodzakelijk om de makelaarsrol duidelijk te beleggen en te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn met betrekking tot het gebruik van een tool. Overigens maken niet alle gemeenten gebruik van de tools die het IB aanbiedt. Het is voor gemeenten ook mogelijk om de gegevens rechtstreeks vanuit DUO en SUWI te verkrijgen en zelf samen te brengen. Daarnaast zijn er gemeenten die voor het inkomen een ondergrens hanteren wat is vastgesteld op het bijstandsniveau. Dat betekent dat in de praktijk verschillende normen worden gehanteerd voor het bepalen van economische zelfredzaamheid van jongeren.

Op dit moment is er voor de RMC's geen grondslag om kennis te nemen van gegevens van jongeren boven de 23 jaar. In ieder geval niet vanwege hun taak zoals in de WEB vastgelegd. Boven de 23 jaar geldt ook niet zozeer de behoefte voor een dergelijke taak in het kader van onderwijs. Vandaar de overgang naar Wenl vanaf die leeftijd. In het kader van een makelaarsrol is er echter mogelijk wel ruimte om RMC's een overzicht te laten houden namens de gemeente. De taak wordt dan niet uitgebreid. Of het daadwerkelijk mogelijk is om het RMC kennis te laten nemen van de gegevens hangt af van de precieze verhouding tussen gemeente en RMC en eventuele mogelijkheden tot mandatering of delegatie. Dat dient nader verkend te worden indien voor deze route wordt gekozen.

5.3 Gebruik van een tool voor jongeren in beeld zonder startkwalificatie

Er is op dit moment sprake van twee verschillende los van elkaar bestaande rapportages die worden opgesteld door het IB en ter beschikking worden gesteld aan twee verschillende organen binnen de gemeente, te weten de RMC's en de Dienst Wenl. Om eenduidige inzichten te bewerkstelligen en op die manier meer grip te krijgen op de volledige groep jongeren in de leeftijd van 16 tot 27 jaar zonder startkwalificatie, is het hanteren van één tool waaruit rapportages worden opgeleverd aan de regiehouder wenselijk. De bronnen van beide rapportages zijn dezelfde, te weten DUO en de polisadministratie van het UWV. Echter, de VSV-rapportage is uitgebreider dan de rapportage uit de JIB-tool. Zo bevat de VSV-rapportage ook een prioriteringstelling.¹³ Daarnaast wordt door het IB

¹³ Gebruikershandleiding participatie en re-integratie – voortijdig schoolverlaters p.4

(https://www.inlichtingenbureau.nl/Portals/o/adam/Linklijst/VG45KbK7ikKYgbbra1B_kNO/Link/Gebruikershandleiding%20Voortijdig%20Schoolverlaters%20januari%202020.pdf)

bij gemeenten informatie opgehaald over lopende uitkeringen op basis van de participatiewet en deze informatie wordt ook opgenomen in de rapportage.¹⁴

Er is een verschil tussen de VSV-rapportage en de JIB-rapportage voor wat betreft de bron van de gegevens. Bij de rapportage Jongeren in beeld worden sec kwetsbare jongeren die aan de definitie geen startkwalificatie, geen opleiding, geen werk (of een afgeleide daarvan) voldoen geleverd aan gemeenten wanneer die erom vragen. Bij de VSV-rapportage levert de gemeente een bestand aan op basis van DUO informatie, waarna het IB de gegevens verrijkt met informatie uit de polisadministratie van het UWV en gegevens over lopende uitkeringen op basis van de Pwet die het IB vanuit de gemeenten heeft verkregen. De VSV-rapportage is inhoudelijk niet heel anders dan JIB, behalve dat het (meta) informatie bevat over de bruto inkomsten, type uitkering en/of inkomsten en een daarmee samenhangende prioriteitstelling. Hier kunnen RMC's overigens zelf andere prioriteiten toepassen dan dat het Inlichtingenbureau mee geeft.

Het verschil tussen Jongeren in Beeld en VSV is niet alleen functioneel, maar de benodigde gegevensverwerking is ook gestoeld op andere wetgeving. Weliswaar liggen de doelstellingen in elkaars verlengde, namelijk de zelfredzaamheid van burgers/jongeren bereiken. Bij OCW wetgeving ligt de nadruk op onderwijs; leerplicht en de RMC taak. Bij SZW wetgeving ligt de nadruk op het voorkomen dat iemand aanspraak moet maken op sociale voorzieningen, meer concreet de Participatiewet. Het criterium waarop gestuurd wordt lijkt op elkaar; het bereiken van een startkwalificatie en economische zelfstandigheid.

De meest eenvoudige stap zou zijn om de JIB-tool voor de gehele groep 16 tot 27 jaar in te gaan zetten en de RMC's toegang te geven tot de informatie waarbij de focus ligt op jongeren zonder startkwalificatie. Het is niet waarschijnlijk dat dit direct tot juridische complicaties leidt omdat de gegevens overeenkomen en er voor beide partijen, RMC's en WenI, een grondslag is om kennis te nemen van de informatie. Wel zal een uitbreiding van de leeftijdscategorie voor RMC wettelijk vastgelegd moeten worden en is vereist dat de noodzaak van de makelaarsrol duidelijk onderbouwd wordt. Met de focus op sturing op een startkwalificatie blijft de doelgroep dus nog beperkt en worden er in beginsel nog geen aanvullende mogelijkheden geboden voor het in beeld brengen van de bredere doelgroep, te weten jongeren met een startkwalificatie, maar desondanks toch een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt.

Indien de noodzaak van de makelaarsrol duidelijk en goed onderbouwd is, zijn er verschillende mogelijkheden om in de praktijk een aanpassing in de tools door te voeren om de volledige leeftijdscategorie 16 tot 27 jaar te kunnen monitoren. Hieronder staan de opties in volgorde van voorkeur:

- De tools samenvoegen in één tool (in dat geval moet er zorgvuldig afgewogen worden welke gegevens in de tool worden verwerkt en wat er in de rapportages wordt opgenomen)
- Een koppeling maken tussen de tools, zodat de overgang met 23 jaar van de ene naar de andere tool soepel verloopt
- De JIB-tool uitbreiden in leeftijd en naast de VSV-tool laten bestaan (indien dit vanwege doelbinding vereist zou zijn)

¹⁴ Gebruikershandleiding participatie en re-integratie – voortijdig schoolverlaters p.5

Het zorgvuldig vaststellen welke gegevens precies noodzakelijk zijn voor de beoogde doeleinden is essentieel. Zoals aangegeven vereist de AVG dat alleen noodzakelijke persoonsgegevens worden verwerkt. Dat vereist vooraf een duidelijke en specifieke omschrijving van de doeleinden, zodat aan de hand daarvan vastgesteld kan worden welke persoonsgegevens eventueel verwerkt moeten worden om die doelen te bereiken. De minimale set gegevens voor de invulling van een makelaarsrol moet dus worden vastgesteld. Mogelijk is dat dezelfde set als nu in de JIB-tool of in de VSV-rapportage. Maar het is ook mogelijk dat een aangepaste set volstaat of vereist is.

Op dit moment maken niet alle gemeenten gebruik van de tools zoals die door het IB worden aangeboden. Het gebruik is vrijwillig, maar de rol van het IB als verwerker voor gemeenten is wel wettelijk vastgelegd. Met de vaststelling van de benodigde gegevens kan dus ook vastgesteld worden welke tool daar het beste bij past en wat de rol van het IB kan zijn.

5.4 Mogelijkheden in kaart brengen volledige doelgroep uit het IBO

In het IBO is aangegeven dat een belangrijk deel van de jongeren met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt wel over een startkwalificatie beschikt, maar om een andere reden niet (eenvoudig) aan werk komt. Deze groep komt dus niet standaard terug in de rapportages in de VSV-rapportage of de JIB-tool en is dan ook buiten beeld. Deze jongeren kunnen echter wel via een andere weg in beeld komen dan via het RMC of de Dienst Wenl.

In het IBO worden de volgende kenmerken van de doelgroep genoemd:

“Zo hebben/zijn economisch niet-zelfstandige jongeren t.o.v. economisch zelfstandige jongeren:

- Vaker een migratieachtergrond (43% tegenover 21%),
- Vaker een ouder in de bijstand gehad in de 10 jaar voor 2016 (21% tegenover 8%),
- *Minder vaak een startkwalificatie (73% tegenover 92%),*
- Vaker gebruiker van medicijnen voor psychische aandoeningen (10% tegenover 4%),
- Vaker wanbetaler van de zorgpremie (8% tegenover 1%), en
- Vaker verdachte geweest van een delict in de 10 jaar voor 2016 (13% tegenover 8%).”¹⁵

Dit is dus de totale doelgroep van zo'n 300.000 jongeren, waarvan een deel momenteel wel in beeld komt vanwege het gebrek aan een startkwalificatie. De vraag is dus of er mogelijkheden zijn om ook degenen met startkwalificatie beter in beeld te brengen.

¹⁵ Zie IBO rapport, pagina 20.

5.4.1 Jongeren met startkwalificatie op individueel niveau in beeld via samenwerking met sociaal domein

Het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) voorziet het College in een mogelijkheid om onderzoek te doen of de burger er mogelijk bij gebaat is aanvullende of andere dienstverlening of hulp uit andere sociale of aanpalende domeinen te ontvangen of ter controle of er al een lopend traject is, nadat het College hiertoe verzocht is door bijvoorbeeld een betrokken partij uit een van de sociaal domeinen.¹⁶ Het onderwijs wordt in het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) expliciet benoemd als een aanpalend domein.¹⁷ Dat maakt het dus mogelijk dat vanuit het onderwijs een melding wordt gemaakt bij de gemeente over de jongere. Het moet dan echter wel gaan om een vermoeden van ernstige meervoudige problematiek, dus indien een jongere via een enkelvoudige hulpvraag bij het sociaal domein in beeld is gekomen bestaat mogelijkheid niet, tenzij dit in samenspraak met de jongere verloopt.

De doelgroep voor RMC's bestaat uit jongeren die:

- Geen startkwalificatie hebben;
- Niet staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling;
- Geen werk of te weinig inkomen (< 473,- per maand) hebben;
- Geen uitkering (ongeacht bedrag) hebben.

Het gaat hier op grond van artikel 8.3.1 WEB om jongeren op wie de Leerplichtwet 1969 niet van toepassing is en die de leeftijd van 23 jaren nog niet hebben bereikt. De leeftijd is nu dus beperkt tot jongeren tussen 16 en 23 jaar.

Door de RMC's vanuit een makelaarsrol overzicht te laten houden op de groep jongeren met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt, kan mogelijk ook gekeken worden naar jongeren die om een andere reden dan het ontbreken van een startkwalificatie een risico hebben op een afstand tot de arbeidsmarkt. School, of onderwijs in brede zin, is immers vaak de eerste vindplaats waar blijkt dat de jongere zelf, of gerelateerd aan de gezinssituatie, kampt met problemen. Een vroegtijdig ingezette, gecoördineerde aanpak is dan van belang om in te zetten op het voorkomen van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten.¹⁸

Een samenwerking tussen het RMC en een regiehouder in de uitvoering van de sociaal domeinwetten kan wellicht bijdragen aan het in beeld krijgen van de groep jongeren die door andere redenen dan hierboven opgesomd, (een risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt hebben zonder dat dit leidt tot een uitbreiding van de gegevensset voor RMC. Buiten de daadwerkelijke inzet van het RMC op initiatief vanuit het sociaal domein, kan dus mogelijk wel een overzicht worden samengesteld bij het RMC met jongeren in de leeftijd van 16 tot 27 jaar die bij het sociaal domein in beeld zijn, zonder nadere informatie met betrekking tot de reden dat de jongere in beeld is binnen het sociaal domein. Met andere woorden, de jongere is in beeld bij het RMC, vanwege de

¹⁶ Artikel 2.3a.1 Wams en MvT Wams pagina 17.

¹⁷ Artikel 1 A Wams: *aanpalende domeinen*: publieke gezondheidszorg, geneeskundige zorg, langdurige zorg, onderwijs, welzijn, wonen anders dan beschermd wonen op grond van deze wet, werk of ander inkomen, met uitzondering van inkomen op grond van de Participatiewet, openbare orde en veiligheid;

¹⁸ Memorie van Toelichting Wams, pagina 6.

makelaarsrol van RMC, zonder dat RMC beschikt over dossierinhoudelijke informatie, tenzij RMC als partij betrokken wordt door het College bij het dossier van de jongere.

In het IBO wordt bijvoorbeeld genoemd dat jongeren met een migratieachtergrond of een ouder in de bijstand er vaker niet in slagen om economisch zelfstandig te worden.¹⁹ Soms zijn die jongeren wel in beeld vanwege de ondersteuning die vanuit het sociaal domein al wordt geleverd aan de jongere of aan een ander gezinslid. Op die manier is het niet noodzakelijk om de RMC's toegang te geven tot andere, gevoelige, informatie over de jongeren. Echter kan op deze manier wel een beeld verkregen worden van jongeren die via de JIB-tool niet in beeld zullen komen, omdat ze niet aan de criteria voldoen, omdat ze bijvoorbeeld wel een startkwalificatie hebben en een inkomen. Toch kan vanwege multiproblematiek of om andere redenen (bijv. fysiek of psychisch) mogelijk een risico op afstand tot de arbeidsmarkt aanwezig zijn of ontstaan als gevolg van een grotere kans op beëindiging van hun dienstverband. Jongeren die in het sociaal domein in beeld komen, direct of via hun gezin of hulpverlener, kunnen dan aangemeld worden bij het RMC als het College vermoedt dat de jongere gebaat is bij de hulp van RMC.²⁰ Er zal dus altijd al sprake zijn van casuïstiek omtrent de jongere of de directe omgeving van die jongere. Nadrukkelijk gaat het alleen om de informatie 'dat' een jongere in beeld is, en niet de reden waarom ('wat'- informatie). Op deze manier kan voorkomen worden dat twee trajecten naast elkaar lopen (een vanuit het sociaal domein en een vanuit het RMC) en is het mogelijk om een jongere in beeld te houden nadat de zorg of ondersteuning vanuit het sociaal domein is beëindigd of de taak van RMC beëindigd is. Bovendien wordt het beginsel van dataminimalisatie gerespecteerd en blijft de toegang tot de gevoelige informatie beperkt tot enkel die personen voor wie de toegang tot gegevens noodzakelijk is in het kader van de uitvoering van hun taken.

Op het moment dat er vermoeden bestaat van (ernstige) meervoudige problematiek kan het College hier onderzoek naar starten en is meer integrale gegevensuitwisseling binnen het sociaal domein mogelijk. Welke informatie precies gedeeld kan worden met het RMC of welke eventuele aanpassingen daarvoor nog noodzakelijk zijn in het Wams dient nader onderzocht te worden.

De genoemde links met het sociaal domein kunnen ook faciliteren dat een bredere groep in beeld komt dan alleen jongeren zonder startkwalificatie of VSV-ers. De RMC's werken al aan een visie waarin het gaat over jongeren in kwetsbare posities. Ook dat is breder dan de huidige RMC-doelgroep, maar betreft ook andere zaken dan alleen de afstand tot de arbeidsmarkt.

5.4.2 Monitoring van alle jongeren met een startkwalificatie en een mogelijk risico op een afstand tot de arbeidsmarkt

De wens is om ook meer zicht te krijgen op de groep jongeren die nu nog niet in beeld is, maar mogelijk wel een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Deze groep is niet in beeld bij het sociaal domein, zoals hierboven beschreven, maar komt ook niet voor in de VSV-rapportage of JIB-tool omdat de jongere een startkwalificatie behaald heeft. In de praktijk zal dit dus gaan om

¹⁹ IBO p. 20.

²⁰ Artikel 2.3a.1 Wams.

jongeren die wel een startkwalificatie hebben, maar niet in loondienst zijn of een te laag inkomen hebben. Of waarbij er risico is op uitval.

Dit is een spannender veld. Er is immers sprake van een startkwalificatie, waardoor het eigenlijke uitgangspunt is dat een jongere zelfredzaam is. Die zelfredzaamheid wordt met deze bredere monitoring van jongeren met een startkwalificatie feitelijk in twijfel getrokken en dat is mogelijk niet wenselijk. Het lastige is dat de oorzaak van het behoren tot de doelgroep van dit inzicht, ondanks de startkwalificatie, diverse oorzaken kan hebben. Mogelijk is de jongere aan de slag als zelfstandige (ZZP) waarbij al dan niet sprake is van een inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Het is ook mogelijk dat de jongere thuiswonend is en geen problemen ondervindt van het gebrek aan een inkomen (deze groep kan ook de bewuste zorgmijders bevatten). In beide gevallen kan er een stigmatiserend effect optreden als gevolg van het onderscheid louter op basis van het feit of iemand al dan niet in loondienst is, waarbij niet in loondienst werken wordt vertaald naar mogelijk niet zelfredzaam.

Twee andere mogelijke oorzaken zijn dat er een ander inkomen is (mogelijk crimineel verkregen), of simpelweg onwetendheid over mogelijkheden en rechten. In deze twee gevallen is ingrijpen of het bieden van hulp natuurlijk wel wenselijk.

Een andere mogelijke oorzaak is dat de jongere behoefte heeft aan extra ondersteuning. Tijdens het onderwijs heeft de jongere dan mogelijk extra ondersteuning genoten. Met die extra ondersteuning is het gelukt om een startkwalificatie te behalen. Extra ondersteuning in het begeleiden naar werk is echter geen verplichting voor het reguliere onderwijs. Dit geldt enkel als verplichting voor PRO en VSO. Uit het IBO volgt een voorbeeld waaruit blijkt dat het bieden van begeleiding en/of extra ondersteuning helpt, maar het wegvallen ervan alsnog kan leiden tot een afstand tot de arbeidsmarkt.²¹ Vanwege het behalen van de startkwalificatie binnen het reguliere onderwijs valt deze jongere dus buiten beeld van het RMC of WenI. In sommige gevallen is de jongere ook onwetend over de mogelijkheid om hulp te krijgen en is de jongere dus ook niet bij de gemeente in beeld. Een oplossing voor dit probleem, en dus een verkleining van het risico op een afstand tot de arbeidsmarkt, kan liggen in het in beeld brengen van deze groep. Enerzijds kan dit mogelijk verkregen worden via de administratie van DUO. Uit deze administratie volgt in sommige gevallen dat de jongere passend onderwijs heeft genoten als de onderwijsinstelling dit heeft aangegeven. Echter, wordt dit niet op een eenduidige wijze ingevuld door alle onderwijsinstellingen omdat zij de beleidsvrijheid hebben om naar eigen inzicht het passend onderwijs in te vullen en wat werkt in de praktijk altijd afhankelijk is van de specifieke situatie. Dit volgt ook uit het Eindrapport Evaluatie passend onderwijs. Wel zal er in de toekomst focus komen te liggen op een meer accurate informatieverzameling en registratie omdat helder moet zijn wie passend onderwijs heeft genoten.²²

Een andere manier om de jongeren met startkwalificatie en een risico tot een afstand tot de arbeidsmarkt in beeld te krijgen, is om na een half jaar na het behalen van de startkwalificatie te

²¹ Paragraaf 2.3, pagina 22 van het IBO.

²² Evaluatie passend onderwijs, eindrapport mei 2020, pagina 30 <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2020/05/Eindrapport-evaluatie-passend-onderwijs-2020.pdf>.

checken of de jongere inmiddels een inkomen heeft of anders een uitkering geniet. Op die manier kan door RMC bepaald worden of extra begeleiding wenselijk is.

Bij het in beeld brengen van deze groep dient gekeken te worden naar objectieve indicatoren. Indien een jongere bijvoorbeeld wel een sterkkwalificatie heeft, maar geen loondienstbetrekking of uitkering en nog geen geregistreerd inkomen, is er mogelijk sprake van een afstand tot de arbeidsmarkt. Een check of op naam van de jongere een onderneming is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel kan dan mogelijk als objectieve toets plaatsvinden om vast te stellen of de jongere als ZZP-er of anderszins zelfstandig aan de slag is gegaan om een inkomen te verwerven.²³ Een link met de Belastingdienst kan ook tot de mogelijkheden behoren. Vanuit de Belastingdienst kan informatie verkregen worden met betrekking tot het inkomen van de jongeren. Hierbij speelt de vertraging in het aanleveren van de informatie een mogelijk negatieve rol en leidt mogelijk niet tot het gewenste effect. De bruikbaarheid van deze informatie als objectieve indicator dient nader onderzocht te worden.

Een alternatief zou zijn dat de verbeterde registratie van passend onderwijs mogelijk dient als objectieve indicator. Dit vereist nader onderzoek en de bruikbaarheid van deze informatie als objectieve indicator hangt mede af van de uitkomsten en gevolgen van de evaluatie passend onderwijs. Vooralsnog is hier nog niet in voorzien.

In de verdere ontwikkeling van dit traject kan samen met de partners uit het veld gekeken worden naar deze potentieel objectieve indicatoren en of andere objectieve indicatoren beschikbaar en inzetbaar zijn voor het bredere doel om jongeren met een startkwalificatie maar met een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt in beeld te krijgen.

5.5 Beleggen makelaarsrol bij RMC's

De RMC's zijn een voor de hand liggende plek om de makelaarsrol te beleggen voor de volledige doelgroep 16 tot 27 jaar als het gaat om de coördinatie van de eventuele begeleiding van de jongeren. Zowel vanuit het IBO, het kabinet als vanuit het veld wordt deze oplossing ondersteund. De RMC's hebben immers de directe link met de scholen die vaak de vindplaats zijn van eventuele problematiek. Daarnaast blijkt een klein deel van de jongeren die een diploma behalen maar geen werk vinden vaak al na drie maanden terugkomen voor een aanvullende opleiding.²⁴ Bovendien volgt voor de RMC's de gegevensverwerking al uit de huidige wettelijke taken, althans voor de groep tot 23 jaar. RMC's zijn ook in staat om te monitoren of op belangrijke momenten, zoals wijziging van opleiding, behalen van een diploma, en beginnen aan de eerste baan, een warme overdracht en begeleiding van de jongere plaatsvindt. De gemeenten hebben de eindverantwoordelijkheid en het voortouw voor de begeleiding van de jongeren en gaan dus ook over de beleidsinzet. Het gaat hierbij dus om een verduidelijking van de centrale regierol per gemeente, dus niet het beleggen van alle uitvoerende taken bij een orgaan. Wel wordt duidelijk ingezet op de integrale verantwoordelijkheid die bij gemeenten komt te liggen. Gemeenten zijn

²³ Artikel 64 lid 1 sub f van de Participatiewet geeft hier mogelijkheid toe. Hieruit volgt dat de KvK verplicht is informatie aan te leveren aan het college als daarom wordt verzocht.

²⁴ Zie ook p. 57 van het IBO rapport.

reeds verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, WMO, Participatiewet, schuldhulpverlening, jeugdreclassering en hebben vanuit die rol een belangrijke verantwoordelijkheid voor kwetsbare doelgroepen. Om deze reden kunnen zij het gemakkelijkst inventariseren welke ondersteuning jongeren nodig hebben op basis van een integraal beeld.

Het IBO geeft wel aan de voorkeur te hebben om de wettelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering concreet bij de Dienst Wenl van de gemeenten te beleggen. Dit is immers de afdeling die zich bezig houdt met begeleiding van de jongeren naar economische zelfstandigheid. De daadwerkelijke verdeling van de uitvoerende taken blijft echter een keuze en de verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten.²⁵

De invulling van de makelaarsrol kan verschillende vormen aannemen. Hoe dan ook is het belangrijk om helder (wettelijk) vast te stellen welke taken en bevoegdheden het RMC zou krijgen en waarom de makelaarsrol noodzakelijk is voor het beoogde doel waarvoor gegevens worden verwerkt. Alvorens definitief besloten kan worden tot het al dan niet wettelijk vaststellen van de makelaarsrol, dienen dan ook de doelen van de gegevensverwerking helder en specifiek te worden vastgesteld. Aanvullend moet worden bepaald welke partijen waarvoor verantwoordelijk zijn. Het Inlichtingenbureau (IB) heeft bijvoorbeeld een wettelijke basis waarin is bepaald dat zij verwerker is namens de gemeenten (zie artikel 5.24 Besluit SUWI). Daarmee is de rol direct helder en is ook duidelijk dat het Inlichtingenbureau niet bevoegd is andere verwerkingen uit te voeren dan die verwerkingen van de persoonsgegevens die van of namens de gemeente zijn verkregen.

Het duiden van de rol van de RMC's zal vermoedelijk leiden tot een efficiëntieslag in de dagelijkse praktijk. Uit verschillende gesprekken met RMC's maar ook met gemeenten blijkt dat er wisselend invulling gegeven wordt aan de huidige rol en taak van het RMC. RMC's nemen bijvoorbeeld onnodig uitvoerende taken op zich. Dit leidt onnodig tot een verzwaring van de taak van het RMC. Het verder verduidelijken van de rol en taak van de RMC's, te weten de makelaarsrol, zal daarom vermoedelijk leiden tot een efficiëntieslag. Afhankelijk van de concrete invulling en het eventuele verschil met de huidige situatie kan dit voordeel opleveren voor het RMC, voor de gemeente, of beiden. Ook zal het bijdragen aan het verkleinen van de "AVG-kramp" omdat met de verduidelijking van de taak en rol van de RMC's ook een verduidelijking zal komen met betrekking tot welke gegevens er verwerkt mogen worden en met welke organen de informatie gedeeld mag worden.

Vanuit de makelaarsrol zal in het bijzonder aandacht moeten bestaan voor de warme overdracht op de verschillende onderscheiden leeftijdscategorieën. Een jongere van 16 jaar zal vanuit het voortgezet onderwijs warm overgedragen zijn aan een vervolgopleiding. Ook bij de grens van 23 jaar kan een dergelijke overdracht aan de orde zijn. Het in de gaten houden of er op de grote wisselmomenten in een opleidings- of carrièrepad en goede warme overdracht plaatsvindt, kan bijdragen aan een soepele overgang van onderwijs naar werk en het behouden ervan en het verminderen van het aantal jongeren dat buiten beeld raakt.²⁶

²⁵ IBO p. 36.

²⁶ Een voorbeeld waar deze warme overdracht in de praktijk is gebracht volgt uit: *de Transitieroute – jongeren met een ondersteuningsbehoefte van opleiding naar werk* van KBA Nijmegen.

Het wettelijk vaststellen van de rol voor RMC's biedt de juridische basis die vereist is om in een legitieme grondslag voor de gegevensverwerkingen te kunnen voorzien. Aangezien het gaat om een verantwoordelijkheid die wordt belegd en het faciliteren van de mogelijkheid om ten behoeve daarvan gegevensverwerking mogelijk te maken, kan de rol met de benodigde uitwisseling van gegevens in wetgeving worden opgenomen in de vorm van een zogeheten 'kan'-bepaling. Diverse gemeenten hebben al de ambitie of zetten al stappen om meer gegevens uit te wisselen. Een duidelijk vastgestelde makelaarsrol kan deze ontwikkeling ondersteunen en versnellen. Daarmee ontstaat niet noodzakelijkerwijs een extra taak voor de RMC's. Het is aan de gemeente om te beslissen waar en hoe middelen worden ingezet en of gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid van de makelaarsrol die juridisch geboden zou worden. In de taak van het RMC is het aan te raden om, zoals dat nu ook geschiedt met de huidige VSV-rapportage, te werken met prioriteringstelling. RMC kan op basis van de rapportage advies geven welke jongere direct gebaat is bij hulp.

5.6 Verplichting DPIA

Bij nieuwe gegevensverwerkingen die waarschijnlijk een hoog risico voor de betrokkenen inhouden is het uitvoeren van een DPIA verplicht. In dit geval is er sprake van een dergelijk hoog risico. De gegevensverwerking betreft namelijk een grote groep betrokkenen (grootschaligheid) en bovendien is het een kwetsbare groep, omdat het om jongeren gaat in een kwetsbare positie. Een deel van de groep is bovendien minderjarig.

Wanneer wordt ingezet op de makelaarsrol voor RMC's en zij over een bredere groep jongeren dan nu het geval is gegevens gaan ontvangen en verder verwerken is er sprake van een nieuwe gegevensverwerking. Datzelfde geldt voor de invulling van de regie waarbij met andere gemeentelijke afdelingen geschakeld zal worden.

In het traject van verdere uitwerking van de gekozen richting zal dus een DPIA moeten worden uitgevoerd. Dit kan bovendien in samenhang plaatsvinden met het wetgevingstraject voor zover aanpassing van wetgeving aan de orde zal zijn. Bij aanpassingen in wetgeving waarbij verwerking van persoonsgegevens aan de orde is geldt altijd de verplichting tot het uitvoeren van een DPIA.

5.7 Aanpassing in wetgeving

Indien wordt gekozen voor de uitbreiding van de rol van de RMC's met betrekking tot de makelaarsrol en het oprekken van de leeftijdscategorie mogelijk te maken is een wetswijziging noodzakelijk. De bepalingen in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs zullen aangepast moeten worden. Aanvullend, is het noodzakelijk de specifieke wetgeving in de aanpalende domeinen aan te passen om de uitvoering in de praktijk in goede banen te leiden. De juiste wisselwerking moet ontstaan waarin gemeenten of DUO/UWV informatie aanleveren aan het IB en het IB rapportages terug levert. Met betrekking tot de rol van de gemeenten kan aansluiting gezocht worden bij het conceptwetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams). Hierin wordt de wettelijke verantwoordelijkheid voor een integrale aanpak bij de gemeenten belegd. Welke spiegelbepalingen nodig zijn, is afhankelijk van de keuzes voor het beleggen van de regierol en het eventuele gebruik van een tool.

6. Randvoorwaarden

Naast de richtingen die in het IBO en de kabinetsreactie zijn benoemd, kan ook gekeken worden naar alternatieven. Bovendien zullen er enkele randvoorwaardelijkheden gelden. Die worden hieronder besproken.

6.1 Handreiking opstellen

Zoals besproken in de paragraaf over randvoorwaarden vanuit de AVG is er in de praktijk vaak sprake van AVG-kramp. Meer concreet zijn er ook situaties waarin, los van de AVG, het beeld bestaat dat het verstrekken van gegevens aan bijvoorbeeld het RMC niet is toegestaan. Een voorbeeld is de verstrekking vanuit speciaal voortgezet onderwijsinstellingen. De leerlingen die speciaal onderwijs volgen, behoren expliciet tot de doelgroep van jongeren waar mogelijk een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt kan ontstaan. Het adequaat monitoren van deze jongeren en waar nodig aanbieden van hulp is daarom des te belangrijker.

De wettelijke kaders staan dus niet op zichzelf. Mogelijk zijn aanpassingen in wetgeving vereist, maar ook als dat niet het geval is, kan er veel voordeel behaald worden met het helder uiteenzetten van de kaders en de vertaalslag daarvan naar de praktijk. Toepassing van wet- en regelgeving is maatwerk. Het benutten van de reeds bestaande ruimte is dus cruciaal. Om dat te bewerkstelligen moeten de uitvoerenden in de praktijk zich wel gesteund voelen in hun aanpak en uit kunnen gaan van een juiste uitleg van de kaders.

Om onduidelijkheden weg te nemen en te komen tot een eenduidige aanpak is een handreiking gewenst. In de handreiking dienen de kaders helder uitgelegd te worden evenals de grondslagen die van toepassing zijn voor een rechtmatige gegevensuitwisseling en verdere verwerking. Met het bieden van duidelijkheid zal in de praktijk al een verbeteringslag mogelijk zijn. Dit draagt bij aan een versterking van de kennis en aan de professionalisering van ondersteuning.

De handreiking wordt bij voorkeur in samenspraak met de partners opgesteld, zodat direct draagvlak wordt gecreëerd en gaandeweg het proces al meer helderheid ontstaat. Bij de handreiking kan gedacht worden aan een standaard covenant, privacy protocol, en werkinstructies, vergezeld van een uitgebreidere toelichting met daarin voorbeelden uit de praktijk en een uitgewerkte onderbouwing van keuzes en afwegingen. Ook in het wetsvoorstel Wams wordt gekeken naar handreikingen voor gegevensdeling. Gezamenlijk optrekken om elkaar te helpen en van elkaar te leren is daarom wenselijk. Bovendien kan door dergelijke samenwerking tegelijkertijd goed gekeken worden naar de mogelijkheden die er wel en niet zijn voor aansluiting bij het sociaal domein.

6.2 Verdere professionalisering en ondersteuning

Indien er ingezet wordt op de makelaarsrol bij het RMC is er ondersteuning vereist om die rol te professionaliseren. Naast het hebben van de rol is vereist dat er duidelijk is op welke wijze gewerkt wordt, welke gegevens worden verwerkt, welke uitwisselingen plaatsvinden, en welke onderdelen binnen een gemeente verantwoordelijk zijn voor welk deel van de uitvoering. Dit deel is later deels

door gemeenten zelfstandig in te vullen, maar kan ook al richting krijgen middels de op te stellen handreiking.

Voor wat betreft de databestanden is de inrichting afhankelijk van de exacte keuze met betrekking tot het gebruik van de VSV-rapportage of JIB-tool.

7. Alternatieve optie: coaching

Een alternatief is de inzet van coaches op straat, via wijkcentra of wijkteams, of in een andere vorm. Die coaches zouden actief in contact kunnen staan met jongeren en hen actief kunnen ondersteunen bij het vinden van de juiste weg naar werk. Ook jongeren met een startkwalificatie die onvoldoende economisch zelfredzaam zijn, maar op basis van de JIB-tool niet als risico worden aangemerkt, kunnen zo in beeld komen en van hulp worden voorzien.

Op deze manier is het niet noodzakelijk om de hoeveelheid data waarover de RMC's beschikken aanzienlijk uit te breiden en kan toch de bredere doelgroep bereikt worden. Dit is dus een minder invasieve werkwijze. Het doel van deze vorm van coaches is om de bredere doelgroep in beeld te krijgen. Dat is dus anders dan de *life coaches* die in het IBO worden genoemd. De life coaches kunnen ondersteuning en begeleiding bieden zodra een jongere in beeld is. Mogelijk kan de functie van de signalerende coach en de life coach wel gecombineerd worden.

8. Geen preventieve brede monitoring

Het IBO stelt voor om alle kwetsbare jongeren tussen 16 en 27 jaar in beeld hebben, ongeacht of er sprake is van een hulpvraag, melding of signaal als aanleiding. Dat zou een vorm van actieve monitoring van alle jongeren vergen. Op basis van risico-indicatoren kan vervolgens bepaald worden of een jongere (mogelijk) tot de jongeren met (een risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt groep behoort. Het selecteren op basis van bepaalde risico-indicatoren, zoals een migratieachtergrond of een psychische aandoening, heeft mogelijk een stigmatiserend effect tot gevolg en maakt zeer waarschijnlijk een disproportionele inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen.

Hierbij onderkent Privacy Company verschillende obstakels. De vaststelling van de indicatoren die mogelijk op een risico duiden, is een uitdaging. Vervolgens moet ervoor gezorgd worden dat er ook voldoende en de juiste gegevens worden verzameld om de indicatoren te kunnen herkennen. Dat betekent dus een mogelijk grote set gegevens die over iedere jongere worden verzameld, uitgewisseld, gecombineerd en geanalyseerd om op basis daarvan tot een selectie te komen van jongeren die binnen de beoogde doelgroep vallen. Dit is een vorm van profileren. Deze actieve signalering en monitoring heeft tot gevolg dat van een veel grotere groep jongeren gegevens worden verzameld en verwerkt. Dit is zeer waarschijnlijk strijdig met het proportionaliteitsvereiste. Daarnaast gaat het ook om bijzondere en gevoelige persoonsgegevens, wat een grotere impact op de rechten en vrijheden van de betrokkene heeft. Een ander knelpunt is dat het complex is om niet gestructureerde data te ontsluiten. Als een volledig beeld van de groep kwetsbare jongeren verkregen moet worden dan betekent dat dat er een groot aantal aanvullende databronnen aangeboord moeten worden, bijvoorbeeld gegevens van de GGD. Deze informatie wordt doorgaans op een minder gestructureerde wijze vastgelegd dan bijvoorbeeld de polisadministratie van het UWV. Dat maakt dat het onduidelijk is of het aanboren van deze extra databronnen het gewenste effect zal hebben. Als gevolg daarvan ontstaat een discrepantie ten opzichte van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Zelfredzaamheid is het uitgangspunt waar ook vanuit politiek perspectief op ingezet wordt. Sommige jongeren zullen vooral zelfredzaam willen zijn en zich bewust onttrekken aan de overheid en dus niet in beeld willen komen. Het breder en actief in kaart brengen van de volledige groep kwetsbare jongeren en daarop acteren zou de wens om met rust gelaten te worden tenietdoen in deze situaties.

Tot besluit

In dit rapport zijn de richtingen zoals in de kabinetsreactie op het IBO benoemd, nader onderzocht. In het IBO is een bredere doelgroep van jongeren waarbij een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt bestaat benoemd dan alleen jongeren zonder startkwalificatie. Niet al die jongeren komen bij de gemeenten in beeld. Vandaar dat in het IBO werd vastgesteld dat het in beeld krijgen van die bredere doelgroep gewenst is. De oorzaken van het risico op een afstand tot de arbeidsmarkt zijn divers. Vanuit verschillende taken lijken er echter bij gemeenten al veel jongeren in beeld te kunnen zijn of komen. Voor het overzicht werd in het IBO en in de kabinetsreactie gedoeld op een integrale verantwoordelijkheid voor gemeenten, met een makelaarsrol voor de RMC's om toch zoveel mogelijk jongeren in beeld te krijgen en houden. Verschillende aspecten die daarbij een rol kunnen spelen zijn in dit rapport nader beschreven.

Duidelijk is geworden dat brede preventieve monitoring zowel juridisch als technisch niet haalbaar en niet wenselijk is. Deze richting die eerder werd benoemd wordt dan ook sterk afgeraden. De vraag die vervolgens werd gesteld is welke mogelijkheden er dan wel zijn om een ruimere groep dan nu het geval is in beeld te krijgen. De makelaarsrol, samenwerking met andere domeinen en het gebruik van een tool zijn nader in kaart gebracht. Er lijken mogelijkheden te zijn, maar er is nader onderzoek nodig om deze mogelijkheden concreet uit te werken en te toetsen op juridische en praktische haalbaarheid.

Van belang is op welke wijze de bredere doelgroep in beeld gebracht wordt. Dan kan het gaan over de tool en de integrale verantwoordelijkheid en makelaarsrol. Voor beiden geldt dat een belangrijk punt de overgang van leeftijdscategorie wordt, vanwege de verschillende grondslagen en doelen die van toepassing zijn. RMC lijkt voor de hand te liggen, maar het dient nader onderzocht te worden of dat inderdaad het meest passend is. Belangrijkste reden is dat RMC nu geen grondslag heeft voor het verwerken van gegevens van jongeren boven de 23 jaar.

In het verlengde komen voor het vervolg de volgende nader uit te zoeken punten aan de orde (die samen met het werkveld kunnen worden opgepakt):

- Precieze oorzaken waarom het nu nog niet goed gaat met het in beeld krijgen van de doelgroepen;
- Wat precies nodig is om die groepen wel in beeld te krijgen;
- In hoeverre gegevensdeling daarvoor noodzakelijk is;
- Of dat aanleiding geeft tot wetswijziging of niet;
- Of daarmee voldaan kan worden aan alle juridische (en ethische) randvoorwaarden.

Bijlage 1

	16 – 23 jaar			23 – 27 jaar			16 – 27 jaar
	Zonder startkwalificatie	Met startkwalificatie en inkomen onder minimumloon	Met startkwalificatie zonder inkomen	Zonder startkwalificatie	Met startkwalificatie en inkomen onder minimumloon	Met startkwalificatie zonder inkomen	Jongeren met een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt als gevolg van meervoudige problematiek
Gemeente	Integrale eindverantwoordelijkheid	Integrale eindverantwoordelijkheid	Integrale eindverantwoordelijkheid	Integrale eindverantwoordelijkheid	Integrale eindverantwoordelijkheid	Integrale eindverantwoordelijkheid	Integrale eindverantwoordelijkheid
RMC	Verantwoordelijk o.b.v. Artikel 118h van de Wet op het voortgezet onderwijs, Artikel 8.3.2. van de Wet educatie en beroepsonderwijs en artikel 162b van de Wet op de expertisecentra en VSV-rapportage IB	Nader onderzoek naar doel en noodzaak vereist.	Nader onderzoek naar doel en noodzaak vereist. Mogelijke wetswijziging Wet op Educatie en Beroepsonderwijs vereist.	Wetswijziging Wet op Educatie en Beroepsonderwijs vereist.	Nader onderzoek naar doel en noodzaak vereist.	Nader onderzoek naar doel en noodzaak vereist. Mogelijke wetswijziging Wet op Educatie en Beroepsonderwijs vereist.	(Preventieve) monitoring niet mogelijk. Mogelijk wel in beeld via sociaal domein.
Wenl	Monitoring mogelijk o.b.v. artikel 10f Participatiewet. Verantwoordelijk als individu zich meldt of in beeld komt via JIB-tool	Monitoring nu niet mogelijk. Nader onderzoek naar doel en noodzaak vereist. Mogelijke wetswijziging.	Monitoring nu niet mogelijk. Nader onderzoek naar doel en noodzaak vereist. Mogelijke wetswijziging.	Monitoring mogelijk o.b.v. artikel 10f Participatiewet. Verantwoordelijk als individu zich meldt of in beeld komt via JIB-tool	Monitoring nu niet mogelijk. Nader onderzoek naar doel en noodzaak vereist. Mogelijke wetswijziging.	Monitoring nu niet mogelijk. Nader onderzoek naar doel en noodzaak vereist. Mogelijke wetswijziging.	(Preventieve) monitoring niet mogelijk. Mogelijk wel in beeld via sociaal domein.

In deze tabel is onderscheid gemaakt binnen de categorie met startkwalificatie tussen geen inkomen en inkomen onder het wettelijk minimum. Dit onderscheid is gemaakt omdat voor het in beeld brengen van deze twee groepen andere gegevensbronnen nodig zijn. Als het gaat om de groep zonder inkomen, hoeft dit niet te betekenen dat de jongere economische niet zelfstandig is.

Bijlage 2

Voor de totstandkoming van dit advies hebben wij gesproken met vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Den Haag
- Ingrado
- Het Inlichtingenbureau
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- MBO-Raad
- Divosa



PRIVACY
C O M P A N Y

Voor vragen, neem contact op met:

Mr.dr. Arnold Roosendaal Arnold.roosendaal@privacycompany.nl

Mr. Anouk Visser Anouk.visser@privacycompany.nl

www.privacycompany.eu

info@privacycompany.nl

070 – 820 96 90

Maanweg 174

Den Haag

KvK 63080052