

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Nr. WJZ/2006/38668 (4830)

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet
tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en
de Wet inburgering in verband met de
invoering van een kwalificatieplicht

Den Haag, 29 november 2006

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.

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

AAN DE KONINGIN

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
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 informatieplicht 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.

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,

(Maria J.A. van der Hoeven)