

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet en de Algemene nabestaandenwet in verband met aanpassing aan de invoering van een kwalificatieplicht in de Leerplichtwet 1969 en het aanbrengen van een aantal vereenvoudigingen in de Algemene Kinderbijslagwet alsmede enkele andere aanpassingen van die wet (31890).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Rouvoet**: Voorzitter. Ik dank de woordvoerders van de vier fracties die een bijdrage aan dit debat hebben geleverd. Ik zal uiteraard na de eerdere schriftelijke gedachtewisseling en het gesprek van eind december, graag nog ingaan op de vragen en de aandachtspunten die naar voren zijn gebracht.

Misschien is het goed dat ik, omdat een aantal vragen van de fracties daar betrekking op heeft, nog even inga op de aard en de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Uit de bijdragen van de fracties blijkt namelijk dat er heel veel onderwerpen mee in verband worden gebracht. Dat is op zich begrijpelijk, omdat deze ook gaat over de werkwijze en de positie van leerplichtambtenaren. Dit wetsvoorstel brengt echter feitelijk geen wijziging aan wat betreft een aantal van de vraagstukken en de onderwerpen dat vandaag aan de orde is gesteld. Als gevolg van dit wetsvoorstel worden bijvoorbeeld de Leerplichtwet en alles wat daaronder zit niet gewijzigd. Ik begrijp de vragen en daar kom ik uiteraard ook op terug.

Het is wellicht goed, omdat daar in elk geval vanuit de fracties van de SP en de VVD naar is gevraagd, om nog even expliciet in te gaan op de vraag of dit nu een technische aanpassing betreft – daar vroeg met name mevrouw Ten Horn naar – of dat er toch een inhoudelijke doelstelling is. Ik heb zelf steeds aangegeven, in de stukken en ook in het gesprek op 22 december, dat dit in eerste instantie een technische aanpassing is. Ik heb het geen administratieve maatregel genoemd, de term die mevrouw Dupuis gebruikt. Het is geen administratieve maatregel, maar een technische aanpassing van de Algemene kinderbijslagwet aan de Leerplichtwet. Die is noodzakelijk geworden als gevolg van de wijziging van de Leerplichtwet, indertijd met brede instemming aanvaard, door opnemings van de kwalificatieplicht. Daarmee werd duidelijk dat voor de huidige instrumenten om het schoolverzuim onder 16- en 17-jarigen, die nu onder de kwalificatieplicht vallen, tegen te gaan, een ander criterium, een andere route, nodig is dan het dusver gehanteerde criterium van de klokuren. Dat bedoel ik met de opmerking dat dit een technische aanpassing is.

Heeft deze dan geen inhoudelijke betekenis? Ja, wel wis en waarachtig. Ik zie aan het handgebaar van mevrouw Ten Horn dat zij deze redenering volgt en mijn mening deelt. Wij hebben nu de mogelijkheid om hetgeen wij allemaal ernstig vinden, namelijk het ernstige relatieve verzuim, mee te wegen en tegen te gaan. Het gaat dus niet alleen om jongeren die niet staan ingeschreven bij een school, het oude klokuren criterium, maar om jongeren die wel ingeschreven staan, maar er daar structureel niet naartoe gaan. Daarmee past deze

maatregel, deze wetswijziging, dus inhoudelijk heel goed in het brede pakket van maatregelen dat dit kabinet heeft getroffen om het schoolverzuim tegen te gaan en om te bevorderen dat jongeren een startkwalificatie halen. Daar is een groot inhoudelijk belang mee gediend.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ik kan een heel eind met de minister meegaan als hij zegt dat door de wijziging van het klokuren criterium naar de kwalificatieplicht een aanpassing nodig is. Voor de zuiverheid van de discussie zou het nuttig zijn als er een onderscheid wordt gemaakt tussen de technische aanpassing die dit wetsvoorstel met zich meebrengt en de uitbreiding van sanctiemogelijkheden die de leerplichtambtenaar heeft. Dat laatste is immers geen technische aanpassing. Dat is wel degelijk een inhoudelijke wijziging van het instrumentarium. Dat moet niet op één hoop gelegd worden.

Minister **Rouvoet**: Ik kom uiteraard nog terug op het functioneren van de leerplichtambtenaar en op zijn instrumentarium, want die worden hier wel door geraakt. Anders zouden wij deze discussie immers niet voeren. Ik zet hierbij zelf overigens het woord "sanctie" even tussen aanhalingstekens, maar dat is ook een kwestie van waardering en beleving. Het is inderdaad zo dat de leerplichtambtenaar een nieuw instrument krijgt ten aanzien van beleid ter handhaving van de Leerplichtwet, namelijk het doen van een melding aan de SVB, die kan besluiten tot het tijdelijk stopzetten van de kinderbijslag. Daarin heeft mevrouw Linthorst volstrekt gelijk. Juist daarom heb ik steeds gesteld dat dit vooral een noodzakelijke – dat bedoel ik met technische – aanpassing is van de kinderbijslagwet aan de Leerplichtwet. Dit heeft echter wel degelijk ook een inhoudelijk doel. Daarom maak ik onderscheid. Het inhoudelijke doel is dat wij, anders dan tot nu toe, ook ernstig relatief verzuim kunnen aanpakken. Wij hebben het dan over het structureel spijbelen van 16- en 17-jarigen. Dit relatief verzuim kunnen wij nu nog niet goed aanpakken. Wij kunnen dat verzuim nu nog niet anders dan via de geëigende wegen aanpakken, dus bijvoorbeeld door het voeren van gesprekken. Op dit punt krijgt de leerplichtambtenaar dus een extra mogelijkheid. Daarop kom ik straks uitvoeriger terug. Mevrouw Linthorst heeft op dit punt volstrekt gelijk.

Ik benadruk de samenhang van dit wetsvoorstel met andere maatregelen in het kader van het schoolverzuim. Dit debat gaat niet over het schoolverzuim als zodanig, maar om de wijziging van de kinderbijslagwet. De SP-fractie heeft mij schriftelijk, maar ook nu weer tijdens dit debat, gevraagd of dit wetsvoorstel op zichzelf beschouwd wel zo'n geweldige bijdrage levert aan het terugdringen van schoolverzuim. Ik begrijp die vraag. Die kun je echter voor iedere individuele maatregel stellen. Daarbij kun je steeds tot de conclusie komen dat de individuele maatregel misschien op zichzelf niet geweldig veel bijdraagt. De maatregel zal niet tot de oplossing van de problemen leiden. Toch zit de kracht juist in de samenhang van een pakket waarbij over de volle breedte geen mogelijkheid onbenut wordt gelaten om te voorkomen dat kinderen en jongeren zomaar ernstig kunnen spijbelen of helemaal niet bij een school ingeschreven staan. Dit doen wij uiteraard binnen de grenzen van wat wij met elkaar wenselijk en aanvaardbaar vinden. Van iedere individuele baksteen kun je je afvragen of hij van essentieel belang is voor de

## Rouvoet

kathedraal. Maar zonder alle individuele bakstenen kom je nooit tot een kathedraal. Je moet niet het belang van iedere baksteen op zichzelf willen beoordelen en je afvragen: kunnen wij niet zonder die baksteen. Op die manier kom je niet ver.

Met name mevrouw Ten Horn vroeg zich af of er geen andere manieren zijn om dit te bevorderen. Die manieren zijn er en ook die worden voluit benut. Ik verwijs naar het brede pakket maatregelen voor de aanpak van schoolverzuim, dat onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW wordt doorgevoerd. Daarin brengt deze wetswijziging geen verandering; het belang van dat pakket staat voorop.

De onderliggende vraag bij de afwegingen die wij maken rond dit wetsvoorstel is vooral hoe zwaar wij het ernstige relatieve schoolverzuim wegen. Daarbij gaat het om jongeren die wel ingeschreven staan bij een school, maar niet naar school gaan. Welk belang hechten wij met elkaar aan het behalen van een startkwalificatie? Als wij die vragen beantwoorden met: ja, wij vinden dat belangrijk en wij moeten allerlei instrumenten inzetten om het doel van het behalen van de startkwalificatie te dienen, dan ligt het voor de hand om de ANW aan te passen. Wij stellen ook nu al voorwaarden aan de tijdsbesteding van jongeren van 16 en 17 jaar. Dat heb ik in de voorbereiding en de gesprekken uitgebreid benadrukt. Er was al sprake van een knip, want vanaf hun 16de kunnen jongeren bijbaantjes hebben en hun eigen geld verdienen. De kinderbijslag wordt onder andere toegekend omdat ouders onderhoudsplichtig zijn. Met de kinderbijslag ontvangen zij een bijdrage in de kosten van dat onderhoud van hun kind. Al in het huidige systeem ontstaat de vraag of er recht op kinderbijslag is als een jongere van 16 of 17, anders dan jongere kinderen, structureel het schoolbezoek verzuimt om aan het werk te gaan, en daarmee zelf zijn geld verdient. Wij passen dit nu aan aan de kwalificatieplicht. Dat brengt een verandering mee van de voorwaarden die wij stellen aan de tijdsbesteding van 16- en 17-jarigen. Dat is de nieuwe norm die in de wet wordt vastgelegd.

Mevrouw Ten Horn stelt dat er sprake zou zijn van een aanscherping van de norm in de Leerplichtwet. Daarvan is echter geen sprake. In de oorspronkelijke Leerplichtwet stonden twee formuleringen of berekeningen voor het schoolverzuim. Ik zeg uit mijn hoofd dat vorig jaar juli onder verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW de wijziging van de Leerplichtwet is ingegaan. In de nieuwe Leerplichtwet is de eenduidige nieuwe norm opgenomen van zestien uur verzuim binnen vier aaneengesloten weken. Bij deze gewijzigde norm wordt aangehaakt in het wetsvoorstel dat nu voorligt. Er is dus geen sprake van een aanscherping van de norm, maar van het aansluiten bij de thans in de Leerplichtwet opgenomen norm van zestien uur verzuim binnen vier aaneengesloten weken.

Vervolgens merkte mevrouw Ten Horn op dat er in de Algemene Kinderbijslagwet niet wordt verwezen naar artikel 21. In de nieuwe formulering van de Leerplichtwet is dat ook niet meer nodig. In de Algemene Kinderbijslagwet wordt, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, terecht en correct verwezen naar artikel 2, lid 1 van de Leerplichtwet waarin staat dat je ingeschreven moet staan bij een school én die school ook geregeld moet bezoeken. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel verwezen. Wat "geregeld bezoeken" betekent, wordt uitgewerkt in de desbetreffende artikelen van de Leerplichtwet.

Daarnaar hoeft in dit wetsvoorstel niet te worden verwezen om toch correct de verbinding met de definities uit de Leerplichtwet te handhaven.

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Naar mijn idee is drie achtereenvolgende dagen verzuimen of in vier opeenvolgende weken meer dan een derde van de lespraktijktijd meer dan zestien uur per vier weken. Dat bedoelde ik met een nog verdere aanscherping. Wellicht is de aanscherping van afgelopen zomer niet groot, maar het is wel een aanscherping. In artikel 7 van de kinderbijslagwet wordt verwezen naar twee artikelen in de Leerplichtwet. Vroeger werd het klokuren criterium wel degelijk genoemd. Heeft de minister niet overwogen om artikel 21 in de kinderbijslagwet op te nemen? Als dat wel het geval is, kan een en ander toch gewoon gerepareerd worden en is het voor iedereen duidelijk?

Minister **Rouvoet**: Als dat het geval zou zijn, zou ik er geen enkele moeite mee hebben om dat te erkennen en het alsnog te regelen. Ik gaf echter zojuist aan dat de huidige verwijzing naar de voor deze wijziging relevante bepalingen in de Leerplichtwet correct is: een verwijzing naar artikel 2, lid 1. Hierin wordt gesproken over ingeschreven staan en geregeld bezoeken. Ik sluit aan bij de wijziging die afgelopen zomer is doorgevoerd, zowel inhoudelijk met het criterium als met de verwijzing. Door aan te sluiten bij artikel 2, lid 1 van de Leerplichtwet is de correcte verwijzing opgenomen en onmiddellijk tot stand gebracht. Het zou merkwaardig zijn om vervolgens nog eens te verwijzen naar artikelen die het begrip "geregeld bezoek van de school" operationaliseren in de Leerplichtwet. Dat is niet nodig en zou dubbelop zijn. Daarom hebben wij wetstechnisch, mede in het kader van de vereenvoudiging die wij beogen, bewust alleen naar het enige relevante artikel op dit punt verwezen: artikel 2, lid 1.

Ik gaf aan dat wij niet iets principieel nieuws doen wat het stellen van voorwaarden aan de tijdsbesteding van 16- en 17-jarigen betreft. Dat was zo en dat is zo. Het klokuren criterium is niet langer houdbaar. Ik geef één voorbeeld. Bij de huidige moderne onderwijsvormen zou het klokuren criterium in het vmbo een eis van 1000 uur in het derde leerjaar betekenen en 700 uur in het vierde leerjaar. Bovendien zijn er nieuwe vormen van niet-bekostigd onderwijs gekomen, waarbij de SVB zou moeten onderzoeken of het onderwijs dat een kind volgt, voldoende klokuren onderwijs oplevert. Dat heeft te maken met de vernieuwingen in het onderwijs. Hiermee werkt het criterium niet meer, vandaar het nieuwe criterium. Is dat, even los van de kinderbijslag, op zichzelf al een sanctie? Mijn antwoord is nee, alleen al omdat je kunt zien dat als gevolg van dit wetsvoorstel straks 3000 kinderen extra kinderbijslag krijgen; niet minder, maar 3000 kinderen extra. Waarom? Omdat zij op dit moment niet voldoen aan het klokuren criterium. Ze staan bijvoorbeeld ingeschreven bij een bijzondere vorm van particulier onderwijs waarop het klokuren criterium niet van toepassing is. In het huidige systeem valt direct de bijl: geen recht op kinderbijslag. De kinderen volgen echter wel degelijk onderwijs om een kwalificatie te behalen. In het nieuwe systeem krijgen ze wel kinderbijslag. Het eerste gevolg is dus niet een verharding van het regime waardoor wij mensen de kinderbijslag afpakken. Ik kom nog terug op het karakter van het gevolg zelf. Het eerste gevolg is dat de ouders van 3000

## Rouvoet

kinderen, die nu door het niet-werkbare klokuren criterium, geen kinderbijslag krijgen, in het nieuwe stelsel wel kinderbijslag krijgen. Dat lijkt mij wel van belang voor het gewicht dat wij toekennen aan de consequenties hiervan. Ik zal zo ingaan op specifieke vragen.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Als de minister het zo uitlegt, is het voor de VVD-fractie glashelder. Waarom heeft de minister nog iets meer nodig? Wij kunnen dit volgen. Ik weet niet of de minister van Financiën het mooi vindt, maar wij kunnen het ermee eens zijn dat het voor 3000 gezinnen fijn is dat ze nu wel kinderbijslag krijgen. Stel dat het hierbij blijft. Wat ons betreft is dat oké. Waarom moeten er nog beoordelingen aan te pas komen inzake het gedrag van de ouders? Of vergissen wij ons toch dat deze eraan te pas komen?

Minister **Rouvoet**: Nee, voorzitter, mevrouw Dupuis vergist zich niet op dit punt maar wel op een ander punt, namelijk dat het nieuw zou zijn ten opzichte van de huidige situatie. Ik kom hierover zo meteen nog te spreken. Ik kan mevrouw Dupuis nu al zeggen dat ook in de huidige situatie de leerplichtambtenaar de discretionaire bevoegdheid en de ruimte heeft om zelf een inschatting te maken van de bereidheid van ouders om mee te werken. In dit geval geldt dit met name zijn beslissing om al dan niet proces-verbaal op te maken. De heer Laurier heeft hierover ook een paar vragen gesteld. Ik zal daar straks nader op ingaan.

Mevrouw Dupuis zei in haar bijdrage dat er een verschuiving is van een feitelijke situatie – het kind gaat niet naar school – naar een beoordeling van het ouderlijk gedrag. Dit is niet het geval. Als zij wil spreken van een verschuiving is dat de verschuiving dat we niet alleen maar het niet ingeschreven staan kunnen meewegen, maar ook het wel ingeschreven staan maar niet naar school gaan. Ik meende te hebben begrepen uit haar inbreng dat ook zij dat een ernstig gegeven vindt en dat ook zij eraan hecht dat kinderen naar school gaan, ook jongeren van 16 en 17 jaar. Dat zo zijnde, is het goed om in rekening te brengen dat het niet nieuw is om bij de uiteindelijke afweging van de leerplichtambtenaar om een bepaalde weg in te slaan, zij het hulpverlening, een proces-verbaal of in de nieuwe situatie het afgeven van een signaal naar de SVB dan wel en combinatie van deze routes, het gedrag en het meewerken van de ouders mee te wegen. Als ouders echt niet meewerken en zeggen dat het schoolverzuim hun probleem niet is en dat het maar zo gelaten moet worden, zal de weg naar een proces-verbaal in de huidige systematiek sneller gevolgd worden dan wanneer ouders alles op alles zetten om hun kind te stimuleren om naar school te gaan. Dat is niet principieel anders dan wat we straks ook bij het signaal aan de SVB kunnen doen.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Ik denk dat er geen verschil van mening bestaat over de wenselijkheid, jongeren te stimuleren om naar school te gaan. Volgens mij wordt dat door de gehele Kamer uitermate belangrijk gevonden. Het gaat mij juist om de instrumenten die worden ingezet en om de rechtszekerheid die deze geven aan de betrokkenen. In dat licht blijft het een belangrijk verschil dat in geval van een proces-verbaal altijd een gerechtelijke uitspraak volgt, maar dat dit niet het geval is bij de andere optie die nu wordt gegeven. Daar gaat het toch om wezenlijk andere instrumenten, met andere

zekerheden omgeven. De minister had het in eerste instantie over "sanctie tussen aanhalingstekens". In tweede instantie relativeerde hij het feit van sanctie nogmaals, toen hij zei dat 3000 kinderen extra kinderbijslag krijgen. Het is echter feitelijk toch zo dat de kern van een sanctie is dat het een maatregel is die volgt op individueel gedrag, in dit geval individueel gedrag van de ouder, en dat als er sprake is van een sanctie de rechtsgang altijd gewaarborgd moet zijn? Dit interesseert mij in hoge mate.

Minister **Rouvoet**: Zeker. Ik zal daar ook op terugkomen. Het gaat nu om de vraag van mevrouw Linthorst over bezwaar en beroep en de rol van de rechter daarin. De heer Laurier heeft echter gelijk: welke route je ook kiest, er moet altijd zekerheid zijn, op zijn minst in bestuurlijke zin, dat als er sprake is van een discretionaire bevoegdheid, deze op een goede wijze wordt ingevuld. Ik kom hier uitvoerig op terug als ik kom te spreken over de leerplichtambtenaar.

Het is van belang om het volgende goed scherp te zien. De discretionaire bevoegdheid en de ruimte die de leerplichtambtenaar heeft, zitten er ook bij het proces-verbaal in dat hij of zij kan kiezen voor die route. Daar zit de discretionaire bevoegdheid. Op het moment dat de leerplichtambtenaar kiest voor een proces-verbaal is dat een feit. Dat is niet zonder gevolgen voor de betreffende ouders; er wordt immers proces-verbaal tegen hun kinderen opgemaakt. Het nieuwe is dat het ook mogelijk is dat de leerplichtambtenaar binnen de discretionaire ruimte kiest voor een signaal aan de SVB. In beide gevallen doet uiteindelijk natuurlijk een andere instantie, de rechter en bij het wetsvoorstel uiteindelijk de SVB, uitspraak over wat de consequenties zullen zijn van de keuze van de leerplichtambtenaar. De discretionaire bevoegdheid echter verschilt niet principieel van het kiezen voor de route van proces-verbaal richting rechter. Daar komt de uitspraak. Dat is met waarborgen omgeven. Het is aan u of mij om te zorgen dat als er wordt gekozen voor de andere route van het signaal aan de SVB, waar wordt besloten of de kinderbijslag wordt gestopt, de bestuursrechtelijke waarborgen worden gevonden die voorkomen dat het niet goed getoetst kan worden. Zo voorkom je dat een leerplichtambtenaar zomaar zijn gang kan gaan, als hij of zij dat zou willen.

De **voorzitter**: Kort graag, mijnheer Laurier.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Ik zal het proberen, voorzitter. In geval van proces-verbaal wordt er in feite overtreding van de Leerplichtwet geconstateerd. Als je de weg van het proces-verbaal inslaat, zit je eigenlijk in een strafrechtelijk traject. Met een signaal aan de SVB neem je een soort administratieve maatregel. De minister neemt die handig geen sanctie. Daar zit een heel fundamenteel verschil. Tussen de twee routes is feitelijk de rechtsbescherming van de betrokkenen anders geregeld.

De **voorzitter**: Misschien betreft de vraag van mevrouw Linthorst ook dit punt?

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Mijn vraag sluit hierop aan. Ik onderschrijf dat de leerplichtambtenaar altijd een zekere discretionaire bevoegdheid heeft gehad om mee te wegen wat de rol van de ouders is. Alleen is in het

## Rouvoet

geval van een proces-verbaal de discretionaire bevoegdheid van de leerplichtambtenaar niet absoluut. Hij of zij kiest voor een bepaalde route, maar die wordt door een rechter getoetst, voordat wordt overgegaan tot het treffen van een sanctie. De kern van onze zorg bij dit wetsvoorstel is dat in geval van het intrekken van een vermelding aan de SVB niet wordt getoetst. Daar komt bij dat het een veel eenvoudiger handeling is voor de leerplichtambtenaar en daarmee misschien ook wel aantrekkelijker dan het opmaken van het tijdrovende proces-verbaal.

Minister **Rouvoet**: Beide routes hebben hetzelfde karakter, namelijk het handhaven van de Leerplichtwet. Er is er maar eentje die dat doet en dat is de leerplichtambtenaar. Mevrouw Linthorst heeft gelijk dat beide routes getoetst moeten worden op hun zorgvuldigheid. Dat is in het strafrecht op een andere manier geregeld dan in het bestuursrecht, maar dat kennen we op heel veel terreinen. Daar is op zichzelf niets mis mee, als we maar met elkaar de overtuiging hebben dat in beide de rechtsbescherming adequaat gewaarborgd is. Als niet de route wordt gevolgd van het proces-verbaal naar de kinderrechter, de spijbelrechter, moet de route naar de bestuursrechter openstaan, zodat een zorgvuldige toetsing kan plaatsvinden. Daarbij is, zoals ik ook in het gesprek heb aangegeven, de Algemene wet bestuursrecht voluit van kracht, en dus ook de toetsing die plaatsvindt.

Ik merk daarbij op dat een eenmaal opgemaakt proces-verbaal niet meer ongedaan kan worden gemaakt. Het signaal aan de Sociale Verzekeringsbank met de dreiging dat daarmee met ingang van de eerste dag van het volgende kwartaal de kinderbijslag komt te vervallen, kan wel ongedaan worden gemaakt, namelijk als de ouders weer voluit meewerken aan het naar school laten gaan van de eigen kinderen. Als dat aan de orde is, zal de leerplichtambtenaar het signaal herstellen en zal de kinderbijslag gewoon doorlopen. Maar een eenmaal opgemaakt proces-verbaal staat, ook als de kinderrechter naderhand niet tot de conclusie komt dat daar gevolgen aan moeten worden verbonden. Beide staan echter in het teken van de handhaving van de Leerplichtwet, want dat is ook de exclusieve taak van de leerplichtambtenaar.

Voorzitter. Er zijn veel vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de werkwijze, de positie en de competenties van de leerplichtambtenaar. Dit is een onderwerp waarvan ik in het begin aangaf dat ik me dat kan voorstellen, maar dat het complex van werkwijze, positie en competenties van de leerplichtambtenaar door dit wetsvoorstel als zodanig, afgezien van het instrumentarium, niet verandert. De leerplicht wordt niet gewijzigd door het wetsvoorstel. Het raakt ook aan de vraag of de controle door de gemeenteraad adequaat is. Die vragen kunnen ook over het huidige systeem gesteld worden. Vinden we dat de gemeenteraad en de daarin zittende fracties scherp genoeg toezicht houden op de handhaving van de Leerplichtwet door de leerplichtambtenaar? Dat komt niet in een ander licht te staan door dit wetsvoorstel, anders dan dat er, doordat er een instrument bij komt, namelijk het signaal aan de SVB met de mogelijkheid van vervallen, in ieder geval tijdelijk, van de kinderbijslag, extra eisen worden gesteld aan de manier waarop de leerplichtambtenaar en het gemeentebestuur hun onderlinge relaties regelen, via ambtsinstructies en dergelijke. Dat mag waar zijn, maar,

nogmaals, dat zit niet besloten in dit wetsvoorstel, dat alleen de Algemene Kinderbijslagwet wijzigt. Ik hecht eraan om daarop te wijzen.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): De minister heeft natuurlijk volstrekt gelijk dat er nu ook al vragen te stellen zijn over de werkwijze van de leerplichtambtenaar en dat die niet opkomen door dit wetsvoorstel. Ik onderstreep echter de laatste woorden van de minister: juist omdat er een behoorlijk ingrijpend middel bij komt, is het wel zaak om je af te vragen of het daar in goede handen is, of het zo goed geregeld is dat dit middel daar zonder gevaar kan worden ondergebracht.

Minister **Rouvoet**: Dat begrijp ik. Ik was hier geloof ik niet degene die zei dat er nu ook vragen te stellen zijn. Ik zei: als u die vragen stelt, dan zijn die over de huidige situatie ook te stellen. Ik neem graag het beeld weg dat ik hier heb gezegd dat er vragen te stellen zijn over de democratische controle van de gemeenteraad. Ik geloof niet dat het aan mij is om daar een oordeel over te vellen. Ik begrijp uw opmerking. Het heeft betekenis voor de manier waarop we uiteindelijk borgen dat het allemaal goed geregeld is. Ik maakte de opmerking echter, omdat is gevraagd of er nu verschillen in toepassing van het instrumentarium kunnen komen. Als er sprake is van gedecentraliseerd beleid, en dat is zo bij de Leerplichtwet en de handhaving daarvan, is er per definitie ruimte voor invulling door de leerplichtambtenaar. Het instrumentarium kan dus verschillend worden toegepast. Dat is bij allerlei wetgeving het geval.

De heer Laurier heeft ook gevraagd hoe de wet, het landelijk niveau, de ambtsinstructie en de discretionaire bevoegdheid zich tot elkaar verhouden. Dat betekent altijd dat de beoordeling van de vraag of de leerplichtambtenaar zich binnen de grenzen van zijn competenties beweegt, niet is neergelegd bij de wetgever – dat was ook een vraag – maar uiteindelijk bij het gemeentebestuur, de gemeenteraad ligt. Daar kun je tevreden over zijn of daar kun je vragen over hebben, maar dat wordt niet gewijzigd door dit wetsvoorstel. Ik hecht daaraan, omdat wij ook moeten voorkomen dat wij door deze wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet meteen de manier proberen te wijzigen waarop wij de Leerplichtwet hebben ingevuld en zoals die ook door het parlement is aanvaard.

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Ik wil de minister het volgende voorleggen. Ik haalde al het voorbeeld aan van een en dezelfde middelbare school waar leerlingen uit Wassenaar, Den Haag en Voorburg naar toe gaan. Zij zitten ook in dezelfde klas, vertonen hetzelfde gedrag, maar hebben te maken met drie verschillende leerplichtambtenaren. Op dit moment voldoen zij alle drie aan het klokuren criterium. Er is geen probleem: geen kinderbijslagverhaal. Wat het verdere beleid is in het toepassen van processen-verbaal kan hooguit aan de orde zijn. Vervolgens gaan alle drie de leerlingen weer naar dezelfde school toe. Nu, na de wijziging van de kinderbijslag, zijn er drie verschillende leerplichtambtenaren. Laten wij even zeggen dat die uit Wassenaar streng is. Hij geeft gelijk een druk op de knop als er een melding binnenkomt van zestien uur verzuim. Na een gesprek met de ouders is er geen verbetering. Dan is het klaar en volgt een melding aan de Sociale Verzekeringsbank. De leerplichtambtenaar uit Den Haag is wat

## Rouvoet

rustiger. Hij zegt: ga eerst nog eens alle andere instrumenten inzetten. Hoe legt de minister het aan die drie 16-jarigen uit dat zij nu opeens heel anders gaan worden behandeld?

Minister **Rouvoet**: In de eerste plaats moeten wij ons er opnieuw rekenschap van geven dat ook in de huidige situatie, in het huidige stelsel, de controle door de SVB op het klokuren criterium in feite ondoenlijk is geworden. De situatie dat het voor iedereen identiek kan worden beoordeeld, is al problematisch geworden door ontwikkelingen. Daar moest dus sowieso iets aan veranderen. In de tweede plaats noemt mevrouw Ten Horn in een bijzin: even los van het proces-verbaal. Daar ligt echter precies de kern van mijn antwoord. Als wij er nu geen bezwaar tegen hebben en geen moeite mee hebben dat de leerplichtambtenaar in op het eerste oog identieke situaties toch een verschillende afweging kan maken – hij beoordeelt dat in een bepaalde situatie de medewerking onvoldoende is en de situatie zodanig ernstig is dat hij proces-verbaal opmaakt, en in een andere situatie niet – juist omdat wij vinden dat de leerplichtambtenaar eraan is gehouden om voor het individuele kind en gezin de juiste route te kiezen, dan is de vraag waarom wij er wel moeite mee zouden hebben als hij dezelfde afweging maakt ten aanzien van het signaal aan de SVB, waarbij het aan de SVB is om vervolgens de conclusie te trekken dat er geen recht op kinderbijslag is. Ik vraag dat omdat daar de kern van de discretionaire bevoegdheid zit. Die zit hem niet zozeer in het klokuren criterium, want dat werd gehandhaafd door de SVB. Als wij nu de leerplichtambtenaar ten tonele voeren, dan wil ik scherp voor het voetlicht hebben dat er in de huidige en in de beoogde situatie ruimte is voor onderscheid, afhankelijk van de individuele omstandigheden. Mevrouw Ten Horn en ik zouden immers niet graag willen dat een leerplichtambtenaar aan een gezin dat er redelijk goed voorstaat, de sanctie van een proces-verbaal oplegt, en dat hij straks, na een signaal aan de SVB, er zonder meer aan gehouden zou zijn om dat bij de burens, die op een ander inkomensniveau zitten, ook zonder meer te doen, terwijl hij binnen zijn bevoegdheid (kan) weten daarmee misschien de problematiek te vergroten. Daarom willen wij die ruimte erin houden. Volgens mij wil mevrouw Ten Horn dat en wil ik dat.

De **voorzitter**: Mevrouw Ten Horn, u mag nog een vraag stellen, maar wij moeten het heel kort gaan maken, want ik kijk ook naar de klok.

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Heel kort. Ik ben het volstrekt met de minister eens dat het echt plezierig is dat individueel maatwerk kan worden geleverd, maar elke leerplichtambtenaar is aan zijn gemeenteraad verantwoordelijk. Zo heeft de minister net gezegd. Als het, mede vanwege de tijdsbesteding van de leerplichtambtenaar, gemeentebestuur is dat wat handhaving betreft, de weg van de kinderbijslag op wordt gegaan na een snelle check met de ouders, dan is dat gemeentebestuur en niet individueel maatwerk.

Minister **Rouvoet**: Zonder nu uitvoerig een casus te schetsen, wie dicht op de problematiek van het schoolverzuim zit, weet hoe het in de praktijk gaat. Een leerplichtambtenaar zegt niet: even een check bij de ouders en "hoppatee" het signaal afgeven aan de Sociale

Verzekeringsbank. In de praktijk speelt zich het volgende af. Allereerst vindt er een melding van het schoolbestuur aan het verzuimloket plaats. Dan komt de leerplichtambtenaar in beeld. Er vinden gesprekken plaats met de school, de ouders en de leerling zelf. Daar gaat een heel traject aan vooraf. De winst van vastleggen in een richtlijn op welke wijze in dit geval moet worden gehandeld door Ingrado is dat men zal zeggen: als dit instrument erbij komt, dan zal een leerplichtambtenaar die bij het eerste of beste niet met de school en de ouders praat maar gewoon een signaal aan de SVB geeft, bijvoorbeeld omdat hij een proces-verbaal bewerkelijker vindt, er terdege rekening mee moeten houden dat daar bij bezwaar en beroep gewoon een streep doorheen wordt gehaald. Dat zal in bezwaar en in ieder geval in beroep een zware rol spelen, zeg ik ook tegen mevrouw Linthorst. Hoe wij dat richting gemeentebesturen regelen, kunnen wij met elkaar bespreken. Wij moeten leerplichtambtenaren er echter niet van verdenken dat zij bij met minste of geringste gemakshalve de kinderbijslag laten stopzetten. Dat denken wij allebei niet, maar die suggestie zou kunnen ontstaan naar aanleiding van de opmerking over de eerste check en het signaal naar de SVB. Zo zal het in de praktijk niet gaan en zo gaat het nu al niet. Daar gaat een heel traject aan vooraf in het kader van het op school houden van de betreffende leerling.

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA): Maken leerplichtambtenaren niet vaak al onderdeel uit van de zorg- en adviesteams op scholen? Ook al heb je met drie gemeenten te maken, zij zullen vertegenwoordigd zijn in die zorg- en adviesteams waarna die situatie samen met ouders heel goed beoordeeld kan worden. Het is niet zo van een, twee, drie, hup en wij zeggen tegen de SVB dat wij het volstrekt anders doen.

Minister **Rouvoet**: Daar heeft mevrouw De Vries natuurlijk volstrekt gelijk in. Daarop doel ik als ik het heb over het traject dat eraan voorafgaat en over gesprekken op school. Als er sprake is van ernstig relatief verzuim en vaak spijbelen, is dat natuurlijk onderwerp van gesprek in het zorg- en adviesteam. Daarna wordt gesproken met de ouders. Dat vindt in de praktijk dus allemaal plaats in het traject dat voorafgaat aan een eventuele melding aan de SVB. Dat tekent ook de zorgvuldigheid van het traject dat de leerplichtambtenaar gaat. Ik zou dat ook hier willen zeggen. Ik wil afstand bewaren tot de gedachte dat een discretionaire bevoegdheid betekent dat er direct sprake is van willekeur. Soms komt dat ter sprake. Wij kennen dat op meerdere terreinen van ons systeem, bijvoorbeeld in de sociale zekerheid. Er is ruimte voor professionele afwegingen, maar daarover moet wel verantwoording worden afgelegd en daarvoor moet de rechtsbescherming goed geregeld zijn.

Het lijkt me goed al ik nu overga op dat punt van de rechtsbescherming en daarbij inga op de vragen over bezwaar en beroep, zoals door mevrouw Linthorst en anderen gesteld. Ik wil ook nog even ingaan op een vraag uit de bijdrage van de heer Laurier over andere gevolgen dan het tijdelijke verlies van de kinderbijslag. Voor zover dat als ingrijpend wordt ervaren, kunnen ouders dat heel eenvoudig herstellen door mee te werken met de leerplichtambtenaar en inspanningen te leveren. Daardoor zal er een nieuw signaal uitgaan. Mevrouw Ten Horn vroeg tot wanneer dat kan. De

## Rouvoet

kinderbijslag wordt per kwartaal uitgekeerd. Als in de eerste week van een nieuw kwartaal het schoolverzuim wordt gesignaleerd en na alles wat eraan vooraf is gegaan de leerplichtambtenaar een signaal geeft aan de SVB, kan dat tot aan de eerste dag van het daarop volgende kwartaal hersteld worden. Als het signaal op tijd gegeven kan worden, ben je dus ook over dat lopende kwartaal de kinderbijslag niet eens kwijt.

De **voorzitter**: Ik zie dat mevrouw Ten Horn wil interrumpen. Wij zijn ver over de tijd aan het schrijven, terwijl wij al wat waren ingelopen. Wij hebben een lang programma voor vanavond. Ik verzoek de leden dringend om vooral naar de tweede termijn te kijken en niet te veel te interrumpen.

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Ik heb een feitelijke vraag die drie keer gesteld is, ook in de Tweede Kamer. Uw voorbeeld geeft geen antwoord. Een kind dat de laatste dag van een kwartaal wordt gemeld, heeft geen kans om te herstellen. Wat zijn de concrete afspraken over herstel mogelijkheden?

Minister **Rouvoet**: Als de leerplichtambtenaar signaleert dat er wel wordt meegewerkt of de leerling weer naar school gaat – nog beter – kan direct het signaal richting de SVB en kan de kinderbijslag opnieuw gaan lopen. Als dat in hetzelfde kwartaal valt, is er helemaal geen verlies van kinderbijslag. Mevrouw Ten Horn heeft natuurlijk wel gelijk. Als de melding vlak voor het einde van het eerste kwartaal komt, loopt de ouder het risico over het volgende kwartaal de kinderbijslag te verliezen. Als er hersteld wordt, herleeft de kinderbijslag weer in hetzelfde kwartaal. Wij doen het ook niet voor niets. Kennelijk is er sprake van een zodanig ernstig verzuim- en spijbelgedrag en werken de ouders niet mee met de leerplichtambtenaar. Op zichzelf is het dus gerechtvaardigd en aangewezen dat het de mogelijkheid van verlies van kinderbijslag betekent. De sleutel ligt in het feit dat dit voorkomen kan worden door het niet tot die melding te laten komen, maar als ouder mee te werken. Dan zal de leerplichtambtenaar het signaal niet geven. Als echt sprake is van een volledig gebrek aan medewerking, dan is dat ook de consequentie die natuurlijk ook aan de ouders zal worden voorgehouden: denk erom, als u het echt helemaal laat lopen, moet u er rekening mee houden dat ik een signaal aan de SVB geef, wat tot gevolg heeft dat u een kwartaal, of desnoods langer, geen kinderbijslag zult krijgen. Ouders hebben de mogelijkheid om dat te wegen. Als zij dan toch zeggen: dat moet dan maar; dan is dat de consequentie die zij in volle bewustzijn daarvan ervaren. Op die manier werkt dit instrument ook in het handhaven van de Leerplichtwet. Ik wil daar niet onduidelijk over zijn. Anders zou het immers een wassen neus zijn.

De **voorzitter**: Na de interruptie van mevrouw Linthorst zal ik een voorstel doen.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter, ik zal het echt kort houden. De minister doet nu een beetje alsof sprake is van twee mogelijkheden: of de ouders willen niet meewerken of de ouders werken mee. Naar mijn ervaring – ik zit er redelijk goed in – is de werkelijkheid veel genuanceerder. Er zijn situaties denkbaar, en die zijn er ook, waarin ouders wel mee willen werken, maar dat

niet kunnen. Ik wil heel graag weten hoe de minister kan garanderen dat dit goed wordt vastgesteld.

Minister **Rouvoet**: Waar het hierbij op aankomt, is inderdaad de richtlijn van Ingrado, van de leerplichtambtenaren. Het gaat er natuurlijk om welke houding de ouders daarbij innemen en niet om “wel of geen proces-verbaal opmaken”. Als ouders zeggen dat zij er geen greep meer op hebben, zal een leerplichtambtenaar tot de conclusie komen: ik help deze situatie niet vooruit en ik krijg het kind ook niet op school door nu de kinderbijslag te laten inhouden. Mevrouw Linthorst heeft gelijk dat dit de afweging van de leerplichtambtenaar betreft. En dan nog blijft de mogelijkheid – als de leerplichtambtenaar er desondanks toe zou besluiten – tot de weg van bezwaar en beroep bestaan. Als ouders zeggen: aan ons ligt het niet, maar wij hebben geen greep meer op ons kind; dan zal een leerplichtambtenaar altijd de afweging maken – en zo mag mevrouw Linthorst ook de richtlijn verstaan op dat punt – dat het stopzetten van de kinderbijslag de situatie niet zal verbeteren. Dan is die weg dus niet de aangewezen weg, maar het is wel de bevoegdheid van de leerplichtambtenaar.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat de minister zijn betoog vervolgt. Mochten er na de eerste termijn van de regering nog heel dringende vragen zijn die niet in de tweede termijn meegenomen kunnen worden, dan krijgen de leden de gelegenheid om die te stellen. Anders gaan wij daarna verder met de tweede termijn.

Ik vraag de minister om ook met een schuin oog naar de klok te kijken.

Minister **Rouvoet**: Voorzitter. Ik wil nu ingaan, voor zover ik dit punt nog niet heb behandeld, op de behoefte aan waarborgen. Mevrouw Linthorst heeft daar een aantal vragen over gesteld. Ik heb bij verschillende gelegenheden aangegeven hoe het zit met bezwaar en beroep. Zoals gezegd, het systeem van de Awb is hierop volledig van toepassing. Dit betekent dat de leerplichtambtenaar het signaal geeft aan de SVB in voorkomende gevallen: hierbij kom ik niet verder meer met andere instrumenten. De SVB pakt vervolgens het signaal op en zet de kinderbijslag stop. De ouders zijn daarvan op de hoogte gesteld door de leerplichtambtenaar. Het signaal, de melding, is geen besluit in de zin van de Awb, zoals ook andere signalen dat niet zijn. Het besluit van de SVB om de kinderbijslag, waar men normaal gesproken recht op heeft, stop te zetten, is wel een besluit in de zin van de Awb. Op dat besluit is de procedure van bezwaar en beroep toepasbaar. Ik herhaal nu in feite wat ik in de schriftelijke voorbereiding en het gesprek heb aangegeven. In bezwaar zal de SVB, zoals gebruikelijk is in de Awb-procedures, het besluit op de procedurele aspecten van de leerplichtambtenaar toetsen en hem daarbij horen. Als men tegen de beslissing van de SVB in beroep gaat en de leerplichtambtenaar zegt: ik heb er nog eens goed over nagedacht en trek mijn signaal terug; dan is het bezwaar daarmee van de baan. Als de leerplichtambtenaar zegt dat hij gezien de situatie zijn beslissing om een signaal te geven aan de SVB zal handhaven, zal de SVB het bezwaar afwijzen en dat uiteraard ook meedelen aan de leerplichtambtenaar, en daarmee ook aan de gemeente. De leerplichtambtenaar is immers in dienst van de gemeente. Dan is er nog de

## Rouvoet

mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter. Mevrouw Linthorst heeft gevraagd of er niet een route naar de gemeente zou kunnen worden geopend. Dat kan in deze procedures niet, omdat er onder verantwoordelijkheid van de gemeente geen besluit wordt genomen dat voor bezwaar en beroep vatbaar is. De SVB neemt immers dat besluit, dus daar is de route en de rechtsbescherming geborgd. De bestuursrechter zal dus ook komen tot een volledig inhoudelijke toetsing, inclusief de afweging der leerplichtambtenaar, gehoord de leerplichtambtenaar, gehoord de ouders, van het signaal en het daaruit voortvloeiende besluit van de SVB. Daar ligt ook de rechtsbescherming voor ouders die zeggen: dat is ten onrechte gebeurd.

Daarmee heb ik ook de vraag van mevrouw Linthorst beantwoord over de rol van de gemeente op dat punt, zij het dat de gemeente door de terugkoppeling door de SVB van de beslissing en bezwaar aan de leerplichtambtenaar dus ook op de hoogte is van het feit dat er bezwaar is gemaakt tegen de gang van zaken. De gemeente is in het vervolg in staat om via de leerplichtambtenaar de vinger aan de pols te houden, mocht er beroep worden ingesteld.

Verschillende leden hebben gevraagd hoe het precies zit met de motie van de leden Dijsselbloem en Uitslag over een extra waarborg, te weten de route via de spijbelrechter. Het is relevant kort te herhalen wat daarover in de stukken staat. Over de betekenis van de motie is meer gezegd dan wat vandaag door mevrouw Ten Horn werd geciteerd. Het trof mij dat zij in de bijdrage van de heer Dijsselbloem in het debat aan de overzijde de cruciale zinnen oversloeg. De heer Dijsselbloem heeft gezegd: "Begrijpt u mijn motie daarom vooral zo dat het gaat om het bevorderen en om het vragen van aandacht voor dit aspect. Ik wil het niet regelen, want dan zou ik een amendement hebben ingediend om het in de wet te zetten." De heer Dijsselbloem wil dat de VNG en daarmee ook Ingrado en de leerplichtambtenaar zich goed realiseren wat het belang is van een goed in de positie houden van de spijbelrechter. Daarom wil hij dat niet regelen. Ik heb later in het debat, na te lezen in de Handelingen, aangegeven dat, als ik de motie zo mag verstaan dat de indieners niet op de stoel van de leerplichtambtenaar en de gemeente willen gaan zitten – dat werd bevestigd door de heer Dijsselbloem – ik graag bereid ben om de motie met die lading onder de aandacht van de VNG en Ingrado te brengen. Dat is gebeurd, en dat was de reden dat, toen ik naar aanleiding van de vragen uit deze Kamer en de memorie van antwoord heb aangegeven dat het niet meer opportuun was om de motie uit te voeren, voor de indieners van de motie reden om die boodschap voor kennisgeving aan te nemen. Inmiddels was men immers akkoord gegaan met mijn uitleg. Inmiddels is een en ander doorgegeven aan VNG en Ingrado. In die zin is volledig tegemoet gekomen aan de intentie van de indieners van de motie. Vandaar dat het mij niet verbaast dat zij mijn brief van ik meen 9 november voor kennisgeving hebben aangenomen. Er is recht gedaan aan de intentie van de indieners en aan de strekking van de motie, wat goed is besproken met VNG en Ingrado.

In dat verband is gevraagd of de spijbelrechter een stok achter de deur kwijt raakt, namelijk de mogelijkheid om de kinderbijslag te stoppen. Het antwoord is: neen, want de kinderrechtster heeft die mogelijkheid op dit moment niet op de grond van relatief verzuim.

Ik denk dat ik hiermee alle vragen die rechtstreeks betrekking hebben op het wetsvoorstel, heb beantwoord. Ik ben graag bereid om te kijken of er nog meer specifieke vragen zijn blijven liggen. Ik heb mevrouw Dupuis geantwoord op haar vraag of er sprake is van een verschuiving. Het antwoord is dus: neen, niet op dit punt. Ik denk dat wij het erover eens zijn dat relatief verzuim zo ernstig kan zijn dat daarop een reactie moet volgen. Het is inderdaad geen goed idee om ouders te straffen die onhandelbare kinderen hebben waarop zij geen invloed hebben. Dat is ook niet aan de orde. Ik heb mevrouw Dupuis reeds aangegeven dat wij daarover niet van mening verschillen. Ook ben ik al ingegaan op het klokurencriterium en andere instrumenten. Ik verwijs daarbij naar de samenhang met het pakket maatregelen van de collega's van Onderwijs. De noodzaak van dit wetsvoorstel in dat verband, gelet op de wijziging van de Leerplichtwet, zal ons denk ik niet verdeeld hoeven te houden.

Mevrouw Ten Horn heeft een groot aantal vragen gesteld die ik grotendeels al heb beantwoord. Zo vroeg zij waarom er geen pilotonderzoek is gehouden. De eerste aanleiding is een aanpassing aan de gewijzigde Leerplichtwet. Mevrouw Ten Horn vroeg daarmee niet te komen, maar dat is wel de aanleiding voor dit wetsvoorstel geweest. Ik heb ook al aangegeven dat alle taxaties erop wijzen dat meer mensen kinderbijslag zullen krijgen in plaats van minder. De pilot zou een antwoord moeten geven op de vraag hoeveel mensen meer kinderbijslag zullen krijgen als het klokurencriterium niet meer van toepassing is, maar het is de vraag of dat een buitengewoon relevant onderwerp is voor een pilot. De rechten op kinderbijslag vormen toch al een ingewikkeld punt. Een pilot, dus een experiment met het recht op kinderbijslag vind ik op zichzelf al iets ingewikkelds. Ik denk ook dat het niet veel toevoegt aan wat wij nu al weten, namelijk dat het een extra instrument voor handhaving van de leerplicht kan zijn, met zoals verwacht als eerste gevolg meer mensen die wel in aanmerking zullen komen, omdat het klokurencriterium niet werkt.

Met dit wetsvoorstel wordt meteen ook de dubbeling weggenomen die nu in het systeem zit, waarbij aan de ene kant de leerplichtambtenaar is belast met de handhaving van de Leerplichtwet, en aan de andere kant de Sociale Verzekeringsbank het niet te controleren klokurencriterium moet controleren. Er zit een dubbeling in. Wij hebben gezegd dat het niet goed is om nu een nieuw handhavingssysteem te introduceren bij de SVB. Daarom heb ik de indruk dat over het handhavingssysteem van de Leerplichtwet overeenstemming kan bestaan.

Ik ben al ingegaan op de decentralisatie van beleid en heb de gevolgen daarvan aangegeven. De richtlijn komt ook niet van mij, maar van de leerplichtambtenaren zelf, zoals bekend onder verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Op zichzelf is de vraag over competenties van leerplichtambtenaren interessant, maar ik heb al aangegeven dat die niet rechtstreeks aan dit wetsvoorstel raakt, omdat nu al de beoordeling van de individuele situatie van het kind, de ouders en het gezin noodzakelijk is. Dat wijzigt ook niet door dit wetsvoorstel.

Ik ga nog in op de vraag van mevrouw Ten Horn over de reparatie. De reparatie heeft te maken met het niet kunnen voorzien van de gevolgen van deze wet. Het is

## Rouvoet

een technische doorwerking, met name van de normen voor de bijstand. Dat is terecht gesignaleerd. De toezegging om het te repareren komt van de collega's van Sociale Zaken. Uiteraard is daarvoor een wettraject nodig, dat nu dus nog niet voorligt bij de Kamer. Maar de toezegging is wel gedaan. Het is ook evident dat de gemeenten erop kunnen anticiperen, zodat er geen gat hoeft te vallen en er op het punt van de bijstand en de toeslagen geen achteruitgang in inkomen is. Op andere fronten – de heer Laurier vroeg daar ook naar – is er geen negatief inkomensgevolg. Het kindgebonden budget loopt bijvoorbeeld gewoon door. Het is wel goed om dat te weten. Er zullen geen inkomensgevolgen zijn; de heer Laurier vroeg daar expliciet naar. Het enige inkomensgevolg dat gesignaleerd is, namelijk de Toeslagenwet en de bijstand, wordt gerepareerd. Op de expliciete vraag van mevrouw Ten Horn of dat verder geen gevolgen zal hebben, is het antwoord ronduit bevestigend. Ik ben graag bereid om de Kamer op de hoogte te stellen van wat een jaarlijkse rapportage kan behelzen en waar het heel erg ingewikkeld wordt. Ik ben bereid om te bekijken of het mogelijk is om met een jaarlijkse rapportage te komen rondom de toepassing van het ons bekende instrumentarium. Wij zullen dat in overleg met de VNG moeten bezien. Ik zal de Kamer daarover rapporteren. Mijn inzet is om tot een jaarlijkse rapportage te komen over de werking van deze wet.

Ik heb de vraag van mevrouw Linthorst over bezwaar en beroep beantwoord. Zij is het ten principale eens met de uitgangspunten van het wetsvoorstel en heeft vooral over de rechtsbescherming en de waarborgen vragen gesteld. De vraag waarop de rechter toetst, heb ik naar mijn mening ook afdoende beantwoord.

De heer Laurier had een adequate aanduiding van het karakter van dit wetsvoorstel. Hij sprak namelijk over een aanpassing aan de Leerplichtwet. Ik bedoelde – en ik begreep dat hij dit onderschreef – de jongeren weer naar school te krijgen en zekerheden te willen hebben over de waarborgen en de herstelmogelijkheden. Ik heb aangegeven welke dat zijn. Ik begreep de afweging van de fractie van GroenLinks, evenals de vraag hoe "niet-verwijtbaarheid" kan worden vastgesteld. Ik meen te hebben aangegeven dat dit ook in het huidige systeem een relevante vraag is, die niet wordt gewijzigd door dit wetsvoorstel.

De heer Laurier sprak over scheiding en co-ouderschap. Ook in dat systeem is deze wetswijziging alleen relevant voor de ouder die feitelijk de kosten van de verzorging van het kind draagt en daarvoor ook kinderbijslag ontvangt. Voor die ouder is het relevant om al dan niet mee te werken, want alleen die ouder kan eventueel de kinderbijslag verliezen.

De **voorzitter**: Wij gaan over tot de tweede termijn. Ik wil de leden deze keer strikt aan de opgegeven tijd houden, gelet op het tijdstip.

□

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Voorzitter. Ik ben meer overtuigd door de minister dan ik eerder was en ik zal dat ook zo aan mijn fractie meedelen. Ik stel vast dat het gaat om een uiterste maatregel bij zeer weigerachtige ouders. Ik stel eveneens vast dat meer kinderen uiteindelijk meer kinderbijslag krijgen dan in de vorige regelingen en dat er een evaluatie komt na een jaar.

Ik heb toch nog een vraag over het beroep. Is het denkbaar dat bijvoorbeeld de schooldirecteur dat doet? Ik wil graag benadrukken dat ik nog iets van een extra inhoudelijke toets op het ultieme besluit van die leerplichtambtenaar wil zien, hetzij door de inspectie, hetzij door de gemeenteraad, hetzij door de schooldirecteur. Daar hoeft geen groot gedoe voor opgetuigd te worden, maar een bestuursprocedure is nogal omslachtig. Wil de minister nog een poging doen om iets te noemen van een extra toets? Dan zijn wij tevreden en geven wij de minister het voordeel van de twijfel.

□

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor alle uitvoerige antwoorden. Veel vragen, zowel van ons als van anderen, zijn beantwoord. Ook al zijn we niet altijd tevreden met de antwoorden, ik wil de minister toch erg graag bedanken voor het geven van alle antwoorden.

Ik constateer dat de minister in ieder geval aangeeft dat er een jaarlijkse evaluatie zal komen over de gevolgen – positief of negatief – van deze wetswijziging. Wij zijn blij met die toezegging.

Ik heb geen reactie gekregen op de constatering dat nu twee maten aan de 16-jarigen worden opgelegd. De minister heeft aangegeven niets aan de leerplichtigen te doen. Op vragen in de Tweede Kamer daarover heeft de minister aangegeven dat zij gewoon fulltime naar school gaan, dat alles hetzelfde blijft en dat hij daarbij niets met de leerplicht doet. Ik heb het artikel in de Leerplichtwet aangehaald waarin staat dat de 16-jarige gedurende het schooljaar waarin hij 16 jaar wordt, leerplichtig blijft tot het einde van het schooljaar. In mijn ogen valt hij dus onder die maat en gebeurt er niets met de kinderbijslag, terwijl straks in de kinderbijslagwet, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, staat dat hij behandeld wordt als een 16-jarige kwalificatieplichtige. Als hij dan verzuimt, mag de leerplichtambtenaar daar wel iets aan doen. Ik krijg op de vraag aan welke wet de 16-jarige moet voldoen, op dit punt graag een klip-en-klaar antwoord.

Ik begrijp wel dat dit de behandeling van een wetsvoorstel over de kinderbijslag is en dat het misschien te ver voert om het positieve beleid van de minister, met al die andere bakstenen van het huis van voorkomen van verzuim, neer te zetten. Ook in de schriftelijke beantwoording heeft de minister echter weinig positiefs laten merken over de stimulans die misschien aan 16- en 17-jarigen gegeven kan worden, in het bijzonder als een leerplichtambtenaar overweegt om de wezenuitkering in te trekken.

Kortom: de conclusie is al met al dat de minister veel vragen heeft beantwoord, maar dat er nog veel onzekerheden zijn. Hij heeft een aantal onzekerheden weggenomen, maar niet alle zorgen, met name onze zorgen over de willekeur die kan ontstaan bij de individuele leerplichtambtenaar in de individuele gemeente. Dat is met name zo omdat de minister niet aangeeft hoe de leerplichtambtenaar wordt voorbereid op situaties die die ambtenaar nu niet kent en waarin agressieve ouders een leerplichtambtenaar eventueel iets naars kunnen aandoen als de kinderbijslag wordt stopgezet. Er wordt immers verwacht dat het regelmatig gaat gebeuren dat de kinderbijslag stop wordt gezet.

Wij wachten de antwoorden af.

□

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter. De minister heeft het mij niet gemakkelijk gemaakt. Mijn fractie onderschrijft de grondslagen van dit wetsvoorstel, evenals het vervangen van het klokuren criterium door de kwalificatieplicht. Dat is allemaal het probleem niet. Ook enige discretionaire bevoegdheid is prima. Onze aarzeling ligt ergens anders. De leerplichtambtenaar is – nu we het toch over grote woorden hebben zoals “het kwaad in de wereld” enzovoort – net zomin onfeilbaar als wie dan ook. Ouders zijn in dit wetsvoorstel volstrekt afhankelijk van het oordeel van de leerplichtambtenaar. Die bevoegdheid gaat heel erg ver.

We weten ook allemaal dat de gemeenten straks een bezuiniging voor de kiezen krijgen. De formatie in verband met de leerplicht is op de gemeentebegroting echt een groot punt. Ik zou mij eerlijk gezegd niet kunnen voorstellen dat gemeenten gaan stimuleren dat leerplichtambtenaren toch een proces-verbaal blijven uitschrijven, wat veel meer tijd kost dan die simpele druk op de knop. De bezorgdheid daarover heeft de minister tot nu toe niet weggenomen.

Er is nog een ander aspect, dat naar voren is gebracht door de juristen in onze fractie. De bezwaarprocedure bij de Sociale Verzekeringsbank kun je er eigenlijk net zo goed meteen uithalen, want dat is een lege bezwaarprocedure. Er mag alleen procedureel getoetst worden, terwijl een bezwaarprocedure eigenlijk bedoeld is om het beroep op de beroepsprocedures te verminderen. In dit wetsvoorstel is het juist zo geregeld dat de volledige toetsing pas plaatsvindt in de beroepsprocedure. Mensen vragen zich dus af of dit niet verschrikkelijk veel capaciteit en dus geld gaat kosten.

Dit geldt zeker in het geval van wezengeld. Ik ben zelf een huishoudwees geweest. Ik weet dus dat de situatie voor een huishoudwees die ook de verantwoordelijkheid voor andere kinderen heeft, echt niet vergelijkbaar is met werk en zorg. Het is echt iets heel anders. Er zijn verschillende mogelijkheden. Of de Sociale Verzekeringsbank krijgt de mogelijkheid om inhoudelijk te toetsen, of er is een beroep mogelijk tegen de melding bij de gemeente. Dat zou ook nog kunnen. De melding valt onder de verantwoordelijkheid van de leerplichtambtenaar en dus onder de richtlijn van de gemeente. Of er wordt alsnog een toets gedaan bij een kinderrecht, een spijbelrecht of wat dan ook. Let wel: 99% van de leerplichtambtenaren deugt, dat weet ik want ik ken er heel veel. Maar het zijn vaak ook solisten. Je zal er maar een treffen waarmee je toevallig ruzie hebt. Laten wij eerlijk zijn: de mensen die onmachtig zijn, zijn niet de mensen die het meest stevig in hun schoenen staan en dus makkelijk de weg naar de bestuursrechter weten te vinden.

□

De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank via u de minister voor de beantwoording van de vragen. Niettemin zijn er nog enkele punten opengebleven.

Wij zijn geen principieel tegenstander van discretionaire bevoegdheid van een professional. Die twee dingen horen bij elkaar, maar dan moet die professionaliteit wel in allerlei vormen gewaarborgd zijn. Het is geen motie van wantrouwen tegen de leerplichtambtenaar, maar er moet wel ruimte in de regelingen zitten. Wij constateren

dat er een zwaar accent ligt op de regeling zoals deze wordt vastgelegd in de ambtsinstructie, dat volgens mij via het college en niet via de gemeente gaat. De korte voorbereidingstijd die ik heb gehad kan er debet aan zijn dat ik dat misschien verkeerd heb. Toch is het van belang hoe dat feitelijk onder democratische controle is geregeld. Doordat het geregeld is in ambtsinstructies kan die discretionaire bevoegdheid verschillen. Dat betekent dat verwijtbaar gedrag van een ouder in de ene gemeente geen verwijtbaar gedrag hoeft te zijn in een andere gemeente. Dat vinden wij uitermate merkwaardig en ook niet goed voor de helderheid.

Beroep en bezwaar spelen hierin een belangrijke rol. De minister wijst erop dat er in eerste instantie een beroep mogelijk is bij de SVB. Dat is louter procedureel, want daar wordt de afweging van de leerplichtambtenaar met zijn discretionaire bevoegdheid niet inhoudelijk getoetst. Je kunt vervolgens naar de bestuursrechter, waar wel een volledige toetsing plaats zou vinden. In hoeverre is dat een volledige toetsing? De bestuursrechter toetst of de SVB de maatregel terecht of niet terecht heeft genomen. Aangezien in de procedure daarvoor geen inhoudelijke weging zit van de SVB van de proportionaliteit, begrijp ik niet in hoeverre de bestuursrechter daarop kan toetsen. Het gaat in dit geval om de vraag in hoeverre het handelen van de zbo terecht of niet terecht is geweest. Ik hoor hierop graag nog een toelichting. Ik neem aan dat er na dit traject nog een stap naar de Centrale Raad van Beroep gemaakt kan worden, omdat het binnen het bereik valt van de sociale zekerheid.

Een laatste opmerking over de sancties. De minister probeert met grote moeite om het begrip sanctie te vermijden. Hij zet het tussen aanhalingstekens en relateert het met 3000 andere dingen, zoals het krijgen van kinderbijslag, waarover wij overigens heel blij zijn. De vraag is natuurlijk of hier feitelijk sprake is van een sanctie. Het slaat immers terug op individueel gedrag en het slaat terug op de verwijtbaarheid van het individuele gedrag. Dan is er in onze ogen sprake van een duidelijke sanctie, waarop artikel 6 van het EVRM van toepassing is.

□

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik geloof dat ik voor een parlementair novum heb gezorgd, zo heeft een van onze collega's gezegd, door in de eerste termijn niet mee te doen, alleen te interrumperen, en in de tweede termijn wel mee te doen. Maar u weet hoe ik bij dit onderwerp betrokken ben. Dit kan er nog wel bij, want de manier waarop wij dit wetsvoorstel behandeld hebben, heeft een zekere grilligheid in zich. Begin december was het nog een kandidaat-hamerstuk. Eind december, op een dag vol ijs en sneeuw, zijn wij allemaal wat aan het glijden geraakt en nu behandelen wij dit voorstel met vier of vijf fracties.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voor de geschiedschrijving wil ik gezegd hebben dat wij inderdaad geen enkele vraag hadden bij dit wetsvoorstel toen wij er nog van uitgingen dat de motie-Dijsselbloem/Uitslag uitgevoerd zou worden. Toen uit het antwoord van de schriftelijke vragen van de SP in deze Kamer bleek dat die motie niet werd uitgevoerd, lag het voor ons heel anders. Dat is ook het centrale punt in ons betoog. Als het niet getoetst

## Kuiper

wordt door de rechter, is het een ander verhaal. Wij zijn dus niet gaan glijden. Wij zijn op het verkeerde been gezet omdat wij dachten dat de aangenomen motie ook uitgevoerd zou worden.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik dacht op een heel milde manier gezegd te hebben dat wij allen een beetje aan het glijden waren geraakt op een dag vol sneeuw en ijs. Ik bedoelde niet in het bijzonder de fractie van de PvdA, die in het voortraject heel actief is geweest bij dit wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik had het zo verstaan dat het woord glijden betrekking had op de weersomstandigheden!

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Daarmee is het inderdaad begonnen, op 22 december.

De **voorzitter**: Het is overigens geen novum dat u in de eerste termijn niet het woord voert en wel in tweede termijn. Ik vraag na de eerste termijn altijd of de andere leden ook het woord wensen te voeren. U hebt altijd het recht om het woord te voeren.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Mijn eerste constatering is heel belangrijk, ook voor meerdere fracties hier. Als het gaat om verantwoordelijkheid van de ouders hebben wij met een andere situatie te maken dan toen het ging om het klokuren criterium. Dat is belangrijk als gesproken wordt van verwijtbaarheid en als de vraag rijst hoe ouders hier precies in staan. Die voorwaarden waren al aan de regeling van kinderbijslag verbonden.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ik wil nu kwijt dat collega Kuiper de zaak schaadt.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik vind van niet. Wij kunnen immers in dit debat hetzelfde constateren. Blijkbaar is dat niet het geval.

Een ander punt dat ik wil noemen is het volgende. Het is wellicht goed om dit in het debat te betrekken. Nederland kent met de leerplichtambtenaar een goed systeem. Er is ook geen reden om leerplichtambtenaren niet te vertrouwen als het gaat om hun rol. Misschien is het ook goed om te vragen naar de rol van Ingrado en naar de ambtsinstructie die wordt gemaakt. Het is niet zo dat leerplichtambtenaren op eigen houtje opereren. Er komt een heel stevige instructie aan. Er is een eigen cultuur binnen de leerplicht. Uiteindelijk is er, zoals hier is gezegd, een vorm van toetsing.

Misschien verdient ook de term "onmachtige ouders" aandacht in dit verband. Ik begrijp dat er begrip voor bestaat wanneer ouders onmachtig zijn om hun kind naar school te krijgen. Daar bestaat consideratie voor bij het optreden in het kader van de leerplicht.

□

Minister **Rouvoet**: Voorzitter. Dank aan de woordvoerders voor hun bijdrage in tweede termijn.

Ik stel met vreugde vast dat er grote overeenstemming is over het beleid dat zich richt op het terugdringen van schoolverzuim en van spijbelen over de volle breedte. Ik proef bij nagenoeg alle fracties dat er geen principiële bezwaar bestaat – ik kijk even naar mevrouw Linthorst – om ook het instrument van de kinderbijslag in te zetten.

De "mits" is dat het dan wel zorgvuldig gewaarborgd is. Ik vind dat een belangrijke constatering. Dit zijn immers precies de twee doelstellingen van het wetsvoorstel: het terugdringen van het schoolverzuim, inclusief het relatief schoolverzuim, en van het structureel spijbelen van kinderen die ingeschreven zijn. Ik hoor bij de fracties die het woord hebben gevoerd dus geen principiële bezwaren als zodanig tegen het aanpassen van de kinderbijslagwet aan de Leerplichtwet langs deze lijnen.

Ik leid een en ander ook af uit de woorden van mevrouw Dupuis, die zegt meer overtuigd te zijn van de argumentatie langs deze lijnen. Ik doel dan op het gemeenschappelijke doel van het terugdringen van schoolverzuim en het bevorderen van een startkwalificatie voor jongeren van 16 en 17 jaar, zodat die een betere kans op een zelfstandig leven en een zelfstandige plek in de samenleving krijgen. Ik vind het inhoudelijk van belang om dit vast te stellen. Dit is immers precies de reden dat dit wetsvoorstel is ingediend, los van de noodzakelijk technische aanpassing aan de Leerplichtwet. Het klokuren criterium is vervangen door het andere criterium. Als ik in dat licht de sprekers langsloop, dan begrijp ik dat mevrouw Dupuis haar fractie zal berichten dat zij meer van de inhoudelijke argumentatie overtuigd is geraakt. Zij stelt ook vast dat het een geruststellende gedachte is dat wij daarop nu jaarlijks kunnen terugkomen. Wat ik precies heb toegezegd is sowieso de evaluatie van de wet, maar die was al toegezegd. Dat staat, meen ik, in het wetsvoorstel zelf. Dat moet ik er even bij pakken. Wat ik haar extra heb toegezegd is een jaarlijkse rapportage over de gevolgen. Dit is ook een antwoord op de vraag van mevrouw Ten Horn. Dat is een extra waarborg voor de Kamer om zicht te houden op de ontwikkeling als wij dit instrument gaan inzetten, los van de formele evaluatie van de wet na verloop van tijd. De jaarlijkse rapportage is feitelijk, praktisch, zodat wij met elkaar de vinger aan de pols kunnen houden om te zien of het voorstel leidt tot het resultaat dat wij hebben verwacht, namelijk dat het door de vervanging van het criterium leidt tot meer kinderbijslag en niet tot minder. Dat is mijn toezegging en die doe ik graag gestand.

Mevrouw Dupuis vroeg of wij daarin een extra geleiding kunnen invoegen. Zij noemde de schooldirecteur. De schooldirecteur zit natuurlijk aan het begin. De school zit aan het begin, met het zorg- en adviesteam. Mevrouw De Vries heeft daarover terecht een opmerking gemaakt. De school is in de Leerplichtwet niet de aangewezen instantie om de Leerplichtwet te handhaven. Daarvoor is er de leerplichtambtenaar. Ik ben, met de Kamer als medewetgever, gehouden aan het systeem van de Leerplichtwet en de handhaving daarvan. Dat betekent dat wij niet bij gelegenheid van dit wetsvoorstel het systeem van de Leerplichtwet overhoop kunnen gooien of daarbij andere instanties kunnen inzetten. Ik hoop dat mevrouw Dupuis die afweging met mij op die manier wil maken.

Het college en de gemeenteraad hebben natuurlijk al hun verantwoordelijkheden wat de controle betreft. Ook de inspectie heeft in het huidige en in het nieuwe systeem alleen een rol bij de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs en niet bij de handhaving van de Leerplichtwet. Met dit wetsvoorstel kunnen wij het systeem van de Leerplichtwet niet doorbreken. Dat moeten wij ook niet willen. Ook naar aanleiding van de vragen van mevrouw Linthorst zal ik straks nog terugkomen op de vraag of wij nog wel een extra lijntje

## Rouvoet

kunnen leggen vanaf de instantie die in feite het besluit neemt, de SVB. Die constateert dat er hier, gezien het signaal, geen recht bestaat op kinderbijslag. Dat blijft het signaal. Dat is de reden, zeg ik nogmaals tot de heer Laurier, dat ik niet spreek over sanctie, maar het feitelijk door het signaal vaststellen dat er geen recht bestaat op kinderbijslag omdat niet wordt voldaan aan de voorwaarden die in de AKW zijn opgenomen. Wij kunnen dat verschillend wegen en daaraan kwalificaties hangen, maar ik hoop dat de heer Laurier van mij wil aannemen dat ik niet intentioneel en krampachtig probeer weg te blijven van het woord "sanctie". Ik stel slechts vast dat er in het systeem van de handhaving van de Leerplichtwet en de kinderbijslagwet – om het laatste gaat dit wetsvoorstel – sprake is van het door de SVB vaststellen dat er geen recht op kinderbijslag bestaat. Daarvoor is die instantie. Dat is een feitelijke vaststelling. Daarom is ook de route naar de bestuursrechter de aangewezen route.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Nee, de SVB stelt niet vast dat er geen recht bestaat op kinderbijslag. De SVB moet reageren op een signaal van de leerplichtambtenaar. Daarin zit een wezenlijk verschil. Ik begrijp waarom de minister er zo makkelijk overheen danst, want als het een sanctie wordt genoemd, heeft dat de nodige consequenties. Maar volgens mij houdt die stelling geen stand.

Minister **Rouvoet**: Nee, ik laat mij niet een intentie aanwrijven die ik niet heb. Als ik die zou hebben, zou ik dat zeggen. Ik probeer de heer Laurier duidelijk te maken hoe het systeem feitelijk werkt. Hij zegt dat de SVB niet vaststelt of er sprake is van een recht op kinderbijslag. Jawel, de SVB is de uitkerende instantie. Hij mag geen kinderbijslag uitkeren als hij vaststelt – de trigger daarvoor is het signaal van de leerplichtambtenaar – dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden die in de AKW zijn opgenomen. Dat is nu het geval. Als niet wordt voldaan aan het klokkriterium, bestaat er geen recht op kinderbijslag. De heer Laurier zegt dat de SVB dit zelf moet vaststellen. Dat is heel lastig omdat wij te maken hebben met de vernieuwing in het onderwijs. Daarop ben ik ingegaan. Dat systeem, dat ik wil vasthouden voor de bestuurlijke zuiverheid, verandert niet. Daarom is het besluit om de kinderbijslag stop te zetten als gevolg van het signaal, de melding, van de leerplichtambtenaar, een besluit van de SVB. Die stelt vast dat er geen recht bestaat op kinderbijslag omdat niet wordt voldaan aan de in de AKW opgenomen voorwaarden.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Ik heb enige kennis van de sociale zekerheid, maar ik ken geen systemen in de sociale zekerheid, waartoe de kinderbijslag en zeker de wezenuitkering behoren, waarbij alleen een signaal voldoende is om het recht op een uitkering te stoppen. Iedere uitvoeringsinstantie heeft de plicht om dit zelf te constateren. Wat de minister doet, is een noviteit.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): In aansluiting daarop: als je bezwaar kunt maken bij de SVB, is de SVB dan ook gerechtigd zelfstandig onderzoek te doen naar de vraag of het signaal van de leerplichtambtenaar terecht was?

Minister **Rouvoet**: Daar zou ik nog op komen, maar laat ik het nu meteen meenemen. Wij hebben simpelweg te maken met het regime van de Awb. Die werkt hier niet

anders dan bij alle andere besluiten van bestuursinstanties. De verantwoordelijke instantie is de SVB. Die neemt het besluit om de kinderbijslag stop te zetten. Dat besluit is vatbaar voor bezwaar en beroep. Wat de SVB doet, is wat er altijd gebeurt bij een bezwaar: de verantwoordelijke bestuursinstantie wordt in staat gesteld om de afweging in kwestie nog een keer te maken. Men gaat daarbij niet altijd af op eigen kennis. Daar is het beroep voor, waarin de volle toetsing plaatsvindt. We hebben niet voor niets verschil tussen die twee in de Awb, zeg ik ook tegen de juristen in uw fractie. Het verschil is dat bij het bezwaar een moment van heroverweging bij de bestuursinstantie zelf komt. Die instantie is niet in dat gezin geweest. De handhaving van de Leerplichtwet is immers niet opgedragen aan de SVB. De SVB bepaalt alleen of er recht op kinderbijslag bestaat. Dat is het enige waar de SVB over gaat. De SVB gaat niet over de handhaving van de leerplicht. Wat gebeurt er bij de SVB? Daar komt de melding binnen van de leerplichtambtenaar over de onmogelijkheid om anderszins de Leerplichtwet te handhaven. Daarop volgt het besluit dat er niet voldaan is aan de voorwaarden, want er is sprake van ernstig relatief verzuim. Dat mag volgens de Wet op de kinderbijslag niet. Die constatering kan men doen omdat de leerplichtambtenaar meldt dat er op dat punt niet wordt voldaan aan de verzuimnormen. Dat is voor de SVB aanleiding om de kinderbijslag stop te zetten. Het bezwaar is er om de bestuursinstantie gelegenheid te geven, die afweging nog een keer voor zichzelf te maken. Daarbij leunt men, zoals bij alle bezwaarprocedures, natuurlijk op de informatie waar men over beschikt van de leerplichtambtenaar. We doen dat getrap, met eerst bezwaar en dan beroep. Het beroep – de heer Laurier had het terecht ook over de Centrale Raad van Beroep, uiteindelijk – is er nu juist omdat er dan de volle toetsing gemaakt wordt, inclusief de daaraan voorafgegane inhoudelijke afwegingen. Dat doet de bestuursrechter door het gesprek met de leerplichtambtenaar en de ouders aan te gaan om te bezien wat er gebeurd is en of men alle stappen gezet heeft om in redelijkheid tot deze beslissing te komen.

De heer **Laurier** (GroenLinks): De toetsing die gemaakt wordt – en ik zie aardig wat uitspraken van de Centrale Raad van Beroep – is of de uitvoeringsinstantie haar besluit al dan niet terecht genomen heeft. Als je in het voortraject inbouwt dat de SVB op een signaal moet reageren met stopzetting van de kinderbijslag, dan kun je nooit meer tot een volle toetsing komen, waarmee de minister eigenlijk bedoelt dat alle aspecten worden meegewogen, dus ook de proportionaliteit van de maatregelen en de nadere consequenties. Dat kan dan niet meer in die toetsing worden meegenomen. Dat is het rare. Die volle toetsing is geen andere toetsing dan: heeft de uitvoeringsorganisatie in kwestie haar besluit terecht of onterecht genomen? Terecht, want ze heeft moeten reageren op een melding van de desbetreffende ambtenaar.

Minister **Rouvoet**: Voorzitter. Ik kan de heer Laurier er niet van weerhouden om moeite te hebben met de systematiek van de Awb, maar die kan ik ook niet bij wijzigingsvoorstel van de kinderbijslagwet in één adem door veranderen. We hebben te maken met de Awb en ik houd staande – hetzelfde geldt voor de opmerking die de heer Laurier eerder in dit debat maakte over de

## Rouvoet

ambtsinstructie van het college richting leerplichtambtenaren – dat we de reikwijdte van dit wetsvoorstel in de gaten moeten houden en dat hiermee niet de systematiek van de Leerplichtwet wordt gewijzigd en niet de systematiek van de Awb. De bezwaren, vragen en twijfels van de heer Laurier over de volledige toetsing door de bestuursrechter kan ik niet wegnemen door in dit wijzigingsvoorstel op de kinderbijslagwet iets te doen aan het systeem van bezwaar en beroep als zodanig. We moeten accepteren dat een beslissing van een bestuursinstantie als de SVB om de kinderbijslag stop te zetten, een beslissing is die vatbaar is voor bezwaar en beroep. Mijn advies aan de heer Laurier zou bijna zijn om daar nu niet aan af te doen, want daar ligt nu juist de waarborg voor de rechtsbescherming van de burgers die door dat besluit getroffen worden. We kunnen natuurlijk niet in een wijzigingsvoorstel met beperkte strekking én de Leerplichtwet én het functioneren van leerplichtambtenaren, de ambtsinstructie, én ook nog eens het functioneren van de Awb als zodanig ter discussie stellen.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Ik ben het met de minister eens dat hij de Awb niet kan wijzigen, maar daar geeft hij mee aan dat hij mijn redenering inderdaad vindt kloppen dat er geen volledige toetsing plaatsvindt in de zin die hij eerder gesuggereerd heeft.

Minister **Rouvoet**: Geen sprake van! Dat is niet waar. Ik heb aangegeven dat er wel sprake is van een volledige toetsing, juist omdat ook de bestuursrechter de leerplichtambtenaar en de ouders, indien hij dat nodig vindt, zal horen. Nogmaals, dat is common practise bij de Algemene wet bestuursrecht. De bestuursrechter zal de volledige toetsing maken, door te kijken of de leerplichtambtenaar in eerste instantie heeft gedaan wat van hem mag worden verwacht. Daar is de rechter voor, ter onderscheiding van de uitvoeringsinstantie zelf. Ik zou daar niet graag van af willen. Ik hecht zeer aan de volledige, ook inhoudelijke toetsing door de bestuursrechter van het totale complex van afwegingen dat heeft geleid tot het signaal aan de SVB en het daarop gegronde besluit van de SVB om de kinderbijslag stop te zetten.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): De vraag blijft overeind of, als de Sociale Verzekeringsbank niet inhoudelijk, maar alleen procedureel mag toetsen, die procedure er niet net zo goed uitgehaald kan worden. Ik hoor nog graag iets – maar misschien komt de minister daar nog over te spreken – over de onfeilbaarheid van de leerplichtambtenaar, met alle respect voor de professionaliteit van deze beroepsgroep, die ik zeer hoog heb zitten. Ik kan mij voorstellen, zeker als het gaat om het intrekken van wezengeld, dat een inhoudelijke toetsing door de SVB een optie is.

Minister **Rouvoet**: De leerplichtambtenaar is niet onfeilbaar en wordt ook in het nieuwe systeem niet onfeilbaar. Daar kan ik helder over zijn. Bij mijn weten is er bij de totstandkoming van de Leerplichtwet ook nooit aangenomen dat de leerplichtambtenaar onfeilbaar is. Dat is hij niet als hij de weg van de boete inslaat, dat is hij niet als hij de weg van het proces-verbaal inslaat, dat is hij niet als hij besluit dat in gezin A hulpverlening wel kan helpen en dat gezin B "beyond repair" is en dat is hij

ook niet als hij besluit tot het geven van een signaal over de onontkoombaarheid van het stopzetten van de kinderbijslag als drukmiddel aan de ouders om mee te werken. De leerplichtambtenaar is niet onfeilbaar, niet in het huidige systeem en niet in het nieuwe systeem. Daar wijzigt het voorstel niets aan. Het betekent wel – dat ben ik zeer met mevrouw Linthorst eens – dat wij goed moeten kijken naar de waarborgen, specifiek als het gaat om het nieuwe instrumentarium ter handhaving van de Leerplichtwet.

Ik begrijp wel dat mevrouw Linthorst zegt dat zij niet altijd heel veel vertrouwen heeft in de democratische controle op het optreden van de leerplichtambtenaar, want dat is niet de eerste prioriteit van veel gemeenteraden. Ik zou mij kunnen voorstellen dat wij, zonder dat wij nu het systeem van het zware beroep bij gelegenheid van dit wetsvoorstel wijzigen, een extra waarborg zoeken in het leggen van een verbinding met de instantie die het besluit neemt, de SVB. Wij kunnen bijvoorbeeld de afspraak maken – ik wil daarover graag in overleg gaan met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten – dat van iedere beslissing op het bezwaar niet alleen mededeling wordt gedaan aan de leerplichtambtenaar, zoals normaal gesproken gebeurt, maar bijvoorbeeld ook aan het gemeentebestuur. Dat kan een extra waarborg zijn. Wij zouden van iedere beslissing op bezwaar kunnen proberen te organiseren dat die ook gemeld wordt aan het gemeentebestuur, zodat daadwerkelijk controle mogelijk is op het opereren van de leerplichtambtenaar. Die handreiking doe ik graag.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): De minister benadrukt dat de systematiek van de handhaving van de leerplicht hetzelfde blijft, maar er is één cruciaal verschil: de leerplichtambtenaar krijgt nu een instrument in handen waarbij geen toetsing vooraf door de rechter nodig is. Bij het proces-verbaal kom je altijd bij de rechter uit. Dit instrument is een druk op de knop waar de SVB op moet reageren, want die moet het signaal serieus nemen. Dat geeft dus de leerplichtambtenaar een wel heel erg ongeclausuleerde macht.

Minister **Rouvoet**: Het laatste wil ik weerspreken. Er is geen sprake van ongeclausuleerde macht. Dat zou het geval zijn als er geen controlemogelijkheid is en er geen herstelbaarheid is. De maatregel kan voorkomen worden doordat men meewerkt, de leerling weer naar school gaat en de ouders meewerken en alles doen om te zorgen dat de leerling weer naar school gaat. Daarmee kan de maatregel voorkomen worden. Lukt dat niet en wordt het instrument ingezet, dan kan dit hersteld worden door alsnog mee te werken. Lukt ook dat niet en gaat de maatregel daadwerkelijk lopen, dan is er de procedure van rechtsbescherming in de vorm van bezwaar en beroep, zoals wij die kennen in het systeem. Ik ben zeer tegen de suggestie om het bezwaar er maar uit te knippen. Ik vind dat geen verbetering, maar een vermindering van de rechtsbescherming. Naar mijn mening wordt door mevrouw Linthorst ook niet beoogd om deze fase van bezwaar eruit te knippen. Dat betekent immers in elk geval één moment minder waarop de betreffende instantie in gesprek met de leerplichtambtenaar alsnog kan besluiten dat het geen wijze stap is. Die mogelijkheid zou ik de SVB niet graag onthouden. Daarnaast zou dit het systeem van de Algemene wet bestuursrecht doorbreken. Ik zoek met de Kamer naar de

## Rouvoet

waarborgen. Die vind ik in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat om het opereren van de leerplichtambtenaar nu ter handhaving van de Leerplichtwet. Ik houd die twee zaken echt bewust uit elkaar, want dat is vereist. Die ontmoeten elkaar bij het besluit van de SVB. Wij zouden daar, naast de bezwaar- en beroepsprocedure, nog een extra slot op kunnen zetten door een mededeling aan het gemeentebestuur, zodat dat weet dat er een bezwaar is aangetekend door een inwoner van de gemeente tegen een besluit van de SVB. Dat zou een relevante handreiking kunnen zijn, dunkt mij.

De **voorzitter**: Een laatste interruptie van mevrouw Linthorst.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voor mijn informatie: is dat een mededeling aan de gemeenteraad of wordt ook de mogelijkheid gecreëerd om bezwaar te maken bij de gemeenteraad?

Minister **Rouvoet**: Nee. Ik heb al gezegd dat de leerplichtambtenaar feitelijk de gemeente is. De leerplichtambtenaar heeft van de gemeente opdracht gekregen om de Leerplichtwet te handhaven. Ik zoek naar een extra vorm van zekerheid. De vraag was hoe het nu precies zit met de verhouding tussen de leerplichtambtenaar – de heer Laurier vroeg bijvoorbeeld naar de ambtsinstructie – en het college, of men wel zicht heeft op de wijze waarop het feitelijk werkt. Daarom zeg ik dat dit een handreiking zou kunnen zijn, een extra beweging. Het houdt geen bezwaarprocedure bij de gemeente in. Daar biedt de Algemene wet bestuursrecht ook geen mogelijkheid voor. De gemeente heeft immers geen beslissing genomen, geen besluit in de zin de Awb.

De **voorzitter**: Ik geef de heer Laurier nog de mogelijkheid om te interrumperen en ik vraag de minister om daarna af te ronden.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Terecht zegt de minister dat de leerplichtambtenaar een gemeenteambtenaar is. Zijn melding heeft grote financiële consequenties voor betrokkenen. Zou het dan niet veel simpeler zijn geweest om die melding af te laten geven in de vorm van een beschikking? Dan waren daar immers zonder meer beroep en bezwaar tegen mogelijk geweest en dan kan je nog iets overwegen over een schorsende werking. Daarmee heb je wel een keurig filter ingebouwd, waarvan deze Kamer het gevoelen heeft dat dit belangrijk is in het kader van de rechtsbescherming.

Minister **Rouvoet**: Dat zou denkbaar zijn als de leerplichtambtenaar een rol had in het vaststellen van het recht op kinderbijslag, maar dat heeft hij dus niet waar het gaat om het besluit dat wordt genomen. Met een beschikking van de leerplichtambtenaar in de richting van de SVB, zou hij in de bevoegdheden van de SVB treden. Dat vind ik principieel onjuist waar het gaat om de systematiek van de Algemene Kinderbijslagwet en de Leerplichtwet. Ik zie dat niet in het systeem van beide wetten passen. Het past ook absoluut niet in het algemene systeem van de Awb. Je kunt niet twee instanties verantwoordelijk maken voor hetzelfde besluit, namelijk het vaststellen van recht op kinderbijslag. Dat is er maar één. Het zou geweldig compliceren als er twee instanties verantwoordelijk zouden worden gemaakt voor

hetzelfde besluit, namelijk het vaststellen van het recht op kinderbijslag. Dat wordt exclusief door de SVB gedaan.

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Voorzitter.

De **voorzitter**: Ik word iedere keer verder over de streep getrokken, merk ik. Ik trek nu de streep dat mevrouw Ten Horn de laatste is die intervenueert.

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Ik sluit mij aan bij de vorige sprekers. Ik blijf het eigenaardig vinden. Ik lees nu voor uit de brief van de VNG van 10 september, in samenwerking met Ingrado waarin zij gemeenten en leerplichtambtenaren een instructie geven. De letterlijke zin is: "Het is aan de gemeente op welk moment een signaal wordt afgegeven." Ik zei net al dat het gemeentebeleid is. Op het moment dat het signaal bij de SVB aankomt, mag deze niet anders dan stoppen omdat er een signaal is dat er niet meer wordt voldaan aan de Algemene Kinderbijslagwet. Ik begrijp, met mijn voorgangers, de inconsequentie niet dat het besluit bij de gemeente valt, de SVB niets anders kan doen, de ouders alleen maar bij de SVB in beroep kunnen gaan en dat er geen inhoudelijke toetsing plaatsvindt.

De **voorzitter**: Ik verzoek de minister om nu echt af te ronden.

Minister **Rouvoet**: Ja, voorzitter. Ik vind het in de kern vrij overzichtelijk. De handhaving van de Leerplichtwet, waar het gaat om verzuim, vindt plaats door de leerplichtambtenaar. Die stelt vast of er sprake is van ernstig verzuim. Dat betekent van alles voor de gemeente, namelijk dat zij in de persoon van de leerplichtambtenaar aan de slag moet om dat kind te bewegen weer naar school te gaan en de ouders daaraan te laten meewerken. Tegelijkertijd leggen wij op een andere manier een verbinding die er al is, namelijk tussen de Algemene Kinderbijslagwet en de voorwaarden die wij stellen aan de tijdsbesteding van 16- en 17-jarigen. Daar ligt de verbinding tussen de handhaving van de Leerplichtwet en de uitvoering door de SVB van de Algemene Kinderbijslagwet. Die verbinding wordt nu ook al gelegd, maar dat gebeurt straks op een andere manier. Helderder kan ik dit niet maken. Al sinds jaar en dag zijn deze twee zaken met elkaar verknoopt. De tijdsbesteding die te maken heeft met het bezoeken van school, is een voorwaarde om überhaupt voor kinderbijslag in aanmerking te komen. Wij veranderen nu de voorwaarden. Dat is noodzakelijk geworden door het klokuurcriterium. Maar nu herhaal ik mijzelf.

Mevrouw Linthorst stelde mij de relevante vraag of een mededeling aan het bestuur – ik noemde die in mijn handreiking aan mevrouw Linthorst – betekent dat er iets kan gebeuren tussen het gemeentebestuur en de leerplichtambtenaar. Uiteraard kan dat. Stel dat een gemeentebestuur in korte tijd tot vijf keer toe een bericht van de SVB ontvangt dat er bezwaar is aangetekend tegen een melding door de leerplichtambtenaar van die gemeente. Zo'n situatie kan uiteraard aanleiding zijn voor het gemeentebestuur om te zeggen: hier gaat iets niet goed. Ik kijk hierbij ook naar de heer Laurier. Men kan zeggen: we gaan de ambtsinstructie bezien en we gaan met de leerplichtambtenaar om de tafel zitten, omdat dit niet goed gaat. Dat is de verantwoordelijkheid van de

## Rouvoet

gemeente. Dit is een kwestie die kan spelen tussen het gemeentebestuur, het college van B en W en de leerplichtambtenaar. Al of niet kan daarbij de ambtsinstructie worden aangepast. Ik kan mij goed voorstellen dat dit gebeurt. Hier ligt het extra slot en de extra waarborg dat een gemeentebestuur kan acteren als wellicht de vrees bestaat dat leerplichtambtenaren een wel erg groot bereik hebben dat zich aan het zicht van de gemeenteraad en het college van B en W onttrekt. Ik zeg nogmaals dat ikzelf niet suggereer dat dit laatste zo is.

Mevrouw Ten Horn heeft gevraagd hoe het precies met de 16-jarigen zit. Ik zal hierop slechts kort ingaan, want ik zie de signalen van de voorzitter om af te ronden. Dit is namelijk een ingewikkelde technische kwestie. Ook dit geldt uiteraard nu ook al. In de Leerplichtwet staat dat leerlingen leerplichtig blijven die in de loop van het schooljaar 16 jaar worden. Iedere jongere moet zich aan de Leerplichtwet houden, ongeacht of hij nu 16 of 17 jaar is. In de Leerplichtwet kennen wij nu ook de kwalificatieplicht. Voor de verandering van de voorwaarden maakt ook dit niet uit. Wat nu geldt, geldt straks ook. Wat voor de huidige tijdsbestedingsvoorwaarden geldt als je in de loop van het jaar 16 jaar wordt, geldt ook voor de nieuwe voorwaarden rond tijdsbesteding. Mevrouw Ten Horn heeft echter gelijk als zij stelt dat de Algemene Kinderbijslagwet een andere ritmiek kent, namelijk niet het schooljaar, maar het kwartaal. Dit kan dus lopen vanaf het moment dat iemand 16 wordt. Als 16- of 17-jarige val je dus onder de kwalificatieplicht, maar je moet uiteraard ook nog steeds naar school gaan. Ik hoop mevrouw Ten Horn gerust te stellen door te benadrukken dat ook op dit punt in de systematiek niets wordt gewijzigd. Aan de leerlingen aan wie nu voorwaarden rond tijdsbesteding kunnen worden gesteld, kunnen straks in de nieuwe systematiek ook voorwaarden kunnen worden gesteld. Daarbij speelt niet meer het klokuurcriterium, maar het nieuwe criterium.

Mevrouw Ten Horn vond het jammer dat ik niet uitvoerig ben ingegaan op de andere maatregelen die het kabinet neemt. Ik heb daarnaar wel een aantal malen verwezen. Ik zeg nogmaals dat ik mij specifiek heb gericht op de nu voorliggende wijziging. Daarbij speelt hetzelfde inhoudelijke doel een rol, namelijk het tegengaan van schoolverzuim, maar met dit wetsvoorstel wordt niet beoogd om het totale beleid rond schoolverzuim nog eens tegen het licht te houden. Ik ben het echter zeer met mevrouw Ten Horn eens als zij stelt dat er sprake is van allerlei positieve maatregelen, ook rond wezen.

Ook mevrouw Linthorst heeft over wezen een opmerking gemaakt. Het is inderdaad ook in het huidige systeem al mogelijk dat wezen op 16- of 17-jarige leeftijd ondersteuning krijgen van de gemeente. Op die manier kunnen gemeenten wezen in staat stellen om het behalen van een startkwalificatie te combineren met hun taken in het huishouden, als ik het zo mag zeggen. Met de intentie van mevrouw Linthorst ben ik het dus zeer eens.

De vragen van mevrouw Linthorst over bezwaar en beroep heb ik mijns inziens voldoende beantwoord. Hetzelfde geldt voor de vragen van de heer Laurier over de terminologie en de toetsing van de bestuursrechter.

Ik blijf buiten de discussie die door de Kamerleden onderling werd gevoerd over de voorgeschiedenis. Ik heb mij steeds verantwoordelijk geacht voor een zo

adequaate mogelijke beantwoording van de vragen van de Kamer, omdat ik hecht aan dit wetsvoorstel. Het kabinet hecht aan dit wetsvoorstel om schoolverzuim tegen te kunnen gaan en om te kunnen bevorderen dat jongeren een startkwalificatie behalen. Het kabinet hecht eraan om ook dit instrument, met de bijbehorende waarborgen, daarvoor in te zetten. Ik heb geprobeerd hierin een extra stap te zetten. Ik ben ingegaan op de motie-Dijsselbloem/Uitslag, ook al omdat ik in het debat met de Tweede Kamer met de indieners ervan een overeenstemming had en ik er vanaf dat moment van uit ben gegaan dat ik aan de intentie ervan tegemoet was gekomen. Ik heb dit punt ingebracht in het debat met deze Kamer.

Hiermee wil ik mijn bijdrage in tweede termijn afronden.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Wenst een van de leden stemming?

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Namens mijn fractie verzoek ik om een derde termijn volgende week. Ook mijn fractie hecht namelijk zeer aan het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Ik wil de toezeggingen van de minister in de fractie bespreken om te bezien of de waarborgen echt voldoende zijn.

De **voorzitter**: Dat betekent dat wij nu niet tot een definitieve afhandeling van het wetsvoorstel kunnen komen. Zo mogelijk of zo nodig zal het op de agenda van volgende week komen te staan voor een derde termijn. Wij wachten de besluitvorming in de fracties af.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.