

Aan de orde is 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 **voorzitter**: Ik heet de minister voor Jeugd en Gezin van harte welkom in de Eerste Kamer. Ik deel de Kamerleden mede dat er een wijziging in de volgorde van sprekers is: mevrouw Linthorst zal spreken vóór de heer Laurier.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Voorzitter. Om te beginnen wil ik opmerken dat wat mij betreft alleen het gesproken woord geldt voor de vastlegging. Ik ben namelijk zojuist met enige nieuwe feiten over en inzichten in dit wetsvoorstel geconfronteerd. Dat geeft al aan wat een lastige kwestie aan de orde is.

De VVD-fractie heeft aanvankelijk geen inbreng geleverd bij dit wetsvoorstel. Nadat duidelijk werd dat de motie-Dijsselbloem/Uitslag weliswaar in de Tweede Kamer is aangenomen maar niet uitgevoerd zal worden door de minister, is er door enige woordvoerders in de Eerste Kamer naar voren gebracht dat een ogenschijnlijk administratieve maatregel wellicht problematischer is dan aanvankelijk het geval leek. Er heeft daarop een uitwisseling met de minister plaatsgevonden, via voorlopige verslagen en brieven. Ook is door de minister op 22 december nog een aantal zaken in de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Jeugd en Gezin van de Eerste Kamer toegeelicht. Dit alles heeft er voor de VVD-fractie niet toe geleid dat de gestelde vragen nu duidelijk zijn beantwoord, maar wel dat er juist vragen blijven. Deze vragen wil mijn fractie in dit debat graag alsnog stellen. Het zijn overigens niet zo veel vragen, maar wij vinden ze wel belangrijk.

De belangrijkste kwestie betreft – daarin zijn wij het eens met alle andere woordvoerders – de criteria voor het inhouden van kinderbijslag bij de ouders van 16- of 17-jarigen die niet meer naar school gaan, die spijbelen of anderszins niet naar school gaan, en die nog geen startkwalificatie, dat wil zeggen een diploma, hebben. Laat ik vooropstellen dat mijn fractie erkent dat de minister zijn best doet om een belangrijk probleem aan te pakken, namelijk dat van de vroegtijdige schoolverlating door jeugdigen zonder diploma. Daartoe wordt, zoals wettelijk al mogelijk was, bij ouders de kinderbijslag ingehouden, omdat en indien een kind niet meer op school zit. Op zich is dit een logische maatregel. De minister zegt dat het in het voorliggende wetsvoorstel eigenlijk gaat om iets wat er al is: een bestaande administratieve maatregel. Dan is natuurlijk onze vraag: waarom dan toch dit wetsvoorstel, althans op dit punt? Wat ons betreft betekent het feit dat de onthouding van kinderbijslag wordt gekoppeld aan de medewerking door de ouders aan het naar school gaan van het kind dat er

iets anders aan de hand is. Ons lijkt dit bij nader inzien geen goed idee.

Overigens werd ik er zojuist nog door een van de andere woordvoerders op attent gemaakt dat de kwestie van de beoordeling van het ouderlijk gedrag niet in het wetsvoorstel zelf staat, maar alleen in de memorie van toelichting. Dit was niet tot mij doorgedrongen. In feite is het dus een uitvoeringskwestie, die te maken heeft met de instructie aan de leerplichtambtenaren.

Hoe dan ook, de bedoeling van het wetsvoorstel is een verschuiving van het belangrijkste criterium voor al of niet stoppen van de kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen van een feitelijke situatie – het kind gaat niet naar school maar verzuimt – naar een beoordeling van ouderlijk gedrag, namelijk: als ouders niet meewerken, vervalt de kinderbijslag. Deze beoordeling, die grote financiële consequenties heeft, wordt niet, zoals verwacht mag worden, aan een rechter voorgelegd en door een rechter beslist, maar is een zaak die de leerplichtambtenaar mag vaststellen. Dat staat dan in zijn instructie.

Onze vraag is of dit wel juist is, en of hier van rechtsongelijkheid sprake zou kunnen zijn. Het is immers evident dat kinderen zo onhandelbaar kunnen zijn dat ouders gewoon geen invloed meer op hen hebben. De vraag is of je de ouders daarvoor zou moeten straffen, temeer daar zij het misschien heel erg moeilijk hebben met zulke kinderen.

De VVD-fractie is in principe wel akkoord met het afschaffen van de kinderbijslag op grond van het feit dat een kind niet meer naar school gaat. Die regeling bestaat al en als zodanig lijkt dit natuurlijk een redelijk objectief vaststelbaar criterium. Wij geloven ook dat dit zo is, alleen heb ik begrepen dat daar nog een probleem bij komt en dat is dat er een verschil wordt gemaakt met 16-jarigen, en dat de minister elders heeft gezegd dat voor 16-jarigen sowieso geldt dat voor hen kinderbijslag wordt gegeven. Hoe verhoudt zich dat tot het voorliggende wetsvoorstel?

Als dit nu geen goed middel lijkt te zijn, zijn er voor de minister dan nog andere stokken achter de deur te vinden? Wij zijn het met hem eens dat je moet proberen om kinderen in de leerplichtige leeftijd zonder startkwalificatie zo lang mogelijk op school te houden. Wij vinden het dus belangrijk dat de overheid druk uitoefent op het blijven volgen van onderwijs door aan leerplicht onderworpen leerlingen. Als er een leerplicht is, moet deze afgedwongen kunnen worden, maar moet dat op deze manier? De VVD-fractie twijfelt aan de aanvaardbaarheid van dit middel en vraagt zich af hoe het nu precies zit, want inmiddels is het ons eerlijk gezegd eerder minder duidelijk dan meer duidelijk geworden.

We zien uit naar het antwoord van de minister.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik wil even uw positie helder krijgen. We hebben een Algemene Kinderbijslagwet in Nederland. Die is hier in voorliggende zin aan de orde. Die wet stelt dat er voorwaarden mogen worden gesteld aan de tijdsbesteding van het kind in verband met het recht op kinderbijslag. Kinderbijslag wordt uitgekeerd aan ouders. Welke verschuiving constateert u, nu we het recht op kinderbijslag niet koppelen aan een klokuren criterium maar aan iets anders? Vergist u zich nu of niet?

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ik denk dat ik mij niet vergis, maar ik geef toe dat ik geen expert ben op deze dossiers.

Dupuis

Ik heb begrepen dat het oorspronkelijke criterium genuanceerd wordt, of voorzien wordt van een extra kanttekening, waarbij het om het ouderlijk gedrag gaat. Dat is voor ons een lastig probleem, omdat dat ouderlijk gedrag op meerdere manieren geïnterpreteerd kan worden. Hebben bijvoorbeeld alle leerplichtambtenaren wel dezelfde visie? Ik heb ook begrepen dat de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk is voor wat de leerplichtambtenaar doet. In de ene gemeente denkt de raad daar misschien anders over dan in de andere. Je moet dus heel voorzichtig zijn met deze kwestie. Het lijkt er nu op alsof niet een objectief criterium waar je het gewoon zakelijk over eens kunt worden, gaat gelden bij het al dan niet door laten gaan van de kinderbijslag, maar een redelijk subjectief criterium. Dat is ons probleem: de beoordeling van het ouderlijk gedrag.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Dan is het punt van verschuiven eigenlijk niet aan de orde, want kinderbijslag is altijd voorwaardelijk, of je nu op de ene of op de andere manier over dat recht praat? Uw punt is dat het gedrag van ouders wordt beoordeeld. Dat is volgens mij het punt dat voor u over blijft.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Dat is juist. Dat is voor het kind dat niet naar school gaat, uiteindelijk geen kinderbijslag gegeven wordt, staat al in de oude wet. In dit wetsvoorstel lijkt het echter zo te zijn dat daar een ander criterium bij of voor in de plaats komt. Dat criterium vinden wij zeer fragwürdig.



Mevrouw **Ten Horn** (SP): Voorzitter. Graag wil ik de minister hartelijk danken voor de uitgebreide schriftelijke beantwoording van onze vragen. Het gesprek met de minister op de valreep voor het reces heb ik door de extreme weersomstandigheden moeten missen, maar ik heb daarvan via het verslag wel kennis kunnen nemen. Vandaag behandelen wij dan op de eerste vergadering van 2010 plenair de voorgestelde wijzigingen in de Algemene Kinderbijslagwet en in de Algemene nabestaandenwet, vanwege de onlangs ingevoerde kwalificatieplicht in de Leerplichtwet. Voorzitter. Ik mag vandaag mede het woord voeren namens de Partij voor de Dieren.

Allereerst kom ik op de vraag welk probleem moet met dit wetsvoorstel aangepakt. Voortdurend worden wij van het ene op het andere heen gezet. De ene keer gaat het hier om een technische aanpassing van de wijzigingen in de Leerplichtwet en dan weer gaat het om een aanvulling van de maatregelen die getroffen kunnen worden om schooluitval te bestrijden. Dat is erg verwarrend. Mijn fractie houdt zich maar aan de memorie van toelichting, waarin op pagina 3 staat dat het voornaamste doel van het wetsvoorstel bestrijding van de schooluitval is, ter bevordering van het behalen van een startkwalificatie. Als een 16- of 17-jarige die nog geen startkwalificatie heeft, zestien of meer uren per vier weken verzuimt, kan de leerplichtambtenaar, als dit wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer wordt aangenomen, besluiten de Sociale Verzekeringsbank (SVB) te melden dat de kinderbijslag of de wezenuitkering kan worden stopgezet. Van het totaal van de potentiële voortijdige schoolverlaters maakt de groep van circa 10.000 16- en 17-jarigen slechts 15% maximaal uit. Mijn

fractie concludeert daaruit dat dit wetsvoorstel dan ook maar een zeer beperkte bijdrage kan leveren aan het voorkomen van voortijdige schooluitval, respectievelijk bevordering van het behalen van een startkwalificatie. Deelt de minister deze conclusie?

Vervolgens kom ik op de vraag of dit instrument werkzaam en effectief zal zijn en of het evidence-based is. De regering heeft ons in de schriftelijke behandeling geantwoord dat het niet bekend is hoeveel jongeren alsnog ten gevolge van de maatregel naar school gaan en ook niet of de effectiviteit van de maatregel in bepaalde sociale klassen anders is dan in andere klassen. De regering verwacht dat het instrument van het kunnen stopzetten van de kinderbijslag en de wezenuitkering bijdraagt aan het bevorderen van het behalen van een startkwalificatie zonder daarvoor ook maar enige wetenschappelijke, empirische of theoretische, onderbouwing te geven. Kan de minister toelichten waarom geen pilotonderzoek heeft plaatsgevonden voordat tot dit toch verstrekkende wetsvoorstel werd besloten? Het gaat immers om een ingrijpende verandering. 16- en 17-jarigen, althans hun ouders, hebben tot nu toe recht op kinderbijslag als zij onderwijsaanbod van zestien uur of meer per week volgen, het zogenaamde klokren criterium. Dat wordt nu vervangen door recht op kinderbijslag als zij ten hoogste zestien uur per vier weken van voltijds onderwijs- en praktijken verzuimen, het zogenaamde relatief verzuim. Overigens staat dit criterium niet meer in de wet zelf, maar daar kom ik straks nog op. De minister moet nu even niet met het andere been komen, namelijk dat van de technische aanpassing, want dan had hij er ook eenvoudig voor kunnen kiezen geen enkele onderscheid meer te maken voor de beneden 18-jarigen. De kwalificatieplichtige moeten nu immers net als de leerplichtigen fulltime onderwijs- en praktijken volgen, niet meer de bekende twee dagen, temeer daar de 16-jarigen immers volgens art.3.1.b van de Leerplichtwet 1969 de rest van het schooljaar waarin zij 16 jaar worden, leerplichtig zijn. Kan de minister uitleggen waarom in de Algemene Kinderbijslagwet een volgens de Leerplichtwet leerplichtige 16-jarige anders wordt behandeld dan een leerplichtige van een andere leeftijd, namelijk als een kwalificatieplichtige?

Ik ga terug naar waarvoor dit wetsvoorstel primair bedoeld is: de bestrijding van de schooluitval, tenminste daar gaan wij vanuit. Dan volgt de vraag of de toepassing van het instrument goed is geregeld. Kan eenzelfde toepassing in het hele land worden gegarandeerd? Op dit punt sluit ik zo meteen aan bij de vragen van mevrouw Dupuis. In het voorlopig verslag had ik de minister al gevraagd welke definitie voor relatief verzuim nu gold. In de memorie van toelichting stond: drie achtereenvolgende dagen of in vier opeenvolgende weken meer dan een achtste van de les- en praktijktijd. Die definitie is anders dan de in de deze zomer gepasseerde Wijziging van de Leerplichtwet 1969 (31829), namelijk: zestien uren per vier weken. Tussen indiening van onderhavig wetsvoorstel en moment waarop wij dat nu behandelen, is het relatief verzuimcriterium dus nog aangepast en verscherpt. Bij nadere bestudering concludeert mijn fractie dat in het wetsvoorstel, namelijk in artikel 7, wel wordt verwezen naar de Leerplichtwet 1969 artikelen 2 en 4a, maar dat in onderhavig wetsvoorstel verwijzing ontbreekt naar het artikel waarin het criterium staat, namelijk art. 21 van de Leerplichtwet.

Ten Horn

Mijn fractie vindt het erg vreemd dat er geen criterium meer in de kinderbijslagwet zelf staat, zoals voorheen in artikel 7 het klokuren criterium, dan wel via verwijzing naar het betreffende artikel in de Leerplichtwet. Kan de minister dit uitleggen? Waarom is het criterium niet in de wetstekst opgenomen? Is dit soms een wetstechnische fout die niet de bedoeling is geweest? Zo ja, is de minister dan bereid die fout te repareren en hoe gaat hij dat doen?

De Tweede Kamer had eenduidige toepassing van de wet in elk geval willen bevorderen door korting van de kinderbijslag niet eerder aan de orde te laten zijn, dan nadat de jeugdrechter is ingeschakeld. De minister echter geeft aan uitvoering niet meer opportuun te achten, ook al stemde hij eerder in met uitvoering van de motie-Dijsselbloem/Uitslag. Overigens word ik door het verslag van het gesprek van 22 december jongstleden in verwarring gebracht. Daarin staat dat de minister wel conform de wens van de indieners van de motie gehandeld zou hebben. Hoe zit dat nu precies? Garantie van landelijke uniforme uitvoering door een deugdelijke richtlijn voor de leerplichtambtenaren lijkt er in elk geval niet te zijn. Mijn fractie constateert dat de gepubliceerde richtlijn erg veel ruimte laat aan de beoordeling door de individuele leerplichtambtenaar en aan het gemeentebeleid. Wat moeten we straks met gemeenten met lik-op-stuk-kinderbijslagbeleid versus gemeenten die het als ultimum remedium hanteren, en dat voor 16- of 17-jarigen van eenzelfde school? Op een school in Den Haag kunnen leerlingen zitten uit Den Haag en Wasse-naar. Dan kun je te maken krijgen met verschillend beleid van deze twee gemeenten. Is de minister bereid er alsnog voor te zorgen dat er een richtlijn komt voor de beoordeling en besluitvorming die de toets der deugdelijkheid kan doorstaan en die uitsluit dat er te veel subjectieve en individueel bepaalde elementen of gemeentebeleid in het proces sluipen? Is de minister anders bereid alsnog de motie-Dijsselbloem/Uitslag uit te voeren?

De heer Dijsselbloem lichtte zijn punt toe en dat zal ik citeren. "Als de Kamer van oordeel is dat er zo'n prioriteitsvolgorde zou moeten zijn, dan mag de jeugdrechter nooit worden overgeslagen op weg naar het eventueel korten op de kinderbijslag. Als de Kamer dat ook in een motie vastlegt, maakt het onderdeel uit van de wetsgeschiedenis en is het relevant voor degenen die met de wet in de hand mogelijkheden hebben om het eventueel te doen. (...) Ik vind dat dit aspect moet terugkeren in de handreiking waarmee straks de ambtenaren aan de slag gaan. Er is echt een prioriteitsvolgorde en een afweging te maken." In aanvulling daarop vraag ik de minister hoe de leerplichtambtenaar anders moet omgaan met artikel 22 lid 3 van de Leerplichtwet 1969. Daarin staat immers dat hij de jongere tracht te bewegen zijn verplichting na te komen en als deze jongere weigert proces-verbaal aan de officier van justitie te zenden.

Nu het de bedoeling is dat dit instrument van stopzetten van de kinderbijslag of wezenuitkering daadwerkelijk door leerplichtambtenaren regelmatig gaat worden ingezet, en bovendien voor 16- en 17-jarigen die een lastige doelgroep vormen, vraag ik de minister of de leerplichtambtenaar wel voldoende deskundig of getraind genoeg is om dit wetsvoorstel uit te voeren. De minister verwijst diverse keren naar professionaliteit. Hoe verhoudt die zich tot lokaal politieke aansturing en

verantwoording? En hoe zit het met het ontbreken van waarborgen zoals wij die in de zorg kennen met bijvoorbeeld de Wet BIG en het tuchtrecht? Zijn de leerplichtambtenaren voldoende voorbereid op het eventuele agressieve gedrag van jongeren en/of hun ouders dat de toepassing van de maatregel van het dreigen met of het besluiten tot stopzetten van de kinderbijslag tot gevolg kan hebben? Wie is overigens aansprakelijk als er iets naars gebeurt? Een leerplichtambtenaar heeft immers weinig aan schadeverhaal op ouders die niet verzekerd zijn en weinig of geen inkomen hebben.

Daarmee kom ik bij de vraag naar mogelijk ongewenste bijwerkingen van dit wetsvoorstel. Dat de koppeling tussen de bijstandsuitkering voor een alleenstaande ouder en ontvangst van kinderbijslag voor een kind van 16 of 17 jaar speciale aandacht behoeven om deze groep niet dubbel aan te pakken, is de minister bekend. In de beantwoording van onze vragen van december jongstleden gaf de minister aan dat de bewindslieden van SZW hebben aangegeven dat zij voornemens zijn dit punt door middel van een reparatie te regelen, teneinde te voorkomen dat de alleenstaande ouder op een lagere uitkering aangewezen zou raken door het verlies van kinderbijslag. Is deze reparatie inmiddels geschied? Wanneer zal deze anders uiterlijk geregeld zijn? Mijn fractie is van mening dat dit toch eerst goed geregeld zal moeten zijn, voorafgaand aan inwerkingtreding van het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen. Kan de minister toezeggen dat toepassing van deze wet verder geen andere gevolgen zal hebben voor het inkomen van de ouders?

Beseft de minister overigens als de jongere alsnog voor de kinderrechter moet verschijnen – vaak spelen er immers meer problemen bij hardnekkig schoolverzuim – dat deze rechter dan al één stok achter de deur, die van inhouding van kinderbijslag, kwijt is en de kans groot is dat de jongere uit frustratie de samenleving al de rug toekert en tot weinig meer bereid is, waarmee een averechts effect is bereikt? Waarom heeft de minister het niet nodig gevonden voor dit wetsvoorstel, mede gelet op motie-Dijsselbloem/Uitslag, de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak of de Raad voor de rechtspraak te consulteren? Als de instanties immers goed samenwerken, kan wellicht de leerplichtambtenaar in overleg met de jeugdrechter bij sommige spijbelaars juist beter niet eerst de interventie van stopzetting van de kinderbijslag toepassen, maar deze beter gelijk naar de rechter sturen.

Zijn de mogelijkheden voor bezwaar en beroep duidelijk? De minister zegt dat er na melding bij de SVB nog "herstel" mogelijk is. Kan de minister dit vandaag toelichten? Tot exact wanneer kan de leerplichtambtenaar de melding bij de SVB nog intrekken, om stopzetting van de kinderbijslag te voorkomen?

Wij hebben nog twee vragen bij bezwaar en beroep. In de eerste plaats hebben wij een vraag over het besluit van de leerplichtambtenaar om zijn bevindingen aan de SVB door te geven teneinde de kinderbijslag stop te zetten. Dit besluit, dat ook een inhoudelijke afweging behelst, is kennelijk niet voor bezwaar en beroep vatbaar. Klopt dit? In de tweede plaats vragen wij de minister ons toe te lichten op welke wijze gemeenten en Ingrado ouders over de bezwaar- en beroepsmogelijkheid gaan informeren en instrueren, zodat voor alle partijen, en overal in het land op eenzelfde manier, duidelijk is

Ten Horn

wanneer en waar en hoe bezwaar kan worden aangetekend, ook voor multiprobleemgezinnen die anders zeker de weg naar de bestuursrechter niet weten af te leggen.

Vervolgens is de vraag of voor het getackelde probleem andere en misschien betere oplossingen zijn. Die zijn wij in de memorie van antwoord en nadere memorie van antwoord van de minister niet tegengekomen. Wel heeft mijn fractie erop gewezen – ook in het voorlopig verslag – dat er naar aanleiding van de gegevens van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ten opzichte van eerdere registratiegegevens over het schooljaar 2007/2008 de indruk is ontstaan dat er al zonder inzet van dit wetsvoorstel in een jaar tijd sprake is van een spectaculaire daling van het aantal voortijdige schoolverlaters, namelijk een daling van 27,2%. Het stelt ons daarom teleur dat de minister meer gelooft in de weg van straf om het doel te bereiken – ook al noemt hij stopzetting van kinderbijslag geen straf – dan in het volgen van goede voorbeelden. Heeft de minister wel kennisgenomen van bijvoorbeeld de gezamenlijke nota van de Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde en de Artsen Jeugdgezondheidszorg Nederland, genaamd "Eerder terug naar school: veel beter"? Met hun aanpak daalde het schoolverzuim met 77%. Het schoolverzuim wordt namelijk voor twee derde "veroorzaakt" door ziekteverzuim. Is de minister alsnog bereid, dit soort positieve en overtuigende aanpakken meer te stimuleren en, zo ja, hoe gaat hij dit doen?

Wij zouden er bij de minister op willen aandringen om de 16- en 17-jarigen met de dubbele taak van het volgen van een volledige school- of praktijkopleiding ten behoeve van de startkwalificatie en het voeren van het huishouden van zijn overleden ouders vooral te ondersteunen in plaats van te dreigen met intrekking van de wezenuitkering. Wij zijn hierop nog niet gerustgesteld, vooral niet na lezing van de nadere memorie van antwoord, waaruit ik het volgende citeer: "De regering meent dat, afgezien van de gevolgen van emotionele aard waar een jongere mee te maken heeft bij het overlijden van beide ouders, de belasting van de combinatie van het volgen van een opleiding en het verzorgen van een huishouding vergelijkbaar is met andere situaties waarin huishouden en werk gecombineerd moeten worden." Kennelijk realiseert de regering zich toch niet voldoende hoe lastig de omstandigheden kunnen zijn waarin deze jongeren, die de minister de zogenaamde huishoudwezen noemt, verkeren. Heeft de minister voor hen behalve vrijstelling van de kwalificatieverplichting misschien ook nog positieve regelingen, bijvoorbeeld begeleiding of ondersteunende thuiszorg of iets anders, om wel aan de Leerplichtwet te kunnen voldoen en wel de startkwalificatie te kunnen behalen?

Tot slot de evaluatie. Wij zijn blij dat, aldus de nadere memorie van antwoord, de regering zich kan voorstellen dat, gelet op de opmerkingen van de fracties over de negatieve gevolgen van het instrument, over een aantal jaren de ervaringen van de leerplichtambtenaren en de SVB met betrekking tot het gebruik van het instrument worden geïnventariseerd. Omdat wij het hebben over mogelijk ernstige gevolgen die eigen zijn aan gezinsconflicten, zoals wegloupedrag van de jongere tot zwerfjongere, suicidepogingen, ontstaan van verslaving of gokverslaving en in de criminaliteit geraken – dit zijn allemaal negatieve en onbedoelde gevolgen die kunnen ontstaan door deze wet – acht mijn fractie rapportage

"over een aantal jaren", zoals in de nadere memorie van antwoord, absoluut onverantwoord. Ten minste jaarlijkse inventarisatie van de gevolgen van dit wetsvoorstel en rapportage daarvan aan beide Kamers achten wij noodzakelijk. Alleen dan kan zo nodig snel besloten worden tot stopzetten van toepassing van deze zogenoemde "last onder dwangsom" en het intrekken van kinderbijslag en wezenuitkering, vergelijkbaar met hoe in een geneesmiddelenonderzoek toediening van een experimenteel middel – dat is het – wordt stop gezet als er sprake is van teveel bijwerkingen of averechtse werking. Is de minister bereid tot minimaal jaarlijkse rapportage hierover? Dus over meer gegevens dan alleen het aantal stopzettingen van kinderbijslag, welke de minister al aan de Tweede Kamer heeft toegezegd. Ik bedoel ook rapportages over positieve en negatieve gevolgen.

Met buitengemene belangstelling wachten wij beantwoording door de Minister van de door ons gestelde vragen af.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik heb wat moeite met de beelden die in uw betoog naar voren komen. Ik wil in mijn tweede termijn terugkomen op de rol van de leerplichtambtenaar, maar ik zoom in op iets anders. Deze wet is ook bedoeld voor die situaties waarin ouders hun kinderen willens en wetens van school weghouden. Ik doel op jongeren van 16 en 17 jaar die niet naar school gaan, en waarbij de ouders dat misschien wel aanmoedigen, terwijl die jongeren misschien al werk hebben, terwijl de ouders kinderbijslag ontvangen. Ik protesteer een beetje tegen het beeld alsof we hier alleen maar te maken hebben met heel grote problemen, waarbij we mensen enorm treffen als we het recht op kinderbijslag intrekken. Laten we een beetje reëel zijn: deze wet is gemaakt voor een situatie die heel anders is, waarin kinderen niet naar school gaan terwijl ze dat wel zouden moeten. Er wordt dan ten onrechte kinderbijslag ontvangen. Zou u het in die gevallen geen terecht instrument vinden in de handen van de leerplichtambtenaar?

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Senator Kuiper vraagt, wat te doen als een kind niet voldoet aan de rechten op kinderbijslag. Dat is nu ook zo. Wanneer een 16- of 17-jarig kind geen 16 uur per week naar school gaat, is er geen recht op kinderbijslag. Dat is een duidelijk criterium, wat mevrouw Dupuis ook heeft genoemd. Daar hebben wij minder moeite mee. In dit geval hebben we er geen moeite mee als duidelijk wordt gezegd: twee dagen naar school, de ouders van dat kind hebben recht op bijslag. Ga je geen twee dagen naar school of sta je zelfs niet ingeschreven, en stemmen de ouders daarmee in, dan is het overduidelijk dat op dit moment die ouders ook geen kinderbijslag krijgen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik ga uit van enig kwaad in de samenleving, van enig kwaad in de mens. U schetst voortdurend de situatie waarin het allemaal geregeld kan worden. Maar het gaat erom dat nu iets wordt geregeld wat niet goed loopt.

□

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter. Ik zal niet verhullen, en volgens mij weet de minister dat ook wel,

Linthorst

dat mijn fractie enige moeite heeft met dit wetsvoorstel. Wij kunnen op zichzelf best meegaan met de redenering dat de kinderbijslag onder voorwaarden wordt verstrekt en dus ook kan worden stopgezet als niet of niet meer aan die voorwaarden wordt voldaan. Ook is mijn fractie groot voorstander van enige beleidsruimte voor de professional. Wij moeten absoluut niet alles willen dichtregelen. Maar mijn fractie hecht ook zeer aan waarborgen voor degenen die door de sanctie worden getroffen. Het gaat hier om een zeer ingrijpende inkomensmaatregel, waarbij bovendien degene die het probleem veroorzaakt, de jongere, niet dezelfde is als degene die door de sanctie wordt getroffen, de ouders.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat de sanctie niet wordt opgelegd als de ouders niets te verwijten is. Maar wat niet verwijtbaar is, is aan de leerplichtambtenaar ter beoordeling. De richtlijn noemt als voorbeeld het naar de klas brengen van het kind. Wij vinden dit eerlijk gezegd een beetje een wereldvreemde kijk op de werkelijkheid. Het gaat bij dit wetsvoorstel om 16- en 17-jarigen, en het lijkt mijn fractie irrealistisch om te veronderstellen dat 16- en 17-jarige pubers nog door hun ouders naar de klas kunnen worden gebracht. De werkelijkheid zal eerder zijn dat de ouders het kind uit bed krijgen en misschien ook nog de deur uit, maar daarna niet kunnen zien of het kind ook daadwerkelijk naar school gaat. Hoe kan de leerplichtambtenaar vaststellen of de inspanning van ouders werkelijk maximaal is geleverd? In aansluiting op wat de heer Kuiper zei: wij sluiten onze ogen niet voor het feit dat er ouders zijn die zich niet bekommeren om het spijbelgedrag van hun kind, en ze daarin soms zelfs steunen. Wij kunnen zelfs meegaan met de redenering dat in dat soort gevallen als sluitstuk de kinderbijslag wordt stopgezet. Maar wij hebben moeite met het voorstel dat die beslissing in handen van één persoon ligt en niet wordt getoetst door een onafhankelijke spijbelrechter, zoals in de Tweede Kamer bij motie is gevraagd. Wij begrijpen ook niet zo goed waarom de minister de uitvoering van deze motie niet oppoortuun acht. Kan de minister nog eens goed uitleggen waarom de uitvoering van die motie niet oppoortuun is?

Tijdens het mondeling overleg dat wij op 22 december met de minister hebben gevoerd, heeft deze aangegeven dat de handhaving van de leerplicht gedecentraliseerd beleid is en dat de leerplichtambtenaar onder de democratische controle van de gemeenteraad staat. In de praktijk staat deze democratische controle wel erg ver af van de uitvoeringspraktijk van de leerplichtambtenaar. Daar zit een gemeenteraad echt niet bovenop. Maar als wij de redenering van de minister volgen, ligt het dan niet voor de hand dat een ouder die door de sanctie van het intrekken of opschorten van de kinderbijslag wordt getroffen, ook in beroep kan gaan bij de gemeente? Dat zou in ieder geval logisch zijn. Meer in het algemeen vraagt mijn fractie zich af wat nu precies de beroeps- en bezwaarprocedure is. Wij begrijpen dat de ouder bezwaar kan maken tegen de beslissing van de Sociale Verzekeringsbank, die vervolgens procedureel toetst. Als de ouder het niet eens is met de beslissing van de SVB, kan die in beroep bij de bestuursrechter. Maar waarop toetst deze rechter? Licht het niet meer voor de hand om die toetsing te laten plaatsvinden door de spijbelrechter, bij voorkeur vooraf?

Ik kom op een laatste zorg. Met dit wetsvoorstel krijgt de leerplichtambtenaar een extra instrument in handen,

dat is bedoeld – ik geloof de minister – als sluitstuk in een traject waaraan al het nodige is voorafgegaan. Maar het is de vraag of het ook echt als een sluitstuk zal werken. Op dit moment kan de leerplichtambtenaar ook een proces-verbaal opmaken. Dat is wat betreft inkomensachteruitgang een minder verdergaande maatregel die bovendien voor de rechter komt. Het opmaken van een proces-verbaal is een zeer tijdrovende klus. Wij menen dat het niet denkbeeldig is dat de leerplichtambtenaar, in plaats van het opmaken van een proces-verbaal, eerder zal kiezen voor een melding bij de Sociale Verzekeringsbank, want dat gaat met één druk op de knop.

Wij hopen dat de minister onze zorgen op dit punt kan wegnemen en wachten zijn antwoorden met belangstelling af.



De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Dank voor het aanpassen van de sprekersvolgorde. Excuus aan de minister dat er geen geschreven tekst ligt, maar ik hoorde pas vanochtend dat ik moest invallen voor een zieke collega.

Laat ik beginnen met een persoonlijke ervaring. Ik ben vader van een zoon van 15 jaar die binnenkort 16 wordt, die wij af en toe naar school moeten laten gaan. Soms kost het de nodige moeite om hem op tijd te laten komen. In aansluiting op wat mevrouw Linthorst zei: hij moet er niet aan denken dat wij hem zouden brengen, want dat is statusverlagend in die groepen jongeren. Soms gaat er iets goed en soms gaat er iets fout. Van de week hadden wij iets moois. Hij had griep gehad en voelde zich donderdag beter, dus wij zeiden: wil je dan vrijdag weer naar school? Hij zei: ja, ik wil graag naar school. Dus wij waren hartstikke blij. Hij kwam op school, en er schijnt een merkwaardige regel op die school te zijn, namelijk dat als je op vrijdag komt, je de toetsen van die week moet gaan maken. Hij zei: ik ben ziek geweest, ik heb het niet kunnen leren. Toen zeiden zij op die school: niets mee te maken, dit is de regel hier op school. De jongen heeft geweigerd de toets te maken; ik was trots op hem. Hij zei: dan haal ik een onvoldoende en dat is onterecht. Vervolgens werden mijn partner en ik op school geroepen en kregen wij te horen dat hij het voortaan maar wel moest doen, omdat anders de leerplichtambtenaar zou worden ingeschakeld. De leerplichtambtenaar als boeman. Ik neem aan dat dit niet past bij de professionele opstelling die ook door de minister wordt gewenst.

Met de wijziging van de AKW heeft de leerplichtambtenaar een nieuw handhavingsinstrument voor 16- en 17-jarigen: indien sprake is van ernstig schoolverzuim – 16 uur ongeoorloofd verzuim in een periode van vier weken – heeft de leerplichtambtenaar naast zijn huidige instrumentarium de mogelijkheid om een melding te doen bij de Sociale Verzekeringsbank dat de Leerplichtwet niet wordt nageleefd. Deze melding kan voor de SVB, uitvoerder van de AKW, aanleiding zijn om de kinderbijslag voor het desbetreffende kind stop te zetten. Immers, de kinderbijslag stelt eisen aan de dagbesteding van kinderen van 16 en 17 jaar. De werkwijze van de leerplichtambtenaar wordt ingekaderd door wetgeving en regelingen. Een belangrijk document met betrekking tot de uitvoering van de Leerplichtwet is dan ook de ambtsinstructie die door het college van burgemeester

Laurier

en wethouders van de gemeente wordt vastgesteld. Deze ambtsinstructie kadert de werkzaamheden van de leerplichtambtenaar in en de werkwijze voor de melding aan de SVB is onderdeel van die ambtsinstructie.

Daarnaast heeft de leerplichtambtenaar ook nog een discretionaire bevoegdheid. Hoe verhouden die drie zich nu tot elkaar, dat wil zeggen de wet en de regelingen op dat punt, het document dat door de gemeente wordt vastgesteld en de discretionaire ruimte? Klopt het dat afhankelijk van de ambtsinstructie van het college van burgemeester en wethouders die discretionaire ruimte groter of kleiner zal zijn, dat wil zeggen dat in sommige gevallen de leerplichtambtenaar een zeer grote discretionaire bevoegdheid kan hebben op dit punt? Betekent dit niet dat in verschillende gemeenten ook verschillende regimes kunnen ontstaan voor het omgaan met de 16- en 17-jarigen die wat moeilijk naar school gaan? Hoe wenselijk wordt dat geacht en wordt het niet veel duidelijker als daarop door het kabinet een eenduidig regime wordt gezet?

Het doen van meldingen aan de SVB moet gezien worden als een extra instrument dat ingezet kan worden door de leerplichtambtenaar om het verzuim van de 16- en 17-jarigen te laten eindigen. In bepaalde situaties kan zo'n melding aan de SVB plaatsvinden, maar er kan ook een proces-verbaal worden opgemaakt. Er zijn ook situaties denkbaar, waarin dat gelijktijdig plaatsvindt. Klopt dat en hoe wenselijk is het om beide instrumenten naast elkaar te zetten? Of ziet de minister toch een zekere hiërarchie in instrumenten? Zo ja, zou hij die hiërarchie dan nog eens willen toelichten?

Dit nieuwe instrument kan een bijdrage leveren aan de vermindering van het aantal processen-verbaal. Het feit dat een gezin tijdelijk geen kinderbijslag ontvangt voor het kind dat de Leerplichtwet overtreedt, zal ertoe bijdragen dat de druk op de jongere verhoogd wordt om zijn schoolverzuim te beëindigen. Hierdoor zal een proces-verbaal in een aantal zaken niet meer nodig zijn. Maar hoe zit het dan met dat gelijktijdige traject?

Het uiteindelijke doel blijft natuurlijk dat die jongere naar school gaat. Ouders en jongeren kunnen het stopzetten van de kinderbijslag voorkomen door alsnog aan de verplichtingen van de Leerplichtwet te voldoen. Doordat de SVB altijd achteraf de kinderbijslag uitbetaalt – drie maanden na vaststelling van het recht op kinderbijslag – is er ook in administratieve zin de ruimte om het stopzetten van de kinderbijslag te voorkomen. Er is dus wel een herstelmogelijkheid, in tegenstelling tot de strafrechtelijke route, die de herstelmogelijkheid niet kent. Een proces-verbaal kan niet worden ingetrokken door de leerplichtambtenaar. Ook al gaat de jongere inmiddels naar school, de rechter bepaalt welke sanctie in feite nodig is. Er kunnen dus ook een aantal voordelen zitten aan dit vooropgestelde systeem.

Ik kom aan de afweging door mijn fractie. De kern is dat, als de leeftijdsgroep niet deelneemt aan het onderwijs en dus verzuimt, ouders en de jongere verwijtbaar niet meewerken en de jongere geen startkwalificatie heeft, de ultieme sanctie de stopzetting van de kinderbijslag is. De vraag is hoe wordt vastgesteld wat "niet verwijtbaar" is, zeker in het licht van de discretionaire bevoegdheid. Als een ouder bijvoorbeeld de neiging heeft om zijn kind te verdedigen en om redenen voor het spijbelen aan te geven, is dat dan verwijtbaar vergoelijken van het spijbelgedrag van de jongere? Welke competenties heeft de leerplichtambte-

naar eigenlijk om vast te stellen wanneer iets verwijtbaar is of niet verwijtbaar? In hoeverre is die leerplichtambtenaar daadwerkelijk een professional, zoals de minister in feite betoogt?

Deze minister is de minister voor Jeugd en Gezin. Hoe zit het in situaties waarin sprake is van een scheiding en co-ouderschap? Dan is er immers een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van het naar school gaan van het kind, maar de kinderbijslag wordt feitelijk altijd aan één van beide ouders uitbetaald. Hoe zit dat dan, wat is dan de positie van de leerplichtambtenaar in het geheel en op welke wijze kan hij de weging doen?

De voorzitter: Kunt u afronden?

De heer Laurier (GroenLinks): Ja, ik ga afronden.

De leerplichtambtenaar kan dit via de SVB opleggen. Het is geen besluit in het kader van de Algemene wet bestuursrecht. In dat kader is dus geen beroep mogelijk, maar wel bij de SVB. Korthedshalve sluit ik mij op dat punt aan bij de vragen van mevrouw Linthorst.

Mijn fractie heeft moeite met dit voorstel, ook omdat de sluitende aanpak voor deze groep in feite nog niet is geregeld. Er wordt weliswaar een maatregel getroffen, maar de sluitende aanpak is nog niet geregeld.

Tot slot: een duidelijk en groot bezwaar van mijn fractie is dat het intrekken van de kinderbijslag grote consequenties kan hebben voor de inkomenspositie van mensen. Mevrouw Ten Horn wees er al op dat dit mede een criterium is bij het bepalen van de kindertoeslag in de bijstand. Reparatie is toegezegd, maar die hebben wij nog niet gezien. Wij weten dus ook niet op welke basis dat zal plaatsvinden. Het baart ons zorgen dat de consequenties van dit voorstel op andere punten klaarblijkelijk niet goed doorzien zijn. Daarom sluit mijn fractie af met nog een vraag. In hoeverre kunnen processen zoals het intrekken van de kinderbijslag verstorend werken, bijvoorbeeld voor personen in een traject voor schuldsanering, waarbij een stabiel inkomen een belangrijke factor is? Eigenlijk is dat ook een vraag voor SZW.

Mijn fractie wacht de beantwoording van de vragen met belangstelling af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.