

Vergaderjaar 2008–2009

31 890

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

4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 december 2008 en het nader rapport d.d. 10 maart 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Jeugd en Gezin, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 november 2008, no. 08.003152, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister voor Jeugd en Gezin, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel maakt het recht op kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen afhankelijk van het volgen van een volledig onderwijsprogramma dat is gericht op het behalen van een startkwalificatie. Dat is een (v)mbo-opleiding, havo of vwo. Voorgesteld wordt om de ouders van een jongere van 16 of 17 jaar die geen startkwalificatie bezit en geen onderwijs volgt, het recht op kinderbijslag te ontfemen. Het wetsvoorstel beoogt op deze wijze een bijdrage te leveren aan de bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het beoogde doel van het wetsvoorstel, te weten de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten en het bevorderen van het behalen van een startkwalificatie, opmerkingen over de effectiviteit, de financiële effecten en het relatief verzuim. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel een dragende motivering ontbreekt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 november 2008, no. 08.003152, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij en in afschrift aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 12 december 2008, no. W13.08.0463/l, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel geeft de Raad van State aanleiding tot opmerkingen over de effectiviteit, de financiële effecten en het relatief verzuim. Hij is van oordeel dat

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

in verband daarmee in het voorstel een dragende motivering ontbreekt en adviseert een nadere onderbouwing.

1. Effectiviteit

Het wetsvoorstel formuleert nieuwe voorwaarden voor het recht op kinderbijslag. Thans heeft de verzekerde van een jongere van 16 of 17 jaar op grond van artikel 7, tweede lid, van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) recht op kinderbijslag indien deze jongere tenminste 213 uur per kwartaal lessen of stage volgt, het zogenoemde klokurencriterium, of indien hij arbeidsongeschikt of werkloos is.

Het wetsvoorstel vervangt de klokurennorm door de eis dat een 16- of 17-jarige onderwijs volgt met uitzicht op een startkwalificatie. Deze kwalificatieplicht, die in de Leerplichtwet 1969 is neergelegd en met ingang van 1 augustus 2007 geldt, houdt in dat de jongere die nog geen 18 jaar is, verplicht is om een onderwijsprogramma te volgen dat leidt tot een diploma (v)mbo, havo of vwo. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt derhalve een relatie gelegd tussen de kwalificatieplicht van schoolgaande jongeren van 16 en 17 jaar en het recht op kinderbijslag; de ouders van een jongere hebben slechts recht op bijslag, indien deze ingeschreven staat bij een school of instelling op grond van artikel 4a, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969 of indien hij een startkwalificatie heeft behaald.

Het wetsvoorstel strekt er mede toe het voortijdig schooluitval te bestrijden. Door het recht op kinderbijslag afhankelijk te maken van het volgen van een opleiding die leidt tot het behalen van een startkwalificatie worden ouders aangespoord om het schoolverzuim van hun kind aan te pakken, aldus de toelichting.¹

Het is de Raad allereerst opgevallen dat in de toelichting een passage ontbreekt waarin inzicht wordt gegeven in de aard en omvang van de problematiek en of, zoals wordt beoogd, deze maatregel bijdraagt aan de bestrijding van schooluitval en het bevorderen van het behalen van een startkwalificatie.

Zo wordt geen aandacht besteed aan de vraag in hoeveel gevallen ouders thans geen kinderbijslag krijgen voor hun kind van 16 of 17 jaar, en vooral aan hoeveel ouders de kinderbijslag is ontzegd als gevolg van het feit dat hun kind niet voldoet aan het huidige klokurencriterium. Evenmin wordt aangegeven in hoeveel gevallen (het dreigen met) de intrekking tot gevolg heeft gehad dat de desbetreffende jongere alsnog een opleiding is gaan volgen. Inzicht in de actuele stand van zaken en de werking en uitwerking van de bestaande wetgeving is van belang voor de beoordeling van de voorgestelde oplossing.

Over die voorgestelde oplossing merkt de Raad het volgende op. Het wetsvoorstel is gebaseerd op de veronderstelling dat voortijdig schoolverlaten bestreden kan worden door de ouder(s) financieel te prikkelen. Het gaat hier, anders gezegd, om ouders van wie wordt aangenomen dat zij in staat zijn om hun kind van 16 of 17 ertoe te bewegen om naar school te gaan, maar die dat niet willen of om een andere reden totnogtoe hebben nagelaten; en die nu door een financiële prikkel (het opleggen van een financiële sanctie) ertoe worden aangespoord om dat alsnog te doen, zodat de jongere van 16 of 17 (weer) naar school gaat.

Deze veronderstelling lijkt voorbij te gaan aan de soms complexe problematiek van gezinnen met voortijdige schoolverlaters, en de mogelijkheden te overschatten voor de ouder(s) om hun kinderen van 16 en 17 jaar in deze categorie er (alsnog) toe te brengen hun leven te beteren en regelmatig de school te bezoeken. Voor de groep ouders die niet bij machte is om hun kind naar school te krijgen, geldt dat het niet vanzelfsprekend is dat de maatregel effectief en uitvoerbaar zal zijn. Bovendien bestaat het risico dat de sanctie van het intrekken van de kinderbijslag de onderliggende problematiek nog zal versterken, dat wil zeggen dat de sanctie een effect heeft tegengesteld aan hetgeen is beoogd.

De Raad adviseert het wetsvoorstel in het licht van het voorgaande nader te motiveren.

1. Effectiviteit

Het kabinet benadrukt in de toelichting op het wetsvoorstel zijn ambitie om met een integrale aanpak het behalen van een startkwalificatie door jongeren

¹ Memorie van toelichting, I. Algemeen, § 2. Aansluiting bij de kwalificatieplicht, § 2.2. Vervanging van AKW-bepalingen door bepalingen die aansluiten bij de kwalificatieplicht.

te bevorderen. Doelstelling van de integrale aanpak is het terugbrengen van de jaarlijkse voortijdige (dat wil zeggen: zonder startkwalificatie behaald te hebben) schooluitval tussen 2002 en 2012 met 50%. In 2002 werden 71 000 nieuwe voortijdige schoolverlaters (van 12–22 jaar) geteld. Het kabinet heeft om genoemde doelstelling te halen diverse maatregelen getroffen. Eén daarvan is de invoering per 1 augustus 2007 van de kwalificatieplicht in de Leerplichtwet 1969. Daarnaast is de aandacht gericht op de preventie van voortijdige schooluitval door bijvoorbeeld aanbod van meer praktijkgericht onderwijs.

Door in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) de voorwaarden voor tijdbesteding van jongeren van 16 en 17 jaar te laten aansluiten bij die van de (kwalificatieplicht in de) Leerplichtwet 1969, inclusief de vrijstellingsgronden, brengt het kabinet samenhang aan in het beleid ter bestrijding van schooluitval. Hierdoor wordt het beleid dat in dit verband op het ene beleidsterrein wordt gevoerd op het andere beleidsterrein ondersteund. Zo geven opleidingen, met name nieuwe opleidingen die meer aansluiten bij de mogelijkheden en behoeftes van jongeren en die vallen onder de definities van de Leerplichtwet 1969, eerder recht op kinderbijslag. Dit motiveert de jongeren en hun ouders, waardoor de kans dat de jongeren op school blijven groter wordt. Naast een verbetering voor de uitvoeringspraktijk brengt de aansluiting bij de kwalificatieplicht verder nog met zich mee, dat het voor de ouders duidelijker is dat het niet voldoen aan de kwalificatieplicht leidt tot beëindiging van het kinderbijslagrecht. Ook in het contact tussen leerplichtambtenaar en ouders kan zonder reserves op de consequentie van het vervallen van het recht op kinderbijslag bij niet voldoen aan de kwalificatieplicht worden gewezen. Verwacht wordt dat ouders van verzuimende jongeren hierdoor meer hun best zullen doen om die jongeren weer naar school te krijgen. Het kabinet realiseert zich dat hiervoor geen garanties kunnen worden geboden, omdat sommige ouders niet bij machte zijn om hun kind te bewegen naar school te gaan. Het kabinet is echter van mening dat in het belang van de jongeren zelf alle zeilen moeten worden bijgezet.

De voorgestelde kinderbijslagmaatregelen moeten worden gezien als een aanvulling op de maatregelen die op onderwijsterrein worden getroffen. Zij leveren een bijdrage aan het overheidsbeleid ter bestrijding van schooluitval. De effecten van de kinderbijslagmaatregelen zijn gedeeltelijk gedragseffecten. Deze zijn niet meetbaar. Bij de raming van de financiële effecten zijn dan ook niet apart gedragseffecten betrokken. Uitgegaan is van gegevens van de SVB. De raming die in de memorie van toelichting is opgenomen is een raming, gebaseerd op het aantal (circa 3000) jongeren dat niet voldoet aan de onderwijsvoorwaarde die op dit moment in de AKW staat (kortweg: een jongere moet 213 klokuren per kwartaal lessen of stages volgen). Bij de raming is uit hoofde van behoedzaamheid ervan uitgegaan dat al deze jongeren wel voldoen aan de onderwijsvoorwaarde die aansluit bij de kwalificatieplicht, inclusief de vrijstellingsgronden hiervoor. De verwachting is dan een toename van de uitkeringslasten met circa € 3,6 mln.

De uitkeringslasten zullen naar verwachting dalen met € 0,2 mln. als gevolg van invoering van de nieuwe voorwaarde voor werkloze jongeren. Recht op kinderbijslag bestaat voor hen in de nieuwe situatie alleen als de jongere een startkwalificatie heeft. Op dit moment bestaat voor circa 2000 jongeren recht op kinderbijslag in verband met werkloosheid. Niet bekend is hoeveel van deze jongeren over een startkwalificatie beschikt. Er is van uitgegaan dat voor 10% van deze jongeren op grond van de nieuwe voorwaarde geen recht op kinderbijslag zal bestaan.

De Raad gaat er in zijn advies van uit, dat met de bovenomschreven maatregel een financiële sanctie gaat gelden voor die ouders die niet bij machte zijn om hun kind naar school te krijgen. Het kabinet ziet dit anders. Het is het kabinet er met dit wetsvoorstel niet om te doen dat (de ouders van) jongeren worden gesanctioneerd. De invalshoek van het kabinet is een positieve, namelijk dat geen schooluitval plaatsvindt en dat zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie halen, omdat dit hun een beter perspectief biedt op de arbeidsmarkt.

Het voldoen aan de kwalificatieplicht is een voorwaarde voor het recht op kinderbijslag. Ook nu kent de AKW al een onderwijsvoorwaarde voor

kinderbijslagrecht. Op dit moment geldt – zoals eerder gesteld – voor het recht op kinderbijslag dat een jongere 213 klokuren per kwartaal lessen of stages moet volgen. Deze voorwaarde wordt vervangen door een voorwaarde die aansluit bij de kwalificatieplicht uit de Leerplichtwet 1969. Met de aansluiting bij de kwalificatieplicht is meteen duidelijk, dat als een jongere niet aan de kwalificatieplicht voldoet, het recht op kinderbijslag vervalt. Dit is voor alle betrokkenen duidelijker zodat hier – in het belang van de jongere – zo snel mogelijk op kan worden ingesprongen.

2. Financiële effecten

Paragraaf 4 van de toelichting vermeldt dat de inschatting is dat, met de nieuwe onderwijsvoorwaarde en de vrijstellingen, voor meer kinderen recht op kinderbijslag zal ontstaan, waardoor de uitkeringslasten structureel zullen toenemen met circa € 3,6 miljoen. Nu alleen jongeren met een startkwalificatie als werkloos kind worden aangemerkt, zullen hierdoor de uitkeringslasten dalen met circa € 0,2 miljoen, aldus de toelichting.¹ Dit betekent dat door de koppeling van de startkwalificatie met het recht op de kinderbijslag en de nieuwe voorwaarden voor vrijstellingen 3,8 miljoen euro meer aan kinderbijslag zal worden uitgekeerd. Een nadere onderbouwing hiervan wordt echter niet gegeven. Kennelijk gaat de regering ervan uit dat met deze maatregel wordt bereikt dat veel minder jongeren voortijdig de school verlaten en meer ouders dus in aanmerking komen voor kinderbijslag. Zoals in punt 1 al is betoogd, acht de Raad het niet aannemelijk dat dit doel zonder meer wordt bereikt. Het enkele feit dat er een relatie wordt gelegd tussen de kwalificatieplicht en het recht op kinderbijslag zal niet alle ouders in staat stellen het schoolverzuim van hun kind aan te pakken. De Raad adviseert de financiële effecten alsnog te onderbouwen.

2. Financiële effecten

Voor een onderbouwing van de financiële effecten verwijst het kabinet naar hetgeen daarover is opgemerkt in de vorige paragraaf.

3. Ernstig relatief verzuim

Blijkens de toelichting zal in de nieuwe situatie naar verwachting vaker een recht op kinderbijslag worden beëindigd als er sprake is van ernstig relatief verzuim.² De toelichting motiveert dit standpunt echter niet. De Raad adviseert in de toelichting alsnog hierop in te gaan.

3. Ernstig relatief verzuim

In de nieuwe situatie zal voor jongeren die vrijgesteld zijn van de kwalificatieplicht ook aanspraak kunnen worden gemaakt op kinderbijslag. Voor de vaststelling hiervan kan de SVB gebruik maken van gegevens van leerplichtambtenaren. Hierover zijn afspraken gemaakt met Ingrado, de vereniging voor leerplicht en RMC.

Binnen dit kader zijn ook afspraken gemaakt over melding door de leerplichtambtenaren aan de SVB van ernstig relatief verzuim. Dergelijke afspraken bestonden niet. Beëindiging van kinderbijslagrecht in verband met relatief verzuim vond daarom niet vaak plaats. Door de afspraken die met leerplichtambtenaren zijn gemaakt bij de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel is de verwachting dat beëindiging van het recht op kinderbijslag wegens ernstig relatief verzuim in de nieuwe situatie vaker zal voorkomen. Dit is echter geen doel op zich. Beoogd wordt om de jongere weer naar school te krijgen, zodat definitief voortijdig schoolverlaten kan worden voorkomen.

De memorie van toelichting is met de vorenstaande nadere onderbouwing uitgebreid.

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

4. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

5. Andere wijzigingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting Het kabinet heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om aan het nieuwe artikel 7, tweede lid, onderdeel b, van de AKW een zinsnede toe te voegen. Het kabinet constateerde dat het wetsvoorstel nog niet voorzag in kinderbijslag-

¹ Memorie van toelichting, I. Algemeen, § 4. Financiële effecten.

² Memorie van toelichting, I. Algemeen, § 2. Aansluiting bij de kwalificatieplicht, § 2.7. Verschillen tussen huidige voorwaarden en de nieuwe voorwaarden.

recht voor de jongere van 16 of 17 jaar, die na het behalen van een startkwalificatie psychisch of lichamelijk letsel oploopt bijvoorbeeld als gevolg van een ongeluk. Van vrijstelling van de kwalificatieplicht (en een recht op kinderbijslag op die grond) kan in die situatie geen sprake zijn, omdat de jongere immers de startkwalificatie al heeft behaald. Van een jongere kan onder die omstandigheden verder niet altijd worden verwacht dat hij bij de gemeente een werkleeraanbod aanvraagt en aanvaardt, waardoor ook op die grond geen recht op kinderbijslag kan bestaan. Zonder nadere voorziening zou voor deze jongere tot het bereiken van de 18-jarige leeftijd geen recht op kinderbijslag bestaan, waar op grond van de huidige bepalingen meestal voor deze jongere wel recht op kinderbijslag bestaat. Het kabinet is van mening dat dit een ongewenst gevolg is en heeft in verband daarmee bepaald dat voor een dergelijke jongere ook in de nieuwe situatie aanspraak kan worden gemaakt op kinderbijslag.

Aan het nieuwe artikel 26, tweede lid, onder b, van de Anw is eenzelfde zinsnede toegevoegd, omdat het wetsvoorstel evenmin voorzorg is een wezenuitkering voor een jongere tot 18 jaar die in dezelfde situatie als bovenomschreven komt te verkeren na het behalen van een startkwalificatie.

Daarnaast heeft het kabinet aan het nieuwe artikel 7, achtste lid, van de AKW een zinsnede toegevoegd. Het gaat in dit artikellid om jongeren die in het buitenland wonen, waarvoor ouders aanspraak op kinderbijslag maken in verband met werkloosheid. Een in Nederland wonende werkloze jongere moet zich als werkzoekende laten registreren bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. Een in het buitenland wonende jongere moet zich bij een hiermee vergelijkbare organisatie laten registreren. De kans bestaat dat in een land buiten Nederland een dergelijke vergelijkbare organisatie ontbreekt. Voor die situatie is bepaald, dat de jongere aannemelijk moet kunnen maken dat hij werkloos is en dat hij beschikbaar is voor de arbeidsmarkt.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting (Hoofdstuk I, paragraaf 2.5. Algemeen) te expliciteren, dat ook jongeren die speciaal onderwijs of praktijkonderwijs volgen recht hebben op kinderbijslag.

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

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

Ik moge U, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W13.08.0463/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In Artikel I, onderdeel C, artikel 7, tweede lid, onderdeel a, na «eerste lid» een komma toevoegen.
- Artikel I, onderdeel C, artikel 7, tiende lid, zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrenzen (zie aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)) met inachtneming van de mogelijkheden die aanwijzing 26 Ar daarvoor biedt.
- In Artikel I, onderdeel F, na «vervallen» een punt toevoegen.
- In Artikel I, onderdeel G, in artikel 11, eerste lid, na «juncto artikel 8,» een punt toevoegen.