

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 24 april 2009

De algemene commissie voor Jeugd en Gezin¹, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de regering worden beantwoord acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

1. Inleiding	1
2. Aansluiting bij kwalificatieplicht	2
3. Financiële effecten	5
4. Commentaren naar aanleiding van het wetsvoorstel	5
– Artikelsgewijs	5

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Çörüz (CDA), Tichelaar (PvdA), Gerkens (SP), ondervoorzitter, Sterk (CDA), Van Miltenburg (VVD), Van Dijken (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Ko^oer Kaya (D66), Jonker (CDA), Teeven (VVD), Wolbert (PvdA), Voordewind (CU), Zijlstra (VVD), Bouchibti (PvdA), Langkamp (SP), Ouwehand (PvdD), Agema (PVV), Leijten (SP), Dibi (GL), Heijnen (PvdA), voorzitter, Van Toorenburg (CDA), Uitslag (CDA) en Vacature (SP).
Plv. leden: Vacature (SGP), Omtzigt (CDA), Heerts (PvdA), Kant (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Eijsink (PvdA), Vacature (VVD), Biskop (CDA), Van der Ham (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Verdonk (Verdonk), Bouwmeester (PvdA), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Schippers (VVD), Timmer (PvdA), Gesthuizen (SP), Vacature (PvdD), Bosma (PVV), De Wit (SP), Vacature (GL), Arib (PvdA), De Vries (CDA), Van Dijk (CDA) en Karabulut (SP).

1. Inleiding

De leden van de **PvdA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen 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. Voortijdig schoolverlaten is een maatschappelijk probleem. Deze leden vinden het voorkomen van schooluitval belangrijk. Het afgelopen schooljaar verlieten 48 800 leerlingen voortijdig een opleiding. Ten opzichte van het peiljaar 2005–2006 is dit een vermindering van 10 procent. Toch moet er nog het nodige gedaan worden om de doelstelling, het halveren van het aantal nieuwe uitvallers in 2012 tot maximaal 35 000, te halen.

De voorgestelde wijzigingen van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) leveren een bijdrage aan het voorkomen van schooluitval. Jongeren van 16 en 17 jaar hebben in de toekomst geen recht meer op kinderbijslag als zij geen startkwalificatie hebben en ook geen volledig onderwijsprogramma volgen dat gericht is op het behalen van een startkwalificatie. Door de voorgestelde wetswijziging komt er meer samenhang tussen de

AKW en de Leerplichtwet. Beide werken vanuit de kwalificatieplicht, waardoor er meer duidelijkheid ontstaat voor ouders en jongeren. Ook komt het de eenheid van beleid ten goede. De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Wel hebben zij nog een aantal vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel.

De leden van de **SP-fractie** hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Genoemde leden zijn van mening dat het belangrijk is dat schooluitval moet worden voorkomen, maar dat dit niet geregeld dient te worden in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Algemene nabestaandenwet (ANW). Zij zijn van mening dat de uitval voorkomen moet worden door bijvoorbeeld meer praktijkgericht onderwijs aan te bieden, meer leerkrachten, kleinere klassen en door alle mogelijke uitval-ers een persoonlijke begeleider te geven. Naar aanleiding van het voorliggende wetsvoorstel stellen zij nog enkele vragen en opmerkingen. De leden van de **VVD-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetswijziging 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. Deze leden hebben nog enkele op- en aanmerkingen bij het wetsvoorstel.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de AKW en de ANW in verband met de invoering van een kwalificatieplicht. Deze leden hebben met betrekking tot de wet en de uitvoering nog enkele vragen.

2. Aansluiting bij kwalificatieplicht

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de vooronderstelling dat voortijdig schoolverlaten bestreden kan worden door ouders financieel te prikkelen, zo constateren de leden van de **PvdA-fractie**. Het gaat er hierbij om dat ouders hun kind van 16 of 17 jaar ertoe bewegen alsnog onderwijs te volgen. In de memorie van toelichting ontbreekt een passage waarin inzicht wordt gegeven in de mate waarin deze maatregel bijdraagt aan het tegengaan van schooluitval en het bevorderen van inkomsten uit arbeid na het behalen van de startkwalificatie. Genoemde leden vragen welke verwachtingen de regering concreet heeft van deze wetswijziging. Hoeveel ouders krijgen momenteel op grond van de huidige wetgeving wel kinderbijslag en in de toekomst op basis van de nieuwe wet niet meer? Hoeveel jongeren zullen na (het dreigen met) intrekking van de kinderbijslag alsnog een opleiding gaan volgen? Welke verwachtingen heeft de regering met betrekking tot de werkloze jongeren; hoeveel jongeren van 16 en 17 zijn werkloos met startkwalificatie? Wat is het te verwachten effect van de wet op deze groep jongeren? Deze leden willen graag een toelichting op dit punt.

Niet alle ouders zullen, ondanks de voorgestelde financiële prikkel, in staat zijn hun kinderen weer in een onderwijstraject te krijgen. Vaak spelen er nog andere vaak complexe problemen in het gezin en is spijbelen een signaal dat het niet goed gaat met de jongere in kwestie. En wellicht ook met andere kinderen in het gezin. De leden van de PvdA-fractie vragen wat er gebeurt indien de kinderbijslag voor een bepaald kind wordt gestopt en het kind van 16 of 17 geen onderwijs volgt en ook geen startkwalificatie heeft. Een kind dat niet meer naar school gaat, wordt veelal niet meer gevolgd door het Zorg- en adviesteam (ZAT). Toch is het belangrijk dat juist deze jongeren niet uit beeld verdwijnen. Kan de regering toelichten welke waarborgen er zijn en welk flankerend beleid er is om te voorkomen dat deze kinderen uit beeld verdwijnen?

Niet alleen kinderen van 16 en 17 jaar verlaten de school zonder diploma, ook kinderen jonger dan 16 jaar stoppen met hun opleiding. Het nieuwe wetsontwerp AKW gaat alleen in op het niet verstrekken van kinderbijslag ten behoeve van 16- en 17-jarigen die geen startkwalificatie hebben en geen onderwijsprogramma volgen dat gericht is op het behalen van een startkwalificatie. De leerplichtwet kent een andere opzet. Ouders zijn aan te spreken op het spijbelgedrag van hun kind. Waarom is er bij de AKW voor gekozen om al wel kinderbijslag uit te keren aan ouders van voortijdige schoolverlaters jonger dan 16 jaar? Kan de regering toelichten welke achterliggende motieven er zijn om de kinderbijslag ten behoeve van een 15-jarige voortijdige schoolverlater ongemoeid te laten? Graag een nadere toelichting op dit punt van de regering.

In het voorliggende wetsvoorstel hebben ouders van kinderen van 16 en 17 jaar die wel een startkwalificatie hebben behaald recht op kinderbijslag als de jongere werkloos is en de jongere in kwestie zich heeft aangemeld bij de gemeente voor een leer- werkplaats. Het recht op kinderbijslag vervalt als deze jongeren een aangeboden leerwerktraject weigeren. Daarnaast moeten de jongeren desgevraagd meewerken aan het opstellen van een plan met betrekking tot arbeidsinschakeling en mogen ze geen onredelijke eisen stellen aan het aanvaarden of verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven deze eisen. Aan een jongere die geen opleiding meer volgt, mogen eisen worden gesteld. De insteek school of werk wordt door deze leden ondersteund. In de memorie van toelichting staat dat aan jongeren die in het buitenland wonen «vergelijkbare eisen» worden gesteld. Wat met «vergelijkbare eisen» wordt bedoeld is niet nader omschreven. Kan de regering aan de hand van voorbeelden toelichten onder welke omstandigheden de ouders van 16- en 17-jarige werkloze jongeren met startkwalificaties in het buitenland recht hebben op kinderbijslag? Worden ouders «afgerekend» indien dergelijke voorzieningen in het betreffende land ontbreken of worden er in het buitenland minder zware eisen gesteld aan de leer-werkplicht als het land in kwestie geen leerwerktrajecten heeft en bijvoorbeeld geen plannen met betrekking tot de arbeidsinschakeling kent? Recent heeft de Kamer gedebatteerd over fraude met dubbele kinderbijslag in Turkije en Marokko. Uit een steekproef kwam naar voren dat er veel werd gefraudeerd met kinderbijslag voor uitwonende kinderen. Fraude holt de solidariteit uit en deze leden willen dat er streng wordt gecontroleerd op misbruik. In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de aspecten van fraude en handhaving. Hoe beoordeelt de regering de mogelijkheden tot handhaven in het buitenland? Is zij van mening dat er voldoende waarborgen tegen mogelijke fraude zijn ingebouwd? Graag een nadere toelichting op dit punt van de regering.

De Wet op het voortgezet Onderwijs lijkt waterdicht. Een leerling mag pas definitief verwijderd worden als de (niet meerderjarige) leerling en de ouders in de gelegenheid zijn gesteld hierover te praten met het bevoegd gezag. De inspectie moet instemmen voordat een leerling mag worden verwijderd en voor een leerplichtige leerling moet eerst een andere school worden gevonden. In de praktijk zitten leerplichtige leerlingen (zonder startkwalificatie) lang thuis en vallen er nog steeds jongeren tussen wal en schip. Leerplichtige jongeren worden ook van school gestuurd/geweerd als er nog geen nieuwe school is gevonden. Deze leden vragen welke consequenties de nieuwe AKW heeft voor ouders van de groep jongeren die niet naar school kunnen gaan omdat er geen school bereid is om deze jongeren op te nemen.

Soms is het niet volgen van een opleiding geen keuze maar het gevolg van het ontbreken van bijvoorbeeld een geschikte stageplek. Wat zijn de gevolgen voor de ouders van 16- en 17-jarigen die geen geschikte stageplaats kunnen vinden onder de nieuwe AKW? Om hoeveel kinderen gaat het jaarlijks?

De leden van de **SP-fractie** zijn van mening dat het recht op kinderbijslag niet mag komen te vervallen indien er niet wordt voldaan aan de kwalificatieplicht. Voor deze leden is het onbegrijpelijk dat de regering ouders en dus ook diens kinderen doelbewust dupeert. Ouders willen juist graag dat hun kind een startkwalificatie behalen. Het is niet doelbewust thuishouden, maar het lukt sommige ouders niet om hun kind naar school te sturen. Deze mensen moet je niet financieel straffen, maar ondersteunen. Zijn alle alternatieven voor de bestrijding van schoolverzuim voldoende onderzocht? Om welke alternatieven gaat het en waarom zijn deze niet afdoende gebleken?

Genoemde leden zijn van mening dat de regering voorbij gaat aan de complexe problematiek van de gezinnen met voortijdig schoolverlaters. Voor de groep ouders die niet bij machte is om hun kind naar school te krijgen, is niet bewezen dat deze maatregel effectief en uitvoerbaar zal zijn. Daarbij is ook niet onderzocht of de maatregel niet juist de problematiek zal versterken. Graag een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de SP-fractie vragen wie ouders hun kinderbijslag kan ontnemen? Is dat de leerplichtambtenaar, hoe gebeurt dat en op basis van welke criteria? Wat gebeurt er als ouders wel proberen maar het niet lukt om hun kind naar school te krijgen, wordt dan ook het recht op kinderbijslag ontzegd? Deze leden vinden dat een leerplichtambtenaar al voldoende mogelijkheden heeft om ouders financieel te straffen indien diens kind niet naar school toe gaat. Zij vragen dan ook waarom, bovenop de al bestaande maatregelen, deze maatregel getroffen moet worden? Wat is de toegevoegde waarde van deze maatregel? Tevens vragen deze leden of de ouders van jeugdigen die thuis zitten, omdat onderwijsinstellingen de jeugdige weigeren toe te laten, ook hen recht op kinderbijslag kan worden ontzegd.

Hoe wordt deze wet toegepast in de situatie dat het kind niet thuis woont, maar in een pleeggezin of instelling? Worden de gezaghebbende ouders dan ook gekort op de kinderbijslag als hun kind niet naar school gaat terwijl ze daar niks aan kunnen doen omdat het kind niet thuis woont? De leden van de SP-fractie zijn van mening dat ten minste onderzocht moet zijn wat de effecten zijn van deze wetswijziging alvorens deze wordt ingevoerd. Is onderzocht wat het effect is van financieel straffen van ouders wanneer hun kind niet naar school toe gaat? Zo ja, wat zijn de uitkomsten van dit onderzoek en zo nee, is de regering van plan dit alsnog te onderzoeken?

De leden van de **VVD-fractie** zijn erg blij met het uitgangspunt van de regering om de voorwaarden voor het krijgen van kinderbijslag te koppelen aan het bepalen van een kwalificatieplicht op grond van de Leerplichtwet. Zij steunen de regering hier dan ook in en hopen dat door deze maatregel de schooluitval bestreden gaat worden, omdat de verantwoordelijkheid op deze manier bij de ouders terecht komt. Wel vragen deze leden of de regering ook gedacht heeft om nadere en scherpere voorwaarden te stellen, bijvoorbeeld de kinderbijslag afhankelijk te maken van spijbelgedrag of het veelvuldig in aanraking komen met politie/justitie? Zo nee, is de regering bereid daarnaar te kijken?

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen een nadere onderbouwing van de stelling dat de maatregel van het ontzeggen van het recht op kinderbijslag bij schooluitval niet het doel van sanctionering heeft. Er zijn bovendien ouders die niet in staat zijn om hun kind te dwingen naar school te gaan, maar ook in een sociaaleconomisch zwakke positie verkeren. Hoe ziet de regering het risico dat de maatregel juist geen steun in de rug van deze ouders kan zijn?

Genoemde leden constateren dat er bij de raming, die gebaseerd is op het aantal jongeren dat niet voldoet aan de huidige onderwijsvoorwaarde in de AKW, van uit wordt gegaan dat al deze jongeren voldoen aan de

onderwijsvoorwaarde die aansluit bij de kwalificatieplicht. Hoe zeker is de verwachting van de toename van de uitkeringslasten door deze raming? Deze leden ontvangen graag op dit punt van de regering een nadere onderbouwing van de financiële effecten.

Het recht op kinderbijslag kan worden beëindigd als sprake is van ernstig relatief verzuim. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre ouders rechtszekerheid kunnen ontleenen aan dit begrip. In hoeverre is het voor ouders duidelijk wanneer daadwerkelijk sprake is van ernstig relatief verzuim?

3. Financiële effecten

De leden van de **SP-fractie** zijn benieuwd hoeveel ouders straks het recht op kinderbijslag zullen verliezen naar aanleiding van deze wetswijziging, en hoe groot is hiervan het percentage gezinnen dat moet rondkomen van het sociaal minimum? Tevens vragen zij de regering hoeveel extra regeldruk er voor de leerplichtambtenaren bij komt met deze wetswijziging. Is in iedere gemeente nu een leerplichtambtenaar aanwezig om deze taak uit te kunnen oefenen?

4. Commentaren naar aanleiding van het wetsvoorstel

De leden van de **SP-fractie** lezen in de memorie van toelichting dat het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) het wetsvoorstel niet heeft geselecteerd voor een advies omdat het niet of nauwelijks gevolgen zal hebben voor de administratieve lasten. Genoemde leden zijn echter een andere mening toebedeeld omdat zij van mening zijn dat er extra regeldruk voor de leerplichtambtenaren bijkomt met deze wetswijziging. Is de regering alsnog bereid de extra regeldruk te onderzoeken? Zijn er momenteel in alle gemeenten voldoende leerplichtambtenaren aanwezig om deze wetswijziging in iedere gemeente uit te kunnen voeren, en kan de regering dit cijfermatig onderbouwen?

– Artikelsgewijs

Artikel 4, lid 2d

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen om een toelichting op de invulling van artikel 4, lid 2d, dat bepaalt dat recht op kinderbijslag ook bestaat voor de man wiens biologisch vaderschap door middel van DNA-onderzoek is vastgesteld, mits er sprake is van onderhoud in relevante mate. Zij vragen de regering hoe het onderhoud in relevante mate van het kind er precies uit ziet.

De voorzitter van de algemene commissie voor Jeugd en Gezin,
Heijnen

Adjunct-griffier van de algemene commissie voor Jeugd en Gezin,
Sjerp