

Vergaderjaar 2004–2005

29 948

Voorstel van wet van het lid Noorman-den Uyl houdende vaststelling van wet inzake ondersteuning van alleenstaande ouders bij arbeid en zorg (Wet voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 juni 2005

Inhoudsopgave	blz.		
1. ALGEMEEN	2	4. VOORWAARDEN SCHEPPEN VOOR WERK: KINDEROPVANG, SCHOLING EN ARBEIDSPLAATSEN	23
1.1 Inleiding	2	4.1 Algemeen	23
1.2 Werking Vazalo-toeslag	2	4.2 Scholing en toeleiding naar de arbeidsmarkt	24
1.3 Relatie Wet Vazalo en Wwb	4	5. WIJZIGINGEN GERICHT OP VEREENVOUDIGING, DEREGULERING EN HANDHAVING	25
1.4 Doelstelling van de regeling	6	5.1 Administratieve lasten	25
1.5 Doelgroep	7	5.2 Awir-systematiek	26
1.6 Rol van de Overheid	8	5.3 Overbruggingsregeling startjaar	27
1.7 Resultaat van de regeling	8	6. FINANCIERING	29
2. INHOUD VAN DE REGELING	11	6.1 Algemeen	29
2.1 Algemeen	11	6.2 Onderbouwing aantallen uitstroom	29
2.2 Werk	11	6.3 Ramingen uitstroom	30
2.3 Overleg met organisaties en belanghebbenden	13	6.4 Kosten en aantallen flankerend beleid	32
2.4 Systeem Vazalo-regeling	15	6.5 Kosten bijstandsuitkering	33
2.5 Uitvoeringstoetsen	16	6.6 Voorlichting	33
3. UITWERKING VAN DE WET	17	ARTIKELSGEWIJS	33
3.1 Doelgroep	17		
3.2 Opbouw van de Vazalo-toeslag	18		
3.3 Agenda voor de Toekomst	19		
3.4 Vazalo-regeling in relatie tot Awir	19		
3.5 Inkomenspositie alleenstaande ouders	20		
3.6 Effect van de Vazalo-regeling	20		
3.7 Kinderalimentatie	23		

1. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

De indiener van de wet Voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders dankt de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66, de SP en de ChristenUnie voor hun gedegen en constructieve en kritische bijdragen aan het verslag van het wetsvoorstel. Zij constateert met genoegen dat de leden van alle fracties het doel van het wetsvoorstel onderschrijven evenals het streven om meer werken meer lonend te maken en de armoedeval tegen te gaan. Er is door de leden van de fracties van VVD en D66 sympathie uit gesproken voor het voorstel en de leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennisgenomen van het voorstel. Alle fracties hebben kritische vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. In deze nota naar aanleiding van het verslag zal daar uitvoerig op worden ingegaan.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het doel van het wetsvoorstel om alleenstaande ouders in de gelegenheid te stellen om met werk in deeltijd voldoende inkomen te verwerven voor zichzelf en de kinderen. Ook het streven om met dit wetsvoorstel méér werken méér lonend te maken en de armoedeval tegen te gaan wordt door deze leden van harte gedeeld.

Zij waarderen het in het voorstel gebruik is gemaakt van de maatregelen die reeds door de regering zijn getroffen om de arbeidsparticipatie te bevorderen (Wwb) en de armoedeval te verminderen (AWIR). De leden van de fracties van het CDA, de VVD en D66 vragen onder andere in navolging van de Raad van State of onderhavige regeling wel doeltreffend en doelmatig genoeg is. Mede op grond van de kritiek van de van de Raad van State is het wetsvoorstel op essentiële punten aangepast. Immers, de vaststelling van de Wet AWIR begin 2005 maakte het verplicht om het wetsvoorstel Vazalo in de Wet AWIR op te nemen. De verplichting komt voort uit de kaderwet AWIR die bepaalt dat alle nieuwe inkomensafhankelijke regelingen binnen het begrippen- en definitiekader van de wet AWIR moeten worden geplaatst. Zoals bekend kent de wet AWIR slechts het jaarinkomen als toetsinkomen om de hoogte van een inkomensafhankelijke toeslag vast te stellen. Indien men na 1 januari van enig jaar uitstroomt uit de bijstand in de Vazalo-regeling dan zou dat tot een te lage Vazalo-toeslag leiden, omdat de wet AWIR geen maandinkomen kent. Daarom is ervoor gekozen te werken met een overbruggingsregeling via de Wwb voor bijstandsgerechtigden die niet per 1 januari maar gedurende het kalenderjaar boven de Vazalo-toegangsdrempel uitkomen. De combinatie van twee bestaande wetten AWIR en Wwb is daarmee een doelmatig en doeltreffend middel om alleenstaande ouders onafhankelijk te maken van bijstand.

1.2 Werking Vazalo-toeslag

Uit de vraagstelling van diverse fracties blijkt dat er onduidelijkheid is over de wijze waarop de Vazalotoeslag wordt berekend en uitgekeerd. Hier volgt een nadere toelichting.

De doelgroep van de Wet Vazalo bestaat uit twee groepen alleenstaande ouders.

1. De alleenstaande ouders die per 1 januari van enig jaar voldoen aan de toegangsdrempel van de Wet Vazalo en de alleenstaande ouders met een inkomen tussen bijstandniveau en 115% nml.
2. De alleenstaande ouders die in de bijstand zitten en in de loop van een (start) jaar via betaald werk (eventueel in combinatie met partneralimentatie) aan de Vazalo-drempel voldoen.

Ad 1

Indien iemand per 1 januari meldt aan de toegangsdrempel voor de Vazalo-regeling te voldoen wordt door de Belastingdienst/Toeslagen de Vazalo-toeslag als een aanvulling op het inkomen gedurende dat jaar tot 90% van het netto minimumloon plus kinderkortingen bevoorschot via een tabel met vaste bedragen (artikel 3). In het eerste kwartaal van het jaar daarop wordt het meerdere in de vorm van een dertiende maand uitgekeerd (artikel 2). Indien iemand toch te veel zou hebben ontvangen, dan moet het meerdere terugbetaald worden tot 90% van het netto minimumloon plus kinderkortingen. Met deze vormgeving is de kans dat grote bedragen zouden moeten worden teruggevorderd beperkt. Deze werkwijze is conform de wet AWIR.

Ad 2

Zodra iemand met een bijstandsuitkering tijdens een lopend jaar aan de toegangsdrempel van Vazalo-toeslag voldoet, kan men gebruik maken van de gemeentelijke regeling die tot 1 januari van het jaar daarop doorloopt. De gemeente vult het inkomen dat aan de Vazalo-drempel voldoet, aan tot bijstandsniveau. Dat gebeurt via eenvoudige berekening met dien verstande dat de kinderalimentatie wordt vrijgelaten. Na afloop van het startjaar keert de gemeente de Arbeidstoeslag alleenstaande ouders uit in het eerste kwartaal van het volgend jaar volgens een in de wet opgenomen tabel (artikel 7, onderdeel 1).

De leden van de fractie van de PvdA delen de veronderstelling dat niet uitkeringsafhankelijkheid als uitgangspunt gekozen moet worden, maar zelfredzaamheid.

Deze leden merken op dat er heftige debatten hebben plaatsgevonden over de opvatting of van alleenstaande ouders mag worden verwacht dat zij zelf inkomen uit arbeid verwerven. Inderdaad is met de komst van de Wwb de categoriale vrijstelling van de sollicitatieverplichting voor alleenstaande ouders met jonge kinderen uit de wet geschrapt. De indiener onderschrijft dat daarmee impliciet is vastgelegd dat van alleenstaande ouders in beginsel wordt verwacht dat zijn zelf inkomen uit arbeid verwerven. Wel heeft de gemeente de bevoegdheid om op basis van individuele omstandigheden te besluiten tot (gedeeltelijke) vrijstelling van een sollicitatieverplichting.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat zij op basis van de beantwoording van hun vragen tot een eindoordeel zullen komen over het wetsvoorstel. Deze leden beamen dat het voor alleenstaande ouders moeilijker is om fulltime werk te verrichten dan voor andere ouders, maar zij willen dat niet uitsluiten. Zij vragen of het uitgangspunt van de indiener op dit punt in strijd is met het streven van de regering om mensen zoveel mogelijk uren te laten werken en met de bedoeling van de Wwb om werk boven een uitkering te stellen.

De indiener stelt dat het uitgangspunt werk boven inkomen voluit wordt onderschreven. Tegelijkertijd is de overheid gehouden aan de Universele verklaring van de rechten van de mens. In artikel 25 staat: «Moeder en kind hebben recht op bijzondere zorg en bijstand»

Met de Wet Vazalo wordt aan beide uitgangspunten recht gedaan. Daarvoor zijn de volgende overwegingen:

- Deze wet stimuleert het gaan werken en het meer gaan werken. Dit in tegenstelling tot de Wwb waar meer werken niet of onvoldoende loont en de armoedeval groot is.
- De uitstroom uit de Wwb wordt door de Wet Vazalo versneld.
- Het accepteren dat deeltijdwerk voor alleenstaande ouders passend is als de kinderen klein zijn of – in mindere mate – als ze puberen, betekent dat er tijd en ruimte is voor de zorg, voor de opvoeding en de stabiliteit in het gezin van de alleenstaande ouder.

De indiener ziet in de Wet Vazalo mogelijke tegenstellingen juist verenigd in een stevig instrument voor onafhankelijkheid van uitkeringen voor het op eigen benen laten staan van de alleenstaande ouder.

1.3 Relatie Wet Vazalo en Wwb

De leden van de VVD-fractie stellen, net als de Raad van State, de vraag of de doelstelling van het wetsvoorstel niet ook binnen de huidige Wwb kan worden bereikt en, mocht dat niet het geval zijn, of er geen mogelijkheden zijn om het doel van het wetsvoorstel te realiseren op een wijze, die de systematiek van de wet niet doorkruist.

De indiener geeft een viertal overwegingen die tot de conclusie leiden dat het wetsvoorstel Vazalo niet in de Wwb kan worden gerealiseerd.

In de eerste plaats is de vrijlating van inkomsten behoudens een enkele uitzondering niet toegestaan. Een verhoging of verruiming van de vrijlating van inkomsten vormt een forse belemmering voor de uitstroom naar bijstandsonafhankelijkheid. Ook het premiesysteem dat een aantal gemeenten hanteert, houdt op na het bereiken van een inkomen op bijstandsniveau.

In de tweede plaats zorgt vrijlating van inkomsten of een premie bij werkaanvaarding voor alleenstaande ouders ervoor dat zich een armoedeval voordoet bij het bereiken van een inkomen op de bijstandsgrens. Immers, het inkomen valt dan terug naar 90% van het netto minimumloon. Omdat van dit inkomen maar beperkt belasting wordt betaald, ontstaat een fors verzilveringsprobleem van heffingskortingen (zie tabel onder 1.2.4).

In de derde plaats is het via de Wwb niet mogelijk een substantiële deel van de doelgroep van de Vazalo-regeling te bereiken, namelijk alleenstaande ouders met een inkomen van 90% tot 115% van het netto minimumloon. De Vazalo-toeslag fungeert bij deze groep voor een flink deel als verzilveringsinstrument van de heffingskortingen en gaat daarmee de armoedeval tegen.

In de vierde plaats is via de bijstand het systeem dat werken moet lonen en meer werken meer moet lonen, niet goed toepasbaar. De Wwb houdt de op deeltijd aangewezen alleenstaande ouders vast in de bijstand.

De indiener is enigszins verbaasd over verschillende reacties ook van buiten de Kamer waarin zo nadrukkelijk wordt gepoogd de alleenstaande ouders vast te houden in de bijstand. Naar de opvatting van de indiener is een ander uitgangspunt voor de benadering van de doelgroep nodig. De indiener is principieel van mening dat de Wet Vazalo ertoe moet leiden dat alleenstaande ouders sneller uit de bijstand stromen. De doelstellingen van de Wwb en de Wet Vazalo verschillen principieel: de Wwb regelt de aanvulling op het eigen inkomen tot het sociaal minimum. De Wet Vazalo voorkomt dat alleenstaande ouders met deeltijdwerk onder het sociaal minimum komen. De achterliggende gedachte is dat de bijstandswet als laatste sociale vangnet nooit bedoeld is geweest voor personen die in principe in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Alleenstaande ouders zijn niet goed in staat voltijds te werken. Wat alleenstaande ouders wel goed kunnen, is deeltijd werken.

De Wet Vazalo werkt andersom: de wet stimuleert personen om een groeiend eigen inkomen te verwerven. Dat is overigens in lijn met het kabinetsbeleid om méé te doen en méér te werken.

Voor deze alleenstaande ouders is het ook voor hun inkomenspositie op langere termijn beter om zo snel mogelijk zoveel mogelijk te gaan werken dan om in de bijstand te blijven. Wie werkt, bouwt aanvullende pensioenrechten op die later hard nodig zullen zijn.

Daarnaast is er het psychologische argument: wie in de bijstand zit levert heel veel in aan privacy en eigenwaarde. Veel alleenstaande ouders willen niets liever dan loskomen van de bijstand. Maar de Wwb kent een buitengewoon scherpe armoedeval die als een krachtige contraststimulus werkt. De Wet Vazalo keert dat om.

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar een opmerking van de Raad van State die erop wijst dat het college van B&W verantwoordelijk blijft – via de overbruggingsregeling en het reïntegratiebeleid – voor een persoon aan wie het, anders dan in het geval van personen die bijstand ontvangen, in beginsel geen plichten meer kan opleggen. In antwoord op deze vraag stelt de indiener dat in de gewijzigde opzet van het wetsvoorstel B & W wel degelijk in het startjaar over de Wwb-bevoegdheden beschikt. Immers in het startjaar wordt het eigen inkomen met bijstand aangevuld tot bijstandniveau.

In paragraaf 4 wordt ingegaan op de vraag van de VVD-fractie over het budget voor reïntegratiebeleid dat gemeentebesturen zullen inzetten voor flankerend beleid.

De leden van de SP-fractie ondersteunen de constatering dat alleenstaande ouders in beginsel zijn aangewezen op deeltijdwerk. Deze leden vragen hoeveel van de circa 200 000 alleenstaande ouders in deeltijd werken.

De leden van de D66-fractie vragen om een kwantitatieve onderbouwing van de hoeveelheid alleenstaande ouders werken die momenteel werken in voltijd en in deeltijd en hoeveel niet werken niet?

Deze vragen worden in hoofdstuk 2 onder «Beschikbaar werk» behandeld, mede aan de hand van op 17 mei verschenen CBS-onderzoek. Hetzelfde geldt voor cijfers over de gemiddelde contractuele arbeidstijd per week van deze ouders.

De leden van de D66-fractie hebben naast sympathie voor het voorstel vragen over de financierbaarheid van de regeling, alsmede over de eraan ten grondslag liggende kosten-batenanalyse. Deze vragen zullen onder het hoofdstuk 6 («Financiering») worden beantwoord.

De leden van de D66-fractie vragen naar de noodzaak om extra tijdelijk gesubsidieerde arbeidsplaatsen te creëren. Vooral in de grote steden heeft een substantieel deel van de alleenstaande ouders een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Soms vanwege een taalachterstand, soms vanwege het ontbreken van startkwalificaties. Voor toegang tot de arbeidsmarkt zal dan gebruik gemaakt moeten worden van taal- en of leerwerktrajecten, werkervaringsplaatsen of andere uit het W-deel van de Wwb te subsidiëren trajecten. Dat alles naar het oordeel van de gemeente. De Wet Vazalo schrijft dus niet voor hoe en wanneer de gemeente tot de inschakeling van de faciliteiten van het W-deel besluit. Via de wet Vazalo ontvangt de gemeente wel een extra uitkering op het W-deel om de extra inspanning te kunnen financieren.

De leden van de D66-fractie noemen het opmerkelijk dat het initiatiefvoorstel accepteert dat een alleenstaande ouder in beginsel alleen voor deeltijdarbeid beschikbaar is vanwege de zorg voor en de opvoeding van de kinderen. Zij vinden dit aannemelijk klinken, maar vragen of met een betere kinderopvang ook acceptatie van dit beginsel nodig zou zijn.

De indiener van het wetsvoorstel onderschrijft de opvatting van de leden van de D66-fractie dat goede en goed beschikbare kinderopvang buitengewoon belangrijk is om ouders in staat te stellen buitenshuis te gaan werken. De Wet Vazalo is dan ook niet strijdig met dat kinderopvangmodel, maar voegt er een instrument aan toe om alleenstaande ouders financieel op eigen benen te zetten. Overigens laten de Wet Vazalo en de Wet Kinderopvang zich uitstekend combineren en worden zo een krachtig instrument om vrouwen uit de bijstand te helpen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan dat zij de opvatting delen van de indiener dat het voor alleenstaande ouders met een inkomen rond het minimum nauwelijks lonend is meer te gaan werken. Deze leden

herinneren de indiener eraan dat zij sterk hechten aan de mogelijkheid voor alleenstaande ouders met jonge kinderen om voldoende aandacht te besteden aan hun zorg- en opvoedingstaken. De uiteindelijke vormgeving van artikel 9 Wwb was voor deze leden zelfs een van de redenen om tegen de wet te stemmen. Met de leden van de fractie van de ChristenUnie is de indiener van mening dat de zorg en opvoeding van kinderen er toe leidt dat de alleenstaande ouder in beginsel alleen voor deeltijdarbeid beschikbaar is. Op de vraag van deze leden hoe dit uitgangspunt zich precies verhoudt tot artikel 9, vierde lid, Wwb, dat tot stand kwam door een amendement van de indiener geeft zij aan dat in de toelichting van dit amendement uitdrukkelijk de belastbaarheid van de alleenstaande ouder, de scholing en de beschikbaarheid van kinderopvang is aangegeven als voorwaarde voor de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt van de alleenstaande ouder. De grondslag voor die overwegingen waren eenzelfde als die voor dit wetsvoorstel gelden. Dat deze voorwaarden ertoe leiden dat de alleenstaande ouder meestal in deeltijdarbeid werkt (zie ook de CBS statistiek in hoofdstuk 2) was haar verwachting. Juist de conclusie dat de verdien capaciteit van een in deeltijd werkende alleenstaande ouder ertoe leidt dat deze lang in de bijstand gevangen blijft, is een van de belangrijkste redenen voor dit initiatief-wetsvoorstel.

1.4 Doelstelling van de regeling

De leden van de PvdA-fractie zien in het wetsvoorstel, dat betaalde arbeid voor alleenstaande ouders stimuleert onder de gelijktijdige erkenning dat zij zorgtaken hebben en dus alleen in deeltijd kunnen werken, een overeenkomst met het Deense model. Zij vragen of de indiener inspiratie heeft gezocht bij beleid in andere landen.

Het sociaal zekerheidsstelsel in Nederland is altijd sterkt beïnvloed geweest door het kostwinnersmodel (zie ook Zonder visie geen toekomst, WBS, Amsterdam, 2005). Nog altijd wordt de Nederlandse sociale realiteit gekenmerkt door die gedachte: mannen werken over het algemeen in een volledige baan, vrouwen in een deeltijd baan omdat zij naast hun betaalde arbeid ook het grootste deel van de zorg op zich nemen. Die gedachte is ook terug te vinden in de maatschappelijke positie van alleenstaanden: het zijn vooral de moeders van wie wordt verwacht dat zij de zorgtaak op zich nemen: van de 270 000 alleenstaande ouders met minderjarige kinderen is 238 000 vrouw en 90% van alle alleenstaande bijstandsouders zijn vrouw. Tegelijkertijd verwacht de samenleving in toenemende mate dat eenieder – man of vrouw – zelfstandig in het eigen levensonderhoud voorziet. Die voor vrouwen dubbele sociale plicht is naar de mening van de indiener alleen reëel als rekening wordt gehouden met de eisen van beide verplichtingen. Vazalo biedt daarvoor het instrument omdat het de combinatie van betaalde arbeid en zorg voor jonge kinderen faciliteert. In die zin is inderdaad sprake van een Scandinavisch element, omdat de oplossing van het inkomensvraagstuk van bijstandsmoeders verschuift van uitkering naar arbeid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de indiener er naar streeft bijstand overbodig te maken voor alleenstaande ouders, maar wijst erop dat de doelgroep intussen ook onder de werking van het voorgestelde regime in belangrijke mate afhankelijk blijft van een door de overheid verstrekte toeslag. Deze leden delen de mening van de indiener dat de door de Raad van State opgeworpen vraag of de doelstelling niet ook binnen de huidige Wwb kan worden bereikt ontkennend moet worden beantwoord. Niettemin vragen zij of de indiener heeft overwogen haar doel te bereiken door een aanpassing van het premier regime in de Wwb voor te stellen.

De indiener erkent dat de bijstandsmoeder ook in het Vazalo-regime afhankelijk blijft van een door de overheid verstrekte toeslag. Maar zij

wijst erop dat die toeslag wordt verstrekt in een geheel andere context dan de bijstand. Waar de bijstand «last resort» is en een aanzienlijke inperking van de privacy en een strakke controle met zich mee brengt, is de Vazalo-toeslag van een geheel andere orde en vergelijkbaar met andere inkomenafhankelijke toeslagen. Zoals die in de wet AWIR worden uitgevoerd. Daarin ligt het essentiële verschil met een bijstandsinkomen: dat is een aanvulling tot het sociaal minimum. Zie ook de inleiding van dit hoofdstuk.

1.5 Doelgroep

De leden van de VVD-fractie vragen naar een nadere motivering van de grenzen van de doelgroep van Vazalo (jongste kind jonger dan 16 jaar en maximaal inkomen 115% van het netto minimumloon). De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dezelfde vraag voor wat betreft het maximaal inkomen.

Er zijn drie prikkels in de Wet Vazalo ingebouwd om te stimuleren meer te gaan werken. Deze zijn gekoppeld aan de leeftijd van het jongste kind. De eerste prikkel is als het jongste kind 5 jaar wordt (de schoolgaande leeftijd). De huidige vrijlatingregeling van heffingskortingen levert met bijstandsuitkering soms een iets een hoger inkomen op dan Vazalo-regeling. De tweede prikkel komt als het jongste kind 12 jaar wordt (ingang vervolgonderwijs). Dan moet de alleenstaande ouder iets meer gaan verdienen of iets langer werken. De derde prikkel is als de jongste 16 jaar wordt. Dan vervalt het recht op de Vazalo-toeslag. Naar de mening van de indiener is deze stimulans om meer te gaan werken gerechtvaardigd, omdat als kinderen ouder worden zij in de regel minder ouderlijke verzorging nodig hebben. Let wel, de indiener erkent wel dat een kind blijvend opvoedkundige aandacht nodig heeft van een verzorgende ouder, deze aandacht is alleen minder gebonden aan vaste tijdstippen op de dag. De maximumgrens van het verstrekken van een Vazalo-toeslag is 115% van het netto minimumloon. De reden van deze grens is een combinatie van drie factoren.

- De verzilveringsproblematiek van heffingskortingen (opgelost via de Vazalo-regeling) komt dan nauwelijks meer voor.
- De marginale druk bij inkomensverbetering is dan al afgenomen (denk aan kwijtschelding gemeentelijke lasten etc). Deze marginale druk is het hoogst bij een inkomen tussen 90% en 120% van het netto minimumloon.
- Uit budgettaire overwegingen: de regeling moet betaald worden vanuit de opbrengst van het vrijvallen van bijstandsuitkeringen.

De VVD vraagt naar het hanteren van de grens van 90% van het netto minimumloon. Leidraad bij het ontwerp van de Vazalo-regeling is dat het bijstandsinkomen van 90% netto minimumloon wordt omgebouwd naar het toetsinkomen van AWIR. Omdat het doel van de regeling is alleenstaande ouders met een inkomen uit arbeid op eigen bene te laten staan, is het minimum inkomen natuurlijk 90% nml. Anders is men terug bij af: namelijk in de bijstand.

De leden van de SP vragen of het de bedoeling is dat WW-ers zijn uitgesloten van de Vazalo-regeling.

Er is sprake van een misverstand. WW-ers en WAO-ers zijn niet uitgesloten van de Vazalo-regeling. Wèl blijft ook voor deze doelgroepen de toegangsdrempel om minimaal € 4 366 te verdienen uit tegenwoordige arbeid een harde voorwaarde.

1.6 Rol van de overheid

De leden van de D66-fractie vragen voorts naar een aantal aspecten rond de verzilveringsproblematiek met betrekking tot de bestaande heffingskortingen. Naar de mening van de D66-fractie is het onjuist aan de hand van de tabel op pagina 4 van de Memorie van Toelichting de raming voor 2005 te vergelijken met de realisatie van 2003. Hierin heeft deze fractie gelijk, in de genoemde tabel staat abusievelijk dat het voor 2003 een realisatie betreft terwijl ook hier sprake is van een raming. De cijfers voor het jaar 2004, waarnaar de leden van de D66-fractie vragen, zijn niet beschikbaar. Het budgettaire belang van de niet verzilverbaarheid van de in de tabel op pagina 4 genoemde kortingen bedraagt €189 miljoen. De oorzaak van de toegenomen verzilveringsproblematiek is gelegen in de verhoging van de diverse heffingskortingen. Daardoor lopen meer mensen hogere bedragen mis. Er is overigens geen sprake van een meevaller aangezien bij de belastingramingen rekening wordt gehouden met de wel of niet verzilverbaarheid van de heffingskortingen. Overigens zal het feitelijke bedrag dat «misgelopen» wordt door de verzilveringsproblematiek lager zijn aangezien gemeenten bij de vaststelling van het bijstandsniveau hiermee rekening houden. Voor een alleenstaande ouder wordt dan gegarandeerd dat het inkomen 90% van het netto minimumloon plus de kinderkortingen bedraagt.

1.7 Resultaat van de regeling

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD hebben vragen over de berekeningen van het aantal alleenstaande ouders dat de bijstand zou kunnen verlaten met hulp van de Vazalo-regeling. De leden van de PvdA-fractie vinden het positief dat er concrete doelstellingen worden genoemd die binnen een periode vijf jaar moeten zijn gerealiseerd. Zij constateren wel dat op verschillende plaatsen andere cijfers worden genoemd (streven naar uitstroom van 60 000 in vier jaar of als doelstelling daling van de bijstand tot 50 000 in vijf jaar) en vragen de indiener de doelstelling van een daling van 40 000 alleenstaande ouders in de bijstand in vijf jaar te faseren in jaarlijkse termijnen.

Ook de leden van de VVD-fractie vragen om een uitvoerige toelichting op de realisatiedoelen van het wetsvoorstel.

In de eerste plaats meent de indiener dat ieder wetsvoorstel moet zijn voorzien van een meetbaar en verifieerbaar te bereiken resultaat. Dat schept helderheid ook voor de uitvoering.

Het aantal alleenstaande ouders in de bijstand is per 1 januari 2004 93 870 personen. Het streefcijfer «in 5 jaar tijd terug naar 50 000» is ambitieus. De uitstroom in de bijstand van alleenstaande ouders in de bijstand is in 2003 afgenomen. De indiener meent dat een raming maken van het aantal alleenstaande ouders dat via een Vazalo-regeling uit de bijstand kan komen lastig is. Er zijn immers geen voorbeelden van soortgelijke regelingen. De arbeidskansen van alleenstaande ouders zijn van een aantal factoren afhankelijk zoals de economische conjunctuur, het voldoen aan startkwalificaties of scholing en voldoende kinderopvang.

De indiener is ervan uitgegaan dat op termijn grofweg tweederde van de alleenstaande ouders in de bijstand op eigen benen kan staan. Dat zijn 60 000 alleenstaande ouders. Daarbij moet bedacht worden dat het feit dat eerder van alle alleenstaande ouders in Nederland in de bijstand zit eerder komt doordat men met een deeltijdbaan niet uit de bijstand weg komt dan met de onmogelijkheid om betaald werk te doen.

Uit het CBS onderzoek «Ouders op de Arbeidsmarkt» van mei 2005 blijkt het volgende, ter illustratie.

Tabel 1.1 Netto arbeidsparticipatie alleenstaande ouders 2004

Aantal	
Landelijk alleenstaande ouders	270 000 (15–64) jaar
Bijstand alleenstaande	93 870.
Netto arbeidsparticipatie alleenstaande ouders	
Landelijk alleenstaande ouder (25–49) met kind tot 18 jaar	56,9%
Landelijk alleenstaande ouders met kind tot 4 jaar	33,7%
Landelijk alleenstaande ouders met kind 4 tot 12 jaar	57,6%
Landelijk alleenstaande ouders met kind 12–17 jaar	68,0%
Bijstand aantal alleenstaande ouders met kinderen	14,7%

Cijfers CBS¹ onderzoek en SZW

Uit bovenstaande opstelling mag blijken dat de potentie van alleenstaande ouders die onder Vazalo-voorwaarden kunnen werken in ieder geval 57% is. Nu werken maar 14,7% van de alleenstaande ouders in de bijstand gedeeltelijk. Per saldo zal dus extra 32% van de huidige populatie aan de slag kunnen: in totaal. 30 000 alleenstaande ouders extra. Dat is hoger dan het realistische scenario dat door de indiener in het wetsvoorstel geschetst is. Het lijkt dan niet te optimistisch dat in 5 jaar tijd een aantal van 40 000 gehaald wordt zoals in de doelstelling is geraamd. In de memorie in het wetsvoorstel zijn drie scenario's ontwikkeld om het tempo van uitstroom in de bijstand aante geven:

- minimaal: in vier jaar tijd 15 000 uit de bijstand,
- realistisch: in vier jaar tijd 25 000 uit de bijstand,
- ambitieus in vier jaar tijd 60 000 uit de bijstand (fasering in tabel 5 in de memorie).

Er is vanuit de uitvoeringsorganisaties kritiek geweest op de ambitieuze aantallen die de indiener voor ogen heeft.

De indiener heeft daarom ook het minimale scenario laten doorrekenen. Ter toelichting. De reden waarom in het eerste jaar een instroom van 8000 bijstandsjaren verwacht wordt is dat 13 480 van de alleenstaande ouders in de bijstand tot 50 jaar inkomsten uit arbeid hebben en dat daarvan naar schatting de helft direct uit de bijstand stroomt met een Vazalo-toeslag.

De leden van de fractie van de VVD vragen of doelstelling 2 (koopkracht toename) en 3 (vermindering aantal kinderen in arme huishoudens) nader kan worden gekwantificeerd? Hoe denkt de indiener na te gaan of bovenstaande doelstellingen – wanneer bereikt – enkel en alleen door de Wet Vazalo bereikt zijn?

De koopkracht van alleenstaande ouders neemt bij de bestaande regelingen na het aanvaarden van werk fors af vanwege de verzilveringsproblematiek en de armoedeval door de snelle afbouw van inkomensafhankelijke regelingen. De marginale druk is hoog. Door de Vazalo-toeslag wordt de marginale druk gemitigeerd en ontstaat een inkomensverbetering bij meer inkomsten.

De koopkracht van alleenstaande ouders tot 115% van het netto minimumloon zal door de Vazalo-regeling toenemen.

Een nulpuntmeting zou voor de evaluatie van de wet wenselijk zijn.

De groep van 372 000 kinderen die leven in een huishouden met een inkomen op of rond het bestaansminimum, neemt fors af indien het inkomen van alleenstaande ouders toeneemt.

Het aantal alleenstaande ouders met een inkomen tussen 90 en 115% van het netto minimumloon is naar verwachting 30 000. Een van de doelen van de indiener is om het aantal kinderen dat in arme huishoudens leeft terug te brengen. De inkomensverbetering van de doelgroep is door de Vazalo-regeling substantieel. Daartoe zal bij de evaluatie een meting

¹ CBS: Ouders op de arbeidsmarkt (mei 2005).

kunnen plaatsvinden zoals dit analoog aan de armoedemonitor jarenlang is gedaan.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de kosten en baten van Vazalo eruit zien als de getallen worden gehanteerd die de VNG heeft verstrekt. In 2003 ontvingen 93 380 alleenstaande ouders een bijstandsuitkering. Door de gemeentelijke leden van het uitvoeringspanel is een schatting gemaakt van de te verwachten uitstroom uit de bijstand door de invoering van de Vazalo-regeling. Zij hebben aangegeven dat 6% van de bijstands-populatie alleenstaande ouders per direct zullen uitstromen uit de bijstand. De gegevens die de indiener via de gemeenten Amsterdam (6%) en Rotterdam (4%-7%) heeft verzameld, zijn daarmee vergelijkbaar. In het realistische scenario wordt in het eerste jaar van de Vazalo-regeling verwacht dat de uitstroom uit de bijstand 10 000 uitkeringsjaren zal bedragen. Op basis van de schatting van het de VNG wordt gesteld dat slechts 6% of 5400 alleenstaande ouders door de invoering van de Wet Vazalo zullen uitstromen uit de bijstand. De VNG heeft daarbij niet aangegeven dat dit cijfer de directe uitstroom bij de aanvang van de regeling betreft. De indiener is daarnaast van mening dat de Wet Vazalo mensen extra stimuleert om een baan te vinden. De huidige Wwb biedt alleenstaande ouders weinig profijt van deeltijd werk en daarmee weinig perspectief om onafhankelijk te worden van de bijstand. Zo worden deze alleenstaande ouders binnen de bijstandswet vastgehouden en worden zij belemmerd om een zelfstandig bestaan op te bouwen.

Ter illustratie de cijfers van de gemeente Amsterdam waar ongeveer 10% van het landelijk aantal alleenstaande ouders in de bijstand zit.

Tabel 1.2: Amsterdam

	Amsterdam		Landelijk
Aantal alleenstaande ouders	9 430		93 870
Partneralimentatie aantal huishoudens	140	1,4%	
Hoogte bedrag per huishouden	€ 200 p.m.		
Kinderalimentatie aantal huishoudens	400	4,2%	
Kinderalimentatie per huishouden	€ 155 p.m.		
Aantal alleenstaande ouders met inkomen	800*		13 480

* Indien er van uitgegaan wordt dat volgens het Vazalo-voorstel iemand bij een netto inkomen > € 500 voldoende toeslag krijgt om uit te stromen, zou in de maand maart in 387 gevallen geen recht op bijstand bestaan. Daarnaast is er een groep van 186 ouders die tussen € 300 en € 500 verdienen; degenen van hen die daarnaast alimentatie-inkomsten hadden, zouden onder Vazalo ook kunnen uitstromen.

Er waren 230 alleenstaande ouders die minder dan € 300 per maand inkomen hadden. Met samenloop van partneralimentatie is uitstroom in AWIR mogelijk.

De Amsterdamse cijfers laten zien dat 5 à 6% onmiddellijk kan uitstromen. Aangezien landelijk nog een datzelfde percentage nog te weinig inkomsten uit arbeid heeft is een uitstroom van nog eens 6 % in een jaar goed realiseerbaar. Voor het minimale scenario van 8000 het eerste jaar behoeft de gemeenten weinig inspanning te doen. Maakt ze wel werk van de regeling, dan laat het CBS-onderzoek zien dat er een 32% netto arbeidspotentieel is onder de alleenstaande ouders in de bijstand.

2. INHOUD VAN DE REGELING

2.1 Algemeen

Het systeem van de regeling, het thema werk en reacties van derden op de voorstellen komen in dit hoofdstuk aan de orde.

De leden van de SP-fractie vragen of zij het juist zien dat in de voorgestelde regeling toch een kleine armoedeval zit, omdat is gekozen voor nominale stappen van 5% van het minimumloon. Zij vragen of deze armoedeval beperkt kan worden door te kiezen voor klassen van 1%. Het is waar dat het werken met inkomensklassen kleine sprongen geeft bij inkomensverbetering. Het voordeel van een tabel met nominale geldbedragen is echter dat deze direct duidelijk maakt bij welk inkomen welke toeslag hoort. Dat maakt het voor de betrokkene een meer transparante regeling. Lange tabellen met hele kleine sprongen maken de regeling meer diffuus en voor de uitvoering meer bewerkelijk. De indiener heeft bij haar voorstel voor ogen om te komen tot een regeling die alleenstaande moeders stimuleert om te gaan werken en om méér te gaan werken teneinde zo uit de bijstand te raken en zelfstandig voldoende inkomen te verwerven. Om die motivatie te versterken is ervoor gekozen de regeling voor betrokkenen zo transparant mogelijk te maken. Daarom is artikel 2 (en het daarvan afgeleide artikel 3) geformuleerd in termen van concrete bedragen, zowel voor het inkomen als voor de toeslag. De alleenstaande ouder die in aanmerking denkt te komen voor de Vazalo-toeslag hoeft alleen naar de tabel van artikel 2 te kijken. Ook het bedrag van de toeslag is dan in één oogopslag duidelijk. De tabel laat ook direct zien dat het loont om méér te gaan werken. Deze «gebruikersvriendelijkheid» is van meet af aan opzet geweest en is afgewogen tegen detaillering. Om die reden is gekozen voor enkele stapjes van 5% in plaats van een veelvoud van stappen van 1%.

De Vazalo-regeling is zo vorm gegeven dat werk loont en dat méér werk méér loont. Hiermee wordt voorkomen dat een alleenstaande ouder er financieel op achteruit gaat als hij aanmerkelijk meer gaat werken. Dit werkt ook omgekeerd: als een alleenstaande ouder aanmerkelijk minder gaat werken, zal zijn inkomen er niet op vooruit gaan, maar achteruit. De Vazalo-toeslag is in absolute zin het hoogst voor alleenstaande ouders met een relatief laag inkomen (55% van het netto minimumloon). De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of bekend is in hoeverre de kans bestaat dat het effect van de regeling is dat veel rechthebbenden door die vormgeving juist minder uren gaan werken in plaats van meer. De indiener kan niet uitsluiten dat sommige alleenstaande ouders willens en wetens genoeg zullen nemen met de combinatie van een lager inkomen met minder arbeidsuren. Het is echter haar stellige overtuiging dat deze groep klein zal zijn; veel kleiner dan de groep alleenstaande ouders die meer zullen gaan werken en daarmee zullen willen ontsnappen aan de bijstand en het lage inkomen.

2.2 Werk

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de Vazalo-toeslag zich verhoudt tot de motie Bussemaker/Schimmel (26 447 nr. 27) waarin ervan wordt uitgegaan dat alleenstaande ouders met kinderen onder de 16 jaar minimaal 20 uur per week beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Indien men een inkomen op minimumloon verdient, zal men, in het geval dat men geen partneralimentatie of andere inkomsten uit arbeid ontvangt, een baan van ongeveer 18 uur per week (2,5 dag) moeten hebben (gelijk aan 55% van het netto minimumloon) of als het jongste kind 12 jaar is, 20

uur (60% van het netto minimumloon) om de Vazalo-toeslag te kunnen ontvangen.

Beschikbaar werk

In deze paragraaf wordt zowel een beeld gegeven van de mate van arbeidsparticipatie op de arbeidsmarkt van alleenstaande ouders als die van alleenstaande ouders in de bijstand.

De indruk van de SP dat de circa 200 000 alleenstaande ouders (p 2 MvT) die niet zijn aangewezen op bijstand veelal in deeltijd werken klopt, in die zin dat op basis van CBS-gegevens¹ mag worden aangenomen dat circa 57% werkt. Moeders met een partner werken twee maal zo vaak in kleine deeltijdbanen als alleenstaande moeders. Eenderde van de werkende alleenstaande moeders met kinderen van 12 jaar of ouder heeft een voltijds baan.

De leden van de D66-fractie vragen een kwantitatieve onderbouwing van het aantal alleenstaande ouders dat momenteel werkt: voltijds; in deeltijd; of niet.

Over de gevraagde cijfers kan het volgende worden gezegd.

Er zijn (2004) 3,6 miljoen ouders met minderjarige kinderen, waarvan 270 000 alleenstaande ouders. Van hen is 238 000 vrouw.

Van deze 238 000 alleenstaande moeders zijn de cijfers over de leeftijd van het jongste kind en de netto arbeidsparticipatie als volgt:

Tabel 2.1

Leeftijd jongste kind	Aantal alleenstaande moeders	Netto-arbeidsparticipatie in %
0-3 jaar	44 000	32,4
4-11 jaar	110 000	55,0
12-17 jaar	83 000	65,3

Tabel 2.2

Van de werkzame alleenstaande ouders met een jongste kind tussen:	Werkt ongeveer	Per week
0-3 jaar	30%	12-23 uur
	45%	24-34 uur
	25%	35 uur of meer
4-11 jaar	30%	12-23 uur
	45%	24-34 uur
	25%	35 uur of meer
12-17 jaar	22%	12-23 uur
	43%	24-34 uur
	35%	35 uur of meer

Zie Sociaal-economische trends, 2005-II, CBS, Voorburg/Heerlen, 2005

De leden van de VVD-fractie vragen of de indiener kan aangeven waarom zij een Vazalo-toeslag noodzakelijk acht in het licht van de vergrijzing en daarmee gepaard gaande toename van de vraag naar arbeidskrachten in enkele sectoren. Ook vragen zij of die krapte er niet toe zal leiden dat alleenstaande ouders ook zonder Vazalo-toeslag weer aan het werk zullen komen. De leden van de ChristenUnie vragen of in de komende jaren niet juist vraag zal zijn naar hoger opgeleide werknemers.

In de komende decennia zal de verhouding tussen de omvang van de beroepsbevolking en het aantal gepensioneerden drastisch wijzigen. Dit biedt kansen op de arbeidsmarkt, ook voor lager opgeleiden. Daar staan echter ook trendmatige ontwikkelingen in economie en samenleving

¹ CBS: Ouders op de arbeidsmarkt (mei 2005).

tegenover, zoals technologische ontwikkeling die ongunstig kan zijn voor de arbeidsmarktpositie lager opgeleiden. De Minister van SZW schreef hierover in zijn nota Nieuwe Accenten op het Terrein van Werk en Inkomen (21 september 2004):

«Keerzijde van de technologische ontwikkelingen is dat vooral laag-opgeleide werknemers het risico lopen van kwalificatieveroudering. Het CPB spreekt in dit verband van een dreigende tweedeling tussen hoger en lager opgeleiden («skill-biased growth»)¹. Door kwalificatieveroudering kunnen laagopgeleiden overbodig worden of terecht komen in functies waar zij in eerste instantie niet voor zijn opgeleid. Voor deze werknemers is het meer dan ooit zaak om hun kennis en vaardigheden op peil te brengen en te houden.»

De Vazalo-regeling geeft de vaak lager opgeleide alleenstaande ouders in de bijstand de mogelijkheid hun kennis en vaardigheden op peil te brengen (MBO-niveau) en om te ontsnappen aan de bijstand. Dit is juist nu van belang, omdat bijvoorbeeld het ROA² voor de middellange termijn – tot 2008 – over het algemeen slechte arbeidsmarktkansen ziet voor lager opgeleiden. De situatie van kwetsbare groepen als alleenstaande ouders in de bijstand is extra precair, omdat vooral bij leden van deze groepen het «discouraged worker effect» dreigt op te treden in economisch slechte tijden: wanneer ze moeilijk aan de slag komen, trekken ze zich terug van de arbeidsmarkt³. De Vazalo-regeling maakt het makkelijker actief te blijven op de arbeidsmarkt.

De leden van de ChristenUnie informeren waarop de verwachting is gebaseerd dat 10 000 ouders een beroep zullen doen op formele kinderopvang. De ramingen van de kosten van kinderopvang per bespaarde bijstandsuitkering zijn gebaseerd op het gemiddelde gebruik van kinderopvang van alleenstaande ouders. Hierbij zijn de volgende veronderstellingen gehanteerd:

- 90% van alleenstaande ouders met een kind van 0 tot 4 jaar gebruikt kinderopvang (bron: SZW)
- 40% van de alleenstaande ouders met een kind van 5 tot 16 jaar gebruikt kinderopvang (bron: SZW)
- Van de ouders met kinderopvang heeft 45% (dure) dagopvang en 55% (goedkopere) buitenschoolse opvang (bron: SZW).
- Gemiddeld wordt 3 dagen dagopvang of 3 middagen buitenschoolse opvang genoten
- Van de eigen werkgevers betaalt 70% mee aan kinderopvang. Het ontbrekende werkgeversdeel vanwege het niet hebben van een partner wordt vergoed via de Wet Kinderopvang.

Gemiddeld leidt dit kinderopvangkosten voor de overheid van € 2 838 per volledig uitgestroomde bijstandsgerechtigde. Het moge op grond van deze cijfers duidelijk zijn dat niet wordt verondersteld dat alle ouders een beroep zullen doen op formele kinderopvang.

2.3 Overleg met organisaties en belanghebbenden

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en de ChristenUnie vragen of de indiener nader in kan gaan op de reacties zoals zij heeft ontvangen van de FNV, VNG, VNO-NCW en de wethouder Sociale Zaken van de gemeente Amsterdam en of zij de schriftelijke commentaren en adviezen van de organisaties van de indiener mogen ontvangen. Zijn er knelpunten gesignaleerd die nog om een oplossing vragen?

In oktober 2004 is door de indiener een expertmeeting georganiseerd waar alle belanghebbende organisaties aanwezig waren. Veel van de suggesties en opmerkingen uit deze bijeenkomst zijn in het wetsvoorstel verwerkt. Een verslag van deze expertmeeting is bijgevoegd. Alle organisaties waar de indiener overleg mee heeft gevoerd, hebben positief gereageerd op de grondgedachte van het voorstel.

¹ R. de Mooij en P. Tang, *Four Futures of Europe*, CPB, Den Haag, 2003.

² ROA (2003). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008*. Maastricht: Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt.

³ SCP (2005). «Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid».

De gemeente Amsterdam reageert positief op het wetsvoorstel en heeft twee opmerkingen. De eerste is de vraag of de gemeentelijke premieregeling of de vrijlating van 6 maanden in het startjaar van de Vazalo-regeling niet voldoende is in plaats van de 5% toeslag in het eerste kwartaal volgend op het startjaar.

De vormgeving in het startjaar (een aanvulling met bijstand tot het bijstandsniveau in combinatie met het na 1 januari verstrekken van de 5% premie) is het uitvoeringsmodel van de Vazalo-regeling en daarmee de gewenning aan de manier waarop de Belastingdienst/Toeslagen na 1 januari van het startjaar de regeling uitvoert. Een vrijlatingsregeling in dat jaar leidt tot een armoedeval daarna (zie tabel 3.1 in hoofdstuk 3). Een eigen premieregeling die per gemeente verschilt of soms niet aanwezig is, doet afbreuk aan de gewenning aan het nieuwe systeem.

Het gemeentelijke instrumentarium is onvoldoende toegesneden op het concept van de Vazalo-regeling, dat immers is toegesneden op de AWIR. Het tweede punt betreft het recht op scholing van de alleenstaande ouder. Abusievelijk is aangenomen dat dat recht voor alle reïntegratiefaciliteiten geldt. Dat is een misverstand.

De toevoeging van het budget voor flankerend beleid aan het W-deel is niet geoormerkt.

Als het gaat om het recht op scholing is het duidelijk dat daar niet alleen vanuit Amsterdam maar ook door de VNG opmerkingen over zijn gemaakt. Door de indiener is gekozen voor het recht op scholing vanwege een drietal redenen.

- De alleenstaande ouder heeft gemiddeld weinig startkwalificaties en zal duurzaam uit de uitkering weg moeten komen
- De gemeenten geven na de invoering van de Wwb bijna geen geld meer uit aan scholing waardoor het risico van draaideurklanten ontstaat of het volstaan met kleine invalbaantjes¹.
- Alleenstaande ouders zijn in beginsel op deeltijdwerk aangewezen. Willen zij tot een redelijk inkomen komen, dan is het van belang dat zij meer kunnen verdienen dan het minimumloon, vooral ook als de kinderen ouder worden en de Vazalo-regeling ook vraagt om meer werk.

Het is de indiener duidelijk dat het onderdeel recht op scholing een punt van discussie zal zijn bij de wetsbehandeling.

Het FNV heeft positief gereageerd en haalt ook aan dat ook WW'ers recht moeten kunnen doen gelden op de regeling. Dat is ook het geval, mits men tenminste zelf € 4 366 per jaar aan inkomen uit arbeid verdient. De opmerking over de noodzaak tot goede voorlichting wordt door de indiener onderschreven.

Het VNO/NCW is ook positief over het voorstel. De opmerkingen hebben betrekking op de deeltijdfactor. In het wetsvoorstel is uitvoerig betoogd waarom met werken in deeltijd de bijstand verlaten moet kunnen worden. Niets en niemand sluit uit dat alleenstaande ouders ook voltijds kunnen werken. In ieder geval loopt de Vazalo-toeslag door tot een inkomen van 115% van het netto minimumloon. De opmerking om mensen in de bijstand een grotere vrijstelling te geven, staat wel haaks op het doel van de Wet Vazalo, omdat een grotere vrijstelling mensen in de bijstand vasthoudt. Het doel van de wet is dat eenderde van de alleenstaande ouders niet langer meer in de bijstand zit omdat het ze niet lukt zorg, opvang en betaald werk te combineren. De wijze waarop het bijstandsgeld over de gemeenten verdeeld wordt, maakt dat een gemeente die een relatief grote uitstroom vanuit de bijstand heeft, niet op voorhand gekort wordt voor de grote uitstroom. De gemeenten hebben daar wel degelijk voordeel van. De indiener is het met het VNO-NCW eens dat werken lonend moet zijn, en dat het toeslagensysteem transparant moet zijn zodat betrokkene in een oogopslag in een tabel kan zien wat zijn persoonlijke toeslag zal zijn.

¹ Dit was één van de thema's bij het Divosacongres in mei 2005.

De ambtelijke brief van de VNG zegt sympathie voor het voorstel te hebben maar heeft negatief gereageerd op de uitvoerbaarheid en op het recht op scholing. Voorts pleit de VNG voor verruiming van de vrijlatingsfaciliteit. Voor de opmerking over scholing en vrijlating verwijs ik naar de reactie hierboven. Duidelijk is dat het verruimen van de gemeentelijke vrijlatingmogelijkheden leidt tot het vergroten van de armoedeval en geen oplossing biedt voor de verzilveringsproblematiek bij uitstroom en daarmee mensen onnodig lang vasthoudt in de bijstand. Op het punt van uitvoerbaarheid heeft de VNG zich gebaseerd op de eerste reactie van het gemeentelijk uitvoeringspanel. Inmiddels is naar aanleiding van de suggesties van het gemeentelijk uitvoeringspanel de wet vereenvoudigd en in een aangepaste vorm aan de Kamer aangeboden. Op woensdag 1 juni heeft een vervolgoverleg plaatsgevonden tussen de indiener en het gemeentepanel. Daaruit kwam naar voren dat men thans positief is over de uitvoerbaarheid. Men ziet grote mogelijkheden voor bijstandsccliënten. Er zijn twee kanttekeningen gemaakt. De eerste betreft de invoeringsdatum. De gemeenten geven de voorkeur aan een invoeringsdatum van 1 januari 2007 voor zowel gemeenten als Belastingdienst/Toeslagen. Het voordeel daarvan is dat daarmee mensen per 1 januari 2007 direct uit de bijstand kunnen stromen. De tweede kanttekening betreft de verplichte scholing die volgens gemeenten een te grote beperking geeft. De indiener gaat ervan uit dat deze beide elementen aan de orde zullen komen tijdens de wetsbehandeling.

2.4 Systeem Vazalo-regeling

De leden van de VVD-fractie stellen dat er wordt gewerkt met diverse percentages en bedragen, en dat de alleenstaande ouder in het uiterste geval te maken krijgt met vier verschillende inkomstenbronnen, te weten de AWIR (o.a. zorgtoeslag), alimentatie, inkomsten uit arbeid en de Vazalo-toeslag of aanvullende bijstand. De kans bestaat dan dat de tussentijdse afwikkeling van een uitkering leidt tot onvoorziene inkomenseffecten. Zij vragen hierover een reactie van de indiener. De genoemde percentages geven het inkomensniveau of de waarde van de toeslag weer. De Vazalo-toeslag wordt via een eenvoudige tabel met bedragen toegekend. De hoogte van het inkomen en die van de toeslag zijn in een oogopslag te zien. Ook de opsomming van inkomstenbronnen in de vraagstelling van de VVD-fractie kan tot een misverstand leiden. De inkomstenbronnen waarmee de gemeenten (en later de Belastingdienst/Toeslagen) te maken krijgen in het kader van de Wet Vazalo zijn geen andere inkomstenbronnen dan inkomen uit arbeid en partneralimentatie die gelden in de Wwb. De gemeente kent dat eerste jaar de aanvulling tot bijstandsniveau toe. In het eerste kwartaal van het volgend jaar volgt de Vazalo-toeslag van een bedrag dat staat voor 5% van het netto minimumloon conform de tabel.

Er bestaan twee toetsen in de Vazalo-regeling. De eerste is de bepaling van de toegang. Deze bestaat uit twee componenten. De eerste betreft het minimaal te verdienen inkomen uit arbeid van € 4 366. (Deze norm is gelijk aan de fiscale toegang tot de combinatiekorting en moet voor de alleenstaande ouder in ieder geval berekend worden.) De tweede is de toegangsgrens van 55% van het netto minimumloon (60% wanneer het jongste kind 12 tot 16 jaar oud is). Dit percentage is omgezet in een tabel met vaste bedragen. Die toegangsgrens is dus in een oogopslag vast te stellen.

Als er sprake is van een bijstandsuitkering, is er geen sprake van samenloop met een Vazalo-toeslag. Deze toeslag volgt pas in het eerste kwartaal volgend op het startjaar uitgekeerd. De bijstand is dan beëindigd.

De berekening van de aanvulling vanuit de bijstand in het startjaar is conform de wens van de gemeenten gelijk aan de huidige berekeningssystematiek met uitzondering van de kinderalimentatie. Bij het bepalen van de Vazalo-toeslag door de Belastingdienst/Toeslagen wordt gewoon het toetsinkomen via de wet AWIR gehanteerd.

Kan – zo vragen de leden van de VVD-fractie – de indiener ingaan op het alternatief van de VNG om de Wwb op het gebied van premiëring en inkomstenvrijlating aan te passen, waarbij onder andere de mogelijkheden voor inkomstenvrijlating bij deeltijdarbeid worden verruimd? Hierdoor kunnen gemeenten niet alleen alleenstaande ouders, maar ook andere groepen, zoals gedeeltelijk arbeidsgehandicapten en dak- en thuislozen ondersteunen en stimuleren om deeltijdarbeid te accepteren en dus deel te nemen aan de arbeidsmarkt.

Premiëring en vrijstelling leidt tot een grotere armoedeval en geeft geen oplossing voor de verzilveringsproblematiek als men de bijstand verlaat. Per saldo zal verruiming van deze instrumenten mensen langer en steviger in de bijstand vasthouden. Van de alleenstaande ouders in Nederland zit een onevenredig groot aantal in de bijstand. Dat kan anders! De indiener wil in antwoord op deze vraag van de VVD-fractie opnieuw wijzen op de principiële keuze: zij wil de alleenstaande ouder juist in staat stellen uit de bijstand te stappen. Het gaat er haar niet om de werkende alleenstaande ouder met allerlei premies onder de Wwb te houden. Vazalo is een instrument dat vrouwen én gemeenten helpt bij hun gemeenschappelijke doelstelling: aan de slag en uit de bijstand.

Zij wil er ook op wijzen dat premies binnen de bijstand per definitie zeer tijdelijk zijn; de Wwb is naar zijn aard immers niet bedoeld om anders dan tijdelijk, incidenteel en onder strikte voorwaarden inkomen aan te vullen tot boven de norm van het sociaal minimum.

Tenslotte wijst zij erop dat de systematiek van Vazalo ook goedkoper is: Vazalo geeft met zijn toeslag, scholing en begeleiding langdurig een prikkel om uit de bijstand te raken en te blijven. Wie langdurig uit het arbeidsproces is, verliest aan employability. Dat is maatschappelijk en persoonlijk verlies.

2.5 Uitvoeringstoetsen

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar een uitvoeringstoets van de gemeenten. Deze uitvoeringstoets is als bijlage toegevoegd¹ en van commentaar voorzien. Tevens is een verslag van het overleg van woensdag 1 juni jl. met het gemeentelijk uitvoeringspanel als bijlage toegevoegd¹.

De leden van de VVD-fractie vragen of aan de Belastingdienst/Toeslagen om een uitvoeringstoets is gevraagd. Dat is inderdaad het geval. Deze toets was bij de indiening van het wetsvoorstel echter nog niet gereed, zodat daarop in de memorie van toelichting nog niet inhoudelijk kon worden ingegaan. Inmiddels heeft de Staatssecretaris van Financiën mij het resultaat toegezonden. De Belastingdienst/Toeslagen acht invoering van de Vazalo-toeslag op zijn vroegst pas mogelijk per 1 januari 2008 in plaats van zoals beoogd per 1 januari 2007. Als reden daarvoor geeft de dienst onder meer aan dat de invoering van het wetsvoorstel extra eisen stelt aan het uitvoeringsproces. Weliswaar is het voorstel AWIR-conform vormgegeven, maar de eigen aspecten van de Vazalo-toeslag vergen toch aanpassingen van de automatiseringssystemen. Dit zal het nodige beslag op de ICT-capaciteit leggen, waarvoor in 2006 en waarschijnlijk ook het eerste halfjaar van 2007 geen ruimte is. Een ander aspect waar in de uitvoeringstoets op wordt gewezen is de intensieve (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling tussen de Belastingdienst/Toeslagen en de gemeenten. Ook deze vergt de nodige voorbereidingstijd. Daarnaast brengt een deugdelijke en doelmatige voorlichting, waar ik natuurlijk ook

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zeer aan hecht, een zorgvuldige voorbereiding mee. De indiener meent echter dat een voorbereidingstijd van anderhalf jaar voldoende moet zijn en wenst vast te houden aan een invoering door de Belastingdienst/Toeslagen per 1 januari 2007.

Inmiddels is ook de aan de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) gevraagde toezichtbaarheidstoets ontvangen. Het IWI acht de Vazalo-regeling goed toezichtbaar.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de mening van de indiener over de reactie van de VNG over de invoeringstermijn. Hiervoor zijn de afspraken van belang uit het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) dat op 4 maart 1999 door Rijk, IPO en VNG werd ondertekend. Zoals overeengekomen in BANS heeft het kabinet een «Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden» opgesteld, waarin omgangsregels tussen overheden zijn afgesproken over de totstandkoming van regelgeving en beleid. Hierin is opgenomen dat de periode tussen de aanvaarding van beleid of regelgeving en de inwerkingtreding redelijk moet zijn in relatie tot de aard van het voorstel en in overleg wordt vastgesteld; als uitgangspunt wordt een termijn aangehouden van drie maanden na de officiële afkondiging. Het voornemen van de indiener om de Wet Vazalo voor de gemeenten per 1 januari 2006 te laten ingaan past goed binnen de afspraken tussen het rijk en de gemeenten. Het advies van het gemeentelijk uitvoeringspanel om toch tegelijk met de Belastingdienst/Toeslagen te starten heeft ook voordelen.

3. UITWERKING VAN DE WET

3.1 Doelgroep

De leden van de VVD-fractie vragen of de grotere arbeidsparticipatie bij Surinaamse en Antilliaanse vrouwen niet alleen het gevolg is van minder structurele belemmeringen, maar of het hier niet ook gaat om een mentaliteitskwestie.

In de Memorie van toelichting is aangegeven dat in het algemeen geldt dat de zorg voor kinderen de kansen op deelname aan betaalde arbeid voor vrouwen verkleint.

Het verschil tussen de arbeidsparticipatie van alleenstaande Surinaamse en Antilliaanse ouders en autochtone ouders is verklaarbaar uit de gemiddeld veel grotere informele steun van familie (oma, tantes) in opvang en opvoeding van de kinderen van deze alleenstaande ouders ten opzichte van de alleenstaande autochtone ouders¹. Op grond van dat feit kan niet zondermeer gesproken worden van een mentaliteitskwestie van de betrokken ouders, het gaat eerder om een cultureel verschil.

Het is de leden van de fractie van de ChristenUnie opgevallen dat grote deeltijdbanen (van 20–34 uur) verhoudingsgewijs vaak worden vervuld door autochtone, Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse vrouwen. Zij vragen of bekend is hoe vaak hierbij sprake is van eenoudergezinnen. Ook vragen zij of bekend is hoe deze categorie de geconstateerde financiële belemmeringen ervaart en waarom ze er kennelijk toch voor een grote deeltijdbaan kiest?

Dergelijke gedetailleerde informatie met een uitsplitsing naar afkomst is momenteel niet beschikbaar. Uit CBS-onderzoek blijkt dat de doorsnee alleenstaande ouder (met uitzondering van de alleenstaande bijstand-souder) een grotere deeltijdbaan heeft dan een ouder met een partner. Uit de literatuur is verder bekend² dat er sprake is van een **feminisering** van de armoede: «Zo zien we dat armoede in Nederland (met name de periode vóór 1990 steeds meer geconcentreerd werd bij huishoudens met een vrouwelijk hoofd. (...) Het betreft vooral eenoudergezinnen (het zoge-

¹ E. Snel e.a. 2001 Kinderen in armoede

² o.a. in 5e jaarboek Arm Nederland, p. 19.

naamde moedergezin) en alleenstaande vrouwen. Midden jaren zeventig ging het bij een op de drie huishoudens met een laag inkomen om een huishouden met een vrouwelijk hoofd. Midden jaren negentig was het aandeel vrouwenhuishoudens in de lage-inkomensgroep gestegen tot meer dan de helft. Er is met andere woorden sprake van een feminisering van de armoede.»

Zie ook bijgaande tabel:

Tabel 3.1. Huishoudens met een vrouwelijk hoofd als aandeel van alle huishoudens met een laag inkomen (p. 18 5e jaarboek Arm Nederland)

1977	1981	1985	1990	1994	1998
34,8	36,3	37,4	51,8	53,7	55,7*

* In 1998 waren er 673 duizend huishoudens met een laag inkomen (p. 17 jaarboek Arm Nederland). De 55,7% in 1998 heeft dus betrekking op circa 375 duizend huishoudens.

3.2 Opbouw van de Vazalo-toeslag

De leden van de CDA-fractie wijzen er in hun bijdrage op dat het voorliggende wetsvoorstel de reeds bestaande heffingskortingen voor alleenstaande ouders bundelt in een toeslag (de Vazalo-toeslag). Daar waar ouders deze heffingskortingen nu niet kunnen verzilveren, worden ze daarvoor via de bijstand gecompenseerd. Dat geeft volgens deze leden op zichzelf dus geen aanleiding om deze nieuwe toeslag en bijbehorende systematiek te introduceren.

De indiener is het daar graag mee eens. Zij wijst er vervolgens op dat de verzilvering van heffingskortingen in de bijstand een uitzonderlijke constructie is die alleen voor de bijstand van toepassing is. Wie een regeling maakt buiten de Wet werk en bijstand zal dus een oplossing moeten aanreiken voor het verzilveringsprobleem. AWIR is daarvoor de aangewezen route; om die reden heeft de indiener daar dan ook voor gekozen. Waar de indiener als doel stelt vrouwen uit de bijstand te krijgen en een zelfstandig bestaan te laten opbouwen, wijzen de leden van de CDA-fractie erop dat dit ook het doel is van de Wet werk en bijstand. En, zo stellen zij, de Wwb biedt ook voldoende instrumenten om uitstroom uit de bijstand te bevorderen naar een bestaan voorzien van voldoende eigen middelen. Zij verwijzen daarbij naar de Memorie van Toelichting (29 948, nr. 6, pagina 17) waar de indiener zelf uitdrukkelijk melding maakt van succesvolle trajecten en initiatieven om alleenstaande ouders in de bijstand naar werk of een opleiding te begeleiden.

Met deze constatering gaan de leden van de CDA-fractie er aan voorbij dat de Wwb voor alleenstaande ouders onvoldoende mogelijkheden biedt om de bijstand te verlaten. Premies geven bij deeltijdwerk wel een hoger inkomen maar houden tegelijkertijd de alleenstaande ouders vast in de bijstand. Het verschil van inzicht tussen de leden van de CDA-fractie en de indiener gaat niet over de doelstelling van de Wwb en het feit of de Wwb-instrumenten heeft om de uitstroom te bevorderen. Het verschil spitst zich toe op de vraag of de Wwb voldoende stimulansen biedt. Voor de indiener is zeker dat de Vazalo-regeling een extra instrument is en naadloos aansluit op de taak die de gemeente heeft om mensen toe te leiden naar een zelfstandig bestaan.

Niet in de bijstand vasthouden, maar uit de bijstand laten stromen is het doel van de indiener. Daar komt bij dat de Wet Vazalo een vorm is van «no cure, no pay». Het loont voor de gemeente (en dus voor de belastingbetaler) om een dure uitkering te verruilen voor een beperkte toeslag. Net zoals het voor de betrokken persoon loont om met (meer) arbeid (meer) inkomen te verwerven: meer vrijheid, meer privacy, meer zelfrespect en

het begin van een opbouw van recht op aanvullend pensioen. Elk instrument met dat doel verdient te worden ingezet.

3.3 Agenda voor de Toekomst

De constatering van de leden van de CDA-fractie dat de voortgang van de afspraken in de Agenda voor de Toekomst ook laten zien dat de trend met betrekking tot uitstroom uit de bijstand voor deze doelgroep niet afwijkt van bijstandsgerechtigden in het algemeen is naar de mening van indier niet helemaal juist.

De Eerste Vervolgmeting Indicatoren Agenda voor de Toekomst (oktober 2003) bevat informatie over het totale aantal bijstandsgerechtigden in Nederland (ongeveer 350 000 in 2001 en 2002) en het aantal alleenstaande ouders in de bijstand (destijds ongeveer 93 000). Ook staan voor beide groepen de uitstroombpercentages gegeven. Wie de uitstroom van niet-alleenstaande ouders berekent en deze vergelijkt met die van alleenstaande ouders, zal ontdekken dat de uitstroom voor niet-alleenstaande ouders in de onderzoeksperiode 23% tot 42% hoger is (dit komt overeen met 8 tot 11 procentpunt).

In de Tweede Vervolgmeting Indicatoren Agenda voor de Toekomst (szw0500003) wordt over de uitstroom van alleenstaande ouders naar werk het volgende gezegd: «Uit tabel 8 (percentage uitstroom naar werk van alleenstaande ouders) blijkt dat het percentage uitstroom naar werk van alleenstaande ouders daalt van 29 procent in het tweede halfjaar van 2002 tot 21 procent in het tweede halfjaar van 2003. De cijfers voor de G4, G26 en de restgemeenten wijken hier niet veel van af, alhoewel het gevonden percentage uitstroom naar werk voor de G4 in het eerste halfjaar van 2003 wel duidelijk hoger ligt dan in de andere groepen gemeenten. Op landelijk niveau ligt het percentage voor de uitstroom naar werk van alleenstaande ouders gemiddeld circa 7 à 8 procentpunt lager dan het totale percentage uitstroom naar werk (zie tabel 7; percentage uitstroom naar werk).»

3.4 Vazalo-regeling in relatie tot Awir

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre de Vazalo-toeslag past binnen de systematiek van de AWIR, die, zo stellen deze leden, gericht is op inkomensafhankelijke tegemoetkomingen in de kosten van alle soorten huishoudens en niet alleen gericht is op huishoudens met alleenstaande ouders.

De Vazalo-toeslag is, mede op voorstel van de Raad van State, inmiddels zodanig vormgegeven, dat deze past in de AWIR-systematiek. Dat is voor een inkomensafhankelijke regeling inmiddels ook wettelijk voorschrift (artikel 1 wet AWIR). Anders dan de leden van het CDA veronderstellen, is de AWIR niet gericht op inkomensafhankelijke tegemoetkomingen in de kosten van alle soorten huishoudens. De AWIR is een neutraal vormgegeven kaderwet, waarin begrippen en procedures worden gegeven die als basis dienen bij de toekenning van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen. De AWIR bepaalt niet de doelgroep van inkomensafhankelijke regelingen. Deze is in de onderscheiden materiewetten zelf geregeld en volgt uit het met de materiewet beoogde doel: de huurtoeslag richt zich op huurders, de zorgtoeslag op verzekerden, en de kinderopvangtoeslag op ouders met kinderen.

Binnen de systematiek van de AWIR wordt derhalve niet, zoals deze leden veronderstellen, een beperking in de doelgroep aangebracht, maar de beperking in de reikwijdte van de AWIR vloeit voort uit de definitie van inkomensafhankelijke regeling als een regeling die natuurlijke personen aanspraak geeft op een financiële bijdrage van het Rijk in kosten of bijdrageverplichtingen. Aansluiting bij AWIR biedt echter tal van voor-

delen: zo kan er worden uitgegaan van het begrippenapparaat in die wet en zo kan de uitvoering worden belegd bij de Belastingdienst/Toeslagen. Veel leden van deze doelgroep hebben al contact met deze dienst, omdat zij een huur- en/of zorgtoeslag ontvangen. Zonder aansluiting bij AWIR zou aanvullende regelgeving nodig zijn die de uitvoering van Vazalo aanmerkelijk zou kunnen compliceren.

3.5 Inkomenspositie alleenstaande ouders

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de jaarlijkse armoedemonitor laat zien dat éénuoudergezinnen substantieel (ongeveer € 3 000) meer worden ondersteund dan tweeeoudergezinnen. Deze leden vrezen dat invoering van de Wet Vazalo deze scheefgroei vergroot en daardoor uitlokt dat tweeeoudergezinnen zich gaan voordoen als éénuoudergezinnen. Deze leden doelen waarschijnlijk op de berekening in tabel 3 van de brief van de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 juni 2004.

Daar is de hogere uitkeringsnorm voor de alleenstaande ouder ten opzichte van de alleenstaande (het verschil tussen 70% en 90%, € 2 731 per jaar) gepresenteerd als een tegemoetkoming in de kosten van kinderen.

Dat mag in deze vorm waar zijn, er moet wel bij worden aangetekend dat het besteedbaar inkomen exclusief deze tegemoetkoming in de kosten van kinderen voor de alleenstaande ouder € 3 690 lager is dan voor de samenwonende ouders. Bij elkaar opgeteld heeft een alleenstaande met kinderen op minimumniveau dus € 959 minder dan de samenwonende ouders met twee kinderen. De indiener acht het niet waarschijnlijk dat in dit verschil voor een significant aantal ouders een reden zou liggen om uit elkaar te gaan en elk zelfstandig met kinderen te gaan wonen.

Wie zich desondanks toch als alleenstaande wenst voor te doen, zal bij de fiscale controle door de mand vallen. De fiscus toetst ten behoeve van de Vazalo-toeslag immers de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie.

3.6 Effect van de vazalo-regeling

De leden van de CDA-fractie menen dat de uitvoering van de Vazalo-regeling nogal complex is. De indiener stelt dat de Vazalo-toeslag ingewikkelder lijkt dan deze is. Dat is ook te zien aan de wetstekst zelf die uiterst beperkt is en in overleg met de gemeenten sterk is vereenvoudigd. Eerder in deze nota is al ingegaan op de uitvoerbaarheidstoetsen van onder andere de Belastingdienst/Toeslagen.

De leden van de fractie van CDA en D66 vragen de indiener nog eens expliciet aan te geven in hoeverre werken met een Vazalo-toeslag voor alleenstaande ouders in de praktijk lonender of aantrekkelijker zal zijn dan werken met een gedeeltelijke Wwb-uitkering, daarbij ook rekening houdend met alleenstaande ouders die niet gedurende het hele jaar een vaste deeltijdbaan hebben en geen kinderalimentatie ontvangen.

Een dergelijke vraag stellen ook de leden van de VVD-fractie; ook zij vragen door middel van cijfervoorbeelden aan te geven dat de Vazalo-toeslag voor alleenstaande ouders in de praktijk lonender of aantrekkelijker zal zijn dan werken met een gedeeltelijke Wwb-uitkering c.q. een volledige Wwb-uitkering aangevuld met de maximale vrijlating en/of werkaanvaardingsbonus.

Ter illustratie van het antwoord op deze vragen is in de onderstaande tabel te zien wat het gemeentelijk instrumentarium doet als men in de bijstand blijft, en wat de Vazalo-regeling met het inkomen doet. Te zien is dat werken loont en meer werken of een hoger inkomen meer loont

Uitgangspunten voor de tabel

Het inkomen van de alleenstaande ouder met een kind van 10 jaar is voor verschillende vergelijkbare situaties in een voorbeeld uitgewerkt. Voor inkomen uit arbeid is uitgegaan van gemiddeld € 5 000 bruto per jaar, inclusief vakantiegeld (= 30% fte tegen minimumloon). De vrijlating in de Wwb bedraagt 25% van de netto-inkomsten uit arbeid, gedurende de maximaal toegestane zes maanden.

Verondersteld is dat betrokkene na een jaar een schaal vooruit gaat en 5% méér verdient (andere omstandigheden gelijkhoudend). Voor partneralimentatie is uitgegaan van € 300 per maand en voor eventuele kinderalimentatie van € 100 per maand.

Prijzen/bedragen worden van het 1e op het 2e jaar gelijk gehouden. Cijfers 2005.

Tabel 3.2 Netto inkomen in vergelijkbare situaties

Inkomensbron	Wwb, geen werk	Wwb 1e jaar, zonder kinderalimentatie	Wwb 2e jaar, zonder kinderalimentatie	Wwb 1e jaar, met kinderalimentatie	Wwb 2e jaar, met kinderalimentatie	Vazalo, 1e jaar zonder kinderalimentatie	Vazalo, 2e jaar zonder kinderalimentatie	Vazalo, 1e jaar, met kinderalimentatie	Vazalo, 2e jaar met kinderalimentatie
A Netto-inkomen uit arbeid en partneralimentatie	3 600	8 513	8 763	8 513	8 763	8 513	8 759	8 513	8 759
B Vazalo-toeslag						5 160	5 160	5 160	5 160
C Kinder-alimentatie ¹	0	0	0	1 200	1 200	0	0	1 200	1 200
D Aanvulling Wwb ²	8 820	3 907	3 657	2 707	2 457				
E Vrijlating Wwb		614	0	614	0				
F Kinderkorting ³	802	802	802	802	802				
G Totaal 1e jr.	13 222	13 836		13 836		13 673		14 873	
H Totaal 2e jr.	13 222		13 222		13 222		13 919		15 119

¹ De kinderalimentatie blijft bij de belastingheffing buiten beschouwing.

² De belasting hierover wordt voor bijstandsgerechtigden betaald door de sociale dienst.

³ De kinderkorting komt bij de bijstand bovenop de uitkering. Bij Vazalo is de korting verwerkt in het bruto-netto-traject.

Een bijstandsgerechtigde kan in aanmerking komen voor een uitstroompremie, waarvan de gemeente de hoogte bepaalt, met een maximum van € 1 976. Voorwaarde is dan uitstroom uit de bijstand. De bijstandsgerechtigde heeft dus alleen in het eerste jaar voordeel van deze werkaanvaardingsbonus. Een werkaanvaardingsbonus leidt tot een forse armoedeval en biedt geen oplossing voor het structurele verzilveringsprobleem zoals dat op pagina 4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven.

De leden van de fracties van CDA, D66, PvdA en VVD vragen naar de bestaansonzekerheid van alleenstaande ouders met wisselende inkomsten en de mogelijkheden voor het vinden van stabiel werk. In de eerste plaats is de gedachte dat een gebruiker van de Vazalo-regeling in hoge mate een inkomensonzekerheid hebben niet op zijn plaats. De inkomens-tabel in de wet is eenvoudig en in één opslag te lezen. Wel is het waar dat een substantieel deel van de 13 480 (tot 50 jaar) alleenstaande ouders met een inkomen uit arbeid in de huidige Wwb wisselende inkomsten hebben. Het is van belang dat de alleenstaande ouder zich met hulp van de gemeente richt op meer stabiel werk zoals de Raad van State dat ook aangeeft. Natuurlijk is een van de redenen dat veel alleenstaande ouders te maken hebben met wisselende inkomsten dat er weinig stimulans is om met een vaste deeltijdbaan aan de slag te gaan. De Vazalo-regeling schept hierin verandering.

Het door de Raad van State gesignaleerde tekort aan scholing en daarmee de wenselijkheid voor meer scholing is door de indiener vertaald naar een

recht op scholing tot en met MBO-niveau en de facilitering daarvan. Een goede startkwalificatie is de beste toegang tot duurzame arbeid. Het recht op scholing voorziet daarin.

In het startjaar van de Vazalo-regeling is de begeleiding van de gemeente volop beschikbaar. Zo is het ook beter mogelijk een gewinning en een betere inschatting van de verdienmogelijkheden te realiseren. Bedacht moet ook worden dat op dit moment de Wwb voor alleenstaande ouders weinig faciliteiten en prikkels biedt. Het aantal gemeenten dat voor alleenstaande in deeltijdwerkende ouders een premiereregeling heeft, is beperkt. De inkomensvoortgang bij het verlaten van de bijstand is nu uiterst gering. De marginale druk is groot en de armoedeval vanwege de verzilveringsproblematiek ook.

De leden van de SP-fractie vragen waarom een alleenstaande ouder van wie het jongste kind 12 tot 16 jaar oud is, niet ten minste 55% van het minimumloon moet verdienen om in aanmerking te komen voor de Vazalo-toeslag, maar een hoger percentage.

De indiener acht het redelijk en gewenst ouders van kinderen van 12 jaar tot 16 jaar een sterkere prikkel te geven om te gaan werken dan jongere kinderen. De Vazalo-regeling is bedoeld om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken. Ouders met oudere kinderen hebben over het algemeen minder tijd nodig voor de zorg over hun kinderen, en bovendien is die zorg wat minder gebonden aan vaste tijdstippen op de dag. Om die reden is bij hen meer arbeid mogelijk, wat tot uitdrukking komt in de hogere ondergrens om in aanmerking te komen voor de Vazalo-toeslag.

Het valt de leden van de D66-fractie op dat de hoogte van de Vazalo-toeslag uitgedrukt is in een percentage van het netto minimumloon, terwijl de Belastingdienst/Toeslagen het begrip verzamelinkomen hanteert.

De hoogte van de Vazalo-toeslag zal jaarlijks afgeleid worden van het netto minimumloon conform de tabel die is opgenomen in de Memorie van Toelichting. Omdat de Belastingdienst/Toeslagen, zoals de leden van de D66-fractie terecht opmerken, werkt met het begrip verzamelinkomen dient een vertaalslag gemaakt te worden. Deze vertaalslag is opgenomen in de tabellen in artikel 2 en 3 van het wetsvoorstel. In deze tabellen is als inkomensbegrip (toetsingsinkomen) het verzamelinkomen genomen. Artikel 4 regelt vervolgens dat deze tabellen jaarlijks worden aangepast aan het dan geldende netto minimumloon. Formeel wordt er in de wet dus gebruik gemaakt van het verzamelinkomen in plaats van netto inkomen.

Het initiatiefwetsvoorstel kiest voor een stapsgewijs model. Het gevolg hiervan is een «zaagtandachtig» verband voor wat betreft het netto inkomen als functie van het werkkinkomen (zie Figuur 1, 2 en 3 op bladzijde 12–13). Rond iedere stap treedt een armoedevalprobleem op. De D66-fractie vraagt zich af of het toch niet mogelijk is een systematiek te bedenken waarbij sprake is van een continu stijgende lijn.

Voor wat betreft het zaagtandmodel verwijst de indiener naar het eerder gegeven antwoord op een vraag van de leden van de SP: verfijning is mogelijk, maar verfijning maakt de regeling niet overzichtelijker en gebruiksvriendelijker. Daarbij is het goed te bedenken dat deze grafieken uitsluitend dienen als grafische toelichting. De betrokkene zelf kan volstaan met een blik op de tabel van artikel 2.

Voordeel van het gekozen systeem is dat de belanghebbende in een oogopslag kan zien wat de toeslag is die bij zijn inkomen hoort. Hoe verfijnder de tabel hoe meer uitvoeringslasten en hoe diffuser het systeem zo meent de indiener.

De leden van de D66-fractie vragen verder naar een nadere toelichting op de vrijlating van de (aanvullende) combinatiekorting en de aanvullende alleenstaande ouderkorting in het traject 20–50% van het bruto minimumloon. In de Wet werk en bijstand geldt alleen voor alleenstaande ouders met een kind onder de 5 jaar momenteel een vrijlating voor de, door de D66-fractie benoemde en aan arbeid en zorg gerelateerde, kortingen. De aanvullende alleenstaande ouderkorting bedraagt 4,3% van het inkomen uit werk (maximaal € 1 401) en de (aanvullende) combinatiekorting bedraagt in totaal € 617 per jaar indien het inkomen uit werk minimaal € 4 366 (= 25% van het bruto minimumloon) is. Met de Wet Vazalo verdient een alleenstaande ouder vanaf een niveau van circa 50% van het bruto minimumloon een netto inkomen van 55% van het netto minimumloon en bestaat er recht op de Vazalo-toeslag. Hierdoor stroomt men uit de bijstand en vervalt tevens het voordeel van de huidige vrijlating. Voor deze groep geldt dat de huidige vrijlating voordeliger is dan de Vazalo-toeslag. In figuur 1 op blz. 12 van de memorie van toelichting is dit zichtbaar door de eerste knik naar beneden.

3.7 Kinderalimentatie

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de kinderalimentatie buiten beschouwing wordt gelaten in de Vazalo-regeling. De Vazalo-regeling is ontworpen als een fiscale regeling. De fiscale en AWIR definities zijn van toepassing. Met het vaststellen van de AWIR is het verboden nieuwe inkomensafhankelijke regelingen vast te stellen buiten de AWIR om. Daarmee is wettelijk bepaald dat het definitiekader van het toetsinkomen van de AWIR dwingend is. Voor de bepaling van het AWIR- toetsinkomen is wel de partneralimentatie relevant maar de kinderalimentatie niet. Dat geldt overigens ook voor de alle andere AWIR-toeslagen en alle fiscale heffingskortingen zoals de combinatiekorting. Er is wettelijk geen andere keuze mogelijk.

4. VOORWAARDEN SCHEPPEN VOOR WERK: KINDEROPVANG, SCHOLING EN ARBEIDSPLAATSEN

4.1 Algemeen

De leden van de CDA-fractie melden bezwaar te hebben tegen de verplichting tot reïntegratie in het wetsvoorstel Vazalo. De leden van de VVD-fractie hebben vragen over het verplichtend karakter van de flankerende maatregelen en vragen hoeveel geld daarvoor wordt ingezet.

In het wetsvoorstel Vazalo bestaat het flankerend beleid uit een tegemoetkoming voor kinderopvang, geld voor scholing en geld voor overige reïntegratiemiddelen zoals mogelijk tijdelijk gesubsidieerd werk. Het geld voor de kinderopvang is een toevoeging aan de bestaande regeling die via de AWIR als kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd. De extra middelen voor scholing en voor overige reïntegratieactiviteiten wordt ongelabeld aan het W-deel van de Wwb toegevoegd. Voor reïntegratie geldt voor de gemeente geen verplichting. Ook voor de alleenstaande ouder is er geen verplichting tot gebruik van de Vazalo-regeling. Uitdrukkelijk wordt door de indiener nogmaals benadrukt dat de middelen uit het W-deel geheel naar goeddunken door de gemeenten kunnen worden ingezet voor de toeleiding naar werk.

Er is één uitzondering. In het wetsvoorstel is een recht op scholing tot en met MBO-niveau opgenomen. Gemeenten hebben dat recht uitgelegd als een beperking van hun eigen keuze tot het inzetten van het reïntegratie-

instrument scholing. Bij de vragen van de PvdA-fractie en de D66-fractie wordt op de noodzaak tot scholing nader ingegaan.

De bedragen die zijn uitgetrokken voor het flankerend beleid zijn afgestemd op het aantal alleenstaande ouders dat jaarlijks uitstroomt uit de bijstand. De cijfers zijn te vinden in tabel 6 op blz. 20 van 29 948 nr. 6 berekend voor het realistische scenario.

De leden van het CDA vragen wat de sanctie is als ouders vanwege hun specifieke omstandigheden niet aan de verplichting tot reïntegratie kunnen voldoen. Ook vragen zij waarom voor deze verplichting is gekozen en niet is aangesloten bij de huidige mogelijkheden van maatwerk. Voorts vragen zij of het verplicht reïntegreren van alleenstaande ouders ten koste gaat van reïntegratiemogelijkheden van andere groepen.

De Vazalo-regeling is een vrijwillige regeling. Alleenstaande ouders in de bijstand behoeven niet in de Vazalo-regeling te stappen. Op grond van de huidige Wwb zijn alleenstaande ouders wel verplicht te solliciteren mits de gemeente ze geen vrijstelling gegeven heeft op grond van maatwerk. Het in de wet opgenomen recht tot scholing is ook geen verplichting. Aan het bestaande gemeentelijk instrumentarium om mensen in de bijstand te verplichten tot activiteiten richting arbeidsmarkt is geen enkele verplichting toegevoegd in de Wet Vazalo, dus ook geen sanctie.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt verzekerd dat de middelen voor het flankerend beleid ook voor bedoeld beleid worden besteed. De leden van de VVD-fractie en van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze zal worden geregeld dat de gemeenten de extra middelen voor het flankerend beleid zullen ontvangen en hoe gemeenten worden geprikkeld om deze middelen op een meest effectieve wijze aan te wenden. De extra middelen voor het flankerend beleid worden toegevoegd aan het W-deel van het budget Wet werk en bijstand. Deze middelen kunnen dus alleen aan het flankerend beleid worden besteed. De middelen in het W-deel zijn namelijk geormerkt voor reïntegratieactiviteiten. Eventuele overschotten zijn voor gemeenten niet vrij besteedbaar en dienen aan het Rijk te worden terugbetaald. Besteding van de middelen aan het flankerend beleid wordt voorts gezekerd en prikkeling van de gemeenten vindt plaats doordat gemeenten de plicht krijgen om een sluitende aanpak voor deze doelgroep te realiseren.

4.2 Scholing en toeleiding naar de arbeidsmarkt

De leden van de fracties van PvdA en van D66 vragen een onderbouwing voor de wenselijkheid en noodzaak van scholing en de daarvoor gedefiniëerde doelgroep.

De overweging om voor alleenstaande ouders met onvoldoende startkwalificaties een beperkt recht op scholing op te nemen is het volgende. De alleenstaande ouder zal ook op termijn alleenverdiener zijn voor het gezinsinkomen. Wil men via deeltijd voldoende tijd hebben voor de opvoeding en verzorging van de kinderen dan is het nodig om een hoger uurloon te kunnen verdienen. Een opleiding tot en met MBO-niveau maakt een duurzame binding aan de arbeidsmarkt en een hoger uurloon meer kansrijk. Doel van de Vazalo-regeling is om mensen duurzaam uit de bijstand te houden.

Gebleken is dat scholing door veel gemeenten zeer beperkt wordt ingezet. Al deze overwegingen zijn de reden van de indiener om met bijbehorende financiering gelimiteerde scholing tot een recht voor de alleenstaande te definiëren. De vraag waarom specifiek deze doelgroep een recht op scholing zou moeten krijgen en andere doelgroep niet ligt in de wetgeschiedenis van de Wwb. Daarin zijn voorstellen tot het definiëren van het recht op scholing afgewezen. De indiener meent dat alleenstaande ouders de zorg voor kinderen en arbeid duurzaam moeten kunnen combi-

neren. Dat lukt alleen als er een inkomen boven het sociaal minimum wordt verdiend. Opleiding is dan noodzakelijk voor mensen met onvoldoende startkwalificaties. De kans dat mensen met onvoldoende startkwalificaties duurzaam aan de slag blijven is beperkt.

Voor antwoord op de vraag van de PvdA-fractie over de opmerking van de Raad van State dat de regeling alleen voordeliger is wanneer stabiel werk gevonden wordt, en een antwoord op een vergelijkbare vraag van de VVD-fractie, wordt verwezen naar hoofdstuk 3 onder het kopje «Vazalo-toeslag».

5. WIJZIGINGEN GERICHT OP VEREENVOUDIGING, DEREGULERING EN HANDHAVING

5.1 Administratieve lasten

In de Memorie van Toelichting, zo geven de leden van de PvdA-fractie aan, wordt gesteld dat er sprake moet zijn van een burgervriendelijke regeling door een afname van de informatieen verantwoordingsplicht. De leden van de VVD-fractie voegen daar de vraag aan toe naar de belasting voor de gemeenten als gevolg van de overbruggingsregeling die gemeenten moeten gaan uitvoeren. Zij vinden de onderdelen van de Memorie van Toelichting die gaan over vereenvoudiging, fraude en sancties mager. De leden van de D66-fractie hebben twijfels of het doelmatig is de Vazalo-regeling (om precies te zijn de arbeidstoeslag alleenstaande ouders) tijdens de overbruggingsperiode in het eerst lopende kalenderjaar uit te laten voeren door de gemeente en vervolgens door de Belastingdienst/Toeslagen.

De leden van deze drie fracties vragen de indiener in te gaan op de administratieve lasten die het wetsvoorstel met zich meebrengt, zo mogelijk met een kwantificering.

Voor een goed begrip wijst die indiener er allereerst op dat ten behoeve van de eenvoud is aangesloten bij de bestaande wetgeving: de Wet werk en bijstand, de Wet inkomstenbelasting 2001 en – na het advies van de Raad van State – bij de onlangs tot stand gekomen Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR).

Deze keuze, die dus geheel gemotiveerd is door de overweging zo min mogelijk administratieve lasten te veroorzaken, heeft wel gevolgen. Zo kennen de Wet inkomstenbelasting 2001 en de AWIR een kalenderjaar-systematiek, waarbij bovendien een zesmaandsgrens wordt gehanteerd voor de vraag of men wel of niet alleenstaand is. Van die systematiek wil de indiener vanzelfsprekend niet afwijken. De consequentie is dat voor gebeurtenissen die in de loop van een jaar plaatsvinden een ander wettelijke regime nodig is, waarbij maatwerk binnen het kalenderjaar kan worden geleverd. Daarvoor is aangesloten bij de Wet werk en bijstand, want gemeenten kennen deze problematiek én de betrokken personen. Anders gezegd: Vazalo regelt een fiscale toeslag, uit te betalen door de Belastingdienst/Toeslagen. In de aanloop naar die jaarsystematiek zorgt de gemeente voor de toeslag.

De verwoording daarvan in termen van de wet mag dan ingewikkeld lijken, voor de burger is gezocht naar een zo overzichtelijk mogelijke vormgeving.

Het spreekt voor zich dat elke regeling een verandering met zich meebrengt in de administratieve verwerking. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt naar de betrokken partijen: burgers, gemeenten en Belastingdienst/Toeslagen.

Voor de alleenstaande ouder met bijstand en de gemeente geldt dat er al contacten zijn. De gemeente heeft al de taak om deze bijstandsgerechtigden te begeleiden richting betaalde arbeid. In het geval de bijstandsmoeder al inkomen uit arbeid heeft, moet al voortdurend verrekening plaatsvinden. De Vazaloregeling biedt gemeenten een instrument om de wettelijk voorgeschreven taak uit te voeren. Vanuit de veronderstelling dat de gemeente al werkt aan begeleiding van betrokkene naar de arbeidsmarkt zal er dus in het algemeen geen sprake zijn van extra werk voor de gemeente.

Is de begeleiding naar de arbeidsmarkt, door of mede door de Vazaloregeling succesvol, dan hoeft de gemeente de betrokken alleenstaande ouder niet meer te begeleiden: die staat dan financieel op eigen benen.

Voor de alleenstaande ouder geldt grosso modo hetzelfde. Die is nu al verplicht zich in te zetten om onafhankelijk te worden van de uitkering. Ook nu moeten mutaties worden doorgegeven. Die zullen in het algemeen niet frequenter voorkomen dan nu het geval is.

Wel zal de alleenstaande ouder die op eigen benen is komen te staan voortaan jaarlijks belastingaangifte moeten doen en eventueel een verzoek moeten doen voor een voorlopige teruggave. Dat is inderdaad een administratieve lastenverzwaring omdat de meeste bijstandsgerechtigden dat nu niet hoeven te doen.

Zowel voor gemeente als de alleenstaande ouder geldt natuurlijk dat de overgangperiode en de uitvoering van een nieuwe wet extra aandacht vergen. En het spreekt voor zich dat het meer administratieve lasten met zich brengt als de inkomsten van betrokkene voortdurend wisselen en de Vazalo-grens steeds overschrijden. De indiener gaat er echter van uit dat dit soort situaties in aantal beperkt zal blijven, al was het maar omdat ze niet in het belang zijn van de alleenstaande ouder. Ze leveren immers niet het gewenste voordeel op.

Tot slot wijst de indiener er op dat in Vazalo gekozen is voor een jaarafrekening, gecombineerd met een zódanige bevoorschotting dat zelden sprake zal zijn van terugbetalingsplicht, zodat het risico van schuldenproblematiek zo veel mogelijk wordt voorkomen: de gemeente betaalt de toeslag aan het begin van het volgende kalenderjaar; bevoorschotting vindt plaats voor 90%.

Ook langs die weg is dus gekozen voor een route met de minste administratieve lasten.

5.2 Awir-systematiek

De Belastingdienst/Toeslagen zal zich moeten instellen op de wijziging van de Wet inkomstenbelasting. Wanneer het hele jaar gewerkt wordt, ligt de uitvoering (nagenoeg) uitsluitend bij de Belastingdienst/Toeslagen. Is er in een kalenderjaar sprake van in- of uitstroom in de bijstand, dan is de gemeente de uitvoerende organisatie. Beginpunt is steeds de situatie per 1 januari van het kalenderjaar. Bij in- en uitstroom uit de bijstand is er dus veelal sprake van twee uitvoeringsorganisaties waarmee betrokkene te maken krijgt: de gemeente en de Belastingdienst/Toeslagen. Deze samenloop maakt het nodig om gegevens uit te wisselen tussen de Belastingdienst/Toeslagen en de gemeenten. Deze gegevensuitwisseling moet nog worden ingericht.

Zoals eerder aangegeven is het wetsvoorstel op veel punten conform AWIR vormgegeven. De Wet Vazalo kent als materiewet echter aanvullende bepalingen, onder meer over de hoogte van het verwachte arbeid-sinkomen (AWIR gaat uit van het totale verzamelinkomen) en de vraag of er een huishouden wordt gevoerd met iemand anders dan een kind jonger dan 16 jaar. Dit betekent dat de systemen moeten worden aangepast. Daarnaast gelden voor de berekening van de Vazalo-toeslag in het

lopende jaar en voor de berekening van de toeslag na afloop van het jaar van de AWIR afwijkende regels.

De onderdelen van de automatisering bij de Belastingdienst/Toeslagen zullen voor de invoering van de Vazalo-toeslag vanzelfsprekend moeten worden aangepast.

Het spreekt voor zich dat jaarlijks de hoogte van de toeslag per 1 januari bij ministeriële regeling moet worden vastgesteld. Dat is een administratieve lastenverzwaring voor het departement.

De vraag naar kwantificering van de uitvoeringskosten kan alleen worden beantwoord voor de Belastingdienst/Toeslagen. Die heeft de incidentele kosten op basis van een eerste inschatting geraamd op minimaal € 5 miljoen. Het vermoedelijke bedrag aan structurele kosten raamt de Belastingdienst/Toeslagen op tussen de € 2 en € 5 miljoen.

Daarbij wijst de indiener er op dat de Belastingdienst/Toeslagen elk jaar haar systemen zal moeten aanpassen aan de wijzigingen die per 1 januari van het kalenderjaar plaatsvinden in tarieven en subsidiebedragen (huursubsidie, zorgtoeslag, etc.). Vanwege de koppeling van Vazalo aan de belastingwetgeving en AWIR stelt de indiener voor om Vazalo niet tussentijds, maar eveneens met ingang van 1 januari in te voeren.

De leden van de fracties van de PvdA, VVD en D66 stellen de vraag of voorliggend initiatiefvoorstel ter toetsing is voorgelegd aan het adviescollege administratieve lasten (Actal).

Wat betreft de toetsing door Actal wijst de indiener erop dat Actal uitsluitend adviseert over lastendruk voor burgers en bedrijven. In dit geval gaat het dus alleen om burgers.

Als voorwaarde voor zijn advies stelt Actal dat elke wijziging van wet- of regelgeving is voorzien van een kwantificering (een ex ante berekening van de totale administratieve lastendruk op basis van het zogenaamde standaardkostenmodel).

Vervolgens toetst Actal voorgenomen wet- en regelgeving op de volgende aspecten:

Zijn de administratieve lasten die uit de voorgenomen wet- of regelgeving voortvloeien kwalitatief of kwantitatief in beeld gebracht? Zijn verschillende opties onderzocht om de te verwachten administratieve lasten te verminderen? Is gekozen voor de minst belastende optie?

De indiener beschikt niet over berekeningen voor de verandering in administratieve lastendruk voor de alleenstaande ouder. Daarom zijn die veranderingen in het bovenstaande zo goed mogelijk omschreven. Overigens hebben de Tweede Kamer en haar leden tot nu toe slechts sporadisch gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot advisering door Actal (wetsvoorstel van de Wet op de vaste boekenprijs, in 2003; wetsvoorstel tot wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet, in 2005 en Amendementen op wetsvoorstel Wet toezicht accountantsorganisaties, eveneens in 2005).

5.3 Overbruggingsregeling startjaar

De leden van de PvdA-fractie, de VVD-fractie en de D66-fractie hebben vragen gesteld over het toezicht op correcte en rechtmatige uitvoering van de regeling, over handhaving, fraudegevoeligheid en sancties. De leden van D66 noemden daar expliciet twee voorbeelden, te weten het risico dat mensen zich ten onrechte zullen voordoen als alleenstaande en eventuele risico's die zijn verbonden aan beperkte terugvordering.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indiener kan aangeven wat de belasting is voor de gemeenten als gevolg van de overbruggingsregeling die zij moeten gaan uitvoeren? De belasting voor gemeenten verschilt nauwelijks met de belasting die zij hebben in de uitvoering van de vrijlatingsregeling van de WWB. Het enige verschil tussen de twee rege-

lingen zit in de vrijlating van de kinderalimentatie waarvan in de Vazalo-regeling wel sprake is en in de Wwb niet. Tijdens mondeling overleg met de indiener op 1 juni 2005 hebben gemeenten aangegeven de regeling goed uitvoerbaar te achten.

De D66-fractie heeft twijfels of het doelmatig is de Vazalo-regeling (om precies te zijn de arbeidstoeslag alleenstaande ouders) tijdens de overbruggingsperiode in het eerst lopende kalenderjaar uit te laten voeren door de gemeente en vervolgens door de Belastingdienst/Toeslagen en vraagt hierover om een reactie.

De vraag van de D66 fractie is begrijpelijk. Echter de regels van de wet AWIR maken het niet mogelijk een inkomen per maand of een gedeelte van het jaar te verbijzonderen om op basis van dat inkomen een toeslag te verstrekken. De wet AWIR kent alleen een jaarinkomen als toetsinkomen. Daarom is in het startjaar de overbrugging via de Wwb noodzakelijk.

Zowel in de Wwb voor het overbruggingsjaar van de wet Vazalo als in de wet AWIR zijn sancties opgenomen voor het tijdig en juist informeren van de uitvoeringsorganisaties. In de Wwb voor het startjaar is dat de gemeente. Indien men per 1 januari van enig jaar aan de toegangseisen voor Vazalo voldoet is het de Belastingdienst/Toeslagen die waakt over de juistheid van de gegevens en de tijdige melding daarvan.

Omdat is aangesloten bij de definities van de kamerwet AWIR zal de handhaving op de AWIR definities voor de Belastingdienst/Toeslagen niet afwijken ten opzichte van andere inkomensafhankelijke toeslagen die daarin worden uitgevoerd. De criteria van samenwoning zijn in de wet AWIR scherp gedefinieerd. De fraudegevoeligheid in de wet AWIR is voor samenwoning gelijk aan die van de zorgtoeslag, de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag.

Hieronder volgt een toelichting op een aantal denkbare situaties.

- Iemand geeft een te laag inkomen op om zo een maximale Vazalo-toeslag te verkrijgen. Na het jaar blijkt dat het inkomen hoger was. Het te veel uitgekeerde wordt teruggevorderd door de Belastingdienst/Toeslagen tot een inkomen op bijstandsniveau. De Vazalo-regeling is zo vormgegeven dat terugvordering beperkt zal blijven, omdat bij een te lage schatting van het inkomen de toeslag hooguit aanvult tot bijstandsniveau.
- Als achteraf blijkt dat iemand niet aan de Vazalo-voorwaarden heeft voldaan dan zou achteraf bijstand moeten worden uitgekeerd. Achteraf bijstand uitkeren is niet mogelijk. Daarom wordt het teveel teruggevorderd tot bijstandsniveau (90% nml).
- Indien blijkt dat iemand verwijtbaar zich niet heeft gehouden aan de informatieplicht aan het uitvoerende orgaan is een sanctie mogelijk op grond van de Sanctiebepaling in artikel 6.

In dit artikel 6 van de Wet Vazalo is voorzien in een sanctiebepaling voor mensen die opzettelijk onjuiste gegevens hebben verstrekt, waardoor zij onterecht de Vazalo-toeslag hebben ontvangen. Nadere regels voor het sanctiebeleid zullen per algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. De indiener gaat ervan uit dat AMvB bij de Kamer wordt voorgehouden.

Voor de vraag van de leden van de D66-fractie over de administratieve lasten wordt verwezen naar de antwoorden over vragen over de uitvoeringstoets van gemeenten en van de Belastingdienst en over Actal.

6. FINANCIERING

6.1 Algemeen

Verscheidene fracties hebben vragen gesteld over de ramingen van het aantal bijstandsgerechtigden dat als gevolg van Vazalo zal kunnen uitstromen en de financiële vertaling daarvan.

6.2 Onderbouwing aantallen uitstroom

De raming van de VNG over het percentage alleenstaande bijstandsgerechtigden dat werkt, en dat derhalve direct zou kunnen uitstromen uit de bijstand (6%), is gebaseerd op een peiling onder een zeer klein aantal gemeenten. Hoewel dat niet uit de VNG-brief blijkt, betreft het door de VNG genoemde getal het aantal alleenstaande ouders dat onmiddellijk per 1 januari uit de bijstand zou kunnen uitstromen. Dit cijfer is tot stand gekomen op basis van een peiling onder een klein aantal gemeenten. De indiener acht het verstandiger zich te baseren op cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Uit onderzoek van 17 mei blijkt dat de netto arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders met kinderen 57% bedraagt. Bij de alleenstaande ouders in de bijstand is dat percentage 14,7%. Dat verschil van 32 procentpunt moet te overwinnen zijn met de wet Vazalo.

Het CBS heeft de indiener informatie verstrekt over het aantal alleenstaande bijstandsgerechtigden met een inkomen uit arbeid, een gesubsidieerde arbeidsplaats of een zelfstandig beroep (zie onderstaande tabel). Uit deze informatie blijkt dat 12 130 alleenstaande ouders met een leeftijd tot en met 45 jaar inkomsten hebben uit betaald werk. Als ook de ouders tot en met 50 jaar worden meeberekend, gaat het om 13 480 mensen. Indien de alleenstaande ouders tot 65 jaar worden meegerekend, is het aantal gelijk aan 13 910. Deze laatste groep rekent de indiener echter niet mee, omdat niet alle alleenstaande ouders in de bijstand aanspraak kunnen maken op de Vazalo-toeslag (de regeling is beperkt tot ouders van wie het jongste kind jongers is dan 16 jaar). De indiener acht dit een veilige marge.

Tabel 6.1: Aantal alleenstaande ouders in de bijstand met een inkomen uit arbeid, een gesubsidieerde arbeidsplaats of een zelfstandig beroep.

Leeftijd	Aantal (*dzd)
Jonger dan 21 jaar	80
21-22 jaar	310
23-25 jaar	595
26-30 jaar	1 770
31-35 jaar	3 110
36-40 jaar	3 500
41-45 jaar	2 765
46-50 jaar	1 350
51-55 jaar	370
56-57,5 jaar	30
>57,5-60 jaar	25
61-64 jaar	5
t/m 45 jaar	12 130
Totaal	13 910

Bron: CBS

Met deze aantallen werkende alleenstaande ouders ligt het volgens de indiener in de lijn der verwachting dat in het eerste jaar van de Vazalo-regeling een uitstroom uit de bijstand wordt gerealiseerd van 10 000 personen. In het realistische scenario zullen naar verwachting in 2009

25 000 alleenstaande ouders in fte's door de Vazalo-regeling niet meer afhankelijk van de bijstand zijn.

De Vazalo-toeslag is niet alleen gericht op alleenstaande ouders in de bijstand die al een baan hebben, maar vooral ook op diegenen die nog geen baan hebben. Zij kunnen dankzij de Vazalo-toeslag al met een deeltijdbaan uit de bijstand stromen. De indiener acht dit een aantrekkelijk perspectief voor alleenstaande bijstandsouders. In hoeverre de doelgroep van dit aanbod gebruik kan en zal maken, is van vele factoren afhankelijk. Deze factoren hebben onder meer betrekking op de bekendheid van de regeling, inspanningen die de betrokken bijstandsgerechtigden leveren om werk te vinden, het aanbod aan scholing en gesubsidieerde arbeid en de economische conjunctuur. Wat het precieze effect zal zijn van deze gedragsen omgevingsfactoren, is nu nog niet in te schatten. Om die reden heeft de indiener ervoor gekozen drie scenario's uit te werken, zoals is gegeven in tabel 5 van de memorie van toelichting.

6.3 Ramingen uitstroom

De ramingen van het aantal alleenstaande ouders dat gebruik zal gaan maken van de Vazalo-regeling is opgesplitst in een drietal scenario's: minimaal, realistisch en ambitieus. In het ambitieuze scenario zullen in 2009 naar verwachting 60 000 alleenstaande ouders uit de bijstand stromen door de Vazalo-regeling. Bij de financiële onderbouwing voor dit wetsvoorstel is echter uitgegaan van het realistische scenario waarin per 2009 25 000 alleenstaande ouders zullen zijn uitgestroomd.

Ter vergelijking volgen hier onder drie tabellen die de financiële effecten van drie scenario's laten zien en tevens de daarin opgenomen kosten van het flankerend beleid. Het gaat hier om bijgestelde ramingen.

De eerste tabel bevat het realistische scenario waarin de uitstroom in het eerste jaar uitgaat van een uitstroom van 10 000 fte's bedraagt. De tweede bevat het minimum scenario dat uitgaat van een uitstroom in het eerste jaar van 8 000 fte's

Tabel 6.2 Bijgestelde budgettaire effect VAZALO incl rekening houden VT-systematiek (Realistisch scenario; Raming PvdA)

Totaal budgettaire effecten VAZALO (+ = besparing, € mln)	2006	2007	2008	2009	2010
Kosten VAZALO-toeslag	- 14	- 79	- 93	- 106	- 112
Uitstroom bijstand	123	185	246	308	308
Kinderopvang	- 28	- 43	- 57	- 71	- 71
Extra scholing (stelpost)	- 7	- 10	- 13	- 17	- 17
Extra gesubsidieerd werk (stelpost)	- 13	- 20	- 27	- 33	- 33
Totaal	60	33	57	80	75
Veronderstelde uitstroom in FTE	10 000	15 000	20 000	25 000	25 000

Bij de nieuwe budgettaire berekening waarbij rekening is gehouden dat een deel van Vazalo pas in T+1 wordt uitgekeerd. Het structurele effect treedt op in het vijfde jaar.

Tabel 6.3 Bijgestelde budgettaire effect VAZALO incl rekening houden VT-systematiek («minimaal scenario; Raming PvdA)

Totaal budgettaire effecten VAZALO (+ = besparing, € mln)	2006	2007	2008	2009	2010
Kosten VAZALO-toeslag	- 11	- 69	- 75	- 82	- 85
Uitstroom bijstand	98	123	148	185	185
Kinderopvang	- 23	- 28	- 34	- 43	- 43
Extra scholing (stelpost)	- 5	- 7	- 8	- 10	- 10
Extra gesubsidieerd werk (stelpost)	- 11	- 13	- 16	- 20	- 20
Totaal	48	5	15	30	27
Veronderstelde uitstroom in FTE	8 000	10 000	12 000	15 000	15 000

Naar aanleiding van de discussie over de te realiseren uitstroom is de hieronder staande derde tabel ontwikkeld. Deze tabel laat zien wat er gebeurt als de uitstroom in fte's nog lager is dan de aantallen die de indiener verwacht.

Tabel 6.4 Bijgestelde budgettaire effect VAZALO incl rekening houden VT-systematiek (break-even point, geen van de jaren netto kosten, met aanname groei naar structurele situatie 25%, 50%, 75%, 100%)

Totaal budgettaire effecten VAZALO (+ = besparing, € mln)	2006	2007	2008	2009	2010
Kosten VAZALO-toeslag	- 6	- 62	- 74	- 85	- 90
Uitstroom bijstand	51	103	154	206	206
Kinderopvang	- 12	- 24	- 36	- 47	- 47
Extra scholing (stelpost)	- 3	- 6	- 8	- 11	- 11
Extra gesubsidieerd werk (stelpost)	- 6	- 11	- 17	- 22	- 22
Totaal	25	0	20	40	35
Veronderstelde uitstroom in FTE	4 178	8 356	12 533	16 711	16 711

De tabellen zijn tot stand gekomen met behulp van ambtelijke ondersteuning aan de indiener door het ministerie van Financiën.

De indiener heeft naar aanleiding van vragen van verschillende fracties gesondeerd bij het CPB of er mogelijkheden waren tot doorrekening van de voorstellen door het CPB. Het CPB heeft laten weten dat een nadere analyse van het wetsvoorstel Vazalo niet direct ligt op het terrein van het CPB. Zij verwezen de indiener naar het ministerie SZW waarop volop expertise aanwezig is over bijstand. Van de ondersteuning en expertise van het ministerie van SZW en het ministerie van Financiën heeft de indiener volop en met dankbaarheid gebruik gemaakt.

Verscheidene fracties hebben vragen gesteld over de raming van de daling van het aantal bijstandsuitkeringen. De PvdA, de VVD, D66 en de CU vragen of rekening is gehouden met inkomen uit werk dat nu in mindering wordt gebracht op de bijstandsuitkering. D66 vraagt bovendien of ook rekening is gehouden met kinderalimentatie. Bij de berekening van de besparing op de bijstandsuitkeringen is rekening gehouden met het feit dat mensen die in eerste instantie de bijstand uitstromen door de invoering van de Wet Vazalo al vóór de Wet Vazalo een lagere bijstandsuitkering ontvingen door kinderalimentatie en inkomsten uit arbeid. Op dit moment zijn er 13 480 alleenstaande ouders jonger dan 50 jaar die al inkomsten uit betaald werk hebben en waarvan een deel door de invoering van de Wet Vazalo direct uit de bijstand raken. Bij de

berekeningen van de besparingen door uitstroom uit de bijstand is in het realistische scenario uitgegaan van een uitstroom van 10 000 uitkeringsjaren in het eerste jaar. Derhalve is er hier rekening mee gehouden dat niet alle ruim 13 480 alleenstaande ouders met inkomsten een volledige bijstandsuitkering ontvangen en dat in de loop van het jaar een aantal alleenstaande ouders met deeltijdwerk start.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de opmerking in de memorie van toelichting moet worden uitgelegd dat de financiële tegemoetkomingen op grond van de voorgestelde wet ten laste van het ministerie van SZW zullen komen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de financiering van de Vazalo-toeslag via het Fonds Inkomenssubsidie gestalte moet krijgen.

De indiener geeft aan dat de financiering van de Vazalo-toeslag de bij de AWIR gebruikelijke begrotingsystematiek volgt die inhoudt dat de uitgaven voor de inkomensafhankelijke regelingen ten laste worden gebracht van de begroting van het ministerie dat beleidsmatig verantwoordelijk is voor de betreffende regeling. Bij de Vazalo-toeslag is dat het ministerie van SZW. Op de begroting SZW komt dus de post Vazalo-toeslag te staan zoals bij VROM de huursubsidie staat en bij VWS de zorgtoeslag. Het Fonds Inkomenssubsidie is een begrotingspost die gevuld wordt uit de vrijvallende bijstandsuitkeringen.

De fracties van de PvdA, VVD en D66 vragen naar de uitvoeringskosten van de Wet Vazalo voor de Belastingdienst/Toeslagen en voor de gemeenten. De uitvoeringskosten bij de Belastingdienst/Toeslagen zijn hierboven reeds aan de orde gekomen. Het door de leden van de genoemde fracties gevraagde beeld van de uitvoeringskosten voor de gemeenten is niet beschikbaar. Echter nu voor een zeer eenvoudige uitvoeringsregeling is gekozen zullen de kosten voor nieuwe taken bij de gemeente bescheiden zijn. De kosten in het W-deel worden via een extra storing in het W-deel vergoed.

Door de Vazalo-regeling zal een groot aantal alleenstaande ouders uit de bijstand stromen. Dit zal resulteren in een vrijval van bijstandsuitkeringen. De gemiddelde kostprijs van een volledige bijstandsuitkering bedraagt € 12 300. Per uitgestroomde alleenstaande ouder wordt € 4 838 gereserveerd voor het flankerend beleid. Dit is per bijstandsgerechtigde uit te splitsen naar € 2 838 voor kinderopvang en € 2 000 voor scholing en gesubsidieerd werk. In de praktijk zal niet iedere uitgestroomde alleenstaande ouder scholing en gesubsidieerd werk nodig hebben, waardoor per persoon meer te besteden is voor de mensen die deze zaken wel nodig hebben.

De kosten van de Vazalo-toeslag worden eveneens gefinancierd uit deze vrijval van bijstandsuitkeringen. De hoogte van de Vazalo-toeslag is afhankelijk van het inkomen uit arbeid van de betrokkene en van de leeftijd van het jongste kind. De Vazalo-toeslag zal per Vazalo-gerechtigde variëren tussen € 5 154 en € 736 per jaar.

Gezien het bovenstaande kan een minimale besparing van € 2 308 per uitgestroomde alleenstaande ouder gerealiseerd worden.

6.4 Kosten en aantallen flankerend beleid

De leden van D66 vragen waarop de ramingen voor de kosten van kinderopvang, scholing en gesubsidieerde arbeid zijn gebaseerd en wat hier de doelstellingen zijn.

Het doel van het inzetten van het flankerend beleid is de toegang tot de arbeidsmarkt mogelijk te maken voor alleenstaande ouders met onvoldoende startkwalificaties of belemmeringen vanwege kinderopvang. Doel is om op vrijwillige basis zo veel mogelijk alleenstaande ouders niet

langer in de bijstand gevangen houden maar omdat werken loon hen op eigen benen laten staan onafhankelijk van bijstand. Voor 2006 is voor de kosten van extra kinderopvang € 29 miljoen uitgetrokken in het realistische scenario. De hoogte van het bedrag is gerelateerd aan de geraamde uitstroom uit de bijstand. Dit bedrag is gebaseerd op de gemiddelde subsidiekosten van kinderopvang voor alleenstaande ouders gebaseerd op drie dagen kinderopvang per week voor 0–4 jarigen en drie dagen naschoolse opvang voor kinderen tussen 5–12 jaar. Verwacht wordt dat de totale subsidiekosten voor kinderopvang voor een alleenstaande ouder in de Vazalo-regeling neerkomt op € 2 838 per jaar. Voor 2006 wordt een instroom in de Vazalo-regeling verwacht van 10 000 alleenstaande ouders. Voor scholing en extra tijdelijk gesubsidieerd werk is een bedrag van € 2 000 per alleenstaande ouder die instroomt in de Vazalo-regeling gereserveerd. In de drie tabellen eerder in dit hoofdstuk zijn de aantallen per scenario opgenomen.

6.5 Kosten bijstandsuitkering

De leden van de D66-fractie vragen waarop de gemiddelde uitkeringskostprijs van € 12 300 is gebaseerd. In bijgaande tabel treft u de gestileerde onderverdeling aan.

Tabel 6.5: Gestileerde kostenopbouw alleenstaande ouder in de bijstand (90%-norm)

Netto van sociale dienst (A)	11 049
Bij: Netto heffingskortingen ¹ betaald door de Belastingdienst via VT	2 203
Bijstandsnorm alleenstaande ouder (inclusief kinderkortingen)	13 252
Te betalen ZFW-premie door sociale dienst (B)	1 213
Netto kosten bijstandsgerechtigde voor sociale dienst (A+B)	12 262

¹ Het gaat hier om de alleenstaande ouderkorting (_ 1 401) en de kinderkortingen (_ 802)

6.6 Voorlichting

Het spreekt van zelf dat een regeling als Vazalo met goede voorlichting bekend moet krijgen. De indiener vertrouwt erop dat de regering in samenspraak met de gemeenten en de Belastingdienst/Toeslagen daar volop invulling aan zal geven.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 6

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de wijziging van artikel 10 van de WWB, vervat in artikel 6, onderdeel B die is gericht op alleenstaande ouders in de bijstand zich verhoudt tot andere kwetsbare groepen (in de bijstand)?

De bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor moeder en kind zijn vastgelegd in de Universele verklaring voor de rechten van de mens, zoals in hoofdstuk 1 is verwoord. Er zijn zeker meer kwetsbare groepen in de Wwb, zoals bijvoorbeeld mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. Alleenstaande moeders die willen werken, moeten het verwerven van inkomen combineren met taken als zorg en opvoeding. Daardoor zijn zij in beginsel slechts in deeltijd beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Binnen de context van dit wetsvoorstel is de legitimatie van andere groepen nu niet aan de orde.