

Vergaderjaar 2004–2005

**29 948**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. ALGEMEEN**

##### **1.1. Inleiding**

Ruim éénderde van de alleenstaande ouders in Nederland is aangewezen op bijstand. Dat is veel en de vraag is of dat ook nodig is. Met het wetsvoorstel Voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders (Vazalo) wordt niet uitkeringsafhankelijkheid, maar zelfredzaamheid als uitgangspunt gekozen: het vermogen van alleenstaande ouders om zelf betaalde arbeid en zorg voor kinderen te combineren. De indiener van dit wetsvoorstel wil liever investeren in wat mensen wèl kunnen om arbeid en zorg voor hun kinderen te combineren, dan bijstand verlenen omdat men niet voltijds beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Ook al is die keuze niet voor iedere alleenstaande ouder mogelijk en niet altijd meteen.

Met dit voorstel wordt geaccepteerd dat een alleenstaande ouder in beginsel alleen voor deeltijdarbeid beschikbaar is vanwege de zorg voor en de opvoeding van de kinderen. Op die grond wordt aan de ouder die in deeltijd werkt, door de overheid een Vazalo-toeslag verstrekt. Zo kunnen op termijn tienduizenden alleenstaande ouders onafhankelijk worden van bijstand en op eigen benen staan.

##### *1.1.1. Aanleiding voor het voorstel van Wet Vazalo*

Sinds de introductie van de Algemene bijstandswet (Abw) in 1963 is het beroep op de bijstand door alleenstaande ouders zeer fors gestegen. In 1963 werd gedacht dat ongeveer 60 000 mensen een beroep zouden doen op deze wet. Het waren er op het hoogtepunt tienmaal zoveel. Een belangrijke oorzaak van die stijging was de toename van het aantal echtscheidingen.

De laatste tien jaar schommelt het aantal echtscheidingen rond de 33 000 per jaar. In de jaren '60 ging het om ongeveer 6 000 echtscheidingen per jaar<sup>1</sup>.

In 2001 telde Nederland 308 000<sup>2</sup> alleenstaande ouders, waarvan er 102 000 in aanmerking kwamen voor de fiscale aanvullende alleenstaande-ouderkorting (dan is er geen partner, wel inkomen uit tegenwoordige

<sup>1</sup> Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek.

<sup>2</sup> Voor de fiscus is een alleenstaande ouder iemand zonder partner die in het kalenderjaar gedurende meer dan 6 maanden een thuiswonend kind onder de 27 jaar in belangrijke mate onderhoudt.

arbeid en tenminste één kind jonger dan 16 jaar). Deze ouders vormen mede de doelgroep van dit wetsvoorstel. Van de 308 000 alleenstaande ouders ontvingen er 94 380 een bijstandsuitkering<sup>1</sup>.

Tot in de jaren tachtig gold in veel gemeenten als goed sociaal beleid dat een alleenstaande ouder zich pas beschikbaar stelde voor de arbeidsmarkt als het jongste kind 18 jaar was geworden (Abw). De ommekeer in het denken over vrouwen en werk kwam met de invoering van de zogenoemde 1990-maatregel waarin het uitgangspunt werd vastgelegd dat iedereen die in 1990 of daarna 18 jaar wordt, vanaf de 18e verjaardag in principe zelf verantwoordelijk is om (via betaald werk of anderszins) in het eigen onderhoud te voorzien.

Deze regel was echter niet van toepassing in de bijstandsverlening. In de Abw werd de vrijstelling van de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar in 1996 nog in de wet vastgelegd.

Inmiddels heeft er een kentering plaatsgevonden in de opvatting over de mate waarin van alleenstaande ouders mag worden verwacht dat zij zelf inkomen uit arbeid verwerven.

Met de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004 werd de categoriale vrijstelling voor alleenstaande ouders in de bijstand opgeheven.

Wel wordt het – ook in de nieuwe Wwb – nog altijd aan de gemeenten overgelaten of van een alleenstaande ouder met jonge kinderen daadwerkelijk arbeid wordt verwacht.

Onuitgesproken in wet- en regelgeving is echter het feit dat de alleenstaande ouder vanwege opvoedkundige en verzorgende taken niet volledig beschikbaar kan zijn voor de arbeidsmarkt. In dit wetsvoorstel wordt dat wél als een feitelijkheid erkend.

Onderstaande figuur laat het aantal alleenstaande ouders in de bijstand zien, verdeeld naar mannen en vrouwen.

**Tabel 1. Aantal alleenstaande-ouderuitkeringen naar geslacht van de ontvanger**

Jaar	Totaal	Mannen	Vrouwen
1998	103 690	3 720	99 970
1999	99 720	3 530	96 190
2000	95 480	3 150	92 330
2001	92 520	3 060	89 460
2002	91 390	3 140	88 250
2003	93 870	3 450	90 420

Bron: Ministerie SZW

Van het totaal aantal bijstandsuitkeringsgerechtigden is het aandeel eenouderhuishoudens vrij constant (26–27%).

Deze constante kan naar het oordeel van de indiener van dit wetsvoorstel pas worden doorbroken als de gedeeltelijke beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt door de overheid wordt erkend in de vorm van een aanvullende inkomensondersteuning vanwege de opvoedings- en verzorgings-taak van de ouder.

## 1.2. Doelstelling van de regeling

### 1.2.1. Inleiding

Per jaar zijn ongeveer 90 000 alleenstaande ouders met thuiswonende minderjarige kinderen afhankelijk van bijstand. Maar is bijstandsverlening hier wel het meest voor de hand liggende instrument?

<sup>1</sup> Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Dit wetsvoorstel wil bijstand overbodig maken voor personen die vanwege de zorg voor een kind tijdelijk nog niet in staat zijn om volledig in eigen onderhoud te voorzien.

De hiertoe voorgestelde Vazalo-toeslag ontlast de complexe en dure Wwb: eigen inkomen en een beperkte fiscale inkomensvoetslag komen in de plaats van een volledige bijstandsuitkering.

### *1.2.2. Doel van het wetsvoorstel*

Dit wetsvoorstel wil alleenstaande ouders de kans bieden én prikkelen om arbeid en zorg te combineren en op die manier zelf te voorzien in de noodzakelijke middelen van het bestaan: «werk boven uitkering».

Het doel van dit voorstel is:

- \* de alleenstaande ouder in de gelegenheid stellen met werk in deeltijd voldoende inkomen te verwerven voor zichzelf en de kinderen: een beroep op de bijstand is dan niet nodig;
- \* de regeling zó vormgeven dat méér werken méér loont. Door de armoedeval tegen te gaan wordt het verwerven van méér inkomen niet ontmoedigd maar gestimuleerd;
- \* de inkomenspositie van alleenstaande ouders met een inkomen rond of vlak boven het sociaal minimum en hun kinderen verbeteren. Daarom worden alleenstaande ouders met een inkomen tot 115% van het netto minimumloon (nml) tot de doelgroep gerekend. Op die manier worden tegelijk de kansen verbeterd van een fors deel van de 350 000 kinderen die opgroeien in een huishouden met een laag inkomen.

### *1.2.3. Doelgroep*

Dit voorstel is gericht op alleenstaande ouders van wie het jongste thuiswonende kind nog geen 16 jaar is, met een inkomen uit tegenwoordige arbeid van minimaal € 4 366<sup>1</sup> en een maximaal inkomen van 115% van het nml.

### *1.2.4. Rol van de overheid*

Het recht van kinderen op zorg en het belang van kinderen voor de gemeenschap rechtvaardigen de steun van de overheid. «Moeder en kind hebben recht op bijzondere zorg en bijstand» aldus artikel 25 van de Universele verklaring van de rechten van de mens. De zorgplicht voor de ouder en het recht van het kind op zorg rechtvaardigen dan ook dat de overheid de verzorgende ouder – zonodig ook financieel – bijstaat. Zo is in de toelichting op de Wwb met betrekking tot de sollicitatieverplichting aangegeven dat de overheid, in casu de gemeente, rekening moet houden met de belastbaarheid van de alleenstaande ouder, met de aanwezigheid van kinderopvang en met het scholingsniveau van de ouder. Ook in die overweging erkent de overheid dus haar verantwoordelijkheid.

Via de fiscus krijgt de overheidssteun aan de alleenstaande ouder vorm in diverse specifieke kortingen:

- \* Kinderkorting: € 112 bij een inkomen van maximaal € 60 447.
- \* Aanvullende kinderkorting: € 690 bij een inkomen van max. € 28 491 (bij 3 of meer kinderen + € 65), € 504 bij inkomen tussen € 28 491 en € 30 225.
- \* Alleenstaande-ouderkorting: € 1 401.
- \* Aanvullende alleenstaande-ouderkorting: 4,3% van het arbeidsinkomen met een maximum van € 1 401.
- \* Combinatiekorting: € 228 bij een arbeidsinkomen van tenminste € 4 366.
- \* Aanvullende combinatiekorting: € 389. (cijfers 2005).

---

<sup>1</sup> Inkomensondergrens voor het recht op fiscale combinatiekorting (2005).

Dat zijn substantiële overheidsbijdragen, maar in de vele gevallen toch te beperkt om met een deeltijdbaan een beroep op de bijstand te voorkomen. Daar komt bij dat aanzienlijke aantallen ouders hun rechten op heffingskortingen niet kunnen verzilveren omdat ze te weinig belasting en premies betalen. Het aantal alleenstaande ouders dat in 2003 de heffingskortingen niet (volledig) kon verzilveren was:

- \* 15 000 voor wat betreft de alleenstaande-ouderkorting;
- \* 7 500 voor wat betreft de aanvullende alleenstaande-ouderkorting;
- \* 99 000 voor wat betreft de combinatiekorting;
- \* 59 000 voor wat betreft de basiskinderkorting;
- \* 87 000 voor wat betreft de aanvullende kinderkorting en
- \* 17 000 voor wat betreft de extra aanvullende kinderkorting.

Deze ouders liepen daarmee in 2003 € 76,9 miljoen mis<sup>1</sup>. Het totaalbedrag dat belastingplichtigen (inclusief ouderen) vanwege de verzilveringsproblematiek mislopen is tussen 2003 en 2005 gestegen van € 91 miljoen tot € 146 miljoen.

#### *1.2.5. Instrumenten*

Om het doel van de Wet Vazalo te bereiken worden de navolgende instrumenten gehanteerd:

- \* een verhoging en uitbetaling van de heffingskortingen, verder Vazalo-toeslag genoemd, voor de werkende alleenstaande ouder die minstens één thuiswonend kind onder 16 jaar verzorgt;
- \* een intensivering van flankerend beleid door middel van:
  - \* kinderopvang, dat als een onlosmakelijk onderdeel van de regeling moet worden gezien;
  - \* scholing en training van de ouder om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten;
  - \* tijdelijk gesubsidieerd werk of werkervaring – voor een beperkt aantal ouders – als opmaat naar een zelfstandige toegang tot de arbeidsmarkt.

#### *1.2.6. Resultaat van de regeling*

De regeling is als geslaagd te beschouwen als in een periode van vijf jaar:

- \* het aantal alleenstaande ouders in de bijstand is gedaald tot onder de 50 000;
- \* de koopkracht van de alleenstaande ouder met kinderen tot 16 jaar is toegenomen;
- \* het aantal kinderen dat in een arm huishouden leeft als gevolg van de Wet Vazalo is afgenomen.

Daarnaast zal sprake moeten zijn van een burgervriendelijke regeling door een afname van de informatie- en verantwoordingsplicht.

In de wet is een evaluatiebepaling opgenomen.

## **2. INHOUD VAN DE REGELING**

### **2.1. Inkomensondersteuning**

Eenderde van de alleenstaande ouders in de bijstand krijgt nu een deel van de fiscale kortingen niet uitgekeerd omdat men te weinig belasting en premie is verschuldigd. Via de bijstand wordt men daarvoor overigens wel gecompenseerd.

De Vazalo-toeslag is anders vormgegeven: het is een toeslag in de vorm van een belastingkorting die als subsidie wordt uitgekeerd. Meer precies: in de Vazalo-toeslag worden de fiscale kortingen voor alleenstaande ouders gebundeld en verhoogd en vervolgens als subsidie uitgekeerd.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 800, nr. 3.

De Vazalo-regeling kent een drietal elementen. In de eerste plaats is de Vazalo-regeling een toeslag die afhankelijk is van de leeftijd van het jongste kind en is afgestemd op de hoogte van het eigen inkomen. Daarmee wordt een inkomen gegarandeerd tot 90% nml. In de tweede plaats is er de Vazalo-toeslag voor alleenstaande ouders met een inkomen tussen de 90% en de 115% nml. Door een faseerde afbouw in stappen met vaste bedragen wordt de armoedeval vermeden. Méér werken loont. In de derde plaats omvat de Vazalo-regeling een pakket flankerende maatregelen die de toegang tot de arbeidsmarkt moeten faciliteren en ondersteunen: kinderopvang, scholing en tijdelijk gesubsidieerd werk.

### *2.1.1. Vazalo-toeslag voor ouders met een eigen inkomen tot het sociaal minimum*

Dit eerste element van de regeling is van toepassing op werkende ouders met een eigen inkomen tot 90% nml en een thuiswonend kind onder de 16 jaar.

Zij ontvangen een Vazalo-toeslag die het verzamelinkomen op 90% tot 105% van het nml brengt. Dus een toeslag die varieert van 35% nml (bij een eigen inkomen van 55% voor een alleenstaande ouder met een kind jonger dan 12 jaar) tot 10–15% nml (bij een eigen inkomen van 90% nml). De toeslag is dus afhankelijk van het eigen inkomen. De toeslag is óók afhankelijk van de leeftijd van het jongste kind. Bereikt dat kind de leeftijd van 12 jaar, dan wordt de toeslag iets lager, in de veronderstelling dat de ouder dan voor iets meer uren beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. De prikkel om méér te werken wordt dan sterker.

### *2.1.2. Méér werk moet méér lonen*

Werk moet lonen, maar méér werk moet ook lonen. Daarom bevat het wetsvoorstel een tweede element.

Als de ouder een eigen inkomen verwerft tussen 90% en 115% nml loopt de Vazalo-toeslag door, zij het van geringer omvang: de toeslag loopt verder af tot 5% nml.

Met deze vormgeving wordt de armoedeval vermeden.

De stapsgewijze op- en afbouw van de Vazalo-toeslag vindt dus plaats op basis van twee factoren: de hoogte van het zelf verworven inkomen en de leeftijd van het jongste kind. In Tabel 4 is dat schematisch uiteengezet. Het wetsvoorstel leidt zo tot een substantiële inkomensverbetering voor eenouderhuishoudens met een inkomen rond het minimum en een gerichte versterking van de kansen van kinderen in eenoudergezinnen. Die verbetering voor een eenoudergezin is dringend nodig<sup>1</sup>.

## **2.2. Werk**

### *2.2.1. Werk als basis*

Werk is de basis voor het inkomen. Daarom is een minimumeis gesteld aan zelf te verwerven inkomsten uit arbeid.

In 2003 stroomden 21 680<sup>2</sup> alleenstaande ouders uit de bijstand. Van degenen die uitstromen gaat ongeveer 80% naar regulier werk<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Armoedemonitor, Sociaal Cultureel Planbureau (2003).

<sup>2</sup> Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek.

<sup>3</sup> Eerste vervolgmeting Agenda voor de Toekomst (CBS, december 2002).

**Tabel 2. In- en uitstroom van alleenstaande ouders tot 65 jaar in de bijstand**

Jaar	Instroom	Uitstroom
2000	26 380	28 550
2001	24 700	26 030
2002	24 680	24 260
2003	25 440	21 680

(Bron CBS)

Op dit moment is volledige uitstroom uit de bijstand pas mogelijk bij een werkweek van circa 31 uur, uitgaande van een 40-urige werkweek op minimumloon niveau<sup>1</sup>.

Met de Vazalo-toeslag kan de alleenstaande ouder straks met ongeveer een halve baan de bijstand verlaten.

Hoe reëel is de verwachting dat meer alleenstaande ouders aan het werk gaan? In de eerste plaats is het van belang te vermelden dat al een aanzienlijk aantal alleenstaande bijstandsouders in deeltijd werkt.

Van de alleenstaande ouders in de bijstand heeft 15% (13 910 personen) inkomsten uit arbeid (CBS, 2003). Van de leeftijdscategorie tot 45 jaar hebben er 12 130 inkomen uit arbeid naast hun bijstandsuitkering<sup>2</sup>.

Zij allen vallen binnen de doelgroep van het wetsvoorstel (de leeftijd van 16 jaar van het kind opgeteld bij de leeftijd tot 30 van de moeder bij de geboorte van dat kind).

Voor velen van hen zal de Vazalo-regeling dus betekenen dat men van de ene op de andere dag uit de bijstand is.

### 2.2.2. Beschikbaar werk

Is er wel genoeg werk voor deze alleenstaande ouders? Het gaat hier veelal om laag opgeleide vrouwen. Het aantal vacatures voor deeltijdwerk vertoont de afgelopen twee jaar een lichte groei, vooral in de provincies Gelderland, Noord- en Zuid-Holland.

**Tabel 3. Aantal vacatures**

	Ingediende vacatures		
	voorlaatste 12 maanden	laatste 12 maanden	Openstaande vacatures
< 12 uur	11 685	14 380	3 097
12 t/m 24 uur	27 995	31 691	6 351
25 t/m 31 uur	7 038	7 855	1 284
>= 32 uur	127 161	168 239	35 723

Bron: CWI, oktober 2004.

Vanwege de vergrijzing zal de behoefte aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren op middellange termijn of zelfs op zeer korte termijn toenemen, ook bij minimale economische groei. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI)<sup>3</sup> heeft onderzoek gedaan naar de segmenten van de arbeidsmarkt waar de vervangingsvraag als gevolg van het uitstromen van de babyboom vanaf 2006 tot problemen zal kunnen leiden. De Raad concludeert dat de vervangingsvraag vooral sterk zal toenemen voor de beroepsgroepen eerste-graadsdocenten en productiepersoneel. Een hoge vervangingsvraag valt vooral te verwachten in Friesland, Zeeland en Limburg.

Hoewel op macroniveau de werkloosheidscijfers en de prognoses voor de komende jaren een zorgelijk beeld te zien geven zijn herintredende vrouwen dus wel degelijk kansrijk. Dat waren ze ook in het recente

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 89.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 875, nr. 1.

<sup>3</sup> Vergrijzing en vervanging: een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt (Raad voor Werk en Inkomen, november 2004).

verleden: in de periode 1994- 2002 waren vrouwen de grootste groep instromers op de arbeidsmarkt.

Ten opzichte van 1994 is het aantal werkende vrouwen in 2003 met 29% gestegen; bij mannen is deze stijging 11%.

Herintreedsters zijn vaak tussen de 34 en 55 jaar en laag of middelbaar opgeleid. Ongeveer zes van de tien herintreedsters hebben meer dan tien jaar geleden voor het laatst gewerkt. Slechts 15% van de herintreedsters stond in 2002 ingeschreven bij het CWI. In 2002 vonden 50 000 herintreedsters een baan<sup>1</sup>.

Natuurlijk zal de conjunctuur van invloed blijven op de beschikbaarheid en vooral op de groei van het aantal banen. Het wetsvoorstel zelf zal naar verwachting de motivatie van alleenstaande ouders versterken om een deeltijdbaan te zoeken en zo zonder bijstand verder te kunnen gaan. Onafhankelijkheid van de bijstand is dan immers geen droom meer maar binnen handbereik.

Overigens zal het wetsvoorstel bij inwerkingtreding zelf leiden tot een niet-onaanzienlijke werkgelegenheidsimpuls in de kinderopvang. Uitgaande van 10 000 ouders en gemiddeld 1.1 kind per ouder, zullen ruim 550 fulltime banen worden geschapen. Dat is één deeltijdbaan per 10 uitgestroomde bijstandsouders.

### **2.3. Overleg met organisaties en belanghebbenden**

Er heeft overleg plaatsgevonden met een groot aantal personen uit uiteenlopende organisaties, zoals vakbeweging, werkgeversorganisatie, VNG, gemeentelijke sociale diensten, E-Quality en belangenorganisaties en steunpunten van personen met een uitkering: Vrouwen en de Bijstand, Sjakuus, Economie-Vrouwen-Armoede (EVA), Raad van Kerken en de Landelijke Cliëntenraad.

Alle organisaties hebben positief gereageerd op de grondgedachte van het wetsvoorstel. Men is van mening dat het voorstel past in het toekomstgericht denken over de sociale zekerheid. Benadrukt zijn daarbij het belang van extra aandacht voor de groep van alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering en de noodzaak van flankerend beleid waar- onder scholing om de kansen op werk voor deze groep te verbeteren. De opmerkingen van de verschillende organisaties zijn verwerkt in het voorliggend wetsvoorstel.

## **3. UITWERKING VAN DE WET**

### **3.1. Doelgroep**

#### *3.1.1. Definitie van de doelgroep*

Om gebruik te kunnen maken van deze regeling moet de alleenstaande ouder voldoen aan alle volgende criteria:

- \* alleenstaande ouder zijn naar de norm van de aanvullende alleenstaande-ouderkorting in de Wet op de inkomstenbelasting<sup>2</sup>. Dat betekent onder andere meer dan 6 maanden een inwonend kind onder de 16 jaar. Voor de alleenstaande ouder die niet voldoet aan het zes-maandencriterium zal een regeling worden getroffen in de Wwb in de vorm van een arbeidstoeslag alleenstaande ouders (AAT).
- \* Inkomen uit tegenwoordige arbeid hebben van minimaal € 4 366 in een kalenderjaar (niveau 2005);
- \* Een verzamelinkomen hebben tussen 55% en 115% nml (zie tabel 4).

---

<sup>1</sup> Brief Staatssecretaris over herintredende vrouwen, november 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 27 853 nr. 7).

<sup>2</sup> In de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt een alleenstaande ouder gedefinieerd als iemand die in het kalenderjaar gedurende meer dan zes maanden een thuiswonend kind onder de 16 jaar heeft.

Niet alleen bijstandsgerechtigden, maar ook alleenstaande ouders met een (gedeeltelijke) WAO- of Wajonguitkering, ouders die partneralimentatie ontvangen en ouders met een inkomen uit arbeid tussen 90–115% nml kunnen dus van de regeling gebruik maken indien zij aan de voorwaarden voldoen.

### 3.1.2. Grootte van de doelgroep

In 2003 bedroeg het aantal personen in de bijstand 358 690. Van hen was 26% alleenstaande ouder. In dat jaar was de totale instroom in de bijstand 113 980 personen<sup>1</sup>, waarvan 25 440 alleenstaand ouder.

Van alle alleenstaande ouders in de bijstand had ongeveer 50% eind 2003 korter dan drie jaar een bijstandsuitkering; éénderde deel had langer dan vijf jaar een bijstandsuitkering<sup>1</sup>. Verondersteld kan worden dat éénderde deel (ongeveer 32 000 personen) blijvend op de bijstand is aangewezen vanwege ziekte, arbeidsongeschiktheid, beperkte belastbaarheid of om sociale redenen.

### 3.1.3. Samenstelling van en arbeidsparticipatie binnen de doelgroep

Zoals gezegd is ongeveer 95% van de doelgroep vrouw. Van de totale bijstandspopulatie was 57% in 1999 van allochtone afkomst, waarvan 31%-punt niet-westers allochtoon. Bij niet-westerse allochtonen had 40% van de huishoudens in 2001 een laag inkomen<sup>1</sup>.

In het algemeen geldt dat de zorg voor kinderen de kansen op deelname aan betaalde arbeid voor vrouwen verkleint. Dit geldt voor zowel Turkse en Marokkaanse als autochtone vrouwen. Opvallend genoeg geldt dit in veel mindere mate voor Surinaamse en Antilliaanse vrouwen. Zij blijken vanwege de zorg voor kinderen in veel gevallen juist te kiezen voor werk. De grote deeltijdbanen (van 20–34 uur) worden verhoudingsgewijs vaak vervuld door autochtone, Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse vrouwen. Kleine deeltijdbanen (minder dan 20 uur) worden relatief vaak door Turkse en Marokkaanse vrouwen bekleed. Autochtone vrouwen die niet werken, zoeken vaker dan vrouwen uit etnische minderheidsgroepen een deeltijdbaan van minder dan 12 uur per week<sup>2</sup>.

In 2000 hebben de toenmalige Vrouwenvakscholen (VVS) onderzoek gedaan naar de loopbaanontwikkeling van allochtone ex-cursisten. Hieruit bleek dat:

- \* 85% van de vrouwen binnen een jaar na de opleiding een baan had gevonden;
- \* 43% een baan vond via de VVS of het stagebedrijf;
- \* 77% van de cursisten op het moment van onderzoek nog werkend was en 12% werkzoekend (gemiddeld hadden de respondenten die meededen aan het onderzoek 4,5 jaar tevoren hun opleiding aan de VVS afgerond);
- \* 41% van de vrouwen 20–32 uur werkte en 9% van de vrouwen minder dan 20 uur.

### 3.1.4. Kinderen in de doelgroep

Uit onderzoek<sup>3</sup> blijkt dat in 1998 ruim 350 000 kinderen leven in een huishouden met een inkomen op of onder het bestaansminimum. Dat beperkt de kansen voor die kinderen. Vaak gaat het om huishoudens met alleenstaande ouders. Omdat dit voorstel zich ook richt op de alleenstaande ouder met een inkomen net boven het sociale minimum, zal het een positief effect hebben op de leefomstandigheden van een aanzienlijk deel van die 350 000 kinderen.

De inkomenspositie van alleenstaande ouders met Vazalo-toeslag wordt

<sup>1</sup> Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek.

<sup>2</sup> Arbeidsdeelname vrouwen uit etnische minderheden (Commissie AVEM, 2002).

<sup>3</sup> Kinderen in armoede: opgroeien in de marge van Nederland, E. Snel, T. van der Hoek en T. Chessa (2001).



extra verbeterd omdat de aanvullende kinderkorting en de kinderalimentatie niet in de Vazalo-toeslag zijn geïncorporeerd en het inkomen dus verder verbeteren. In de bijstand wordt de kinderalimentatie wel verrekend.

### *3.1.5. De doelgroep en schuldenproblematiek*

Het aantal huishoudens met problematische schulden is de laatste jaren sterk toegenomen. Ruim één op de vijf huishoudens (21%) met een laag inkomen had in 2000 meer schulden dan bezittingen. Dit aandeel is hiermee bijna dubbel zo hoog als bij de huishoudens met een inkomen boven de lage-inkomensgrens. Bij de huishoudens met een laag inkomen kwamen schulden het vaakst voor onder de éénoudergezinnen. Dit gold in 2000 voor ruim de helft van deze huishoudens<sup>1</sup>. Het is dan ook van belang dat de gemeente bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt kiest voor een integrale aanpak, waarvan schuldhelpverlening een onmisbaar onderdeel is.

## **3.2. Voorwaarden voor de Vazalo-toeslag**

De regeling wil het inkomen van de werkende alleenstaande ouder te verhogen via een heffingskorting om zo een beroep op de bijstand onnodig te maken. Voor de toepassing van de regeling gelden daarom eisen:

- \* de Vazalo-toeslag is bedoeld voor de alleenstaande ouder met een verzamelinkomen tussen 55% en 115% van het nml;
- \* een deel van het dit inkomen wordt verworven uit tegenwoordige arbeid.

### *3.2.1. Aard van het inkomen*

Het wetsvoorstel faciliteert voor alleenstaande ouders de combinatie van arbeid en zorg. De regeling kent daarom als eis dat minimaal € 4 366 (het drempelbedrag voor de combinatiekorting) wordt verworven uit tegenwoordige arbeid. Het verzamelinkomen kan samengesteld zijn uit allerlei andere bronnen: partneralimentatie, partiële uitkering, etc. De kinderalimentatie wordt niet tot het verzamelinkomen gerekend; de belastingdienst kent deze gegevens niet.

### *3.2.2. Bijzondere groepen*

Personen met een ANW-uitkering komen niet in aanmerking voor een Vazalo-toeslag. De som van hun uitkeringsrecht en € 4 366 aan tegenwoordige arbeid overschrijdt namelijk de bovengrens van 115% nml. Voor alleenstaande ouders in de bijstand met een deeltijdbaan en een kind jonger dan 5 jaar kan in bijzondere omstandigheden de Wwb financieel tijdelijk beperkt voordeliger zijn dan de Vazalo-toeslag vanwege de wettelijk toegestane vrijlating<sup>2</sup>. Bij deze groep wordt immers een tijdelijk hoger inkomen geaccepteerd. Als de alleenstaande ouder met een kind jonger dan 5 jaar ook kinderalimentatie ontvangt is de Vazalo-toeslag weer voordeliger.

## **3.3. Vazalo-toeslag**

### *3.3.1. Fiscale regeling als uitgangspunt*

Uitgangspunt van de Wet Vazalo is dat de bestaande belastingregels worden gebruikt met zo min mogelijk afwijkingen. Dat betekent een overstap van het individuele maatwerk van de bijstand tot op het dubbeltje naar een meer globale regeling in stappen van ongeveer € 57 per maand

<sup>1</sup> Armoedemonitor 2003, SCP.

<sup>2</sup> Binnen de WWB is het toegestaan om mensen die in deeltijd werken met zicht op een volledige baan eenmalig, gedurende maximaal 6 maanden een vrijlating van € 168 per maand te geven. Verder is het mogelijk om in het kader van arbeidstoeleiding eenmaal per jaar een premie te verstrekken van maximaal € 1 944. Dit is decentraal beleid binnen de WWB en zal per gemeente verschillen.

per inkomensklasse. De Vazalo-toeslag wordt op jaarbasis verstrekt zodra in het betreffende kalenderjaar aan de voorwaarden wordt voldaan. Conform de bestaande belastingsystematiek is er de mogelijkheid van een maandelijks voorlopige teruggave (VT) in het nog lopende jaar.

### 3.3.2. Vazalo-toeslag en het bruto-netto-traject

Bij de voorgestelde Vazalo-toeslag wordt bij de berekening van bruto-naar netto-inkomen (het bruto-netto-traject) rekening gehouden met de bestaande heffingskortingen (waaronder de arbeidskorting, de kinderkorting, de aanvullende kinderkorting, de combinatiekorting, de aanvullende combinatiekorting, de alleenstaande-ouderkorting en de aanvullende alleenstaande-ouderkorting).

De Vazalo-toeslag heeft zoals gezegd de vorm van een gecombineerde, verhoogde en uitbetaalde heffingskorting van zodanige hoogte dat op netto-basis het garantie-inkomen wordt bereikt. De hoogte is afhankelijk van de leeftijd van het kind en het inkomen van de ouder en kent stappen van 5% nml (€ 57 per maand).

### 3.3.3. Vazalo-toeslag op basis van netto minimumloon en fiscaal minimumloon

De Vazalo-toeslag is gebaseerd op het bijstandsinkomen omdat de toeslag minimaal een inkomen ter hoogte van de bijstand garandeert. De bijstand voor een alleenstaande ouder is gelijk aan 90% nml. In dit wetsvoorstel wordt de hoogte van de Vazalo-toeslag daarom aangegeven in een percentage van het netto minimumloon. Omdat de Belastingdienst dat inkomensbegrip niet hanteert wordt in de uitvoering niet het netto minimumloon, maar het fiscaal minimumloon (fml) gehanteerd. Dat is het bruto wettelijk minimumloon minus de werknemerspremies, plus de werkgeversbijdrage ZFW. Dat wordt vervolgens omgezet in eurobedragen.

### 3.3.4. Inrichting Vazalo-toeslag

Om de armoedeval tegen te gaan en te zorgen dat meer werken blijft lonen is gekozen voor een stapsgewijs model.

Om de ouder te simuleren tot arbeid is het gewenst de regeling transparant te maken zodat betrokkene precies weet bij welk inkomen welke Vazalo-toeslag hoort. Dat is een voordeel ten opzichte van een jaarlijkse vaststelling achteraf op basis van een percentage van het verzamelinkomen waarbij iemand met een Vazalo-toeslag pas na een jaar weet wat zijn toeslag – lees subsidie is. Mogelijk negatief aspect is dat de toekenning plaatsvindt op basis van tevoren vastgestelde inkomensklassen. Men kan die stappen van € 57 per maand ook zien als een stimulans om iets meer te werken omdat meer werk (5%-10%) meer inkomen blijft generen. De tabel geeft aan hoe het totale inkomen zich ontwikkelt bij meer eigen inkomsten.

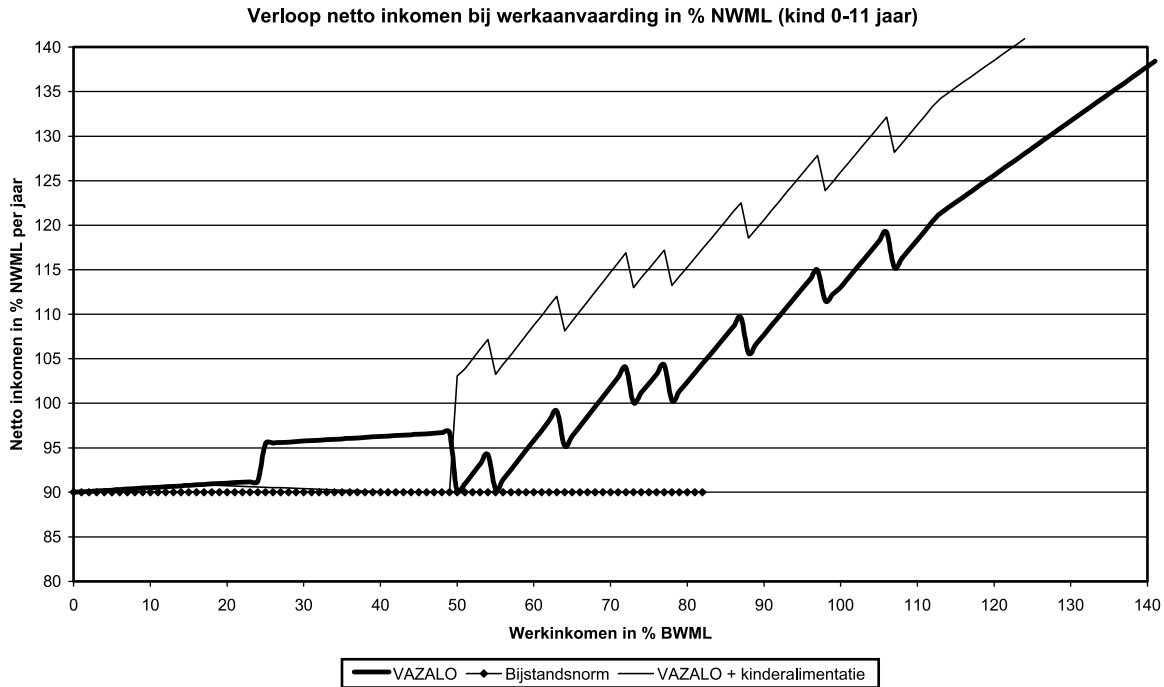
**Tabel 4. Overzicht Vazalo-toeslag**

Nml	0 t/m 11 jaar		12 t/m 15 jaar		
	Vazalo	totaal	Nml	Vazalo	totaal
55%	35%	90%			
60%	30%	90%	60%	30%	90%
65%	30%	95%	65%	25%	90%
70%	25%	95%	70%	25%	95%
75%	25%	100%	75%	20%	95%
80%	20%	100%	80%	20%	100%
85%	15%	100%	85%	15%	100%

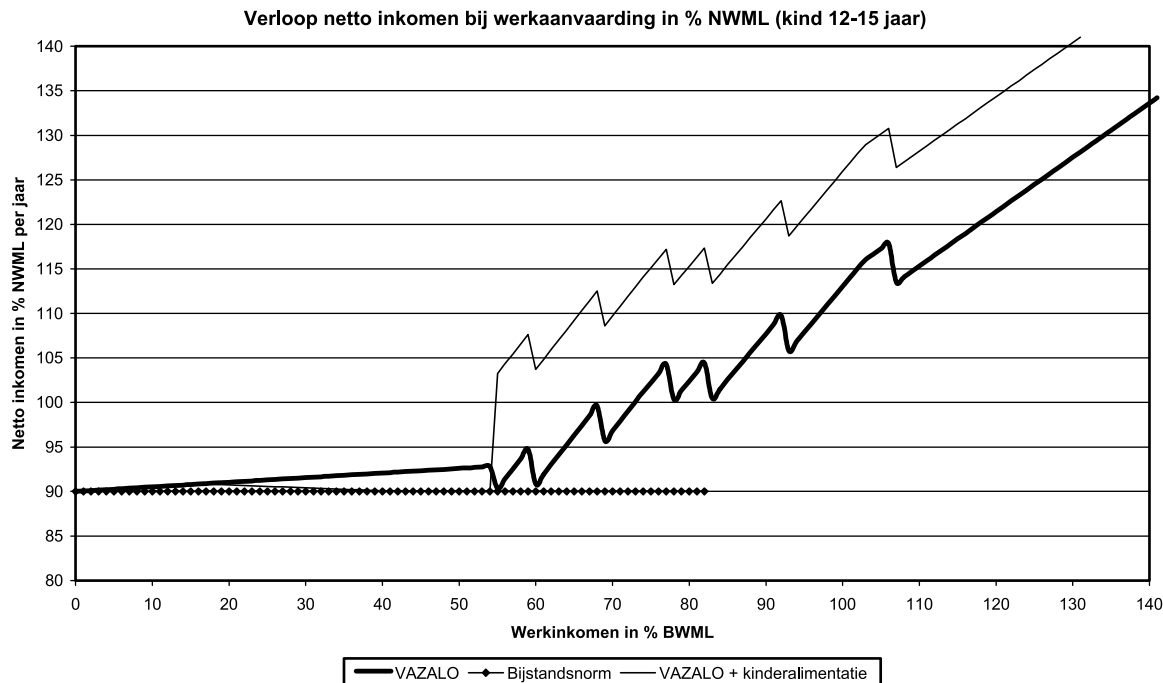
	0 t/m 11 jaar		12 t/m 15 jaar		
90%	15%	105%	90%	10%	100%
95%	10%	105%	95%	10%	105%
100%	10%	110%	100%	5%	105%
105%	5%	110%	105%	5%	110%
110%	5%	115%	110%	5%	115%

De verlaging van de Vazalo-toeslag zodra het jongste kind een leeftijdsgrens passeert zal voor de ouder een stimulans zijn om iets langer te gaan werken. In het algemeen zal dat kunnen, niet omdat een kind tussen 12 en 16 jaar als regel minder tijd aan ouderlijke verzorging nodig heeft, of omdat de zorg voor een ouder kind wat minder is gebonden aan vaste tijdstippen op de dag. In de onderstaande figuren 1 en 2 is het netto-inkomensverloop grafisch weergegeven.

**Figuur 1. Verloop netto inkomen bij werkervaring in % nml (kind 0-11 jaar)**



**Figuur 2. Verloop netto inkomen bij werkervaring in % nml (kind 12-15 jaar)**



In bovenstaande grafieken<sup>1</sup> is het effect te zien van de Vazalo-toeslag. Door de stapsgewijze opbouw en de geringe doorloop tot iets boven minimumloonniveau doet de armoedeval («méér verdienen, minder overhouden») zich in deze regeling praktisch niet voor.

### 3.3.5. Kinderalimentatie

Kinderalimentatie wordt niet meegeteld als verzamelinkomen. Inkomen uit partneralimentatie wordt wel volledig gerekend tot het zelf verworven inkomen.

De reden voor het niet meetellen van de kinderalimentatie is dat de belastingdienst niet over deze gegevens beschikt en ze ook niet relevant zijn voor de toekenning van de ouderkortingen.

Door de kinderalimentatie niet mee te rekenen kan voor ex-bijstandsgerechtigden sprake zijn van een inkomenssprong. In de bovenstaande grafiek is dat tot uitdrukking gebracht. Hierbij is uitgegaan van een gemiddelde kinderalimentatie van € 190 per maand per kind. In bovenstaand grafiek is uitgegaan van gemiddeld één kind per alleenstaande ouder.

Voor deze ouders is het financiële voordeel, dus de prikkel om uit de bijstand te komen aanzienlijk groter.

Bij alleenstaande ouders die nu al een inkomen net boven de 90%-grens hebben zal de kinderalimentatie ook geen rol spelen.

### 3.3.6. Huursubsidie

Huursubsidie wordt vastgesteld op basis van de hoogte van het inkomen en hoogte van de huur. Huursubsidie wordt verstrekt tot een maximum inkomen van € 25 000 bruto per jaar.

Hoe hoger het inkomen, hoe lager de huursubsidie. Net als de Wet Vazalo kent de Huursubsidiewet treden. De ouder die méér inkomen verwerft zal er door de combinatie van beide systemen niet op achteruitgaan. Een voorbeeld: een alleenstaande moeder met twee kinderen jonger dan 16 jaar die 95% van het wettelijk minimumloon verdient en vervolgens

<sup>1</sup> De percentages in de grafieken wijken af van die in tabel 4, vanwege het verschil tussen nml en het bruto wml.

5%-punt méér gaat verdienen, ziet door de combinatie van de Vazalo-regeling en huursubsidie haar inkomen toch met 4,8%-punt stijgen.

### *3.3.7. Duur van de Vazalo-toeslag*

De Vazalo-toeslag wordt verstrekt zolang aan de voorwaarden wordt voldaan. Omdat één van de voorwaarden is de aanwezigheid van een kind jonger dan 16 jaar is de Vazalo-toeslag voor het individu altijd tijdelijk: het recht eindigt immers zodra het jongste kind 16 jaar wordt.

### *3.3.8. Geldend maken van het recht op de Vazalo-toeslag*

De Vazalo-toeslag hanteert de systematiek van de belastingwetgeving. Dat impliceert dat over het hele kalenderjaar aan de voorwaarden moet zijn voldaan. Ten aanzien van de aanwezigheid van een kind geldt daarvoor de minimumtermijn van zes maanden plus één dag. Voor de leeftijd geldt de leeftijd van het jongste kind bij aanvang van het kalenderjaar. Maar ook de inkomenseis wordt berekend naar een heel jaar. De facto betekent dit dat de Vazalo-toeslag ingaat per 1 januari van een kalenderjaar.

Voor de Vazalo-toeslag kan conform deze zelfde belastingsystematiek op elk moment van het kalenderjaar een voorlopige teruggave worden aangevraagd. De toeslag wordt dan betaald in gelijke delen over de resterende maanden van het kalenderjaar.

Indien bij de definitieve vaststelling na afloop van het kalenderjaar blijkt dat toch niet is voldaan aan de eisen van de Wet Vazalo, dient de Vazalo-toeslag vanzelfsprekend te worden terugbetaald. Daarbij worden twee veiligheidsmarges gehanteerd.

De eerste is dat terugvordering van teveel uitgekeerde Vazalo-toeslag niet verder gaat dan tot het niveau van het toepasselijke sociaal minimum.

De tweede is dat de belastingdienst bij de voorlopige teruggave uitgaat van een Vazalo-toeslag tot maximaal 95% nml. Op die manier kan geen onbetaalbare schuld ontstaan, indien achteraf blijkt dat toch niet over het hele kalenderjaar is voldaan aan alle voorwaarden voor de Vazalo-toeslag, of meer eigen inkomen is verworven dan aanvankelijk verwacht.

De ouder heeft vanzelfsprekend ieder moment van het jaar de gelegenheid om de vooruitbetaling van de Vazalo-toeslag te stoppen. Bijvoorbeeld omdat het inkomen onder de ondergrens komt of minder dan € 4 366 aan inkomen uit tegenwoordige arbeid wordt gerealiseerd. Waar nodig is dan de Wet werk en bijstand weer van toepassing.

### *3.3.9. Overbruggingsregeling*

Omdat de belastingwetgeving een kalenderjaarsystematiek hanteert, zal het in veel gevallen nodig zijn een overbrugging te regelen tussen het moment waarop aan alle Vazalo-voorwaarden wordt voldaan (dat is gewoonlijk ergens in het kalenderjaar) en het moment waarop recht ontstaat op voorlopige teruggave via de belastingdienst (dat is aan het begin van een kalenderjaar). Voor de maanden tot aan het begin van het kalenderjaar geldt de overbruggingsregeling, die wordt uitgevoerd door de gemeente.

De overbruggingregeling kent dezelfde toetredingsvoorwaarden als de Vazalo-toeslag, maar kan per maand ingaan en krijgt als «arbeidstoeslag alleenstaande ouders» een wettelijk basis in de WWB. De hoogte is op maandbasis gelijk aan de Vazalo-toeslag.

### *3.3.10. Terugvordering*

Indien na afloop van een kalenderjaar een te hoge Vazalo-toeslag blijkt te zijn uitgekeerd, kan door de belastingdienst terugvordering plaatsvinden

tot de (bijstands)grens. Dat betekent dat bij deze terugvordering niet teruggevorderd wordt tot de beslagvrije voet.

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

##### **4.1. Algemeen**

Het heeft lang geduurd voor overheid en politiek in meerderheid erkenden dat ook van bijstandsmoeders mag worden verwacht dat zij gedeeltelijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en dus de zorg voor kinderen combineren met arbeid.

Tegelijkertijd heeft de wetgever in de Wwb aangegeven aan welke voorwaarden moet zijn voldaan voordat deze verplichting kan worden opgelegd. Zo moet de gemeente zorgen voor voldoende scholing om met deeltijdarbeid werkelijk uit de bijstand te komen; er behoort passende kinderopvang beschikbaar te zijn en er moet rekening worden gehouden met de belastbaarheid van de bijstandsmoeder.

Het wetsvoorstel ziet toe op de beschikbaarheid van zulke flankerende maatregelen.

Het gaat dan om kinderopvang, scholing, tijdelijk gesubsidieerde arbeid en arbeidstoeleiding. Deze voorzieningen zullen in de wet worden opgenomen als een recht voor mensen die gebruik maken van de Vazalo-regeling.

Het flankerend beleid zal, net als het geval is op grond van de Wwb, op decentraal niveau worden uitgevoerd door de gemeenten. De gemeenten zullen daarvoor een vergoeding moeten ontvangen.

##### **4.2. Kinderopvang**

Voor het slagen van de Vazalo-regeling is het van groot belang dat er voldoende, passende en betaalbare kinderopvang is.

Met de invoering van de Wet kinderopvang (Wk) per 1 januari 2005 worden ouders geacht zelf op zoek te gaan naar kinderopvang in de vorm van een kinderopvangcentrum of een gastouderproject.

De ouder vraagt voor de kosten een vergoeding aan. Van de doelgroep van de Wet Vazalo zal bijna iedereen een inkomen hebben, lager dan € 16 000 per jaar. Voor deze alleenstaande ouders betaalt de rijksoverheid tweederde en de gemeente éénderde van de kosten. Boven deze inkomensgrens is de ouder een eigen bijdrage verschuldigd. Die blijft op het inkomensniveau van de «Vazalo-ouder» echter altijd beperkt: bij een inkomen van € 18 000 per jaar en een opvang voor drie dagen per week bedraagt deze eigen bijdrage ongeveer € 100 per jaar.

Bekend is dat voor niet-werkenden de stap naar betaalde arbeid erg groot is. Juist dan verandert het leefpatroon fundamenteel en moet er van alles worden geregeld. Van de gemeenten wordt verwacht dat zij de alleenstaande ouder op dit cruciale moment op weg helpen, zowel bij het vinden van kinderopvang als bij scholing en toeleiding naar de arbeidsmarkt. Zo is het veelal wenselijk dat de kinderopvang al start voordat de scholing of het werk is begonnen.

##### **4.3. Scholing en toeleiding naar de arbeidsmarkt**

Veel ouders met een bijstandsuitkering zijn te laag opgeleid of te lang van de arbeidsmarkt geweest om zonder meer (weer) op de arbeidsmarkt aan de slag te gaan.

Voor deze vrouwen is, ook volgens de Stichting Vrouwen & Arbeid, scholing dus van cruciaal belang voor het slagen van reïntegratie.

De succesformule van de toenmalige Vrouwenvakhschool kenmerkte zich door:

- \* korte, arbeidsmarktrelevante opleidingen;
- \* parttime opleidingen;
- \* intensieve trajectbegeleiding;
- \* kinderopvang voor kinderen van 0–4 jaar en
- \* groepsgewijze scholing.

In de praktijk zijn ook nu voorbeelden te vinden van succesvolle trajecten. Zoals het voorbeeld van Almere: van 2001 tot september 2004 zijn van de 592 begeleide vrouwen (voornamelijk alleenstaande allochtone ouders met een bijstandsuitkering) 150 personen uitgestroomd naar werk of opleiding. Hiervan is meer dan de helft uitgestroomd naar een arbeidsmarktgerichte opleiding met goede kansen om na de opleiding aan de slag te gaan. Veel vrouwen volgen opleidingen voor assistent in de kinderopvang of een administratieve opleiding.

Tweede voorbeeld is dat van Radar<sup>1</sup>: het project De Witte Motor wil bijstandsgerechtigden in vijf steden (Zoetermeer, Capelle aan de IJssel, Vlaardingen, Gouda en Alphen aan de Rijn) toeleiden naar werk in de zorgsector. Dat gebeurt door het creëren van laaggekwalificeerde arbeid tegen een lage prijs en door het inrichten van een structuur waarbinnen bijstandsgerechtigden direct worden geleid naar een combinatie van arbeid en scholing.

Overleg met organisaties (onder andere de MO-Groep<sup>2</sup> en de Raad voor Werk en Inkomen) leert dat het voor personen uit deze doelgroep nodig is hen te begeleiden bij de overstap van uitkering naar baan. Ook ervaringen in Engeland wijzen uit dat vrouwen actief benaderd en begeleid moeten worden.

De ervaring met ID-medewerkers heeft geleerd dat de aanwezigheid van problematische schulden een groot struikelblok kan zijn bij reïntegratie-trajecten: schuldeisers melden zich zodra er weer sprake is van inkomen uit arbeid.

Schuldhulpverlening kan dus voor sommigen een noodzakelijk onderdeel zijn van het gemeentelijk toeleidingstraject.

Een adequate investering in opleiding en training van de alleenstaande ouders is een voorwaarde om hen blijvend onafhankelijk te maken van een uitkering. Het heeft de voorkeur de alleenstaande ouder zo mogelijk tot en met MBO-niveau te scholen. Weinig scholing is weliswaar goedkoop, maar mogelijk duurkoop.

Het scholingsbudget van de Vazalo-regeling wordt aan het W-deel van het WWB-budget toegevoegd.

#### **4.4. Tijdelijk gesubsidieerde arbeidsplaatsen**

Tijdelijk gesubsidieerd werk zal nodig zijn voor ouders die nog een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Uit onderzoek van de WRR<sup>3</sup> kan worden geconcludeerd dat de activerende werking van het stelsel van sociale zekerheid de afgelopen jaren is versterkt door programma's voor additionele arbeid. Deze programma's waren erop gericht uitkeringsgerechtigden weer in het arbeidsproces te betrekken en een opstap naar de reguliere arbeidsmarkt te geven. Activering is met name belangrijk omdat de kans op terugkeer naar de arbeidsmarkt kleiner wordt naarmate mensen langer van een uitkering afhankelijk zijn.

Om een reële kans te hebben op intrede op de arbeidsmarkt is een substantiële groep ouders dus aangewezen op gesubsidieerd werk<sup>4</sup>. Soms als werkervaringsplaats, soms op een taalwerkplaats, soms met

<sup>1</sup> Adviesbureau op het gebied van sociale zekerheid, arbeidsmarkt, sociaal beleid, zorg, onderwijs en veiligheid.

<sup>2</sup> De Maatschappelijk Ondernemers Groep is de brancheorganisatie voor Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening, Jeugdzorg en Kinderopvang.

<sup>3</sup> Doorgroei van arbeidsparticipatie (WRR, 2000).

<sup>4</sup> Alleenstaande ouders in de bijstand (Kamerstukken II 2002/03, 28 875, nr. 1).

gebruik van andere instrumenten zoals die in het W-deel van de Wwb worden gefinancierd. In dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van een substantiële structurele toevoeging aan het W-deel van de Wwb. Het aantal Vazalo-ouders zal een verdelingsfactor moeten worden in de bepaling van de hoogte van het budget van het W-deel voor de betreffende gemeenten. Zo wordt bereikt dat gemeenten die actief Vazalo-ouders ondersteunen en begeleiden voldoende gefinancierd worden zonder dat het een specifieke uitkering wordt.

## **5. WIJZIGINGEN GERICHT OP VEREENVOUDIGING, DEREGULERING EN HANDHAVING**

### **5.1. Vereenvoudiging**

Dit voorstel leidt tot minder gebruik van de kostbare en complexe bijstand. Daarvoor in de plaats komt voor velen de Wet Vazalo, die globaler van aard is en direct aansluit op de bestaande fiscale regelingen.

#### *5.1.1. Bestuurs- en uitvoeringslasten*

Deze voorstellen zullen een verschuiving betekenen van de bestuurs- en uitvoeringslasten van gemeenten naar de belastingdienst. De omvang ervan zal echter beperkt zijn omdat gebruik wordt gemaakt van regels in de bestaande belastingwetgeving.

### **5.2. Fraude**

Het is inmiddels goed gebruik om aan te geven of een voorgestelde regeling fraudegevoelig is. Voor het vaststellen van de doelgroep van deze regeling gelden de definities van de belastingwetgeving en de nu al gehanteerde verificatie door de belastingdienst bij de gemeentelijke basisadministratie. Dat sluit aan bij bestaande systemen en de bestaande mogelijkheden om fraude te voorkomen en bestrijden.

### **5.3. Sancties**

De sanctieregels van de desbetreffende materiewetten zijn van toepassing op degene die op onjuiste wijze een beroep doet op de regeling, of die in gebreke blijft in het juist en tijdig informeren van de belastingdienst dan wel de uitkerende instanties.

## **6. FINANCIERING**

### **6.1. Vrijval Wwb**

De Vazalo-toeslag en het flankerend beleid worden gefinancierd uit de vrijval van de bijstandsuitkeringen. Doordat een grote groep alleenstaande ouders geen beroep meer zal doen op de bijstand zal er op de post financiering inkomens Wwb (het I-deel) een aanzienlijke besparing optreden. Uit deze besparing wordt via het Fonds Inkomenssubsidie Vazalo-geld gereserveerd voor de uitbetaling van de voorgestelde vergoeding via de belastingdienst.

Een uitbetalingsregeling is noodzakelijk, omdat de doelgroep als regel onvoldoende belastingen en premies is verschuldigd om gebruik te kunnen maken van alle van toepassing zijnde heffingskortingen. Zolang het systeem van negatieve inkomstenbelasting nog niet bestaat, vormt deze toepassing een goed alternatief.



## 6.2. Inkomenssteun en uitgaven die met de regeling samenhangen

Uitgaande van een gemiddelde uitkeringskostprijs van € 12 300 (kostprijs gemeenten) per alleenstaande ouder en een groei in 4 jaar tot 25 000 alleenstaande (bijstands)ouders die van de regeling gebruik maken, gaat het om een besparing in de bijstand van € 128 miljoen in 2006, oplopend tot € 308 miljoen in 2009.

Daartegenover staan kosten voor de Vazalo-toeslag.

Voorts zullen op de opbrengst de navolgende kosten in mindering moeten worden gebracht:

- \* extra kinderopvang: naar schatting € 29 miljoen voor 2006 voor 10 000 ouders<sup>1</sup>;
- \* extra scholing voor ouders: naar schatting € 6 miljoen in 2006;
- \* voor extra tijdelijk gesubsidieerd werk wordt voor 2006 uitgegaan van € 14 miljoen.

De financiële tegemoetkomingen op grond van deze wet komt ten laste van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In onderstaand overzicht zijn de uitstroomcijfers weergegeven die verwacht worden bij de uitvoering van de regeling voor een drietal scenario's.

**Tabel 5. Kosten en baten**

Scenario's	minimaal	realistisch	ambitieuw
Uitstroom uit bijstand			
2006	8 000	10 000	10 000
2007	10 000	15 000	25 000
2008	12 000	20 000	40 000
<b>2009</b>	<b>15 000</b>	<b>25 000</b>	<b>60 000</b>

In tabel 6 worden de geraamde inkomsten en uitgaven aangegeven inclusief de geraamde fasering van de regeling voor het realistische scenario.

**Tabel 6. Fasering van kosten en baten in het realistische scenario**

Aantallen	2006	2007	2008	2009
Alleenstaande ouders in de bijstand	- 10 000	- 15 000	- 20 000	- 25 000
<i>Inkomsten/uitgaven in € mln</i>				
Minder bijstandsuitkeringen	+ 123	+ 185	+ 246	+ 308
Uitgaven Vazalo-toeslag	- 72	- 85	- 99	- 112
Kinderopvang, scholing, Wiw	- 48	- 73	- 97	- 121
<b>Saldo (+ = netto-besparing)</b>	<b>+ 3</b>	<b>+ 27</b>	<b>+ 50</b>	<b>+ 75</b>

## 7. INKOMENSAFHANKELIJKE REGELINGEN

De regering heeft zich voorgenomen per 1 januari 2006 een aantal inkomensafhankelijke regelingen te bundelen (kinderkortingen in de belasting) en daarnaast een aantal begrippen te stroomlijnen in de huursubsidie, de kosten van kinderopvang en de zorgtoeslag. Deze toeslagen worden door een nieuw op te richten dienst per 1 januari 2006 uitgevoerd.

De voorgenomen invoeringdatum is dezelfde als die van het voorstel van Wet Vazalo. De Wet kinderopvang wordt opgenomen in deze nieuwe Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

<sup>1</sup> Uitgaande van 30% opvang voor kinderen jonger dan 5 jaar en naschoolse opvang.

Awir herdefinieert het begrippenkader voor ondermeer het inkomen, partnerschap en kind. Het begrippenkader zoals dat in Awir wordt gebruikt is gebaseerd op het inkomensbegrip zoals dat in het fiscale domein wordt toegepast. Vazalo sluit daar ook op aan.

## **8. INVOERING**

De beoogde ingangsdatum van het wetsvoorstel is 1 januari 2006. Het streven is om in vier jaar tijd ongeveer 60 000 alleenstaande ouders uit de bijstand te laten stromen en op eigen benen te laten staan. Met bovengenoemde fasering zijn dat 15 000 alleenstaande ouders per jaar minder in de bijstand.

## **9. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 1**

In dit artikel zijn enige begrippen gedefinieerd. Daarbij is, gelet op de nadrukkelijke koppeling bij de toepassing van de tegemoetkomingsregeling aan de uitvoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 aansluiting gezocht bij de definities in die wet.

### **Artikel 2**

De kosten van de tegemoetkomingen komen ten laste van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De uitvoering van de regeling gebeurt echter door de belastingdienst.

### **Artikel 3**

De belastingdienst gebruikt voor zijn werkzaamheden inzake de belastingwetgeving het sofi-nummer. Het spreekt voor zich dat de belastingdienst dat nummer ook zal gebruiken bij het verwerken van gegevens voor de uitvoering van deze regeling.

### **Artikel 4**

Bij het vaststellen van de belastingaanslag wordt door de belastingdienst aan de hand van de aangifte inkomstenbelasting gezien of de belastingplichtige voor het kalenderjaar waarop de aangifte betrekking heeft in aanmerking komt voor de Vazalo-toeslag en of de belastingplichtige in dat jaar een verzilveringsprobleem heeft. Vervolgens zal de belastingdienst kijken op welke tegemoetkoming aanspraak bestaat. De belastingdienst zendt de belastingplichtige een beschikking waarin het bedrag van de tegemoetkoming is aangegeven.

Anders dan ter zake van de belastingheffing gebruikelijk is, is er in dit geval voor gekozen geen ondergrens in te voeren voor de aanspraak op een tegemoetkoming; derhalve wordt ook, indien de tegemoetkoming slechts een relatief gering bedrag omvat, tot uitbetaling overgegaan. De hoogte van het als tegemoetkoming te verstrekken bedrag vloeit rechtstreeks voort uit de vaststelling van de hoogte van de Vazalo-toeslag in het kader van het opleggen van de aanslag inkomstenbelasting en hetgeen bij het opleggen van de aanslag reeds is verrekend.

In het derde lid is aangegeven dat – overeenkomstig de competentieverdeling zoals die wordt gehanteerd binnen de belastingdienst als het gaat om de belastingen – de ontvanger de bevoegde functionaris is als het

gaat om de uitbetaling en de invordering van verschuldigde bedragen. In de eerste plaats betreft het dan de uitbetaling van de tegemoetkoming die de inspecteur ten gunste van de belastingplichtige heeft vastgesteld. Daarnaast is de ontvanger belast met de zorg voor de invordering van een door de belastingplichtige eventueel terug te betalen bedrag aan tegemoetkoming. Die betalingsverplichting kan zich voordoen als de inspecteur aanleiding vindt een eerder genomen tegemoetkomingsbeschikking ten nadele van belastingplichtige te herzien. Nadere regels met betrekking tot de uitbetaling en invordering kunnen worden opgenomen in de ministeriële regeling, bedoeld in het vierde lid. Daarin zal ook worden geregeld dat terugvordering niet verder zal gaan dan de toepasselijke bijstandsnorm.

## **Artikel 5**

De Vazalo-toeslag wordt opgenomen in de Wet inkomstenbelasting 2001. De Vazalo-toeslag is een heffingskorting die toekomt aan de belastingplichtige die in het kalenderjaar alleenstaand is en meer dan zes maanden een huishouding voert met een kind dat door hem wordt onderhouden en nog niet de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt bij het begin van het kalenderjaar. De belastingplichtige moet verder met tegenwoordige arbeid in ieder geval € 4 366 (bedrag 2005) hebben genoten. De hoogte van de Vazalo-toeslag is gerelateerd aan de hoogte van het Vazalo-inkomen van de belastingplichtige in het kalenderjaar. Vanaf een Vazalo-inkomen van € 18 701 (bedrag 2005) bestaat geen recht meer op de Vazalo-toeslag. Het Vazalo-inkomen is in het tweede lid van artikel 8.21 gedefinieerd op alleen het «inkomen uit werk» en een aantal periodieke uitkeringen en verstrekkingen. Onder andere inkomen uit vermogen en aftrekposten worden niet in aanmerking genomen bij de bepaling van het Vazalo-inkomen.

Aan het begin van elk kalenderjaar wordt de tabel aangepast. Dit geldt zowel voor de bedragen van de Vazalo-toeslag als de inkomensgrenzen. Aangezien de samenstelling van deze tabel draait om het netto inkomensniveau van een alleenstaande ouder in de bijstand (90%-norm) zal dit allereerst worden vastgesteld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de geldende wettelijk belasting- en premietarieven (voor inkomsten uit vroegere dienstbetrekking), het door het CPB in de meest recente MEV geraamde bruto jaar-minimumloon (inclusief vakantiegeld), de netto-netto systematiek en de vrijlating van de kinderkorting binnen de Wet werk en bijstand. Concreet zal daarmee een 90%-norm voor alleenstaande ouders worden bepaald die bestaat uit de netto bijstandsnorm (inclusief vakantiegeld) en de vrijgestelde kinderkortingen. Voor 2005 bedraagt de 90% norm: € 12 450 + € 802 = € 13 252. Van de bovengenoemde 90%-norm van € 13 252 (2005) wordt de hoogte van de Vazalo-toeslag bepaald conform de percentagetabel in het algemene deel van de memorie van toelichting. De maximale Vazalo-toeslag bedraagt 35%, het bijbehorende bedrag is:  $35\%/90\% * € 13 252 = € 5 154$ . De minimale Vazalo-toeslag bedraagt 5%, het bijbehorende bedrag is  $5\%/90\% * € 13 252 = € 736$ . De inkomensgrenzen zullen eveneens aangepast worden conform de percentagetabel in het algemene deel van de memorie van toelichting. Met behulp van de wettelijke belasting- en premietarieven (voor inkomsten uit tegenwoordige dienstbetrekking) zal via een iteratieproces bij elke inkomensstaffel het netto-inkomen worden omgerekend naar een bijbehorend fiscaal inkomen. Dit laatste inkomen wordt in de tabel opgenomen. Voor de eerste inkomensgrens van 55% van het nml wordt dan eerst het bijbehorende netto bedrag berekend;  $55\%/90\% * € 13 252 = € 8 098$ . Via iteratie wordt het bruto inkomen genomen waarbij het netto inkomen gelijk is aan € 8 098. Hierbij wordt rekening gehouden met de wettelijke belastingen en premies bij inkomsten uit tegenwoordige dienstbetrekking. Voor een alleenstaande ouder betekent dit dat het recht op werkgerela-

teerde kortingen zoals de (aanvullende) combinatiekorting, arbeidskorting en aanvullende alleenstaande-ouderkorting worden meegenomen. De bij dit bruto-inkomen behorende fiscale inkomsten vormt uiteindelijk de inkomensgrens. Bij 55% bedraagt dit € 8 652. Voor de overige inkomensgrenzen en bedragen wordt dit proces herhaald.

De Vazalo-toeslag wordt in aanmerking genomen bij de voorlopige teruggaaf. Op grond van artikel 9.3, derde lid, Wet inkomstenbelasting 2001 wordt hierbij uitgegaan van een toeslag tot maximaal 95% van het nml. Op die manier is wel direct sprake van een inkomensverbetering. Maar voorkomen wordt dat na afloop van het jaar een aanzienlijk bedrag moet worden terugbetaald indien vanwege een onvoorziene stijging van het eigen inkomen de definitieve Vazalo-toeslag lager wordt vastgesteld dan de voorlopige teruggave. Deze systematiek draagt bij aan het voorkomen van problematische schulden.

Is sprake van een inkomen boven deze grens, dan wordt de Vazalo-toeslag vanzelfsprekend uitgekeerd ná de definitieve belastingaanslag.

De tabel in artikel 9.3 wordt jaarlijks aangepast conform de aanpassingen van de hoofdtabel.

Door de arbeidstoeslag alleenstaande ouders van artikel 36a van de Wet werk en bijstand op te nemen in artikel 3 104 Wet inkomstenbelasting 2001 wordt bewerkstelligd dat deze arbeidstoeslag niet in de inkomstenbelastingheffing wordt betrokken. Dat zou immers contrair zijn aan de doelstelling van de Wet vazalo.

## **Artikel 6**

In de Abw zijn in 2003 de scholingsmogelijkheden van de bijstandsgerechtigden nader geregeld. Alle onderwijsniveaus, dus inclusief hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, werden in principe toegankelijk. Daarbij gold vanzelfsprekend dat het recht op bijstand alleen bestaat indien geen voorliggende voorzieningen beschikbaar zijn.

De weg die toen is ingeslagen met de verruiming van de scholingsmogelijkheden binnen de Abw is met de Wwb verder doorgetrokken<sup>1</sup>. Artikel 10 van de Wwb regelt deze aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling.

De onderhavige wijziging van artikel 10 van de Wwb, vervat in artikel 6, onderdeel B, gaat verder. Ze strekt ertoe om een alleenstaande ouder die:

- \* geen in aanmerking te nemen vermogen heeft,
- \* ten hoogste 115% WML aan inkomsten heeft (ongeacht de bron daarvan, bijvoorbeeld uitkering, en/of arbeid, en/of partneralimentatie) én
- \* een tot zijn zijn/haar huishouding behorend kind heeft dat jonger is dan 16 jaar, recht te geven op scholing tot en met MBO-niveau en/of gesubsidieerd werk.

Middels de wijziging van art. 7 Wwb (artikel 6, onderdeel A) wordt het college verantwoordelijk voor de uitvoering van dit recht. De opname van voormelde groep alleenstaande ouders in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Wwb brengt met zich mee dat de gemeenteraad ook met betrekking tot deze specifieke groep bij verordening regels moet stellen (vgl. artikel 8, eerste lid, onderdeel a, Wwb). Het expliciet stellen van regels met betrekking tot de bovenvermeld recht van een specifieke groep alleenstaande ouders laat onverlet dat de door de gemeenteraad te stellen regels in ieder geval betrekking moeten hebben op de evenwichtige aandacht voor de diverse groepen en verschillende subgroepen daarbinnen en op de wijze waarop rekening wordt gehouden met zorgtaken (vgl. art. 8, tweede lid, Wwb).

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 13.

Ten aanzien van de hiervoor bedoelde alleenstaande ouders is er tevens in voorzien dat ingeval zij (vooralsnog) niet voldoen aan bepaalde voorwaarden voor het verkrijgen van de Vazalo-toeslag, zij eenzelfde bedrag als die toeslag in de vorm van een arbeidstoeslag alleenstaande ouders van het college ontvangen.

Bedoelde voorwaarden betreffen in de eerste plaats de zes-maanden-termijn uit artikel 8.21, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet inkomstenbelasting 2001. Deze bepalingen houden de voorwaarden in dat belanghebbende gedurende meer dan zes maanden in het kalenderjaar geen partner heeft en een huishouden voert met geen ander dan kinderen die bij de aanvang van het kalenderjaar de leeftijd van 27 jaar niet hebben bereikt.

Voorts betreffen bedoelde voorwaarden de inkomenseisen uit artikel 8.21, eerste lid, onderdeel d en tweede lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001. De inkomenseis uit artikel 8.21, eerste lid, onderdeel d, van de Wet inkomstenbelasting 2001 houdt in dat in het kalenderjaar meer dan € 4 366 (bedrag 2005) aan inkomsten uit tegenwoordige arbeid moet zijn genoten. De inkomenseis uit artikel 8.21, tweede lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 houdt in dat in het kalenderjaar meer dan € 8 652 (bedrag 2005) aan eigen inkomsten, zijnde andere inkomsten dan algemene bijstand, moet zijn genoten. Als in het kalenderjaar niet volledig aan een van de of beide inkomenseisen wordt voldaan, maar in één of meer kalendermaanden van dat kalenderjaar wel ten minste 1/12 van beide genoemde inkomensbedragen is genoten, wordt over de betreffende kalendermaand of -maanden een arbeidstoeslag alleenstaande ouders verstrekt.

Om de hoogte van de arbeidstoeslag alleenstaande ouders te bepalen, dient eerst het maandbedrag van de eigen inkomsten te worden herleid tot het Vazalo-inkomen per kalenderjaar als bedoeld in artikel 8.21, tweede lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001, op basis van de aanname dat bedoeld maandbedrag, daarin begrepen het vakantiegeld, gedurende twaalf maanden in het betreffende kalenderjaar is genoten. Aan de hand van de tabel in artikel 8.21, derde lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt vervolgens bepaald hoeveel de Vazalo-toeslag bij dit belastbare inkomen bedraagt. Het bedrag van de arbeidstoeslag alleenstaande ouders per maand is gelijk aan 1/12 van het aldus gevonden bedrag aan Vazalo-toeslag.

Het verstrekken van de arbeidstoeslag alleenstaande ouders stopt zodra betrokkene aan alle voorwaarden voor het verkrijgen van de Vazalo-toeslag voldoet, dan wel aan meer voorwaarden dan alleen de gestelde zes-maanden-termijn niet (meer) voldoet. Voor het verstrekken van deze toeslag wordt het inkomensdeel van de uitkering aan gemeenten opgehoogd (artikel 26, onderdeel D).

## **Artikel 7**

De in dit artikel opgenomen evaluatiebepaling voorziet in een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk met betrekking tot het combineren van arbeid en zorg zonder afhankelijk te zijn van bijstandsverlening.

## **Artikel 8**

Het is de wens van de indiener van dit wetsvoorstel dat de wet in werking treedt per 1 januari 2006.

Noorman-den Uyl