

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. 10**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2005

Op 25 april 2005 heeft het lid Noorman-den Uyl het initiatiefvoorstel van wet houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning van alleenstaande ouders bij arbeid en zorg (Wet voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders) (Kamerstukken II, 2004/05, 29 948) bij uw Kamer ingediend.

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën bied ik u hierbij het kabinetsstandpunt inzake het initiatiefwetsvoorstel aan.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
H. A. L. van Hoof

**Kabinetsstandpunt inzake het initiatiefvoorstel van wet houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning van alleenstaande ouders bij arbeid en zorg (Wet voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders) (Kamerstukken II, 2004/05, 29 948)**

**1. Inkomensregeling**

*1.1 Doel en reikwijdte van de inkomensregeling*

Met het initiatiefwetsvoorstel beoogt indiener alleenstaande ouders de kans te bieden en te prikkelen om arbeid en zorg te combineren en op die manier zelf te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Daartoe voorziet het voorstel om te beginnen in een inkomensaanvulling via de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) die ten doel heeft dat geen beroep op de bijstand nodig is.

Voor zover deze Vazalo-toeslag het bestaande recht op bijstand vervangt, is het kabinet van mening dat hiermee geen bijdrage wordt geleverd aan het doel van het voorstel alleenstaande ouders financieel op eigen benen te laten staan. Zij blijven voor de voorziening in het bestaan immers aangewezen op ondersteuning door de overheid.

Ook het verstrekken van een toeslag aan alleenstaande ouders die thans geen recht hebben op bijstand omdat zij over voldoende eigen inkomsten beschikken, dient niet het vorengenoemde doel van het wetsvoorstel. Deze alleenstaande ouders staan immers financieel reeds op eigen benen.

Wij zijn dan ook van mening dat hier sprake is van een inkomensverbeterende maatregel voor een specifieke groep zonder dat daar doorslaggevende argumenten voor zijn.

Voorts constateren wij dat ook binnen de doelgroep een betwistbaar onderscheid wordt gemaakt doordat de kinderalimentatie die de alleenstaande ouder ontvangt voor de Vazalo-toeslag niet tot het inkomen behoort en voor de bijstand wel. Ook binnen de doelgroep van het initiatiefwetsvoorstel kunnen er bij overigens gelijke inkomsten uit of in verband met arbeid (aanzienlijke) betwistbare inkomensverschillen ontstaan tussen alleenstaande ouders onderling, afhankelijk van de kinderalimentatie die wordt ontvangen.

Het buiten aanmerking laten van kinderalimentatie bij de bepaling van het recht op inkomensondersteuning vanuit de overheid staat voorts op gespannen voet met het kabinetsstandpunt dat de financiële gevolgen van een echtscheiding niet op de overheid mogen worden afgewenteld. Wij wijzen in dit verband op het wetsvoorstel houdende wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek alsmede van enige andere wetten in verband met de vaststelling van kinderalimentaties (Wet herziening kinderalimentatiestelsel) (Kamerstukken II, 2003/04, 29 480) dat momenteel bij de Tweede Kamer in behandeling is.

Overigens zien wij niet in waarom de inkomensregeling zou moeten gelden tot het jongste kind 16 jaar is.

*1.2 Vazalo-toeslag via de Awir*

Waar bij socialezekerheidswetten, bijvoorbeeld de WWB, het recht op inkomensaanvulling per maand wordt beoordeeld, gebeurt dat bij de Awir per jaar. Wie na een inkomensverbetering uit de bijstand gaat, hoeft de ontvangen bijstand niet terug te betalen. Bij de Awir heeft een inkomensverbetering in beginsel wel gevolgen voor

een eerder in het jaar ontvangen Vazalo-toeslag. Om dit effect te onder-  
vangen, wordt de Vazalo-toeslag in de loop van het jaar bevoorschot op  
90% WML (=bijstandsniveau). Voor zover recht bestaat op een hogere  
toeslag, wordt die na afloop van het jaar uitbetaald.

Ingevolge de WWB heeft een inkomensterugval geen gevolgen voor de  
reeds toegekende toeslagen, maar wordt daarmee slechts rekening  
gehouden vanaf de maand waarin de inkomensterugval plaatsvindt. Inge-  
volge de Awir kan een inkomensterugval leiden tot verlies van rechten  
omdat over het kalenderjaar bezien niet meer wordt voldaan aan de  
inkomensreferte eisen. Daarom is voor de situaties waarin men in de loop  
van het jaar niet meer voldoet aan de voorwaarden voor de toeslag, gere-  
geld dat bij een laag inkomen de reeds ontvangen toeslag niet terugbe-  
taald hoeft te worden, tenzij de betrokkene opzettelijk onjuiste gegevens  
heeft verstrekt. Het is voor de Belastingdienst/Toeslagen overigens moei-  
lijk te toetsen of in een dergelijke situatie sprake is van een verkeerde  
inschatting of opzettelijk onjuiste opgave.

Een ander punt is dat inkomensafhankelijke toeslagen naar onze mening  
bedoeld zijn voor bekostiging van specifieke uitgaven als huur, zorg en  
kinderopvang, en niet voor inkomensondersteuning. De Vazalo-toeslag  
behoort tot de laatste categorie. Daarmee achten wij ook de voorgestelde  
fiscale vrijstelling van deze toeslag niet gerechtvaardigd. Als vrij besteed-  
baar inkomen dient deze toeslag in onze optiek deel uit te maken van de  
grondslag voor de heffing van inkomstenbelasting en premie volksverze-  
keringen.

### *1.3 Arbeidstoeslag alleenstaande ouders*

De arbeidstoeslag alleenstaande ouders is binnen de WWB een regeling  
sui generis, een op zichzelf staande regeling, die geen verband heeft met  
de andere voorzieningen in de WWB.

Naar onze mening betreft het hier een inkomensverbeterende maatregel  
voor een specifieke groep die niet past binnen het uitgangspunt dat de  
WWB voorziet in een algemene inkomensaanvulling tot het sociaal  
minimum. Met name de vrijlating van kinderalimentatie verdraagt zich  
niet met het complementariteitsbeginsel van de WWB en leidt tot een  
ongerichte inkomenssuppletie. Van deze vrijlating kan een ongewenste  
precedentwerking uitgaan naar andere groepen in de bijstand en naar  
partneralimentatie.

De WWB kent thans drie vrijlatingsregelingen bij inkomsten uit arbeid:

- alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar die inkomsten  
uit arbeid hebben, hebben recht op vrijlating van de aan de combinatie  
van arbeid en zorg gerelateerde heffingskortingen (aanvullende alleen-  
staande ouderkorting, combinatiekorting en aanvullende combinatie-  
korting). Deze vrijlating bedraagt circa € 80 tot € 100 per maand;
- gemeenten kunnen gedurende maximaal zes maanden een vrijlating  
toepassen van 25% van de inkomsten uit arbeid met een maximum  
van € 165 per maand;
- gemeenten kunnen een eenmaal per jaar te verstrekken premie vrij-  
laten tot een maximum van € 1 976 per jaar.

Kenmerkend voor deze vrijlatingen is dat zij erop gericht zijn de  
gemeenten in staat te stellen tot het leveren van maatwerk met het juiste  
evenwicht tussen een extra stimulans en voorkomen dat het ontvangen  
van een regelmatig bedrag tot een gewinning leidt en de prikkelwerking  
ondermijnt.

Gezien de bestaande vrijlatingsregelingen in de WWB vinden wij de arbeidstoelage alleenstaande ouders overbodig. Ook sluit de toeslag niet aan bij de uitgangspunten van deregulering, decentralisatie en maatwerk.

## 2. Scholing en toeleiding naar de arbeidsmarkt

Het belang dat indienster hecht aan scholing en toeleiding naar de arbeidsmarkt onderschrijven wij. De WWB biedt de gemeenten ruime mogelijkheden om invulling te geven aan dit belang. Ook hiervoor gelden de uitgangspunten van deregulering, decentralisatie en maatwerk. Voorts geldt als uitgangspunt dat gemeenten expliciet aandacht moeten geven aan een evenwichtige aanpak van de verschillende in de WWB genoemde groepen en de doelgroepen daarbinnen, zoals etnische minderheden, arbeidsgehandicapten, jongeren, etcetera. Ook de aandacht voor mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt valt hieronder. De gemeente dient tevens rekening te houden met zorgtaken.

Het initiatiefwetsvoorstel sluit niet aan bij deze uitgangspunten; het verplichtende karakter past niet binnen de WWB en de evenwichtige aanpak van de verschillende in de WWB genoemde groepen wordt door-kruist.

## 3. Financiering

De kosten van het initiatiefwetsvoorstel zijn sterk afhankelijk van de gehanteerde veronderstellingen omtrent de uitstroom uit de bijstand. In de MvT van het initiatiefwetsvoorstel is een bandbreedte uitgezet van een uitstroom na 4 jaar van minimaal 15 000 bijstandsgerechtigden en maximaal 60 000. Deze veronderstellingen zijn extreem optimistisch en daarmee weinig realistisch. Wij gaan uit van een meer realistische uitstroom bovenop het basisscenario van maximaal 6 000 na vier jaar. Daarnaast zullen alleenstaande ouders die niet afhankelijk zijn van de bijstand eveneens aanspraak kunnen maken op de Vazalo-toeslag, waarbij het gaat om circa 33 000 personen. Deze groep krijgt een relatief lage Vazalo-toeslag (maximaal 15% van het netto wettelijk minimumloon = € 2 209 per jaar). Aangezien Vazalo werkt met een bevoorschotting en definitieve afrekening een jaar later zal in jaar 5 de structurele budgettaire situatie bereikt zijn. Uit onderstaande tabel blijkt dat het wetsvoorstel structureel circa € 16 miljoen kost. In het eerste jaar is nog sprake van een opbrengst aangezien alleenstaande ouders die niet afhankelijk zijn van de bijstand dat jaar nog geen Vazalo-toeslag krijgen, deze wordt in 2007 met terugwerkende kracht over 2006 uitbetaald.

### Totaal budgettaire effecten VAZALO (+ = besparing) volgens Financiën en SZW

	2006	2007	2008	2009	2010
Uitstroom uit bijstand (FTE's)	1 500	3 000	4 500	6 000	6 000
Kosten Vazalo-toeslag (€ mln)	- 2	- 51	- 55	- 59	- 61
Uitstroom bijstand (€ mln)	18	37	55	74	74
Kinderopvang (€ mln) <sup>1</sup>	- 4	- 9	- 13	- 17	- 17
Extra scholing (€ mln) <sup>2</sup>	- 1	- 2	- 3	- 4	- 4
Extra gesubsidieerd werk (€ mln) <sup>3</sup>	- 2	- 4	- 6	- 8	- 8
Totaal <sup>4</sup>	9	- 29	- 22	- 15	- 16

<sup>1</sup> Uitgegaan wordt van gemiddeld € 2 838 extra aan aan kosten voor kinderopvang (WKO) per uitgestroomde alleenstaande ouder. In het initiatiefwetsvoorstel worden deze cijfers ook gehanteerd.

<sup>2</sup> Conform de initiatiefwet wordt voor scholing een budget van € 667 per uitgestroomde alleenstaande ouder aan het W-deel van het WWB-budget toegevoegd.

<sup>3</sup> Conform de initiatiefwet wordt voor gesubsidieerde arbeidsplaatsen een budget van € 1 333 per uitgestroomde alleenstaande ouder aan het W-deel van het WWB-budget toegevoegd.

<sup>4</sup> Exclusief uitvoeringskosten.

#### **4. Uitvoerbaarheid en administratieve lasten**

##### *Gevoeligheid voor inkomenswisselingen*

Blijkens de toelichting zal er bij de inkomensondersteuning sprake moeten zijn van een burgervriendelijke regeling door een afname van informatie- en verantwoordingsplicht en een beperking van administratieve lasten. Naar onze mening wordt dit doel met het wetsvoorstel niet bereikt. De inkomensondersteuning is complex geregeld en, zoals ook de Raad van State heeft aangegeven, zeer gevoelig voor inkomenswisselingen. Door de geringe scholing van veel alleenstaande ouders en hun afstand tot de arbeidsmarkt kan dit in de praktijk vaak voorkomen. Van kinderalimentatie is niet steeds sprake. Hierdoor lopen alleenstaande ouders het risico dat hun maandelijkse inkomen met een Vazalo-toeslag niet alleen minder is dan verwacht, maar soms zelfs lager is dan de bijstandsuitkering, bijvoorbeeld bij alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar die recht hebben op vrijlating van de aan de combinatie van arbeid en zorg gerelateerde heffingskortingen. Bij wisselingen tussen een situatie van werk en een situatie van bijstand zal de afwisselend werkende en niet-werkende alleenstaande ouder van de Belastingdienst/Toeslagen weer terug moeten naar de gemeente en van de gemeente weer naar de Belastingdienst/Toeslagen. Ten opzichte van de bestaande situatie leidt dit tot een toename van informatie- en verantwoordingsplicht en een verzwaring van administratieve lasten. De alleenstaande ouder loopt met de Vazalo-toeslag een grote mate van inkomensonzekerheid. Voorstelbaar is dat van het vorenstaande een negatief effect uitgaat op de bereidheid tot deelname aan het arbeidsproces.

##### *Uitvoeringsaspecten gemeenten*

Het Uitvoeringspanel gemeenten beoordeelt het initiatiefwetsvoorstel vanuit uitvoeringstechnisch oogpunt negatief. Verwacht wordt dat de uitvoering zeer bewerkelijk zal zijn. De regeling is erg ingewikkeld. Er wordt gewerkt met diverse percentages en bedragen en de uitkeringsgerechtigde krijgt in het uiterste geval te maken met vier verschillende inkomstenbronnen, te weten Awir, alimentatie, inkomsten uit arbeid, en de Vazalo toeslag of aanvullende bijstand. Aangegeven is dat de uitstroomverwachtingen van indienster niet reëel zijn. De vraag is gesteld of er voor zo'n kleine groep een dergelijke, uitvoeringsintensieve regeling moet worden ingevoerd.

##### *Uitvoeringsaspecten Belastingdienst/Toeslagen*

Met betrekking tot de uitvoering van het wetsvoorstel Vazalo door de Belastingdienst/Toeslagen merken wij het volgende op.

##### *Extra gegevensuitwisseling*

Voor de uitvoering is een rol weggelegd bij zowel de gemeenten als de Belastingdienst/Toeslagen. Wanneer het hele jaar gewerkt wordt, ligt de uitvoering 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 is er veelal sprake van twee uitvoeringsorganisaties waarmee betrokkene te maken krijgt: de Belastingdienst/Toeslagen en de gemeente.

Deze samenloop maakt het nodig om gegevens uit te wisselen tussen de Belastingdienst/Toeslagen en ruim 400 gemeenten. Er zal op meerdere terreinen sprake zijn van een intensieve gegevensuitwisseling die nog moet worden gebouwd, ingericht en getest

#### *Awir-aspecten*

Het wetsvoorstel is op veel punten conform de Awir vormgegeven. Het wetsvoorstel Vazalo kent als materiewet echter aanvullende bepalingen die extra eisen stellen aan het uitvoeringsproces. Dit betekent dat de verschillende systemen zullen 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.

#### *Overige aspecten*

Het is moeilijk te verdedigen dat voor een beperkte groep belast bijstand-sinkomen omgezet wordt in een onbelaste Vazalo-toeslag. Het is mogelijk dat niet tot de doelgroep behorende personen een verzoek om de Vazalo-toeslag indienen en bij een afwijzende beschikking de weg van bezwaar en beroep zullen kiezen.

Gezien de geringe doelgroep en de relatief ingewikkelde regeling zal communicatie over de regeling vooral direct op de doelgroep gericht moeten zijn.

#### *Automatiseringsgevolgen*

Alle onderdelen van de automatisering bij de Belastingdienst/Toeslagen zullen voor de invoering van de Vazalo-toeslag moeten worden aangepast. Daarnaast moeten er twee berekeningssystemen worden gebouwd omdat de voorlopige berekening anders is dan de eindberekening. De invoering van het wetsvoorstel brengt hoge incidentele kosten met zich mee en legt een groot beslag op ICT. In 2006 en waarschijnlijk het eerste halfjaar van 2007 is daar zeker geen ruimte voor.

Invoering van de Vazalo-toeslag zal dan ook op zijn vroegst per 1 januari 2008 mogelijk zijn. Dit betekent dat er met ingang van 2008 een maandelijkse toeslag kan worden uitbetaald en dat er in de loop van 2008 een eindafrekening over 2007 plaats zou kunnen vinden.

#### *Uitvoeringskosten*

De uitvoeringskosten voor de Belastingdienst/Toeslagen zijn geraamd op minimaal € 5 miljoen incidenteel en € 2 à € 5 miljoen structureel.

### **Conclusie**

Blijkens de toelichting heeft het initiatiefwetsvoorstel ten doel dat op termijn tienduizenden alleenstaande ouders onafhankelijk worden van bijstand en op eigen benen staan. Wij onderschrijven deze doelstelling, die aansluit bij het streven van het kabinet naar een activerend stelsel van sociale zekerheid waarin, zoals indienster ook voorstaat, werk boven uitkering gaat.

Hoewel wij de doelstelling onderschrijven, kunnen wij ons niet vinden in de concrete uitwerking daarvan in het initiatiefwetsvoorstel, met name waar het betreft de aard en de omvang van de inkomensondersteuning en de vervanging van bevoegdheden van de gemeenten door verplichtingen. Wij delen niet de verwachting van indienster ten aanzien van de effectiviteit van voorgestelde maatregelen. De geraamde kosten en baten kunnen wij niet onderschrijven.

Voorts zijn wij van mening dat het initiatiefwetsvoorstel onvoldoende recht doet aan de maatregelen die het kabinet in de afgelopen periode heeft getroffen in de WWB en de Wet kinderopvang om de arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders te verbeteren. De WWB is toegesneden op het stimuleren van arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders en – mede dankzij een amendement van indienster – een verantwoorde combi-

natie van arbeid en zorg. Daarmee hebben de gemeenten een uitstekend instrumentarium gekregen om via maatwerk recht te doen aan de belangen van alleenstaande ouders. Mede gelet op het feit dat de maatregelen die het kabinet heeft genomen van recente datum zijn, en er dus nog geen volledig zicht is op de werking ervan, zien wij geen aanleiding om die maatregelen in de door indienster voorgestane zin te herzien.