

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 februari 2005 en de reactie van de indiener d.d. 21 april 2005, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Waarnemend Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 4 januari 2005 heeft de Tweede Kamer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert de zogenoemde Voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders (Vazalo)-toeslag, en beoogt:

- alleenstaande ouders de kans te bieden én hen te prikkelen arbeid en zorg te combineren door de introductie van de Vazalo-toeslag, een fiscale maatregel, waarbij meer werken meer loont;*
- een erkenning te verschaffen dat van alleenstaande ouders slechts arbeid in deeltijd kan worden gevraagd;¹ en*
- een «substantiële inkomensverbetering voor eenouderhuishoudens met een inkomen rond het minimum en een gerichte versterking van de kansen van kinderen in eenoudergezinnen» te bewerkstelligen.²*

Tevens wordt een intensivering van het zogenoemde flankerend beleid (kinderopvang, scholing en tijdelijk gesubsidieerd werk) voorgesteld.

De Raad van State maakt opmerkingen over de noodzaak om hiervoor een fiscale maatregel sui generis te introduceren en over de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze Vazalo-toeslag.

1. Noodzaak fiscale toeslag

De introductie van de Vazalo-toeslag betreft een wijziging van de systematiek van zowel de Wet werk en bijstand (Wwb) als de Wet inkomstenbelasting 2001. De Raad maakt in dit verband de volgende twee opmerkingen.

a. Op grond van artikel 7 van de Wwb is het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) verantwoordelijk voor de reïntegratie van alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering. Op grond van artikel 9 van de Wwb zijn deze ouders verplicht aan deze reïntegratie mee te werken, zij het dat het college hiervoor een tijdelijke ontheffing kan verlenen, waarbij het belang van reïntegratie tegen dat van de zorg moet afwegen. Tevens hebben deze ouders op grond van artikel 10 van de Wwb een aanspraak op ondersteuning bij reïntegratie. Met de inwerkingtreding van de Wwb, op 1 januari

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

2004, hebben de gemeentebesturen verder meer verantwoordelijkheid en vrijheid gekregen voor de bijstand en de reïntegratie, zowel beleidsmatig als financieel.

Dit roept bij de Raad de vraag op 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 voorstel te realiseren op een wijze, die de systematiek van deze wet niet doorkruist. De Raad wijst er in verband met dit laatste bijvoorbeeld op dat het college verantwoordelijk blijft – via de overbruggingsregeling¹ 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.² Ook moet het gemeentebestuur een deel van zijn reïntegratiebudget inzetten voor het flankerende beleid voor alleenstaande ouders en kan het daar in zoverre niet meer zijn eigen beleidskeuzes in maken.

a. De doelstelling van het wetsvoorstel is dat voor de specifieke doelgroep deeltijd arbeid volstaat om de bijstand te kunnen verlaten en dat meer werken moet lonen. De systematiek van de Wwb heeft als doel een inkomensgarantie op het relevante minimumniveau. Dat impliceert dat werken binnen de Wwb uitkering niet meer inkomen genereert en dat meer werken niet loont³. In de huidige situatie zal na de bijstand vanwege de fiscale verzilveringsproblematiek er nog lange tijd geen inkomensverbetering zijn. De Wet Vazalo wil juist realiseren dat meer werk loont ook vlak boven het sociaal minimum en zo de armoedeval tegengaan. De Wet Vazalo richt zich ook op alleenstaande ouders met een inkomen net boven het sociaal minimum. De Wwb voorziet daar naar zijn aard niet in.

De Wwb bevat inderdaad een aantal dwingende regels voor de rechthebbende om mee te werken aan reïntegratie. De Wet Vazalo staat open voor mensen die vrijwillig kiezen voor deze combinatie van arbeid en zorg. De indiener meent dat de keus tussen het meer globale regime van de fiscale Awir-regels⁴ aantrekkelijker is dan het strakke administratief complexe regime van de bijstand.

Het probleem van alleenstaande ouders is dat ze met de zorg voor kinderen en veelal een lage opleiding nu eenmaal niet in staat zijn met deeltijdwerk voldoende te verdienen om zelfstandig zonder de bijstand te kunnen leven. Door de korting van de inkomsten houdt de Wwb deze ouders, veelal vrouwen, gevangen in een uitkeringssysteem.

De Raad wijst erop dat het college verantwoordelijk blijft – via de overbruggingsregeling en het reïntegratiebeleid – voor personen die geen bijstand ontvangen; die verantwoordelijkheid betreft een groep mensen die voorheen niet tot de doelgroep van het college behoorde.

Inmiddels is in het wetsvoorstel de uitkeringsregeling zodanig aangepast dat de Vazalo-rechthebbende die voorheen geen bijstand ontving in het eerste kwartaal na afloop van een inkomensjaar de Vazalo-toeslag ineens ontvangt. De gemeente heeft daarnaast ook andere bemoeienis met deze doelgroep namelijk via het flankerend beleid dat wordt gefinancierd uit het reïntegratiedeel (het W-deel) van de Wwb. Overigens zijn er ook andere groepen waarvoor de gemeenten flankerend beleid leveren die geen bijstands-uitkering ontvangen zoals de Nuggers⁵.

Het college verliest – zo stelt de Raad – een deel van zijn vrijheid omdat het reïntegratiemiddelen moet vrijmaken voor deze groep. Zoals vermeld in hoofdstuk 4 van de Memorie van toelichting voorziet het wetsvoorstel Vazalo in de beschikbaarheid van flankerende maatregelen. Het gaat dan om kinderopvang, scholing, tijdelijk gesubsidieerde arbeid en arbeidstoeleiding. Het flankerend beleid zal, net als de Wwb, op decentraal niveau worden uitgevoerd. De gemeenten zullen daarvoor een extra vergoeding ontvangen. De extra middelen zullen worden toegevoegd aan het W-deel van het Wwb-budget en zijn bestemd voor de uitvoering van de scholing, toeleiding naar de arbeidsmarkt en voor tijdelijk gesubsidieerde arbeidsplaatsen zoals in de Wet Vazalo is voorzien. Daarnaast is deze uitbreiding van de taak van de gemeenten geheel in lijn met de opdracht voor

¹ Omdat de Vazalo-toeslag een kalenderjaar-systematiek kent, zal het in veel gevallen nodig zijn een overbrugging te regelen tussen het moment waarop aan alle voorwaarden voor de toeslag wordt voldaan en het begin van het kalenderjaar. Voor de maanden tot aan het begin van het kalenderjaar geldt de overbruggingsregeling, die wordt uitgevoerd door het college.

² Daarnaast wordt het college verantwoordelijk voor de «reïntegratie» van een groep alleenstaande ouders die voorheen niet tot haar doelgroep behoorde, namelijk alleenstaande ouders die maximaal 115% van het netto minimumloon verdienen (zie het in artikel 6, onderdeel B, voorgestelde artikel 10, derde lid, van de Wwb).

³ Er zijn vanuit de Wwb twee uitzonderingen om werken binnen de bijstand te laten lonen voor mensen die in deeltijd werken, omdat een voltijd baan voor hen niet mogelijk is. – Voor mensen die in deeltijd werken met zicht op een volledige baan. Voor hen is eenmalig, gedurende maximaal zes maanden, een vrijlating van 163 per maand toegestaan. – Op grond van artikel 31 van de Wwb is het mogelijk om eenmaal per jaar een premie te geven aan mensen die zich hebben ingespannen richting arbeidsmarkt. Die premie bedraagt maximaal 1 984 per jaar. De gemeente beslist daarover. Het gaat niet om een wettelijkrecht in tegenstelling tot de Vazalo-toeslag.

⁴ Algemene wet inkomensafhankelijke maatregelen: Awir.

⁵ Artikel 10 van de Wwb: aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling.

de gemeente om deze mensen aan het werk te helpen. Deze nieuwe taak is, naar de mening van de indiener, met de extra middelen normaal. Temeer daar de besparingen op de uitkeringen, door uitstroom uit de bijstand van alleenstaande ouders, ten goede komen aan het vrij besteedbaar budget van de gemeenten.

b. De Vazalo-toeslag betreft feitelijk de verzilvering van de in de Wet inkomstenbelasting 2001 reeds bestaande heffingskortingen voor alleenstaande ouders door deze, na bundeling en verhoging ervan, als toeslag uit te betalen. Veel van deze ouders kunnen die kortingen nu niet verzilveren, omdat ze daarvoor onvoldoende belasting en premies betalen. Deze omstandigheid betekent op zichzelf echter niet dat zij zonder deze toeslag ten onrechte iets mislopen.¹ Zij worden via de bijstand daarvoor gecompenseerd.² Naar het oordeel van de Raad is er voor de Vazalo-toeslag als zodanig dan ook geen zelfstandige aanleiding. Onverminderd deze opmerking wijst de Raad er overigens op dat een dergelijke toeslag eerder in het wetsvoorstel Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen³ past dan in de Wet inkomstenbelasting 2001.

De Raad adviseert in de toelichting nader op het bovenstaande in te gaan en daarbij vooral een rechtvaardiging te geven voor de noodzaak met deze maatregel de systematiek van zowel de Wwb als de Wet inkomstenbelasting 2001 te doorkruisen.

b. De Raad stelt dat bijstandsvrouwen niets mislopen vanwege het verzilveringsprobleem: ze krijgen dat als bijstand. Daarom is er geen aanleiding voor Vazalo-toeslag.

De indiener van het wetsvoorstel Vazalo delen deze mening niet. Ten eerste bedraagt het deel van de Vazalo-toeslag dat toe te schrijven is aan de verzilvering maximaal 40% bij een inkomen van 55% nml aflopend tot 0% bij een inkomen van 115% nml. Ten tweede is de Wet Vazalo ook gericht op alleenstaande ouders met een inkomen net boven het sociaal minimum. In de huidige situatie zal na Wwb vanwege de fiscale verzilveringsproblematiek er nog enige tijd geen inkomensverbetering zijn. De Wet Vazalo wil juist realiseren dat meer werk loont ook vlak boven het sociaal minimum en zo de armoedeval tegengaan. Zo wordt ook de inkomenspositie van eenoudergezinnen rond en vlak boven het sociaal minimum versterkt ter wille van de kansen voor kinderen.

Ten derde gaat er niet om dat de vrouwen met de bijstand iets tekort komen, het gaat erom dat de Wwb geen mogelijkheid biedt om met deeltijdwerk onafhankelijk van bijstand te worden. Zo worden deze alleenstaande ouders binnen de bijstandswet vastgehouden en worden zij belemmerd om een zelfstandig bestaan op te bouwen. Dat heeft zeer onwenselijke gevolgen voor hun toekomst. Voor deze vrouwen dreigt gebrek aan werkervaring en aan pensioenopbouw en daarmee ook toekomstige inkomensafhankelijkheid van de overheid.

De Raad merkt op dat Wet Vazalo in de Wet Awir hoort.

Na vaststelling van de Wet Awir door de Tweede Kamer is ervoor gekozen de Wet Vazalo zo aan te passen dat deze valt onder het toepassingsgebied van de Awir. Dit houdt onder andere in dat de Vazalo-toeslag niet zal worden uitgekeerd door de Belastingdienst, maar door de Belastingdienst/Toeslagen en dat voor definities zoals samenwoning, alleenstaande-ouder wordt verwezen naar de Awir.

De Wet Awir is uitdrukkelijk bedoeld om inkomensafhankelijke toeslagen te verstrekken. De Wet Vazalo past daar dan ook in en vormt geen afwijking van de in de Wet Awir gekozen systematiek.

2. Doeltreffendheid en doelmatigheid van de Vazalo-toeslag

De Vazalo-toeslag betreft in feite een financiële prikkel om eerder in deeltijd te gaan werken. Het is de vraag of deze prikkel effect zal hebben.

a. De eerste vraag is of de personen uit de doelgroep door een dergelijke fiscale maatregel eerder en meer zullen gaan werken. Net als subsidies zal ook bij deze maatregel de toeslag voor een deel terecht komen bij personen die al

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.4.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, eerste alinea.

³ Kamerstukken 29 764.

aan het werk zijn en zelfs – in het geval van degenen die al 90% van het netto minimumloon verdienen – geen recht op bijstand meer hebben. Daar komt bij dat veel alleenstaande ouders, vanwege hun afstand tot de arbeidsmarkt of hun onregelmatige arbeidspatroon, eerder gebaat lijken bij maatwerk van de gemeente dan bij een generieke toeslag die wordt uitbetaald door de belastingdienst.

a. De Raad plaatst vraagtekens bij het prikkeleffect, omdat een deel van de doelgroep al werkt.

Voor bijstandsmoeders is het zeer aantrekkelijk om het strakke regime en bij behorende controle van de bijstand te verlaten. Immers al met een bescheiden baan is de combinatie van arbeid en zorg zonder bijstand mogelijk. De bijstand biedt dat niet en werkt demotiverend omdat werk en meer werk niet of nauwelijks loont. In de Wet Vazalo zit de aansporing om binnen de beperkende mogelijkheden van het eenoudergezin met iets meer werk meer inkomen voor de kinderen te genereren in huishoudens, waar aantoonbaar kinderen in armoede worden opgevoed.

Bijstand houdt eenoudergezinnen afhankelijk; de Wet Vazalo strekt ertoe hen zelfstandig te maken.

De Vazalo-regeling zal er daarnaast voor zorgen dat ongeveer 15% van de alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering meteen bij de invoering van de Wet Vazalo kunnen uitstromen uit de bijstand. Het gaat hier om ongeveer 12 000 alleenstaande ouders die op dit moment inkomen uit arbeid hebben en een bijstandsuitkering ontvangen (Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.1).

De Raad merkt op dat veel ouders meer baat hebben bij maatwerk van de gemeente vanwege de afstand tot de arbeidsmarkt en een onregelmatig arbeidspatroon.

Er is bij de Wet Vazalo geen sprake van een generieke toeslag. De Vazalo-regeling is een in hoogte op het feitelijk inkomen van het individu afgestemde inkomensafhankelijke ondersteuning tot een maximum van 115% van het netto minimumloon (nml). Dat is individueel maatwerk. Deze vorm van maatwerk is de gemeente niet toegestaan omdat de gemeenten via de Wwb niet meer inkomen mag verstrekken dan 90% nml. Het is de gemeenten niet toegestaan om vrijstelling te geven van eigen inkomsten uit arbeid behoudens de eerder genoemde uitzondering. Overigens zou met inkomensvrijlating in de Wwb de alleenstaande ouder toch blijvend vast gehouden worden in de bijstand. In de Wet Vazalo is door de wijze van uitbetaling en de terugvorderingregels voorzien in de mogelijkheid van een onregelmatig arbeidsproces: een deel van de Vazalo-toeslag wordt in het eerste kwartaal na een inkomensjaar uitbetaald. Ook in de ondersteuning vanwege de afstand tot de arbeidsmarkt is voorzien. Daar zal de gemeente haar maatwerk in kunnen zetten. De gemeenten zullen een extra vergoeding ontvangen voor het flankerend beleid (kinderopvang, scholing, tijdelijk gesubsidieerde arbeid en arbeidstoeleiding) in het kader van de Vazalo-regeling.

b. De tweede doeltreffendheidsvraag is 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. Het voorgestelde toeslagsysteem maakt werken voor een alleenstaande ouder die gedurende een heel kalenderjaar een stabiele deeltijdbaan heeft, geen andere uitkeringen ontvangt én kinderalimentatie ontvangt, inderdaad lonender. Er zijn echter ook de nodige situaties waar het voorgestelde systeem niet zonder meer goed op aansluit, met name wanneer geen stabiel werk gevonden wordt en wanneer geen kinderalimentatie wordt ontvangen. 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 Wwb-uitkering.

b. Is werken met Vazalo voor veel vrouwen wel voordeliger dan werken met een gedeeltelijke Wwb, zo vraagt de Raad.

Alleen voor alleenstaande ouder met een kind jonger dan 5 jaar kan vanwege de vrijlating van heffingskortingen indien zij inkomen uit arbeid verwerft de situatie ontstaan dat die regeling tot het jongste kind 5 jaar is voordeliger is

mits zij die heffingskortingen kan verzilveren. Heeft zij echter kinderalimentatie dan is de Vazalo-regeling voordeliger. Juist de Wet Vazalo bevat ook de prikkels om dóór te gaan en meer te verdienen.

Daarnaast blijft de indiener van mening dat het om meer gaat dan alleen het geld. Bijstand houdt iemand afhankelijk van de gemeente. Deze alleenstaande ouders zijn vanwege de zorg voor hun kind(eren) en vanwege beperkte verdien capaciteit niet in staat om zonder de Vazalo-regeling uit de bijstand te komen. Voor hen bevat de Wwb dus geen enkele prikkel om op eigen benen te gaan staan. Het loont niet. Een aantal gemeenten maken gebruik van een jaarlijkse premie voor mensen die niet in staat zijn meer te werken dan in deeltijd. Deze premie is geen recht en veel gemeenten doen dat dan ook niet. Het is schadelijk voor de eigenwaarde en de hun carrière van de alleenstaande ouder dat zij op het moment dat de kinderen op eigen benen staan te lang werkloos zijn geweest. Levenslange armoede is dan een reële kans.

Er is geen sprake van een inkomen dat soms zelfs lager uitkomt dan bijstandsniveau. Wel is er een prikkel in de Wet Vazalo ingebouwd als het jongste kind 12 jaar wordt. Dan wordt voor de toegang tot de Vazalo-regeling gevraagd iets meer te gaan werken of een hoger inkomen te genereren. Toetreding tot de Vazalo-regeling begint dan bij een inkomen (van werk en eventueel partneralimentatie) van 60% nml. Zo niet dan valt men buiten de Vazalo-regeling. De tweede prikkel ontstaat als het jongste kind 16 jaar wordt. Dan vervalt de Vazalo-toeslag als geheel.

Voorts wil de indiener er op wijzen dat kinderalimentatie niet meegeteld zal worden als verzamelinkomen. Kinderalimentatie wordt wel volledig verrekend met de bijstandsuitkering. De inkomensvoortgang is dus aanzienlijk, zodra een alleenstaande ouder die kinderalimentatie ontvangt, via de Vazalo-regeling eerder uitstroomt uit de bijstand (Memorie van toelichting, 3.3.5). Daarom motiveert de Vazalo-regeling de alleenstaande ouder om kinderalimentatie te vragen¹. Partneralimentatie maakt het mogelijk om met beperkte inkomsten uit arbeid in de Vazalo-regeling te stappen.

c. Bij frequente wisselingen tussen een situatie van werk en een situatie van bijstand zal de afwisselend werkende en niet-werkende alleenstaande ouder van de belastingdienst weer terug moeten naar de gemeente en van de gemeente weer naar de belastingdienst. De Raad vraagt zich af of dit geen afbreuk doet aan de doelmatigheid van de voorgestelde regeling.

De Raad adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

c. Frequente wisselingen tussen belastingdienst en gemeente doen afbreuk aan de doelmatigheid, zo stelt de Raad.

De indiener deelt de mening van de Raad. Echter, zij wijzen erop dat de Vazalo-regeling prikkels bevat om door te blijven werken: kinderopvang, opleiding, werkervaring en toenemend inkomen. Bij de vormgeving van de Wet Vazalo is rekening gehouden met mogelijkheid van sterk wisselende inkomsten.

De Wet Awir hanteert een kalenderjaarsystematiek en het verzameljaar inkomen. De bijstand een maandinkomen als norm.

Om wisselingen in instroom, uitstroom en wisselde inkomens soepel te laten verlopen is het volgende in de wet opgenomen:

- Voor mensen die vanuit de bijstand in een lopend inkomensjaar recht krijgen op een Vazalo-toeslag is in de Vazalo-regeling voorzien in een overbruggingsregeling Vazalo tot 1 januari van het volgend kalenderjaar. Deze overbruggingsregeling wordt uitgevoerd en uitbetaald door de gemeente die daarvoor een vergoeding ontvangt. En uitgekeerd na afloop van het inkomensjaar. (Memorie van toelichting, 3.3.9).
- Voor mensen die al een inkomen uit arbeid hebben en net boven het sociaal minimum zitten wordt de Vazalo-toeslag in het eerste kwartaal na het inkomensjaar uitgekeerd.
- Indien men het inkomen uit arbeid verliest valt men terug in de bijstand.
- Indien na afloop van een inkomensjaar blijkt dat men met de wisselende inkomsten onder de Vazalo-toegang blijft en dus in de bijstand had moeten zitten zal het mogelijk teveel uitgekeerde door de belastingdienst toeslagen teruggevorderd worden tot 90% nml plus kinderkortingen. Omdat tijdens

¹ Thans ontvangt slechts 43-65% van de verzorgende ouders kinderalimentatie. Er is nu de Wet herziening kinderalimentatiestelsel aanhangig bij de Tweede Kamer. Met dit wetsvoorstel wordt beoogt dat vaker door de niet-verzorgende ouder aan de kinderalimentatieverplichting wordt voldaan.

een inkomensjaar niet meer dan 90% nml plus kinderkortingen wordt uitgekeerd zal als regel er geen sprake zijn van terugvordering.

Per saldo zal niemand onder bijstandsniveau komen.

De indiener wil hier benadrukken dat de Belastingdienst/Toeslagen bij de voorlopige teruggave uitgaat van een Vazalo-toeslag van maximaal 90% van het nml plus de kinderkortingen. Op die manier kunnen er geen onbetaalbare schulden ontstaan. De voorlopige teruggave is nooit hoger dan 90% nml plus de kinderkortingen voor een alleenstaande ouder. Daar waar alleenstaande ouders recht hebben op meer Vazalo-toeslag zal dit aan het einde van het jaar uitgekeerd worden (Memorie van toelichting, 3.3.8). De Wet Vazalo blijft veel doelmatiger dan de Wwb omdat in de Wwb de inkomsten maandelijks verrekend moeten worden.

3. Overige opmerkingen

a. Een specifieke fiscale maatregel voor alleenstaande ouders roept, uit een oogpunt van gelijkheid, de vraag op of andere groepen die hun heffingskortingen niet kunnen verzilveren, niet eveneens voor een dergelijke toeslag in aanmerking zouden moeten komen. Verder moet er met betrekking tot het alleen voor alleenstaande ouders bestemde flankerend beleid rekening mee worden gehouden dat dit gefinancierd moet worden uit het algemene reïntegratiebudget van de gemeenten, wat ten koste kan gaan van andere doelgroepen in de gemeente.

De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

a. De Raad vraagt waarom alleen alleenstaande ouders een Vazalo-toeslag krijgen.

De verzilveringsproblematiek van heffingskortingen is een fiscaal probleem. De indiener kan zich goed voorstellen dat kinderkortingen en ouderenkortingen omgezet gaan worden in een Awir-toeslag. Zulke voorstellen gaan echter de context van dit wetsvoorstel te buiten. De inhoudelijke motivatie om alleenstaande ouders de Vazalo-toeslag te bieden zijn in het wetsvoorstel te vinden. Erkend moet worden dat alleenstaande ouders door de taak arbeid en zorg te moeten combineren in beginsel alleen in deeltijd beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en dat daarin de oorzaak ligt dat eenderde van de alleenstaande ouders in Nederland in de bijstand zit; dat voor alleenstaande ouder de mogelijkheid om op eigen kracht de bijstand te verlaten wel met de Vazalo-regeling lukt; dat voor hen de verzilveringsproblematiek bij een inkomen net boven bijstandsniveau er diep inhakt; dat er in Nederland 372 000 kinderen leven in een huishouden met een inkomen op het sociaal minimum en dat die inkomenspositie hun ontwikkeling niet bepaald bevordert; dat het verzilveren van kinderkortingen via de Wet Vazalo de inkomenspositie van eenouderhuishoudens verbetert en daarmee kansen voor deze kinderen in het leven worden bevordert.

Overigens is de toeslag per definitie tijdelijk (de kinderen worden vanzelf ouder), de reikwijdte is beperkt (loopt tot net boven het sociaal minimum) en wordt alleen verstrekt onder voorwaarde van eigen inkomen uit arbeid. Zonder toeslag komt een aanzienlijk deel van deze vrouwen niet uit de bijstand; de Wwb is ook niet bedoeld voor mensen die eigenlijk best kunnen werken. De Vazalo-toeslag is naar de mening van de indiener daarom noodzakelijk en proportioneel en rechtvaardigt zo het voorstel.

Flankerend beleid gaat ten koste van andere doelgroepen in de gemeente, zo merkt de Raad op.

De indiener van dit wetsvoorstel is van mening dat dit wetsvoorstel mensen op eigen benen zet en onafhankelijk maakt van de bijstand. Hierdoor komt er gemeentelijk budget vrij voor andere groepen.

Daarnaast zullen de gemeenten voor het flankerend beleid (kinderopvang, scholing, tijdelijk gesubsidieerde arbeid en arbeidstoeleiding) een extra vergoeding ontvangen in het kader van de Vazalo-regeling. Dit biedt de gemeenten ruime mogelijkheden maatwerk te leveren aan de doelgroep (Memorie van toelichting, hoofdstuk 4).

b. Zoals hierboven, onder 2.c, werd aangegeven, zal er regelmatig een afwisselend beroep op de bijstand/overbruggingsregeling en de Vazalo-toeslag

moeten worden gedaan. Dit heeft extra administratieve lasten voor zowel de gemeenten en de belastingdienst als de alleenstaande ouders tot gevolg. De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

b. De Raad stelt dat Vazalo tot meer administratieve lasten leidt. Dat is niet het geval. Er zal verschuiving zijn van administratieve lasten van de gemeenten naar de belastingdienst toeslagen. In dit kader is er sprake van een forse administratieve lastenbesparing omdat er niet sprake is van maand verrekeningen maar jaarlijkse eindafrekeningen. Er is sprake van een forse administratieve lasten besparing bij de gemeente omdat de aanloopregeling administratief eenvoudig is en de arbeidstoelage alleenstaande ouders in de Wwb die bij de start vanuit de Wwb de Vazalo-toeslag vervangt nooit langer dan 11 maanden duurt. Ook de keuze om de Vazalo-toeslag zowel in de Wwb als bij de gemeente als voorschot te beperken tot 90% nml maakt dat er sprake is van administratief eenvoudige procedures en weinig problemen met terugvordering of oplopende schulden.

c. In het in artikel 5, onderdeel D, van het wetsvoorstel voorgestelde artikel 8.21, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt bepaald dat de Vazalo-toeslag geldt voor de belastingplichtige, indien hij in het kalenderjaar gedurende meer dan zes maanden geen partner heeft en een huishouding voert met een kind jonger dan zestien jaar. In dit verband rijst de vraag waarom een belastingplichtige in voorkomende gevallen indien hij de rest van het betreffende jaar een aantal maanden feitelijk geen alleenstaande ouder is (omdat hij in die periode een partner heeft of geen kind jonger dan zestien heeft), over die maanden toch recht zou moeten hebben op die toeslag. De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

c. Waarom krijgt iemand die wel meer dan 6, maar geen 12 maanden aan de Vazalo-eisen voldoet toch over de volle 12 maanden de Vazalo-toeslag, zo vraagt de Raad.

De Wet Vazalo wil zoveel mogelijk gebruik maken van en aansluiten bij bestaande wetten en instituties. Inmiddels is ook aansluiting gezocht bij de Wet Awir. Binnen de Wet Vazalo wordt voor definities zoals eenouder-huishoudens verwezen naar de Wet Awir. Het toetsingsinkomen zoals in de wet Awir gedefinieerd is een jaarinkomen dat geldt als grondslag voor de Vazalo-toeslag.

d. In hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op (het belang van) het flankerend beleid. In het in artikel 6, onderdeel B, van het wetsvoorstel voorgestelde artikel 10, derde lid, van de Wwb wordt geregeld dat een alleenstaande ouder recht heeft op scholing tot MBO-niveau of een gesubsidieerde baan. Met betrekking tot de kinderopvang wordt echter niets geregeld.

De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

d. De Raad geeft aan dat Vazalo wel het recht op scholing en gesubsidieerd werk regelt, maar niet het recht op kinderopvang.

Het recht op een vergoeding en ondersteuning voor kinderopvang is al geregeld in de Wet Kinderopvang mede door de opname van de voormalige KOA-regeling in deze wet. Via die wet vraagt de ouder voor de kosten een vergoeding aan. Van de doelgroep van de Wet Vazalo zal bijna iedereen een inkomen hebben dat lager is 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 voor 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 (Memorie van toelichting, 4.2).

Voor 2006 zal (bij invoering van de Wet Vazalo per 1 januari 2006) € 29 miljoen vanuit de Vazalo-regeling beschikbaar zijn voor kinderopvang. Het budget dat vanuit de Vazalo-regeling beschikbaar is voor kinderopvang is afhankelijk van

het aantal alleenstaande ouders dat gebruik zal maken van de Vazalo-regeling (Memorie van toelichting, 6.2).

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

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

4. De redactionele kanttekeningen zijn conform het advies van de Raad verwerkt.

Noorman-den Uyl

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 28 februari 2005
betreffende no. W12.05.0003/IV met redactionele kanttekeningen die
de Raad in overweging geeft.**

- Artikelen 1, 2, 3 en 4: Aangezien de artikelen 1, 2 en 3 feitelijk slechts van toepassing zijn op artikel 4, in die artikelen «deze wet» onderscheidenlijk «de artikelen 1 tot en met 5» telkens vervangen door «artikel 4» of die artikelen opnemen in artikel 4.
- Artikel 1, onderdeel a: «belastingplichtige:» vervangen door «binnenlandse belastingplichtige:» en deze beperking toelichten.
- Artikel 1, onderdeel c: Dit begrip toelichten en daarbij aandacht besteden aan de relatie tussen de verhoging van artikel 8:9 van de Wet inkomstenbelasting 2001 en alleenstaande ouders.
- Artikel 1, onderdeel d: Aangezien de Vazalo-toeslag, in tegenstelling tot de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 4, geen toeslag maar een heffingskorting is, «Vazalo-toeslag» vervangen door «Vazalo-heffingskorting»; zie ook de artikelen 4, 5 en 6. Tevens «de Vazalo-toeslag» vervangen door «de heffingskorting voor voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders». (Ar 121)
- Artikel 4, tweede lid: Deze bepaling toelichten.
- Artikel 5, onderdeel C: Na «onder vervanging» invoegen: van «en» aan het slot van onderdeel I door een puntkomma en.
- Artikel 5, onderdelen D en E: In het artikel 8.21, derde lid, onderscheidenlijk artikel 9.3, derde lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 «het jongste kind als bedoeld» vervangen door «het jongste kind, bedoeld» (Ar 82).
- Artikel 5, onderdeel G: In artikel 10.7a van de Wet inkomstenbelasting 2001 «aan Vazalo-inkomen en Vazalo-toeslag» laten vervallen.
- Artikel 6, onderdeel B: Het voorgestelde artikel 10, derde lid, onderdeel b, van de Wet werk en bijstand (Wwb) en de beperking tot de onderdelen b tot en met e van artikel 7.2.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs toelichten.
- Artikel 6, onderdeel B: In het voorgestelde artikel 10, derde lid, van de Wwb de zinsnede die begint met «overeenkomstig», na onderdeel c, op een nieuwe regel laten beginnen en «in ieder geval» laten vervallen.
- Artikel 6, onderdeel C: In artikel 36a, eerste lid, onderdeel a, van de Wwb «artikel 8.1» vervangen door «artikel 8.21» en «voorwaarden genoemd» vervangen door «voorwaarden, bedoeld» (Ar 82).
- Artikel 6, onderdeel C: In artikel 36a, eerste lid, van de Wwb na «op aanvraag» een zinsnede toevoegen waaruit volgt dat dit gedurende de maanden gebeurt waarin de alleenstaande ouder hier recht op heeft.
- Artikel 6, onderdeel C: Artikel 36a, tweede lid, van de Wwb toelichten.
- Artikel 6, onderdeel D: In de voorgestelde wijziging van artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de Wwb na «arbeidstoeslag alleenstaande ouders» invoegen:, bedoeld in artikel 36a.