

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Via de zorgtoeslag wordt een inkomensafhankelijke tegemoetkoming verstrekt die het voor huishoudens met lage inkomens en middeninkomens mogelijk moet maken de nominale zorgpremies en het verplicht eigen risico voor de zorgverzekering te betalen.

In het regeerakkoord¹ is besloten tot een structurele verhoging van de zorgtoeslag voor meerpersoonshuishoudens met ingang van 2019. Dit is één van de maatregelen die het kabinet neemt om te zorgen voor een evenwichtiger inkomensbeeld. Deze verhoging van de zorgtoeslag wordt bereikt door de normpercentages van het drempelinkomen voor meerpersoonshuishoudens die de hoogte van de normpremie en daarmee van de zorgtoeslag bepalen vanaf 2019 neerwaarts aan te passen. Deze normpercentages staan in het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag. Met het onderhavige besluit zijn die percentages met ingang van het berekeningsjaar 2019 gewijzigd. De normpercentages voor eenpersoonshuishoudens en de afbouwpercentages die in het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag zijn opgenomen veranderen niet.

2. De systematiek van de zorgtoeslag

De hoogte van de zorgtoeslag wordt bepaald door de standaardpremie (de geraamde gemiddelde nominale premie voor een zorgverzekering plus het geraamde gemiddelde te betalen bedrag vanwege het verplicht eigen risico) en het huishoudinkomen van de ontvanger (het toetsingsinkomen in het kader van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)). De Wet op de zorgtoeslag (hierna: Wzt) gaat ervan uit dat een huishouden maximaal een op basis van een formule bepaald percentage van het inkomen dient bij te dragen aan de nominale premie voor de binnen het huishouden bestaande, premieplichtige² zorgverzekeringen en voor de betalingen in verband met het verplicht eigen risico. Dit is de normpremie.

Het normatieve percentage dat een huishouden geacht wordt aan zorg te betalen (de normpremie) wordt berekend als een percentage van het minimumloon plus een percentage van het inkomen van het huishouden dat het minimumloon te boven gaat.

In formule:

$$NP = \text{Norm \%} \times \text{WML} + \text{Afbouw \%} \times (\text{INK} - \text{WML})$$

waarbij

NP = normpremie

INK = huishoudinkomen

WML = wettelijk minimumloon

Norm %=normpercentage

Afbouw%=afbouwpercentage

Indien de standaardpremie voor een verzekerde hoger is dan de normpremie, wordt het restant automatisch door een zorgtoeslag gecompenseerd. Indien de standaardpremie voor een zorgverzekering daarentegen minder bedraagt dan de normpremie, bestaat geen recht op een

¹ Bijlage, p. 64, nr. 133 bij Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34.

² Zorgverzekeringen voor verzekerden jonger dan achttien jaar, zijn premievrij en er geldt voor die verzekerden geen verplicht eigen risico.

zorgtoeslag. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens; er gelden verschillende normpercentages en bij een meerpersoonshuishouden wordt de zorgtoeslag bepaald als tweemaal de standaardpremie minus de normpremie.

3. De aanpassing van de percentages voor de zorgtoeslag.

Wijziging van de percentages bij algemene maatregel van bestuur

De Wzt (artikel 2, derde lid) bevat de geldende percentages voor het berekenen van de normpremie. De percentages kunnen op grond van artikel 2, derde lid, van de Wzt, bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. Dit betekent dat artikel 2, derde lid, van de Wzt, voor wat betreft de percentages, bij algemene maatregel van bestuur kan worden gewijzigd. Dit is gebeurd bij het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen. Dat besluit is enkele keren aangepast. In 2010 en 2011 zijn wijzigingen doorgevoerd (die ingingen in 2011 respectievelijk 2012) met als doel de kosten van de zorgtoeslag te verlagen³. In 2012 is een wijziging verwerkt in verband met koopkrachtreparatie vanaf 2013⁴. In 2014 zijn de percentages aangepast om de kosten te verlagen (via een structurele verhoging van het afbouwpercentage vanaf 2015) en in verband met koopkrachtreparatie van huishoudens met lage inkomens (via een incidentele verlaging van de normpercentages in 2015). In 2015 is in verband met koopkrachtreparatie besloten om de incidentele verlaging van de normpercentages te continueren in 2016. In 2016 is besloten de incidentele verlaging te verhogen en structureel te verwerken vanaf 2017. In 2017 is besloten tot een structurele verlaging van de normpercentages vanaf 2018. Het onderhavige besluit leidt met ingang van het berekeningsjaar 2019 tot een structurele verlaging van de normpercentages voor meerpersoonshuishoudens met 0,45 procentpunt voor meerpersoonshuishouden.

De resulterende percentages

De onderstaande tabel bevat de drie percentages die de hoogte van de zorgtoeslag bepalen, die op basis van dit besluit gelden. Daarbij wordt aangegeven in welke mate de percentages wijzigen op grond van dit besluit en op grond van eerdere besluiten. Om te zien hoe het percentage zich van 2018 op 2019 ontwikkeld is ook het cijfer 2018 opgenomen.

Tabel 1: Bijstelling percentages

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2030 | 2040 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Normpercentage eenpersoonshuishoudens | | | | | | |
| - Na vorige maatregel | 1,990% | 2,005% | 2,02% | 2,035% | 2,17% | 2,32% |
| - Maatregel | - | - | - | - | - | - |
| - Na huidige maatregel | 1,990% | 2,005% | 2,02% | 2,035% | 2,17% | 2,32% |
| Normpercentage meerpersoonshuishoudens | | | | | | |
| - Na vorige maatregel | 4,75% | 4,765% | 4,78% | 4,795% | 4,93% | 5,08% |
| - Maatregel | - | -0,45% | -0,45% | -0,45% | -0,45% | -0,45% |
| - Na huidige maatregel | 4,75% | 4,315% | 4,33% | 4,345% | 4,48% | 4,63% |

³ Via de wijziging in 2010 is een groei verwerkt in de percentages, ingaand in 2011 en oplopend tot 2040. Bij de wijziging in 2011 is een verhoging van de groei verwerkt in de jaren 2012 tot en met 2015.

⁴ Bij de wijziging in 2012 zijn de percentages vanaf 2013 structureel aangepast.

| Afbouwpercentage | | | | | | |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| - Na vorige maatregel | 13,49% | 13,52% | 13,55% | 13,58% | 13,85% | 14,15% |
| - Maatregel | - | - | - | - | - | - |
| - Na huidige maatregel | 13,49% | 13,52% | 13,55% | 13,85% | 13,85% | 14,15% |

Het onderhavige besluit leidt naar huidig inzicht in 2019 tot een stijging van het aantal huishoudens met een zorgtoeslag met circa 39.000.

4. Budgettaire gevolgen

Dit besluit heeft naar verwachting een opwaarts effect op het budgettair beslag van de zorgtoeslag van € 80 miljoen vanaf 2019.

In onderstaande tabel staan de budgettaire kosten van de maatregel.

Tabel 2: Kosten maatregel in miljoenen euro's

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Struct |
|------------------------|------|------|------|------|--------|
| Lagere normpercentages | 80 | 80 | 80 | 80 | 80 |
| Afbouwpercentages | - | - | - | - | - |
| Kosten | 80 | 80 | 80 | 80 | 80 |

5. Inkomenseffecten en effect op de marginale druk

Als gevolg van dit besluit zal de zorgtoeslag voor vrijwel alle meerpersoonshuishoudens met recht op zorgtoeslag stijgen met circa € 95⁵.

Deze maatregel heeft positieve inkomenseffecten voor meerpersoonshuishoudens met recht op zorgtoeslag. Voor meerhuishoudens met de laagste inkomens, en dus maximaal recht op zorgtoeslag, is het positieve inkomenseffect: + 0,5% in 2019. Voor alleenstaanden heeft de maatregel geen inkomenseffect. Deze effecten zijn verwerkt in de koopkrachttabellen in de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De marginale druk verandert voor de meeste huishoudens niet door dit voorstel. Alleen voor een beperkt aantal huishoudens dat zonder deze maatregel geen en met deze maatregel wel recht op zorgtoeslag heeft, stijgt de marginale druk met 13,52%-punt.⁶

6. Gevolgen voor de regeldruk en uitvoerbaarheid

Bij het vaststellen van de hoogte van de zorgtoeslag houdt de Belastingdienst/Toeslagen automatisch rekening met de nieuwe percentages. Dit vergt geen actie van burgers en/of bedrijven.

Door deze maatregel zal het aantal rechthebbenden op zorgtoeslag met 39.000. toenemen in 2019. Dit betreft deels huishoudens die de zorgtoeslag niet verliezen en deels nieuwe rechthebbenden. Huishoudens die zorgtoeslag ontvangen worden geacht de beschikking te controleren. Als er meer

⁵ Voor huishoudens die zonder deze maatregel geen recht zouden hebben gehad op zorgtoeslag en met de maatregel wel, is het voordeel kleiner dan € 95.

⁶ Meerpersoonshuishoudens komen in aanmerking tot circa € 38.650. Zonder deze maatregel zouden meerpersoonshuishoudens in aanmerking komen voor zorgtoeslag tot een inkomen van circa € 37.950. De onderhavige AMvB bevat geen wijziging van de normpercentages voor eenpersoonshuishoudens en geen wijzigingen voor de afbouwpercentages.

nieuwe rechthebbenden zijn, moeten ook meer huishoudens zorgtoeslag aanvragen. Door de toename van controles zullen de administratieve lasten van burgers in 2019 stijgen met circa 16.000 uur en € 240.000.

Het ontwerp van dit besluit is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Dat college heeft op 6 september 2018 zijn advies uitgebracht. ATR vindt dat de nota van toelichting laat zien wat de uitbreiding betekent voor de controleactiviteiten (het door de burger controleren van de beschikkingen op juistheid). ATR merkt op dat in de nota van toelichting terecht wordt gesteld dat er in 2019 nieuwe rechthebbenden zullen zijn. ATR vindt de beschrijving van de effecten toereikend. De verwachte omvang van de toename van de regeldruk geeft ATR geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. ATR vindt dat het nut en de noodzaak van de maatregel duidelijk en adequaat in de nota van toelichting zijn gemotiveerd en dat er binnen de context van het huidige stelsel geen minder belastende alternatieven aan de orde zijn. ATR adviseert om het besluit vast te stellen.

De Belastingdienst/Toeslagen voert de zorgtoeslag uit. De wijzigingen van de percentages passen in de reguliere (jaarlijkse) aanpassing van de normpremie voor de toekenning van de zorgtoeslag. Die wijzigingen zijn dan ook uitvoerbaar.

7. Voorhang

P.m.

II Artikelsgewijs

Artikel I

De in de tabel bij het desbetreffende berekeningsjaar vermelde percentages gelden voor dat berekeningsjaar als de percentages, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Wzt. Met ingang van de eerste dag van een berekeningsjaar worden de in artikel 2, derde lid, van de Wzt genoemde percentages vervangen door in de tabel bij dat berekeningsjaar behorende percentages.

De Minister voor Medische Zorg .

B.J. Bruins