

Vergaderjaar 2005–2006

29 689

Herziening Zorgstelsel

Nr. 76

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2006

Inleiding

In de wet op zorgtoeslag is bepaald dat de hoogte van de zorgtoeslag wordt aangepast als de standaardpremie berekend op basis van de werkelijke premies bij het verschijnen van het Centraal Economisch Plan (CEP) meer dan € 25 afwijkt van de raming ten tijde van de Macro Economische Verkenning (MEV). Uit cijfers van het CPB blijkt dat dit het geval zal zijn. Zonder wetswijziging dient de zorgtoeslag neerwaarts te worden aangepast.

Het kabinet heeft besloten om een wetsvoorstel bij de Kamer in te dienen dat beoogt de aanpassing van de hoogte van de zorgtoeslag niet te doen plaatsvinden. De wetswijziging draagt op deze wijze bij aan rust voor de burgers en de uitvoerende instanties (waaronder de Belastingdienst/Toeslagen). Voor de burger die zorgtoeslag ontvangt betekent dit besluit extra koopkracht in 2006.

Geen aanpassing van de zorgtoeslag in juli

In de wet op de zorgtoeslag is bepaald dat de standaardpremie vóór 1 november (voorafgaand aan het berekeningsjaar) wordt vastgesteld op basis van ramingen van het CPB in de MEV. Omdat het een raming betreft is bepaald dat in april bij het verschijnen van het CEP gekeken wordt of de standaardpremie (berekend op basis van de werkelijke premies) meer dan € 25 afwijkt van de eerder bij MEV geraamde standaardpremie. Indien dit het geval is, wordt een nieuwe standaardpremie vastgesteld.

Uit de cijfers van het CPB blijkt dat de standaardpremie uitkomt op € 969 (gemiddelde premie € 1060 – gemiddelde no-claimteruggaaf € 91). Dit is € 46 minder dan eerder werd aangenomen. Dit betekent dus, dat zonder wettelijke maatregelen de zorgtoeslag moet worden aangepast. Het kabinet vindt evenwel dat na de forse aanpassing van het zorg-

verzekeringstelsel er nu behoefte is aan rust. Concreet betekent dit dat de standaardpremie en daarmee de zorgtoeslag dit jaar niet neerwaarts worden aangepast. Het kabinet zal daartoe een wetsvoorstel indienen bij de Kamer. De koopkracht van een eenpersoonshuishouden met zorgtoeslag zal hierdoor met € 46 toenemen en die van een meerpersoonshuishouden met € 92. Het achterwege laten van de aanpassing betekent tevens dat de Belastingdienst/Toeslagen kan meewerken aan een oplossing waarbij de zorgtoeslag in de toekomst nog maar één keer per jaar wordt vastgesteld.

De bijlage bij deze brief bevat een reactie van het kabinet op de Motie-Omtzigt die verzoekt om de inkomensafhankelijke bijdrage voor aanvullingen op bestaande WAO-uitkeringen en nabestaandenpensioenen op nul procent vast te stellen. De bijlage maakt duidelijk dat dit uitvoeringstechnisch niet mogelijk is. Het niet verlagen van de zorgtoeslag, zoals in deze brief voorgesteld, betekent echter wel een koopkrachtverbetering voor de lagere inkomensgroepen onder de door de motie-Omtzigt beoogde categorieën.

De zorgtoeslag één keer per jaar vaststellen.

Het kabinet is blij met de concurrentie tussen verzekeraars. De concurrentie heeft een positieve, neerwaartse invloed op de premie voor de zorgverzekering. De afgelopen periode heeft ook geleerd dat de gemiddelde premie en daarmee de standaardpremie door de marktdynamiek moeilijker te ramen zijn. De afwijking tussen de raming bij MEV en de gerealiseerde premie bij CEP kan zoals dit jaar bleek groter zijn dan € 25. Het kabinet heeft daarom besloten om voor de toekomst te kijken naar een structurele oplossing, waarbij de standaardpremie voor de zorgtoeslag nog maar één keer per jaar wordt vastgesteld op basis van feitelijk bekende en dus betere informatie over de gemiddelde premie. Een dergelijke structurele oplossing kan worden vormgegeven door de vaststelling van de standaardpremie te verschuiven naar begin december. Op dat moment zijn de premies van de verzekeraars bekend, zodat een realistische inschatting kan worden gemaakt van de feitelijke premie die uiteindelijk betaald gaat worden. De hoogte van de zorgtoeslag kan vervolgens voor het komende jaar in één keer worden vastgesteld. In het wetsvoorstel dat dient ter voorkoming van de komende aanpassing in juli zal deze structurele aanpassing van de systematiek worden meegenomen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J. F. Hoogervorst

Aanleiding

Tijdens het AO van 14 december 2005 is de Kamer een nadere uiteenzetting toegezegd over de overwegingen die het kabinet heeft gehad bij de stapsgewijze besluitvorming over de hoogte van de inkomensafhankelijke bijdrage in de Zorgverzekeringswet (Zvw). Daarnaast gaat deze bijlage nog in op de uitvoeringsaspecten van de Motie Omtzigt met betrekking tot een nultarief.

Wetsvoorstel Zvw, september 2004

In het wetsvoorstel Zvw dat op 17 september 2004 aan de Kamer is aangeboden, was in principe sprake van één uniform tarief voor de inkomensafhankelijke bijdrage. Dat zou bij de meeste groepen gematigde inkomenseffecten veroorzaken. Voor bepaalde groepen zouden grotere inkomenseffecten kunnen optreden, ook in negatieve zin. Dat waren bijvoorbeeld de verzekerden die onder de Ziekenfondswet profiteerden van het feit dat slechts over een deel van het inkomen procentuele premie werd betaald¹. Onder de zorgverzekeringswet zou dat niet meer mogelijk zijn omdat de grondslag voor de inkomensafhankelijke financiering voor iedereen in beginsel uit het gehele box 1 inkomen zou bestaan. Naar de mening van het kabinet was dat uit het oogpunt van een rechtvaardige financiering een verbetering ten opzichte van de oude situatie: huishoudens met gelijke inkomsten betalen een zelfde inkomensafhankelijke bijdrage.

Niettemin had het kabinet oog voor de mogelijkheid dat de overgang naar de nieuwe zorgverzekering voor sommige groepen abrupte inkomenseffecten kon hebben. Dat was de reden dat in de toelichting bij het wetsvoorstel Zvw was aangekondigd dat de inkomensafhankelijke bijdrage over inkomensbestanddelen die niet tot de grondslag voor de Ziekenfondswet behoorden, maar wel tot de grondslag van de Zvw «in beginsel» tijdelijk lager vastgesteld zou worden, indien voor de betaling geen compenserende vergoeding van de werkgever zou worden ontvangen. Het voornemen was om voor deze inkomensbestanddelen het percentage in 2006 op nul te stellen. Voor de toepassing van het nultarief werd indertijd gedacht aan de volgende criteria:

- over het betreffende inkomen werd in 2005 geen Zfw-premie afgedragen,
- het betreffende inkomen werd in 2005 genoten en wordt in 2006 nog steeds genoten,
- het totale inkomen is lager dan de € 33 000.

Voorbeelden van mensen die hiervoor in aanmerking zouden komen waren: periodieke uitkeringen in de Inkomstenbelasting (IB) (onder andere alimentatie), bepaalde periodieke uitkeringen in de Loonbelasting (LB) (zoals uitkeringen voor verzetsstrijders en nabestaandenpensioen) en resultaat uit overige werkzaamheden (onder andere alphahulpen). Hierbij is duidelijk bij de behandeling van het wetsvoorstel Zvw aan de Tweede Kamer gemeld dat de hoogte van de inkomensafhankelijke bijdrage uiteindelijk mede gezien zou worden in het licht van het totale lastenen koopkrachtbeeld van 2006.

Zomer 2005; besluitvorming over het koopkrachtbeeld

Tijdens de definitieve besluitvorming over het koopkrachtbeeld in de zomer heeft het kabinet de hoogte en het bereik van de inkomensafhankelijke bijdrage opnieuw gezien. Omdat de koopkrachteffecten van één uniform tarief voor met name zelfstandigen en ouderen met een aanvul-

¹ Twee voorbeelden daarvan zijn:

1. De freelancer met een klein loondienstcontract, en daardoor ziekenfonds verzekerd, droeg niet bij aan de financiering van de zorg met zijn (soms veel hogere) freelance-inkomen;

2. Mensen met een private uitkering als suppletie op een inkomen dat ze recht gaf op de ziekenfondsverzekering terwijl vanuit het inkomen uit de private uitkering niet werd bijgedragen aan de financiering van de zorg.

lend pensioen te groot werden geacht, werd gekozen voor een verlaagd tarief van 4,4% voor (in beginsel) alle verzekerden zonder werkgever. Hiermee kon een evenwichtiger koopkrachtbeeld worden geschapen. In het licht van deze matiging van de inkomensafhankelijke bijdrage vond het kabinet een meer generieke toepassing van het nultarief niet langer nodig, zeker gezien het feit dat door de inkomensafhankelijke bijdrage in feite een scheve situatie werd rechtgetrokken. Bovendien kon met het 4,4%-tarief van meet af aan een blijvende oplossing worden gecreëerd, terwijl het oorspronkelijk voorgenomen nultarief slechts tijdelijk van aard zou zijn geweest. Wel heeft het kabinet overgangsmaatregelen getroffen voor alimentatiegerechtigden, alfa hulpen, verzetsstrijders en oorlog- en vervolgingslachtoffers.

Op basis van bovenstaande overwegingen is in de tweede Voortgangsrapportage Zorgverzekeringswet d.d. 20 september 2005 de Kamer nader ingelicht over de inkomensafhankelijke bijdragen¹. In de rapportage is aangegeven dat de hoogte van de inkomensafhankelijke bijdrage wordt gedifferentieerd:

- de inkomensafhankelijke bijdrage bedraagt in beginsel 6,5% voor die inkomensbestanddelen waarvoor verzekeringsplichtigen een vergoeding van de werkgevers of uitkeringsinstantie ontvangen;
- de inkomensafhankelijke bijdrage bedraagt in beginsel 4,4% voor die inkomensbestanddelen waarvoor verzekeringsplichtigen geen vergoeding van de werkgevers of uitkeringsinstantie ontvangen.

Ook is gemeld dat dit betekent dat over de winst van een zelfstandige en over het als alfa hulp, zeevarende, oorlogsgetroffene, freelancer of vutgerechtigde (als die niet Zfw verzekerd waren) genoten inkomen, aanvullend pensioen, prepensioen, lijfrente en stamrechtuitkeringen een tarief van 4,4% verschuldigd was.

In de tweede Voortgangsrapportage werd voorts gemeld dat in de bijlage «inkomensbeleid» bij de begroting van het ministerie van SZW aandacht werd geschonken aan de inkomensontwikkeling van een aantal bijzondere groepen. Hierin is expliciet aandacht geschonken aan de groepen voor welke nog wel een overgangsrecht is geschapen.

In de brief van 12 oktober 2005² is op verzoek van de Kamer een overzicht gegeven van de percentages voor de inkomensafhankelijke bijdrage 2006. In dit overzicht is gemeld dat een bijdrage van 4,4% verschuldigd is voor ouderdomspensioenen en nabestaandenpensioen uit vroegere dienstbetrekking. In hetzelfde overzicht is gemeld dat voor alimentatie die ultimo 2005 reeds werd ontvangen een nihil bijdragepercentage zal gelden.

Motie Omtzigt

In de motie Omtzigt wordt, onder verwijzing naar de MvT van de ingediende Zvw van september 2004, verzocht een nultarief in te stellen voor mensen met een nabestaandenpensioen of met een uitkering uit een WAO-hiaatverzekering. Het kabinet ziet drie belemmeringen die het niet mogelijk maken deze motie uit te voeren.

Ten eerste de solidariteit.

In de eerste plaats zou uitvoering van de motie een aantasting zijn van het principe dat de grondslagverbreding van de Zvw is ingegeven door de wens van een rechtvaardiger en solidaire financiering van de zorg. Mensen met grotere financiële draagkracht betalen meer dan mensen met een geringere financiële draagkracht, ongeacht het gebruik van zorgvoorzieningen. In de oude situatie deed dit principe in een aantal situaties geen opgeld. Mensen met een bepaalde inkomenssuppletie, leverden

¹ TK, vergaderjaar 2005/06, 29 689 nr. 16.

² TK, vergaderjaar 2005/06, 29 689 nr. 29.

over dat deel geen bijdrage aan de financiering van de zorg, terwijl het weldegelijk inkomen en koopkracht betekende.

Het gebrek aan solidariteit in deze situaties wordt rechtgetrokken met het huidige stelsel: elke euro inkomen telt mee bij het bepalen van de bijdrage aan de financiering van de zorg. Andere groepen die tot en met 2005 relatieve, onbedoelde voordelen hadden waren de «notarisvrouw» (prachtig huishoudinkomen, maar goedkoop verzekerd via Zfw) en de freelancer met een kleine loondienstbetrekking (over het freelance-inkomen geen enkele bijdrage aan de zorg).

Invoering van het nultarief zou weer nieuwe soortgelijke situaties creëren. Ook voor mensen met een private verzekering. Een concreet voorbeeld van twee mensen (die elkaars burens zouden kunnen zijn) is genoemd in de eerder aangehaalde brief van 5 december 2005.

- Iemand met een ANW-uitkering van € 12 589 en een private suppletie van € 10 000 (bruto inkomen dus € 22 589)

- Een werknemer met exact hetzelfde bruto inkomen van € 22 589

De eerstgenoemde droeg in 2005 € 1320 per jaar bij aan de zorg en de werknemer € 2080; dat was € 760 meer. Op basis van draagkracht is geen goede reden te bedenken waarom voor deze huishoudens, met een gelijk inkomen, een dergelijk groot verschil (58%) in hun bijdrage aan de zorgkosten zou bestaan. Deze onrechtvaardigheid in de financiering van de zorg is ongedaan gemaakt met de Zorgverzekeringswet.

Uit voorlopige cijfers blijkt dat het gemiddelde nabestaandenpensioen enkele duizenden euro's bedraagt. Het voorbeeld uit de brief aan de Tweede Kamer van 5 december 2005, waarbij de suppletie € 10 000 was, kan voorkomen, maar is een atypisch voorbeeld.

Er is sprake van een forse spreiding in de hoogte van het nabestaandenpensioen¹. Of en zo ja in welke mate deze mensen daarnaast nog ander inkomen hebben dat mogelijk recht gaf op de ziekenfondsverzekering is niet bekend². Voor wat betreft de WAO-hiaatverzekeringen gaat het in meeste gevallen eveneens over mensen met een hoger inkomen. Precieze aantallen zijn niet bekend, maar gegeven het feit dat het gaat om hogere inkomensgroepen, zal het een beperkt aantal zijn.

Ten tweede de juridische bewaren.

De uitvoering van de motie zou ook op juridische belemmeringen stuiten. Een nultarief alleen voor het nabestaandenpensioen en de WAO-hiaatverzekering is niet mogelijk zonder een objectieve rechtvaardiging. Vergelijkbare inkomenseffecten kunnen zich immers ook voordoen bij andere inkomensbestanddelen waarvoor eveneens het tarief van 4,4% geldt (zoals een lijfrente-uitkering). Zonder deze rechtvaardiging zal de rechter mensen met vergelijkbare inkomens die ook het nultarief eisen in het gelijk stellen. Een dergelijke objectieve rechtvaardiging is niet te geven.

Doordat de invoering van een nultarief niet selectief voor het nabestaandenpensioen en de WAO-hiaatverzekering kan worden toegepast, is de kans groot dat de motie leidt tot een uitholling van de financiering van de zorg. Dat betekent dat het percentage van 6,5% substantieel verhoogd moet worden met alle gevolgen van dien voor het lastenbeeld van de werkgevers en de koopkracht van werknemers. Dit risico wordt verder versterkt met de uitstraling van een nultarief naar andere categorieën, zoals pensioengerechtigden.

Ten derde de uitvoeringstechnische bewaren.

Een derde bezwaar tegen de motie is uitvoeringstechnisch van aard. De motie verzoekt feitelijk om een aanpassing van de rekenregels bij zowel

¹ Per € 1 000 is het nadelige effect € 3,65 per maand. Bij een gemiddelde van € 2 500 is het effect van de 4,4% ca € 9 per maand.

² Voor de context is het relevant op te merken dat bijvoorbeeld de jonge particulier verzekerde werknemer ook een inkomensdaling ondergaat van € 715 per jaar; een effect dat nadeliger is dan dat voor menig genietter van een nabestaandenpensioen.

de Belastingdienst als de inhoudingsplichtigen. Bedacht moet immers worden dat nabestaandenpensioen en -lijfrente periodieke uitkeringen zijn waarop naast loonbelasting ook de inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage wordt ingehouden. De afdracht verloopt via de loonaangifte. Een aanpassing van de rekenregels is niet meer te realiseren: het betekent een ingrijpende wijziging van de software bij inhoudingsplichtigen en de Belastingdienst, terwijl de eerste loonaangiften thans binnen komen.

Een verrekening in de aanslagsfeer kan ook niet aangezien er bij de heffing van de inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage schotten zijn geplaatst tussen de inhoudingsfeer en de aanslagsfeer. Als een loonbestanddeel in de inhoudingsfeer is betrokken, dan vindt er geen verrekening plaats in de aanslagsfeer. De belangrijkste reden hiervoor is dat de inkomensafhankelijke bijdrage geheven wordt over een loonbegrip dat in de aanslagsfeer niet gebruikt wordt. Daar wordt namelijk uitgegaan van het fiscale loon, terwijl de inkomensafhankelijke bijdrage over een andere grondslag wordt geheven.

Vanwege de hiervoor genoemde schotten tussen inhouding en aanslag is het niet mogelijk om de inkomensafhankelijke bijdrage die in de inhoudingsfeer is geheven over nabestaandenpensioen en -lijfrente terug te betalen in de aanslagsfeer. Dit geldt zowel voor de voorlopige aanslag als de definitieve aanslag over 2006. Daarnaast geldt dat in de aanslagsfeer geen negatieve aanslagen Zvw opgelegd kunnen worden. Om deze reden is invoering van een nultarief per 1 januari 2007 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2006 niet mogelijk. Het weghalen van deze schotten heeft een dermate grote impact, dat dit niet op korte termijn te realiseren is.

Als het nultarief niet per 1 januari 2006, maar per 1 januari 2007, zou worden ingevoerd zou – eveneens met het oog op de juridische houdbaarheid – de toepassing van het nultarief moeten worden beperkt tot verzekeringsplichtigen die over het betreffende inkomensbestanddeel geen ZFW-premie betaalden in 2005. Een dergelijk toets per 1 januari 2007 leidt – nu het om gegevens van 2005 gaat – echter tot aanzienlijke administratieve lasten voor inhoudingsplichtigen en grote toezichtsproblemen voor de Belastingdienst. Het weglaten van die toets zou echter iedere rechtvaardiging van dat nultarief wegnemen. Ook invoering per 1 januari 2007 is dus geen reële optie.